

Gössinger, Agnes; Gütermann, Aljoscha; Hammler, Katharina; Schaefer, Nikolaus

Research Report

Bilaterale Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen in Europa: Eine vergleichende Untersuchung von DEG, FMO und CDC

ÖFSE-Forum, No. 50

Provided in Cooperation with:

Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

Suggested Citation: Gössinger, Agnes; Gütermann, Aljoscha; Hammler, Katharina; Schaefer, Nikolaus (2011) : Bilaterale Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen in Europa: Eine vergleichende Untersuchung von DEG, FMO und CDC, ÖFSE-Forum, No. 50, ISBN 978-3-9502964-9-5, Südwind-Verlag, Wien,
<https://www.oefse.at/publikationen/oefse-forum/detail-oefse-forum/publication/show/Publication/Bilaterale-Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen-in-Europa/>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/268132>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Studie gefördert von der



F O R U M 50

**Agnes Gössinger, Aljoscha Gütermann,
Katharina Hammler und Nikolaus Schaefer**

Bilaterale Entwicklungs- finanzierungsinstitutionen in Europa

**Eine vergleichende
Untersuchung von DEG,
FMO und CDC**

*Herausgegeben von:
Univ. Prof. Dr. Ulrich Brand,
Dr. Werner Raza*

Juni 2011

ÖFSE F O R U M

50

Agnes Gössinger, Aljoscha Gütermann, Katharina Hammler und Nikolaus Schaefer

**BILATERALE ENTWICKLUNGSFINANZIERUNGS-
INSTITUTIONEN IN EUROPA**

Eine vergleichende Untersuchung von DEG, FMO und CDC

**Herausgegeben von: Univ. Prof. Dr. Ulrich Brand, Dr. Werner Raza
Juni 2011**

Studie gefördert von der



1. Auflage 2011

© Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE)

A-1090 Wien, Sensengasse 3, Telefon: (+43 1) 317 40 10, Fax: (+43 1) 317 40 10-150

e-mail: office@oefse.at, internet: www.oefse.at

Für den Inhalt verantwortlich: Agnes Gössinger, Aljoscha Gütermann, Katharina Hammler
und Nikolaus Schaefer

Cover: Grieder Graphik

Druck: Facultas Wien

Südwind-Verlag

ISBN: 978-3-9502964-9-5

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie;
detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

finanziert durch die

Österreichische
Entwicklungszusammenarbeit

Vorwort der Herausgeber

Bilaterale Entwicklungsbanken sind in einem Bereich tätig, der wenig bekannt ist und nur selten in den Schlagzeilen auftaucht. Dies gilt wohl für alle Länder, in denen es solche Finanzinstitute gibt. Besonders galt es aber 2008 für Österreich, als die Bundesregierung die Gesetzesinitiative zur Gründung der Oesterreichischen Entwicklungsbank präsentierte. Eine der sogleich gestellten Fragen in der politischen Diskussion lautete dementsprechend, welche besonderen Aufgaben bilaterale Entwicklungsbanken erfüllten, die die Gründung einer solchen Institution in Österreich rechtfertigen würden. Es bestand a-priori sicher kein verbreitetes Wissen darüber, welche Funktionen bilaterale Entwicklungsfinanzierungsinstitute im institutionellen Gesamtgefüge der Entwicklungsfinanzierung erfüllten, welche Aktivitäten sie typischerweise durchführten, welche Organisationsformen, sowie politischen Rechenschafts- und Transparenzpflichten sie aufwiesen. Dies waren daher Fragen, die sich nicht nur für die mit dem Gesetzesprojekt befassten PolitikerInnen und Beamten stellten, sondern insbesondere auch für zivilgesellschaftliche Akteure aus sozialpartnerschaftlichen Verbänden und entwicklungspolitischen NGOs.

Diesbezüglich einen Beitrag zu leisten, der die bestehenden Informationsdefizite zur Tätigkeit von Entwicklungsbanken in Europa überwinden helfen, darüber hinaus aber auch Orientierungs- und Reflexionswissen schaffen sollte für die entwicklungspolitische Diskussion in Österreich, wurde zum Ziel eines Forschungsprojekts, das mit finanzieller Unterstützung seitens der Arbeiterkammer Wien im Herbst 2008 in Angriff genommen wurde. Die wissenschaftliche Leitung oblag Univ.Prof.Dr. Ulrich Brand (Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien) und Dr. Werner Raza (ÖFSE - Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung). Beratend standen dem Team dankenswerterweise auch Dr. Thomas Sablowski (Universität Wien), Mag.^a Karin Küblböck (ÖFSE), Mag.^a Hilde Wipfel (KOO) und Mag.^a Éva Dessewffy (AK Wien) zur Seite.

Das Ergebnis von mehr als zwei Jahren Arbeit ist Gegenstand der vorliegenden Publikation. Die Publikation fasst die wesentlichen Resultate der Diplomarbeiten von Nikolaus Schaefer, Katharina Hammler und Agnes Gössinger, sowie Aljoscha Gütermann zusammen. Eine weitere Arbeit zur norwegischen Entwicklungsbank NORFUND wurde leider nicht zeitgerecht fertig gestellt. Für ihr außergewöhnliches Engagement, das weit über das übliche Ausmaß im Rahmen von universitären Abschlussarbeiten hinausgeht, bedanken wir uns ausdrücklich bei allen AutorInnen.

Last, but not least, gilt unser Dank der Arbeiterkammer Wien, welche durch ihr finanzielles Engagement das gegenständliche Projekt maßgeblich unterstützt hat.

Ulrich Brand, Werner Raza

Wien, Juni 2011

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	VIII
1 Einleitung.....	1
1.1 Der Entwicklungsbegriff.....	3
1.2 Hinweise zu den theoretisch-konzeptionellen Grundlagen	5
1.3 Orientierung und Aufbau	7
2 Finanzierung von Entwicklung – Eine Einführung.....	9
2.1 Begriffsdefinition Entwicklungsfinanzierung	9
2.2 Öffentliche Entwicklungsfinanzierung.....	10
2.3 Private Kapitalströme	11
2.4 Schnittstelle zwischen privat und öffentlich: Private Sector Development	13
2.4.1 Einführung in die Privatsektorentwicklung	13
2.4.2 Die Kehrseite der Privatsektorentwicklung.....	23
2.4.3 Die Europäischen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen (EDFI).....	28
3 DEG – „Wir unterstützen Entwicklung.“	31
3.1 Einige Kennzahlen	31
3.2 Grundlagen der Projektfinanzierung und allgemeine Investitionsbedingungen	32
3.3 Finanzprodukte.....	33
3.4 Sektor- und Länderstrategie.....	36
3.5 Entwicklungspolitische Auftrag und Umwelt- und Sozialstandards	40
3.6 Background des DEG-Personals	42
3.7 Im Dienst der deutschen Wirtschaft?.....	42
4 FMO – „Be social, make profit.“	45
4.1 Einige Kennzahlen	46
4.2 Finanzprodukte & Finanzdienstleistungen	49
4.3 Sektor- und Länderschwerpunkte	62
4.4 Entwicklungspolitische Auftrag, Umwelt- und Sozialstandards	71
4.5 Im Dienst der niederländischen Wirtschaft?.....	72
5 CDC – „Generating wealth in emerging markets“	75
5.1 Einige Kennzahlen	76
5.2 Allgemeine Investitionsbedingungen und Finanzprodukte	76
5.3 Sektoren- und Länderschwerpunkte	78

5.4	Definition der entwicklungspolitischen Relevanz.....	80
5.5	Background des Personals	83
5.6	Im Dienst der britischen Wirtschaft?.....	83
6	Projektauswahl	85
6.1	Projektauswahl der DEG	85
6.1.1	Das Geschäftspolitische Projektrating (GPR)	85
6.1.2	Rolle externer ExpertInnen	88
6.1.3	Aufbau.....	89
6.1.4	Die Messlatten	91
6.1.5	Bewertung des Ratingsystems.....	99
6.2	Projektauswahl der FMO	102
6.2.1	Das Investitionsverfahren.....	103
6.2.2	Die Definition der entwicklungspolitischen Relevanz von Projekten	108
6.2.3	Das Projektratingtool (Scorecard).....	116
6.2.4	Bewertung des Ratingtools	148
6.3	Projektauswahl der CDC	154
6.4	Projektauswahlverfahren: Zusammenfassung	155
7	Interne Evaluierung	158
7.1	DEG.....	158
7.2	FMO	161
7.2.1	Projektevaluierungen	161
7.2.2	Annual Evaluation Report	167
7.3	CDC.....	171
7.3.1	Das Ratingtool.....	173
7.3.2	Bewertung des Ratingsystems.....	178
7.4	Interne Evaluierung: Zusammenfassung.....	181
8	Stakeholder- und Shareholderbeziehungen	183
8.1	Überblick: Entwicklungszusammenarbeit in Deutschland	183
8.2	Stakeholder- und Shareholderbeziehungen: DEG	189
8.2.1	Shareholder KfW.....	189
8.2.2	Stakeholder der DEG	191
8.2.3	Interne Kontrolle: Der Aufsichtsrat	197
8.3	Überblick: Entwicklungszusammenarbeit in den Niederlanden.....	199
8.4	Stakeholder und Shareholder Beziehungen der FMO.....	204
8.4.1	Shareholder FMOs.....	205
8.4.2	Interne Kontrolle: Der Aufsichtsrat (Supervisory Board)	208

8.4.3	Die Stakeholder FMOs	212
8.5	Überblick: Entwicklungszusammenarbeit in Großbritannien	221
8.6	Stakeholder- und Shareholderbeziehungen: CDC	224
8.6.1	Shareholder: DfID	227
8.6.2	Stakeholder der CDC	232
8.7	Stakeholder- und Shareholderbeziehungen: Zusammenfassung	235
9	Externe Evaluierung	239
9.1	Externe Evaluierung der DEG	239
9.1.1	Gutachten durch das BMZ	239
9.1.2	Externe Evaluierung durch NGOs	241
9.1.3	Externe betriebswirtschaftliche Prüfung durch Wirtschaftsprüfer und Rechnungshof	243
9.2	Externe Evaluierung in der FMO	243
9.2.1	Evaluierung durch externes Consulting-Unternehmen	244
9.2.2	Externe betriebswirtschaftliche Prüfung durch Wirtschaftsprüfer	246
9.3	Externe Evaluierung der CDC	246
9.3.1	Externe Evaluierung durch öffentliche Institutionen: NAO	246
9.3.2	Externe Evaluierung durch privatwirtschaftliche BeraterInnen	247
9.3.3	Externe Evaluierung durch NGOs: Beispiel War on Want	249
9.3.4	Externe Evaluierung durch Medien	250
9.4	Externe Evaluierung: Zusammenfassung	254
10	Transparenz	256
10.1	Die IFC Offenlegungspolicy	257
10.2	Transparenz in der DEG	258
10.3	Transparenz in der FMO	261
10.4	Transparenz in der CDC	265
10.5	Transparenz: Zusammenfassung	267
11	Schlussbetrachtungen	269
11.1	Die Forschungsergebnisse – ein tabellarischer Überblick	269
11.2	Vergleichende Schlussfolgerungen aus den Fallstudien	274
11.2.1	Entwicklungspolitischer Hintergrund	274
11.2.2	Projektauswahl und Projektbeurteilung	282
11.2.3	Transparenz und Accountability	289
11.3	Ausblick	297
12	Quellenverzeichnis	299
12.1	Liste der Interviews	299

12.2	Literatur	301
12.3	Onlinequellen	316

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Der Policy Zyklus	6
Abbildung 2: Kategorisierung von PSD-Maßnahmen	16
Abbildung 3: Wege der Mikrolevelförderung	20
Abbildung 4: The „missing middle“	22
Abbildung 5: Entwicklung der DEG-Neuzusagen	31
Abbildung 6: Neugeschäft 2009 nach Sektoren (in Millionen Euro und %).	37
Abbildung 7: Anteil von LICs am Investitionsportfolio FMOs	64
Abbildung 8: Portfolio der CDC.....	75
Abbildung 9: Portfoliowert und Ertrag der CDC	76
Abbildung 10: Portfolio der CDC.....	79
Abbildung 11: Development Effectiveness Framework.....	112
Abbildung 12: Wechselwirkung der Evaluierungsdimensionen	163
Abbildung 13: Development Outcome Indikatoren (FMO-A finanzierte Projekte 2001-2003)	168
Abbildung 14: Evaluationsergebnisse FMO-A Investitionen (2001-2003)	169
Abbildung 15: Evaluationsergebnisse Government Funds Investitionen (2001-2003)	170
Abbildung 16: Deutschlands ODA-Quote im DAC-Vergleich.....	188
Abbildung 17: Die Fördertätigkeit der KfW Bankengruppe 2008, in Mrd. EUR.	189
Abbildung 18: ODA-Quote der Niederlande	200
Abbildung 19: Großbritanniens ODA Quote im DAC-Vergleich	224
Abbildung 20: Die CDC und ihre Shareholder- und Stakeholder-Beziehungen.....	224
Abbildung 21: Investitionen des DfID über die CDC und ihre Fonds.....	226
Abbildung 22: Das Spannungsfeld zwischen Rentabilitätsorientierung und entwicklungspolitischer Orientierung	288

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Die European Development Finance Institutions (EDFI).....	29
Tabelle 2: Portfolio der DEG nach Kontinenten und Branchen.....	39
Tabelle 3: Investitionsportfolio nach Einkommensgruppen.....	47
Tabelle 4: Kennzahlen (FMO) im historischen Überblick	49

Tabelle 5: Investitionsportfolio nach Produkt und Region 2009 (€ x 1,000).....	50
Tabelle 6: Investitionsportfolio nach Sektor und Region 2009 (€ x 1,000).....	65
Tabelle 7: Bewertungsschema des GPR	90
Tabelle 8: E&S Risikokategorisierung (Neue Investitionen 2009).....	107
Tabelle 9: Anwendung der Scorecard	120
Tabelle 10: Unterindikatoren	121
Tabelle 11: Impact on Employees	122
Tabelle 12: Übersicht über die folgende Diskussion der einzelnen Scorecards	123
Tabelle 13: Überblick: CDC Evaluation Rating	175
Tabelle 14: Staatlicher Einfluss auf Investitionsentscheidungen der DFIs	283

Abkürzungsverzeichnis

AfDB	African Development Bank
AFIC	Association Française des Investisseurs en Capital
AsDB	Asian Development Bank
AIV	Beirat für Internationale Angelegenheiten (Adviesraad Internationale Vraagstukken)
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Deutschland)
BNE	Bruttonationaleinkommen
BVCA	British Venture Capital Association
CDA	Christlich-Demokratischer Aufruf (Christen Democratisch Appèl)
CDC	<i>Früher:</i> Colonial Development Corporation, Commonwealth Development Corporation & Capital for Development Corporation
CHU	Christlich-historische Union (Christelijk-Historische Unie)
CSPs	Corporate Sustainability Priorities
CSR	Corporate Social Responsibility
DAC	Development Assistance Committee
DDE	Sustainable Economic Development Department (Directie Duurzame Economische Ontwikkeling)
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DEF	Development Effectiveness Framework
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH
DFI	Development Finance Institution
DfID	Department for International Development (UK)
DGIS	Generaldirektorat für Internationale Zusammenarbeit (Directoraat Generaal voor Internationale Samenwerking)

DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DII	Development Impact Indicator
DOTS	Development Outcome Tracking System (der IFC)
EBITDA	Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EDFI	European Development Finance Institutions
EDIS	Economic Development Impact Score
EL	Entwicklungsland
EPOL	Entwicklungspolitik
ESDIS	Environmental and Social Development Impact Score
E&S	Environmental & Social
ESG	Environmental, Social and Governance
ESRS	Environmental and Social Review Summary
EVCA	European Venture Capital Association
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agriculture Organization
FDP	Freie Demokratische Partei
FIAN	Food First Information and Action Network
FMO	Financing Company for Developing Countries (Financierings- Maatschappij voor Ontwikkelingslanden)
FNV	Niederländischer Gewerkschaftsbund (Federatie Nederlandse Vakbeweging)
GPR	Geschäftspolitisches Projektrating
GTI	Global Transparency Initiative
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HIVOS	Humanistisches Institut für Entwicklungszusammenarbeit (Humanistisch Instituut voor Ontwikkelingssamenwerking)

IASB	International Accounting Standards Board
IFC	International Finance Corporation
IFI	International Finance Institution
IFRS	International Financial Reporting Standards
ILO	International Labour Organisation
IO	Investment Officer
IRR	Internal Rate of Return
IWF	Internationaler Währungsfonds
KfW	<i>Früher:</i> Kreditanstalt für Wiederaufbau
KfW-IPEX	KfW-Internationale Projekt- und Exportfinanzierung
KMU	Kleine und mittelständische Unternehmen
LDC	Least developed country
LIC	Low Income Country
LMIC	Lower Middle Income Country
MDB-ECG	Multilateral Development Banks – Evaluation Cooperation Group
MDGs	Millennium Development Goals
NAO	National Audit Office (UK)
NGO	Non-Governmental Organisation
NOVIB	Niederländische Organisation für Internationale Unterstützung (Nederlandse Organisatie voor Internationale Bijstand)
NPO	Non-Profit Organisation
NPM	Netherlands Platform for Microfinance
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OeEB	Österreichische Entwicklungsbank
PAC	Public Accounts Committee
PEF	Private Equity Fund

PPP	Public Private Partnership
PSD	Private Sector Development
QIs	Quantitative Indicators
ROR	Rate of Return
SER	Sozial-Ökonomischer Rat (Sociaal-Economische Raad)
SME	Small and Medium Enterprises
SPI	Summary of Proposed Investment
UMIC	Upper Middle Income Country
US GAAP	United States Generally Accepted Accounting Principles
WWF	World Wide Fund For Nature

1 Einleitung

Die Bretton Woods Institutionen und die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit einzelner Nationalstaaten waren jahrzehntelang die Hauptquellen der Finanzierung von Entwicklung. Spätestens ab dem Ende der 1980er Jahre änderte sich dieses Bild und private Kapitalflüsse gewannen stetig an Bedeutung. Aufgrund ihrer wachsenden Budgets stiegen auch bilaterale Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen mit ihrem Fokus auf Privatsektorentwicklung zu entscheidenden AkteurInnen der Entwicklungsfinanzierung auf.

Seit 2008 hat Österreich seine eigene „Entwicklungsbank“: die Oesterreichische Entwicklungsbank AG (OeEB), als Tochter der Oesterreichischen Kontrollbank AG eingerichtet (vgl. OeEB 2010). Die Alpenrepublik holt damit nach, was für andere Staaten Westeuropas schon seit längerer Zeit fixer Bestandteil der Entwicklungszusammenarbeit ist, nämlich die Beauftragung einer eigenen Durchführungsorganisation mit den Agenden der Privatsektorfinanzierung. Diese bilateralen *Development Finance Institutions*, kurz DFIs genannt, bewegen sich im Spannungsfeld zwischen betriebswirtschaftlicher Orientierung und entwicklungspolitischem Auftrag, zwischen staatlichen Aufgaben und privatwirtschaftlicher Rationalität, zwischen Profitstreben und Armutsreduzierung.

Eine kürzlich im Auftrag des Zusammenschlusses europäischer DFIs (EDFI) verfasste Studie enthält folgende Definition zur Tätigkeit von Entwicklungsbanken:

„A bilateral development finance institution operates almost exclusively in developing countries and countries with transition economies. It is mandated by its respective government to provide long-term financing to the private sector, with specific value-added development objectives, but on a sustainable commercial basis“ (Dalberg 2009: 8).

Kann dieser Spagat funktionieren? Ist die Ausbreitung des Konzepts der bilateralen DFIs seinem Erfolg geschuldet, seinem neuen Ansatz, entwicklungspolitische Ziele mit privatwirtschaftlichen Instrumenten zu erreichen? Oder handelt es sich hier doch nur um sehr geschickte NischenplayerInnen, die auf der Welle der Bemühungen um die Erreichung der Millennium Development Goals schwimmen und denen es im Schatten der staatlichen EZA gelingt, abgeschirmt durch ihre fachliche Spezialisierung ganz andere Ziele zu verfolgen?

In einer Zeit, in der der schon lange andauernde unbedingte Glaube an die Überlegenheit der kapitalistischen Logik zu bröckeln beginnt und in der grenzüberschreitende Investitionen auch aus dem Blickwinkel westlicher Gesellschaften ihre Unschuld verloren haben lohnt es sich, den oben gestellten Fragen nachzugehen, das Verhältnis zwischen den DFIs und Politik bzw. Gesellschaft zu beleuchten und die Arbeitsweise der Entwicklungsfinanzierungsorganisationen zu untersuchen. Zuallererst drängt sich hier die Frage auf, nach welchen Kriterien die DFIs ihre Investitionsprojekte auswählen, welche Schwerpunkte sie dabei setzen, wie sie deren entwicklungspolitische Relevanz zu bewerten versuchen und in welcher Art und Weise sie Politik und Gesellschaft verantwortlich sind. Daraus ergeben sich zahlreiche weitere Fragestellungen, wie etwa die nach der Einbeziehung von Stakeholdern des Entwicklungsprozesses, die nach der Transparenz der Fördertätigkeit, die nach der Evaluierung der Ergebnisse oder die nach den sozioökonomischen Auswirkungen der Investitionstätigkeit.

Wer für die Beantwortung dieser Fragen auf Hinweise aus der Literatur hofft, der wird sehr bald enttäuscht: Im Rahmen dieses Forschungsprojektes wurden als Fallbeispiele die Staaten Deutschland, Niederlande und Großbritannien mit ihren jeweiligen Entwicklungsfinanzierungsorganisationen DEG, FMO und CDC ausgewählt – und damit drei Länder, deren DFIs sich in ihrer Struktur und ihrer Herangehensweise an das Spannungsfeld stark unterscheiden, die schon sehr lang in diesem Gebiet aktiv sind (Deutschland, Großbritannien, Niederlande), und von denen zu erwarten ist, dass es dort eine lebhaft wissenschaftliche Diskussion über Erfolge und Misserfolge oder zumindest eine ausführliche Dokumentation über die Geschäftstätigkeit gibt. Diese Annahme scheitert jedoch an der Wirklichkeit. Sei es die Komplexität des Themas, sei es seine fehlende gesellschaftliche Wahrnehmung oder seien es andere Gründe, der Forschungsstand zum Thema bilaterale DFIs im Allgemeinen und zu DEG, FMO und CDC im Besonderen ist ausgesprochen dünn. Im Hinblick auf die nicht unbeachtlichen finanziellen Größenordnungen, mit denen DFIs operieren und auf die ohnehin weit unter den Zielwerten liegenden ODA-Quoten ist das nicht nur bedauerlich, sondern auch unverständlich. Explizites Ziel dieser Publikation ist daher, diese Forschungslücke ansatzweise zu füllen und eine systematische Analyse der Arbeitsweise der genannten DFIs vorzulegen.

Die Analyse erfolgt dabei als Vergleich von drei Fallstudien (DEG, FMO und CDC), um einerseits die Breite der möglichen Ausgestaltungen abbilden zu können (hier ermöglicht der Vergleich Einblick in Aspekte, die bei einer Einzelfallanalyse oft verborgen bleiben), um andererseits aber auch Details genügend Aufmerksamkeit widmen zu können – der sprichwörtliche Teufel liegt bekanntlich genau darin.

Bevor die LeserInnen in die Tiefe des Sujets eintauchen, erfolgt zuallererst noch ein kurzer Abriss der Frage nach dem „richtigen“ Entwicklungsbegriff, zudem werden einige Hinweise auf die Verwendung anderer relevanter Begriffe gegeben.

1.1 Der Entwicklungsbegriff

Was ist Entwicklung? So kurz diese Frage ist, so schwer ist sie zu beantworten. Es kann und soll nicht Aufgabe dieser Einführung sein eine Antwort darauf zu finden; zweckmäßig erscheint jedoch einen kurzen Abriss über das Konzept *Entwicklung* zu geben.

Zunächst kann zwischen universellen und partikulären Entwicklungskonzepten unterschieden werden (vgl. Novy 2007: 41ff). Universelle Definitionen arbeiten meist mit dem Konzept nachholender Entwicklung; demnach ist Entwicklung ein Prozess, in dem *weniger weit entwickelte* Länder sich *entwickelten* Ländern in bestimmten Bereichen angleichen bzw. dies versuchen. Von einem ethnozentristischen Standpunkt aus wird so definiert, was es bedeutet, *entwickelt* zu sein, und Abweichungen zu diesem Zustand werden als *Unterentwicklung* definiert. Partikuläre Definitionen stellen sich dieser Sichtweise gegenüber: Das Konzept *Entwicklung* als anzustrebendes Endziel wird kritisiert, da *Unterentwicklung* erst zum Problem wird, wenn definiert ist, was *Entwicklung* ist. Partikuläre Konzepte sehen Entwicklung vielmehr als einen Prozess, der überall stattfindet und in dem die Bevölkerung der betroffenen Staaten am besten weiß, wohin sie sich entwickeln will bzw. was gut für sie ist.

Die heute gängigste Definition von Entwicklung sieht diese als Prozess, in dem Armut und Ungleichheit reduziert werden und die Lebensqualität erhöht wird (vgl. Todaro/Smith 2006: 16f). Diese Definition vereint insofern universelle und partikuläre

Ansätze als dass, wer möchte, darin die Tatsache widergespiegelt sieht, dass *entwickelte* Länder durch die weitgehende Abwesenheit von absoluter Armut und hoher Ungleichheit sowie eine relativ hohe Lebensqualität charakterisiert sind, dass aber das Streben nach einer höheren Lebensqualität auch abseits geplanter, staatlicher Entwicklungspolitik stattfinden kann und dieser Prozess auf den Bedürfnissen der Bevölkerung aufbauen kann. Das Konzept von Amartya Sen (1999), der Entwicklung als Freiheit sieht, hilft aus diesem Dilemma zu entkommen, indem Entwicklung als Vergrößerung der Verwirklichungschancen jedes einzelnen Individuums definiert wird. Der Staat kann hier zwar unterstützend tätig werden, das Konzept entzieht sich aber einer stufenartigen Zuordnung von Staaten nach dem *erreichten Entwicklungsstand* und damit einer Einteilung in führende und folgende Staaten.

Entwicklung im Zusammenhang mit staatlicher Entwicklungspolitik muss sich aber nach wie vor die Kritik gefallen lassen einer patriarchalen, ethnozentristischen Logik zu folgen. Selbst wenn, wie es in der EZA gerade „Mode“ ist, die Bevölkerung der *Entwicklungsländer* weitgehend in Ausgestaltung und Durchführung der Projekte eingebunden wird und eine Almosen-Politik einer Empowerment-Politik gewichen ist, so bleibt es das Selbstverständnis staatlicher Entwicklungspolitik, jenen Ländern zu *helfen*, die *noch nicht so weit* oder *noch arm* sind – auch wenn der Begriff Entwicklungshilfe dem der Entwicklungszusammenarbeit gewichen ist. Das Spannungsfeld zwischen dem moralischen Anspruch, die Menschheit von der Bürde der Armut zu befreien und dem Versuch, dabei nicht bevormundend zu sein, wird sich wohl nie auflösen lassen.

In diesem Zusammenhang soll auch darauf hingewiesen werden, dass die AutorInnen den Begriff *Entwicklungsland* aus Gründen, die diese Einleitung klar machen soll, problematisch finden, das Wort mangels guter deutscher begrifflicher Alternativen jedoch in dieser Arbeit verwenden werden. Keinesfalls soll damit suggeriert werden, dass die mit diesem Wort bezeichneten Länder etwas aufzuholen hätten, was die sogenannten entwickelten Länder bereits erreicht hätten.

Abschließend noch einige Anmerkungen zur Verwendung *anderer wichtiger Begriffe* in dieser Arbeit: Wie bald klar werden wird unterscheiden sich die

Investitionstätigkeiten von DEG, FMO und CDC sehr, aus sprachlichen Gründen wird aber in allen Fällen von *Projekten* gesprochen werden. Außerdem handelt es sich bei drei der beschriebenen DFIs nicht um *Banken* im rechtlichen Sinn (nur FMO ist auch eine Bank), sondern vielmehr um Kreditinstitute, die spezifische Bankgeschäfte durchführen dürfen. Weil es sich im deutschsprachigen Bereich so eingebürgert hat, wird manchmal auch neben dem Begriffen *DFIs* oder *Entwicklungsfinanzierungsorganisationen* bzw. *-institutionen* von *Banken* die Rede sein. Weiters werden zivilgesellschaftliche Organisationen in die Analyse miteinbezogen, die als NGOs (Non-Governmental Organisations) bezeichnet werden – es soll explizit darauf hingewiesen werden, dass die AutorInnen unter diesem Begriff ausschließlich NPOs (Non-Profit Organisations) verstehen und nicht Unternehmen o.ä., die in der Literatur immer wieder auch unter diesen Begriff fallen.

1.2 Hinweise zu den theoretisch-konzeptionellen Grundlagen

In den Diplomarbeiten, die die Basis für diese Publikation bilden, wurde die Policy Analyse als theoretischer Hintergrund verwendet. Im Rahmen dieser Publikation sollen theoretische Betrachtungen nicht zentrales Thema sein, da sie vielmehr auf eine gezielte und übersichtliche Präsentation der empirischen Forschungsergebnisse abzielt. Dennoch soll das theoretische Fundament der Grundlagenarbeiten kurz dargestellt werden.

Die Policy Analyse greift auf ein Informationsverarbeitungsschema zurück, das von „Inputs“ gespeist wird und „Outputs“ produziert. Es liegt nahe diese Informationsverarbeitung in mehrere Schritte zu unterteilen. Der kreisförmig angeordnete Policy Zyklus beschreibt staatliche Politik von ihrer Entstehung bis zu ihrer Terminierung und sagt aus, dass sie auf diesem Weg mehrere Phasen durchläuft (vgl. z.B. Schneider/Janning 2006).

Der Problemdefinition und Thematisierung folgt das öffentliche Agenda-Setting, das dann in die Programmformulierung mündet. Schließlich folgt die Implementation, also die Umsetzung der Politik. In der anschließenden Evaluierungsphase wird überprüft,

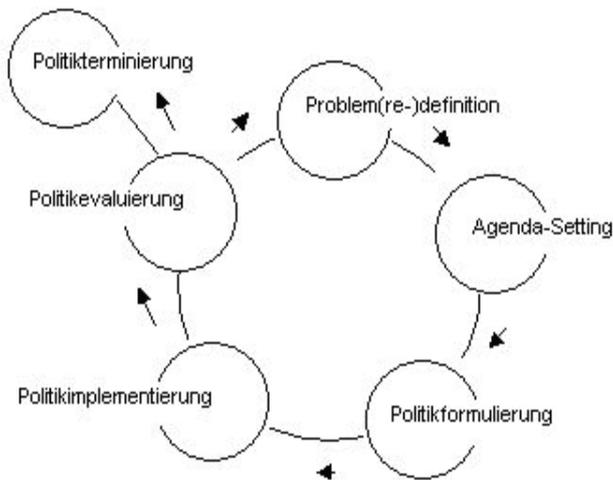


Abbildung 1: Der Policy Zyklus

Quelle: Jann/Wegrich (2003): 81

ob die Policy gelungen und abgeschlossen, also terminiert ist, oder ob sie unzufriedenstellend ist und wieder in die Thematisierungsphase zurückgeführt wird (vgl. ebd. 2006: 48). Jann/Wegrich (2003) argumentieren, dass Politikinhalt in einem Prozess entstehen, der nie abgeschlossen oder nur ganz selten abgeschlossen wird. Policies entstehen nicht aus dem Nichts

heraus, sondern ergänzen oder modifizieren oft bestehende Politikinhalt bzw. konkurrieren und interagieren negativ mit diesen (vgl. ebd.: 82).

In der Literatur wird nicht durchgehend das Schema mit allen sechs Phasen eingehalten, sondern es bestehen Unterschiede zwischen den diskutierten Modellen. Allgemeiner Konsens herrscht aber üblicherweise über die Phasen Problemdefinition und Agenda Setting, Programmformulierung und Implementation (vgl. Schneider/Janning 2006: 50).

In den Diplomarbeiten haben wir uns auf die Phasen Agenda Setting/Formulierung, Implementation und interne und externe Evaluierung beschränkt.

Weiters ist anzumerken, dass nicht das Handeln von staatlichen Politikformulierenden, sondern das Handeln der DFI als verlängerter Arm des Staates (die Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen befinden sich meist zumindest indirekt im staatlichen Eigentum) im Mittelpunkt der Betrachtung stand. Die Modellwelt der Policy Analyse und insbesondere der Policy Zyklus wurden also an einer Institution und nicht – wie das ursprünglich vorgesehen ist – direkt am Politikthema angewendet. Trotzdem wurde auch der Rolle des Staates selbst und der Frage des

Monitoring und der Rückkoppelung auf die politische Ebene (reagiert die Regierung auf Probleme in den DFI, die sie entweder selbst erkennt bzw. von außen an sie herangetragen werden und wenn ja, wie?) ausreichend Rechnung getragen. Ein Beispiel dafür wäre die Diskussion rund um die zu hohen Gehälter für Führungskräfte der CDC, worauf das Entwicklungsministerium mit einer neuen Regelung reagiert hat.

Die Diplomarbeiten wurden analog zu den Phasen des Policy Zyklus strukturiert, dies ist bei der vorliegenden Publikation nicht der Fall. Ihr Aufbau soll im Folgenden beschrieben werden.

1.3 Orientierung und Aufbau

„Das Thema ist sehr kompliziert und kaum zu durchschauen“, wurde uns von den InterviewpartnerInnen immer wieder mitgeteilt. Dem soll eine übersichtliche Darstellung unserer Forschungsergebnisse entgegenwirken.

Um die Veränderungen im Bereich der Entwicklungsfinanzierung besser nachvollziehen und die DFIs leichter einordnen zu können, werden im zweiten Kapitel Entwicklungsfinanzierung definiert und die aktuell bestehenden und dominanten Formen im öffentlichen und im (öffentlich-)privaten Sektor analysiert. Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf das Konzept Private Sector Development gelegt, worauf bekanntlich die Arbeit der bilateralen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen basiert.

Anschließend werden die drei DFIs kurz portraitiert, Gründungshintergrund und historische Entwicklung erläutert, sowie das Leistungsangebot, die Sektorschwerpunkte und Länderschwerpunkte, der entwicklungspolitische Auftrag, der Background des Personals, und der Bezug zur nationalen Wirtschaft dargelegt.

Das Hauptaugenmerk dieser Studie liegt ganz klar auf der Phase der Implementierung. In diesem Zusammenhang geht es vor allem um die Frage der täglichen Praxis der Privatsektorförderung, also darum, ob es Unterschiede zwischen der Intention der Policy und ihrer tatsächlichen Durchführung gibt, was insbesondere ein Blick auf die Förderpraxis von DEG, FMO und CDC zeigen kann. Tatsächlich wird deutlich, dass sich zwischen offiziellem Ziel und empirischem Ergebnis ein Spalt auftut, der mal, wie z.B. im Fall der DEG, kleiner, mal, wie im Fall der CDC, größer

ausfallen kann. Um dies besser nachvollziehen zu können, werden die unterschiedlichen Ratingverfahren sehr detailgetreu dargestellt.

Die Analyse wäre nicht komplett ohne die Untersuchung der Evaluierungsprozesse, mit deren Hilfe Erfolg oder Misserfolg der Arbeit der drei Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen beleuchtet werden können. Kapitel 7 widmet sich daher der Frage nach der internen Evaluation, d.h. nach der Projektevaluation, die innerhalb von DEG, FMO und CDC selbst stattfindet. In einem weiteren Kapitel werden Fragen nach dem entwicklungspolitischen Hintergrund im jeweiligen Staat und nach den Shareholder- und Stakeholderbeziehungen thematisiert, da diese maßgeblichen Einfluss auf die Ergebnisse der Arbeit der DFI haben können – was sich in der vorliegenden Studie auch bestätigt. Dies mündet schließlich in Kapitel 9 in eine Analyse der externen Evaluation, also jeglicher von außen kommenden Evaluierung. Sie umfasst sowohl staatliche Kontrolle in verschiedenster Form als auch Evaluierung durch andere AkteurInnen, etwa durch NGOs, Medien oder privatwirtschaftliche Institutionen. Einen weiteren wichtigen Teil nehmen Betrachtungen zur Transparenz der drei DFIs ein.

Kapitel 11 enthält schließlich die Diskussion der Forschungsergebnisse – das „Herzstück“ der Publikation stellt eine umfangreiche Tabelle dar, die die wichtigsten Ergebnisse noch einmal übersichtlich und prägnant vergleichend gegenüberstellt. Abgeschlossen wird die Arbeit durch eine Reihe vergleichender Schlussfolgerungen.

2 Finanzierung von Entwicklung – Eine Einführung

Im Folgenden sollen die unterschiedlichen Formen der Entwicklungsfinanzierung kurz beschrieben werden. Zunächst gilt es den Begriff Entwicklungsfinanzierung zu definieren. Prinzipiell muss man zwischen privaten Kapitalströmen sowie öffentlicher Entwicklungsfinanzierung (bilaterale und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit) unterscheiden. Anschließend werden private Kapitalströme analysiert. Darauf folgend wird ausführlich auf die Entwicklung des privaten Sektors (Private Sector Development) und Public Private Partnerships eingegangen. Alle Daten zu nationalen und internationalen ODA Ausgaben und privaten Kapitalströmen basieren auf dem „Query Wizard for International Development Statistics“ der OECD (OECD web). Dieses Kapitel stammt zu weiten Teilen aus der Diplomarbeit von Nikolaus Schaefer. Die Ausführungen zu Private Sector Development (2.4) verfassten Aljoscha Gütermann, Katharina Hammler und Agnes Gössinger.

2.1 Begriffsdefinition Entwicklungsfinanzierung

Der Begriff Entwicklungsfinanzierung geht auf den englischen Begriff „development finance“ zurück. Prinzipiell versteht man unter Entwicklungsfinanzierung die finanzielle Unterstützung von Entwicklung, und obwohl sich dies aus dem Begriff alleine nicht ableiten lässt, ist in der Praxis die Unterstützung von Entwicklungs- und Transformationsländern gemeint. Im heutigen Verständnis von Entwicklungsfinanzierung wird besonderer Wert auf die wirtschaftliche Entwicklung sowie auf die Entwicklung des Finanzwesens der Entwicklungsländer gelegt. In Mainstream-Definitionen der wissenschaftlichen Praxis wird die Entwicklung des Finanzwesens als entscheidender Faktor betrachtet, da dieses als Grundvoraussetzung für einen funktionierenden Staat verstanden wird, in den meisten Entwicklungsländern aber nicht besonders stark ausgeprägt ist. Da damit vor allem das Kreditwesen in den EL unterstützt werden soll, ist „financial institution building“ in den letzten Jahren der zentrale Ansatz der Entwicklungsfinanzierung geworden (vgl. z.B. Schmidt/Winkler 1999). Dass der Finanzsektor auch in der Förderpraxis der drei bilateralen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen eine wichtige Rolle spielt, wird später noch

gezeigt werden. Zunächst aber soll die rein öffentliche Entwicklungsfinanzierung kurz umrissen werden.

2.2 Öffentliche Entwicklungsfinanzierung

Über Jahrzehnte war öffentliche Entwicklungsfinanzierung die wichtigste Finanzquelle der Entwicklungszusammenarbeit. Sie hat jedoch in den letzten Jahren gegenüber privaten Kapitalströmen an Bedeutung verloren, da diese überproportional gewachsen sind. Deshalb ist es sicherlich ein positives Zeichen, dass sich viele Staaten dazu verpflichtet haben ihre nationalen ODA-Quoten zu erhöhen. Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union haben sich beispielsweise darauf verständigt, die nationalen ODA-Quoten bis 2015 auf 0,7% des Bruttonationaleinkommens (BNE) zu erhöhen. Eine strikte Trennung zwischen öffentlicher Entwicklungsfinanzierung und privaten Kapitalströmen ist jedoch nicht möglich, da es gewisse Mischformen gibt.

Zu den wichtigsten Geberländern der bilateralen Entwicklungsfinanzierung zählten im Jahr 2008 die USA, Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Japan.

In den letzten zehn Jahren sind die Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit deutlich und stetig gestiegen. Betrug die Summe der bilateralen Entwicklungsfinanzierung der DAC Staaten im Jahr 2003 circa 69.000 Mio. US-Dollar, hat sie sich 2010 auf fast 129.000 Mio. US-Dollar erhöht.

Bei der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung muss man zwischen bilateraler und multilateraler Finanzierung unterscheiden. Unter bilateraler Entwicklungsfinanzierung versteht man Entwicklungszusammenarbeit, die zwischen zwei Staaten stattfindet. Als entscheidendes Merkmal kann dabei die Tatsache erachtet werden, dass bilaterale Finanzierungen der unmittelbaren Entscheidungsgewalt der Geberländer unterliegen und dass eine direkte Beziehung zwischen Geber- und Empfängerland besteht (vgl. Lachmann 1999: 60). Viele Staaten verfügen für bilaterale Projekte über eigene Entwicklungsministerien und die Kontrolle dieser Finanzierung unterliegt zumeist den nationalen Parlamenten. Unter multilateraler Entwicklungsfinanzierung versteht man Finanzierung, die über internationale Organisationen, in denen Nationalstaaten Mitglieder sind, durchgeführt wird: „Wird die Kapitalhilfe mehrerer Geberländer von internationalen Organisationen gesammelt und im Rahmen von Projekten und Programmen an die Empfänger weitergeleitet, oder verwendet diese

Organisation Eigenmittel, so handelt es sich um multilaterale Hilfe.“ (Lachmann 1999: 60f).

Die prominentesten AkteurInnen der multilateralen Entwicklungsfinanzierung sind die Bretton Woods Institutionen Weltbank und Internationaler Währungsfonds, die Vereinten Nationen, die Institutionen der Europäischen Union und multilaterale Entwicklungsbanken. Während die Summe der multilateralen Entwicklungsfinanzierung im Jahr 2003 bei circa 19.000 Mio. US-Dollar lag, hat sie sich bis 2010 auf knapp 38.000 Mio. US-Dollar erhöht. Man kann also auch auf der multilateralen Ebene eine deutliche Steigerung ausmachen, im Vergleich zur bilateralen Finanzierung erscheint die Summe aber deutlich geringer.¹ Doch obwohl die Summe der multilateralen Finanzierung nicht so hoch ist, darf man den Stellenwert dieser Institutionen auf keinen Fall vernachlässigen. Denn multilaterale AkteurInnen spielen eine entscheidende Rolle in der Produktion und Verbreitung von entwicklungspolitischem Wissen und haben einen hohen Anteil an der Gestaltung entwicklungspolitischer Konsense.

2.3 Private Kapitalströme

Betrachtet man die Situation in der Entwicklungsfinanzierung, kann man prinzipiell feststellen, dass die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit vieler Staaten seit dem Beginn der 1990er Jahre stagniert oder nur leicht steigt und so die meisten europäischen Staaten von der Verpflichtung 0,7% ihres Budgets für EZA auszugeben noch weit entfernt sind. Im gleichen Zeitraum hat die Rolle von privaten Kapitalströmen in der Entwicklungsfinanzierung deutlich zugenommen und neue Formen wie die Entwicklung des privaten Sektors haben an Bedeutung gewonnen. Das heißt, dass nicht nur private Kapitalquellen zugenommen haben, sondern dass sich auch die öffentliche Entwicklungsfinanzierung dem privaten Sektor stärker zugewandt hat. Aus wissenschaftlicher Sicht stellt sich dabei natürlich die Frage: „cui bono?“ Die Annahme, dass es durch private Kapitalströme zu einer Win-Win-Situation kommt von der beide Seiten profitieren, kann nicht automatisch vorausgesetzt werden. Einige Studien zeigen, dass sie zum Teil nicht die erhoffte

¹ Vergleicht man die Summen von bi- und multilateraler Entwicklungsfinanzierung muss man bedenken, dass im Rahmen von Finanzierungen multilateraler Akteure viele andere Financiers mitziehen und diese Programme dann viel größer werden und deshalb solche Projekte eine große Hebelwirkung aufweisen. Bei nationalen ODA-Quoten sind die Staaten verpflichtet Entschuldungsmaßnahmen nicht mit einzubeziehen – man sieht also, dass ein Vergleich von Zahlen immer nur relativ ist.

Wirkung gezeigt haben (vgl. UNCTAD 1999). Private Kapitalströme werden heute als integrale Bestandteile der Entwicklungsfinanzierung erachtet, obwohl sie dieses Prädikat vielleicht gar nicht verdienen. Ein besonders hoher Anteil an ausländischen Direktinvestitionen wird nicht als gutes Zeichen gewertet (vgl. Hausmann/Fernandez-Arias 2000).

Diese Form der Finanzierung wurde vor allem von internationalen Organisationen der Entwicklungsfinanzierung mitgetragen; das betrifft nicht nur die Bretton Woods Institutionen, sondern auch die Vereinten Nationen, die privaten Kapitalströmen einen wichtigen Stellenwert zukommen lassen: „Die Vereinten Nationen und speziell die UNCTAD überschlagen sich geradezu in Auslassungen über den Beitrag transnationaler Konzerne zu Wachstum, Technologietransfer und Exportsteigerung.“ (Betz 2001: 13)

Die Entwicklung manifestiert sich auch in der Tatsache, dass die Summe von ausländischen Direktinvestitionen in EL heute vielfach höher ist, als die Summe der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit. Es stellt sich aber die Frage, ob Investitionen in den Privatsektor überhaupt als Entwicklungsfinanzierung zu betrachten sind, da dabei oft soziale und ökologische Aspekte vernachlässigt werden und es an adäquaten Kontrollmechanismen mangelt .

Die Vorzüge von privaten Kapitalströmen liegen vor allem in der Stärkung und Integration der Finanzmärkte der Entwicklungsländer. Private Kapitalströme sind jedoch nicht gleichmäßig auf alle EL verteilt, sondern konzentrieren sich hauptsächlich auf Middle Income Countries, insbesondere auf Schwellenländer wie China, Indien oder Brasilien, während die ärmsten Staaten, aufgrund fehlender institutioneller und rechtlicher Grundlagen, eher vernachlässigt werden. Außerdem bestehen noch weitere regionale Diversifizierungen, das heißt private Kapitalströme fließen eher nach Lateinamerika und Asien als nach Afrika (vgl. Gruber 2008: 174).

Private Kapitalflüsse zeichnen sich auch dadurch aus, dass sie zumeist mit umfangreichen rechtlichen und politischen Veränderungen in den EL – im Sinne der investierenden Unternehmen – einhergehen. Die Summe privater Kapitalströme lag im Jahr 1968 bei circa 4,7 Mrd. US-Dollar und hat sich bis ins Jahr 2007 auf 342 Mrd. US-Dollar gesteigert, wobei diese Summe vor allem seit dem Beginn der 1990er Jahre überproportional stark angestiegen ist. Dabei sind vor allem ausländische Direktinvestitionen und Portfolioinvestments stark gestiegen, was auch daran lag, dass sich viele kommerzielle Banken aus dem Kreditgeschäft für Entwicklungsländer

zurückgezogen haben (Grabel 2006: 327). In dieser Zeit wurde die Marktöffnung der EL für private Kapitalflüsse von den Bretton Woods Institutionen und anderen Institutionen wie der WTO und der OECD massiv forciert. Vergleicht man die Summe der privaten Kapitalströme mit der Summe der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung, kann man einen starken Bedeutungsgewinn feststellen, den private Kapitalströme in den letzten Jahren erfahren haben. Neben Rücküberweisungen von MigrantInnen spielen ausländische Bankkredite, Portfolio Investments und vor allem ausländischen Direktinvestitionen eine entscheidende Rolle, die seit dem Ende der 1980er Jahre stetig zugenommen haben. Aufgrund ihres hohen Volumens stellen ausländische Direktinvestitionen die größten privaten Kapitalflüsse in Entwicklungsländern dar.

2.4 Schnittstelle zwischen privat und öffentlich: Private Sector Development

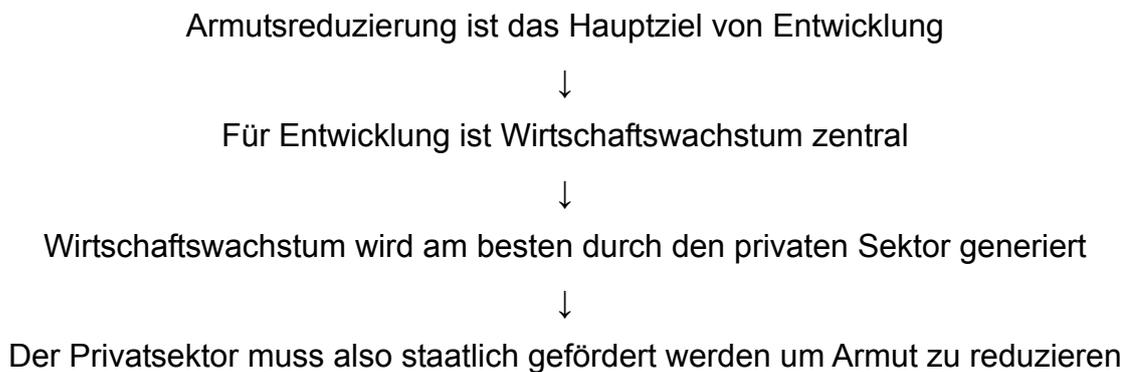
2.4.1 Einführung in die Privatsektorentwicklung

Der Hauptaufgabenbereich sowohl bi- als auch multilateraler Entwicklungsbanken liegt in der Finanzierung von Privatsektorprojekten in Schwellen- und Entwicklungsländern. Betrachtet man die Visionen unterschiedlicher DFIs so wird augenscheinlich, dass dem privaten Sektor gemeinhin eine wichtige Funktion bei der Stimulierung ökonomischen Wachstums, der Schaffung von Arbeitsplätzen sowie allgemeiner sozioökonomischer Entwicklung beigemessen wird (vgl. FMO Web; IFC Web; etc.). Die Betätigungsfelder bzw. die Arbeitsweise der Entwicklungsbanken weisen dabei enge Verbindungen zum Konzept des Private Sector Development (PSD) auf. Aus diesem Grund erfolgt an dieser Stelle ein kompakter Überblick zur Entwicklung und Ausgestaltung des PSD Konzepts um ein genaueres Bild der leitenden Rationale hinter den Tätigkeiten bi- und multilateraler DFIs zu erhalten.

Private Sector Development (PSD) ist heute so allgegenwärtig und erscheint so natürlich, dass es keine der großen Organisationen, die mit diesem Konzept operieren, mehr für nötig hält, dieses ausdrücklich zu definieren oder sich über die genaue Natur und damit einhergehend mit den nötigen Vorbedingungen auseinanderzusetzen. Schulpen/Gibbon (2002: 4) stellen in diesem Zusammenhang fest: „PSD's preconditions are formulated in the most abstract and general ways conceivable and on the implicit basis of an idealized model of the private sector“.

Grundsätzlich hat Polte (2006: 162) Recht, wenn er feststellt, dass die Idee von Private Sector Development nichts Neues ist. Bereits im Jahr 1969 – als das Politikfeld Entwicklungspolitik noch relativ jung war – war im berühmten Pearson-Bericht zu lesen: „[...]Die Erfahrung lehrt, dass ein starker und energischer Privatsektor einen wichtigen Beitrag zum Wirtschaftswachstum zu leisten imstande ist. Ein starker heimischer Privatsektor zieht auch direkte Investitionen aus dem Ausland an, die den Entwicklungsprozess sehr beschleunigen können.“ (Pearson 1969: 89). Diese Erkenntnis spiegelte sich jedoch in den Policies des noch jungen Politikfeldes Entwicklungszusammenarbeit kaum wider, vielmehr wurde (und wird) sie lange Zeit instrumentalisiert um nationalstaatliche Interessen zu verfolgen, während die eigentliche Entwicklungspolitik als patriarchalisch und hilfszentriert beschrieben werden kann. Nur langsam trat eine Fokussierung auf den privaten Sektor aus entwicklungspolitischen Gründen neben anderen EZA-Strategien auf den Plan; erst seit den 1980er Jahren wird diese massiv verfolgt. Schlagwörter wie Privatisierung, Deregulierung, verstärkter Wettbewerb oder Refokussierung der Rolle des Staates fanden Eingang in die Publikationen verschiedener multilateraler Organisationen bzw. bilateraler Geber. Diese Entwicklung muss wohl im Zusammenhang mit einem abnehmendem Vertrauen in einen „starken Staat“ (vgl. Schulpen/Gibbon 2002: 1), bedingt durch die Verstärkung neoliberaler Strömungen und das Vordringen ökonomischer Denkmuster und Rationalitätskonzepte in weite gesellschaftliche Bereiche (Kolonialisierung der lebensweltlichen Strukturen durch Markt und Wirtschaft, vgl. Ulrich 1987), gesehen werden. Die ökonomischen Mainstreamannahmen dieser Zeit gingen davon aus, dass der Einbezug des privaten Sektors in den EL durch die Entwicklungsfinanzierung starkes Wirtschaftswachstum auslösen würde und darauf folgend offizielle Entwicklungszusammenarbeit nur mehr in geringerem Maß notwendig wäre. Wie schon beschrieben gingen ab den 80er Jahren AkteurInnen wie die Weltbank davon aus, dass effektive Entwicklung vor allem über den privaten Sektor stattfinden könne (vgl. Schulpen/Gibbon 2002: 1). Diesen Trend haben dann am Ende des Jahrzehnts die meisten Institutionen der Entwicklungsfinanzierung, darunter auch bilaterale Einrichtungen, übernommen. Selbst die Vereinten Nationen, die der Entwicklung des privaten Sektors anfänglich eher skeptisch gegenüber standen, haben sich seit den 1990er Jahren vermehrt für die Entwicklung des privaten Sektors eingesetzt.

Heute zumindest lautet ein wichtiges Paradigma der Entwicklungspolitik bzw. -ökonomie, dass der Privatsektor der Wachstumsmotor der Entwicklung sein sollte (vgl. Jimoh 2002: 1). Die Logik hinter diesem Paradigma ist, wie Schulpen/Gibbon (2002: 2) beschreiben, relativ einfach:



Ohne diese Annahmen argumentativ einzuführen, formuliert das britische Entwicklungsministerium DfID beispielsweise in seiner Private Sector Development Strategy:

„The private sector is the engine of innovation, investment and growth. Vibrant, competitive markets populated by dynamic private companies offer the most effective way to create wealth, jobs and prosperity for all on a sustained basis“. (DfID 2008: 5)

Aus dieser Sicht auf den Privatsektor wird keinesfalls abgeleitet, dass staatliche Entwicklungszusammenarbeit hinfällig wäre; im Gegenteil, deren Aufgabe ist es, für einen geeigneten institutionellen Rahmen zu sorgen (vgl. Schulpen/Gibbon 2002: 2). In diesem Zusammenhang soll daher darauf hingewiesen werden, dass das Konzept des PSD keinesfalls mit dem Paradigma des Washington Consensus (vgl. Todaro/Smith 2006: 537ff) gleichgesetzt werden kann, der dem privaten Sektor die wichtigste Rolle im Entwicklungsprozess zuschreibt und die Aufgabe des Staates nur darin sieht, möglichst wenig in diesen Entwicklungsprozess einzugreifen – also zu privatisieren, zu liberalisieren und zu deregulieren. PSD hingegen sieht den Staat nicht nur nicht als wichtigsten „Entwicklungshemmer“, sondern betont die Wichtigkeit der staatlichen aktiven Förderung des privaten Sektors bzw. eines unternehmensfreundlichen Umfeldes. Dieses sogenannte „mixed-economy model“ hat vordringlich das Ziel, ein „enabling (business) environment“, also ein förderliches Umfeld, zu schaffen, welches als Grundlage für einen prosperierenden Privatsektor

angesehen wird (vgl. Estrup 2009: 10). Ein Auszug aus dem 2008 publizierten Growth Report der Commission on Growth and Development (CDG 2008: 4f) verdeutlicht diese Auffassung:

„Government is not the proximate cause of growth. That role falls to the private sector, to investment and entrepreneurship responding to price signals and market forces. But stable, honest, and effective government is critical in the long run. The merit of the government, for example, includes maintaining price stability and fiscal responsibility, both of which influence the risks and returns faced by private investors.“

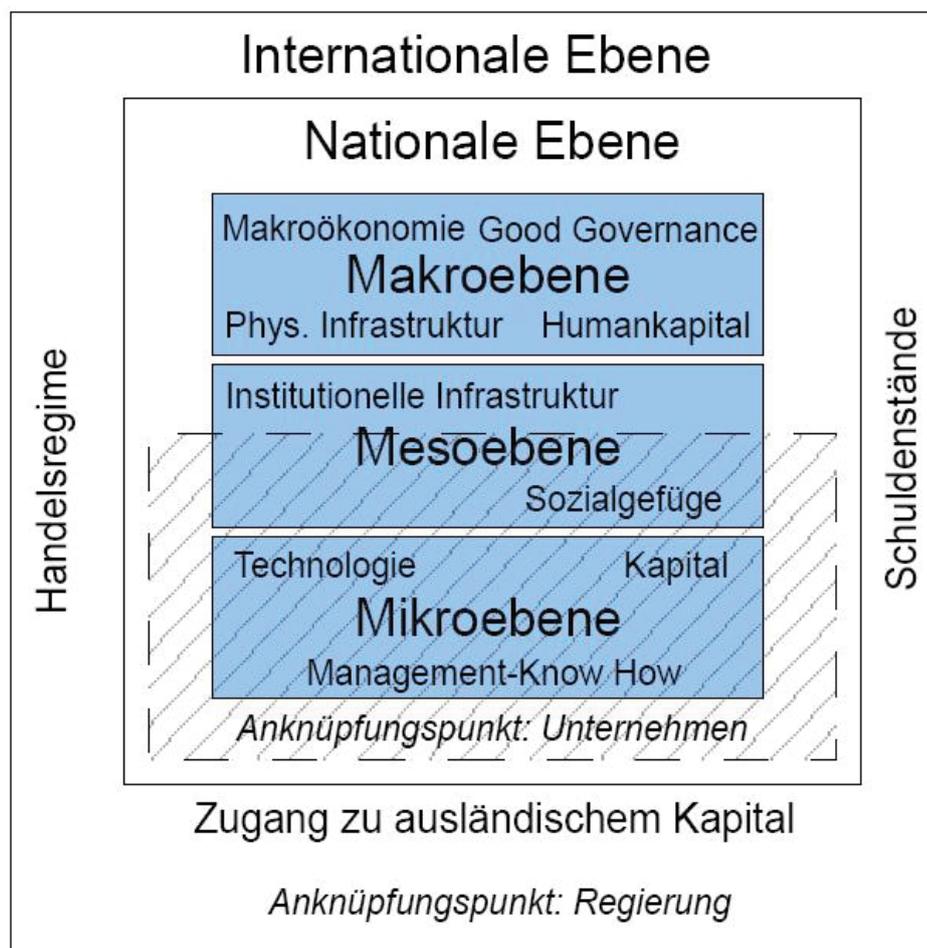


Abbildung 2: Kategorisierung von PSD-Maßnahmen

Quelle: Eigene Darstellung nach Schulpen/Gibbon (2002)

Um den privaten Sektor zu fördern, kann so auf unterschiedlichen Ebenen angesetzt werden (siehe Abbildung 2); zunächst gibt es Voraussetzungen auf nationaler und auf internationaler Ebene. International sind das beispielsweise Handelsregime, Schuldenstände oder Zugang zu Auslandsinvestitionen. Auf nationaler Ebene kann weiter zwischen Makro- und Mesoebene unterschieden werden. Erstere umfasst bei-

spielsweise die Makroökonomie, Infrastruktur, Governance oder Humankapital; letztere bezieht sich vor allem auf die institutionelle Infrastruktur. Während die Internationale sowie die Makroebene vor allem PSD-Maßnahmen beinhalten, die sich in erster Linie auf die Regierungen beziehen und die Mikroebene jene Policies, die direkt am Unternehmen anknüpfen, stellt die Mesoebene eine Art Brücke zwischen diesen beiden Bereichen dar und enthält Elemente, die sich sowohl an die Regierungen als auch an Unternehmen richten (können) (vgl. Schulpen/Gibbon 2002: 3f). Bilaterale Privatsektorfinanzierungsorganisationen sind dieser Einteilung entsprechend in erster Linie der Mikroebene zuzuordnen.

Diese Kategorisierung macht deutlich, dass es sich um ein breites, in weiten Teilen relativ schwer zu fassendes Konzept handelt. Jimoh (2002: 11f) versucht eine Einteilung der verschiedenen PSD-Ansätze zunächst nach der Frage, ob die eingesetzten Policies den Unternehmen des Ziellandes direkt oder indirekt nutzen. Zu den Ansätzen, die den empfangenden Unternehmen direkt nutzen, zählt Jimoh (ebd.: 12ff) einerseits jene Policies, die ein fruchtbares und unterstützendes Umfeld schaffen (vor allem makroökonomische Maßnahmen, aber auch second-generation Interventionen, die beispielsweise Vertrauen und Wettbewerb fördern), sowie andererseits Kommerzialisierungs- und Privatisierungsprogramme. Bei diesen Policies können Geberländer durch finanzielle Unterstützung, aber vor allem durch Technical Assistance und Wissenstransfer in den Entwicklungsprozess eingreifen. Weiters identifiziert Jimoh (ebd.: 15ff) drei Maßnahmenkanäle, die den empfangenden Unternehmen indirekten Nutzen bringen, nämlich Investitionsunterstützungsprogramme, Business Partnership Programme sowie Mixed Credit Programme – also Instrumente, bei denen zwar auch Wissenstransfer wichtig ist, aber der finanzielle Charakter klar im Vordergrund steht. Der Autor schließt die Kategorisierung mit der Kritik, dass auch bei jenen Policies, bei denen zur Zeit vor allem der Geldtransfer im Zentrum steht, der Transfer von Wissen und Technologie besser gefördert werden sollte, da in den Empfängerländern oft das nötige Know-How fehle um die von den Geberländern vorgesehenen Instrumente „richtig“ einzusetzen, bzw. dass auch in die andere Richtung der Informationsfluss nicht gut genug funktioniere, sodass die angebotenen Instrumente nicht ins Umfeld der empfangenden Unternehmen passen (vgl. ebd.: 18ff).

Tatsächlich steht bei aktuellen PSD-Programmen die Förderung des Wissenstransfers und die Kooperation mit den Partnerländern ganz oben auf der Liste. So will beispielsweise das DfID die positiven Effekte seiner PSD-Strategie auf drei Wegen sicherstellen: Erstens durch Zusammenarbeit mit internationalen und nationalen (lokalen) Unternehmen, zweitens durch nähere Zusammenarbeit mit den Regierungen der Partnerländer sowie mit internationalen Organisationen um ein fruchtbares Umfeld für den Privatsektor kreieren zu können, und drittens durch Investitionen in Forschung und Wissensmanagement, um so den privaten Sektor stützen zu können (vgl. DfID 2008: 5). Auch in der deutschen EZA gibt es einen Fokus auf die Förderung des Privatsektors; das BMZ bezeichnet die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft als Schwerpunkt seiner Politik (BMZ: web).

Ein Konzept, das häufig in Verbindung mit Private Sector Development gebracht wird, aber aus analytischer Sicht davon unterschieden werden muss, sind Public Private Partnerships (PPP). Unter PPPs versteht man die Zusammenarbeit zwischen Staat und privaten Unternehmen in konkreten Projekten um öffentliche Dienstleistungen (Straßenbau, Wasserversorgung usw.) zur Verfügung zu stellen. Obwohl es in diesem Bereich an anschaulichen Definitionen mangelt, versteht man im Allgemeinen darunter

„jedes Gemeinschaftsunternehmen, jede Struktur, jeder Vertrag und jede Geschäftsverbindung, die den öffentlichen und den privaten Sektor in eine wirtschaftliche Struktur bindet“ (Weber 2004: 7).

Die BefürworterInnen erhoffen sich von PPPs eine positive wirtschaftliche Entwicklung in Zusammenarbeit mit der öffentlichen Hand, bei gleichzeitiger Unabhängigkeit von politischen Entscheidungsstrukturen. Die Finanzierung dieser Modelle kann über verschiedene Quellen stattfinden, wird aber zumeist von eigens gegründeten Gesellschaften geleistet, die von kommerziellen Banken finanziert werden. In vielen Fällen von PPPs kommt es auch zu einer Risikoverteilung zwischen den Vertragspartnern. Durch diese Modelle wird der Staat zum „Besteller bestimmter Leistungen bei privaten Unternehmen“ (Mooslechner 2004: 131). Trotzdem zeigen PPPs einen deutlichen Unterschied zu normalen Privatisierungen, da bei PPPs die Letztverantwortung beim Staat bleibt (vgl. Weber 2004: 11).

Das Scheitern einiger PPP-Modelle im Rahmen der Entwicklungsfinanzierung lässt einen negativen Beigeschmack aufkommen, denn viele ForscherInnen stellen die Frage, ob die Unterstützung dieser Partnerschaften nicht vor allem wirtschaftlichen Interessen dient. Mit Hilfe von PPPs, so wird argumentiert, können westliche Unternehmen in die EL eindringen und erhalten noch gleichzeitig Unterstützung aus den Töpfen der bi- und multilateralen Entwicklungsfinanzierung: „So geht beispielsweise mit der Umorientierung der Entwicklungspolitik auf die Zivilgesellschaft auch ein neuer Typus der Projektförderung einher, der die zwischenstaatliche Förderung zugunsten von private-public-partnerships verlässt, mit denen Investitionen deutscher Unternehmen in den Ländern des Südens gezielt subventioniert werden.“ (Demirovic 2001:155). Vor allem die Bretton Woods Institutionen treten als UnterstützerInnen von PPP-Projekten auf und so erscheint es wenig überraschend, dass das World Bank Institute Seminare und Programme zum Thema Public Private Partnerships massiv forciert.

Wichtig ist die Abgrenzung von PSD deshalb, weil die privaten Partner nicht zwingend lokale Unternehmen sein müssen und das Ziel somit nicht primär die Förderung des Privatsektors, sondern vielmehr die Versorgung der lokalen Bevölkerung ist. Im Zuge dieser Forschungsarbeit wurde jedoch festgestellt, dass diese Unterscheidung empirisch nicht immer haltbar ist; so werden beispielsweise die PPP-Programme der deutschen Bundesregierung sehr wohl der PSD-Strategie des Entwicklungsministeriums zugerechnet und als Teil derselben diskutiert. Da PPPs im Kontext von DEG, FMO und CDC nur von untergeordneter Relevanz sind und eine Unterscheidung in Bezug auf Forschungsfragen und -ergebnisse keine zusätzlichen Erkenntnisse bringt, wird daher im empirischen Teil der Arbeit auf eine scharfe Trennung verzichtet.

Betrachtet man nur die Mikroebene, so gibt es auch hier wieder viele verschiedene Möglichkeiten wie die empfangenden Unternehmen erreicht werden können. Jimoh 2002 (2ff) identifiziert verschiedene Wege, auf denen die offizielle Förderung von PSD (auf der Mikroebene) erfolgen kann (vgl. Abbildung 3):

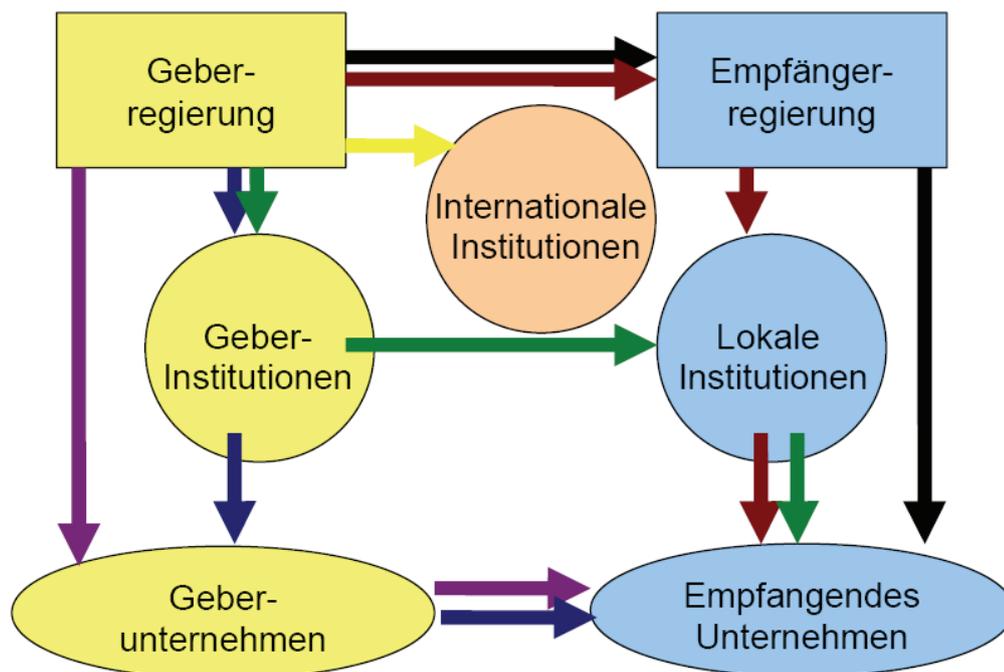


Abbildung 3: Wege der Mikrolevelförderung

Quelle: Eigene Darstellung nach Jimoh (2002)

Anzumerken ist, dass Jimoh unter Geberinstitutionen und lokalen Institutionen vor allem NPOs versteht – eine Definition, die für unsere Zwecke nicht dienlich scheint und daher auf der Seite der Geberländer auf Durchführungsorganisationen und auf der Seite der empfangenden Länder auf lokale, regionale oder auch überregionale Fonds ausgedehnt werden soll. Weiters ist die Feststellung wichtig, dass es keinen perfekten Förderkanal gibt, sondern dass jeder dieser Wege spezifische Vor- und Nachteile aufweist. Beispielsweise existiert ein Trade-Off zwischen den positiven und negativen Effekten der Zwischenschaltung unterschiedlicher Intermediärinstitutionen: Einerseits können zwar spezialisierte oder mit lokalem Know-How ausgestattete Organisationen durchaus große Vorteile bieten, da sie über notwendige Wissensressourcen oder über einen vertrauensvollen Zugang zu den empfangenden Unternehmen verfügen können; andererseits bedeutet jede zusätzliche Organisation einerseits zusätzliche Ausgaben und andererseits verringerte Kontrollmöglichkeiten über den zweckmäßigen Einsatz der verwendeten Mittel. Insofern muss für jede Policy der am besten geeignete Weg gesucht werden.

Das nachstehende Zitat aus dem corporate movie der FMO zeigt wie die Wirkungskette, in Bezug auf PSD, aus Sicht einer DFI funktioniert:

„By investing in the private sector companies can grow. Companies that grow create jobs. People with steady job create a middle-class which is important for political stability. Companies and people pay taxes which can be invested for instance in infrastructure, education and health – all of which leads to lasting self sufficiency“ (FMO corporate movie).

Die hier beschriebene Abfolge entspricht den Grundzügen des PSD-Konzepts. Die Argumentationslinie europäischer Entwicklungsbanken entspricht im Wesentlichen dem schon zuvor beschriebenen Consensus. Als erster Schritt wird auf die enge Korrelation zwischen Wirtschaftswachstum und Armutsreduzierung hingewiesen. Darauf aufbauend wird dargelegt, dass private Investitionen stärker mit Wachstum assoziiert werden als öffentliche Investitionen. Somit ist ein florierender Privatsektor der Motor für ökonomische aber auch soziale Entwicklung. Das größte Hindernis in diesem Prozess stellt der eingeschränkte Zugang zu Kapital für die Privatsektoren in Schwellen- und Entwicklungsländern dar. An dieser Stelle treten die DFIs auf den Plan in dem sie jene Unternehmen und Projekte finanzieren, die Schwierigkeiten haben an privates Kapital zu gelangen. Um auf diesen Umstand hinzuweisen wird auf den Slogan – „Development finance for the missing middle“ – zurückgegriffen (vgl. Dalberg 2010: 10f). Gemeint ist damit, dass kleine und mittlere Unternehmen (KMUs) durch einen erschwerten Zugang zu Investitionskapital gekennzeichnet sind. Während Mikrounternehmen sich an eigens eingerichtete Mikrofinanzinstitutionen und Großunternehmen an internationale Großbanken wenden können, bleiben KMUs häufig auf der Strecke, da ihre Finanzierung als riskant und kostenintensiv wahrgenommen wird. Abbildung 4 zeigt das Argument der Entwicklungsbanken graphisch.

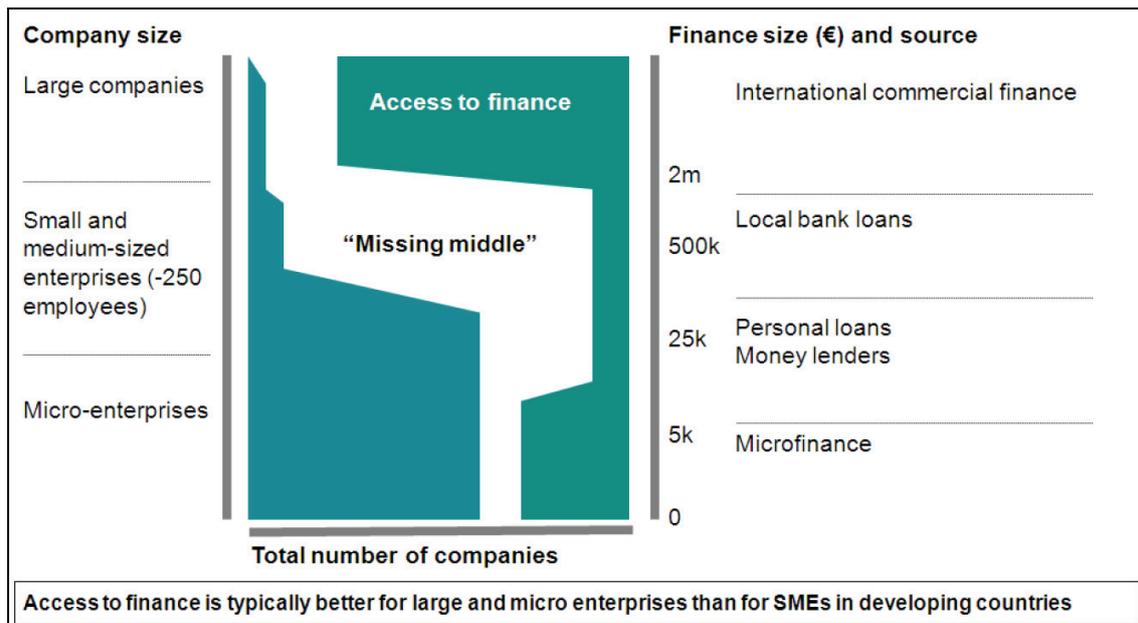


Abbildung 4: The „missing middle“

Quelle: Dalberg (2009): 7

Zu völlig konträren Schlussfolgerungen kommt Sarah Bracking in ihrem Buch *Money and Power*. In ihren Augen sind die DFIs nicht die Lösung des Problems (missing middle), sondern vielmehr dessen Ursache. Die Konzentration von bi- und multilateralen DFIs auf große, profitable Unternehmen in Schwellen- und Entwicklungsländern behindert den Aufbau mittelgroßer Firmen. Dadurch entsteht ein Loch zwischen den wenigen, großen Unternehmen, die beispielsweise afrikanische Ökonomien kontrollieren und den vielen Klein- und Mikrounternehmen, welche im informellen Sektor verhaftet bleiben. Die Art und Weise der Privatsektorförderung wie sie von Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen betrieben wird, so die Quintessenz der Kritik, verschärft die bestehenden Probleme weiter anstatt sie zu lindern (vgl. Bracking 2009: 158).

Die zentrale Frage, die sich vor dem in diesem Kapitel skizzierten Hintergrund stellt, lautet demnach: Ist Private Sector Development für die sozioökonomische Entwicklung einer Gesellschaft per se positiv oder bedarf es geeigneter Begleitmaßnahmen die verhindern, dass bestehende Ungleichverteilungen nicht noch verstärkt werden?

Auch wenn es die Entwicklungsbanken anders sehen mögen, der generelle Tenor wissenschaftlicher Untersuchungen zu PSD widerspricht, zumindest teilweise, der simplizistischen Vorstellung, dass Privatsektorentwicklung automatisch zu Armutsreduzierung führt. Nach Schulpen/Gibbon (2002:12f) müssen PSD

Interventionen der Gebergemeinschaft fünf Punkte erfüllen um ihrem Anspruch gerecht zu werden:

- (a) PSD-Maßnahmen müssen stärker mit den Kernzielen der Entwicklungszusammenarbeit akkordiert werden. Die allein auf theoretischer Ebene formulierte Verbindung zwischen PSD und Armutsreduzierung greift hier zu kurz.
- (b) Die existierenden Durchführungsorganisationen müssen organisatorisch stärker in das bestehende Institutionenkorsett integriert werden, um auftretende Inkohärenzen zu verhindern.
- (c) Die Interessen der westlichen Unternehmenslandschaft müssen aus den PSD-Programmen verbannt werden, da sie dazu führen, dass jene Länder, Sektoren und lokale Partner ausgewählt werden, die die kommerziellen und strategischen Interessen der Geberländer repräsentieren.
- (d) PSD-Programme sollten sich weniger auf den Transfer von technischer Hilfe und Finanzierungen konzentrieren, sondern vielmehr die Entwicklung zentraler Institutionen fördern, welche in Folge eine effektive Regulierung des Privatsektors gewährleisten können.
- (e) Die auf einzelne Länder zugeschnittenen PSD-Maßnahmen müssen sich stärker mit den Gegebenheiten (Stärken, Schwächen, Dynamik) des lokalen Privatsektors auseinandersetzen. Der gegenwärtig praktizierte „one size fits all“ Ansatz wird den Herausforderungen nicht gerecht.

2.4.2 Die Kehrseite der Privatsektorentwicklung

Viele ForscherInnen sehen den Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum (durch die Förderung des privaten Sektors) und Armutsreduktion (als integrales Ziel der Entwicklungsfinanzierung) als nicht gegeben.

“Strong criticisms on the MDBs’ [multilateral development banks] investment in private sector projects have been widely raised for their lack of direct, measurable benefits on development and poverty reduction, as well as problems around adverse social and environmental impacts of the funded projects” (Widadgo 2000: 1)

Die Entwicklung des privaten Sektors bedarf einiger grundlegender Voraussetzungen, nämlich (1) institutionelle und rechtliche Grundlagen, (2) Privatisierungen,

(3) die Entwicklung der nationalen Kapitalmärkte und (4) die Verfügbarkeit von Kapital (Stern 1997: 3). Für Privatsektorentwicklung benötigen die Entwicklungsländer einen Rahmen an Gesetzen, Richtlinien und Vorschriften, welche den privaten Sektor unterstützen und absichern. Die nationalen Verfassungen und Rechtsvorschriften müssen beispielsweise in den Entwicklungsländern Privatisierungen erlauben, sowie die Rechte von ausländischen Investoren in Hinblick auf Besitz- und Konkursvorschriften schützen. Für die Entwicklung des privaten Sektors wurden oft in kürzester Zeit rechtliche Grundlagen geschaffen, die Unternehmen sehr viele Freiheiten einräumen. Neben der Schaffung des rechtlichen Rahmens muss ebenfalls die praktische Umsetzung dieser Richtlinien geschützt und garantiert werden, denn die Implementierung von Rechten ist ein entscheidender Faktor, der sich aber als besonders schwierig darstellt. Ein effektives Justiz- und Gerichtswesen ist daher unabdingbar. Als weitere Grundlage der Entwicklung des privaten Sektors können Privatisierungen gesehen werden, da in vielen Entwicklungsländern nur ein minimaler privater Sektor besteht. Die Vielzahl an Privatisierungen, die in den letzten 20 Jahren in den Entwicklungsländern durchgeführt wurde, hat zu vielen Problemen geführt und nur relativen wirtschaftlichen Erfolg gebracht, da vor allem nationale Eliten davon profitiert haben. Die wirtschaftlichen Effekte von Privatisierungen werden deshalb mittlerweile sehr differenziert betrachtet. So zeigt etwa eine Studie zur Privatisierung von Wasserversorgungsdiensten, dass diese nichts zur Erfüllung des MDG Ziels zu Wasser und Sanitäreinrichtungen beiträgt, sondern die Situation tendenziell noch verschlechtert (vgl. Hall/Lobina 2006). Der Grad des Zusammenhangs zwischen Privatisierungen und der Kapitalmarktentwicklung hängt von der gegenseitigen Abhängigkeit ab und variiert stark:

„The connection between the financial deepening and widening and privatization has worked in three different directions: trading of shares of enterprises on primary and secondary securities markets, creation of privatization funds (which act as mutual funds), and involvement of banks.” (Stern 1997: 7)

Der Abbau des öffentlichen Sektors und die gleichzeitige Zunahme von Privatisierungen wurden in den letzten Jahren von vielen internationalen Organisationen unterstützt. Ein weiterer negativer Aspekt, den Privatisierungen mit sich bringen, ist die Tatsache, dass es in vielen Entwicklungsländern zu Scheinprivatisierungen im öffentlichen Sektor gekommen ist (vgl. Frankel 2005: 187). Damit einher ging auch eine deutliche Zunahme der Korruption in den EL und eine

weitere Bereicherung von Eliten. Aufgrund der vielen negativen Entwicklungen durch Privatisierungen hat sich in den letzten Jahren vor allem in Südamerika ein Trend ergeben, dass Regierungen bereits privatisierte Unternehmen wieder verstaatlichen, da der vorherige Privatisierungsprozess nicht legal ablief bzw. nicht die erhofften wirtschaftlichen Effekte zeigte. Vor allem in diesen Staaten werden Privatisierungen und die Privatsektorentwicklung mittlerweile sehr kritisch gesehen. Als weitere Voraussetzung für die Entwicklung des privaten Sektors wird die Verfügbarkeit von Kapital erachtet. Da die meisten kommerziellen Banken in den Entwicklungsländern kein Investitionskapital zur Verfügung stellen können, wird dieser Mangel durch ausländische Direktinvestitionen verringert. Neben diesen Voraussetzungen für die Entwicklung des privaten Sektors auf nationaler Ebene bestehen auch internationale Voraussetzungen, die internationalen Handel und Investitionen betreffen und beispielsweise von der WTO durchgesetzt werden (vgl. Schulpen/Gibbon 2002: 2). Dabei muss man beachten, dass die Grundannahmen zur Privatsektorentwicklung auf einen funktionierenden Markt setzen, der aber, wie man aus der aktuellen Finanzkrise lernen kann, in der Realität nicht besteht. Ebenfalls nicht außer Acht zu lassen ist die Tatsache, dass viele Geberstaaten über die Finanzierung der Privatsektorentwicklung immensen Einfluss auf die rechtlichen und institutionellen Strukturen der Nehmerstaaten nehmen können.

Es erscheint als besonders schwierig die Privatsektorentwicklung zu verallgemeinern, denn sie kann über verschiedene Kanäle stattfinden. Erstens kann die Finanzierung vom Geberstaat oder der Geberorganisation an die Regierung eines EL gehen, die dann den Aufbau des privaten Sektors fördert. Dies kann aber an der in vielen EL üblichen Korruption scheitern und nur geringe positive Effekte mit sich bringen. Zweitens kann die Privatsektorentwicklung auch ohne die Regierungen der EL stattfinden, d.h. die Finanzierung läuft über NGOs oder private Unternehmen (vgl. Jimoh 2002: 4-11). Doch auch in diesem Zusammenhang ergeben sich Probleme der Transparenz und der Korruption und vor allem stellt sich die Frage nach den entwicklungspolitischen Effekten dieser Programme. Die Tatsache, dass neben den institutionellen und rechtlichen Voraussetzungen auch die Kanäle der Finanzierung der Privatsektorentwicklung kritisch zu betrachten sind, zeigt die Problematik dieser Form der Finanzierung.

Weiters kann die Entwicklung des privaten Sektors über verschiedene Formen stattfinden, das heißt der private Sektor kann direkt oder indirekt finanziert werden. Beschäftigt man sich mit der Entwicklung des privaten Sektors, stellt die die „Private Sector Development Strategy“ der Weltbank Gruppe aus dem Jahr 2002 ein Schlüsseldokument dar. Sie gibt bestehenden Diskurs der Bretton Woods Institutionen wieder. Die gesamte Privatsektorentwicklung der Weltbank Gruppe basiert auf diesem Paper. Dabei wird die Privatsektorentwicklung als effektives Mittel zur Armutsreduktion gesehen, die über Wirtschaftswachstum stattfinden soll.

Infolge dessen soll sich eine höhere Lebensqualität für die einheimische Bevölkerung ergeben (vgl. Weltbank 2002: i). Trotzdem wird in dem Dokument betont, dass nicht ausschließlich Privatisierungen forciert werden sollen und dass auch der Staat eine entscheidende Rolle inne hat. Dessen ungeachtet behandelt die Strategie vor allem die rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen für die Privatsektorentwicklung in den EL. In weiterer Folge bleibt diese Strategie aber sehr schwammig und zeigt, dass die „Betonung der Strategie sehr stark auf der Bereitstellung möglichst guter Bedingungen für private Investoren sowie auf verstärktem Einfluss des Privatsektors auf nationale Entwicklungsstrategien“ liegt (vgl. Küblböck 2004: 13). Viele andere Aspekte, die aber für die positive Entwicklung durch den Privatsektor vonnöten sind, werden in dieser Strategie vernachlässigt. So wird etwa nicht angeführt, was zu beachten wäre, damit ausländische Direktinvestitionen entwicklungspolitische Effekte nach sich ziehen. Küblböck nennt in diesem Zusammenhang Beschäftigung lokaler Schlüsselkräfte, Besteuerung wie einheimische Unternehmen, Bezug von Vorleistungen lokaler Unternehmen und Umwelt- und Sozialstandards. Insgesamt fehlen Hinweise zur politische, sozialen und kulturellen Einbettung.

In Zusammenhang mit der Entwicklung des privaten Sektors stellt sich vor allem auch die Frage der Kohärenz dieser Programme mit anderen entwicklungspolitischen Maßnahmen. Die UnterstützerInnen der Privatsektorentwicklung sehen die Kohärenz vor allem in der armutsverringenden Wirkung des durch die Privatsektorentwicklung ausgelösten Wirtschaftswachstums. Viele ForscherInnen sehen demgegenüber die negativen Aspekte der Entwicklung des privaten Sektors als dominant und identifizieren einen Mangel an Kohärenz (vgl. Schulpen/Gibbon 2002: 9). Ein anderer Aspekt der Kohärenzfrage kann in der für die Privatsektorentwicklung notwendigen

Öffnung der Märkte gefunden werden. Denn während die meisten Programme zur Entwicklung des privaten Sektors eine komplette Marktöffnung der EL gegenüber ausländischen Produkten fordern, ist demgegenüber die Marktöffnung der Geberländer oft beschränkt (vgl. Schulpen/Gibbon 2002: 10f). Trotzdem erscheint die Entwicklung des privaten Sektors per se nicht negativ. Das Problem stellt in diesem Zusammenhang zumeist die zu wenig weitreichenden Bedingungen der Privatsektorentwicklung dar, d.h. dass Privatsektorentwicklung mit anderen Maßnahmen einhergehen muss, wie etwa dem Aufbau effizienter Staatsstrukturen oder der Regulierung ausländischer Direktinvestitionen. Es stellt sich nun die Frage wie die Entwicklung des privaten Sektors in der Praxis aussieht und ob es sich dabei wirklich um effektive Maßnahmen handelt.

In diesem Zusammenhang erscheint es verblüffend, dass die Anzahl der groß angelegten Evaluierungsstudien über die Privatsektorentwicklung begrenzt ist. Von den großen Institutionen der Entwicklungsfinanzierung wie der Weltbank wurden bis jetzt nur sehr wenige und kleine Projekte der Privatsektorentwicklung evaluiert (vgl. McKenzie 2009). Diese werden dann zwar als erfolgreich eingestuft, aber es werden auch Probleme der Umsetzung festgestellt.

Man kann davon ausgehen, dass aus der Privatsektorentwicklung zwar durchwegs positive Entwicklungen entstehen können, trotzdem noch viele ungeklärte Fragen bestehen, die sich vor allem mit der entwicklungspolitischen Kohärenz der Privatsektorentwicklung mit anderen entwicklungspolitischen Maßnahmen beschäftigen.

Diese einführende Diskussion des Konzeptes Private Sector Development soll also zusammenfassend zeigen, dass PSD zwar kein neuer Ansatz ist, aber erst seit zwei bis drei Jahrzehnten aktiv verfolgt wird. Es geht dabei nicht um die Ausschaltung der Regierung zu Gunsten des privaten Sektors, sondern um die Betonung der besonderen Rolle der Unternehmen für die Förderung des Wirtschaftswachstums und damit einhergehend, so die Annahme, für die Reduzierung der Armut. Die daraus abgeleitete Erkenntnis, dass sich staatliche Entwicklungsbemühungen vor allem auf die Förderung des privaten Sektors niederschlagen sollen, kann sich auf

unterschiedlichste Policyansätze auswirken, die auf verschiedene wirtschaftliche Ebenen abzielen und an verschiedenen gesellschaftlich-politischen Einheiten ansetzen. In der entwicklungspolitischen Community wird PSD großteils als entwicklungsfördernd und demnach positiv bewertet.

Während die Literatur keinen besten Weg zur Förderung des privaten Sektors kennt und staatliche PSD-Programme für gewöhnlich unterschiedliche Ansätze kombinieren, sind DEG, FMO, und CDC auf die Mikroebene spezialisiert und fördern so Unternehmen des Empfängerlandes entweder auf direktem Weg oder auf Umwegen über Unternehmen der Geberländer oder lokale, regionale oder überregionale Organisationen (insbesondere Fonds).

2.4.3 Die Europäischen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen (EDFI)

DEG, FMO und CDC sind Teil der European Development Finance Institutions (EDFI). Das ist ein Verbund von fünfzehn bilateralen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen, die sich zusammengeschlossen haben um besser kooperieren zu können und um Kontakte mit den Europäischen Institutionen, insbesondere der Europäischen Kommission und der Europäischen Investitionsbank herzustellen.

Alle Mitglieder von EDFI sehen es als ihren Auftrag Privatsektorentwicklung voranzutreiben, stehen großteils unter der Aufsicht des Staates und arbeiten auf kommerzieller Basis (vgl. EDFI 2006: 1). Die Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen haben sich 1992 in Brüssel zusammengeschlossen, das neueste Mitglied ist die OeEB (Österreichische Entwicklungsbank). Durch die Vernetzung wird eine Harmonisierung von Umwelt- und Sozialstandards angestrebt bzw. sie ist bereits passiert, wodurch den KundInnen erleichtert wird gleichzeitig mit mehreren europäischen DFIs zusammenzuarbeiten (vgl. ebd.). Der Kunde oder die Kundin muss sich nur mit einem Financier auseinandersetzen, dies spart Zeit und vor allem Transaktionskosten. Diese Harmonisierungen sind auch an die Konferenzen von Paris und Accra angelehnt. Im Mai 2009 etwa unterzeichneten die Mitglieder eine Erklärung zur verantwortlichen Finanzierung, die im Wesentlichen hervorstrich, dass der Respekt von Menschenrechten und Umwelt eine Voraussetzung für Investitionen sind. Damit wurde ein weiterer Schritt in Richtung Harmonisierung gemacht. Gemeinsame Sektoren-Ausschlusslisten, Definitionen von ökologischen und sozialen

Kategorien und Vereinbarungen zu Due Dilligence und Monitoring dieser Vertragsbedingungen bestehen bereits. Dabei stützt sich EDFI auf die UN Declaration of Human Rights, die ILO Core Conventions und die IFC Performance Standards on Economic and Social Sustainability sowie dazugehörige Gesundheits- und Sicherheitsrichtlinien (vgl. EDFI 2009b).

Insgesamt beträgt das EDFI-Portfolio 16,9 Milliarden Euro und knapp 4000 Projekte, die derzeit in Entwicklungsländern realisiert werden (Zahlen aus 2008, vgl. Interview Ian Lachmund für Diplomarbeit Gössinger/Hammler). Allein im Jahr 2008 betragen die Neuzusagen 5,2 Milliarden Euro. Ziel des Verbundes ist neben Informationsaustausch und Harmonisierung vor allem das „voneinander Lernen“ (IL). So verwendet etwa der Großteil der EDFI-Institutionen bereits das Geschäftspolitische Projektrating, das von Thomas Koch, Leiter der Volkswirtschaftsabteilung der DEG, entwickelt wurde. Dies erleichtert den internen Vergleich von gesamtwirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Effekten. Letztendlich spielt auch die Vermarktung von entwicklungspolitischen Effekten auf europäischer Ebene eine Rolle. Das EDFI-Büro in Brüssel weist 1,5 Stellen auf (vgl. IL).

NAME	LAND	NAME	LAND
BIO	Belgien	CDC	Großbritannien
COFIDES	Spanien	DEG	Deutschland
FINNFUND	Finnland	FMO	Niederlande h
IFU/IØ	Dänemark	NORFUND	Norwegen
OeEB	Österreich	PROPARCO	Frankreich
SBI/BMI	Belgien	Sifem	Schweiz
SIMEST	Italien	SOFID	Portugal
SWEDFUND	Schweden		

Tabelle 1: Die European Development Finance Institutions (EDFI)

Die Bewertung der Rolle des EDFI-Zusammenschlusses als Akteur im Politikfeld Privatsektorfinanzierung muss jedenfalls gemischt ausfallen. Einerseits sind wie beschrieben Anpassungsbestrebungen zwischen den einzelnen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen zu beobachten. So erfolgt beispielsweise im Verband wie beschrieben ein Prozess der Standardsetzung, der etwa den Projektauswahlprozess einzelner DFIs durchaus verändern könnte. Andererseits entstand der Verbund erst

relativ spät und aus bereits etablierten DFIs, insofern ist der Einfluss auf den Gründungsprozess und die Formulierung der grundsätzlichen Policies der etablierten DFIs ausgeschlossen. Gegen einen großen Stellenwert spricht außerdem die Tatsache, dass die Ressourcen des Verbundes nur relativ eingeschränkt sind (etwa die beschriebenen 1,5 Planstellen im Zentralbüro).

3 DEG – „Wir unternehmen Entwicklung.“

Im Folgenden soll ein kurzer Überblick über die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) – eine der besprochenen DFI – gegeben werden.

Die DEG wurde am 14. September 1962 als Deutsche Gesellschaft für wirtschaftliche Zusammenarbeit/Deutsche Entwicklungsgesellschaft von der Bundesrepublik Deutschland gegründet. Der Gründungsgedanke beschränkte sich damals auf die Förderung von Investitionen westdeutscher Unternehmen (vgl. Hein 2006: 47). Heute unterstützt die Entwicklungsgesellschaft auch Unternehmen aus anderen Ländern und ihr Auftrag hat im Laufe der Jahre Modifikationen erlebt. Erklärtes Ziel der DEG ist laut Homepage die Entwicklung und der Aufbau von privatwirtschaftlichen Strukturen in Entwicklungsländern, dadurch soll nachhaltiges Wirtschaftswachstum gefördert und in weiterer Folge die Lebensbedingungen vor Ort verbessert werden. Die DEG selbst definiert ihre Arbeit wie folgt: „Wir engagieren uns dabei ausschließlich in Projekten, die entwicklungspolitisch sinnvoll, umwelt- und sozialverträglich sind. Unserem entwicklungspolitischen Auftrag und unseren Umwelt- und Sozialgrundsätzen fühlen wir uns besonders verpflichtet: Sie bilden den bestimmenden Rahmen unserer Arbeit.“ (DEG: web).

3.1 Einige Kennzahlen

Der Sitz der DEG befindet sich in Köln und sie beschäftigt dort 418 MitarbeiterInnen, zusätzlich hat sie mehrere Außenbüros in Schwerpunktländern eingerichtet. Sie verfügt über ein Eigenkapital von 1,34 Milliarden Euro, 4,701 Milliarden Euro umfasste das Portfolio im Jahr 2009. Das Neugeschäft steigerte sich bis 2008 stetig, 1,225 Millionen Euro erreichte es damals (im Vergleich: 464 Milliarden Euro im Jahr 2002); im Jahr 2009

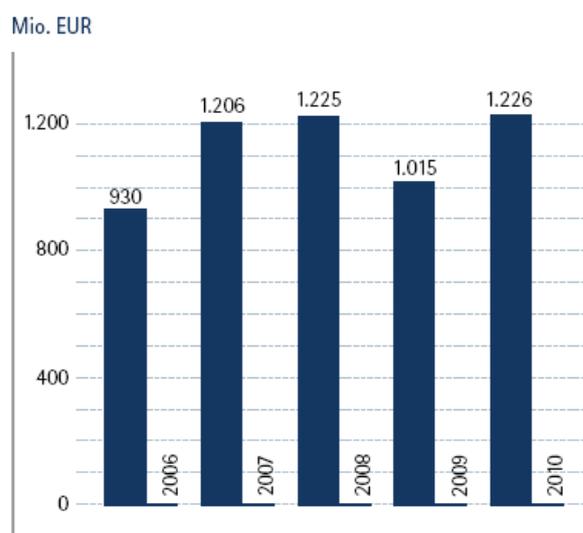


Abbildung 5: Entwicklung der DEG-Neuzusagen

Quelle: DEG (2011): 7

erfuhr es jedoch einen leichten Einbruch (vgl. DEG: web). Auch für die DEG selbst kommt der starke Geschäftszuwachs überraschend. „Die Milliarde, da müssen wir uns erst daran gewöhnen, die haben wir vor zwei Jahren sozusagen überschritten, 2007 das erste Mal.“ (IL). Angesichts der wirtschaftlichen Gesamtsituation 2009 einen Bilanzverlust von 50 Mio. Euro (2008: Bilanzgewinn von 20 Mio. Euro) (vgl. DEG 2010).

Arbeiten mit Eigenkapital und im eigenen Risiko ist ein Kennzeichen der DEG, sie bekommt kaum Zuschüsse aus dem öffentlichen Haushalt – die Mittel aus dem Bundesbudget belaufen sich auf ein Prozent. Das BMZ nimmt nach wie vor „entwicklungspolitische Steueraufgaben“ wahr, dies drückt sich vor allem dadurch aus, dass der Staatssekretär des Ministeriums das Amt des Vorsitzenden des Aufsichtsrates innehat. Innerhalb des BMZs ist das Institutionengrundsatzkomitee für die großen Institutionen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit zuständig, unter anderem auch für die DEG (vgl. HT).

Im Folgenden soll ein kurzer Überblick über das Leistungsangebot der DEG, ihre Länder- und Branchenschwerpunkte, sowie ihren entwicklungspolitischen Auftrag gegeben werden.

3.2 Grundlagen der Projektfinanzierung und allgemeine Investitionsbedingungen

Die DEG stellt langfristiges Investitionskapital für private Unternehmen zur Verfügung, und zwar zu marktorientierten Konditionen. Das bedeutet, dass die PartnerInnen keine Zinssubventionen oder andere Produkte mit Grants-Charakter erhalten – einzige Ausnahme stellt das vom BMZ mitfinanzierte PPP-Programm dar, dass zwar entwicklungspolitisch als wichtig eingestuft wird, aber nur einen kleinen Teil der Aktivitäten der DEG abdeckt (vgl. IL). Das Rational hinter der marktorientierten Projektfinanzierung ist nicht nur der Gedanke, dass die DEG mit eigenen Mitteln arbeitet und eine subventionierte Kreditvergabe ihren eigenen Fortbestand gefährden würde, sondern auch die Befürchtung, dass eine Finanzierung zu marktfernen Konditionen die geförderten Projekte in ihrem Bestehen gefährden könnte. Denn, so das Argument, Unternehmen die das Marktumfeld nicht

kennen (lernen) und sich nicht um den gleichen Grad an wirtschaftlicher Effizienz bemühen müssen wie ihre sich an den Kapitalmärkten finanzierenden KonkurrentInnen, könnten am Markt nicht bestehen, wenn die DEG sich am Projektende als Financier zurückzieht (vgl. HT). Aus einem ähnlichen Grund fordert die DEG von den ProjektpromotorInnen auch einen Eigenmittelanteil von 50%, denn nur so kann sichergestellt werden, dass diese auch ein starkes Eigeninteresse am finanziellen Erfolg des Projektes haben und dass das Moral-Hazard-Risiko minimiert wird (vgl. IL). Um das Projektrisiko zu streuen, tritt die DEG nur in Einzelfällen als Alleinfinancier auf, insbesondere dann aber nicht, wenn es sich um Projekte mit großem Volumen handelt. Generell wird versucht, lokale FinanzpartnerInnen zu gewinnen; oft sind die GeschäftspartnerInnen auch international tätige Geschäftsbanken oder andere bi- oder multilaterale Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen. Fallweise vermittelt die DEG auch Mittel aus öffentlichen Programmen und arrangiert weitere Finanzierungsarten; insofern geht ihre Rolle über jene der reinen Geldgeberin hinaus und umfasst vor allem die Gesamtkoordination der Projektfinanzierung und die einschlägige strategische Beratung der Projektunternehmen (vgl. IL).

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht sind die wichtigsten Finanzierungskriterien ein qualifiziertes Management des Projektunternehmens und damit einhergehend eine hohe Kreditwürdigkeit; um sicherzustellen, dass das Unternehmen schon ein gewisses Know-How mitbringt, muss es auch eine Erfolgsbilanz nachweisen können. Gemeinsam mit einer plausiblen, fundierten Geschäftsstrategie, einem solide durchgerechneten Investitionsplan und einer gründlichen Marktanalyse, die die Sinnhaftigkeit der Investition untermauert, sollen diese Faktoren das Investitionsrisiko minimieren. Neben diesen (bank-)betriebswirtschaftlichen Bedingungen stellen auch eine gute Corporate Governance, die Einhaltung (oder Einführung) von Umwelt- und Sozialstandards sowie die erwarteten entwicklungspolitischen Effekte des Projektes eine Grundlage der Investitionsentscheidung dar (vgl. IL, HT). Diese Punkte werden im Kapitel Projektauswahl eingehend beschrieben.

3.3 Finanzprodukte

Die DEG bietet eine breite Palette an Finanzprodukten an, sodass für jedes Projekt ein passendes, maßgeschneidertes Paket geschnürt werden kann. Dieser Prozess

kann je nach Projektvolumen eineN MitarbeiterIn auch mehrere Monate lang beanspruchen, was auch impliziert, dass die DEG keine „Finanzprodukte von der Stange“ anbietet (vgl. IL); dennoch lassen sich einige Produktgruppen identifizieren. Im Allgemeinen reicht das Angebot von verschiedenen Typen der Beteiligung über Mezzanin-Finanzierungen bis hin zu unterschiedlichen Darlehensarten und Garantien. Vom Volumen her stellen Darlehen das wichtigste Finanzinstrument dar: hier machte das Neugeschäft im Jahr 2008 knapp 800 Millionen Euro aus, gegenüber rund 250 Millionen Euro an Mezzanin-Finanzierungen, etwa 160 Millionen Euro an Beteiligungen und ungefähr 30 Millionen Euro an Garantien (vgl. IL).

Darlehen haben ein maximales Volumen von 25 Millionen Euro und werden in der Regel mit einer Laufzeit zwischen vier und zehn Jahren vergeben, wobei der Kredit in Euro oder US-Dollar (manchmal auch in einer Lokalwährung) ausbezahlt wird. Wie beschrieben orientiert sich der Zinssatz dabei am Markt (vgl. DEG: web). Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf die Problematik, dass dort, wo die DEG als Financier auftritt, eigentlich kein entsprechender Markt vorhanden ist, denn sonst wäre die Vorgabe der Subsidiarität nicht erfüllt. Insofern können die vereinbarten Zinssätze nur annäherungsweise an jene für ähnliche Projekt- oder Länderrisiken angelehnt werden. Wie der Zinssatz konkret gestaltet ist (fest oder unterschiedliche variable Formen), wird für jedes Projekt einzeln verhandelt, genauso wie die Ausgestaltung der Besicherung, in der Regel das Anlagevermögen des Unternehmens im Investitionsland (vgl. DEG: web).

Beteiligungen erfolgen immer zeitlich begrenzt mit klar definierten Exitregeln und immer als Minderheitsaktionär, d.h. in der Regel mit einem Anteil unter 25%, nie aber über 45% – 50%. (vgl. IL). Das hat mehrere Gründe, vor allem jenen, dass die DEG ihre Kompetenzen in der Projektfinanzierung und nicht in der unternehmerischen Tätigkeit an sich sieht (vgl. HT). Die Risikokomponenten können variabel ausgestaltet sein (die Palette reicht von risikoabgesicherten Beteiligungen bis zu Risikobeteiligungen); fallweise hält die DFI auch Stimmrechte sowie einen Sitz im Aufsichtsrat der jeweiligen Gesellschaft (vgl. DEG: web). Aus entwicklungspolitischer Perspektive ist diese Möglichkeit insofern attraktiv als dass sie der DEG durch Beratung und Mitgestaltung einen größeren Einfluss auf die operative Tätigkeit der Projektunternehmen und somit (auch) auf den entwicklungspolitischen Effekt gibt; der

Preis für diese Möglichkeit ist ein stark gesteigerter Aufwand seitens der DEG (vgl. IL). Insgesamt gesehen sind Beteiligungen deutlich riskanter als Darlehen, weshalb die DEG das Volumen jeder Beteiligung relativ gering hält (vgl. IL).

Mezzanin-Finanzierungen stellen eine Mischform zwischen Eigen- und Fremdkapital dar und treten in zahlreichen, jeweils ans Projekt angepassten Ausgestaltungen auf. Denkbare Formen der Mezzanin-Finanzierung sind beispielsweise Darlehen, deren Zinssatz erfolgsabhängig ist, wo das Kapital an sich also zwar als Fremdkapital eingestuft werden muss, aber die Art des Risikos dem von Eigenkapital entspricht, i.e. die DEG als Financier nimmt sowohl am Gewinn als auch am Verlust der Projektunternehmen teil (vgl. IL). Eine weitere Möglichkeit stellen Beteiligungen dar, die eine Option enthalten, nach Ablauf der vereinbarten Frist zu einem vorher vereinbarten Preis zu verkaufen: Verzinsung und Risiko entsprechen hier eher einem Darlehen, das Instrument an sich aber eher einer Beteiligung (vgl. IL). Auch verschiedene andere Wandlungsmöglichkeiten und Nachrangigkeiten stellen häufig verwendete Elemente von Mezzanin-Finanzierungen dar (vgl. DEG: web).

Die Entscheidung, welches dieser Instrumente für ein konkretes Projekt passend ist, wird in einem mehrstufigen Prozess gefällt. Die Akquisition der Projekte erfolgt durch die Regionalabteilungen, die für Vorauswahl und Vorstrukturierung verantwortlich sind; hier werden grundlegende Anforderungen an die Projektfinanzierung geklärt, etwa ob der/die ProjektpromotorIn über ausreichend Eigenkapital verfügt, über welche Laufzeit eine Finanzierung benötigt wird, welche denkbaren Mitfinanciers (z.B. Hausbank) es gibt und so weiter. Sind diese Fragen geklärt, wird das Projekt hausintern an die zuständige Sektorabteilung übergeben, deren MitarbeiterInnen ExpertInnen in der Finanzierung bestimmter Branchen sind. Erst hier erfolgt eine genauere Strukturierung der Finanzierung in enger Kooperation mit den ProjektpartnerInnen (vgl. IL). Jedes Finanzprodukt, das „adäquat und erforderlich“ (HT) ist, kann von der DEG angeboten werden – Einschränkungen gibt es hier nur bei Derivaten und anderen innovativen Finanzinstrumenten. Diese Einschränkung ergibt sich daraus, dass die DEG aus rechtlicher Sicht keine Bank, sondern ein Kreditinstitut ist, das nur bestimmte Bankgeschäfte (insbesondere Darlehensgeschäfte und Beteiligungen) ausüben darf (vgl. IL).

3.4 Sektor- und Länderstrategie

Sektorschwerpunkte

Die DEG verfolgt generell keine Sektorstrategie, sondern ist für Investitionen in nahezu allen Wirtschaftsbereichen offen, da die Sichtweise vertreten wird, dass für erfolgreiche Entwicklung (i.e. für nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum) alle Wirtschaftssektoren wichtig sind (vgl. TK). Schwerpunkte stellen jedoch die Sektoren Agrarwirtschaft, Infrastruktur, Verarbeitende Industrie sowie der Finanzsektor dar (vgl. DEG: web). Für diese Sektoren gibt es auch jeweils eigene Abteilungen (vgl. IL). Da sich aber nahezu alle Investitionsvorhaben in eine dieser Kategorien zuweisen lassen, erscheint es sinnvoller, danach zu fragen was die DEG nicht finanziert; die entsprechenden Wirtschaftsbereiche hat die DFI in einer Ausschlussliste zusammengefasst (vgl. DEG 2010). Die (überschaubare) Liste jener Fälle, die eine Finanzierung durch die DEG ausschließen, überrascht nicht und enthält beispielsweise:

- Produktion oder Geschäftstätigkeiten, die Zwangsarbeit oder Kinderarbeit in Anspruch nehmen
- Produktion von oder Handel mit jedwedem Produkt oder jedwede Geschäftstätigkeit, die nach den Gesetzen oder Bestimmungen des Gastlandes oder nach internationalen Konventionen oder Verträgen rechtswidrig sind.
- Jedwede Geschäftstätigkeit, die Pornografie oder Prostitution beinhaltet
- Zerstörung kritischer Lebensräume
- Produktion oder Vertrieb rassistischer, antidemokratischer und/oder neonazistischer Medien (DEG 2010)

Zusätzlich gibt es noch Fälle, in denen eine Projektfinanzierung nur dann ausgeschlossen ist, wenn bestimmte „Tätigkeiten einen wesentlichen Teil [laut Fußnote mehr als 5-10% der Bilanz oder des Finanzierungsvolumens] der Haupttätigkeiten eines Projektponsors oder des Projektes ausmachen“ (DEG 2010); hierzu gehört die Produktion von oder der Handel mit Waffen und Munition, Tabak und Spirituosen sowie der Betrieb von Spielkasinos u.ä..

Auch wenn sich keine klar formulierte Sektorstrategie ergibt, so gibt ein Blick auf die Aufteilung des Neugeschäfts nach Sektoren Auskunft darüber, in welchen Bereichen sich die DEG besonders engagiert. Wie Abbildung 6 zeigt macht der Finanzsektor

volumsmäßig mit 305 Millionen Euro (etwa 30%) den größten Teil des Neugeschäftes 2009 aus, gefolgt von der verarbeitenden Industrie (276 Millionen Euro bzw 27%), dem Infrastrukturbereich (251 Millionen Euro bzw. 25%), der Agrarwirtschaft (141 Millionen Euro bzw. 14%) und schließlich dem Dienstleistungsbereich (41 Millionen Euro bzw. 4%).

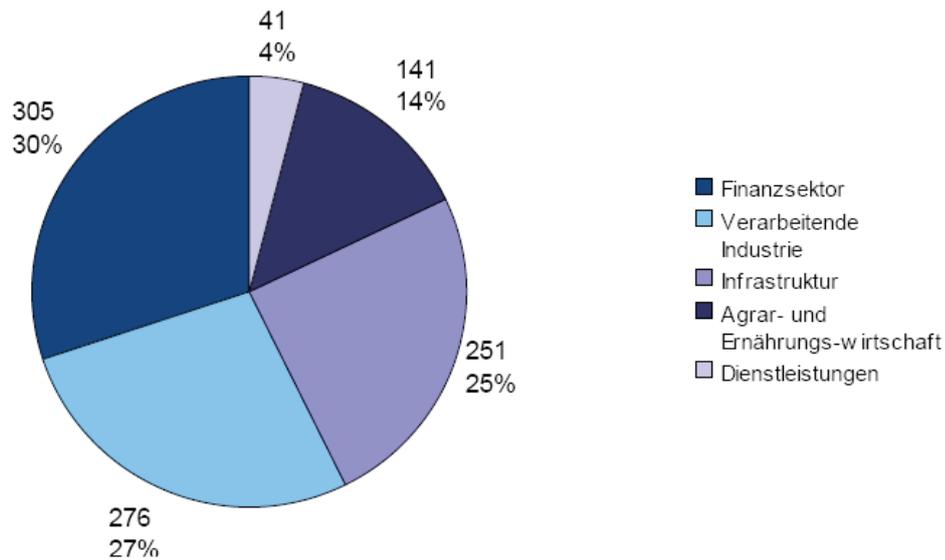


Abbildung 6: Neugeschäft 2009 nach Sektoren (in Millionen Euro und %).

Quelle: Eigene Darstellung nach DEG: web

Diese Zahlen schwanken zwar von Jahr zu Jahr recht stark, die Rangordnung der Sektoren ist jedoch stabil. So machte der Finanzsektor etwa 40% des Neugeschäftes im Jahr 2008 aus, die verarbeitende Industrie 23%, der Infrastrukturbereich 19%, die Agrarwirtschaft 15% und der Dienstleistungsbereich 3% (vgl. DEG 2009b: 6); auch im Jahr 2007 stellte der Finanzsektor mit 50% klar den größten Bereich dar, wieder gefolgt von der verarbeitenden Industrie mit 23% und dem Infrastruktursektor mit 18%. Lediglich der Anteil der Dienstleistungsbranche war mit 8% höher und jener der Agrarwirtschaft mit 7% kleiner als in den Vergleichsjahren (vgl. DEG 2008: 71).

Insgesamt lässt sich somit ein unausgesprochener Fokus auf den Finanzsektor erkennen, wenn seine Bedeutung im Vergleich zu den letzten Jahren auch zurückgegangen ist². Woraus sich dieser Schwerpunkt ergibt, ist unklar – die Entscheidung, ob ein Projekt von der DEG (mit)finanziert wird oder nicht, hängt jedoch offensichtlich nicht davon ab, welchem Sektor es zugerechnet werden kann.

² Betont werden soll in diesem Zusammenhang aber, dass es sich hier um eine volumsmäßige Betrachtung handelt; über die Anzahl der Projekte in den jeweiligen Sektoren liegen den AutorInnen keine Informationen vor.

Kritisch betrachtet kann der mangelnde Fokus auf einzelne Sektoren auch als ein Resultat dessen gesehen werden, dass in den einzelnen Ländern nicht so viele Projekte zur Verfügung stehen und die kleineren DFI daher in der Auswahl ihrer Projekte keineswegs so frei sind, wie sie das gerne hätten – vielmehr müssen sie möglicherweise „nehmen, was sie kriegen“ (vgl. PW) .

Länderstrategie

Insgesamt erstreckt sich das Portfolio zur Zeit auf über 512 Unternehmen in 84 Partnerländern (vgl. DEG 2009b: 4), 40 Prozent der Projekte befinden sich dabei in „Hochrisiko- und Niedrigeinkommensländern“ (IL). Dieser Prozentsatz ist allerdings keine Vorgabe, sondern der mehr oder weniger zufällig entstandene Status Quo. Dass die DEG – was diese Projektländer betrifft – keine sehr strenge Strategie verfolgt, wird auch bei folgendem Zitat deutlich:

„Wir sind relativ reaktionär tätig, also wir haben nicht so die Draufsicht und sagen wir *müssen* jetzt in dem Land oder *das* wollen wir, *den* Schwerpunkt haben wir, aber häufig ist es so, dass wir angesprochen werden oder dass wir ein Projekt finden und uns dann überlegen, ob wir dieses Einzelprojekt machen wollen oder nicht“ (SB)

Insgesamt möchte man sich aber an die Länderstrategie des BMZ anlehnen (also beispielsweise Afrika als Schwerpunktregion betreuen); da die DEG jedoch nur in Kooperation mit privaten InvestorInnen tätig wird, kann sie die genaue Verteilung ihrer Mittel auf die einzelnen Regionen nicht so einfach bestimmen wie andere Durchführungsorganisationen das können (vgl. HT). Ein Bemühen die Länderstrategie des BMZ nachzubilden ist aber deutlich erkennbar; so werden Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa als Schwerpunktregionen der DEG bezeichnet (vgl. DEG: web). In den letzten drei Jahren war stets Asien die Region mit den meisten Finanzierungszusagen: 2009 entfielen auf diese Region 46% des Neugeschäfts (vgl. DEG: web), 2008 37% (vgl. DEG 2009b: 6) und 2007 34% (vgl. DEG 2008: 70). Hinzuweisen ist außerdem auf den wachsenden Anteil Afrikas, das nach Angaben der DEG schon seit mehreren Jahren einen besonderen Schwerpunkt ihrer Geschäftstätigkeit darstellt (vgl. TK): In absoluten Zahlen wuchsen die Neuzusagen an Projektunternehmen aus dieser Region vom 91,2 Millionen Euro im Jahr 2004 (vgl. DEG 2009b: 6) beständig auf das Rekordvolumen von voraussichtlich 266 Millionen Euro im Jahr 2010 an, was den beachtlichen Anteil von 26% am Neugeschäft darstellt (vgl. DEG: web). Hervorzuheben ist dieser stark wachsende Anteil besonders deshalb, weil Afrika unter den InvestorInnen immer noch als

besonders risikoreiche Region gilt und es schwierig ist, hier gute Projekt- und FinanzierungspartnerInnen zu finden (vgl. TK). Eine umgekehrte Entwicklung zeigt sich bei der Entwicklung der Neuzusagen für die Region Europa/Kaukasus/Türkei: erhielt diese 2007 noch 32% der Finanzierungszusagen, ging dieser Anteil auf 20% im Jahr 2008 und schließlich auf nur mehr 8% im Jahr 2009 zurück (vgl. DEG: web, DEG 2009b: 6, DEG 2008: 70). Vor dem Hintergrund des Investitionsbooms konventioneller InvestorInnen in diesen Regionen ist diese Entwicklung sicherlich als positiv zu bewerten.

Auch an der Auswahl der Projektländer gibt es Kritik: So fällt auf, dass China und Indien ganz oben auf der Liste der FinanzierungsempfängerInnen stehen – zwei Länder, die mit anhaltenden überdurchschnittlichen Wachstumsraten als große

	Afrika	Asien	Europa	Lateinamerika	Summe	Vorjahr 31.12.2008
Finanzierungsinstitute	6,2%	12,5%	15,8%	7,0%	41,5%	42,3%
Verarbeitende Industrie	2,8%	13,4%	6,5%	5,7%	28,4%	29,4%
Verkehr, Nachrichten, Infrastruktur	2,7%	2,9%	0,6%	2,3%	8,5%	8,2%
Sonstige Dienstleistungen, Handel, Tourismus	1,6%	2,1%	3,7%	2,0%	9,4%	8,9%
Energie- und Wasserversorgung	1,5%	2,7%	0,5%	2,3%	7,0%	6,9%
Landwirtschaft, Forsten, Fischerei	1,8%	1,4%	0,9%	0,5%	4,6%	3,9%
Bergbau, Steine, Erden	0,6%	-	-	-	0,6%	0,4%
Summe	17,2%	35,0%	28,0%	19,8%	100%	
Vorjahr, 31.12.2008	15,4%	32,5%	33,4%	18,6%		100%

Tabelle 2: Portfolio der DEG nach Kontinenten und Branchen.

Quelle: DEG (2010)

Zukunftsmärkte gelten und InvestorInnen aus aller Welt anziehen. Dass die DEG hier noch eine subsidiäre Rolle spielen kann, erscheint zweifelhaft. In der DEG rechtfertigt man sich mit dem Argument, dass in Indien und China trotzdem noch viele Menschen (teilweise weit) unter der Armutsgrenze leben und sich auch ausländische InvestorInnen nur auf bestimmte Regionen der Länder konzentrieren würden (vgl. IL).

3.5 Entwicklungspolitischer Auftrag und Umwelt- und Sozialstandards

Bevor sinnvoll untersucht werden kann, nach welchen Kriterien die DEG ihre Projekte auswählt, muss geklärt werden vor welchem Hintergrund dies geschieht, insbesondere welche klar artikulierten und still mitschwingenden Annahmen bzw. Definitionen bezüglich der entwicklungspolitischen Relevanz getroffen werden. Auf der Homepage der DEG ist dazu zu lesen:

„Die DEG fördert private unternehmerische Initiative in Entwicklungs- und Reformländern, um zu nachhaltigem Wachstum und zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen vor Ort beizutragen. Dazu stellen wir privaten Unternehmen langfristiges Kapital für Investitionen in diesen Ländern bereit.“ (DEG: web).

Und weiter:

„Nur erfolgreiche und nachhaltig lebensfähige private Unternehmen generieren wirtschaftliches Wachstum. Sie schaffen Arbeit und Einkommen, tragen durch die Produktion wettbewerbsfähiger Produkte zur Verbesserung der Devisenbilanz der Länder bei, tragen durch ihre Steuerzahlungen zu den Staatseinnahmen bei und erhöhen durch die Verarbeitung lokal verfügbarer Ressourcen die Wertschöpfung im Lande.“ (DEG: web).

Die Entwicklungsfinanzierungsinstitution möchte also auf dem Weg der Privatsektorförderung das Wirtschaftswachstum ankurbeln, von dem, so die Annahme, wichtige Impulse für Volkswirtschaft und Gesellschaft ausgehen. Konkret wird dieser entwicklungspolitische Auftrag in vier Zielen formuliert: Durch die Finanzierung von Direktinvestitionen soll das BIP-Wachstum stimuliert werden; durch die Bereitstellung von langfristigem Investitionskapital soll das Risiko der InvestorInnen verringert und somit ihre Aktivität gesteigert werden; durch die Förderung von Projekten in Regionen, in denen noch wenige internationale InvestorInnen aktiv sind, soll zur Diversifizierung der Kapitalströme und zum besseren Zugang dieser Regionen zu den internationalen Finanzmärkten beigetragen werden („Pionierfunktion“); und schließlich soll der Aufbau lokaler Finanzmärkte gefördert werden, die vor allem regionalen Klein- und Mittelunternehmen Zugang zu Investitionskapital verschaffen (vgl. DEG: web). Auf der Mikroebene tragen erfolgreiche Unternehmen zur gesellschaftlichen Entwicklung bei, indem sie einerseits neue Beschäftigte einstellen können und diesen

andererseits Zugang zu Fortbildung und betrieblicher Gesundheitsversorgung bieten; durch die Einführung von CSR- und Umweltstandards profitiert auch das Umfeld dieser Unternehmen (vgl. SB). Die Unternehmen, die Finanzierungen in Anspruch nehmen, müssen sich nämlich bestimmten Umwelt- und Sozialstandards unterwerfen. Als Anhaltspunkt verwendet die DEG diesbezüglich die International Finance Corporation-Performance Standards und die Sozialstandards der International Labour Organisation (vgl. IL).

Zusammengefasst sieht die DEG ihren entwicklungspolitischen Auftrag dann als erfüllt, wenn – ganz dem Ansatz der Privatsektorentwicklung folgend – über die Förderung von Unternehmen das Wirtschaftswachstum stimuliert und diesen der Zugang zu Finanzmärkten erleichtert werden kann. Operationalisiert wird dieser Ansatz durch die Gleichsetzung von unternehmerischem Erfolg mit hohen entwicklungspolitischen Effekten. Die Möglichkeit, dass es einen Trade-Off zwischen diesen beiden Größen geben oder dass ein erfolgreiches Unternehmen unter bestimmten Umständen sogar negative Effekte auf die gesamtgesellschaftliche Entwicklung haben könnte, wird in der DEG als nicht sehr relevant eingeschätzt. Unter dem Hinweis auf Erfahrungen aus der Geschäftstätigkeit der DEG vertritt die DFI die Meinung, dass

„[...] es meistens so [ist], dass das Hand in Hand geht, dass ein Projekt, das sehr rentabel ist, meistens auch entwicklungspolitische Effekte hat. Und das Umgekehrte gilt auch: ein unrentables Projekt hat meistens auch schwache entwicklungspolitische Effekte.“ (SB)

Das wird von anderer Seite durchaus kritisch gesehen. Ute Hausmann von FIAN Deutschland weist beispielsweise darauf hin, dass der Export von Agrarprodukten (Soja, Bananen...) negative makroökonomische Konsequenzen haben kann (beispielsweise eine Verschlechterung der Terms of Trade oder für die restliche Volkswirtschaft negative Effekte auf den Wechselkurs), insbesondere dann, wenn ein Unternehmen *erfolgreich* ist (also hohe Umsatzzahlen aufweist) (vgl. UH). Ein zweites großes Problem im engen Entwicklungsbegriff sieht Hausmann darin, dass das von der DEG verfolgte Entwicklungskonzept im Widerspruch zum Entwicklungsweg, den sich die betroffenen Länder vorgenommen haben, stehen kann, hier verweist sie vor allem auf transnational tätige Unternehmen.

3.6 Background des DEG-Personals

Als wichtiges Kriterium bei der Rekrutierung ihrer MitarbeiterInnen nennt die DEG Erfahrungen im Bankensektor, entwicklungspolitische Kenntnisse werden weniger betont. So heißt es etwa in einer Stellenausschreibung für einE InvestmentmanagerIn auf der Homepage, dass „mehrjährige einschlägige Erfahrungen im Investitionsgeschäft“ gewünscht sind; am Ende der Anzeige wird erwähnt, dass „Interesse und Gespür für entwicklungspolitische Zusammenhänge“ das Profil abrunden sollte (vgl. DEG: web). Dies ist sehr schwammig formuliert, kann schwer festgemacht werden und wird wohl nicht ausschlaggebendes Kriterium bei der Auswahl sein.

Für alle Neuzugänge ist aber jedenfalls eine entwicklungspolitische Schulung vorgesehen. Einige der MitarbeiterInnen haben auch einen entwicklungspolitischen Background. So stammen mehrere aus dem Nachwuchsprogramm des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (vgl. PW).

3.7 Im Dienst der deutschen Wirtschaft?

Bezüglich der Unternehmen, die um Förderung ihrer Projekte ansuchen, lautet die offizielle Linie, dass es keine Präferenz für bestimmte Herkunftsländer der Unternehmen gibt. Bei der Gründung der DEG in den 60er Jahren galt Exportförderung als eines der wesentlichen Ziele, Finanzierungen standen nur heimischen Unternehmen offen (vgl. BMZ 1962), später bot die Entwicklungsfinanzierungsinstitution auch Förderungsmöglichkeiten für europäische Unternehmen an und heute werden weltweit Unternehmen gefördert. „Der Bezug zur deutschen Wirtschaft ist in keinsten Weise zwingend“, beteuert der Vertreter des Entwicklungsministeriums Hans-Hermann Täuber (vgl. HT). Auch von Seiten der DEG wird ein direkter Zusammenhang zwischen Exportförderung und Entscheidung für die förderungswürdigen Projekte stark zurückgewiesen: „Entwicklungspolitisch sehen wir das als die wesentliche Aufgabe, die eine DFI wie die DEG zu tätigen hat: Es geht nicht darum ein wie auch immer geartetes nationales Interesse zu fördern, sondern Privatwirtschaft in den Entwicklungsländern zu unterstützen und da spielt es ja keine Rolle, ob das ein deutscher oder ein kenianischer Unternehmer ist“, beteuert der Leiter der volkswirtschaftlichen Abteilung Thomas Koch. Dennoch verfolgt die

DEG bezüglich der Förderung von Unternehmen aus Deutschland ein strategisches Ziel und hat eigens dafür eine Abteilung eingerichtet, „die sich per Gesetz um deutsche Mittelständler kümmert“ (vgl. IL). Ein Viertel des Geschäftes wird mit deutschen Unternehmen durchgeführt, drei Viertel mit lokalen Unternehmen (vgl. TK). In einem Artikel den Koch in der Zeitschrift für Evaluation veröffentlicht hat klingt das dann so:

„Eine besondere Zielgruppe der DEG sind kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Bei den direkten Projektfinanzierungen sind dies *zunächst deutsche* mittelständische Unternehmen, die von der DEG bei ihren Auslandsaktivitäten begleitet werden, aber *auch lokale* mittelgroße Unternehmen.“ (Koch 2007a: 11; Hervorhebungen AG/KH)

Diese Formulierung klingt nach einer größeren Fokussierung auf deutsche Unternehmen, als das an anderer Stelle kommuniziert wird. Auch wenn die heimischen Unternehmen keine vergünstigten Konditionen oder den Vorzug gegenüber jenen erhalten, die im Ausland ansässig sind, „natürlich legt man sehr, sehr großen Wert darauf deutsche Unternehmen zu bedienen“, so auch DEG-Pressesprecher Ian Lachmund (IL 2009). Im Widerspruch zur Behauptung, dass deutsche Unternehmen im Projektauswahlprozess jenen anderer Länder komplett gleichgestellt sind, steht neben dem Bestehen der auf deutsche Unternehmen konzentrierten Abteilung die Tatsache, dass Projektanträge deutscher Unternehmen im weiter unten vorgestellten Projektauswahlprozess zusätzlich Punkte erhalten – wenn auch wenige in Relation zur zu erreichenden Punktezahl (vgl. Braun 2005: 36).

Weitaus pointierter formuliert das Verhältnis zwischen DEG und Wirtschaft Markus Sterr vom staatlichen Deutschen Entwicklungsdienst, indem er die DEG als „Instrument der Außenwirtschaftsförderung“ bezeichnet. „Das wird ihnen die DEG vielleicht nicht direkt bestätigen, aber das wird schon so gesehen. Die 1999 ins Leben gerufene PPP-Fazilität der Bundesregierung war zunächst nur für deutsche Unternehmen offen und wurde erst später auf Unternehmen der EU und 2008 auf Unternehmen der Partnerländer erweitert. Die deutsche Wirtschaft hat ein ganz klares Interesse, dass die Entwicklungszusammenarbeit sehr viel stärker im Dienst der Außenwirtschaft stattfindet“, beschreibt Sterr, Mitarbeiter des Referats Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung im DED. Sterr ortet in diesem Zusammenhang auch einen großen Einfluss von politischen Interessen, in Zeiten der Wirtschaftskrise stehe Deutschland als Exportnation unter Druck und der Ruf der

Wirtschaft werde laut, dass Entwicklungsfinanzierung verstärkt mit Außenwirtschaftsförderung Hand in Hand gehen solle (vgl. MS).

Die Bewertung der Rolle der Außenwirtschaftsförderung in der Projektauswahl der DEG kann somit nicht eindeutig beurteilt werden. Es gibt klare Hinweise darauf, dass dieser Aspekt zumindest eine Nebenrolle im Finanzierungsgeschäft der DFI spielt, wenn auch die Zeiten, in denen die Förderung heimischer Unternehmen ausdrückliches Ziel der DEG war, vorbei sind.

4 FMO – „Be social, make profit.“

Die niederländische Entwicklungsbank - Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V. (Netherlands Development Finance Company; FMO) - wurde 1970 gegründet. Seit 1977 besitzt der niederländische Staat, genauer das Finanzministerium, 51% des Unternehmens (Limited Liability Company, N.V.)³ und ist somit größter Anteilseigner. Des Weiteren sind große niederländische Geschäftsbanken (insgesamt 42%) sowie Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und individuelle Investoren (die restlichen 7%) an der Entwicklungsbank beteiligt (vgl. FMO Web; FMO 2010a: 5).

Das vorrangige Ziel auf dem die Tätigkeiten der Entwicklungsbank basieren, besteht darin, Unternehmertum in aufstrebenden Volkswirtschaften (*emerging economies*) zu unterstützen, um auf diesem Wege nachhaltige Entwicklung zu fördern. Artikel 3 der Statuten der Bank setzt fest:

„The Company's objective is to make a contribution to the development of the business sector in developing countries in the interest of the economical and social advancement of these countries, in keeping with the goals of the governments of the relevant countries and the Dutch government's policy with regard to development assistance“ (FMO 2009c: 2).

Konkret, so die Vision der Bank, begünstigt ein prosperierender Privatsektor nachhaltige ökonomische, ökologische und soziale Entwicklung. Die Aufgabe einer „unternehmerischen Entwicklungsbank“ (*entrepreneurial development bank*)⁴ in diesem Prozess ist die Bereitstellung von Kapital, die Gründung eines Netzes globaler Partner und gleichzeitig ein stetiger Wissenstransfer. FMOs Kerngeschäft ist die Förderung des Finanzsektors in Entwicklungsländern. Der Fokus liegt dabei auf langfristigen Finanzierungsformen mit einem verhältnismäßig höheren Risiko. Ein besonderes Augenmerk wird auf das Additionalitätsprinzip (*additionality*) gelegt, welches als handlungsleitender Grundsatz der Entwicklungsbank angesehen werden kann. FMO stellt seine Unterstützung in Form von Finanzdienstleistungen nur zur Verfügung, wenn der Markt dieser Aufgabe nicht nachkommt oder die Konditionen des Marktes nicht adäquat bzw. angemessen sind. Die Palette der angebotenen Finanzprodukte umfasst sowohl gewöhnliche Darlehen (*loans*) und Garantien

³ Die exakte niederländische Bezeichnung lautet: *Naamloze vennootschap*

⁴ Selbstbezeichnung (vgl. FMO 2009b: 2)

(*guarantees*) als auch Unternehmensbeteiligungen (*equity participations*) und syndizierte Kredite (*syndicated loans*). Die langjährige Expertise innerhalb der Bank, aber auch die Kooperation mit lokalen Banken und anderen Institutionen ermöglicht die Entwicklung von „maßgeschneiderten“ Lösungen für den lokalen Privatsektor. Die positiven Effekte dieses Engagements, so die Überzeugung der Bank, reichen jedoch über bloße ökonomische Entwicklung hinaus. Durch die Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien sowie Aspekte der Unternehmensführung entsteht eine nachhaltige entwicklungspolitische Wirkung (*sustainable development impact*) (vgl. FMO 2009b; FMO Web).

4.1 Einige Kennzahlen

Mit einem Investitionsportfolio von knapp 4,6 Milliarden Euro (2009) gehört die niederländische Entwicklungsbank zu den größten bilateralen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen (Development Finance Institutions, DFIs) weltweit. Gemessen am Jahr davor (2008: 4,2 Mrd. Euro) wuchs das Investitionsvolumen 2009 um ca. 10%. Vor allem vor dem Hintergrund der Ende 2008 ausgebrochenen Finanzkrise wird dieser Wert bankintern als positiv empfunden, auch wenn die Zuwachsraten in den Jahren 2007 und 2008 noch jeweils über 20% lagen. In absoluten Zahlen betrug die Summe neuer Investitionen (*new commitments*), 2009, 911 Millionen, Euro ein Rückgang gegenüber dem 2008: (1,3 Mrd. Euro) um 403 Millionen Euro (bzw. ca. 30%). Diese Entwicklungen kamen für die MitarbeiterInnen der Entwicklungsbank nicht überraschend. Bereits die letzten Monate des Jahres 2008 ließen die negativen Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise erahnen. Im Jahr 2009 erwiesen sich primär die hohen Renditen aus Unternehmensbeteiligungen als stark rückläufig. Weiters können auch die in Zusammenhang mit den ökonomischen Turbulenzen notwendig gewordenen Wertberichtigungen für Kredite, Garantien und Beteiligungen (*equity investments*) als Indikatoren für diese Trendumkehr angesehen werden. Sie hatten zur Folge, dass der Gewinn mit Jahresabschluss sowohl 2008 (48 Mio. Euro) als auch 2009 (60 Mio. Euro) nicht an die hohen Werte von vor der Krise anschließen konnte. Trotz bzw. gerade wegen der aktuell schwierigen Situation auf den internationalen Finanzmärkten⁵ sieht sich FMO als Entwicklungsbank dazu

⁵ Laut Schätzungen des Institute of International Finance (IIF) lagen die privaten Kapitalströme in Richtung der *emerging markets* 2009 bei \$435 Mrd. Dies ist ein Rückgang gegenüber dem Wert von 2008 (\$667 Mrd.), jedoch weniger dramatisch als ursprünglich prognostiziert. Gemessen am Spitzenwert im Jahr 2007, war das IIF von einem 82%igen Einbruch ausgegangen. Aktuelle

verpflichtet, die bestehenden KlientInnen nicht im Stich zu lassen und auch weiterhin aktiv nach neuen Investitionsmöglichkeiten zu suchen. Dabei geht die Bank jedoch von einem moderateren (im Vergleich zu den Vorjahren) Wachstum des Portfolios von ca. 10% aus (vgl. FMO 2010a: 25; 2009a: 8-13, 17; 2009c: 5; EDFI 2009a: 4).

	2009 ¹⁾		2008		2007	
	€ mln	%	€ mln	%	€ mln	%
Low income	1,834	40	1,536	37	1,230	36
Lower-middle income	2,012	44	1,896	45	1,535	45
Upper-middle income	752	16	750	18	638	19
Total	4,598	100	4,182	100	3,403	100

1) The 2009 figures are based on the World Bank country list definitions as per January 1, 2008 for low, lower-middle and upper-middle income countries.

Tabelle 3: Investitionsportfolio nach Einkommensgruppen

Quelle: FMO (2010a): 5

FMO kann beim Abschluss neuer Investments auf zwei unterschiedliche Finanzierungsquellen zurückgreifen. 82% des gesamten Portfolios werden dabei aus eigenen Mitteln, genannt FMO-A, auf eigenes Risiko finanziert. Für die restlichen 18% werden Mittel aus sogenannten Government Funds herangezogen. Im Auftrag der Regierung (verschiedene Ministerien) verwaltet FMO insgesamt 5 Programme (Gesamtvolumen 2009: 721 Millionen Euro) mit dem Ziel, in den ausgewählten Bereichen „größere“ entwicklungspolitische Effekte zu erzielen. Diese zusätzliche Finanzierungsquelle trägt nicht unwesentlich zum Umstand bei, dass der Anteil des Portfolios in Afrika bei 29% liegt. Auch bei den neu abgeschlossenen Verträgen (2009) liegt Afrika mit 32% der Investitionssumme an der Spitze. Diese Entwicklung wird von der Bank besonders herausgestrichen, da Afrika der Kontinent mit der höchsten Konzentration an Ländern mit niedrigem Einkommen (*low income countries*, LICs) ist. Gemessen am gesamten Portfolio (FMO-A und Government Funds) FMOs lag der Anteil (2008) von Investitionen in LICs bei 37%. Betrachtet man jedoch nur die auf „eigene Rechnung“ (FMO-A) getätigten Investments, so fällt diese Zahl auf 31% und liegt damit unter der gemeinsam mit dem Staat formulierten Zielvorgabe von 35% (vgl. FMO 2010a: 25f; 2009c: 7; SL).

Alle Aktivitäten FMOs werden von Firmensitz in Den Haag aus gesteuert. Die Bank verfügt über keine Niederlassungen außerhalb der Niederlande. Diese sehr

Schätzungen gehen jedoch von Rückgängen in der Größenordnung von 70% aus (vgl. Suttle/Krauss/Mazzacurati 2010).

zentralisierte Arbeitsweise wird bankintern positiv bewertet. Herausgestrichen werden vor allem die kurzen Informations- und Entscheidungswege, die ein effizientes Arbeiten innerhalb transparenter Strukturen ermöglichen. Gegen Außenstellen sprechen vor allem betriebswirtschaftliche Überlegungen: „In the past we used to have some local offices as well but it turned out that from a cost perspective that wasn't efficient enough“ (SS & JH). Um dem Vorwurf entgegen zu treten, man verfüge über zu wenig lokale Expertise, wird auf das breite Netz globaler KlientInnen verwiesen. Einer lokalen Kleinbäurin, so ein gängiges Argument, die einen Mikrokredit von einer lokalen Finanzinstitution erhält, welche wiederum von FMO unterstützt wird, sei auf diese Weise besser geholfen, als wenn die Entwicklungsbank selbst diese Rolle übernimmt (vgl. AB & SS). Des Weiteren werden Kooperationen mit globalen PartnerInnen eingegangen, die über andere Sektorexpertisen verfügen. Dazu gehören multi- und bilaterale Finanzinstitutionen wie IFC, EBRD, DEG oder Proparco sowie private Banken wie Rabobank, ING, ABN AMRO, Citibank und Standard Bank (vgl. FMO 2009a: 11, 41).

FMO versucht gemäß dem eigenen Status als *public-private development bank* eine Vorreiterrolle im Bereich Corporate Governance zu übernehmen. Den Bestimmungen des niederländischen Zivilgesetzbuches folgend, besitzt FMO eine zweistufige Vorstandsstruktur zusammengesetzt aus dem Vorstand (Board of Directors) und dem Aufsichtsrat (Supervisory Board). Im Jahr 2009 beschäftigte FMO durchschnittlich 279 Personen. Eine Bank, so der Tenor unter den MitarbeiterInnen, die von ihren PartnerInnen und KlientInnen transparente Governance Strukturen verlangt, hat die Verpflichtung mit gutem Beispiel voran zu gehen. Im Sinne nachhaltiger entwicklungspolitischer Effekte für alle Stakeholder, fördert FMO die Umsetzung solider Corporate Governance in den finanzierten Organisationen. Um die eigene Unabhängigkeit zu unterstreichen, bewarb sich FMO bei der niederländischen Zentralbank (De Nederlandsche Bank, DNB) um die offizielle Anerkennung als Bank. Da die Entwicklungsbank schon länger international gültige Standards des Bankenwesens befolgte, erhielt sie am 14. März 2008 die Banklizenz und steht seither unter Aufsicht der DNB⁶. „Although most of our internal policies and reporting processes were already in place and fully aligned with the requirements of the Dutch

⁶ FMO ist dazu verpflichtet, vierteljährlich die aktuelle BIZ-Ratio (Methode der *Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ)* zu Berechnung der Eigenkapitalquote) an die niederländische Zentralbank zu übermitteln (vgl. FMO 2009a: 76).

Central Bank, official bank status is a stamp of professionalism that is easily recognized by many of our financial-sector clients in emerging markets“ (ebd., 9). FMO wird darüber hinaus von der Rating Agentur Standard & Poor's mit einem AAA Rating bewertet. Diese ausgezeichnete Reputation ermöglicht der Bank eine Refinanzierung auf den Finanzmärkten zu äußerst günstigen Konditionen und ermutigt idealerweise andere InvestorInnen, Seite an Seite mit FMO zu agieren (vgl. ebd., 30f, 40f; AB & SS).

HISTORICAL OVERVIEW	2009	2008	2007	2006	2005	2004
Share of committed portfolio in Africa (%)	29	28	27	26	26	23
Share mezzanine and equity (%)	45	43	42	35	32	28
Committed portfolio (€ MLN)	4,598	4,182	3,403	2,735	2,409	1,991
Local currency, excluding loans, hedged by TCX (%)	15	16	17	13	11	10
New contracts (€ MLN)	911	1,314	1,315	937	699	605
Net profit (€ MLN)	60	48	105	134	73	37
Result sale of equity (€ MLN)	16	78	73	74	9	14
Government funds (incl. FOM) of committed portfolio (%)	18	17	21	21	16	14
Shareholders' equity (€ MLN)	1,327	1,229	1,182	1,083	950	784

Tabelle 4: Kennzahlen (FMO) im historischen Überblick

Quelle: FMO (2010a): 26

4.2 Finanzprodukte & Finanzdienstleistungen

Die niederländische Entwicklungsbank sieht sich als „Entrepreneurial Development Bank“: Aufstrebende Unternehmen in Entwicklungs- und Schwellenländern generieren durch die Schaffung von Arbeitsplätzen nachhaltige entwicklungspolitische Effekte. Die Aufgabe der Entwicklungsbank ist es eben jene Unternehmen bei ihren Tätigkeiten zu unterstützen und auf diesem Weg zu nachhaltiger Entwicklung beizutragen. Die Vision FMOs lautet demnach:

„Our vision is that a thriving private sector will lead to lasting economic and social development, which will empower people to employ their skills and improve their quality of life. We therefore push boundaries through continuous innovation in development finance. We provide capital, knowledge and partnerships to ambitious entrepreneurs and financial institutions, to the benefit of current and future generations in developing countries“ (FMO 2010a: 4).

FMO hat die Möglichkeit ihren KlientInnen die volle Bandbreite verschiedener Finanzprodukte und Dienstleistungen anzubieten. Die angebotene Palette enthält

gewöhnliche Darlehen, Garantien, syndizierte Kredite und auch Produkte mit höherem Risiko wie Equity Investments und verschiedene Formen der Mezzaninefinanzierung (Tabelle 5 zeigt eine Aufschlüsselung der eingesetzten Finanzprodukte).

	Commercial loans	Equity	Guarantees	Mezzanine	Total
Africa	607,052	370,908	42,627	307,752	1,328,339
Asia	627,790	199,830	18,786	324,743	1,171,149
Latin America & the Caribbean	690,038	166,599	23,363	149,867	1,029,867
Europe & Central Asia	423,307	141,268	66,788	301,857	933,220
Non-region specific	13,336	94,164	0	27,977	135,477
Total	2,361,523	972,769	151,564	1,112,196	4,598,052

Tabelle 5: Investitionsportfolio nach Produkt und Region 2009 (€ x 1,000)

Quelle: FMO (2010a): 17

Der Fokus der Bank liegt auf langfristigen Finanzierungsformen, da diese dem Auftrag einer Entwicklungsbank am ehesten gerecht werden. Durch die Bereitstellung von langfristigem Kapital in Form von innovativen (risikoreichen) Finanzlösungen können Regionen bzw. Märkte erreicht werden, die eine generelle Knappheit dieser Finanzprodukte aufweisen. Um als DFI auf dem globalen Finanzmarkt herauszustechen, so die Überzeugung FMOs, muss sich die Institution auf die eigenen Stärken konzentrieren und den Status der hoch spezialisierten Nischenanbieterin (mit hohem Mehrwert für die KlientInnen) weiter konkretisieren. Aus diesem Grund bietet FMO vermehrt Lokalwährungsfinanzierungen an, um potenzielle Risiken für lokale KreditnehmerInnen zu minimieren. Dazu gründete FMO gemeinsam mit der niederländischen Regierung und weiteren PartnerInnen den Currency Exchange Fund (TCX), der die Bereitstellung von Lokalwährungsfinanzierungen ermöglicht, indem er das Wechselkursrisiko auf mehrere Währungen verteilt (vgl. FMO Web; www.tcxfund.com).

Um den Herausforderungen zu entsprechen und die Bedürfnisse der KlientInnen bestmöglich zu bedienen, erarbeitet FMO maßgeschneiderte Lösungen. Diese enthalten neben der finanziellen Unterstützung oftmals auch Maßnahmenpakete in Bereichen wie Corporate Governance oder Umwelt- und Sozialmanagement. FMO rühmt sich mit diesem Ansatz die Bedürfnisse unterschiedlichster KlientInnen („businesses of all sizes and structures“) erfüllen zu können (FMO Web).

Die Situation ist in der Realität jedoch etwas komplexer. FMO und auch andere DFIs nutzen in der Regel Finanzintermediäre (lokale Banken, Kreditinstitute, Private Equity Funds), um die eigentliche Zielgruppe – kleine und mittlere Unternehmen – zu erreichen. In einem informellen Gespräch mit einem Mitarbeiter der DFC Group⁷, gab dieser zu bedenken, dass in den letzten Jahrzehnten Investments in Finanzinstitutionen den klassischen projektbezogenen Investitionen den Rang abgelaufen haben. Dieser Prozess kann als eine Form des *outsourcing* gesehen werden, da nicht mehr die DFIs an sich eine Wirkung erzeugen, sondern die finanzierten Finanzintermediäre. Investments in PEFs wurden ebenso forciert, da hohe Gewinne, vor allem in Schwellenmärkten, zu erwarten waren. Die Kehrseite der Medaille, so der Mitarbeiter der DFC Group, sei die Tatsache, dass die entwicklungs-politischen Effekte der DFIs immer schwerer feststellbar seien. Viele PEFs in Afrika würden beispielsweise keinen SME Fokus praktizieren, sondern eher große Firmen bevorzugen (z.B. Telekommunikationsunternehmen, Banken). Institutionen, die über keine lokalen Außenstellen verfügen, sind somit bei der Unterstützung von SMEs beschränkt. Stan Stavenuiter von FMO hält dem entgegen, dass die Außenstellen von europäischen DFIs häufig bei den jeweiligen Botschaften angesiedelt seien. Ein solches Bild entspräche jedoch nicht der Philosophie FMOs, die eigene Unabhängigkeit wäre dadurch nicht zufriedenstellend gesichert. Auch andere MitarbeiterInnen sehen in der Absenz von Außenstellen keinen Schwachpunkt. Für FMO sei es z.B. sinnvoller und effizienter, eine lokale Bank zu finanzieren, die wiederum Kleinbauern und -bäurinnen unterstützt, als sich selbst direkt an diese EndkundInnen zu wenden (vgl. AB & SS).

Die neue „Mode“ unter Entwicklungsbanken, vermehrt in Private Equity Funds zu investieren, soll im Folgenden unter Bezug auf die Aktivitäten FMOs in diesem Feld etwas genauer betrachtet werden. Daran anschließend erfolgt eine Auseinandersetzung mit den Government Funds – also jenen öffentlichen Mitteln, die FMO im Auftrag verschiedener Ministerien verwaltet.

4.2.1.1 Private Equity Funds

Private Equity Investments, vor allem solche in darauf spezialisierte Funds, sind ein relativ neues Betätigungsfeld für FMO. Die ersten Investitionen in diesem Bereich

⁷ Consulting Unternehmen, welches mit der externen Evaluierung FMOs beauftragt wurde. Der Mitarbeiter war zufällig zur Zeit des Forschungsaufenthalts ebenfalls anwesend.

wurden um die Jahrtausendwende herum getätigt. Ende 2008 betrug das Volumen von Private Equity und Mezzanine Finanzierungen gemeinsam 43% des Portfolios, gegenüber 57% für (syndizierte) Kredite und Garantien (vgl. EDFI 2009a: 5). Laut den aktuellsten Zahlen aus dem Jahresbericht FMOs 2009 belaufen sich die Equity Investments alleine auf 973 Millionen Euro bzw. 21% des gesamten Portfolios (vgl. FMO 2010a: 18). Private Equity Investments werden von FMO auf drei Weisen realisiert. Die vermeintlich klassische Variante, direkte Investition in Unternehmen (Beteiligungen), ist die am seltensten praktizierte. Viel häufiger, in 60-70% der Fälle, erfolgen Investitionen in lokale Private Equity Funds (PEFs). Zu so genannten *co-investments* (die dritte Variante) kommt es, wenn beispielsweise die Fundmanagement-Firma eines PEFs an FMO herantritt und gemeinsam eine Unternehmensbeteiligung realisiert wird. Beteiligt sich FMO direkt an einem Unternehmen, so handelt es sich dabei immer um eine Minderheitsbeteiligung. Der Zeithorizont typischer Equity Investments liegt bei 5 Jahren und enthält eine vereinbarte Exit-Strategie (vgl. TB; Standard & Poors 2009: 5).

Im Unterschied zu anderen Abteilungen implizierte die organisatorische Neustrukturierung (Sektorfokus anstatt Regionalfokus) FMOs für das Equity Department (ED) keine großen Veränderungen. Andere Punkte der neuen Strategie, wie zum Beispiel der Fokus auf LICs und LMICs stellen jedoch auch die Investment Officer im ED vor die Herausforderung, in weniger erschlossene Märkte vorzudringen. Vordergründig bedeutet dies nach PEFs zu suchen, die ihr Hauptaugenmerk auf Unternehmen in eben diesen Staaten legen.

Auf die Frage nach den Vorzügen von Private Equity Investments gegenüber anderen Finanzprodukten antwortete Tony Bakels, Manager des Equity Departments, recht unverblümt: „Well I mean you have to tailor it to the clients needs, but for us the advantage of equity is of course upside. You can make higher returns on equity. And for senior loans it is more security and typically mezzanine is the intermediate product where you have some security but also have a chance on upside“ (TB). Speziell die Jahre zwischen 2005 und 2008 waren in dieser Hinsicht äußerst erfolgreich für FMO. Die Rendite (nach Steuern) auf Private Equity Investments lag teilweise weit über 8% pro Jahr. Mit Ausbruch der Finanzkrise im Herbst 2008 zogen auch auf dem Private Equity Himmel dunkle Wolken auf. 2009 lag der Return on Equity bei „bescheidenen“ 4,7% (vgl. FMO 2008a: 39; FMO 2010a: 26). Nachdem

der Fokus der Bank ein langfristiger ist – „(...) our primary role is not to look for the quick wins or easy investments“ – wird diese Entwicklung nicht zu dramatisch gesehen (FMO 2008b: 12). Für das DGIS spiegelt die Situation jedoch falsche Prioritätensetzung der Entwicklungsbank wider. Die Mitarbeiterin im Ministerium betont zwar, dass sie keine Bankerin sei, aber gleichzeitig ist sie überzeugt, dass die ökonomisch vorteilhaften Jahre vor 2009 nicht optimal genutzt wurden. „They had a very large chance between 2004 and 2008 to make a real difference as far as development impact was concerned. They could have done much more in the poorest countries. (...) But I think they were looking more for profit than for impact actually“ (SL). So seien auch die Verluste FMOs, in Zusammenhang mit der Finanzkrise, auf einen teilweise falschen Länderfokus zurückzuführen. Nicht die Investitionen in den ärmsten Staaten erweisen sich als notleidend, sondern vielmehr jene in Schwellenmärkten wie Mexiko, Argentinien oder der Ukraine (vgl., ebd.). Für Tony Bakels ist diese Kritik nicht gerechtfertigt. Er weist darauf hin, dass der Afrikaanteil im Equity Department 2008 bei 30-40% lag. Eine interessante Einschätzung zur Situation im Jahr 2007 ergibt sich aus dem Jahresbericht der Bank. Dort ist zu lesen, dass das Liquiditätsklima zu jener Zeit so günstig war, dass viele Investitionen FMOs mit „early exits“ bzw. hohen Profiten endeten. So wurden beispielsweise Firmenbeteiligungen früher als ursprünglich geplant an private InvestorInnen veräußert. FMO stand vor dem Dilemma trotz hoher Gewinne auf der Suche nach neuen Investitionsmöglichkeiten bzw. neuen KlientInnen wichtige Zeit zu verlieren – „time when the Euro is not put to work“ (FMO 2008b: 13). PEFs erwiesen sich in dieser Situation als probates Mittel zur schnellen Verwertung überschüssiger finanzieller Mittel.

Entschließt sich FMO in einen PEF zu investieren, so wird für gewöhnlich der Sitz in einem Kontrollorgan angestrebt. Bei neu gegründeten Funds, deren Management Firmen über wenig Erfahrung verfügen, übernimmt FMO meistens einen Sitz im Investitionskomitee, um die Investitionsvorhaben beeinflussen zu können. Bei Funds mit einer längeren Erfolgsgeschichte (z.B. gute Erfahrungen seitens FMO), lässt die Entwicklungsbank die Zügel etwas lockerer. Idealerweise ist man jedoch auch hier zumindest im Beratungskomitee vertreten. „Purely passive that is outside our mandate but also outside our objective. So it is always either investment committee and/or an advisory committee and always focused on this close relationship to do

further deals together“ (TB). Die Investmententscheidung wird wesentlich erleichtert, wenn es sich um PEFs handelt, die von vertrauenswürdigen PartnerInnen gefördert werden. Dazu zählt beispielsweise die aus der britischen Entwicklungsbank (CDC) hervorgegangene Fund-Management Firma Aureos Capital.⁸

Neben Investitionen in Funds, betreibt FMO auch Co-Investments mit Funds und beteiligt sich weiters direkt an Unternehmen. Die ausgewählten Unternehmen müssen jedoch eine gewisse Größe besitzen, sonst erscheint ein Engagement seitens FMO weder effizient noch machbar. Auch die PEFs, die FMO finanziert und mit denen Co-Investments durchgeführt werden, investieren tendenziell in Unternehmen von gewisser Größe. Funds mit einem expliziten SME-Fokus sind eher rar.⁹ Bei der Auswahl der PEFs wird weniger auf Größe der im Portfolio vertretenen Unternehmen geachtet, sondern, dass diese Unternehmen ihr Hauptgeschäft in den Zielregionen (LICs bzw. LMICs) der Entwicklungsbank betreiben (vgl., ebd.). Eine kürzlich durchgeführte Studie¹⁰ (2008) attestiert FMO hohe entwicklungspolitische Effekte in Zusammenhang mit dem PEF-Engagement in Afrika. Die untersuchten PEFs (zwölf an der Zahl) werden größtenteils als SME Funds kategorisiert. Ein kurzer Blick auf die Portfolios der untersuchten Funds zeigt, dass die Mehrheit der unterstützten Firmen den Bereichen Telekom- und Finanzdienstleistung sowie Industrie (Rohstoffe) zuzuordnen sind. Die durchschnittliche Bilanzsumme dieser Unternehmen liegt weit über 10 Millionen Euro. Die im Zuge der Studie befragten Fund-Management Firmen gaben u.a. Auskunft über die geschaffenen Arbeitsplätze, die generierten Steuereinnahmen für den Staat und die Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards durch die Portfoliounternehmen. Da in all diesen Bereichen Fortschritte gemeldet wurden, kommt Have zur Schlussfolgerung, dass PEFs auf verschiedenen Ebenen entwicklungspolitische Effekte erzielen und zu nachhaltiger ökonomischer Entwicklung beitragen (vgl. Have 2008).

Auch im Außenministerium betont man die positiven Effekte von Private Equity Investitionen. Wachstum & Gerechtigkeit (auch in Bezug auf Privatsektorförderung) ist einer der vier Policy-Eckpfeiler von Entwicklungsminister Koenders. Private Equity

⁸ Für eine eingehende Analyse zur CDC siehe: Gössinger & Hammler 2010

⁹ Tony Bakels verweist in diesem Zusammenhang auf das Financial Institutions Department, welches einige lokale Banken mit einem Mikrokreditfokus unterstützt (TB).

¹⁰ Die quantitative Studie (es wurden Fragebögen an die Fund-Management Firmen verschickt) wurde von einem Studenten der Rotterdam School of Management im Zuge der Verfassung seiner Master Thesis durchgeführt.

(PE) sei vor allem in Hinblick auf positive Beschäftigungseffekte zu forcieren. Die zuvor erwähnte Kritik richtete sich nicht gegen PE an sich, sondern an die eingeschlagene Strategie FMOs in diesem Bereich. Der starke Fokus der Entwicklungsbank auf Investitionen in PEFs gegenüber direkten Beteiligungen wird zwiespältig bewertet. Einerseits, so das Argument, fehlt der Entwicklungsbank die Expertise (fundiertes Wissen über den lokalen Unternehmenssektor), um für jedes einzelne Land die richtigen Entscheidungen zu treffen. In diesem Fall sei es effektiver, sich auf die Erfahrung von Fund-Management Firmen zu verlassen. Andererseits bewirkt eine zu starke Konzentration auf Private Equity Funds eine Entkoppelung zwischen FMO und dem „Feld“. Sandra Louiszoon aus dem Außenministerium betont, dass Aufgabe und Ziel einer Entwicklungsbank nicht darin bestünden als „special purpose vehicle“ aufzutreten, mit dem alleinigen Ziel als Fund anderer Funds zu fungieren: „In the end you don't need FMO anymore we can equally use Rabobank or ABN or whatever because what is the special role of FMO?“ (SL).

Die Frage nach den entwicklungspolitischen Effekten von Private Equity Funds kann an dieser Stelle nicht endgültig beantwortet werden. Dazu bedürfte es einer eingehenden Analyse des Engagement FMOs in diesem Bereich. Die Entwicklungsbank unterstreicht das mit Equity Investments verbundene Risiko und weist auf die verbesserte ESG Performance vieler Portfoliounternehmen hin. Es ergebe sich eine win-win Situation, da FMO knappes Kapital zur Verfügung stellt und im Gegenzug gute Renditen erwarten kann. Der *Economist* beschreibt das Rezept für gute Equity Investments demgegenüber folgendermaßen: “Take an underperforming company. Add some generous helpings of debt, a few spoonfulls of management incentives and trim all the fat. Leave to cook for five years and you have a feast of profits“ (The Economist zit. n. Corner House 2008: 8). In diesem Zusammenhang scheinen zwei Zahlen von Interesse: Investiert FMO mit eigenen Mitteln (FMO-A) in Private Equity (direkt oder indirekt), so setzt die Bank für Engagements mit soliden Gewinnaussichten eine erwartete Rendite von 15%, bei *start-up* Unternehmen und Projekten mit hohem Risiko bis zu 25% voraus. Investitionen, die mit Mitteln aus den FMO gemanagten Government Funds getätigt werden, benötigen hingegen kleinere erwartete Renditen (vgl. Have 2008: 39).

4.2.1.2 Government Funds

Entschließt sich FMO eine Investition zu tätigen, so kann die Entwicklungsbank zwischen zwei unterschiedlichen Finanzierungsquellen wählen. Einerseits besteht die Möglichkeit auf eigene Rechnung mit eigenem Risiko (FMO-A) zu investieren, andererseits kann FMO auf verschiedene Government fünf) im Auftrag verschiedener Ministerien und erhält dafür eine Management-Gebühr (2009: 21 Millionen Euro). Finanzielle Zuschüsse zu den Funds erfolgen einmal jährlich und die Entwicklungsbank entwirft im selben Abstand Geschäftspläne für die Funds, welche von den zuständigen Ministerien abgesegnet werden müssen. Umgelegt auf das gesamte Portfolio der Entwicklungsbank, beträgt der GFs Anteil (2009) 18% bzw. ca. 800 Millionen Euro, gegenüber 82%, die aus eigenen Mitteln finanziert werden (vgl. FMO 2010a: 19, 26f; SL). Trotz dieses verhältnismäßig kleinen prozentualen Anteils, stellen die GFs ein äußerst wichtiges Instrument für die Entwicklungsbank dar. Es erlaubt FMO in neue, risikoreiche Märkte vorzudringen und innovative Produkte und Lösungen anzubieten. Weiters können Projekte wahrgenommen werden, die hohe entwicklungspolitische Effekte erwarten lassen, aus finanzieller Perspektive jedoch für FMO zu riskant wären. „They [Außenministerium, A.G.] furnish us with funding for specific windows that are very important to us and that have been and basically will continue to be a integral part of what we do. It allows us to take higher risks than we would have been able to do normally on the basis of our own balance sheet“ (JK). Die finanzierten Projekte/Finanzinstitutionen befinden sich typischerweise im Frühstadium ihrer Entwicklung, verfügen häufig über ein unerfahrenes Management und operieren in einer finanziell unbeständigen Umgebung. Die GFs werden meistens zur Bereitstellung von Equity bzw. Mezzanine Finanzierungen sowie Lokalwährungskrediten herangezogen. Auf diesem Wege können durch die Entwicklungsbank Risikopositionen abgedeckt werden, die andere InvestorInnen abschrecken würden. Vier Funds haben jeweils einen speziellen inhaltlichen Fokus: Zugang zu Energie (AEF), Zugang zu Finanzdienstleistungen (MASSIF), Infrastruktur Entwicklung (IDF) und ein Garantiefund für niederländische Unternehmen, die in Schwellenmärkten investieren wollen (FOM). Parallel dazu existiert der Capacity Development Fund (CD), dessen Fokus auf Wissenstransfer in Bereichen wie Unternehmensführung oder Finanzplanung liegt. Organisatorisch betrachtet, bestehen keine eigenen Abteilungen (mit der Ausnahme von FOM) für die unterschiedlichen Funds. Die in der Entwicklungsbank für die Projektakquirierung

zuständigen Investment-Officer können für jede Investition individuell entscheiden, welche Finanzierungsquelle (FMOA oder GFs) geeigneter ist.¹¹ Im Zuge der Projektauswahl entscheidet das Management Board schließlich endgültig. Die Auflagen, welche ein Projekt/Finanzinstitution erfüllen muss, um aus Mitteln der Government Funds gefördert zu werden, sind jedoch strenger. Es existiert eine Länderliste mit einem engeren Fokus als die prinzipielle Länderstrategie FMOs. Typischerweise setzt sich diese Liste aus LICs und den Partnerländern der niederländischen EZA zusammen. Auch in Hinblick auf die angebotenen Produkte können, wie bereits erwähnt, mit Mitteln aus den GFs größere Risiken eingegangen werden. Equity Investments, die mit MASSIF durchgeführt werden, haben beispielweise kleinere Renditeerwartungen und einen expliziten SME Fokus. Im Wesentlichen helfen die GFs der Entwicklungsbank stärker als Nischenakteurin aktiv zu werden und mit innovativen Produkten zu experimentieren. „In principle those funds are like FMO balance sheet. They are also meant to be managed in such a way that they can be maintained in size and hopefully be profitable. And as such more experimental activities that we do with those funds actually prove to be profitable we will eventually be able to start doing them for our own account as well“ (AB & SS). Unter Berücksichtigung der neuen Strategie FMOs und der damit verbundenen Herausforderungen, strebt die Entwicklungsbank einen Dialog über die finanzielle Ausweitung der Funds mit dem zuständigen Generaldirektorat im Außenministerium an (vgl FMO 2008a: 25f; AB & SS).

Access to Energy Fund (AEF)

Der AEF wurde 2007 von der niederländischen Regierung (Außenministerium) gemeinsam mit FMO entwickelt, um Privatsektorprojekte zu fördern, die den nachhaltigen Zugang zu Energie ermöglichen. Durch die Unterstützung von Projekten in den Bereichen Energieerzeugung, -übertragung und -verteilung (*generation, transmission, distribution*) sollen bis zum Jahr 2015 insgesamt 2,1 Millionen Menschen in Entwicklungsländern Zugang zu Energie erhalten. Die Erreichung dieses ambitionierten Ziels verlangt hohe Flexibilität. Sowohl neue Initiativen als auch bestehende Anlagen, die frisches Kapital benötigen, können unterstützt werden. Es ist nicht entscheidend, ob es sich um erneuerbare Energie oder traditionelle Ressourcen handelt. Investitionen können in direkter Form oder

¹¹ Vorausgesetzt die strengeren Investitionskriterien der Government Funds werden vom Projekt erfüllt.

über spezielle Energy Investment Funds erfolgen. Die Finanzierungsbestimmungen lauten wie folgt: Der AEF kann Beteiligungskapital bis zu einer Höhe von < 10 Millionen Euro bzw. 75% der gesamten Investitionssumme bereitstellen. Darlehen (*subordinated oder senior debt*) können maximal 20 Millionen Euro bzw. 75% der gesamten Investitionssumme ausmachen. Der Fokus des Funds liegt dabei auf langfristigen Finanzierungsformen, um den Projekten die nötige Sicherheit zu geben. Bei der Entwicklung neuer Projekte können in gewissen Fällen auch Subventionen (*grants*) vergeben werden. Dabei kann es sich beispielsweise um Einmalzahlungen handeln, die die Profitabilität des Projekts nicht erhöhen und in ein größeres Finanzierungspaket eingebunden sind. Der AEF besteht derzeit (2007-2010) aus 70 Millionen Euro ungebundener Entwicklungsgelder. Dies bedeutet, dass Finanzierungen, die mit Hilfe des AEF getätigt werden, nicht von der Beteiligung niederländischer Investitionsgüter, Arbeiten oder Dienstleistungen abhängen. Potenzielle Projekte sollen den Anforderungen FMOs in den Bereichen Ökologie, Soziales und Corporate Governance entsprechen. Obwohl prinzipiell die gesamte Energiekette gefördert wird, liegt der Fokus speziell auf Energieverteilung. Das ambitionierte Ziel lautet mit jeder Finanzierung mindestens 50.000 Menschen den nachhaltigen Zugang zu Energie zu ermöglichen. Mindestens 75% des AEF Kapitals sollen dabei in Subsahara-Afrika und/oder Least Developed Countries (LDCs) investiert werden, maximal 25% in anderen Emerging Markets (vgl. Factsheet AEF; FMO Web).

Micro and Small Enterprise Fund (MASSIF)

Die Zielgruppe dieses von FMO im Auftrag des Außenministeriums verwalteten Funds, sind Klein- und Mikrounternehmen. Diese Gruppe trägt zur Schaffung von Arbeitsplätzen, zur Ausbildung von Personal etc. bei und stärkt dadurch die lokale Wirtschaft. Häufig sehen sich die UnternehmerInnen jedoch mit Barrieren konfrontiert, die vor allem den Zugang zu Kapital erschweren. Aus diesem Grund unterstützt MASSIF die Entwicklung von Finanzdienstleistungen für Klein- und Kleinstunternehmen. Der Fokus von MASSIF liegt auf der Stärkung von Finanzintermediären (lokale Banken, Mikrofinanzinstitutionen), die wiederum Finanzdienstleistungen für SMEs und Haushalte bereitstellen. Zu den nachgefragten Finanzprodukten gehören typischerweise Kredite, Garantien, Hypotheken, Leasing oder Versicherungen. Der Unternehmenssektor im Bereich Klein- und

Kleinstunternehmen agiert zumeist lokal und wirkt positiv auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen. Aufgrund der lokalen Verwurzelung benötigen die UnternehmerInnen Finanzprodukte in der lokalen Währung. Mit Hilfe von MASSIF bietet FMO Finanzintermediären langfristige Darlehen und Equity in lokaler Währung. Die Finanzinstitutionen können diesen Vorteil an ihre KundInnen weitergeben und verhindern somit Wechselkursrisiken für SMEs. Das Portfolio von MASSIF betrug Ende 2008 275 Millionen Euro - investiert in über 180 Finanzinstitutionen und SMEs. Circa 60% davon wurden in *low income* Staaten Afrikas und Asiens investiert. Diese Zahlen machen FMO zu einem der größten niederländischen Financiers von Klein- und Kleinstunternehmen in Entwicklungsländern (vgl. Factsheet MASSIF; FMO Web).

Capacity Development Program (CD)

Auch dieses vom Außenministerium finanzierte und von FMO verwaltete Programm versucht den Privatsektor zu stärken. Im konkreten Fall steht der Wissenstransfer zwischen der Entwicklungsbank und den PrivatsektorpartnerInnen im Vordergrund. Einerseits benötigen KlientInnen häufig Know-How in einem speziellen Bereich, andererseits hilft FMO jungen Unternehmen bei der Entwicklung einer gefestigten Unternehmensstruktur. Ziel ist die Förderung nachhaltiger und erfolgreicher Unternehmen, die den Privatsektor stärken. Erkennt ein Investment Officer von FMO den Bedarf eines Klienten/einer Klientin nach Know-How-Transfer, so wird bevorzugt nach lokalen ExpertInnen gesucht, die den benötigten Input erbringen können. 70% des CD Funds sind für die Unterstützung von Finanzinstitutionen reserviert. Diese PartnerInnen sind in den Augen FMOs besonders wichtig, da sie das gewonnene Know-How an die eigenen KundInnen weitergeben können und somit eine nachhaltige Wirkung erzielt werden kann. Die Erfahrungen zeigen, dass Know-How vor allem in den Bereichen Corporate Governace, Finanzverwaltung oder Finanzplanung benötigt wird. Einigt sich die Entwicklungsbank mit einem Klienten/einer Klientin auf die Durchführung eines CD Programms, so stellt FMO maximal 50% des benötigten Budgets zur Verfügung. Die Maximalsumme beträgt 1 Million Euro und wird dem Klienten/der Klientin auf Basis einer 7-jährigen Zusammenarbeit gewährt. Auch für den CD Fund kommt die Länderliste des Außenministeriums zur Anwendung (vgl Factsheet CD; FMO Web).

Infrastructure Development Fund (IDF)

Der IDF hieß bis Oktober 2009 Least Developed Countries Infrastructure Fund (LDC) und war ein Ableger des ebenfalls von FMO verwalteten ORET (Development-Related Export Transactions) Förderprogramms. Die Entstehung des LDC Funds 2002 geht auf die 2001 in Paris getroffene Vereinbarung der DAC Mitglieder zurück, Entwicklungsgelder für LDCs in Zukunft ungebunden zu vergeben. Da das ORET¹² Programm jedoch eine niederländische Beteiligung vorschrieb, war eine Umschichtung des Budgets notwendig, die zur Gründung des LDC Fund führte (vgl. DAC 2001: I-29f). FMO versucht mit dem Fund private InvestorInnen für die Durchführung von Infrastrukturprojekten in LDCs zu gewinnen. Die Entwicklungsbank hat die Möglichkeit langfristige Finanzierung anzubieten (bis zu 20-jährige Laufzeit), um Projekte zur Verbesserung bzw. Entwicklung sozioökonomischer Infrastruktur (Energie, Telekom, Transport, aber auch Umwelt oder soziale Infrastruktur) umzusetzen. Neben direkten Investments werden auch multilaterale Funds finanziert, die sich der Entwicklung von Infrastrukturprojekten verschrieben haben. Darlehen können bis zu einer Höhe von 15.5 Millionen Euro vergeben werden. Equity Investments (immer Minderheitsbeteiligungen) können maximal 7.75 Millionen Euro ausmachen. Ähnlich wie beim AEF, können auch beim IDF Subventionen vergeben werden, die jedoch nicht die Profitabilität des Projekts beeinflussen. Das zu fördernde Projekt muss generell den Investmentkriterien der Entwicklungsbank entsprechen, wobei die Länderliste des Außenministeriums Anwendung findet (LDCs + Partnerländer). Ende 2008 betrug das gesamte Portfolio 180 Millionen Euro (vgl. Factsheet LDC; FMO Web).

Fund Emerging Markets (FOM)

FOM (*Fonds Opkomende Markten*) ist eine gemeinsame Initiative von FMO und dem niederländischen Wirtschaftsministerium. Der Fund soll niederländische Unternehmen (bevorzugt SMEs) dazu ermutigen, in Schwellenländern zu investieren (z.B. Joint Ventures oder Gründung von Tochtergesellschaften), bzw. bestehende Engagements zu erweitern. In der FOM Broschüre ist unter dem Punkt *Involvement*

¹² Das ORET Programm besteht seit 1991 und soll Entwicklungsländer befähigen niederländische Produkte und Dienstleistungen zu erwerben. Eine der Finanzierungsbedingungen lautet, dass das geförderte Projekt einen Mehrwert für die niederländische Wirtschaft erzeugen muss. 2001 wurde das Programm von der PSD Abteilung im Außenministerium zu FMO transferiert. Mittlerweile wurde es jedoch neu ausgeschrieben und wird nunmehr von der niederländischen Zweigstelle der Consulting-Firma PricewaterhouseCoopers in Kooperation mit ECORYS Niederlande verwaltet (vgl. www.oret.nl; Elbers 2002: 20; Enckevort/Torren 2005: 18f; WW).

of Dutch Companies zu lesen: „The facility is intended for local companies being of strategic interest for Dutch enterprises. The Dutch sponsor must demonstrate this interest by co-investing risk-capital and the willingness to provide certain guarantees“ (Brochure FOM: 5). Der Fokus auf niederländische Unternehmen stellt eine Ausnahme im gesamten FMO Portfolio dar. So erklärt der Manager des Programms: „We are the only exception because it is a link with our Ministry of Economic Affairs that had a program focused on helping Dutch companies to invest abroad and where abroad became developing countries at some point the program was transferred to FMO about 6 years ago“ (FB). Dieser Schritt kann insofern als logisch bezeichnet werden, als mit FMO jene niederländische Bank ausgewählt wurde, die über die meiste Erfahrung in Entwicklungsländern verfügt. Im Gegensatz zu den restlichen Government Funds erhält FMO für FOM keine Zuschüsse, sondern Absicherung in Form einer Garantie. Das Ausmaß der vom Wirtschaftsministerium gebotenen Garantie beträgt 85% und kommt nur im Falle einer finanziellen Notlage (Zahlungsausfall) des durch FOM unterstützten Unternehmens zu tragen. Die restlichen 15% des Risikos trägt die Entwicklungsbank selbst. Diese Konstruktion ist notwendig, um dem Vorwurf entgegenzuwirken, man wersetze sich gegen die Vereinbarungen der Pariser Deklaration in Bezug auf gebundene Hilfe (vgl. OECD/DAC 2005). Der FOM Manager Frederik Jan van den Bosch beschreibt die Situation wie folgt: „Even FMO is very reluctant to say that we have anything tied because very technically it is a little bit tied but purely financially it is not tied because it is not ODA“ (FB). Darüber hinaus ist das Volumen von FOM mit ca. 100 Millionen Euro relativ bescheiden. Gemessen am gesamten Portfolio FMOs beträgt der Anteil des Funds 2 bis 2,5%. Der größte Teil des Portfolios entfällt auf Investitionen holländischer Unternehmen in Osteuropa. Dies hat mit der Geschichte des Funds zu tun (Gründung Anfang der 1990er Jahre), aber auch mit den Investitionsmöglichkeiten für Unternehmen. FOM ist ein auf Nachfrage ausgerichteter Fund. Die Entwicklungsbank wird nicht selbst aktiv, sondern wartet darauf, dass interessierte Unternehmen an sie herantreten. Daher ist es nicht weiter überraschend, dass Afrika bisher ein weitgehend leerer Fleck geblieben ist. Die Hemmschwelle für Investitionen in Afrika liegt immer noch hoch. Projekte im Landwirtschaftssektor oder verwandten Sektoren machen mehr als die Hälfte des Portfolios aus. Triebfedern sind hier oftmals die vorgefundenen guten klimatischen Bedingungen, aber auch die günstig verfügbare Arbeitskraft. Erhöhte Nachfrage

besteht für Projekte in Staaten wie der Ukraine, Russland, China oder der Türkei. Ausgeschlossen sind Investments in *high-income* Ländern (laut Weltbank Liste), in EU Mitgliedsstaaten sowie den niederländischen Antillen und Aruba. Weiters ausgeschlossen sind Projekte im Bereich des Finanzsektors, da es hier nach Ansicht der Entwicklungsbank genügend private InvestorInnen gibt. Bis 2006 bestand darüber hinaus ein expliziter SME Fokus. Dieser wurde jedoch fallen gelassen, da beispielsweise die MitarbeiterInnengrenze von 250 (nach EU Definition) bei Landwirtschaftsprojekten häufig überschritten wird. Ebenso 2006 wurde die maximale Kreditsumme von 5 Millionen Euro auf 10 Millionen Euro erhöht (vgl. Brochure FOM: 4). Das eigentlich wichtigste Finanzierungskriterium ist jedoch das Additionalitätsprinzip. „The additionality aspect is crucial. In whatever we do we have to show that proper commercial funding is not available“ (FB). Unternehmen, die sich einzig in der Erwartung besserer Konditionen an FMO wenden, werden abgelehnt. Finanzierungen durch die Entwicklungsbank können nur erfolgen, wenn die Unternehmen bei Geschäftsbanken mit ihren Ideen zuvor „abgeblitzt“ sind. Typischerweise bietet FMO langfristige nachrangige (weniger gesicherte) Darlehen mit Laufzeiten von 3 bis 12 Jahren. Es können auch Equity Investments getätigt werden, aber erfahrungsgemäß befinden sich wenige Unternehmen auf der Suche nach neuen Shareholdern. Die langen Laufzeiten der FOM Darlehen sprechen hingegen niederländische Unternehmer sehr wohl an. Häufig werden im Ausland Produktionsstätten errichtet, in der Absicht Re-Exporte nach Holland zu tätigen. FOM finanziert jedoch keine Investments, die der Verlagerung gesamter oder großer Teile niederländischer Unternehmen ins Ausland dienen (vgl. Brochure FOM; FB).

4.3 Sektor- und Länderschwerpunkte

Bis Ende des Jahres 2008 untergliederte sich das Geschäft FMOs in vier regionale Abteilungen. Die vier Investment Departments waren nach ihrem regionalen Schwerpunkt benannt: Afrika, Asien, Europa & Zentralasien und Lateinamerika & Karibik. Die ab 01.01.2009 angewendete neue Strategie der Entwicklungsbank sieht einen Umbau der internen Organisationsstruktur vor. Anstatt der Aufgliederung nach Kontinenten, haben die Investment Departments in Zukunft eine Sektorausrichtung.

FMOs Strategie für die Jahre 2009-2012 basiert im Wesentlichen auf zwei Elementen (vgl. FMO 2008a: 17):

1. Sektorstrategie: Verstärkter Fokus auf die Sektoren Finance, Energy und Housing
2. Länderstrategie: Verstärkter Fokus auf *low* und *low middle income* Länder.

Diese beiden Schwerpunkte korrespondieren nach Ansicht der Entwicklungsbank mit dem dritten Tätigkeitsfokus für die kommenden Jahre – stärkere Besinnung auf Nachhaltigkeit. Die ausgewählten Fokussektoren und das gezielte Engagement in den ärmsten Regionen der Erde sollen dazu beitragen, dass die entwicklungspolitischen Effekte insgesamt ansteigen. Die Entwicklungsbank untermauert diese neue Ausrichtung mit Erfahrungen aus ex-post durchgeführten Projektevaluationen, Portfolioanalysen etc. Die gewonnenen Ergebnisse hätten gezeigt, dass Projekte in den Fokussektoren in zweierlei Hinsicht überdurchschnittlich abschneiden. Sowohl die entwicklungspolitischen Effekte als auch die finanzielle Rendite für FMO fielen höher aus als bei Projekten außerhalb der Fokussektoren. Auch die neue Länderstrategie wird durch Evaluierungsergebnisse gedeckt. Diese zeigen, dass das Einkommensniveau eines Landes und der entwicklungspolitische sowie finanzielle Erfolg eines Projekts in einem inversen Verhältnis zueinander stehen. Das heißt, Projekte in upper-middle income countries (UMICs) haben die geringsten Erfolgsaussichten. Dies ist vor allem verwunderlich, da man durchaus von guten finanziellen Ergebnissen in eben diesen Ländern ausgehen könnte. Ein Grund für die negativen Evaluationsergebnisse liegt in der Tatsache, dass das Equity Portfolio FMOs stark in UMICs konzentriert ist. Um additional zu bleiben, muss die Entwicklungsbank in diesen Ländern höhere Risiken eingehen. Das Resultat dieser Vorgehensweise ist ein erhöhtes Ausmaß an Wertberichtigungen vor allem in Zusammenhang mit Equity Investitionen. (vgl. ebd., 17f).

Unerfreuliche Ergebnisse dieser Art und die Auffassung der Entwicklungsbank, dass genügend private InvestorInnen vorhanden seien, haben zur Entscheidung geführt ab 2009 keine neuen Projekte in vier UMICs – Brasilien, Mexiko, Russische Föderation und Kasachstan – durchzuführen. Im Gegenzug gelang beispielsweise der Markteintritt in Kirgistan.

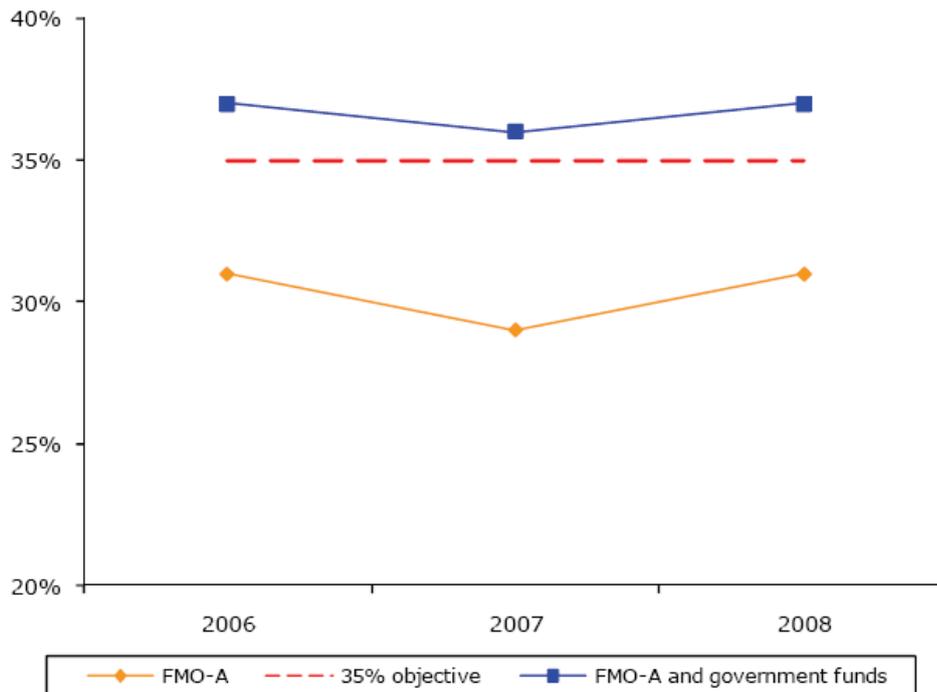


Abbildung 7: Anteil von LICs am Investitionsportfolio FMOs

Quelle: FMO (2009c): 7

Dieser und ähnliche Schritte korrespondieren mit dem Ansinnen der Entwicklungsbank bis zum Jahre 2012 das Investitionsportfolio (FMO-A) in LICs auf 35% zu erhöhen (Abbildung 7). Ein Ziel, das bereits im Vertrag von 1998 zwischen dem niederländischen Staat und der Entwicklungsbank festgelegt wurde, seither jedoch unerreicht blieb.

Nach Ansicht von Sandra Louiszoon aus dem Außenministerium ist dies ein Versäumnis vor allem in Hinblick auf die Erreichung des MDG 1 (vgl. SL). Das Investitionsportfolio FMOs ist relativ homogen auf die vier großen Regionen – Afrika, Asien, Lateinamerika und Karibik (LAK), Europa und Zentralasien (EUZ) – verteilt.¹³ In Prozentwerten ausgedrückt sieht die regionale Aufteilung wie folgt aus: Afrika 29%, Asien 26%, LAK 22%, EUZ 20%, nicht spezifisch 2%. Ein heterogeneres Bild zeigt sich bei den Sektoren. Mehr als die Hälfte des Portfolios macht der Finanzsektor (53%) aus. Die beiden weiteren Fokussektoren Energy und Housing kommen auf 14% bzw. 7%. Die verbleibenden 26% entfallen auf den Punkt „Andere“ unter dem sich beispielsweise Projekte aus den Bereichen Landwirtschaft und

¹³ Bis Ende 2008 war das Front Office der Entwicklungsbank ebenfalls nach eben diesen Regionen eingeteilt.

Telekommunikation versammeln¹⁴. Besonders Stolz ist FMO auf die Tatsache, dass trotz der ökonomischen Turbulenzen im Jahr 2009 32% der neuen Investitionen auf Afrika entfielen sowie 40% auf LICs allgemein (vgl. FMO 2010a: 16). Tabelle 6 zeigt die Aufteilung des Portfolios nach Regionen und nach Sektoren per 2009 in absoluten Zahlen.

	Energy	Financial institutions	Housing	Other ¹⁾	Total
Africa	284,234	675,211	81,021	287,873	1,328,339
Asia	213,771	520,895	64,306	372,177	1,171,149
Latin America & the Caribbean	122,509	466,388	77,485	363,485	1,029,867
Europe & Central Asia	3,476	651,969	87,773	190,002	933,220
Non-region specific	10,775	124,702	0	0	135,477
Total	634,765	2,439,165	310,585	1,213,537	4,598,052

1) 'Other' includes sectors such as agriculture and telecoms. Our Global Partners department handles the majority of these clients.

Tabelle 6: Investitionsportfolio nach Sektor und Region 2009 (€ x 1,000)

Quelle: FMO (2010a): 16

Wie bereits zuvor erwähnt, entschloss sich FMO im Zuge der Umsetzung der neuen Strategie auch auf eine organisatorische Neustrukturierung der Institution. Die ehemaligen Regionalabteilungen wurden durch Sektorabteilungen ersetzt. Investmentseitig ist FMO somit seit Anfang 2009 folgendermaßen aufgestellt:

- Das Financial Institutions Department ist die größte Abteilung, intern weiterhin nach Regionen unterteilt.
- Energy und Housing bilden gemeinsam eine Abteilung und spiegeln den Fokus auf Infrastrukturprojekte wider.
- Das Global Partners Department ist für Investitionen außerhalb der Fokussektoren zuständig. Hier kooperiert FMO häufig mit anderen Entwicklungsbanken (IFC, DEG etc.) oder Geschäftsbanken (Rabobank, Standard Bank etc.) und tätigt Co-Investments mit diesen Partnern.
- Das Private Equity Department erfuhr keine wesentlichen Änderungen.

In der Entwicklungsbank wird argumentiert, dass diese Neustrukturierung helfen soll, sich noch deutlicher von anderen MarktteilnehmerInnen zu unterscheiden. Intern

¹⁴ Bankintern ist für diese Investitionsprojekte die Global Partners Abteilung zuständig. Sie koordiniert jene Projekte, die keinem der neu geschaffenen Fokussektoren zuordenbar sind. Für gewöhnlich kooperiert FMO bei diesen Finanzierungsvorhaben mit anderen Finanzinstitutionen, welche im relevanten Sektor über größere Expertise verfügen.

durchgeführte Projektevaluierungen hätten gezeigt, dass die Konzentration auf einzelne Sektoren (Finanzsektor, Infrastruktur) gleichzeitig zufriedenstellende entwicklungspolitische Effekte erzeugt und gute finanzielle Resultate für FMO generiert. Die zuständigen Investment Officer können in ihrem Sektor eine größere Expertise erlangen, was sich wiederum positiv auf die Projekte und KlientInnen auswirkt (vgl. SS & JH).

Nachfolgend werden die drei Fokussektoren FMOs bzw. die Argumente, die zu ihrer Auswahl führten kurz beleuchtet.

4.3.1.1 Fokussektoren

Access to Finance

In der Entwicklungsbank ist man davon überzeugt, dass ein entwickelter Finanzsektor einen großen Beitrag zu Wachstum und Armutsreduktion leisten kann. Das Strategiepapier FMOs bezieht sich dabei im Wesentlichen auf ein Working Paper des Außenministeriums zur Bedeutung des Finanzsektors im Kontext der Privatsektorförderung (vgl. FMO 2008a: 21). Angesichts der über 4 Milliarden Menschen, die in Entwicklungsländern keinen Zugang zu Finanzdienstleistungen (Kredite, Spareinlagen oder Versicherung) haben, wird ein Engagement in diesem Bereich als äußerst wichtig angesehen. Der Finanzsektor ist in vielerlei Hinsicht mit dem generellen Wirtschaftswachstum verwoben. Ein funktionierendes Finanzsystem führt zu einem Anwachsen der Spareinlagen, die wiederum in Form von Krediten Investitionen fördern können. Ebenso fördert ein stabiles Finanzsystem den Zustrom ausländischen Kapitals und hilft Produktionsvolumina zu erhöhen und den Handel anzukurbeln. Das resultierende wirtschaftliche Wachstum kommt häufig gezielt den ärmsten Schichten zugute (*pro-poor growth*). Eine Ausweitung der Finanzdienstleistungen, vor allem für die Ärmsten, hat direkte Effekte auf Armutsreduktion. Optimalerweise ermächtigt der Zugang zu Krediten und anderen Finanzprodukten Millionen von Menschen aus eigener Kraft die Armut hinter sich zu lassen (vgl. ebd.; DDE 2007a: 3).

FMO hat sich zum Ziel gesetzt, einen entscheidenden Beitrag zum Aufbau von nachhaltigen Finanzsektoren in Entwicklungsländern zu leisten. Die Entwicklungsbank konzentriert sich dabei auf die Bereitstellung von langfristigen Finanzierungen, Risikokapital und Wissenstransfer in Bereichen wie Risikomanagement und Governance. Auf indirektem Wege ermöglichen

Finanzintermediäre die Unterstützung von Mikro-, Klein- und Mittelunternehmen¹⁵. FMO plant sich in Zukunft noch stärker als Nischenakteurin zu positionieren. Vor allem in Zeiten hoher Liquidität auf den internationalen Finanzmärkten werden die Tätigkeitsbereiche der Entwicklungsbank durch private Institute unterlaufen. Um dem vorzubeugen, versucht FMO gezielt kleinere (lokale) FinanzdienstleisterInnen und spezialisierte Finanzinstitutionen (*SME Finance, Housing Finance* etc.) zu unterstützen. Die Tätigkeitsbereiche dieser KlientInnen geben der Entwicklungsbank die Sicherheit additional zu agieren. Ähnliches gilt für das geplante verstärkte Engagement in abgelegenen Regionen, deren BewohnerInnen noch stärker vom Zugang zu Finanzdienstleistungen abgeschnitten sind. Der Fokus auf Equity Funds wird auch weiterhin bestehen, da sich FMO in diesem Bereich besonders hohe entwicklungspolitische Effekte erwartet. Vor allem in Kombination mit dem Eintritt in Länder mit hohem Investitionsrisiko. Zu guter Letzt versucht die Entwicklungsbank in ihren Kooperationen mit lokalen Finanzinstituten die Aufmerksamkeit für ESG-Management zu schärfen und Nachhaltigkeit als Teil des täglichen Geschäfts zu etablieren (vgl. FMO 2008a: 21f).

Access to Energy

Der Energiesektor wurde als Fokusektor gewählt, da verlässliche Energieversorgung einen wichtigen Baustein für nachhaltige Entwicklung darstellt. Die Entwicklungsbank rechnet vor, dass in Subsahara Afrika nur 24% der Haushalte Zugang zu Elektrizität haben. Weltweit macht diese Gruppe ca. 1,6 Milliarden Menschen aus. Unzuverlässige Versorgung zwingt 95% der nigerianischen Unternehmen eigene Generatoren zu betreiben. Diese Zahlen verdeutlichen den Zusammenhang zwischen mangelhafter Energieversorgung und Armut. In der näheren Zukunft, so schließt die Entwicklungsbank, werden in diesem Bereich große Investitionen notwendig sein, um die gestiegene Energienachfrage zu bedienen. Entwicklungen wie das Bevölkerungswachstum in Afrika und die rasante wirtschaftliche Expansion in China oder Indien sind in diesem Prozess von großer

¹⁵ Eine von der Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) durchgeführte Studie zur Unterstützung von Mikrofinanzinstitutionen, stellt FMO in diesem Zusammenhang ein gutes Zeugnis aus. Im Zuge der Studie wurde 61 Organisationen und Institutionen mit entwicklungspolitischem Background untersucht (die Daten zur Erstellung der Studie wurden von den untersuchten Institutionen selbst übermittelt). Vergleicht man nur die analysierten DFIs miteinander, so belegt FMO bei den getätigten Finanzierungen Platz 5 (hinter weitaus größeren Institutionen wie der IFC, EBRD oder der KfW-Gruppe). In Subsahara-Afrika führt FMO die Gruppe der DFIs sogar an. Die Laufzeiten der FMO Finanzierungen sind länger als bei jenen ihrer Partnerorganisationen und mit 64% wird die Mehrzahl der Kreditlinien in lokaler Währung vergeben (vgl. CGAP 2009).

Bedeutung. FMO geht davon aus, dass auch in den kommenden Jahren fossile Brennstoffe die wichtigste Energiequelle darstellen werden, trotz der negativen Folgen für die Umwelt und die zu erwartenden Konflikte. Um die negativen Auswirkungen gering zu halten, muss traditionelle Energiegewinnung so effizient wie möglich ausfallen (moderne Kraftwerke etc.). Gleichzeitig müssen Investitionen gezielt in Projekte auf Basis erneuerbarer Energien fließen, um die negativen Folgen der fossilen Energiegewinnung abzufedern. FMO sieht Projektmöglichkeiten entlang der gesamten Energiekette – (Energie-) Exploration, Erzeugung, Transport und Verteilung. Dabei können sowohl neue als auch Verbesserungen an bestehenden Kraftwerken finanziert werden. Gleiches gilt für Netze zur Übertragung und Verteilung von Energie – vor allem auch für abgelegene Regionen, sogenannte netzferne Stromversorgung (*off-grid electricity supply*). Im Strategiepapier ist zu lesen, dass FMO eine starke Betonung erneuerbarer Energieformen plant. Das Portfolio soll in diesem Bereich bis 2012 auf 400 Millionen Euro (2008: 100 Millionen Euro) anwachsen. Die Entwicklungsbank hat in diesem Zusammenhang eine eigene Sustainable Energy Policy veröffentlicht. FMO definiert darin nachhaltige Energieprojekte wie folgt: „Sustainable Energy projects are those projects that (i) generate energy based on a renewable energy source (‘Renewable Energy’) or (ii) contribute to, in the context of fossil fuel based energy projects, using less energy for the same level of industrial or electrical output (‘Energy Efficiency’) including carbon efficiency“. FMO plant in Zukunft nur noch solche, der eigenen Definition nach nachhaltige Energieprojekte zu finanzieren. Eine Ausnahme stellen Finanzierungen in LICs und den Staaten südlich der Sahara (ausgenommen Südafrika) dar. Obwohl auch hier nachhaltige Projekte bevorzugt werden, steht der Zugang zu Energie im Vordergrund. Die Entwicklungsbank versichert jedoch, darauf zu achten, dass die Vorteile der neu produzierten Energie die negativen ökologischen und sozialen Auswirkungen stets übertreffen (vgl. Sustainable Energy Policy; FMO 2008a: 23f).

Access to Housing

Housing ist der dritte von der Entwicklungsbank gewählte Schwerpunktsektor. Auch in diesem Bereich sieht FMO großes Potential für positive entwicklungspolitische Effekte – schon allein, wenn man an die Milliarde SlumbewohnerInnen weltweit denkt. Gesicherte Wohnungsverhältnisse, so die Überzeugung FMOs, wirken sich positiv auf die sozialen und ökonomischen Möglichkeiten der BewohnerInnen aus.

Dazu gehören erleichterter Zugang zu Ausbildung oder auch besseren Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Ein eigenes Heim stellt darüber hinaus Vermögen dar, das als Sicherheit für einen Kredit dienen kann.

Aus der Makro-Perspektive sieht FMO zwei wichtige Eigenschaften eines funktionierenden Housingsektors: Erstens trägt dieser Sektor einen wichtigen Teil der gesamten Wirtschaftsleistung eines Landes. Ein prosperierender Immobiliensektor kann daher als Motor für lokales Wirtschaftswachstum angesehen werden. Hinzu kommt der Multiplikatoreffekt dieses Sektors, bedingt durch den Einsatz beschäftigungsintensiver Technologien. Zweitens ist Housing ein wichtiger Baustein bei der Entwicklung eines gefestigten Finanzsektors. Eine aufstrebende Immobilienbranche generiert häufig die Nachfrage nach Finanzprodukten wie Krediten oder Hypotheken. Der gestärkte lokale Kapitalmarkt kommt in Folge auch anderen Unternehmen und VerbraucherInnen zugute, da der Zugang zu Finanzierungen erleichtert wird. In der Realität sei der Housingsektor in Entwicklungsländern jedoch auch durch viele Barrieren gekennzeichnet. Häufig fehlt der Zugang zu eben jenen Finanzprodukten, die für die Umsetzung von Immobilienprojekten notwendig wären. Vor allem die ärmeren Schichten der Bevölkerung sind hier überdurchschnittlich betroffen (vgl. FMO 2008a: 22f). Aus diesem Grund bietet FMO lokalen Banken langfristige Finanzierungen, um die Kapitalmarktentwicklung anzukurbeln. Ende 2009 betrug das Housing Portfolio 310 Millionen Euro. In Zukunft will sich die Entwicklungsbank verstärkt auch auf den Bereich Wohnbau konzentrieren. Parallel dazu sollen die ärmsten Schichten durch gezielte Unterstützung von Mikrofinanzinstitutionen erreicht werden. Das Ziel FMOs ist es, Wohnungseigentum auch für die unteren Einkommensschichten zu ermöglichen. Dazu sollen jene Banken langfristige Finanzierungen erhalten, die die Absicht haben, diese risikoreichen Gruppen zu bedienen. Die richtigen PartnerInnen/KlientInnen zu finden, ist jedoch nicht immer einfach: „With regard to housing that is still quite new territory for us and also a bit experimental and we notice that there are not a lot of DFI's investing yet in those kind of projects. So we are still finding out what is the best way to handle it“ (vgl. SS & JH).

4.3.1.2 Bewertung Länder- Sektorschwerpunkte

Angesprochen auf die drei Fokussektoren FMOs, zeigt sich Frau Louiszoon aus dem Außenministerium über weite Strecken zufrieden. Das Ministerium teilt mit der Entwicklungsbank die Ansicht, dass ein funktionierender Finanzsektor generelles

Wachstum beflügelt und somit zu Armutsreduktion beiträgt. Auch die Konzentration auf den Energiesektor wird als äußerst wichtig empfunden. Im Working Paper (2007) des Außenministeriums zu Infrastrukturprojekten ist zu lesen, dass Letztere sich den Weg zurück auf die EZA-Agenda gebahnt haben. Schlechte Erfahrungen und Kritik während der 1990er Jahre hatten die Geberländer dazu veranlasst, keine Infrastrukturprojekte mehr zu unterstützen. In den letzten Jahren wurde jedoch klar, dass Infrastruktur entscheidend für PSD ist und umgekehrt der Privatsektor zur Umsetzung von Infrastrukturprojekten benötigt wird. Hinzu kommt die Überzeugung, dass beispielsweise Energieprojekte eine positive Wirkung auf die Erreichung sämtlicher MDGs haben (vgl. DDE 2007b: 2). Die guten Evaluationsergebnisse des vom Außenministerium finanzierten Infrastruktur Funds (IDF) haben 2010 zu einer Aufstockung des entsprechenden Budgets geführt. Eher kritisch wird hingegen das Engagement FMOs im Housingsektor betrachtet. „The Housing Sector is something that we really do have some doubts about. We think that the way that FMO has constructed this is not really helpful, for instance in reaching MDG 1. Because it is not only about housing finance - making it possible for people to get finance for buying or building a house - but it is about the whole building chain” (SL). Sandra Louiszoon bemängelt weiter, dass Landakquisition und Bauwesen nicht zu den Kernbereichen einer DFI gehören. Entschließt man sich dennoch in diese Märkte vorzudringen, so muss hinterfragt werden, wer davon profitiert. Zum Missfallen des Außenministeriums hat FMO deutlich erklärt, dass dies nicht primär die Menschen am unteren Ende der Wohlstandspyramide sein werden. Die Auswahl eines Fokussektors der nur die mittleren Schichten erreicht, trage jedoch nicht zur Erfüllung der MDGs bei. „In practice actually it is too much real estate. For instance in Eastern Europe. And that is really not about the MDGs“ (ebd.). Das Außenministerium hätte ein Engagement FMOs im Landwirtschaftssektor bevorzugt, da dieser Sektor sowohl für den Arbeitsmarkt als auch die Wirtschaft der betroffenen Länder von großer Bedeutung ist. In der Entwicklungsbank verweist man in diesem Zusammenhang auf die schlechten Erfahrungen, die die Bank in der Vergangenheit im Landwirtschaftssektor gesammelt hat. Darüber hinaus argumentiert man, dass vor gut zehn Jahren der eingeschlagene Fokus auf den Finanzsektor ebenso auf Widerstand im Ministerium gestoßen war. Auch in diesem Bereich sei das entwicklungspolitische Potential anfangs nicht erkannt worden (vgl. AB & SS). Generell kann gesagt werden, dass kein Sektor an sich entwicklungspolitische Effekte erzeugt. Schlussendlich ist immer

die angewandte Policy entscheidend. So meint auch Wiert Wiertsema von der NGO Both Ends, dass die Förderung des Finanzsektors prinzipiell als sehr wichtig angesehen werden kann. Gleichzeitig müssen jedoch auch die gesetzlichen Rahmenbedingungen angepasst werden, um die entstehenden Finanzsektoren in Entwicklungsländern zu schützen (vgl. WW).

4.4 Entwicklungspolitischer Auftrag, Umwelt- und Sozialstandards

Nachhaltige Entwicklung gehört seit Jahren zu den Eckpfeilern der Arbeitsweise in der Entwicklungsbank. In enger Kooperation mit den KlientInnen, versucht die Bank einen hohen entwicklungspolitischen Effekt (*development impact*) mit ihren Investitionen zu erreichen. „Development impact“, so ist im Webauftritt zu lesen, “is about more than money. It’s about taking care of people and planet, as well as profit“ (FMO Web). Der entwicklungspolitische Auftrag FMOs ergibt sich primär aus dem zuletzt 1998 erneuerten Vertrag zwischen der Entwicklungsbank und dem niederländischen Staat. Das *Criteria Memorandum* (Appendix zum Vertrag von 1998) nennt neben dem bereits oben erwähnten Handlungsziel der Organisation (*objective*) auch drei Policy-Prinzipien – *Catalysis*, *Additionality* und *Good Governance*. Mit *Catalysis* bzw. katalytischen Effekten ist die Mobilisierung zusätzlichen Privatkapitals durch die Entwicklungsbank gemeint um die positiven Effekte für die Zielgruppe (Bevölkerung in Entwicklungs- und Schwellenländern) zu maximieren. *Additionality* meint, die Bereitstellung von Finanzdienstleistungen unter der Bedingung, dass der Markt dieselben nicht oder nur zu inadäquaten Konditionen anbietet. *Good Governance* schreibt vor, dass FMO weitreichende Standards für ihre Tätigkeiten anwendet bzw. festsetzt, vor allem auch im Sozial- und Umweltbereich. Weitere Tätigkeitskriterien, die im Memorandum vereinbart wurden, betreffen die Länder- (Investments dürfen nur in *low-income*, *lower middle-income*, und *upper middle-income economies* getätigt werden) und auch die Sektorauswahl. Darüber hinaus wird auch darauf verwiesen, dass die Bank - laut ihren Statuten - im Einklang mit den Zielen der niederländischen Entwicklungszusammenarbeit zu agieren hat (vgl. FMO 1998: Appendix; 2009d: 2).

Auf der Suche nach geeigneten Finanzierungsprojekten achtet die Entwicklungsbank auch auf soziale und ökologische Gesichtspunkte. ESG (*environmental, social and governance*) Kriterien sollen dazu beitragen positive Entwicklungseffekte zu erzielen. Die Erfahrungen der Bank haben gezeigt, dass KlientInnen mit einer guten ESG Performance auch finanziell solide agieren. Zur Überprüfung werden sowohl international anerkannte Standards als auch interne Mechanismen angewendet. Letztere sollen einerseits den Investment Officers (MitarbeiterInnen, zuständig für die Akquirierung von Investmentverträgen) dabei helfen, soziale und ökologische Risiken früh zu erkennen und andererseits im Zuge von internen Projektevaluationen die tatsächlichen Outcomes feststellen. FMO operierte bis Ende des Jahres 2008 mit dem *Development Impact Indicator* (DII). Er kann als Versuch der Entwicklungsbank angesehen werden, die Wirkung der eigenen Arbeit durch einen quantifizierbaren Wert wiederzugeben. Für die Berechnung des DII wurden jedoch nur ökonomische Entwicklungsfaktoren und die Summe der im betrachteten Jahr gezeichneten Investitionen herangezogen (vgl. FMO 2006: 9). Das Anfang 2009 neu eingeführte *Development Effectiveness Framework* soll diesen „Missstand“ in Zukunft beseitigen. Neben den internen Mechanismen, bezieht sich FMO auf eine Reihe internationaler Umwelt- und Sozialstandards. Dazu zählen unter anderem die Performance Standards der IFC, die United Nations Environment Programme Finance Initiative (UNEP-FI) und die Equator Principles. Durch die Anwendung dieser Standards im Kontext potentieller Investments, unterstreicht die Bank nach eigener Ansicht das Bekenntnis zu nachhaltiger Entwicklung (vgl. FMO Web; FMO 2009a: 20f; FMO: E&S Sustainability Policy).

4.5 Im Dienst der niederländischen Wirtschaft?

Gemäß den eigenen Statuten finanziert FMO ausschließlich PrivatsektorakteurInnen (Unternehmen, Finanzinstitutionen) in Entwicklungsländern. Die Besitzverhältnisse der KlientInnen interessieren FMO in diesem Zusammenhang nicht. Es kann sich um Unternehmen oder Finanzinstitutionen handeln, die sich gänzlich oder mehrheitlich in lokalem Besitz befinden oder ebenso umgekehrt in ausländischem Besitz.¹⁶ Die Interessen niederländischer Unternehmen bzw. der niederländischen Wirtschaft

¹⁶ 2009 unterzeichnete FMO, beispielsweise, gemeinsam mit der DEG und der ING Bank N.V. ein Finanzierungsabkommen (USD 60 Millionen) für die Errichtung eines Erdöl Lagerungsterminal in Jakarta, Indonesien. Das unterstützte Unternehmen (PT Jakarta Tank Terminal, JTT) ist ein Joint Venture der indonesischen PT AKR Corporindo Tbk (51%) und der niederländischen Royal Vopak (49%), einem der größten Tank Terminal Betreiber weltweit mit Sitz in Rotterdam (vgl. FMO 2009g).

allgemein, spielen dabei, laut FMO, keine Rolle (vgl. SS & JH). Ammarens Bruggenkamp betont, dass dieser Umstand die niederländische DFI auch von manchen ihrer Partnerorganisationen im EDFI Verbund unterscheide. Kooperationen zwischen FMO und niederländischen Unternehmen machen circa 5-10% des gesamten Portfolios aus und seien keineswegs die Regel, sondern eher die Ausnahme (vgl. AB & SS).

Gleichzeitig fungiert FMO im Auftrag des niederländischen Staates als „investment window“ für Unternehmen, die in Schwellenländer (*emerging markets*) exportieren bzw. investieren wollen (FMO Web). Niederländische Unternehmen, die keine privaten Financiers für ihre Investitionsvorhaben gewinnen können, haben die Möglichkeit sich an FMO zu wenden. Die Entwicklungsbank vergibt auf Basis des Fund Emerging Markets (FOM) Kredite und andere Finanzprodukte, für die eine Garantie des Wirtschaftsministeriums besteht. Laut Angaben FMOs übt das Wirtschaftsministerium keinerlei Druck auf die Entwicklungsbank aus, in eine gewisse Richtung (Länderschwerpunkt, Sektorschwerpunkt) zu agieren. Im Wesentlichen sei FOM ein nachfrageorientiertes Angebot. Unternehmen, die in Schwellen- und Entwicklungsländern investieren wollen, können sich aus eigenen Stücken an FMO wenden (vgl. FB).

Ende März 2010 gab FMO eine Kooperation mit Rabobank International Services bekannt. In der entsprechenden Presseaussendung geben die beiden Finanzinstitutionen an, mit ihrer Initiative die Investitionen von niederländischen Unternehmen in Entwicklungsländern ankurbeln zu wollen. Der Plan sieht vor, bestehende Rabobank KundInnen auf die Finanzprodukte FMOs aufmerksam zu machen. Die Entwicklungsbank kann gleichzeitig ihr Know-How in Bezug auf Joint Ventures oder Tochterunternehmen in Schwellenländern bereitstellen. „As such FMO and Rabobank will jointly, but on a parallel-basis, finance the Dutch mother company (Rabobank) and the joint venture or daughter company (FMO)“ (FMO 2010b). FMO unterstreicht die positiven Seiten dieser Zusammenarbeit. Sowohl niederländische Unternehmen als auch Unternehmen in den Emerging Markets mit großem Wachstumspotential profitieren und stärken damit langfristig die Wirtschaft des Entwicklungslandes (vgl. ebd.).

Seit FMO 2007 die Verwaltung des ORET Programms (Development-related Export Transactions) abgegeben hat, spielt die Entwicklungsbank auch in Bezug auf Exportförderung keine entscheidende Rolle mehr. Viel kritischer, so Wiert Wiertsema von der NGO Both Ends, sei in dieser Hinsicht das Kreditversicherungsunternehmen Atradius DSB zu sehen. Dies sei auch der Grund, warum sich die NGO auf die Kontrolle von Atradius konzentriert und nicht beispielsweise FMO einem genaueren Monitoring unterwirft. Die Anreize für eine Bank wie FMO nur niederländische Exporte und Investitionen zu fördern, schätzt Wiertsema als gering ein (vgl. WW). Um das exakte Ausmaß der Verflechtung zwischen der Entwicklungsbank und der niederländischer Unternehmenslandschaft zu bestimmen, bedürfte es einer genauen Analyse der KlientInnenbasis FMOs. Eine solche Untersuchung ist schon allein aufgrund der Vertraulichkeitsbestimmungen FMOs schwer durchführbar. Es scheint jedoch offensichtlich, dass die großen niederländischen Geschäftsbanken bei unterschiedlichen Finanzierungsaktivitäten wichtigere Kooperationspartner FMOs sind als niederländische KMUs.

Erwähnenswert ist in dieser Hinsicht beispielsweise der 2008 gemeinsam von FMO und Rabobank aufgesetzte India Agri Business Fund – „a Private Equity Fund for assisting the expansion of the Indian food and agribusiness sector“ (FMO 2008c). FMO und Rabobank steuerten US\$ 20 Millionen bzw. US\$ 25 Millionen zum Startkapital des Funds bei. Zu den weiteren Lead-Investoren gehörten die IFC und die DEG. Mit dem Management des Funds wurde die Rabo Equity Management Company Limited beauftragt, als Investment Beraterin fungiert die Rabo Equity Advisors Private Limited. Sowohl die Fund Management Firma als auch der Private Equity Fund selbst sind auf Mauritius registriert (vgl. ebd.). Der Inselstaat wird häufig von ausländischen InvestorInnen benutzt, um die indischen Steuerbehörden zu umgehen. Basis für dieses Vorgehen sind Schlupflöcher im bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen zwischen Mauritius und Indien (vgl. The Times of India 2007). Die Beteiligung der Entwicklungsbanken an diesem PEF muss vor diesem Hintergrund durchaus in Frage gestellt werden.

5 CDC – „Generating wealth in emerging markets“

Die CDC Group plc. steht zu 100 Prozent im Eigentum des Departments for International Development (DfID) und bezeichnet sich selbst als „fund of funds“; der Direct-Investment-Arm wurde vor einigen Jahren ausgegliedert. Anders als die

Funds under management by fund manager

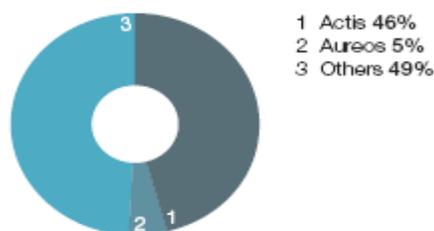


Abbildung 8: Portfolio der CDC

Quelle: CDC 2008: 7

meisten europäischen DFI, finanziert die CDC daher Projekte in Entwicklungsländern nicht direkt, sondern investiert in Fonds, die wiederum in einzelne Projekte von Unternehmen investieren (vgl. RL).

1948 gegründet, wurde die „mission“ der CDC immer wieder modifiziert. Seit 2004 – dem Jahr der Restrukturierung – lautet sie: „Our mission is to generate wealth,

broadly shared, in emerging markets, particularly in poorer countries, by providing capital for investment in sustainable and responsibly managed private sector businesses“ (CDC 2008: Umschlagseite).

Dieses Ziel beruht auf der Ansicht, dass noch nie ein Land Armut ohne die Hilfe von ökonomischem Wachstum nachhaltig reduzieren konnte. Die CDC hat ihren Fokus auf den Privatsektor in Entwicklungsländern gelegt und bezeichnet ihn als „engine of growth“. Durch ihre Investitionen sollen den Unternehmen vor Ort das benötigte Kapital zur Verfügung gestellt werden, andere Investoren durch die Vorbildfunktion und den erlebten Erfolg angelockt werden, die Unternehmen umweltfreundlich und sozial gestaltet werden und das ökonomische Wachstum vorangetrieben werden (vgl. ebd.: 6).

Mit 49 Prozent Portfolioanteil kann Actis als der weitaus größte Fondsmanager bezeichnet werden. Actis (griechisch, zu Deutsch: Sonnenstrahl) wirbt mit dem Slogan „the positive power of capital“. Der Fondsmanager übernahm im Jahr 2004

zunächst die gesamten CDC-Investitionen und reüssierte darin nach und nach auch Kapital anderer Player (Pensionsfonds, Regierungen,...) anzuziehen, insgesamt umfasst das Portfolio fünf Milliarden Dollar (vgl. ebd.). Den zweitgrößten Fonds stellt Aureos mit 6% der CDC-Investitionen.

5.1 Einige Kennzahlen

Der Sitz der CDC befindet sich in London, wo sie etwa 45 MitarbeiterInnen beschäftigt. Im Laufe der vergangenen Jahre sind – neben Entlassungen und

Total return over 5 years (£m)

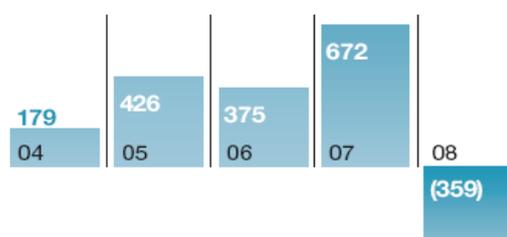


Abbildung 9: Portfoliowert und Ertrag der CDC

Quelle: CDC (2008): Umschlagseite.

Pensionierungen - große Teile des Personals zu den Fondsmangern Actis, Aureos und Globeq gewechselt, da die ja nun den Hauptteil des operativen Geschäftes übernommen haben. Belief sich die Zahl der MitarbeiterInnen 2000 noch auf 664, so waren 2003 nur noch 241 übriggeblieben, von denen der Großteil 2004 zu Actis transferiert wurde (vgl. Brain/Cable 2008: 191). Insgesamt

hat die CDC Group im Jahr 2009 359 Millionen Pfund neu investiert, das Portfolio erreichte einen Gesamtwert von 1.411 Millionen Pfund Der Total Return belief sich auf 207 Millionen Euro, nachdem er im Jahr 2008 einen Einbruch erlitten hatte (vgl. Abbildung 9) (vgl. CDC 2009).

5.2 Allgemeine Investitionsbedingungen und Finanzprodukte

CDC ist ein *Fund of Funds*, also ein Dachfonds. Diese Konstitution wird als entwicklungspolitisch besonders wertvoll angesehen, weil dadurch, so das Argument, privates Kapital am effizientesten angezogen werden kann:

„But we find it is a very good way to really leverage our capital. Because it, you know, it spreads it further and it also encourages other capital in by demonstrating a good return. So it really leverages our capital, makes it work much harder by using it in this way.“ (SJ)

Die Organisation sieht sich nicht als Hilfsorganisation, weshalb auch kein Kapital zu vergünstigten Konditionen bereitgestellt wird. Finanziert werden die Unternehmen rein nach Marktkonditionen, was dazu führen soll, dass diese Unternehmen wettbewerbs- und überlebensfähig sind, auch wenn sich der Fonds bzw. die CDC zurückzieht. Auch aus ideologischen Gründen steht die CDC einer Finanzierung, die zu Marktverzerrungen führen würde, entgegen (vgl. RL). Dem kann entgegengesetzt werden, dass die CDC, wenn es einen Markt gäbe und damit eine Finanzierung zu Marktkonditionen vorhanden wäre, überflüssig wäre. Was Marktkonditionen sind, liegt somit zu weiten Teilen im Ermessen der jeweiligen Verhandelnden. CDC hofft zwar auch Privatinvestoren anzuziehen, die die Investitionen mittragen, doch besteht damit noch lange kein Markt.

Zur Zeit (i.e. seit der Umstrukturierung im Jahr 2004) bietet die CDC nur ein einziges Produkt an: sie investiert in Equityfonds, d.h. sie stattet Fonds mit Kapital aus, das diese dann in einzelne Unternehmen investieren (vgl. CDC: web). Es gibt jedoch Überlegungen, den Debt-Bereich auszubauen, also wieder direkt oder indirekt Kredite zu vergeben. Dies hat mehrere Gründe: Erstens wird hier Bedarf seitens der Unternehmen in Entwicklungsländern geortet (vgl. RL). Zweitens tätigt die CDC pro Jahr Neuinvestitionen im Umfang von etwa 360 Millionen Pfund, von denen laut Investment Policy 50%, also 180 Millionen, nach Subsahara-Afrika gehen müssen (siehe dazu unten). Innerhalb der CDC wird daran gezweifelt, ob es sinnvoll ist, diesen ganzen Betrag nur in Private Equity zu veranlagen, da es in dieser Region nicht viele Private Equity Funds gibt und die CDC sonst eine zu dominierende Rolle spielen würde (vgl. SJ); im Resultat kann die CDC nicht all ihre Mittel investieren, sodass sie über einen hohen ungenutzten Kassenbestand verfügt (vgl. Public Accounts Committee 2009: 12). Angedacht ist daher, etwa ein Fünftel der jährlichen Investitionssumme als Kredite zu vergeben. Dies hätte drittens auch den Vorteil, dass die CDC ihr Portfolio diversifizieren kann, und dass Debt in der Regel einen weniger volatilen Cashflow mit sich bringt (vgl. RL). Allerdings möchte die CDC auch in diesem Fall ihre Intermediärsrolle behalten, denn eine direkte Kreditvergabe setzt eine hohe MitarbeiterInnenzahl im Feld voraus (vgl. Public Accounts Committee 2009: 12); denkbar wäre daher beispielsweise eine Kooperation mit Banken, in der diesen Kreditlinien für Unternehmenskredite zur Verfügung gestellt werden könnten. In dieser Sache gibt es auch schon Gespräche mit zwei bis drei großen Banken in

Subsahara-Afrika (vgl. RL). Sollte sich auf diese Art keine Lösung ergeben, besteht die Möglichkeit, dass das DfID Teile des hohen Kassenbestandes der CDC abzieht und damit selbst einschlägige Projekte betreut (vgl. Public Accounts Committee 2009: 12).

Das Public Accounts Committee des House of Commons kritisiert, dass die derzeit von der CDC angebotenen Finanzprodukte hauptsächlich großen Projekten zu Gute kommen. Während 30% der CDC-Fonds im Bereich KMU-Förderung operieren, macht dieser Bereich nur etwa 4% des Portfoliowertes der CDC aus. Gerade KMUs leiden aber besonders unter fehlendem Zugang zu Investitionskapital, insofern könnte die CDC hier eine wichtige Rolle einnehmen – zumal sie in den letzten Jahren so hohe Gewinne gemacht hat, dass die damit einhergehenden höheren Kosten (insbesondere Verwaltungskosten in Relation zur Investitionssumme) durchaus als zumutbar bewertet werden (vgl. Public Accounts Committee 2009: 16).

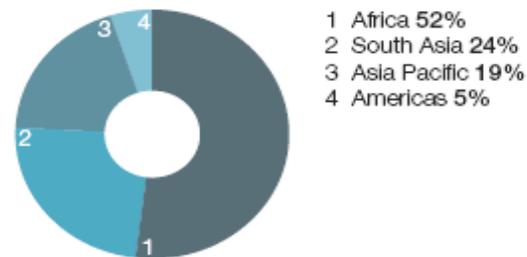
5.3 Sektoren- und Länderschwerpunkte

Die CDC ist der Ansicht, dass Entwicklung nur dann erfolgreich ist, wenn Unternehmen aller Größen in allen Sektoren ihren Beitrag zum ökonomischen Aufschwung leisten – „A broad-based economy is a pre-requisite of economic growth“ (vgl. CDC 2008: 10). „We believe in investing in a broad range of sectors, because we believe that economies in order to grow and thrive need a balanced economy, you need businesses in all sectors“ (SJ). Aus diesem Grund finanziert die DFI alle Sektoren – bis auf wenige Ausnahmen wie etwa Waffen, Pornographie und illegale Drogen (vgl. ebd.: 16) – angefangen von Landwirtschaft bis Gesundheit und Telekommunikation (siehe Abbildung 10). Der Finanzsektor nimmt mit 20 Prozent den größten Teil des Portfolios ein.

Underlying portfolio by sector



Underlying portfolio by region



*Information, Communications and Technology

Abbildung 10: Portfolio der CDC

Quelle: CDC (2009)

Ganz anders sieht die Länderstrategie aus, die sehr wohl – von außen geforderte – Limitationen aufweist: Das Department for International Development (DfID) gibt der CDC alle fünf Jahre neue Investitionsschwerpunkte vor. Die Strategie des Jahres 2004, 50 Prozent in Sub-Sahara Afrika und 70 Prozent in den ärmsten Ländern der Welt (definiert als Länder mit einem Bruttonational-einkommen per Kopf von weniger als 1.750 US-Dollar in 2001) zu investieren, ist im Jahr 2008 ausgelaufen. Im selben Jahr wurden strengere Zielvorgaben festgeschrieben, die sicherstellen sollen, dass die CDC in den ärmsten Ländern der Welt aktiv ist, in denen Kapitalmangel das größte Wachstumshemmnis darstellt (vgl. CDC 2008: 3). Ab 2009 sollen neu aufgenommene Fonds weiterhin 50 Prozent in Sub-Sahara-Afrika und nun 75 Prozent in einkommensschwachen Ländern (definiert als Länder mit einem jährlichen Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen von 905 US-Dollar im Jahr 2006) investieren. Diese Regel wurde eingeführt, weil DfID der Meinung ist, dass die staatliche Förderung des Privatsektors in Emerging Markets nicht mehr so wichtig ist, weil dort die Märkte schon relativ gut funktionieren und ausreichend private InvestorInnen anziehen (vgl. RL). Zusätzlich plant die CDC innerhalb von fünf Jahren nach der Einführung der neuen Policy bis zu 125 Millionen Pfund in KMU-Fonds in anderen Entwicklungsländern zu investieren (vgl. ebd.: 12).

Das Portfolio der Bank sieht allerdings trotz der neuen Investitionsregeln noch anders aus, bedingt durch die lange Laufzeit der Investitionen. Die neue CDC hat das „alte“ Portfolio von (vor der Restrukturierung) 2004 geerbt und die Änderung von 75% auf 70% betrifft nur Neuinvestitionen (vgl. SJ).

Allerdings bezweifelt der Beobachter Richard Brooks, dass mit der Erhöhung des Targetwertes um fünf Prozentpunkte das eigentliche Ziel des DfID, nämlich mehr Mittel dorthin zu lenken, wo sie am notwendigsten sind, erreicht werden kann: „I think that somebody should point out that this change in investment policy has not done the job that it doesn't change what they can invest in at all” (RB). Der Grund dafür liegt darin, dass der CDC – trotz dieser Vorgabe – viel Spielraum bleibt. Sie kann erstens 25% ihrer Gelder auch in relativ reichen Ländern investieren und zweitens selbst wählen, welche Regionen innerhalb der Ziel-Ländergruppen gefördert werden. So gibt es zwar auch in China, das nicht mehr zu den LICs zählt, arme Regionen, aber an der Küste gibt es eher einen Überhang an Investitionswilligen. Auch die CDC hat sehr viel in Indien und China investiert, als diese Länder schon längst selbst erfolgreich waren (vgl. RB). Drittens sagt die Policy nichts darüber aus, in welchem Bereich investiert werden soll – beispielsweise ist Nigeria eines der ärmsten Länder und damit potenzielles Zielland, aber eine Investition in ein Luxushotel oder eine Golfanlage wäre vermutlich dennoch wenig entwicklungsförderlich (vgl. RB).

5.4 Definition der entwicklungspolitischen Relevanz

Die CDC versteht entwicklungspolitische Relevanz (und damit einhergehend ihre eigene Rolle) ganz anders, als das bei der Mehrheit der DFIs der Fall sein dürfte: Entwicklungspolitisch relevant ist dabei alles, was den Privatsektor erfolgreich fördert – wobei Erfolg daran gemessen wird, ob das geförderte Unternehmen wirtschaftlich erfolgreich ist, das heißt Umsatzwachstum bzw. steigende Profite vorweisen kann. Dies wird deshalb als ausreichender Maßstab empfunden, weil erfolgreiche Unternehmen in der Regel mehr Arbeitsplätze schaffen, mehr Steuern zahlen und so weiter (vgl. SJ, RL). Insofern gibt es für die CDC auch keinen Widerspruch zwischen ihrem eigenen hohen Profit und einem postulierten hohen entwicklungspolitischen Impact – es wird offen ausgesprochen, dass die DFI sich als sehr kommerziell empfindet. Entwicklung(shilfe) wird als eine Art Spektrum gesehen. An einem Ende steht die rein staatliche Krisenhilfe, am anderen Ende rein private Investitionstätigkeit, die zum Erlühen der Wirtschaft führt. CDC sieht sich in diesem Spektrum eher am „privaten“ Rand (vgl. RL). Zwar befindet sich die DFI in staatlichem Besitz, aber Aufgabe und Herangehensweise sind klar privatwirtschaftlich geprägt. Damit ist die CDC ausdrücklich keine aid agency:

“I would also say we tend to be much more commercially driven, I mean we insist on a good commercial return in everything that we do. Because we are not an aid organisation, you know, we are not there to give money, you know, not getting a decent return. That is what aid is for.” (SJ)

„We are definitely not an aid agency“ (RL)

Diese Ausrichtung der CDC spiegelt einen generellen Fokuswechsel innerhalb der britischen offiziellen Entwicklungshilfe wider, weg von Armutsreduktion hin zu Förderung des Wirtschaftswachstums. Die (bekannte) Idee ist, dass Wirtschaftswachstum durch trickle-down Effekte ohnehin zu einer Reduktion von Armut führt, und dass diese marktinduzierte Armutsreduktion nachhaltiger ist als eine von staatlicher Seite geförderte. Somit wird klar, warum „wealth creation“ (Wohlstandgenerierung) um das Jahr 2004 zu einem zentralen Begriff in der Arbeit der CDC wurde.

Zu dieser Definition von Entwicklung und dem Verhalten der Bank gibt es von vielen Seiten harsche Kritik. In ihrem Report über DfID und CDC schreibt die NAO beispielsweise:

„DfID uses CDC’s financial performance as its principal indicator of development impact. While a critical factor, it needs to be supplemented to assess fully CDC’s contribution to poverty reduction.“ (National Audit Office 2008: 23).

Offen bleibt beispielsweise, wer für wen welchen Wohlstand generieren sollte, wie John Hilary von War on Want pointiert formuliert. Der entwicklungspolitische Fokus sei komplett verloren gegangen; stattdessen stehe nur noch der Profit im Zentrum (vgl. JHi). Den Eindruck, dass bei der CDC der Profit klar im Vordergrund steht, gewinnt im Übrigen auch, wer den Jahresbericht der CDC rasch durchblättert: hier dominieren eindeutig Rentabilitäts-Kennzahlen und Fondsbeschreibungen.

Interessant ist die Spannung, die sich zwischen entwicklungspolitischem Effekt und Rentabilität unweigerlich aufbaut. Besonders deutlich zeigt sich das darin, dass die von der CDC (mit)finanzierten Fonds stets InvestorInnen aus dem Privatsektor anziehen wollen, die tatsächlich hauptsächlich auf eine gute Rendite aus sind. Aus diesem Grund haben sich sehr viele dieser Fonds (nach Angaben Public Accounts Committee (2009: 7) 40 an der Zahl) in „Steuerparadiesen“ niedergelassen, haben also ihren Firmensitz dort eingerichtet, wo die Steuerleistung möglichst minimiert

werden kann (vgl. RB). So entsteht die paradoxe Situation, dass mehr Fonds in Steuerparadiesen sitzen als in Entwicklungsländern. Aus entwicklungsökonomischer Perspektive kann gesagt werden, dass durch derartige Praktiken wertvolle Mittel aus Ländern abgezogen werden, in denen die Regierungen das Geld dringend gebrauchen könnten. So schätzt die NGO Tax Justice Network, dass den ärmsten Ländern durch die Existenz von Steueroasen jährlich 50 Milliarden Pfund verloren gehen (vgl. Brooks in Private Eye 1201/2008). Aus Sicht der CDC ist dieses Verhalten jedoch komplett unproblematisch und von der Öffentlichkeit nur missverstanden, da keine private Investoren in CDC-Fonds investieren würde, wenn diese nicht „effizient“ seien (vgl. RL). Zudem sei die Wahl des Standortes, wenn dieser nach Gesichtspunkten einer möglichst hohen Steuerleistung zum Wohle der Regierung erfolgen würde, unfair gegenüber den anderen Ländern, in die der Fonds investiert. Das Steueraufkommen der Regierungen würde sowieso durch die gewinnbringenden privaten Unternehmen gewährleistet und nicht durch die Partnerfonds selbst. Es ist jedoch schwer nachzuweisen, ob die Fonds der CDC tatsächlich versuchen, Steuerzahlungen zu vermeiden; ein Blick in die (verfügbaren) Bilanzen zeigt aber zumindest, dass die Steuerleistungen generell gering sind (vgl. RB).

Infokasten: Steuerparadiese

Die Gewinne der CDC gehören der britischen Regierung und sollen wieder in Entwicklungsländern investiert werden - in Großbritannien ist die CDC von der Zahlung von Steuern befreit. Als „Fund of Funds“ betreibt die CDC ihr Geschäft mit mehr als 60 Fonds, 40 davon befinden sich in Off-Shore-Gebieten (Public Accounts Committee 2009: 7). Dies wird von den Medien und auch der NAO kritisiert, die darauf hinweisen, dass die Profite nicht in den Entwicklungsländern selbst bleiben, wie so oft von CDC argumentiert, sondern in Steuerparadiese wandern. Angeblich verlieren die Länder dadurch 50 Millionen Pfund an Steuereinnahmen (vgl. Brooks in Private Eye 2008, 1201). Richard Laing kann diese Aufregung nicht verstehen, da CDC-Gelder nur in transparenten und legalen Off-Shore-Gebieten investiert wurden und er Investitionen z.B. in Mauritius sehr begrüßt. Bei 50 Dollar Profit würde die dortige Regierung nur einen halben Dollar einbehalten, in vielen anderen afrikanischen Ländern aber 25 Dollar. Die 49,5 Dollar, die im ersten Fall verbleiben, könnte man wieder in andere Private Sector Businesses investieren. Außerdem

werde bei der Investition in Steuerparadiesen der katalytische Effekt vergrößert, denn kein Private Sector Investor verliere gern freiwillig Kapital wegen einer ineffektiven Steuerstruktur (vgl. RL).

Die gesamte entwicklungspolitische Performance der CDC – *gegeben* ihre eigene Definition von Entwicklung und ihr oben formuliertes Ziel (die Förderung der Privatwirtschaft) – wird als gut angesehen, da CDC sehr hohe rates of return (ROR) vorweisen kann und fast alle Emerging Market Indices outperformt. Nachholbedarf wird innerhalb der CDC lediglich darin gesehen, der Öffentlichkeit den eigenen Erfolg vermitteln zu können (vgl. SJ).

5.5 Background des Personals

Die CDC als Fund of Funds benötigt MitarbeiterInnen mit Hintergrundwissen im Fondsgeschäft und rekrutiert ihre MitarbeiterInnen großteils aus dem Private Equity Business, aber auch aus großen Beraterunternehmen wie McKinsey oder KPMG (vgl. SP, RL). Sie sehen sich keinesfalls als öffentlich Bedienstete, sondern als Angestellte der Privatwirtschaft, was sich auch in dem Wunsch manifestiert, die CDC vollständig zu privatisieren (vgl. SP). Dieses Verständnis hat weitreichende Konsequenzen auf ihre Handlungsimperative: die MitarbeiterInnen fühlen sich der Öffentlichkeit nur sehr bedingt zur Rechenschaft verpflichtet und stellen das Rentabilitätskriterium über alles. Eine entwicklungspolitische Schulung des Personals um die Probleme in diesem Feld bewusst zu machen, wie sie etwa die DEG-MitarbeiterInnen durchlaufen müssen, ist bei der CDC nicht vorgesehen. Somit ergibt sich auch eine verminderte Aufmerksamkeitshaltung diesen Fragen gegenüber, im alltäglichen Agieren ist das Voranstellen der entwicklungspolitischen Perspektive keineswegs selbstverständlich.

5.6 Im Dienst der britischen Wirtschaft?

Die Frage, ob die CDC lediglich ein Instrument der versteckten Außenwirtschaftsförderung ist, lässt sich nach dieser Analyse der Projektauswahlkriterien klar mit Nein beantworten. Offensichtlich ist das wichtigste Kriterium für die Auswahl eines Investitionsprojektes die zu erwartende Rendite – ob diese durch einen britischen oder einen ausländischen Fonds erwirtschaftet wird, ist

hier nebensächlich. Zusätzlich entziehen sich Fonds oftmals der genauen nationalstaatlichen Zuordnung, da die Wahl ihrer Niederlassung für gewöhnlich einer anderen Logik folgt (prominentestes Beispiel sind hier wohl Steuervermeidungsbestrebungen). Da Fonds kapitalmarktorientiert arbeiten und nicht zur produktiven Wirtschaft gezählt werden können, verliert weiters auch das Konzept der Außenwirtschaftsförderung an Bedeutung – da dieses hauptsächlich auf den Export von Waren und Dienstleistungen abzielt. Und schließlich gilt auch für die Unternehmen, in die die Fonds selbst investieren, dass hier eine britische Steuernummer unbedeutend ist; erstens auf Grund der 50/75%-Vorgabe des DfID, zweitens weil es sich oftmals um kommerzielle Fonds handelt für die nationale Interessen nicht von Bedeutung sind und drittens weil auch hier das Renditeziel vor anderen Zielen steht.

6 Projektauswahl

Eine zentrale Rolle in der täglichen Praxis von Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen spielt die Projektauswahl, also die Frage, welche Kriterien die jeweilige DFI anwendet um Investitionsvorhaben auszusuchen. Interessant ist das vor allem im Hinblick darauf, ob die gewählte Methode die Erfüllung des politischen Auftrages gewährleisten kann. In die Beantwortung der Frage fließt auch ein, welche konkreten Vorgaben es für die Projektauswahl seitens der Ministerien gibt und ob diese umgesetzt werden. Im Zentrum steht dabei die Herausforderung der Bewertung der entwicklungspolitischen Relevanz von Projekten, deren Beurteilung als das entwicklungspolitische Herz jeglicher DFI angesehen werden kann. Hier zeigt sich nicht nur der Erfolg der jeweiligen Institution, sondern vor allem auch ihre *empirische* (im Gegensatz zur offiziell verlautbarten) Definition davon, was entwicklungspolitischer Erfolg ist. Wie auf den folgenden Seiten klar werden wird weisen DEG, FMO und CDC in Bezug darauf große Unterschiede auf. Jeder einzelnen Institution ist ein umfangreiches und detailgetreues Unterkapitel zur Projektauswahl gewidmet.

6.1 Projektauswahl der DEG

In der DEG werden Projekte grundsätzlich auf der Grundlage der Ergebnisse des im Folgenden vorgestellten Geschäftspolitischen Projektratings (GPR) ausgewählt; die erreichten Punkte bestimmen über ein Engagement der DEG. Für volumsmäßig große Projekte oder wenn von außen Bedenken ein bestimmtes Projekt betreffend angemeldet werden, wird abseits vom Bewertungsprozess des GPR noch der Aufsichtsrat hinzugezogen, der dann über eine Beteiligung diskutiert und (für gewöhnlich einstimmig) entscheidet (vgl. HT).

6.1.1 Das Geschäftspolitische Projektrating (GPR)

Da die DEG nun offensichtlich weder bestimmte Länder noch bestimmte Sektoren präferiert, stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien ein Projekt sonst ausgewählt wird. Die DEG hat zu diesem Zweck ein Ratingtool entwickelt, mit dessen Hilfe potentielle Projekte nach unterschiedlichen Kriterien bewertet werden können. Das Tool wird aber nicht nur zur Projektauswahl („GPR ex ante“) sondern auch zum Projektmonitoring („GPR ex post“) verwendet. Um einen guten Überblick zu

bewahren, werden im Folgenden – wo dies sinnvoll ist – beide Aspekte gemeinsam behandelt; in späteren Zusammenhängen – insbesondere im Kapitel über Interne Evaluierung – erfolgen dann nur noch Ergänzungen zur ex-post Anwendung.

Im Jahr 2002 führte die DEG mit dem Geschäftspolitischen Projektrating (GPR) nach zweijähriger Testlaufzeit ein eigenes Evaluierungsinstrument ein, mit dessen Hilfe auf Basis einer Nutz-Wert-Analyse Punkte in verschiedenen Kategorien („Messlatten“) vergeben werden. Ein Indexverfahren ermöglicht darauf aufbauend die Ableitung einer Bewertung mit Noten von 1 bis 6 (siehe dazu im Detail weiter unten). Bei der Entwicklung des Ratingtools flossen sowohl wissenschaftliche Kriterien als auch Erfahrungen aus der Praxis der Entwicklungsfinanzierung ein, sodass das fertige GPR eine Kompromisslösung darstellt – „um die Kunden- und Mitarbeiterakzeptanz zu sichern und den Zeitaufwand bzw. die Bearbeitungskosten in vertretbarem Rahmen zu halten“, wie Thomas Koch (2007a: 12), der geistige Vater des Instruments und Leiter der Abteilung Volkswirtschaft/Entwicklungspolitik der DEG, schreibt. Das GPR entstand zeitlich vor dem DOTS-System der IFC, das heute neben dem GPR als Modell für die Branche gilt; auf die Frage nach welchem Vorbild dann die DEG ihr Ratingtool entwickelte, antwortete Koch, es handle sich dabei um eine innovative Eigenentwicklung, die auf dem Konzept der Nutzwertanalyse basiert (vgl. TK). Die auf einen möglichen Prozess internationaler Politikdiffusion abzielende Frage danach, ob man Vorbilder oder Anregungen bei anderen DFI gefunden hätte, wurde jedenfalls nahezu empört verneint.

Das GPR ist insofern innovativ, als dass es sowohl ex ante als auch ex post angewandt werden kann und somit einen Vergleich von Soll- und Ist-Werten, sowie die Kontrolle der Entwicklung eines Projektes ermöglicht. Tatsächlich wird das Ratingtool sowohl bei der Projektauswahl (wobei die Gesamtnote über Engagement oder Nicht-Engagement der DEG entscheidet), als auch beim Monitoring der Portfolioprojekte eingesetzt (vgl. Koch 2007a: 12). Die Ergebnisse der einzelnen Evaluierungen werden nicht veröffentlicht um die Geschäftsinteressen der (potentiellen) ProjektpartnerInnen nicht zu verletzen (vgl. MS, TK). Die DEG erstellt jedoch auch jährlich Analysen ihrer Neuzusagen, indem die Durchschnittswerte für die einzelnen Messlatten sowie die Durchschnittsnoten berechnet werden. Eine Kurzfassung dieser Analysen wird auf der Homepage der DEG veröffentlicht.

Doch nicht nur bei der Veröffentlichung ihrer Evaluierungsergebnisse, auch bei der Bereitstellung von Informationen zum Ratingtool selbst, gibt sich die DEG sehr zurückhaltend. Eine 12-seitige Kurzdarstellung des GPR wird auf der Homepage zur Verfügung gestellt, etwas genauer beschreibt Koch (2007a) das Tool in einem Artikel, der in der Zeitschrift für Evaluation erschienen ist und einzelne weitere Hinweise finden sich auch in anderen Publikationen der DEG – aber eine genaue Beschreibung der einzelnen Messwerte fehlt. Auch im Rahmen unserer Feldforschung war es uns nicht möglich, genaue Details über die Ausgestaltung des Tools zu erfahren. Dies hat wohl damit zu tun, dass die DEG das GPR an andere DFI sowie an weitere interessierte Organisationen (das Tool ist in seiner Struktur gut an geänderte Bedürfnisse anpassbar) weiterverkauft. Zweifelslos führt diese Praxis jedoch zu nicht unerheblichen Transparenzproblemen, da nicht vollkommen nachvollzogen werden kann, nach welchen Kriterien die DEG ihre Projekte auswählt und bewertet. Symptomatisch hierfür ist, dass keine der befragten zivilgesellschaftlichen Organisationen eine Einschätzung über das Ratingtool liefern und damit in einem weiteren Schritt auch den „entwicklungspolitischen Mehrwert“ der DEG bewerten konnte.

Neben der Bewertung von Projekten ex ante und ex post wird das GPR innerhalb der DEG auch noch für weitere Funktionen genutzt (vgl. Koch 2007b: 45f):

- Mit Hilfe des Tools erfolgt die Steuerung des Portfolios und ein Ranking der Projekte. Schwächen können so leichter aufgedeckt und ausgeglichen werden.
- Das GPR stellt eine wichtige Grundlage des institutionellen Lernens dar. Zum einen werden aus den Ergebnissen „Best Practice“-Fallbeispiele für interne Schulungen abgeleitet; zum anderen vergibt die Geschäftsführung aber auch jährlich „GPR-Leistungspreise“ (für Neuprojekte, Bestandsprojekte und besondere Projekte [vgl. DEG 2009c: 6]) an besonders erfolgreiche oder innovative Teams.
- Schließlich hilft das Tool bei der Kommunikation der entwicklungspolitischen Resultate an die Öffentlichkeit.

Eine Evaluierung mit dem GPR basiert auf einer großen Menge empirischer Daten, die in Excel und SAP verarbeitet werden. Den MitarbeiterInnen steht dafür ein BenutzerInnenhandbuch zur Verfügung (vgl. SB). Im ex ante Einsatz des GPR füllt die zuständige Regionalabteilung auf Grundlage der vorliegenden Daten eines Projektantrages das (digital verfügbare) ex ante Formular aus. Die zuständige Sektorabteilung füllt ein zweites ex ante Formular im Rahmen der Projektprüfung aus; hier sind KundInnenbefragungen oder besondere Erhebungen möglich (vgl. DEG 2009c: 5). Der/die ProjektmanagerIn leitet die Bewertung dann an die Abteilungen Volkswirtschaft/Entwicklungspolitik (für die entwicklungspolitischen Aspekte) und die Kreditabteilung (für die betriebswirtschaftlichen Aspekte), die beide organisatorisch als Stabstellen verankert sind, weiter. Die Rolle der Stabsabteilung Volkswirtschaft/Entwicklungspolitik ist insofern besonders hervorzuheben, als dass diese nun für die Qualitätsprüfung der GPR zuständig ist. Dafür werden stichprobenartige Kontrollen der Einhaltung der Testatpflicht sowie der Plausibilität der Annahmen, die den qualitativen entwicklungspolitischen Einschätzungen zu Grunde liegen, vorgenommen (vgl. Michaelowa 2009: 156). Nach dieser Überprüfung und gegebenenfalls einer Überarbeitung wird das GPR von der Abteilung Volkswirtschaft/Entwicklungspolitik schließlich freigegeben (vgl. DEG 2009c: 5).

6.1.2 Rolle externer ExpertInnen

Das GPR wird prinzipiell rein intern erstellt – wie beschrieben durch Regional- bzw. Sektorabteilung oder Bestandsmanagement sowie durch die Stabsabteilung Volkswirtschaft/Entwicklung und die Kreditabteilung. Hierfür ist keine planmäßige Mitarbeit externer ExpertInnen vorgesehen; die zuständige Fach- oder Stabsabteilung kann aber aus eigenem Ermessen entscheiden, für die Erstellung des GPR externe GutachterInnen hinzuzuziehen wenn besonderer Informationsbedarf, insbesondere hinsichtlich technischer, umweltbezogener oder sozialer Effekte festgestellt wird. Auch die Abteilung „Umwelt/Nachhaltige Entwicklung“, die zu jedem Projekt eine Stellungnahme abgibt, holt immer wieder Einschätzungen von außen ein. Es gibt jedoch keine institutionalisierten Regelungen bezüglich des Einsatzes oder der Auswahl dieser externen ExpertInnen und die endgültige Erstellung des GPR erfolgt niemals durch die hinzugezogenen externen ExpertInnen, sondern immer durch MitarbeiterInnen der DEG (vgl. Michaelowa 2009: 150;160f). Des Weiteren soll nicht unerwähnt bleiben, dass die eigentlichen AdressatInnen der Arbeit der DEG, i.e. die

Bevölkerung vor Ort, normalerweise nicht in die Projektbewertung miteinbezogen werden und an keiner Stelle des Bewertungsprozesses systematisch nach ihren Erfahrungen befragt werden (vgl. ebd.: 163). Auch die Projekt- und InvestitionspartnerInnen, die von der DEG ebenfalls ausdrücklich als Stakeholder angesehen werden, haben im Bewertungsprozess nur die Rolle von AuskunftgeberInnen und werden nicht als „Nutzer der Serviceleistung Evaluation“ (ebd.: 167) weitergehend in die GPR-Erstellung und Projektbewertung miteinbezogen.

6.1.3 Aufbau

Im GPR werden vier sogenannte Messlatten evaluiert (vgl. DEG 2009c: 2):

- Langfristige Rentabilität des Projektes
- Entwicklungspolitische Effekte/Nachhaltigkeit
- Besondere Rolle der DEG
- Eigenkapitalverzinsung der DEG

Insgesamt kann ein Projekt bis zu 500 Punkte erreichen, davon maximal jeweils 150 Punkte in den ersten beiden und maximal jeweils 100 Punkte in den letzten beiden Kategorien; diese Punktezuweisung ergab sich aus dem zweijährigen Testlauf des GPR. Innerhalb der Messlatten werden jeweils diejenigen Einzel-Effekte stärker gewichtet, die direkt zur Armutsbekämpfung beitragen. Die qualitativen und quantitativen Projektdaten müssen für die Bewertung erst in Indexpunkte umgerechnet werden; dies geschieht mit einer Konversionsmatrix (vgl. Koch 2007a: 15). Ein Beispiel für eine solche Matrix findet sich in der Beschreibung der Messlatte 2. Die erreichten Punkte werden summiert und das Projekt entsprechend folgendem Schema eingestuft:

GPR-Gesamtindex	GPR-Gruppe	Verbalisierung
≥320 Punkte	GPR-Gruppe 1	„sehr gutes“ Projekt
≥280 Punkte	GPR-Gruppe 2	„gutes“ Projekt
≥240 Punkte	GPR-Gruppe 3	„voll befriedigendes“ Projekt
≥200 Punkte	GPR-Gruppe 4	„noch befriedigendes“ Projekt
≥160 Punkte	GPR-Gruppe 5	„nicht befriedigendes, speziell zu begründendes“ Projekt
<160 Punkte	GPR-Gruppe 6	„eindeutig unzureichendes“ Projekt

Tabelle 7: Bewertungsschema des GPR

Quelle: DEG 2009c: 3.

Wie die Verbalisierungen verdeutlichen, werden Projekte, die weniger als 160 Punkte erreichen, ex ante als „eindeutig unzureichend“ eingestuft und abgelehnt. Die ersten drei GPR Gruppen – also Projekte mit einem Gesamtpunktwert von mindestens 240 Punkten – werden als „uneingeschränkt erfolgreich“ betrachtet (vgl. Koch 2007a: 16). Um zu verhindern, dass sich die Punkte der Messlatten gegenseitig kompensieren (dass also beispielsweise die Messlatte 1 140 Punkte erreicht, die Messlatte 2 jedoch nur 30 Punkte und das Projekt als erfolgreich bzw. erfolgsversprechend eingestuft wird), wurden so genannte „kritische“ Faktoren eingeführt. Ein Projekt muss damit auf jeder Messlatte mindestens rund ein Drittel der maximal zu erreichenden Punkte erlangen. Diese „kritischen“ Faktoren gibt es im Übrigen auch bei einigen Einzel-Effekten, die als besonders wichtig eingestuft werden (Beispiel: Einhaltung von Umweltvorschriften) (vgl. Koch 2007a: 16).

Neben der Gesamtnote bekommt jedes Projekt auch eine EPOL-Note zwischen 1 und 6. Diese wird analog zur Gesamtbewertung aus den Punktwerten der Messlatte 2 (entwicklungspolitische Qualität) gebildet (vgl. Koch 2007a: 16).

Zusätzlich wird untersucht, ob das betreffende Projekt Beiträge zur Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele (MDG) leisten kann. Anhand von Plausibilitätsüberlegungen werden die möglichen Effekte auf die einzelnen MDGs beschrieben (vgl. Koch 2007a: 14).

6.1.4 Die Messlatten

Wie beschrieben besteht das GPR aus vier Messlatten. Diese werden im Folgenden näher beleuchtet.

Messlatte 1: Langfristige Rentabilität des Projektes

Die langfristige Rentabilität gilt als „Indikator der finanziellen Nachhaltigkeit eines Projektunternehmens im Investitionsland.“ (DEG 2009c: 2). Konkret wird hier das Ergebnis des DEG-internen Kredit- bzw. Bonitätsratings herangezogen. In dieses fließen unterschiedliche Faktoren ein, beispielsweise die Charakteristika des Absatzmarktes, der makroökonomische Rahmen und bankübliche Unternehmenskennzahlen. Jedes Projekt muss langfristig rentabel sein, da andernfalls der entwicklungspolitische Effekt nicht nachhaltig gesichert werden kann (vgl. Koch 2007a: 13f).

Messlatte 2: Entwicklungspolitischer Effekt/Nachhaltigkeit

Aus entwicklungsökonomischer Perspektive ist dies die interessanteste der vier Messlatten, da sie versucht, die vom Projekt ausgehenden Effekte erst herauszufiltern und dann zu quantifizieren, um die Ergebnisse schließlich in ein Punkteschema zu pressen. Dies setzt zuallererst eine Definition dessen voraus, was als entwicklungspolitisch erfolgreich angesehen wird – das Leitbild der DEG in diesem Zusammenhang wurde bereits an anderer Stelle dargelegt. Knapp zusammengefasst verfolgt die DEG die Strategie der Privatsektorentwicklung, wobei davon ausgegangen wird, dass von der Förderung des Unternehmertums bzw. des Wirtschaftswachstums positive Entwicklungseffekte auf die gesamte Bevölkerung ausgehen.

Da verschiedene Projekttypen sehr unterschiedlich charakterisiert sind, verwendet das GPR vier verschiedene Kriterienkataloge für die vier Projekttypen „produktive Unternehmen“, „Finanzsektorprojekte“, „Infrastrukturprojekte“ und „Private-Equity-Fonds“ (vgl. DEG 2009c: 2). Die genaue Zusammenstellung der Einzel-Effekte gibt die DEG nur beispielhaft bekannt. Soweit Daten zu den einzelnen Projekttypen vorhanden sind, werden diese nun erläutert:

Produktive Unternehmen

In diesem Projekttyp misst das GPR zwölf Einzel-Effekte (Die Zahlen geben die maximal zu vergebenden Punkte an; vgl. Koch 2007a: 15):

Staatseinnahmen	9 Punkte
Wertschöpfung (Beitrag zum Volkseinkommen)	9 Punkte
Nettodeviseneffekte	9 Punkte
Beschäftigungseffekte	24 Punkte
Frauenrelevanz	15 Punkte
Aus- und Fortbildungseffekte	18 Punkte
Technologie- und Know-How-Transfer	9 Punkte
Markt- und Struktureffekte	15 Punkte
Infrastruktureffekte	9 Punkte
Soziale Effekte	15 Punkte
Umweltstandards	9 Punkte
Umwelteffekte	9 Punkte

Die meisten Punkte werden dabei für jene Einzel-Effekte vergeben, von denen ein direkter Einfluss auf die Armutsreduzierung ausgeht. So können produktive Unternehmen mit hohem Beschäftigungsstand bzw. -wachstum, mit Beitrag zur Gleichstellung und Förderung der Frauen, mit bedeutenden Aus- und Fortbildungseffekten, mit großen Markt- und Struktureffekten sowie mit hohen sozialen Effekten besonders viele Punkte erreichen.

Eine Punktevergabe erscheint für keinen der Einzel-Effekte intuitiv. Für quantitative Effekte hat die DEG Konversionsmatrizen entwickelt, mit deren Hilfe quantitative Messgrößen in Punktwerte umgerechnet werden können. Exemplarisch beschreibt Koch (2007a: 16) die Konversionsmatrix für die Staatseinnahmen:

Beitrag zu den Staatseinnahmen (p.a.)	(Beispielwerte)
Steuern (direkt + indirekt) + Zölle + Royalties	2,0 Mio. Euro
Dividenden / Gebühren / Privatisierungserlöse	0,5 Mio. Euro
Zwischensumme	2,5 Mio. Euro
Subventionen (minus)	0,2 Mio. Euro
Gesamtergebnis	2,3 Mio. Euro

Summe

> 3 Mio. Euro:	9 Punkte
> 1 Mio. Euro:	6 Punkte
> 0,3 Mio. Euro:	3 Punkte
> 0,0 Mio. Euro:	1 Punkt
< 0,0 Mio. Euro:	-3 Punkte

Das ergibt für die Beispielrechnung eine Bewertung von 6 Indexpunkten.

Da die DEG kaum Hintergrundinformationen zum GPR publiziert, ist es nicht einfach festzustellen, ob die Zuordnung der Punkte einen theoretischen Hintergrund hat, auf Erfahrungswerten beruht oder anders zustande gekommen ist. Klar ist jedoch, dass selbst bei quantitativen Werten eine Punktezuordnung problematisch ist. Kann die strukturelle Benachteiligung von kleinen Unternehmen auch durch andere Einzel-Effekte ausgeglichen werden, so bleibt eine Kategorisierung zwangsweise unscharf. Die Punktezuweisungen wurden in der Testphase angeglichen – dies kann den Vorwurf, die Grenzen seien letztendlich willkürlich gesetzt, aber nur leicht abschwächen. Ungeachtet dessen stellt sich die Frage der Messbarkeit: Direkte Steuereffekte sind, um beim Beispiel der Staatseinnahmen zu bleiben, noch relativ einfach zu quantifizieren; bei indirekten Effekten ist die Messung schon weniger eindeutig. Hinzu kommt immer das Problem des mangelnden Kontrafaktums, denn ein Vergleich mit einer Situation, in der die DEG das Projekt nicht fördern würde, ist nie eindeutig möglich.

Noch schwieriger ist jedoch zweifelsohne die Bewertung der qualitativen Effekte. Diese sind in der Regel schwerer definierbar, messbar, beschreibbar und damit schwerer kategorisierbar. So stellt sich beispielsweise die Frage, wie der Einzel-Effekt „Frauenrelevanz“, für den immerhin 15 Punkte vergeben werden, gemessen wird. Ein Kundenfragebogen, der hier etwas Klarheit schaffen könnte, wurde uns nicht zur Verfügung gestellt; es bleibt in jedem Fall unwahrscheinlich, dass dem GPR-Team im Stillen das gelungen ist, was der wissenschaftliche Diskurs bisher nicht geschafft hat, nämlich eine überzeugende und einfach zu instrumentalisierende Messung des Effektes, den ein Projekt auf die Stellung der Frau (Im Unternehmen? In der Gemeinde? In der gesamten Gesellschaft?) hat.

Wie die Bewertung in der Praxis vor sich geht, kann nur anhand von publizierten Fallbeispielen rekonstruiert werden; deren Studium führt aber zu interessanten Einsichten. Koch (2007a: 17f) beschreibt beispielsweise das als erfolgreich eingestufte Projekt Indo-Rama-Synthetics (ein Polyesterfaserhersteller aus Indonesien), bei dem besonders folgende entwicklungspolitischen Effekte hervorgekehrt werden: Steuer- und Beschäftigungseffekte – wobei keine Überlegungen darüber angestellt werden, wie viel der jährlich rund 6,4 Millionen USD an Unternehmenssteuern oder der 7.500 MitarbeiterInnen auch ohne der Förderung durch die DEG bezahlt bzw. beschäftigt würden; Soziale Effekte/CSR – unter anderem überdurchschnittliche Arbeitsentgelte und Zusatzleistungen für die Beschäftigten und deren Familien; und schließlich Aus- und Fortbildungseffekte – wo die vom Unternehmen gegründete internationale Schule besonders hervorgehoben wird, die den Kindern von Expatriates eine gute Ausbildung ermöglichen soll und der lokalen Bevölkerung „gegen ein entsprechendes Entgelt zur Verfügung steht“ (ebd.). Man fragt sich freilich, wo bei diesen als besondere Case Studies veröffentlichten *entwicklungspolitischen Effekten*, insbesondere bei einer internationalen Schule, die wohl hauptsächlich von den Familien gut bezahlter ausländischer Führungskräfte und der oberen, zahlungskräftigen Schicht der lokalen Bevölkerung genutzt wird, der Mehrwert für die lokale Bevölkerung liegt. Dieses Beispiel soll zeigen, dass auch ein stark quantifizierendes Evaluierungsinstrument sehr viel Spielraum bei der Punktevergabe in den einzelnen Kategorien lässt.

Finanzsektorprojekte

Finanzsektorprojekte stellen den zweiten Projekttypus dar. Ihr entwicklungspolitischer Effekt wird vor allem hinsichtlich ihres Beitrages zur Kapitalmarkt- und Finanzsektorentwicklung gemessen. Koch (2007a: 14) führt acht Einzeleffekte (ohne Punktezuordnung) an:

- Beschäftigungseffekte
- Frauenrelevanz
- Aus- und Fortbildungseffekte
- Ersparnismobilisierung
- Diversifizierung des Finanzsektors
- Diversifizierung der Kreditallokation
- Institution Building
- Beitrag zur Unternehmensentwicklung

Drei der Effekte (Beschäftigungseffekte, Frauenrelevanz sowie Aus- und Fortbildungseffekte) decken sich mit den bei produktiven Unternehmen gemessenen Einzeleffekten. Obwohl klar ist, dass der Schwerpunkt bei diesen Projekten auf der Entwicklung des Kapitalmarktes liegt, stellt sich die Frage, warum beispielsweise der Beitrag zu den Staatseinnahmen bzw. zur Wertschöpfung nicht in die Bewertung miteinbezogen wird, zumal auch Unternehmen des Finanzsektors einen Beitrag zum Staatshaushalt leisten (sollten). Aber auch jene drei genannten und in den Messkatalog aufgenommenen Einzeleffekte, die einen direkten Einfluss auf die MDGs haben könnten, spielen bei der Bewertung von Finanzsektorprojekten offenbar eine eher untergeordnete Rolle. Der über alle Finanzsektorprojekte gerechnete Durchschnitt der erzielten Punkte in den Beschäftigungseffekten liegt (2006) bei etwa 55%, bei der Frauenrelevanz bei lediglich 10%. Gerade in den Aus- und Fortbildungseffekten liegt der Wert bei beachtlichen 85%, wobei dies wohl in engem Zusammenhang zur Entwicklung des Finanzsektors gesehen werden muss – ein Ziel, das zwangsläufig mit der Schulung der Beschäftigten einhergehen muss. Das von Koch (2007a: 19f) als erfolgreiches Beispiel vorgestellte Projekt einer chinesischen Regionalbank erhält insgesamt die EPOL-Note „Sehr gut“, obwohl es bei der Frauenrelevanz null und bei den Beschäftigungseffekten nur 30% der Punkte erreicht. In Summe scheint es also so, als ob der entwicklungspolitische Effekt bei

Finanzsektorprojekten rein daran gemessen wird, ob es zu einer Vertiefung oder Verbreiterung dieses Sektors kommt; ein Ansatz, der mit dem Rational der Privatesektorentwicklung durchaus gut vereinbar ist, aus entwicklungspolitischer Perspektive aber hinterfragt werden muss.

Infrastrukturprojekte

Über diesen Projekttypus gibt es kaum veröffentlichte Informationen der DEG; lediglich die Angabe, dass der Fokus bei Infrastrukturprojekten am „Beitrag des Projektes zur Schließung von Versorgungslücken oder von Leistungssteigerungen im Zusammenhang mit Privatisierung (z.B. Tarifsenkungen)“ (DEG 2009c) liegt; als quantitative Effekte werden auch Beschäftigungseffekte und die Auswirkungen auf die Staatsfinanzen gemessen (vgl. IL).

Private-Equity-Fonds

Auch für diesen Projekttyp steht im Zentrum, welchen Beitrag das Projekt zur Finanzsektorentwicklung leistet (vgl. DEG 2009c). Gemessen werden neben Beschäftigungseffekten unter anderem auch die Auswirkungen auf Kapitalmarkt und Finanzsektor sowie der Grad der Förderung des Unternehmenssektors (insbesondere „Verbesserung der Unternehmensführung“) (vgl. Koch 2007c: 340f); genauere Informationen über den Bewertungsmodus werden von der DEG nicht bekannt gegeben. Gerade bei Private-Equity-Fonds erscheint eine genaue Darstellung der Auswahlkriterien jedoch wichtig, da hier für die Entwicklungszusammenarbeit bestimmte Gelder an Fonds weitergegeben werden und so der Kontrolle der staatlichen Organisation weitgehend entzogen werden. Möglicherweise ist die DEG mit der Weitergabe entsprechender Informationen gerade deshalb so vorsichtig, weil die Wirkungsweise der eingesetzten Gelder so schwer überwacht werden kann. Für eine weitergehende Diskussion der Frage nach der Kontrollier- und Bewertbarkeit von Fonds muss auf das Ende dieses Abschnittes verwiesen werden.

Messlatte 3: Besondere Rolle der DEG

Im Rahmen dieser Messlatte wird bewertet, ob „die DEG im jeweiligen Projekt ihrer Rolle als entwicklungspolitisches Finanzierungs- und Beratungsinstitut gerecht wird“

(DEG 2009c: 2). Die 100 in dieser Kategorie zu vergebenden Punkte teilen sich wie folgt auf fünf Unterkategorien auf (vgl. Koch 2007a: 15):

Strategisches Geschäftsfeld	20 Punkte
Mobilisierung von Drittkapital durch die DEG	10 Punkte
Beratung	10 Punkte
Geländerfunktion/Krisenfinanzierer	10 Punkte
Subsidiarität	50 Punkte

In jeder dieser Unterkategorien werden unterschiedlich viele Ja/Nein-Fragen gestellt, wobei Ja-Antworten in Indexpunkte konvertiert werden (vgl. Braun 2005: 33).

Mit Abstand das wichtigste Kriterium dieser Messlatte ist die Frage, ob die DEG subsidiär tätig wird, also ob sie für Projekte als Financier auftritt, für die der „normale“ Kapitalmarkt und private Banken keine oder nicht ausreichend Mittel zur Verfügung stellen. Durchaus denkbar und im Sinne der Subsidiarität ist dabei, dass die DEG gemeinsam mit kommerziellen InvestorInnen auftritt und nur bestimmte Teile der Projektfinanzierung (beispielsweise jene mit langer Laufzeit oder hohem Risiko) übernimmt (vgl. IL). Eine weitere Möglichkeit für Subsidiarität sieht die DEG dort, wo ein Projekt zwar auch ohne ihr Engagement finanziert werden könnte, aber nicht in der gleichen Art und Weise, wo also nur die DEG bestimmte Umwelt- und Sozialstandards sicherstellen oder eine spezielle, fristenkongruente Finanzierungsstruktur anbieten kann (vgl. TK). Konkret durch das GPR abgefragt werden folgende sechs jeweils mit ja oder nein zu beantwortenden Dimensionen, wobei jedes „ja“ mit Punkten belohnt wird (Braun 2005: 36): „Hohes Länderrisiko; hohes Projektrisiko; hohes Partnerrisiko; langfristige Finanzierung; Beteiligung/beteiligungsähnliches Darlehen; Garantie für Lokalwährungskredite“.

Ein Fünftel der in der Messlatte 3 zu erreichenden Punkte kann ein Projekt dadurch erzielen, dass es in einem strategischen Geschäftsfeld liegt. Punkte gibt es hier für Investitionen in Afrika, für Beteiligungen/Mezzanin Finanzierungen und für Projekte mit deutschem Geschäft (!) (vgl. ebd.: 36).

Der Rest der zu vergebenden Punkte teilt sich gleichmäßig auf die Kategorien „Mobilisierung von Drittkapital“, „Beratung“ und „Geländerfunktion/Krisenfinanzierer“ auf. Ein Projekt erhält dann eine gute Bewertung, wenn „aktiv zusätzliche Drittmittel für ein Projektunternehmen mobilisiert [werden können] (z.B. Arrangierung einer Parallelfinanzierung in einem Finanzierungspaket)“ (DEG 2009c: 2). Das umfasst auch die Frage, ob die DEG die Rolle einer Pionierin oder Signalgeberin einnehmen kann, d.h. anderen potenziellen InvestorInnen zeigen kann, dass es möglich ist in einer bestimmten Region gewinnbringend zu investieren (vgl. IL). Konkret gibt es Punkte für jeden der folgenden Sachverhalte (vgl. Braun 2005: 36): Für Mobilisierung von Fördermitteln, vereinbarter Parallelfinanzierung und für Syndizierung¹⁷.

Weiters wird es positiv gewertet, wenn die DEG neben der reinen Finanzierungstätigkeit auch beratend für ein Unternehmen tätig werden kann, etwa in der Projektentwicklung oder im Financial Engineering (vgl. DEG 2009c: 2). Dieser Service ist besonders für deutsche (!) InvestorInnen gedacht (vgl. IL). Das GPR vergibt hier Punkte in den drei Dimensionen Initiative Projektentwicklung, Studienfinanzierung und Strukturierungsberatung (vgl. Braun 2005: 36).

Schließlich möchte die DFI noch eine besondere Risikoabsicherung für ihre Projektunternehmen bieten: Unter „Geländerfunktion“ wird dabei jenes Service verstanden, das sich an bestehende Unternehmen richtet, die neu in von der DEG fokussierten Ländern investieren möchten und bei ihrer eigenen Bank keine adäquate Unterstützung (Finanzierung bzw. Know-How) erhalten. Diesen Unternehmen möchte die DEG eine Absicherung bieten um sie zur Investitionstätigkeit zu motivieren (vgl. HT). Als „Krisenfinanzierer“ sieht sich die DEG, wenn sie in Krisenzeiten besonderen Beistand leisten kann, also anders als viele kommerzielle InvestorInnen ihr Kapital nicht abzieht oder sogar zusätzliche Mittel zur Verfügung stellt (vgl. IL). Hier gibt es keine Unterfragen, sondern der Gesamtsachverhalt „Geländerfunktion“ wird mit Hoch, Gering oder Nein bewertet (vgl. Braun 2005: 36).

¹⁷ „Der Begriff „Syndizierung“ oder auch „Syndikation“ (kurz: Syndikat) findet im Finanzwesen bei der Vergabe von Großkrediten eine Anwendung. Hierbei geht es speziell um die Bildung eines Bankenkonsortiums zur Vergabe von größeren Darlehen, sogenannte syndizierte Kredite oder auch Konsortialkredite“ (Finanz-Lexikon)

Messlatte 4: Eigenkapitalverzinsung der DEG

Da die DEG prinzipiell keine Kapitalzuschüsse von außen erhält, sondern mit ihrem eigenen Kapital arbeitet, muss sie durch die finanzierten Projekte eine angemessene Eigenkapitalverzinsung erreichen. Für ihre Berechnung wird berücksichtigt, wie hoch die internen Kosten (etwa Wertberichtigungen für Projekt- und Länderrisiko und Portfolio-Monitoring/Betreuungskosten) im Verhältnis zum eingesetzten Eigenkapital sind (vgl. Koch 2007a: 14). Die errechnete Eigenkapitalverzinsung wird sodann mit Schwellenwerten verglichen, wobei eine Inflation von 2% angenommen wird (vgl. DEG 2009c: 3):

Eigenkapitalverzinsung	Punkte
< 2%	0 Punkte
< 4%	25 Punkte
< 6%	50 Punkte
< 8%	75 Punkte
> 8%	100 Punkte

Diese Messlatte stellt somit eine rein finanzwirtschaftliche Kennzahl dar.

6.1.5 Bewertung des Ratingsystems

Zusammenfassend sollen – über die bereits in der Beschreibung des Ratingsystems genannten Detailanmerkungen hinausgehend – einige allgemeine Überlegungen zur Bewertung des GPR angestellt werden. Beurteilungen des Ratingtools von außerhalb der DEG gibt es kaum bis gar nicht, was wohl daran liegt, dass diese nur ausgewählte Aspekte des GPR veröffentlicht und eine fundierte Kritik damit unmöglich macht. In Anbetracht dessen kann im Folgenden nur ein Versuch einer Bewertung vorgenommen werden, der stark auf den im Forschungsprozess gewonnenen Eindrücken aufbaut.

Die größte Stärke des Ratingtools ist wohl seine Breite: In die Bewertung fließen zahlreiche Faktoren aus unterschiedlichen projektrelevanten Bereichen ein, sodass es möglich wird, die Interessen unterschiedlicher Stakeholder (etwa die der lokalen Bevölkerung, der Beschäftigten des Projektunternehmens, von Frauen, von

Natur/Umwelt...) zu berücksichtigen. Je nach Projekttyp werden diese Interessen dabei explizit abgefragt oder fließen zumindest in die Plausibilitätsüberlegungen zum Beitrag zur Erfüllung der MDGs ein. Diese Institutionalisierung eines weiten Konzeptes der entwicklungspolitischen Effekte ist zweifelsohne also positiv zu bewerten, wenngleich es in der konkreten Umsetzung durchaus Kritikpunkte gibt.

Ein weiterer Vorteil des GPR ist, dass das Konzept durch seine Anpassungsfähigkeit viele Anwendungsmöglichkeiten hat und so Projekte vergleichbar macht, die sich stark unterscheiden – etwa im Projekttyp, im Zielland oder -sektor oder in der Laufzeit. Die Ergebnisse des Vergleiches können dann für Lernprozesse verwendet werden, etwa indem systematische Schwächen in bestimmten Bereichen aufgedeckt werden können und Erfahrungen in neuen Projekten genutzt werden können. Des Weiteren ermöglicht das GPR die mehrfache Evaluierung eines Projektes im Zeitablauf, sodass beispielsweise ungewollte Entwicklungen frühzeitig erkannt und abgefangen werden können.

Schließlich ist sicherlich noch positiv zu bewerten, dass den mit dem Ratingtool befassten MitarbeiterInnen ein breiter Apparat an Hilfestellungen zur Verfügung steht und dass die Erstellung der Bewertung mit einer hervorragenden EDV-technischen Unterstützung erfolgt, sodass die Ausarbeitung eines GPR nicht sehr zeitintensiv ist, was Voraussetzung für eine hohe Akzeptanz unter den MitarbeiterInnen und für eine häufige Anwendung ist. Michaelowa (2009: 155) spricht hier von 30 bis 180 Minuten, die unmittelbar für die Abfassung eines GPR benötigt werden.

Der zuletzt erwähnte Punkt kann aber durchaus auch kritisch gesehen werden. So stellt sich die Frage, ob eine tief gehende Beurteilung eines Projektes bzw. seines entwicklungspolitischen Effektes tatsächlich in so kurzer Zeit geleistet werden kann. Selbstverständlich sind die MitarbeiterInnen mit den Projekten in der Regel schon gut vertraut und die von Michaelowa genannte Zeitspanne bezieht sich nur auf den Prozess des Ausfüllens des Templates, doch bleibt die Kritik dass ernsthafte wissenschaftliche Evaluierungsprojekte nicht umsonst oft Wochen oder Monate in Anspruch nehmen und dass es für die MitarbeiterInnen der DEG unmöglich ist, einen derartigen Aufwand zu betreiben. Insofern kann das GPR nur einen Kompromiss

darstellen, der Wirtschaftlichkeit den Vorrang vor einer detaillierten Projektevaluierung gibt.

Aus entwicklungspolitischer Perspektive lässt sich kritisieren, dass von den 500 maximal zu erreichenden Punkten nur bis zu 150 direkt aus der Messlatte „Entwicklungspolitische Effekte/Nachhaltigkeit“ generiert werden können, wobei die Unterkategorien, in denen Punkte vergeben werden, weder immer klar noch immer zufriedenstellend sind; naturgemäß ist hier eine sehr starke Ausrichtung am Private Sector Development-Ansatz zu bemerken, der etwa die Verbreitung des Finanzsektors oder Beschäftigungseffekte an sich schon als entwicklungspolitischen Erfolge sieht, ohne im Einzelfall nach den tatsächlichen Wirkungen auf die Gesellschaft bzw. die genaue Struktur und Ausgestaltung dieser Effekte zu fragen. Aus Sicht des PSD-Ansatzes kann auch die Messlatte „Besondere Rolle der DEG“ mit bis zu 100 Punkten zu den entwicklungspolitischen Effekten hinzugezählt werden, da dadurch neue Finanzierungsmöglichkeiten für regionale Unternehmen geschaffen werden. Doch selbst wenn man diese beiden Kategorien aufsummiert, kann ein Projekt hier maximal die Hälfte der erzielbaren Punkte erreichen; es besteht also durchaus die Möglichkeit, dass ein Projekt in diesen beiden Kategorien gerade noch über die notwendigen Schwellenwerte kommt, insgesamt aber als sehr gutes Projekt abschneidet. Das kann nicht im Interesse des entwicklungspolitischen Auftrages liegen. Abschwächend soll jedoch festgehalten werden, dass die DEG für alle Projekte neben der Gesamtnote die EPOL-Note errechnet, sodass der geschätzte entwicklungspolitische Effekt für jedes Projekt bekannt sein sollte.

Eine weitere Kritik bezieht sich auf die Scheinobjektivität des Ratingtools: Das komplexe Punktesystem erweckt in einer Welt, in der quantitative Methoden oftmals als Qualitätskriterium angesehen werden, den Eindruck die Realität glaubhaft und gut messbar abbilden zu können. Die Punktevergabe und die anschließende Benotung scheinen oftmals objektiver als eine rein verbale qualitative Beschreibung eines Projekts und der Anspruch einen Vergleich zu ermöglichen erscheint attraktiv. Fraglich ist jedoch, ob das GPR hier halten kann, was es verspricht – denn ein quantitatives Ergebnis ist immer nur so gut wie die Daten auf denen es basiert. Solange nicht gut sichergestellt werden kann, dass die Punktevergabe in den einzelnen Kategorien *objektiv* erfolgt (d.h. solange es beispielsweise keine

eindeutigen und allgemein anerkannten Kriterien dafür gibt, ob ein Projekt als frauenrelevant eingestuft werden kann und wenn ja, in welchem Ausmaß), solange bleibt das Gesamtpunkteergebnis nur die Summe mehr oder weniger fundierter Vermutungen. Dass hinter einem bestimmten Bewertungsschema durchaus auch bestimmte Interessen stehen können wird bei einer häufig als objektiv betrachteten zahlenbasierten Beurteilung allzu leicht übersehen.

Aus organisatorischer Sicht kann noch eine weitere Schwäche des Ratingtools genannt werden: So entstehen durch die vielen Teilfragen sehr hohe Erhebungskosten – zumindest wenn diese gewissenhaft beantwortet werden sollen. Aus ressourcenökonomischen Gründen ist der Anreiz groß, an den Erhebungskosten zu sparen, was die Qualität des Ergebnisses negativ beeinflusst. Sind die Fragen erst einmal alle beantwortet, so ergibt sich weiters das Problem, dass das „Datenmeer“ den Blick aufs Ganze möglicherweise eher erschwert als erleichtert – man sieht sprichwörtlich gesagt den Wald vor lauter Bäumen nicht mehr.

6.2 Projektauswahl der FMO

Für den Fall einer Finanzierung durch FMO, müssen sowohl das Projekt an sich als auch der beteiligte PrivatsektorpartnerInnen (Unternehmen, Finanzinstitution, Fond etc.) gewissen Kriterien entsprechen. Darunter fallen einerseits finanzielle Aspekte – wirtschaftliche Durchführbarkeit, solider Investitionsplan, Machbarkeitstudien – und andererseits ESG-Aspekte wie Transparenz in Bezug auf Corporate Governance, Beachtung ökologischer Implikationen, Durchsetzung international anerkannter Sozialstandards. Die gleichzeitige Betrachtung dieser beiden Bereiche ist ein wesentlicher Bestandteil des praktizierten Investitionszugangs. „Our fundamental belief is that paying proper attention to environmental and social issues is good for business“ (FMO E&S Sustainability Policy: 1). FMO ist sich jedoch der Tatsache bewusst, dass Investitionsprojekte auch negative Effekte auf die lokale Bevölkerung und die sie umgebende Umwelt haben können. Da solche „Kosten“ der wirtschaftlichen Entwicklung nicht immer vermieden werden können, ist es, laut FMO, wichtig darauf zu achten, dass die besonders armen Teile der Bevölkerung nicht überproportional betroffen sind und, dass beispielsweise mit natürlichen Ressourcen effizient und nachhaltig umgegangen wird. Die Entwicklungsbank verwendet in diesem Zusammenhang eine Exclusion List, die gewisse Geschäftszweige für FMO

ausschließt. Dazu gehören Bereiche wie Zwangsarbeit, Kinderarbeit, Produktion und Handel mit Waffen, Tabak, Spirituosen, aber auch Treibnetzfischerei (mit Netzen, die eine Länge von 2,5 Kilometern überschreiten) oder Projekte, die zur Umsiedelung der ansässigen indigenen Bevölkerung führen (etc.). Eigene Kriterien existieren auch für die Finanzierung von Projekten zur landwirtschaftlichen Produktion von Biotreibstoff. FMO unterstützt keine Projekte, die in Konkurrenz zur Lebensmittelproduktion stehen bzw. die lokale Lebensmittelversorgung beeinträchtigen (vgl. FMO Biofuel Policy).

Hier soll zunächst das Investitionsverfahren (welche Schritte muss ein Projekt, eine Investition durchlaufen, um genehmigt zu werden) FMOs kurz beschrieben werden, da es Einblicke in die Arbeitsweise der Bank gewährt. Anschließend wird ein Blick auf die intern verwendete Definition von entwicklungspolitischer Relevanz geworfen, um in Folge eine detaillierte Analyse des Projektratingtools durchzuführen.

6.2.1 Das Investitionsverfahren

Bevor die endgültige Finanzierungsentscheidung getroffen wird, muss ein potentiell Investment mehrere Phasen durchlaufen. Wichtigster Bestandteil dieses Prozesses ist die sogenannte Scorecard, das von FMO entwickelte und für die Auswahl sämtlicher Projekte angewendete Ratingtool. Um die später folgende Analyse des Ratingtools verständlicher zu gestalten, werden an dieser Stelle zuerst die einzelnen Phasen des Investmentprozesses kurz vorgestellt.

Clearance in Principle (CIP)

Typischerweise steht am Anfang des Prozesses ein vom Investment Officer (IO) identifiziertes Projekt. Die Suche nach potentiellen KlientInnen vollzieht sich häufig in Kooperation mit globalen und lokalen PartnerInnen. Der IO berät mit dem/der zuständigen AbteilungsmanagerIn erste Fragen zur Machbarkeit des Projekts. Dazu wird das Investitionsvorhaben gegen die aktuelle Exclusion List geprüft und ein sogenanntes Dealteam zusammengestellt, welches fortan für das Projekt zuständig ist. Als erster Schritt muss vom IO eine „Clearance in Principle“ verfasst werden – im Wesentlichen eine Vorabprüfung der mit dem Projekt verbundenen Risiken. Zu diesem Zweck wird die Scorecard erstmals angewendet (vgl. PH). Der IO bewertet die finanzielle Nachhaltigkeit des Projekts (also das Risiko des Klienten/der Klientin),

das Produktrisiko, den zu erwartenden Economic Development Impact Score (EDIS), den Beitrag des Projekts zu den Corporate Sustainability Priorities (CSPs) sowie die Rolle FMO (die einzelnen Indikatoren werden an späterer Stelle genauer betrachtet). Der zweite wichtige Teil der CIP betrifft die vorab Kategorisierung des Projekts in Bezug auf E&S Kriterien. Der IO wird dabei von einem/einer bankinternen E&S Spezialisten/Spezialistin unterstützt. Je nach Einschätzung der mit dem Projekt verbundenen E&S Risiken, entscheiden sie gemeinsam, ob in Folge eine detaillierte E&S Prüfung (E&S Due Diligence) durchgeführt werden soll. Die Letztentscheidung im Zuge der Clearance in Principle obliegt dem Management Board. Dessen Aufgabe liegt darin zu beurteilen, ob für die geplante Investition eine straffe Überprüfung (Genehmigung der Investition durch den Direktor der Investment & Mission Review Abteilung) ausreicht oder, ob eine detaillierte Untersuchung stattfinden soll (Genehmigung unter Einbeziehung des Management Boards). Investitionen mit geringem Risiko (sowohl E&S als auch Ausfallsrisiken) durchlaufen für gewöhnlich die „Schnellüberprüfung“. Risikoreiche und/oder sehr komplexe Investitionen werden dem umfangreichen Prüfprozess unterzogen. Das Management Board wird bei seiner Entscheidung vom Investment Committee¹⁸ beraten (vgl. FMO 2007: 6; Email SS(b)).

E&S Due Diligence

Die Vorabkategorisierung ergibt eine Einteilung sowohl direkter als auch indirekter Investments in Hinblick auf das weitere Vorgehen. Für Projekte, die keine schwerwiegenden E&S Implikationen erwarten lassen, kann der Due Diligence Prozess vom zuständigen IO durchgeführt werden. Komplizierte Fälle, die Untersuchungen vor Ort oder die Miteinbeziehung externer ExpertInnen benötigen, werden von den E&S SpezialistInnen der Bank übernommen. Zweck ist die Feststellung der genauen ökologischen und sozialen Risiken und deren Umfang. Das sogenannte Environmental and Social Assessment (ESA) beinhaltet die Sammlung relevanter Daten (KlientInnen füllen einen E&S Fragebogen aus, Anfertigung von Compliance Statements), Vorortuntersuchungen durch interne oder externe SpezialistInnen (so dies nötig ist) und die Anwendung verschiedener Risikobewertungstools. Das Ergebnis des ESA wird anschließend bewertet, um

¹⁸ Das *Investment Committee* setzt sich aus den DirektorInnen (AbteilungsleiterInnen) verschiedener Abteilungen zusammen. Ständig vertreten sind die dem *Chief Risk & Finance Officer* unterstellten Abteilungen *Investment & Mission Review*, *Special Operations* und *Risk Management*. Je nach Art der Investition, werden weiters die DirektorInnen der einzelnen Sektorabteilungen hinzugezogen bzw. auch der/die ManagerIn des *Sustainability Development Teams*.

ausständige E&S Fragen/Probleme zu identifizieren. Gegebenenfalls werden gemeinsam mit den KlientInnen sogenannte Action- (direkte Investments) oder Management- (Indirekte Investments) Plans formuliert, in denen sich Letztere zu Verbesserungsmaßnahmen verpflichten. Um die Umsetzung dieser Action- bzw. Management-Plans zu gewährleisten, arbeitet FMO mit Anreizmechanismen. So erhalten beispielsweise lokale Banken, die sich dazu bereit erklären, ein E&S Management System (basierend auf internationalen Standards) zu implementieren, günstigere Kreditkonditionen (25-50 Basispunkte). Für die lokale Finanzinstitution wird somit ein Anreiz geschaffen und FMO hat die Sicherheit, dass die finanzierte Institution in Zukunft im Umgang mit ihren KundInnen auf internationale Standards achtet. Auch Unternehmen, die sich im Zuge von Action-Plans dazu verpflichten E&S Risiken abzubauen, können im Gegenzug bessere Finanzierungsbedingungen erhalten (vgl. FMO 2007:6; FMO 2010a: 21).

Nicht unentscheidend für den Abschluss solcher Action- oder Management-Plans ist die Risikokategorisierung eines Projekts, auf Basis derer über mögliche Verbesserungen verhandelt werden kann. Zur Feststellung des Risikoprofils unterscheidet FMO zwischen direkten und indirekten Investments.¹⁹

Direkte Investments: (vgl. FMO E&S Sustainability Policy: 3f)

Kategorie A: „Projects with potential significant adverse social or environmental impacts which are diverse, irreversible or unprecedented“ (z.B. Bergbauprojekte).

Kategorie B&B+²⁰: „Projects with potential limited adverse social or environmental impacts which are few in number, generally site-specific, largely reversible and readily addressed through mitigation measures“ (z.B. Telekomnetzwerke, Erweiterung bestehender Industriebetriebe).

Kategorie C: „Projects with minimal or no adverse social or environmental impacts“ (z.B. Software Firma).

¹⁹ FMO bezieht sich dabei auf die Weltbank Methodologie (IFC categorization), welche auch bei den Equator Principles Anwendung findet.

²⁰ Neben Kategorie B Projekten, verwendet FMO auch die Bezeichnung B+. Dies sind Fälle, bei denen die Kombination aus E&S Risiko, Ort, und Umsetzungsvermögen des Klienten zu einem höheren Risikoprofil führen.

Der E&S Due Diligence Prozess für Kategorie A und B+ Projekte erfolgt nach dem Vieraugenprinzip. Das Projekt wird von je einem Spezialisten/einer Spezialistin für ökologische und einem/einer für soziale Fragen bewertet. Bei Bedarf können auch externe ExpertInnen zugezogen werden. Kategorie B Projekte fallen aufgrund des geringeren Risikos typischerweise in die Verantwortung des Investment Officers. KlientInnen verpflichten sich durch die Unterzeichnung von Einhaltungserklärungen (Compliance Statement) dazu lokale Gesetze und/oder die IFC Performance Standards zu beachten. Für Kategorie C Projekte entfällt der E&S Due Diligence Prozess (vgl. FMO 2007: 9f).

Indirekte Investments:

Zur Kategorisierung von Finanzinstitutionen (FI) werden zwei Aspekte betrachtet. Einerseits welche Geschäftszweige die untersuchte FI mehrheitlich bedient und welche E&S Risiken damit verbunden sind. Andererseits wird die Hebelwirkung (leverage) des von FMO bereitgestellten Kapitals betrachtet (vgl. ebd., 10ff).

Kategorie A: „FIs engaged in providing equity, loans, leasing, guarantee products, or other financing to corporate or legal entities other than individuals in high risk sectors and where FMO leverage is significant or high“. Dazu gehören: (1) Große Banken mit einem Kreditportfolio > 750 Mio. Euro, davon >15% in Hochrisikosektoren oder (2) kleine Banken mit einem Kreditportfolio < 100 Mio. Euro, davon >50% in Hochrisikosektoren.

Kategorie B&B+: „(1) FIs where the Average Loan Size (loan book divided by the number of projects) is less than €700k and/or FMO leverage is considered "low" (i.e. FMO holds less than 15% of the shares or FMO finances less than 15% of the balance sheet); and (2) FIs engaged in trade finance, general insurance, or investing in listed companies“. Überschreitet eine FI die Grenzwerte (€700k Average Loan Size und 15% leverage), so wird sie als Kategorie B+ eingestuft. Dies gilt ebenso für alle Investments in Mikrofinanzinstitutionen (Kategorie B+ MFI).

Kategorie C: „FIs engaged in providing retail, consumer or low risk leasing (i.e. cars, computers, etc.) financing“.

Die Auflagen FMOs an Finanzinstitutionen sind stets proportional zu den erwarteten E&S Risiken ausgelegt. Private Equity Funds müssen beispielsweise für alle nicht-

SME Investments (Kategorie A und B Unternehmen) die IFC Performance Standards anwenden. Sämtliche FIs, die FMO finanziert, müssen für ihre Tätigkeit die Exclusion List der Entwicklungsbank anwenden. Kategorie A und B+ FIs werden dazu angehalten, ein E&S Management System zu implementieren, das sich entweder an den Performance Standards orientiert bzw., wo vorhanden, an der nationalen Gesetzgebung. Der Due Diligence Prozess wird auch in diesen Fällen von den E&S Spezialisten der Bank durchgeführt. Ähnlich wie bei direkten Investments, wird von FMO auch bei Kategorie B FIs ein Compliance Statement verlangt, dessen Einhaltung von der Entwicklungsbank regelmäßig überprüft wird. Kategorie C FIs benötigen keine E&S Due Diligence (vgl. ebd., 12).

Die gesammelten Ergebnisse des E&S Due Diligence Prozesses werden abschließend vom IO oder E&S SpezialistInnen zur Environmental and Social Risk Summary (ESRS) zusammengefasst. Diese enthält im Wesentlichen die Resultate der Untersuchungen und das finale E&S Assessment sowie die daraus abgeleiteten E&S Finanzierungskonditionen.

	Direct investments		Financial institutions	
A	8	18%	14	19%
B+	16	35%	n/a	n/a
B	18	40%	55	75%
C	3	7%	4	6%
Total	45	100%	73	100%

Tabelle 8: E&S Risikokategorisierung (Neue Investitionen 2009)

Quelle: FMO (2010a): 31

Finance Proposal & IMR Advice

Nach Abschluss des Due Diligence Prozesses ist der IO in der Lage sämtliche Werte der Scorecard einzusetzen und formuliert daraufhin ein Finance Proposal. Die Scorecard beinhaltet nun Werte für folgende Indikatoren: Financial Sustainability Factor (FSF), E&S Risk current, E&S Risk future, EDIS, Quantitative Indicators (QIs), CSPs, Role FMO und Product Risk. In Folge werden die vom IO eingesetzten und begründeten Werte von Analysten des Investment & Mission Review Departments (IMR) verifiziert. Ein Kreditanalyst beschäftigt sich mit den Aspekten des Kreditrisikos und ein E&S AnalystIn überprüft die Plausibilität der E&S Scores. Die daraufhin gemeinsam formulierte Stellungnahme (*Advice*) enthält das Fazit der IMR Analysten, die bestätigten oder angepassten Scorecardwerte, die E&S

Finanzierungskonditionen und Empfehlungen für das Investment Committee (vgl. ebd., 7).

Contracting & Monitoring

Abschließend wird ein Vertrag aufgesetzt, in den die Ergebnisse des Prüfungsprozesses einfließen (z.B: Finanzierungskonditionen, Compliance Statement, rechtliche Rahmenbedingungen etc.). Die Letztentscheidung über das Zustandekommen eines Investments liegt beim Investment Committee bzw. beim Management Board. Welches der beiden Organe zuständig ist, wurde bereits im Zuge der CIP entschieden. Investitionsvorhaben, welche die Grenze von 5 Millionen Euro benötigtes Economic Capital²¹ überschreiten, verlangen jedenfalls die Zustimmung des Chief Risk & Finance Officers (Mitglied des Management Boards). Die Investmententscheidung wird auf Basis des Finance Proposals und des IMR Advice getroffen. Wichtige, möglicherweise noch ungeklärte Fragen – beispielsweise, ob das geprüfte Investment aus eigenen Mitteln (FMO-A) oder aus Mitteln der Government Funds finanziert wird –, werden in diesem letzten Schritt des Projektauswahlprozesses erläutert und entschieden (vgl. ebd., 7; Email SS(b)).

Auch nach Abschluss des Vertrages, achtet FMO darauf, dass die E&S Finanzierungskonditionen umgesetzt werden. Interne Evaluationsergebnisse haben gezeigt, dass dieses Monitoring in den vergangenen Jahren nicht immer effektiv funktioniert hat. Die Entwicklungsbank plant daher in Zukunft, gezielter die gravierendsten Risiken zu identifizieren und deren Abschwächung genauer zu überprüfen. Während die E&S Spezialisten der Bank ihren Fokus noch stärker auf die Hochrisikoklienten (Kategorie A, B+) legen sollen, erhalten die IOs zusätzliches Training, um die restlichen KlientInnen zu betreuen. Diese Aufteilung bringt den Vorteil, dass möglichst viele MitarbeiterInnen FMOs mit ESG Belangen in Kontakt kommen und ein gesteigertes Bewusstsein dafür entwickeln (vgl. FMO 2010a: 31).

6.2.2 Die Definition der entwicklungspolitischen Relevanz von Projekten

Die im Zuge der Projektauswahl von der Entwicklungsbank angewendeten Methoden und Instrumente zur Beurteilung der entwicklungspolitischen Relevanz sind für diese Arbeit von zentraler Bedeutung. Das gängige PSD Konzept sieht, vereinfacht

²¹ „Economic capital is the amount of capital allocated as a buffer against potential losses from business activities“ (vgl. FMO 2010:74).

gesprächen, sozioökonomische Entwicklung (Armutssenkung, Teilhabe der gesamten Bevölkerung am Aufschwung) als direkte Konsequenz von Wirtschaftswachstum an. Die schon zuvor erwähnte Vision FMOs, lässt ähnliche Überzeugungen hinter dem Zugang der Entwicklungsbank vermuten. Die MitarbeiterInnen FMOs werden jedoch nicht müde zu betonen, dass für die Auswahl von Projekten nicht allein ökonomische Aspekte ausschlaggebend sind. Auf der Homepage der Bank ist zu lesen: „Development impact is about more than money. It's about taking care of people and planet, as well as profit“ (FMO Web).

Um den eigenen Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung, d.h. sowohl ökonomische als auch soziale und ökologische Entwicklung zu gewährleisten und gleichzeitig sichtbar zu machen, hat FMO verschiedene Konzepte entwickelt.

Development Impact Indicator

Der Development Impact Indicator (DII) wurde 2005 entwickelt und daraufhin im Jahresbericht erstmals ausgewiesen. Aufgabe des DII ist es Auskunft über die positive entwicklungspolitische Wirkung („*progress in sustainable development impact*“) der im abgelaufenen Jahr neu getätigten Investitionen zu geben (FMO 2006: 9). Die Methode zur Messung dieser Wirkung ist im Wesentlichen quantitativ. Der Vorteil dieser Herangehensweise ist, dass am Ende jedes Jahres eine einzige, vergleichbare Zahl präsentiert werden kann. Auf diese Weise wird die erzielte entwicklungspolitische Wirkung einfach kommunizierbar und gleichzeitig können Benchmarks formuliert werden, an denen man sich in Zukunft messen kann. Zur Berechnung des DIIs werden zwei Werte herangezogen. Einerseits die im betrachteten Jahr getätigten neuen Investitionen (new commitments) und andererseits der Economic Development Impact Score (EDIS). Die genaue Kalkulation sieht folgendermaßen aus:

$$(\text{new commitments}) \times (\text{EDIS}) / 100 = \mathbf{DII}$$

Im Basisjahr 2005 betrug der DII 390 – EUR 699 Million (new commitments) x 55.8 (EDIS) / 100 = 390 –, seinen vorläufigen Höchststand erreichte er im Jahr 2008 (831), der aktuellste Wert von 2009 beläuft sich auf 590 (vgl. FMO 2010a: 3). Diese drei Zahlen veranschaulichen, dass der Indikator großen Schwankungen unterliegt. Umgelegt auf die Auskunft, die der DII geben soll, nämlich die entwicklungspolitische

Wirkung der getätigten Investitionen, sind solche Sprünge nicht schlüssig nachvollziehbar. So stellte auch Stan Stavenuiter aus der Investment & Mission Review Abteilung (IMR) in unserem Gespräch ironisch fest: „Nobody understood it anyway“ (SS & PH).

Ein etwas genauerer Blick bringt die Schwächen des DII Ansatzes rasch ans Tageslicht. Der Indikator betont das Volumen der getätigten Investitionen überproportional und bezieht sich beim Versuch die entwicklungspolitische Wirkung mit einzubeziehen auf rein ökonomische Gradmesser. Der Summe neuer Investitionen steht mit dem EDIS jener Indikator zur Seite, der bewerten soll, welche positiven ökonomischen Effekte ein konkretes FMO Projekt erwarten lässt. Zur Berechnung des EDIS wird nach den Auswirkungen auf die Shareholder der finanzierten KlientInnen (Unternehmen, Finanzinstitution etc.) gefragt. Betrachtet werden u.a. Zahlungsfähigkeit und Liquidität, die Qualität des Managements und die Wettbewerbsfähigkeit des Klienten/der Klientin. Des Weiteren werden auch die Auswirkungen auf identifizierte Stakeholder bewertet. Hierzu zählen u.a. ArbeitnehmerInnen durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze, Zulieferfirmen, die von neuen Aufträgen profitieren und Endkunden, denen bessere Produkte zur Verfügung stehen und zu guter Letzt, der Staat durch erhöhte Steuereinnahmen und positive Auswirkungen auf die Zahlungsbilanz (im Abschnitt Ratingtool erfolgt eine nähere Betrachtung des EDIS). Schließlich werden die verschiedenen Gradmesser je nach erwarteter Wirkung bewertet und summiert (vgl. FMO Scorecard Manuals).

Die angewendete Methodik zur Berechnung des Development Impact Indicator gewährt einen Einblick in die bankinterne Logik in Bezug auf entwicklungspolitischen Impact. Oftmals überwiegt das blinde Vertrauen in das Volumen der neuen Investitionen. Frei nach der Überzeugung: Jeder zusätzliche in einem Entwicklungsland investierte Euro erzeugt ökonomische Aktivität bzw. Wachstum und hat somit positive Auswirkungen auf die lokale Bevölkerung. Dabei werden häufig positive ökonomische Effekte mit positiven entwicklungspolitischen Effekten gleichgesetzt. Die Situation wird jedoch auch differenzierter betrachtet. In den Gesprächen mit MitarbeiterInnen der Entwicklungsbank wurde von allen Seiten betont, dass potenzielle soziale und ökologische Risiken stets berücksichtigt würden. Im Außenministerium ist man jedoch kritischer: angesprochen auf Indikatoren wie DII und EDIS meint die Mitarbeiterin: „We think they could be better because too much

emphasis is on the financial sustainability side and on the volume of investments made. Real impact in the end is maybe rather thin“ (SL). Die Kritik an der überproportionalen Betonung des Volumens neuer Investitionen bei der Berechnung der entwicklungspolitischen Effekte zeigte im Zuge der Formulierung der neuen Strategie (2009-2012) Wirkung. MitarbeiterInnen verschiedener Abteilungen FMOs entwickelten das neue Development Effectiveness Framework (DEF), welches seit 1. Januar 2009 für neue Investments angewendet wird. Durch die Einbindung sozialer und ökologischer Gradmesser sowie der Bewertung der eigenen Rolle (als Entwicklungsbank) soll der entwicklungspolitische Fokus erweitert werden. Das DEF spielt jedoch eher bei der Projektauswahl eine entscheidende Rolle und ist daher nicht als Ersatz zum DII gedacht. Zum Zeitpunkt der Interviews gab es bankintern noch keine Entscheidung, inwiefern der DII weiterhin in der externen Kommunikation Anwendung finden sollte²².

Development Effectiveness Framework

Das Development Effectiveness Framework (DEF) wurde von FMO entwickelt, um entwicklungspolitische Effekte im Projektauswahlverfahren stärker zu betonen. Es stellt den Versuch dar, den ESG (Environmental, Social and Governance) Impact nicht wie bisher allein aus einer Risikominimierungsperspektive zu betrachten, sondern vielmehr als Chance wahrzunehmen. Für die Projektauswahl bedeutet dies, dass verstärkt auf die Nachhaltigkeit (auch soziale und ökologische) der Projekte geachtet wird und es für KlientInnen Anreizsysteme gibt, die eigene ESG-Performance zu verbessern. Die Bank sucht, idealerweise gemeinsam mit den KlientInnen, nach Wegen den positiven Impact auf Umwelt und lokale Bevölkerungen zu erhöhen. Die einseitige Fixierung auf die Minimierung potentiell negativer Auswirkungen soll damit überwunden werden (vgl. FMO 2010a: 20f).

Um die gesteckten Ziele zu erreichen, wurde das auf drei Pfeilern ruhende Framework konzipiert (vgl. Abb. 11). Zusätzlich zum bereits bestehenden Economic Development Impact Score (EDIS) wurde der Environmental and Social Development Impact Score (ESDIS) entwickelt. Drittes und letztes Standbein ist die Bewertung der eigenen Arbeit als Entwicklungsbank (Role FMO). Die Kombination

²² Es wurde spekuliert, dass der DII nur noch für interne Berechnungen herangezogen werden würde. Fakt ist, dass der 2010 veröffentlichte Annual Report weiterhin den Indikator anführt und die neue Strategie einen DII-Zielwert für die Periode 2009-2012 nennt (vgl. SS & PH 23.06.09; FMO 2008A: 13).

dieser drei Gradmesser soll zur gezielteren Auswahl entwicklungspolitisch relevanter Projekte führen und gemeinsam mit dem Volumen der Investitionen zu nachhaltiger Entwicklung beitragen. „Last but not least, we are more effective and contribute more to development if we help bring about more developmentally relevant investments and do more of a good thing in a good way: by increasing the volume of our commitments“ (FMO 2008a: 31).

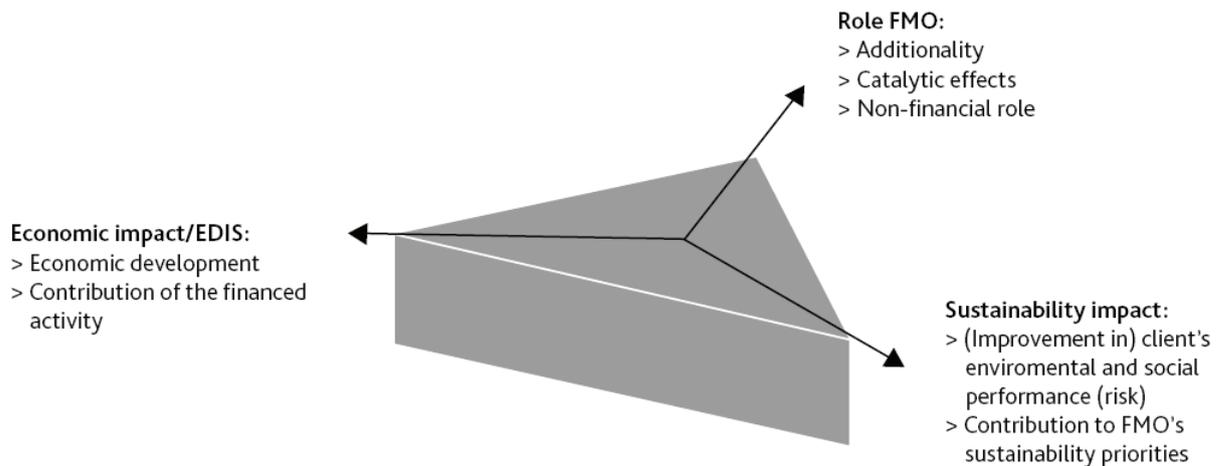


Abbildung 11: Development Effectiveness Framework

Quelle: FMO (2010a): 20

Economic Impact – EDIS

Nachdem der EDIS schon länger besteht, stellt er den am weitesten entwickelten Parameter des DEF dar. Seine Einbeziehung soll versichern, dass die Investitionen/Aktivitäten der Entwicklungsbank einen positiven Beitrag zu wirtschaftlichem Wachstum leisten. Gleichzeitig sollen sowohl die Shareholder und Finanziere der geförderten KlientInnen als auch weitere Stakeholder (Angestellte, Endkunden etc.) vom Engagement FMOs profitieren. Die Erfahrungen mit dem EDIS werden in der Bank als sehr positiv bewertet. Seit er als so genannter Lenkparameter (*steering parameter*) im Zuge der Projektauswahl eingesetzt wird, stieg der durchschnittliche EDIS jährlich an²³. Dies hängt auch mit der Tatsache zusammen, dass dieser Parameter als Key Performance Indicator (KPI) konzipiert ist. Das heißt, es existiert ein Zielwert, der erreicht werden muss. Dieser Zielwert gilt nicht für einzelne Investments, jedoch muss der durchschnittliche EDIS einer Abteilung den

²³ Von 56 auf 63 Punkte zwischen 2005 und 2008.

Zielwert erreichen. Für das Jahr 2009 lag dieser Wert bei 63 Punkten (vgl. FMO 2008a: 32; PH).

Sustainability Impact – ESDIS

Der Environmental and Social Development Impact Score basiert auf zwei Komponenten:

- a. Das gegenwärtige E&S (Environmental & Social) Risikolevel des Klienten/der Klientin, gemessen an der Erfüllung der IFC Performance Standards, gegenüber dem vereinbarten zukünftigen Level. Die Differenz der Beiden ist der erwartete E&S Development Impact.
- b. Der Beitrag des Investments zu den Corporate Sustainability Priorities (CSPs) FMOs. Hierbei wird die Frage gestellt, inwieweit ein Investment aktiv zu den CSPs (Climate Change, Ecological Footprint, Sustainable Livelihoods) beiträgt.

Durch die Einhaltung der IFC Performance Standards sowie durch die Auswahl von Projekten, die an sich Nachhaltigkeitseffekte implizieren (z.B. ein Kraftwerk mit erneuerbarer Energie gegenüber einem Diesel-Kraftwerk), kann der ökologische und soziale Impact, in den Augen der Bank, am effektivsten gefördert werden. „It thus incentivizes the selection of clients/projects that **‘do things right’**, as well as those **‘doing the right things’** (FMO 2008a: 32). Die E&S Bewertung soll u.a. Aspekte wie Luft- und Wasserverschmutzung, Verwendung nicht erneuerbarer Ressourcen oder Arbeitsbedingungen in Betracht ziehen. Da es sich beim ESDIS um einen neu entwickelten Gradmesser handelt (eingesetzt seit 01.01.2009), gab es zum Zeitpunkt des Forschungsaufenthaltes bei FMO noch keinen Zielwert für diesen Parameter. Auf längere Sicht, so wurde gesagt, wolle man den ESDIS aber ebenfalls als Key Performance Indicator mit eigenem Zielwert verwenden. Im Jahresbericht für das Jahr 2009 ist jedoch zu lesen, dass der ESDIS in der Implementierungsphase nicht den gewünschten Effekt hatte und daher kein eigener Zielwert formuliert wird. Auf Nachfrage wurde erklärt, dass die zwei Komponenten des ESDIS weiterhin in der Projektauswahl Anwendung finden, sie jedoch nicht mehr zu einem gemeinsamen Wert zusammengefasst werden. Anstatt den ESDIS als Benchmark zu entwickeln, konzentriert man sich lieber auf die schon länger angewandten Action-Plans

(Anreizmechanismus, der KlientInnen dazu bringen soll, die IFC Performance Standards zu implementieren) (vgl. ebd., 32f; PH; Email SS(a)).

Role FMO

Das neu entwickelte Framework soll sicherstellen, dass FMO in Hinblick auf Nachhaltigkeitseffekte die richtigen Investitionen auswählt. Darüber hinaus ist es für eine Entwicklungsbank aber auch wichtig, zu wissen, ob die eigene Arbeit dem Anspruch einer DFI entspricht. Auch privatwirtschaftliche MarktteilnehmerInnen fördern ökonomische Entwicklung durch rentable Investitionen in Entwicklungsländern. Eine Abgrenzung von den „normalen“ Geschäftsbanken ist also von besonderer Bedeutung. Durch die Feststellung der eigenen spezifischen Rolle sowohl im finanziellen als auch im nicht finanziellen Bereich, hofft die Entwicklungsbank ihre Accountability gegenüber den Shareholdern stärken zu können.

FMO konzentriert sich auf drei Elemente: (vgl. FMO 2008a: 33)

- a. Financial additionality: Finanzielle Additionalität zu kommerziellen Investments fungiert als wichtigste Existenzberechtigung für Entwicklungsbanken. Um die im Vertrag zwischen dem Staat und FMO festgesetzte Additionalitätsanforderung zu gewährleisten, existiert ein Mindestwert, den alle Investitionen der Entwicklungsbank erfüllen müssen²⁴. Bei der Bewertung der eigenen Rolle in diesem Bereich, wird auf drei Elemente geachtet: (1) Die Knappheit des angebotenen Finanzprodukts, (2) das (hohe) Risiko des Klienten/der Klientin und (3) das (hohe) Risiko des Staates in dem das Investment erfolgt.
- b. Catalytic/leverage effects: Dieser Subparameter zeigt, welche finanzielle Hebelwirkung von den Finanzprodukten der Entwicklungsbank ausgeht. Darunter fallen beispielsweise von FMO arrangierte und/oder syndizierte Kredite sowie zusätzliche Finanzierungsquellen für KlientInnen durch die Bereitstellung von Risikokapital.
- c. Non financial role: Der letzte Subparameter legt sein Augenmerk auf den nicht finanziellen Mehrwert, den FMO durch seine Aktivitäten erzeugt. FMO trägt

²⁴ Auch dieser Mindestwert lag zum Zeitpunkt der Feldforschungsphase noch nicht fest. Seine Formulierung wird auf im Jahr 2009 gesammelten Daten basieren.

häufig zur Verbesserung der ökologischen und sozialen Performance der KlientInnen bei. Ebenso werden in den Bereichen Governance und operative Leitung Fortschritte erzielt. Der Subparameter soll die zu erwarteten Verbesserungen deutlicher sicht- und nachprüfbar machen.

DEF - Fazit

Mit dem neuen Development Effectiveness Framework versucht FMO das eigene entwicklungspolitische Profil zu schärfen. Die drei betrachteten Gradmesser sind integraler Bestandteil des Projektbewertungstools (Scorecard) und haben damit direkten Einfluss auf die Projektauswahl. Die Entwicklung des DEF erfolgte im Kontext der Kritik (vor allem seitens des Außenministeriums) gegenüber dem DII, welcher als zu quantitativ empfunden wurde. Aber auch das DEF erzeugt Kontroversen. Die Rolle der Entwicklungsbank in Bezug auf Additionalität und Katalysator-Effekte wird innerhalb der Bank unterschiedlich bewertet. Abseits vom generellen positiven Tenor (die Rolle der Bank betreffend), merkt ein Mitarbeiter an, dass sich Additionalität und das Katalysatorprinzip auch widersprechen können. "I am always saying: Hey, because we are so additional we cannot catalyse anything, but most people don't fully agree there because they want to have points on additionality and on the catalisation. But there is an inherent contradiction in there - at least according to me". Auch der Prozess der Katalysierung an sich ist nicht immer eindeutig: „Catalyst is an even harder topic - lot of my colleagues will claim how much they catalyse. (...) but very often we are being catalysed. If the IFC says: Here is a hundred million. FMO do you want to do twenty and the Germans do twenty and we will do fifty and someone else will do ten. We can claim that we catalysed eighty million but all those parties can claim that they actually catalysed us which is very often the case as well" (FB).

Generell sieht man sich in der Bank mit dem DEF jedoch auf dem richtigen Weg. Der Versuch ökologische und soziale Aspekte nicht mehr nur durch die Brille der Risikominimierung zu sehen, sondern gezielt Projekte auszuwählen, die positive Nachhaltigkeitseffekte erzeugen, wird als ein großer Schritt vorwärts interpretiert. Der Rückzieher beim ESDIS (es wird vorerst nicht als eigener Zielwert formuliert) zeigt aber, dass dieser Prozess für eine Bank nicht immer einfach umzusetzen ist.

6.2.3 Das Projektratingtool (Scorecard)

Die Scorecard ist das von der Entwicklungsbank verwendete Ratingtool zur Beurteilung und Nachverfolgung (Monitoring) der geplanten bzw. getätigten Investitionen. Anfang 2009 kam es zu einer partiellen Aktualisierung der Scorecard aufgrund der Implementierung des neuen Development Effectiveness Framework. Wie ansatzweise bereits im letzten Abschnitt gezeigt, ist die Scorecard zentraler Bestandteil des gesamten Investitionsverfahrens und soll dabei helfen, zu objektiven und einheitlichen Entscheidungen (in Bezug auf die Projektauswahl) zu gelangen. Konkret wurde das Ratingtool entwickelt, um die mit einer potentiellen Investition verbundenen (finanziellen, ökologischen und sozialen) Risiken abzuwägen und um gleichzeitig abschätzen zu können, welche Nachhaltigkeits- und Entwicklungseffekte von dieser Investition ausgehen. Für Puck Hegeman (Mitarbeiterin in der IMR Abteilung) ist das Finance Proposal im Wesentlichen eine in Worte gefasste Erklärung der Scorecard. Es enthält die schriftlichen Begründungen für die in der Scorecard eingesetzten Werte (vgl. PH). Auch nach Abschluss des Projektauswahlverfahrens werden die Scorecardwerte im Zuge des Monitoring beobachtet. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass die beiden Hauptanliegen der Entwicklungsbank – *return* und *development impact* – stets die nötige Beachtung (während der gesamten Geschäftsbeziehung zwischen FMO und einem Klienten/einer Klientin) erhalten (FMO: Scorecard Manuals: 2).

Die Investment Officers greifen zur Projektauswahl, unabhängig von der Finanzierungsquelle (FMO-A oder Government Funds), immer auf eine der sechs Scorecards zurück. Die einzelnen Scorecards sind nach dem jeweiligen Einsatzgebiet benannt: (ebd., 2)

Financial Institution:	for financial institutions;
Private Equity Fund:	for (private equity) investment funds;
New Company:	for specific projects and companies with no track record;
Existing Company:	for companies with a track record;
New Infra:	infrastructure companies/ projects with no track record;
Existing Infra:	infrastructure companies with a track record.

6.2.3.1 Aufbau der Scorecard

Jede Scorecard besteht aus drei Teilen:

- A. *Company Risk*: das finanzielle und E&S Risiko der finanzierten KlientInnen.
- B. *Development Impact*: der zu erwartende entwicklungspolitische Impact.
- C. *Facility Risk*: das Risiko der verwendeten Finanzierungsfazität.

(A) *Company Risk*

Die finanzielle Nachhaltigkeit der KlientInnen ist nach Ansicht FMOs eine grundlegende Voraussetzung für langfristigen Development Impact. Misslungene Investitionen, die mit der Insolvenz der KlientInnen enden, können per se keinen langfristigen Impact erzeugen. Daher muss das mit den KlientInnen verbundene finanzielle Risiko vorab bewertet werden. Die Entwicklungsbank verwendet dazu den **Financial Sustainability Factor (FSF)**. Dieser setzt sich aus mehreren Unterindikatoren zusammen wie beispielsweise: Erfahrungen der FMO mit dem Klienten/der Klientin, die Kapitalkraft, die Marktsituation, die Shareholder und das Management des Klienten/der Klientin und andere mehr. Die Addition der einzelnen Unterindikatoren (unterschiedlich gewichtet) ergibt einen FSF zwischen 0 (hohes Risiko) und 100 (niedriges Risiko). Basierend auf diesem Wert werden die KlientInnen einer Risikoklasse (*FSF Risk Class*) zugeordnet. Diese reichen wiederum von 1 (geringstes Risiko) bis 7 (höchstes Risiko) (vgl. ebd., 3).

Company Risk	
• FSF	
• Current Risk	E&S
• Future Risk	E&S

Für die Bewertung der ökologischen und sozialen Risiken ist zunächst die E&S Risikokategorisierung der KlientInnen wichtig. Direkte Investments (alle Kategorien) werden auf Basis der IFC Performance Standards bewertet. Kategorie A und B+ KlientInnen müssen mit Hilfe von Action-Plans ihre Performance im E&S Bereich verbessern. Bei indirekten Investments wird überprüft, ob Finanzinstitutionen und Private Equity Funds die Performance Standards auf das eigene Portfolio anwenden (Kategorie A Fis) oder lokale Gesetze und Bestimmungen anwenden (Kategorie B

und B+). Die Kombination mehrerer Unterindikatoren ergibt den **Environmental and Social Risk Score** zum Ist-Zeitpunkt (current) und für die Zukunft (future). Die beiden Werte können wieder zwischen 0 (hohes Risiko) und 100 (niedriges Risiko) liegen (vgl. ebd., 3).

(B) *Development Impact*

FMO agiert entlang der Grundsatzlinie *people, planet and profit* mit dem Ziel, nachhaltige Entwicklung zu fördern. Die Scorecard basiert in dieser Hinsicht auf den drei Pfeilern des zuvor präsentierten Development Effectiveness Framework.

Der **Economic Development Impact Score (EDIS)** bewertet die zu erwartenden ökonomischen Effekte auf die unterschiedlichsten Stakeholder. Der höchstmöglich erreichbare EDIS liegt bei 99 Punkten. Ergänzend dazu sollen die **Quantitative Indicators (QIs)** diese Effekte mit Hilfe von konkreten Zahlen untermauern (vgl. ebd., 3). Dabei unterscheidet FMO zwischen den EDFI Indikatoren und den sektorspezifischen Indikatoren. Erstere sind das Produkt einer EDFI Arbeitsgruppe zum Thema Messung der entwicklungspolitischen Effekte (*Working group on development impact measurement*). Um ein vollständiges Bild dieser Effekte zu erlangen, haben sich die europäischen DFIs darauf geeinigt, jedes Projekt auf Basis dreier quantitativer Indikatoren zu bewerten. Dazu zählen: (1) neu geschaffene Arbeitsplätze, (2) zusätzlich generierte Staatseinnahmen (Steuern, Zölle etc.) und (3) positive/negative Zahlungsbilanzeffekte der Investitionen. Diese Werte werden jeweils unabhängig vom Finanzierungsvolumen berechnet. Parallel dazu hat sich FMO entschlossen, sektorspezifische Indikatoren zu entwickeln. Diese sollen Auskunft darüber geben, inwiefern eine Investition die Zielsetzungen (Access to Finance, Housing, Energy) der Entwicklungsbank erfüllt (vgl. FMO 2008a: 34).

Development Impact

- EDIS & QIs
- Gap Score & CSPs
- Role FMO

Die ökologische und soziale Nachhaltigkeit eines Unternehmens/Projekts wird unter Einbeziehung zweier Indikatoren bewertet. Durch den **E&S Risk Gap** fließen die Anstrengungen und Verbesserungen (Action-Plans, Management-Plans) der KlientInnen im Bereich ESG in den Bewertungsprozess ein. Dazu wird das derzeitige

E&S Risiko (current) mit dem Zukünftigen (future) verglichen. Der zu erwartende Fortschritt resultiert in einem Wert, der maximal bei 99 Punkten liegen kann. Die Verwendung einer Matrix verhindert, dass nur jene KlientInnen, die eine Verbesserung vollziehen, gut bewertet werden. Punkte gibt es auch für jene KlientInnen, die ihr (hohes) Niveau halten können.

Die **Corporate Sustainability Priorities (CSPs)** auf der anderen Seite bewerten wie nachhaltig das untersuchte Unternehmen/Projekt bzw. Finanzinstitution an sich ist. Es geht nicht darum, wie mit E&S Risiken umgegangen wird, sondern welche Nachhaltigkeitseffekte vom „Typ“ des Klienten/der Klientin ausgehen. Ein Kraftwerk basierend auf erneuerbaren Energiequellen schneidet hier für gewöhnlich wesentlich besser ab als beispielsweise ein Kohlekraftwerk. Wie bei den vorhergehenden Indikatoren, können auch hier maximal 99 Punkte erreicht werden (vgl. FMO Scorecard Manuals: 3; PH).

Zu guter Letzt will die Entwicklungsbank auch wissen, welchen Mehrwert (*added value*) sie selbst durch die Finanzierung erzeugen kann. Der Indikator **Role FMO** soll darüber Auskunft geben. Er bewertet die Additionalität des Investments, die Rolle FMOs im Kontext der Katalysierung privater Investoren und die nicht-finanzielle Rolle (z.B. die Unterstützung von KlientInnen in Corporate Governance Fragen) der Entwicklungsbank.

(C) Facility Risk

Der letzte Abschnitt der Scorecard beinhaltet die Indikatoren **Risk Factor (RF)** und **Economic Capital (EC)**. Ersterer kombiniert das KlientInnenrisiko (der FSF) mit dem Produktrisiko (beispielsweise die Laufzeit eines Kredits oder die Position in Bezug auf andere GläubigerInnen). Die Kombination aus FSF und Produktrisiko ergeben den Risk Factor, der eine Kategorisierung analog zur FSF Risk Class ergibt. Das Economic Capital wird berechnet, um festzustellen, wieviel Risikokapital FMO benötigt, um das mit

Facility Risk

- **Product Risk**
- **Economic Capital**

der untersuchten Fazilität verbundene Risiko abzusichern. Dieser Wert wird nicht vom IO ausgefüllt, sondern vom Computersystem auf Basis der zuvor eingegebenen Daten errechnet (vgl. FMO: Scorecard Manuals: 4).

Wie bereits erwähnt, wird die Scorecard sowohl im Zuge der Projektauswahl als auch zum Zweck des Monitoring verwendet. Dabei ist festzuhalten, dass nicht alle Indikatoren während der Finanzierungsphase aktualisiert werden. FMO beschränkt sich auf jene Gradmesser, die in dieser Hinsicht am aussagekräftigsten erscheinen. Ein jährliches Update wird bei folgenden Indikatoren durchgeführt: FSF (KlientInnenrisiko), E&S Risk Score (current) und das Facility Risiko. EDIS, QIs, CSPs und Role FMO werden im Zuge der Ausarbeitung des Finance Proposals bewertet und später nicht mehr aktualisiert. Puck Hegeman rechtfertigt diese Praxis folgendermaßen: Indikatoren, wie die CSPs verändern sich typischerweise im Laufe des Finanzierungsprozesses nicht. Gleichzeitig sind Indikatoren wie der EDIS oder Role FMO wichtig für die Projektauswahl, spielen jedoch später eine untergeordnete Rolle. Die Additionalität FMOs kann zum Finanzierungszeitpunkt sehr hoch sein (Finanzkrise, Kreditklemme), zwei Jahre später wiederum äußerst niedrig erscheinen. Da FMO eine Bank mit langfristigem Fokus ist, werden jedoch die Bewertungen zum Finanzierungszeitpunkt herangezogen (vgl. PH). Tabelle 9 zeigt noch einmal übersichtlich die Anwendung der Scorecard entlang des Investitionsprozesses.

	FSF	E&S current	E&S future	EDIS	QIs	CSP	Role FMO	Product Risk
CIP	X			X		X	X	X
FP	X	X	X	X	X	X	X	X
Review	Update	Update						Update

Tabelle 9: Anwendung der Scorecard

Quelle: Scorcard Manuals (o.J.): 4.

6.2.3.2 Methodologie der Punktevergabe

Generell kann gesagt werden, dass jede Scorecard zwischen Risiko- und Impactindikatoren unterscheidet. Sämtliche betrachtete Indikatoren setzen sich aus mehreren Unterindikatoren zusammen, welchen jeweils eine Gewichtung zugeschrieben ist. Die vom Investment Officer für die einzelnen Unterindikatoren vergeben Punkte (0-3) werden mit der jeweiligen Gewichtung multipliziert und anschließend aufsummiert. Daraus ergeben sich die Werte für die zuvor vorgestellten Hauptindikatoren (FSF, EDIS, etc.).

Die beiden Risikoindikatoren Client Risk (FSF) und E&S Risk Score (current & future) setzen sich aus mehreren Unterindikatoren zusammen und können jeweils eine maximale Punkteanzahl von 100 erreichen. Ein höherer Wert bedeutet weniger Risiko. Die Bewertung der Unterindikatoren richtet sich nach folgendem Schema:

0 Unsatisfactory	The score 'Unsatisfactory' is used when a company does not comply with FMO requirements, and is unwilling to improve the situation. The score 'Unsatisfactory' should also be used as an indication of insufficient information to enable a full rating of the company and the company is reluctant to provide the required information.
1 Partly unsatisfactory	The score 'Partly unsatisfactory' is used when a company does not fully comply with FMO requirements, but is committed to comply. The score 'Partly unsatisfactory' can also be used when insufficient information is available but there is a clear commitment to provide it.
2 Good	The score 'Good' will be used when the company complies with all applicable FMO requirements. An activity to be financed can also be rated 'Good' if it is of such a nature that the conditions it is to be rated against are not applicable (e.g. if the company does not imply a significant risk neither internally or externally).
3 Excellent	The score 'Excellent' should be used when the company complies with all applicable FMO requirements and in addition sets the best practice in the sector/region/country.

Tabelle 10: Unterindikatoren

Quelle: Scorecard Manuals (o.J.): 5

Wird beispielsweise ein Unterindikator des FSF (z.B. Solvency) mit 2 („Good“) bewertet und mit seiner Gewichtung (3,33) multipliziert, so erhält man einen Wert von 6,66. Die Summe der einzelnen Werte ergibt den endgültigen Financial Sustainability Factor (max. 100).

Die Impact Indikatoren (EDIS, CSPs, Role FMO, QIs) können jeweils einen maximalen Wert von 99 erreichen. Es gilt: Je höher der Wert, desto größer der Impact. Auch in diesem Fall werden die Unterindikatoren mit 0-3 bewertet und gemäß ihrer Gewichtung multipliziert. Die folgende Abbildung zeigt exemplarisch die Bewertung des Impacts auf ArbeitnehmerInnen bei Infrastrukturprojekten.

<u>Impact on employees</u>	<i>Assess to what extent the activity to be financed will generate additional productive employment, or will lead to an increase in employees' income through higher productivity (e.g. through training to be provided).</i>
0 Negative	The activity to be financed will significantly reduce the number of employees and/or employees' income situation.
1 Neutral	The activity to be financed has no significant impact on the number of employees and/or employees' income situation.
2 Positive	The activity to be financed has a relatively significant positive impact on the number of employees and/or employees' income situation. The number of new jobs per 1€ million invested is > 1.
3 Excellent	The activity to be financed has a very high positive impact on the number of employees and/or employees' income situation. The number of new jobs per 1€ million invested is > 10.

Tabelle 11: Impact on Employees

Quelle: Scorecard Manual New Infra (o.J.): 45

Die Berechnung der einzelnen Impact Indikatoren erfolgt analog zu den Risikoindikatoren. Die einzelnen Werte der Unterindikatoren werden addiert und ergeben den endgültigen Score.

Auf den folgenden Seiten werden die einzelnen Scorecards bzw. deren Indikatoren samt Unterindikatoren näher betrachtet. Um den Umfang der Ausführungen nicht zu sprengen und aufgrund der großen Ähnlichkeiten werden die Scorecards Existing Company & Existing Infra sowie New Company & New Infra zusammengefasst. Tabelle 12 fasst die detaillierten Ausführungen zu den einzelnen Scorecards – Financials Institutions (FI), Private Equity Funds (PEF), Existing Company & Existing

Infra (Existing), New Company & New Infra (New) – überblicksmäßig zusammen. Einzelne Indikatoren, wie beispielsweise das Facility Risk, sind für sämtliche Scorecards ident und werden nur einmal beschrieben.

Der Hinweis = FI bzw. = Exist. verweist darauf, dass die Beschreibung dieses Indikators bereits erfolgte und daher nicht wiederholt wird.

	FI	PEF	Existing	New
Company Risk				
(I) FSF	X	X	X	X
(II) ESR	X	X	X	= Exist.
Development Impact				
(III) EDIS	X	X	X	X
(IV) CSP	X	= FI	X	= Exist.
(V) Role FMO	X	= FI	= FI	= FI
(VI) Quant. Ind.	X	= FI	X	= Exist.
Facility Risk				
(VII) Prod. Risk	X	= FI	= FI	= FI
(VIII) Econ. Cap.	X	= FI	= FI	= FI

Tabelle 12: Übersicht über die folgende Diskussion der einzelnen Scorecards

Quelle: eigene Darstellung

3) Scorecard – Financial Institutions^{25,26}

(A) *Company Risk*

(I) **Financial Sustainability Factor (FSF):**

Der FSF soll die finanzielle Nachhaltigkeit der betrachteten Investitionen bewerten. Typischerweise werden verschiedene betriebswirtschaftliche Kennzahlen untersucht, da diese Aufschlüsse über das mit den KlientInnen verbundene Risiko liefern. Auf Basis des FSF (mehr Punkte bedeuten geringeres Risiko) werden alle Investitionen Risikoklassen zugeordnet – niedriges Risiko (1) bis hohes Risiko (7). Der FSF für Finanzinstitutionen ist in 4 Teilbereiche unterteilt, die folgende Unterindikatoren beinhalten:

a) **Financial Aspects:**

- Solvency (3.33)²⁷
- Earning capacity (2.33)
- Liquidity (1.33)
- Quality of Assets (3.00)

b) **Market:**

- Market position (1.00)

c) **Management, shareholders and others:**

- Quality of Shareholders (1.00)
- Quality of Management (1.00)
- Corporate Governance (0.33)
- Quality of IT systems and level of reporting (1.00)
- FMO's experience with the client (1.00)
- Lender of last resort (1.33)

d) **Banking System Risk Indicator (2.08)**

²⁵Zu jeder Scorecard existiert ein äußerst umfangreiches, bankinternes Scorecard Manual (eine Art Bedienungsanleitung für die Investment Officer), welches den Umgang (Bewertung) mit den einzelnen Indikatoren erklärt. Die nachfolgende nähere Auseinandersetzung mit den einzelnen Scorecards basiert größtenteils auf diesen Manuals. Weiters gibt es zwischen den Scorecards einige Überschneidungen. In solchen Fällen wird auf die ursprüngliche Auseinandersetzung verwiesen.

²⁶ Vgl. Scorecard Manual Financial Institutions

²⁷ Werte in den Klammern geben die jeweilige Gewichtung des Unterindikators an.

Die beiden Unterindikatoren mit der höchsten Gewichtung sind die Bonität (Solvency) und die Qualität des Portfolios (Quality of Assets) der Finanzinstitution. Weitaus entscheidender ist jedoch der Banking System Risk Indicator (BSRI).²⁸ Dieser Indikator bewertet die Stabilität des lokalen Finanzsektors, in dem die FI agiert und ist daher ein äußerst wichtiger Richtwert für das mit der FI verbundene Risiko. Der BSRI wird automatisch von den bankinternen Risikoberechnungsprogrammen erstellt. Länder mit geringem Risiko sind zum Beispiel Südafrika, Mexiko oder Panama. Am anderen Ende der Liste finden sich Länder wie Nicaragua und der Irak. Der Fokus FMOs auf die finanziellen Aspekte des Klienten/der Klientin und die Stabilität des Finanzsektors entspricht dem generellen Credo innerhalb der Bank: Nur finanziell solide KlientInnen könnten auf Dauer nachhaltige Entwicklungseffekte erzeugen.

(II) Environmental and Social Risk (current and future)

Die Feststellung des E&S Risk Score hängt von der zuvor stattfindenden Risikokategorisierung der FI ab. Die Fragen an Kategorie A bzw. B/B+ FIs unterscheiden sich nicht wesentlich. Für Kategorie A KlientInnen werden jedoch die IFC Performance Standards als Benchmark eingesetzt, während bei Kategorie B/B+ KlientInnen die Einhaltung lokaler Bestimmungen ausreicht. KlientInnen werden nur dann mit 0 („unsatisfactory“) bewertet, wenn absolut keine E&S Standards beachtet werden und auch keine Bereitschaft gezeigt wird, an dieser Situation etwas zu ändern. FI, die kein E&S Management System anwenden, aber dazu bereit sind eines zu entwickeln, werden sofort (current score) mit dem Wert 1 („partly unsatisfactory“) bewertet. Für Kategorie C FIs wird das E&S Risiko nicht gesondert betrachtet. Alle Werte (sowohl current als auch future) werden mit 2 („good“) beziffert. Der E&S Risikoindikator setzt sich aus zwei Unterabschnitten (in Anlehnung an die IFC Performance Standards 1 und 2) zusammen.

a) *Portfolio (External) Environmental and Social Management System (ESMS):*

- E&S Policy
- Exclusion List
- E&S Client Assessment
- Contracting & Disbursement

²⁸ Im Gegensatz zu allen anderen Unterindikatoren (maximal 3 Punkte), können beim BSRI bis zu 24 Punkte vergeben werden.

- Monitoring & Reporting
 - Organizational Capacity
- b) ***Internal Environmental and Social Management System:***
- Environmental Footprint
 - Working Conditions

Die Teilindikatoren unter Abschnitt a) fragen im Wesentlichen danach, ob ein ESMS angewendet wird und wenn ja, ob nationale Bestimmungen (lokale Umwelt- und Sozialgesetze) oder die IFC Performance Standards als Benchmark herangezogen werden. Für die höchste Bewertung (3) müssen die FIs typischerweise die Performance Standards auf ihr gesamtes Portfolio anwenden und die Ergebnisse unabhängig (durch interne oder externe PrüferInnen) überprüfen lassen. Auch das interne ESMS sollte nach Möglichkeit auf internationalen Standards basieren. Bestnoten erhalten die KlientInnen, wenn sie beispielsweise ihren ökologischen Fußabdruck von externen PrüferInnen evaluieren lassen. Die Arbeitsbedingungen werden wiederum an nationalen Sozialgesetzen und der Einhaltung relevanter ILO Konventionen gemessen.

(B) Development Impact

(III) Economic Development Impact Score (EDIS)

Der EDIS ist der entwickeltste und am längsten eingesetzte Impact Indikator FMOs. Er soll die erwarteten ökonomischen Effekte der getätigten Investitionen anführen. Vor dem Hintergrund des Leitmotivs der Entwicklungsbank – nachhaltiges Wachstum kann nur durch die konsequente Förderung des Privatsektors erzielt werden – ist es nicht weiter verwunderlich, dass der EDIS als besonders wichtig angesehen wird. Als sogenannter Key Performance Indicator, stellt er auch eine Benchmark im Zuge der Projektauswahl dar. Der durchschnittliche EDIS aller Projekte einer Abteilung muss ein gewisses Level erreichen. Für das Jahr 2009 lag dieser Zielwert bei 62 von maximal 99 erreichbaren Punkten – Zielwert 2012: 64 Punkte (vgl. FMO 2008a: 32). Besonders groß ist der Impact der Entwicklungsbank, wenn die Finanzierung einer FI das Hauptgeschäft dieser Institution stützt – beispielsweise durch die Finanzierung des Stammkapitals (Tier-1-Capital). Auch im Fall der Unterstützung einer spezifischen Aktivität der FI (z.B. Bereitstellung einer Kreditlinie für

Hypothekenkredite) soll der EDIS Auskunft über die erzielten Effekte, vor allem in Hinblick auf die betroffenen Share- und Stakeholder, geben.

a) **Impact on Shareholders and Financiers:** Die Renditen (für Shareholder und Financiers), die durch die Investitionen FMOs geschaffen wurden, sind schwer messbar. Aus diesem Grund hat man sich zur Betrachtung folgender Unterindikatoren entschlossen.

- Expected effect on:
 - Solvency (2.00)
 - Efficiency (2.00)
 - Liquidity/mismatches (2.00)
- Market Development/Market position (2.00)
- Quality of management/governance (2.00)

b) **Impact on Stakeholders:**

- Impact on employees (3.00)
- Impact on customers/consumers (6.00)
- Impact on financial sector development (4.00)
- Impact on society through taxes or subsidies (4.00)
- Impact on small enterprise development (6.00)

Auch beim EDIS liegt ein gewisser Fokus auf der finanziellen Stabilität des Klienten/der Klientin. Um die Effekte auf EigentümerInnen und Financiers zu messen, werden überwiegend betriebswirtschaftliche Kennzahlen (Bonität, Liquidität) untersucht. Des Weiteren fließen auch Marktposition (Größe und Marktanteil der FI) und Qualität des Managements in die Bewertung ein. Verbessert sich die Position der FI in Hinblick auf stabile Finanzen oder Konkurrenzfähigkeit, so wird der Impact als positiv eingestuft. Die zwei am stärksten gewichteten Unterindikatoren gehören der Gruppe Impacts on Stakeholders an. Dies sind einerseits die KlientInnen (customers/consumers) der FIs, die optimalerweise aufgrund der FMO Investition bessere Konditionen erhalten, bzw. nun auch Finanzprodukte in Anspruch nehmen können, die zuvor nicht angeboten wurden. Andererseits werden kleine Unternehmen als wichtige Stakeholder identifiziert. Die Wirkung der Investition auf diese Zielgruppe wird gesondert betrachtet. Um bei diesem Unterindikator voll zu punkten, muss die finanzierte FI einen eindeutigen SME Fokus aufweisen. FMO definiert kleine

Unternehmen in diesem Zusammenhang als jene, die weniger als 50 MitarbeiterInnen beschäftigen und weniger als 10 Millionen Euro Umsatz (oder Bilanzsumme) erwirtschaften. In den Augen FMOs korrespondiert dieser Unterindikator mit der eigenen Strategie, in den kommenden Jahren die Position als spezialisierte Nischenakteurin weiter zu stärken. Dem kann entgegengehalten werden, dass die von FMO verwendete Definition von kleinen Unternehmen (*small enterprises*) nicht den Realitäten in Entwicklungsländern entspricht. Die Einordnung von Unternehmen mit knapp 50 MitarbeiterInnen bzw. knapp 10 Millionen Euro Umsatz als „klein“ zeigt, dass FMO kein tatsächliches Interesse hat, tief in den unterversorgten Markt der Kleinunternehmen vorzudringen.²⁹

Als weitere Stakeholder werden die MitarbeiterInnen der FIs, die Gesellschaft und auch der Finanzsektor an sich identifiziert. Positive Impacts auf Erstere werden durch neu geschaffene Arbeitsplätze pro investierter Million Euro berechnet. Die Überlegung hinter dieser Berechnungsart (geschaffene Arbeitsplätze in Relation zum investierten Betrag) zielt darauf ab, alle Investments gleich zu behandeln – (kleine) Projekte sollen nicht auf Basis ihrer Größe benachteiligt werden. Weiters wird auch die Gesellschaft als Stakeholder angesehen. Höhere Steuereinnahmen kommen üblicherweise (über den „Umweg“ Staat) der lokalen Bevölkerung zugute. Um dies zu gewährleisten, fließt der *Corruption Perception Index*³⁰ (CPI) des Staates, in dem die FI aktiv ist, in die Bewertung des Impacts mit ein. Als exzellent werden Letztere nur bezeichnet, wenn pro investierter Million Euro mehr als 50.000 Euro an Steuereinnahmen generiert wurden und der CPI höher als 3 (Skala 0-10) ist. Abschließend wird auch der Impact auf den Finanzsektor bewertet, um sicherzugehen, dass durch das Engagement FMOs keine negativen Implikationen (z.B. Verdrängung konkurrierender FIs) auftreten.

(IV) Corporate Sustainability Priorities (CSPs)

Bei den CSPs handelt es sich um drei Indikatoren, die die Nachhaltigkeit der Investitionen bewerten sollen. Wie bereits zuvor erwähnt, geht es dabei nicht um die konkreten E&S Risiken, sondern um die Frage, ob ein Projekt an sich nachhaltig ist oder nicht. Die genaue Wertung der drei Indikatoren muss vom Investment Officer im Finance Proposal nochmals schriftlich begründet werden.

²⁹ Vgl. die im Abschnitt 3.1 erwähnte Kritik von Sarah Bracking an den Tätigkeiten von DFIs.

³⁰ Nähere Infos: www.transparency.org/cpi

Environmental Development Impact: Um zu einer Bewertung zu gelangen, wird das Portfolio Profil der FI beleuchtet. Spielen Projekte mit positiven ökologischen Effekten (z.B. erneuerbare Energie, nachhaltige Landwirtschaft) im Portfolio einer Bank keine Rolle, so ist der Nachhaltigkeitsaspekt nicht gegeben. Versucht demgegenüber die finanzierte FI gezielt Projekte mit positiven ökologischen Effekten auszuwählen und baut gleichzeitig den Anteil negativer Projekte am Portfolio ab, so ist der Impact groß.

Social Development Impact: Die Definition ist ident mit jener beim vorhergehenden Impact mit dem Unterschied, dass die positiven sozialen Effekte der Projekte (z.B. billige Wohnungen, Mikrofinanzierungen) betrachtet werden.

Communication: Dieser Indikator überprüft, ob die KlientInnen der FI einen öffentlich zugänglichen Bericht ihrer E&S Performance publizieren. FIs, die gezielt KlientInnen/Projekte unterstützen, die dieser Anforderung nachkommen, gelten in den Augen FMOs ebenfalls als nachhaltiger.

In einer intern verwendeten Präsentation zu den Veränderungen der 2009 aktualisierten Scorecards sind für die CSPs zwei Beispiele angeführt. Eine unterstützte Bank in Nigeria konnte nur einen niedrigen Wert erreichen, da die KlientInnen der Bank hauptsächlich dem Bereich Schwerindustrie entstammen. Demgegenüber erhielt ein erneuerbare Energie Projekt in Guatemala gute Werte, da es auf nachhaltiger Art und Weise zur Energiesicherheit einer Region beiträgt (vgl. FMO New Scorecard: 13).

(V) Role FMO

Der Indikator Role FMO stellt den Versuch der Entwicklungsbank dar, den Mehrwert der eigenen Arbeit in Bezug auf die finanzierten KlientInnen herauszuarbeiten. Um die eigene Rolle als DFI nicht zu unterlaufen, muss festgestellt werden, auf welche (besondere) Weise FMO zum Erfolg des finanzierten Projekts beiträgt (Stichwort: *added value*). Dabei sind drei Aspekte von besonderer Bedeutung. Die Additionalität der Investition, die privaten Investoren, die aufgrund des Engagements der DFI angelockt werden konnten und die Rolle der Entwicklungsbank in Bezug auf nicht-finanzielle Aspekte. Die katalytische Rolle FMOs bezieht sich ausschließlich auf die Mobilisierung privater Investoren – beigesteuerte Geldmittel anderer DFIs werden nicht dazugerechnet.

Die vom Investment Officer in der Scorecard eingetragenen Werte werden im Zuge der Kreditanalyse auf ihren Realitätsgrad überprüft. Wird sowohl die Additionalität als auch die katalytische Rolle FMOs für ein Projekt als marginal eingestuft, so muss dieser Umstand explizit im Investment Committee behandelt werden. Insgesamt kann eine Investition maximal 100 Punkte für den Indikator Role FMO erreichen. Allein 60 Punkte davon sind für den Unterpunkt Additionalität reserviert. Diese Gewichtung entspricht der Bedeutung, die FMO dem Additionalitätsprinzip beimisst. Nicht umsonst lautet das Credo der neuen Strategie: „It is FMO’s ambition to strengthen additionality in the coming four years increasing its outreach by going further down the market and be one of the leading development banks“ (FMO 2008a: 3).

Additionality: Die Additionalität FMOs wird auf Basis dreier Unterindikatoren eruiert.

- *Bereitstellung knapper Finanzprodukte:* Hierbei wird unterschieden, ob die KlientInnen das benötigte Finanzprodukt auch von Geschäftsbanken zu denselben Konditionen (0 Punkte), zu weitaus weniger praktikablen Konditionen (10 Punkte) oder eben nicht (20 Punkte) erhalten kann. Der Impact ist am größten, wenn die KlientInnen ohne die Hilfe der DFI ihre Pläne nicht verwirklichen könnten.
- *KlientInnenrisiko:* Die Entwicklungsbank bedient mit ihren Investitionen häufig KlientInnen, die sich aufgrund ihres Risikos nicht an private Investoren wenden können. Je höher das Risiko eines Klienten/einer Klientin, desto höher der additionaler Charakter des Investments. Das KlientInnenrisiko wird von FMO mit dem FSF errechnet. Auf Basis dieses Indikators werden die KlientInnen in Risikoklassen (1-7) eingeteilt. Umgelegt auf die Additionalität FMOs, ergibt sich folgende Tabelle.

<u>Additionality derived from (high) risk client</u>		
0 Pkt	Client risk category 1;	FSF > 75
5	Client risk category 2;	FSF 66-75
10	Client risk category 3;	FSF 61-65
15	Client risk category 4;	FSF 56-60
20	Client risk categories 5 through 7;	FSF < 56

Quelle: Scorcard Manual Financial Institutions (o.J.): 23

- **Länderrisiko:** Auch das mit einem Land verbundene Risiko führt häufig dazu, dass kommerzielle Investoren spärlich vertreten sind. Laut eigener Strategie sieht es FMO als Aufgabe einer DFI an, in eben diese Märkte vorzudringen. FMO verwendet dabei bankinterne Risikoklassen, die jedoch an die Methoden großer Ratingagenturen angelehnt sind. Nachfolgende Tabelle zeigt die Einteilung nach Additionalitätskriterien.

Additionality derived from (high) country risk	
0	Country risk acceptable to commercial parties; risk
5	Country risk less generally accepted; risk category 3
10	Country risk not generally accepted; risk
20	Country risk typically not accepted; risk

Quelle: Scorcard Manual Financial Institutions (o.J.): 23

Catalytic Role:

Zur Feststellung der katalytischen Effekte einer FMO Investition, müssen vorerst zwei Werte bestimmt werden.

1. Die Summe der von der Entwicklungsbank zur Verfügung gestellten Mittel.
2. Das private Kapital, welches durch die Investition FMOs mobilisiert wurde. In diesem Zusammenhang geht FMO von folgenden Richtwerten aus.
 - Die Beteiligung (Equity Investment) an einer Bank ermöglicht dieser die Lukrierung von Einlagen im 10fachen Ausmaß des FMO Investments.
 - Mezzanine-Finanzierungen ermöglichen den KlientInnen die Lukrierung desselben Betrags in gesicherteren Finanzierungsarten (*senior debt*).
 - Finanziert FMO ein Projekt Seite an Seite mit anderen DFIs und privaten InvestorInnen, so soll das mobilisierte private Kapital proportional in Beziehung zum Investitionsbetrag FMOs gesetzt werden.

Mit Hilfe der zwei zuvor bestimmten Werte, wird die Hebelwirkung (Leverage Factor, LF) der FMO Investition nach folgendem Schlüssel berechnet: (FMO Finanzierung + mobilisiertes Privatkapital)/FMO Finanzierung. Der berechnete LF ergibt anschließend den katalytischen Effekt.

LF is less than 1.25:	0
LF is 1.25 or more, but less than 2:	5
LF is 2 or more, but less than 3:	10

LF is 3 or more, but less than 5:	15
LF is 5 or higher:	20

Quelle: Scorcard Manual Financial Institutions (o.J.): 24

Non financial Role FMO

Die Scorecard beinhaltet für diesen Punkt vier Fragen, die entweder mit „Ja“ (5 Punkte) oder mit „Nein“ (0 Punkte) beantwortet werden können.

- Hat FMO einen signifikanten Einfluss auf die Verbesserung der Corporate Governance des Klienten/der Klientin?
- Hat FMO einen signifikanten Einfluss auf die Verbesserung der ökologischen Performance des Klienten/der Klientin?
- Hat FMO einen signifikanten Einfluss auf die Verbesserung der sozialen Performance des Klienten/der Klientin?
- Hat FMO einen signifikanten Einfluss auf die Verbesserung der Unternehmensperformance (operatives Geschäft)?

(VI) Quantitative Indicators

Um die Arbeit der europäischen DFIs, speziell ihr Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung, für externe BeobachterInnen greifbarer darzustellen, haben sich die EDFI Mitglieder dazu entschlossen, gewisse Entwicklungsindikatoren zu entwickeln, die bei getätigten Investitionen angeführt werden müssen. Die gesammelten Daten werden von den einzelnen DFIs an EDFI weitergeleitet und anschließend auf ansprechende Art und Weise präsentiert. Puck Hegeman meint beispielsweise: „Quantitative Indicators are a more useful number for marketing“ (PH). Die drei EDFI Indikatoren sind: *Beschäftigungseffekte*, generierte *Steuereinnahmen* für das Entwicklungsland und *Zahlungsbilanzeffekte* der finanzierten Aktivitäten. FMO hat sich weiters dazu entschlossen, sektorspezifische Indikatoren (für die drei Fokussektoren) zu entwickeln. Diese müssen jedoch nur ausgefüllt werden, wenn sie auf das betrachtete Projekt anwendbar sind.

Employment Effects:

Für Finanzinstitutionen wird nur den EDFI-Indikator Beschäftigungseffekte betrachtet. Der Investment Officer muss die aktuelle Anzahl der MitarbeiterInnen angeben sowie

die zu erwartende Änderung während der Finanzierungslaufzeit. Anders als beim EDIS, muss diese Zahl jedoch nicht in Relation zu den aufgewendeten Mitteln gestellt werden. Ein Umstand der kleine Projekte/Investitionen zwangsläufig schlechter aussehen lässt. Des Weiteren soll FMO Auskunft über die indirekt geschaffenen Arbeitsplätze geben. Dazu wird die Anzahl der KundInnen geschätzt, die die FI aufgrund der FMO Investition bedienen kann. Diese Zahl wird abschließend wiederum mit der durchschnittlichen MitarbeiternInnen Anzahl dieser KundInnen multipliziert.

Access to Finance and Housing:

Die sektorspezifischen Indikatoren betrachten nochmals einige Kennzahlen der finanzierten FIs. Beispielsweise: gesamtes Portfoliovolumen, Portfoliovolumen der Hypothekenkredite, durchschnittliche Kreditgröße, Anzahl der Niederlassungen etc.

(C) Facility Risk

(VII) Produkt Risk

Das Produktrisiko setzt sich aus dem FSF des Klienten/der Klientin und einigen finanztechnischen Indikatoren zusammen. Dazu gehören unter anderem die Existenz von Garantien, FMOs Position in Bezug auf andere GläubigerInnen sowie die ausständige Laufzeit der Finanzierung. Nach Bewertung der einzelnen Punkte, wird der sogenannte Risk Factor automatisch berechnet und analog zum FSF klassifiziert 1 (geringes Risiko) – 7 (hohes Risiko).

Für Equity Investments werden die erwartete Rendite und die Ausstiegsmöglichkeiten angeführt.

(VIII) Economic Capital

Auch dieser Indikator wird automatisch berechnet und soll den mit der Finanzierungsfazität verbundenen Bedarf FMOs an Risikokapital wiedergeben. Seine Berechnung basiert vorwiegend auf buchhalterischen Kennzahlen. Darunter die Wahrscheinlichkeit eines Ausfalls, der Verlust im Falle eines Ausfalls, bzw. ein Korrekturfaktor, der das größere Risiko langfristiger Finanzierungen bewertet.

4) Scorecard – Private Equity Funds³¹

Die beiden Scorecards *Financial Institutions* und *Private Equity Funds* sind sich sehr ähnlich. Aus diesem Grund wird im Falle von Überschneidungen auf Erstere verwiesen.

(A) *Company Risk*

(I) **Financial Sustainability Factor (FSF)**

Zur Feststellung der finanziellen Nachhaltigkeit des finanzierten Private Equity Funds bestehen vier Teilbereiche mit einer Reihe von Unterindikatoren.

a) **Portfolio Management Team & Group:**

- Track record (4.00)
- Quality of management team (3.00)
- Strategy & investment style (3.00)
- Reporting & investor relations (2.00)
- Fund Management Group (2.00)

b) **Fund structure:**

- Fund size & quality of shareholders/limited partners (2.00)
- Alignment of interest (2.00)
- Decision making & Corporate Governance (3.00)
- Control mechanisms (1.00)
- Invested capital versus committed capital (2.00)
- Portfolio risk (2.00)

c) **Market:**

- Investment Climate (3.00)
- Local legislation & regulation (1.00)
- Macroeconomic environment (2.00)

d) **Other Factors:**

- FMO's experience with the client (1.00)

³¹ Vgl. Scorecard Manual Private Equity Funds

Gleich zu Beginn steht der am stärksten gewichtete Unterindikator. FMO bewertet die Erfahrungen bzw. die Performance (Track record) des PEFs in den vergangenen Jahren. Welche durchschnittliche Rendite konnte dasselbe Fund Management Team in der Vergangenheit mit PEFs erzielen? Besteht ein relevanter Benchmark, an der man den PEF messen kann? Als „exzellent“ (3 Punkte) wird der Track record bewertet, wenn in der Vergangenheit Renditen >16% erzielt werden konnten oder die Performance weit über dem Benchmark lag.³² War die Performance mit dem relevanten Benchmark vergleichbar bzw. lagen die Renditen zwischen 8 und 16%, so werden 2 Punkte vergeben („gut“). Darunter liegen PEFs mit Renditen <8% oder ohne nachweisbarem Track record. Weitere Unterindikatoren im Teilbereich a) betreffen im Wesentlichen die Expertise des Fund Management Teams und die Qualität seiner Arbeitsprozesse. Interessant ist der Konnex zu Fund Management Groups. Gute Ergebnisse erzielen hier PEFs, die Teil einer größeren Fund Management Group sind, die wiederum zu den bevorzugten PartnerInnen FMOs zählt. Tony Bakels erwähnt in diesem Zusammenhang die Fund Management Group Aureos, welche mehrere PEFs in verschiedenen Regionen (vorwiegend Schwellenmärkte) betreibt. Eine Investition in diese PEFs bedeutet für FMO geringeres Risiko, da die regionalen Fund Management Teams von der Zentrale in London unterstützt werden (vgl. TB).

Eine nähere Betrachtung verdient auch der Unterindikator „*Fund size & quality of shareholders*“. Prinzipiell sollte der Anteil FMOs an einem PEF 20% nicht überschreiten. Als „unbefriedigend“ (0 Punkte) bzw. „teilweise unbefriedigend“ (1 Punkt) wird die Situation bewertet, wenn FMO einen relativ großen Anteil hält und gleichzeitig wenige private InvestorInnen, dafür aber umso mehr DFIs am PEF beteiligt sind. Umgekehrt gibt es viele Punkte, wenn die privaten InvestorInnen überwiegen. Diese Punktevergabe steht im klaren Widerspruch zum Additionalitätsprinzip, welches vorschreibt, dass sich DFIs in jenen Marktsegmenten bewegen sollten, die für private InvestorInnen (noch) uninteressant sind.

Ein ähnliches Szenario zeigt sich bei den Unterindikatoren Portfolio Risk und Investment Climate. Das Risiko eines PEFs ist für gewöhnlich größer, wenn sich das

³² Renditen von >16% mögen im Private Equity Business keine Seltenheit darstellen, nichtsdestotrotz stellt sich die Frage, ob solch hohe Erwartungen mit entwicklungspolitischen Zielsetzungen vereinbar sind.

Portfolio hauptsächlich aus jungen (Start-up) Unternehmen zusammensetzt, die Schwierigkeiten haben, an Kapital zu gelangen. Ähnlich verhält es sich mit dem Investitionsklima eines Landes. Das Investitionsrisiko ist in Ländern mit unterentwickelten Finanzsektoren und schlechten Investitionsmöglichkeiten besonders groß. FMO betont in seinen Publikationen immer wieder die entwicklungspolitischen Effekte von Private Equity Investments – „Private Equity can provide scarce risk capital, (...) especially in times of crisis“ (vgl. FMO 2010a: 18). Dementsprechend sollten die beiden oben beschriebenen Szenarien (hohes Portfoliorisiko und schlechtes Investitionsklima) für die Entwicklungsbank besonders attraktiv sein. Die Scorecard spricht jedoch andere Worte. Viele Punkte werden vergeben, wenn der PEF ein stark diversifiziertes Portfolio (unterschiedlich lang existierende Unternehmen) hat und das Investitionsklima als positiv (starker Finanzsektor, viele attraktive Investitionsmöglichkeiten, andere MarktteilnehmerInnen haben kürzlich gute Renditen erzielt) zu bewerten ist.

Der soeben formulierten Kritik kann entgegengehalten werden, dass es sich beim FSF um einen Indikator handelt, der die finanzielle Nachhaltigkeit der Investitionen bewerten soll und nicht die Entwicklungseffekte. Daraus resultiert jedoch wiederum der Vorwurf, dass finanzielle Nachhaltigkeit und entwicklungspolitischen Effekte einer Investition zumindest teilweise im Widerspruch zueinander stehen. Angesprochen auf dieses Dilemma resümierte Tony Bakels sinngemäß: In 80-90 % der Fälle gehen gute finanzielle Ergebnisse und gute entwicklungspolitische Effekte Hand in Hand. Eine Investition, die schief geht, kann per se kein Wachstum erzeugen und sei daher auch entwicklungspolitisch wertlos. Der postulierte Widerspruch bestünde demnach in der Realität nicht (vgl. TB).

(II) Environmental and Social Risk (current and future)

Die Feststellung des E&S Risiko erfolgt analog zu jener von Finanzinstitutionen. Sowohl die einzelnen Unterindikatoren als auch das damit verbundene Bewertungsraster sind ident. Private Equity Funds werden generell als Kategorie B+ KlientInnen behandelt. Die Erfahrungen FMOs haben gezeigt, dass PEFs häufig über kein E&S Management System verfügen. Aus diesem Grund hat die Entwicklungsbank ein Programm (Excel basierend) entwickelt, welches dabei helfen soll, ein effektives ESMS zu implementieren (vgl. FMO Web).

(B) *Development Impact*

(III) Economic Development Impact Score (EDIS)

a) *Impact on the fund's shareholders and financiers:*

- Financiers of the fund (6)

2. *Impact on Other Stakeholders:*

- Impact on investees (6)
- Impact on private equity market development (4)
- Impact on small enterprise development (6)
- Impact on employees of the investee companies (4)
- Investees' Impact on society through taxes or subsidies (4)
- Investees' Impact on balance of payments (3)

Der Impact auf die Financiers des PEFs ist schnell erklärt. FMO bedient sich dabei am bereits berechneten FSF. Je höher der FSF desto größer die ökonomischen Effekte für die Financiers. Da ein höherer FSF weniger Risiko und vermeintlich größere Renditen für FMO und andere beteiligte Financiers bedeutet, ist die Rechnung durchaus schlüssig. Inwiefern dieses Szenario jedoch entwicklungspolitische Effekte wiedergibt, ist nicht ganz nachvollziehbar. Vor allem wenn man sich die typische Zusammensetzung der Fund Financiers ansieht – Pensionsfonds, Universitätsstiftungsfonds, Investmentbanken etc. (vgl. Corner House 2008: 2f).

Die durch PEF Investments erzeugten Effekte auf Stakeholder ähneln größtenteils jenen bereits in der Scorecard Financial Institutions beschriebenen. Die erzeugten Impacts auf die Portfoliounternehmen (*investees*) sowie im Besonderen auf die Entwicklung von kleinen Unternehmen sind am stärksten gewichtet. Weiters werden Beschäftigungseffekte (in Relation zu den eingesetzten Mitteln) gemessen und generierte Steuereinnahmen berechnet. Als letzter Punkt werden die Auswirkungen auf die Zahlungsbilanz bewertet. Fungiert ein Großteil der Portfoliounternehmen als Devisenbringer (z.B. durch Exporte), so hat dies positive Auswirkungen auf die Zahlungsbilanz der Staaten, in denen diese Unternehmen tätig sind. Besonders

bedeutend ist dieser Impact in Ländern, die ein großes Zahlungsbilanzdefizit aufweisen.

(IV) Corporate Sustainability Priorities (CSPs)

Die Bewertung der PEFs in Hinblick auf die CSPs erfolgt wiederum analog zur Scorecard Financial Institutions. PEFs, die gezielt ökologisch und sozial vorbildhafte Unternehmen finanzieren, werden in Hinblick auf die CSPs positiv bewertet.

(V) Role FMO

Auch die Bewertung Role FMO ist für PEFs und FIs ident.

(VI) Quantitative Indicators

Für PEFs werden nur die Beschäftigungseffekte eruiert. Die sektorspezifischen Indikatoren werden nicht beachtet.

(C) Facility Risk

Siehe Scorecard Financial Institutions

5) Scorecard Existing Company & Existing Infra³³

Da sich die Scorecard Existing Company und Existing Infra größtenteils überschneiden, werden sie hier gemeinsam behandelt. An jenen Stellen, wo Abweichungen auftreten, werden diese speziell erwähnt.

(A) *Company Risk*

(I) Financial Sustainability Factor (FSF)

a) **Financial Aspects:**

- Solvency (3.67)
- Earning capacity (3.67)
- Liquidity (3.67)

b) **Market:**

- Market development (1.67)
- Market position (2.00)

c) **Management, shareholders and others:**

- Quality of shareholders (1.67)
- Quality of management (1.67)
- Corporate governance (1.67)
- Quality of IT systems and level of reporting (1.67)
- FMO's experience with the client (1.67)

d) **Other Aspects:**

- Sensitivity to currency devaluation/local interest (3.33)
- Dependency on quality of customer / supplier (1.67)
- Cyclicity/ technological cycle/ other market risks (2.00)

e) **Country Risk** (2.00)

Wie auch schon zuvor festgehalten, legt FMO bei der Bewertung der finanziellen Nachhaltigkeit einer Investition einen starken Fokus auf Unternehmensdaten wie Bonität, Liquidität oder Rentabilität. Weiters werden auch marktspezifische Entwicklungen betrachtet, beispielsweise, ob sich der Sektor, in dem das betrachtete

³³ Vgl. Scorecard Manuals Existing Company & Existing Infra

Unternehmen agiert, gerade im Aufschwung befindet bzw. welche Marktmacht vom betrachteten Unternehmen ausgeht. Unterindikatoren des Teilbereichs c) bewerten wiederum grob gesagt die Arbeitsweise des Unternehmens. Können die Shareholder im Notfall Kapital zuschießen; besitzt das Management die nötige Expertise; wird mit Unternehmensdaten transparent umgegangen? Des Weiteren werden Abhängigkeiten des Unternehmens betrachtet. Ein Unternehmen, das in hohem Maße von importierten Gütern abhängt, setzt sich der Gefahr von Währungsschwankungen aus. Ebenso kann sich die Abhängigkeit von einzelnen großen ZuliefererInnen oder einzelnen großen AbnehmerInnen der produzierten Güter/Dienstleistungen negativ auf die Stabilität auswirken. Zu guter Letzt fließt in den FSF auch das Länderrisiko mit ein. Erreicht ein Unternehmen/Projekt einen hohen FSF, so steht es auf soliden (betriebswirtschaftlich gesehen) Beinen. Ausgehend von der Logik einer Bank, ist dies ein positives Ergebnis, da das mit der Investition verbundene Risiko geringer ist. Wollen DFIs jedoch ihrem Anspruch genügen, so müssen sie gezielt jene Investitionen auswählen, die nach gängiger Finanzsektorpraxis auf der Strecke bleiben. Die MitarbeiterInnen FMOs weisen jedoch darauf hin, dass niemandem geholfen sei, wenn die eingegangenen Risiken den Erfolg der Investition sowie in letzter Instanz den Fortbestand der DFI gefährden. Tritt der Fall ein, dass ein Unternehmen aufgrund zu riskanter Expansionspläne (die von FMO unterstützt wurden) Insolvenz anmelden muss, werden beispielsweise nicht nur keine neuen Arbeitsplätze geschaffen, sondern gehen auch die bestehenden verloren. Die richtige Balance zwischen Risiko und Entwicklungseffekten zu finden, ist folglich nicht immer einfach (vgl. AB & SS, FB, TB).

(II) Environmental and Social Risk (current and future)

Zur Bestimmung des E&S Risikos von direkten Investments müssen die IFC Performance Standards 1-3 zwingend (und 4-8 je nach Anwendbarkeit) beachtet werden. Weiters ist für direkte Investments die Unterscheidung zwischen Kategorie A/B+ und B KlientInnen von größerer Bedeutung als bei Finanzinstitutionen. Das E&S Assessment wird im Fall von A/B+ KlientInnen nicht vom Investment Officer, sondern von E&S SpezialistInnen der Bank durchgeführt. Weiters müssen solche Investments/Projekte mit hohem E&S Risiko zumindest die IFC Performance Standards erfüllen, um die Bewertung „gut“ zu erhalten bzw. die Anforderungen noch überschreiten, um mit „exzellent“ bewertet zu werden. In der folgenden näheren

Betrachtung stehen die Anforderungen an A/B+ KlientInnen im Vordergrund. Generell kann gesagt werden, dass Kategorie B KlientInnen (aufgrund des niedrigeren E&S Risikos) leichtere Auflagen zum Erreichen guter E&S Werte haben.

a) ***Performance Standard 1: E&S Assessment and Management Systems***

- E&S Assessment
- E&S Management
- Community Engagement

b) ***Performance Standard 2: Labor & Working Conditions***

- Human Resource Policy
- Workers organization; Non-discrimination
- Child Labor & Forced Labor
- Primary Conditions of Employment
- Occupational Health and Safety
- Non-employee Workers & Supply Chain

c) ***Performance Standard 3: Pollution Prevention & Abatement***

- Prevention/abatement of waste & pollution
- Hazardous Materials, emergency preparation and response
- Greenhouse Gas Emissions
- Pesticide use & management

d) ***Performance Standard 4: Community Health, Safety and Security***

e) ***Performance Standard 5-A: Land Acquisition & Involuntary Resettlement – Company***

f) ***Performance Standard 5-B: Land Acquisition & Involuntary Resettlement – Government***

g) ***Performance Standard 6: Biodiversity Conservation & Sustainable natural Resource Management***

h) ***Performance Standard 7: Indigenous People***

i) ***Performance Standard 8: Cultural Heritage***

Basierend auf der Risikokategorisierung (A/B+, B, C) des Unternehmens/Projekts werden unterschiedliche Zuänge in der Feststellung des effektiven E&S Risikos gewählt. Handelt es sich um A/B+ KlientInnen, wird die Einhaltung sämtlicher

Performance Standards (1-3 zwingend), so diese für das jeweilige Unternehmen/Projekt relevant sind, untersucht. Besteht in dieser Hinsicht Verbesserungsbedarf, so werden gemeinsam mit den KlientInnen Action-Plans ausgearbeitet mit dem Ziel, der Heranführung an die IFC PSs. Als Anreiz können den KlientInnen bei erfolgreicher Umsetzung der Action-Plans attraktivere Finanzierungskonditionen angeboten werden. Im Jahr 2008 wurden bei ca. 70% aller neuen Investitionen (direkt und indirekt) Action- oder Management-Plans vereinbart (vgl. FMO 2009a: 21). Auch bei Kategorie B KlientInnen wird eine Risikobewertung anhand der Performance Standards 1-3 durchgeführt. Aufgrund des geringeren Risikos dieser KlientInnen, reicht es oftmals aus, wenn dem Finance Proposal ein Compliance Statement angehängt wird. Um zu verhindern, dass jene KlientInnen, die von Beginn an gute E&S Performance aufweisen können, im current/future Vergleich ungerecht behandelt werden, wird die Gap Matrix angewendet. Dadurch ist sichergestellt, dass ebenso Punkte vergeben werden, wenn hohe E&S Levels über den Finanzierungszeitraum gehalten werden. Wie auch bei indirekten Investments, werden Kategorie C KlientInnen nicht gesondert untersucht.

(B) *Development Impact*

(III) Economic Development Impact Score (EDIS)

a) *Impact on shareholders and financiers:*

Um den Impact auf die Shareholder und Financiers des Unternehmens festzustellen, kann der Investment Officer zwei Zugänge wählen. Entweder es werden die zu erwartenden Effekte anhand der bereits bekannten Unterindikatoren (*Solvency, Liquidity, Market development, market position, Quality of Management*) bewertet oder es wird (soweit dies möglich und einigermaßen realistisch ist) die Internal Rate of Return (IRR) der finanzierten Aktivität (nicht zu verwechseln mit der Rendite auf das Investment FMOs) geschätzt. Die maximale IRR, welche eingetragen werden kann, liegt bei 20%. Multipliziert mit 1,5 bringt dies maximal 30 Punkte (von 99 Möglichen) für den EDIS.

b) *Impact on other stakeholders:*

- Impact on employees (6.00)

- Impact on customers and final consumers (4.00)
- Impact on suppliers of inputs and services (4.00)
- Impact on suppliers of complementary products (1.00)
- Impact on market development/competition (2.00)
- Impact on society through taxes, subsidies and tariffs (3.00)
- Impact on the balance of payments (3.00)

Auch die Feststellung der Impacts auf die identifizierten Stakeholder überschneidet sich mit den zuvor präsentierten Scorecards. So werden die Impacts auf die MitarbeiterInnen oder auch die EndkundInnen untersucht. Weiters können auf indirektem Wege (z.B. durch ZuliefererInnen) positive ökonomische Effekte entstehen. Je mehr Güter und Dienstleistungen das finanzierte Unternehmen von lokalen ProduzentInnen bezieht, desto besser schneidet es in dieser Hinsicht ab. Ebenso kann beispielsweise die Errichtung von Mobilfunknetzwerken die Nachfrage nach komplementären Produkten („Handyshops“, WertkartenverkäuferInnen) steigern und damit indirekt Arbeit und Einkommen erzeugen.

(IV) Corporate Social Priorities (CSPs)

Die Überlegung hinter den CSPs wurde bereits zuvor (Scorecard Financial Institutions) erklärt. Bei direkten Investments liegt der Fokus jedoch auf eigenen Indikatoren.

Climate Change: Wie der Name schon verrät, wird mit diesem Indikator bewertet, welchen Einfluss das finanzierte Unternehmen auf den Klimawandel hat. Energieaufwendige Produktion oder die starke Nutzung nicht-erneuerbarer Ressourcen fließen negativ in die Bewertung ein. Demgegenüber stehen Unternehmen, die erneuerbare Energie erzeugen oder in anderer Weise positiv auf den Klimawandel wirken.

Ecological Footprint: Dieser Indikator steht in enger Verbindung zum Vorhergehenden. Unternehmen, die im Zuge ihrer Produktion übermäßigen Bedarf nach natürlichen Ressourcen (Wasser, Land etc.) aufweisen und gleichzeitig in hohem Ausmaß Abfälle produzieren (flüchtige, flüssige und/oder feste), wirken sich negativ auf nachhaltige Entwicklung aus. In sich nachhaltige Projekte sollten, nach

Ansicht FMOs, ressourcenschonend agieren und innovatives Abfallmanagement betreiben.

Sustainable Livelihoods: Unter diesen Indikator fallen Lebens- und Arbeitsbedingungen der lokalen Bevölkerung. Positive Auswirkungen äußern sich in verbesserten Arbeitsbedingungen, leichterem Zugang zu Bildung oder Gesundheitsversorgung etc. Als besonders nachhaltig werden Unternehmen/Projekte eingeschätzt, die sich teilweise im Besitz der MitarbeiterInnen befinden oder Mitspracherechte für Letztere vorgesehen haben.

(V) Role FMO

Siehe Auseinandersetzung Scorecard Financial Institutions.

(VI) Quantitative Indicators (QIs)

Employment: Einerseits stellt FMO die Anzahl der MitarbeiterInnen des Unternehmens sowie die indirekten mit Letzterem verbundenen Arbeitsplätze (ZuliefererInnen, die vom Unternehmen abhängen) fest. Auf Basis dieser Zahlen, wird die Anzahl der zusätzlich während des Finanzierungszeitraums zu schaffenden Arbeitsplätze geschätzt.

Government Revenues: FMO berechnet die Summe der Mehreinnahmen für den Staat (unabhängig vom investierten Betrag FMOs). Dazu gehören Steuereinnahmen, Zolleinnahmen, Abgaben (*royalties*) etc.

Balance of Payments: Berechnet wird der Gegenwert an Importen, die aufgrund des Outputs des Unternehmens nicht mehr benötigt werden, sowie für Exportfirmen der Wert der exportierten Produkte. Benötigt ein Unternehmen hingegen importierte Produkte, so wirkt sich dies negativ aus.

Für Infrastrukturprojekte im Bereich Energie berechnet FMO weiters einige sektorspezifische Indikatoren. Wieviele zusätzliche Gigawattstunden werden erzeugt? Wie effizient ist diese Erzeugung?, Wie hoch ist der investierte Betrag? etc.

(C) *Facility Risk*

Siehe Scorecard Financial Institutions

6) Scorecard New Company & New Infra³⁴

Neu bedeutet in diesem Zusammenhang projektbasierende Finanzierungen (*Project Finance*). Der Unterschied besteht darin, dass meistens keine Erfahrungen für volle Produktion (track record) existieren (vgl. PH).

(A) *Company Risk*

(I) Financial Sustainability Factor (FSF)

a) **Shareholder:**

- Funding of the project (2.73)
- Shareholders' structure (1.82)
- Financial strength main shareholder (2.73)
- Knowledge providing by main shareholder (1.82)

b) **Market:**

- Market development (1.82)
- Dependence on and quality of customer/supplier (1.82)
- Market position (1.82)
- Cyclicity/technological cycle/other market risks (2.73)

c) **Management and others:**

- Quality of management (1.82)
- Corporate governance (1.82)
- Prospects (1.82)
- FMO's experience with the client (1.82)
- Completion risk (2.73)
- Sensitivity to currency devaluation/local interest (2.73)

d) **Country Risk** (2.00)

Die Indikatoren ähneln im Großen und Ganzen jenen der zuletzt betrachteten Scorecard. Da es sich um Projektfinanzierungen handelt, wird jedoch ein stärkerer Fokus auf die Shareholder gerichtet. Projekte, die großteils aus dem Eigenkapital finanziert werden, signalisieren starkes Engagement der Shareholder. Weiters wirkt

³⁴ Vgl. Scorecard Manuals New Company & New Infra

sich einE großeR, finanziell gesicherteR HauptanteilseignerIn positiv auf das Risiko des Projekts aus. Rückschläge können in diesem Fall leichter kompensiert werden und auch die Möglichkeiten, zusätzliches Kapital aufzunehmen, sind leichter gegeben.

(II) Environmental and Social Risk (current and future)

Siehe Scorecard Existing Company & Existing Infra

(B) Development Impact

(III) Economic Development Impact Score (EDIS)

Der Impact auf die Shareholder wird, wie schon zuvor, für die Scorecard Existing Company & Existing Infra berechnet. Auch die identifizierten Stakeholder sind ident. Die Scorecard New Infra ergänzt jedoch die zu erwartenden (positiven) Effekte auf Verfügbarkeit und Verlässlichkeit der betrachteten Infrastruktur/Dienstleistung. Weiters werden die positiven Effekte für KonsumentInnen dieser Dienstleistungen (z.B. durch gesunkene Preise) bewertet. In diesem Kontext findet sich ein interessanter Verweis im Scorecard Manual New Infra. Investment Officer werden darauf hingewiesen, dass der Impact nur dann als positiv bewertet werden soll, wenn die EndverbraucherInnen der lokalen Bevölkerung oder einem anderen Entwicklungsland entstammen.

(IV) Corporate Sustainability Priorities (CSPs)

Siehe Scorecard Existing Company & Existing Infra.

(V) Role FMO

Siehe Auseinandersetzung Scorecard Financial Institutions.

(VI) Quantitative Indicators

Siehe Scorecard Existing Company & Existing Infra.

(C) Facility Risk

Siehe Scorecard Financial Institutions.

6.2.4 Bewertung des Ratingtools

Bevor ein genauerer Blick auf die Vor- und Nachteile der Scorecard Methode geworfen wird, soll der Projektauswahlprozess unter besonderer Berücksichtigung der Anwendung des Ratingtools nochmals rekapituliert werden. Die Scorecard (Ratingtool) ist die von FMO intern entwickelte und angewendete, standardisierte Methode zur Auswahl der Investitionsprojekte. Das Ratingtool ist, sozusagen, das Werkzeug der Investment Officer (IO), um geplante (Projektauswahl), aber auch getätigte Investitionen (Monitoring) zu bewerten. In leicht adaptierter Form kommt es auch im Rahmen der Projektevaluierungen zum Einsatz. Im Zuge der Clearance in Principle (CIP), also der ersten Phase, die ein Investitionsvorhaben durchlaufen muss, findet die Scorecard erstmals Anwendung. In diesem frühen Stadium geht es im Wesentlichen darum, die mit dem Finanzierungsvorhaben verbundenen finanziellen Risiken (FSF, Produkt Risk) zu bewerten. Gleichzeitig werden jedoch auch schon Einschätzungen der entwicklungspolitischen Effekte (EDIS, CSPs, Role FMO) vorgenommen. Das Management Board entscheidet an dieser Stelle, nach Beratung mit dem Investment Committee, ob das Investitionsvorhaben in weiterer Folge einer kompakten oder detaillierten Überprüfung³⁵ unterzogen wird. Anschließend bewertet der zuständige IO das Projekt mit der jeweilig passenden Scorecard vollständig und formuliert auf Basis der gefundenen Ergebnisse ein Finance Proposal. Im Gegensatz zu anderen Projektratingtools (z.B. das von der DEG verwendete GPR³⁶) basieren die Scorecards nicht auf der Schwellenwertmethode. Dies bedeutet, dass FMO keine Mindestwerte formuliert, die ein Projekt jedenfalls erreichen muss, um genehmigt zu werden. Für den EDIS besteht ein abteilungsübergreifender Durchschnittszielwert, der pro Jahr erreicht werden soll. Die Absenz von Schwellenwerten gewährt den IOs einen gewissen Ermessensspielraum bei der Formulierung des Finance Proposals. Aus diesem Grund setzt FMO auf das Vier-Augen-Prinzip. Die vom IO im Finance Proposal eingesetzten Werte werden in Folge von Kreditspezialisten und E&S Spezialisten der Bank auf ihre Plausibilität hin überprüft. Die Ergebnisse dieser Überprüfung fließen in den Ratschlag (Advice) der IMR Abteilung ein. Auf Basis des Finance Proposals und des IMR Ratschlags, entscheidet das Investment Committee, zumeist unter

³⁵ Riskante (es werden mehr als 5 Millionen Euro zur Absicherung potentieller Verluste benötigt) oder besonders komplexe (die ökologischen und sozialen Risiken müssen genau festgestellt werden) Finanzierungsvorhaben werden strenger überprüft.

³⁶ Siehe Gössinger/Hammler (2010)

Einbeziehung des Management Boards, über die Genehmigung des Finanzierungsvorhabens. Das Investment Committee setzt sich aus den DirektorInnen verschiedener Abteilungen zusammen. Ständig vertreten sind die dem Chief Risk & Finance Officer (Mitglied des Management Boards) unterstellten Abteilungen Investment & Mission Review, Special Operations und Risk Management. Zusätzlich werden die DirektorInnen der jeweiligen für das Investitionsvorhaben zuständigen Fokussektorabteilungen hinzugezogen. Jene Projekte, die nur einer kompakten Überprüfung unterzogen wurden, benötigen endgültig die Unterschrift des/der IMR Direktors/Direktorin. Der überwiegende Teil durchläuft jedoch die detaillierte Untersuchung und wird schließlich vom Chief Risk & Finance Officer im Namen des Management Boards bewilligt.

Das Geschäftsfeld von DFIs ist per Definition (siehe Einleitung) ein äußerst schmales. Spezifische Sektor- und Länderexpertise gekoppelt mit der Positionierung als spezialisierte Nischenakteurinnen (langfristige Finanzierungen, Lokalwährungsfinanzierung) ermöglichen es DFIs, Betätigungsfelder zu erschließen, die von privaten Banken/InvestorInnen nicht bedient werden. Die Projektauswahl, so der Vorsatz, geht dabei nicht (allein) von den üblichen Risiko/Rentabilität Überlegungen aus, sondern berücksichtigt weiters unterschiedliche Nachhaltigkeitsaspekte. Langfristig sollen sowohl finanzielle, soziale als auch ökologische Effekte einen bleibenden Beitrag zur Entwicklung des Privatsektors beitragen. Solche Effekte, so der generelle Tenor innerhalb der Bank, können jedoch nur dann gewährleistet werden, wenn die eingegangenen (finanziellen) Risiken nicht den Fortbestand der KlientInnen bzw. der finanzierenden DFIs gefährden. Das aus diesen Überlegungen hervorgehende Spannungsfeld erlaubt naturgemäß verschiedene Interpretationen bzw. Zugänge im Kontext der Gewichtung ökonomischer, sozialer und ökologischer Aspekte. Die unterschiedlichen Beurteilungs- und Ratingmodelle der europäischen DFIs sind in dieser Hinsicht der wichtigste Anhaltspunkt, um die Logik der und die Beweggründe für die Projektauswahl zu erforschen.

Der Projektauswahlprozess FMOs basiert größtenteils auf der Scorecard, dem intern entwickelten und für sämtliche Investitionen angewendeten Ratinginstrument. Alle für die Investitionsentscheidung als wichtig befundenen Kriterien, finden sich in der Scorecard wieder. Einerseits sind dies banktypische Indikatoren wie das

KlientInnenrisiko oder das Risiko des angebotenen Finanzierungsprodukts, andererseits spielen auch die zu erwartenden entwicklungspolitischen (ökonomische, soziale und ökologische) Effekte eine Rolle. Darüber hinaus versucht FMO mit der Scorecard auch die eigene Rolle als Entwicklungsbank zu reflektieren. Die Arbeit einer DFI ist von hohen finanziellen (Additionality, Catalytic Role) und nicht-finanziellen (Capacity Development) Ansprüchen an die eigenen Tätigkeiten gekennzeichnet. Zur stärkeren Bewusstseinsbildung sei es daher wichtig, den eigenen Beitrag (added value) in diesem Prozess genauer festzuhalten. Auf diese Weise, so FMO, könne auch die Accountability gegenüber den wichtigsten Stakeholdern gestärkt werden (vgl. FMO 2008a:33).

Vonseiten FMOs betont man die kontinuierliche Arbeit an der Weiterentwicklung der Scorecard. Neue Erfahrungen und Rückmeldungen der MitarbeiterInnen haben wiederholt zu Verbesserungen geführt. Mit der aktuellen Version (Stand: Januar 2009), so Jacco Knotnerus – Direktor des IMR Departments, sei es gelungen, Entwicklungsaspekte als integralen Teil der Scorecard zu formalisieren (vgl. JK). Die Implementierung des neuen Development Effectiveness Frameworks führe dazu, dass vor allem E&S Aspekte nicht mehr allein aus der Risikominimierungsperspektive gesehen werden, sondern als Chance, in dieser Hinsicht (gemeinsam mit den KlientInnen) Verbesserungen zu vollbringen bzw. generell nachhaltigere Projekte auszuwählen. Schon während der Clearance in Principle (frühe Phase der Projektauswahl) werden mithilfe der Scorecard relevante Indikatoren bewertet, um potentiell negative Projekte im Vorhinein zu verhindern: „If there is a project which early onwards indicates that from a developmental perspective it is really insufficient or there is not really a true rationale behind the project – we simply don't do it“ (JK). Es bedarf daher immer einer Abwägung der potentiellen Effekte. Ein Projekt, das aus einem finanziellen Blickwinkel äußerst interessant erscheint, jedoch bescheidene entwicklungspolitische Effekte erwarten lässt, kann ebenso genehmigt werden wie ein Projekt das umgekehrt im Hinblick auf die entwicklungspolitischen Effekte außergewöhnlich abschneidet, jedoch finanziell unzureichend abgesichert ist. Letztere Konstellation erscheint zugegebenermaßen eher unwahrscheinlich, bedenkt man die weit verbreitete Auffassung innerhalb der Entwicklungsbank, wonach nur finanziell erfolgreiche Projekte positive entwicklungspolitische Effekte auf längere Sicht sicherstellen können.

Wichtigster Indikator in Bezug auf die entwicklungspolitischen Effekte ist zweifelslos der Economic Development Impact Score (EDIS). Er ist schon längere Zeit Teil der Scorecard und wird darüber hinaus auch zur Berechnung des Development Impact Indicators (DII) verwendet. Um der Kritik beizukommen, der DII gewichte das Volumen neuer Investitionen zu stark, wurde der EDIS als Key Performance Indicator etabliert. Folglich müssen alle FMO Investitionen einen zuvor festgelegten EDIS-Wert im Jahresdurchschnitt erreichen. Die Strategie 2009-2012 sah vor, zwei weitere Key Performance Indicators zu definieren. Beim Environmental and Social Development Impact Score (ESDIS) ist dieses Vorhaben vorerst gescheitert. Vorgesehen war, den ESDIS auf Basis des E&S Risk Gap (Differenz zwischen dem Current Risk Score und dem Future Risk Score) und der Corporate Sustainability Priorities (CSPs) zu berechnen. Diese Methode erwies sich, laut FMO, als nicht praktikabel: „(...) having implemented this scoring system, we discovered that it did not add value as a separate target figure“ (FMO 2010a: 20). Die Entwicklungsbank plant im Gegenzug den Abschluss von Action- und Management-Plans zur Verbesserung der E&S Performance, weiter zu forcieren. Unter Zuhilfenahme finanzieller Anreize (günstigere Kreditzinsen) versucht FMO ihren KlientInnen, vor allem jene mit absehbar negativen E&S Effekten, an internationale Standards heranzuführen und ein stärkeres Bewusstsein für ESG Aspekte zu schaffen. Die seit Anfang 2009 in der Scorecard enthaltenen CSPs sollen wiederum bewirken, dass die Investment Officer in Zukunft verstärkt solche Projekte auswählen, die an sich, also von der „Art“ des Projektes her, nachhaltig sind (z.B. erneuerbare Energie Projekte). Umgekehrt müssen jene Projekte, die diesem Anspruch nicht entsprechen, im Zuge der Investitionsentscheidung schlüssiger argumentiert werden (vgl. Email SS(a)). Der zweite neu geplante Key Performance Indicator betrifft das Additionalitätsprinzip. Wie zuvor veranschaulicht, kann eine Investition aus verschiedenen Gründen einen additionalen Charakter aufweisen. Einerseits betrifft dies sicherlich Finanzierungen, die von privaten InvestorInnen nicht oder nur unzureichend angeboten werden. Andererseits spielen in diesem Zusammenhang auch hohe Produkt- bzw. KlientInnenrisiken eine entscheidende Rolle. Die Formulierung eines Zielwerts (ähnlich wie beim EDIS) für diese Aspekte, hilft der Entwicklungsbank die eigenen Investitionsentscheidungen gegenüber dem Außenministerium besser zu

begründen³⁷ (vgl. FMO 2008a: 33). Von außen betrachtet, wäre eine stärkere Gewichtung der Corporate Sustainability Priorities (CSPs) zu begrüßen. Der Ansatz, gezielt nachhaltige Projekte zu finanzieren, scheint auf längere Sicht sinnvoller, als der Versuch Investitionen zu tätigen, die möglichst geringe Risiken (ökonomische, ökologische und auch soziale) erwarten lassen.

Auf der anderen Seite der Gleichung steht mit dem Financial Sustainability Score (FSF) jener Indikator, der verhindern soll, dass FMO „zu“ additional agiert, also zu hohe finanzielle Risiken eingeht. Diese Formulierung ist zugegebenermaßen etwas überspitzt, jedoch soll sie die teilweise auftretenden Widersprüche der Scorecard veranschaulichen. Prinzipiell muss gesagt werden, dass die Abwägung des noch vertretbaren finanziellen Risikos eine der größten Herausforderungen im Projektauswahlprozess darstellt. Da, wie bereits erwähnt, die Scorecard nicht auf der Formulierung von Schwellenwerten basiert, wird von Fall zu Fall entschieden. Die Auseinandersetzung mit dem FSF der Private Equity Funds Scorecard hat gezeigt, dass zwischen der finanziellen Nachhaltigkeit einer Investition und den angestrebten Entwicklungseffekten ein Widerstreit entstehen kann. Die Einbindung des KlientInnenrisikos (FSF) in die Berechnung des EDIS (im Falle der Scorecard Private Equity Funds) erscheint in dieser Hinsicht nicht schlüssig. Funds mit einem niedrigeren FSF ergo höherem Risiko (z.B. Funds, die in LICs agieren und deren Portfolio aus vorwiegend kleinen, nicht etablierten Unternehmen besteht), erzeugen diesem Szenario folgend geringere positive ökonomische Effekte (niedriger EDIS). Diese Logik widerspricht dem Additionalitätsgedanken und in gewissem Maße auch dem Anspruch einer DFI. Die vorherrschende Meinung innerhalb FMOs in Hinblick auf diese Einwände fußt auf zwei Argumenten: (1) Nur finanziell erfolgreiche Investitionen können wirtschaftliches Wachstum fördern und langfristige entwicklungspolitische Effekte erzeugen. (2) Erfreulicherweise hätten die Erfahrungen gezeigt, dass gute Investment Outcomes und gute Development Outcomes zumeist Hand in Hand gehen (vgl. AB & SS; TB; FMO 2010a: 28). Gleichzeitig gibt es jedoch auch kritische Einwände innerhalb der Bank: „There is where I do not fully agree. You can have slightly lesser or lower financial results and in return have much higher development returns. It is not a 100% link - like you are financially fine so your development impact is fine“ (FB). Die neue Scorecard, so

³⁷ Zum Zeitpunkt der Forschung war die Festsetzung des Additionality Zielwertes noch nicht abgeschlossen.

Frederik van den Bosch weiter, stellt in dieser Hinsicht eine Verbesserung dar, da sie die MitarbeiterInnen FMOs dazu anleitet, die entwicklungspolitischen Effekte stärker zu berücksichtigen. Die bloße Annahme positiver Effekte aufgrund der Situierung eines Investments im Land X, Y, Z sei nicht mehr möglich (vgl. ebd.). Generell lässt sich sagen, dass die unter Anwendung der Scorecard gesammelten „reinen“ Daten, in Folge vom Personal der Bank interpretiert und bewertet werden müssen (mit einem für Banken nicht untypischen Hang, sichere Investitionen freundlicher zu bewerten als unsichere). Dabei eine Balance zu finden, ist nicht immer einfach. Für die MitarbeiterInnen FMOs bietet sich jedoch häufig ein „Schlupfloch“: Investitionen, die finanziell zu riskant erscheinen, jedoch ausgesprochen gute entwicklungspolitische Effekte erwarten lassen, können mithilfe der Government Funds durchgeführt werden und belasten somit nicht das eigentliche FMO Budget.

Angesprochen auf die Vorteile des FMO Zugangs gegenüber dem Ratingtool der DEG (welches auch von der OeEB verwendet wird), erwähnt Stan Stavenuiter aus der Evaluierungsabteilung verschiedene Punkte (vgl. SS & PH). Einerseits kritisiert er, dass das Geschäftspolitische-Projektrating (GPR) beispielsweise Punkte für Compliance vergibt. Allein die Tatsache, dass ein Projekt gewisse Prioritäten des Entwicklungsministeriums erfüllt, ist seiner Ansicht nach kein Grund Punkte zu vergeben. Des Weiteren bemängelt Stavenuiter, dass das GPR dazu tendiere verschiedene, nicht passende, Indikatoren zusammenzufassen und zu summieren. Am Ende des Prozesses stehe zwar eine einzige leicht verständliche/vergleichbare Zahl, dies sage jedoch wenig über das Abschneiden der einzelnen Kategorien aus. „I find it hard to add expected financial benefits (to FMO) for example to development impact“ (ebd.) Die DEG hat zwar gewisse Schwellenwerte für einzelne Kategorien installiert, jedoch berge diese Methode immer das Risiko des „aggressive scoring“. Umgekehrt betrachtet FMO die verschiedenen Indikatoren (ökonomische, ökologische, soziale Effekte, Role FMO, finanzielle Nachhaltigkeit, Rendite für FMO) der Scorecard unabhängig voneinander und trifft Abwägungsentscheidungen auf Basis der zu erwartenden Effekte. Ein letzter kritisierter Punkt, betrifft die vorteilhafte Bewertung großer Projekte. Quantitative Indikatoren wie die Schaffung neuer Arbeitsplätze oder die Generierung zusätzlicher Steuereinnahmen werden vom GPR nicht in Relation zum investierten Betrag gestellt und benachteiligen auf diese Weise kleine Projekte. Ganz kann sich jedoch auch FMO nicht dem Trend entziehen, die

eigenen Impacts mit quantitativen Indikatoren zu untermauern. Bei der Interpretation solcher Daten sei jedoch Vorsicht geboten: „(...) if you dig into those results there is a lot to be criticized about. So that is why we have been a little hesitant to really come out with these figures because we could not really for a fact prove them. But we should definitely do that more and we are getting there. Taking lessons from IFC“ (AB & SS).

6.3 Projektauswahl der CDC

Die CDC geht bei der Auswahl der Investitionsprojekte grundlegend anders vor als DEG und FMO. Die Auswahl der konkreten Länder ist nebensächlich; primär werden FondsmanagerInnen gesucht, die in den Zielländern operieren (vgl. SJ). Die CDC spricht zwar von einem standardisierten Screening Prozess zur Auswahl dieser FondsmanagerInnen, dieser erscheint allerdings sehr vage. Kriterien sind etwa bisherige (finanzielle) Erfolge oder Erfahrungen der CDC mit konkreten Personen; bevor die CDC eine Kooperation mit neuen FondsmanagerInnen eingeht, geht der Vorschlag durch mehrere interne Instanzen (vgl. SJ). Insgesamt erfolgt die Auswahl neuer Projekte somit viel stärker auf der Basis von qualitativen Bewertungen als auf quantitativen Ratings. Das Hauptkriterium für ein Investment in einen Fonds ist der kommerzielle Profit, der aus dieser Investition zu erwarten ist. Als Grund für diese Prioritätensetzung wird die Aufgabe der Bank genannt, die jeweiligen Länder für privates Kapital attraktiv zu machen – dies geschieht nur, wenn die finanziellen Ergebnisse stimmen (vgl. RL). Erst wenn dies zu erwarten ist, wird zweitens (!) der Investmentcode wichtig, also ob sich die ManagerInnen an die ESG-Praktiken halten etc. (vgl. SJ). Das nachfolgende Zitat aus einem Interview soll diese Politik verdeutlichen:

„Well, the developmental impact is one thing that we look at, but this is not the only thing by a long way. Because of the way we are structured, we are a fund of funds. So what we are looking for principally is fund managers. We are looking for good fund managers who operate in the countries that we want to put our money into, ideally ones that have a good track record of management of their investments, so they managed their investments profitably, they managed them to good ESG standards. So our main job is to find those managers and to assess those managers. [...] We are very clear that we have to make a good commercial profit.“ (SJ)

Sobald ein Vertrag zwischen CDC und FondsmanagerInnen abgeschlossen ist, hat die CDC für gewöhnlich kaum Einfluss auf die Investitionstätigkeit des Fonds (vgl. SJ). Insofern müssen alle für die CDC wichtigen Punkte (erwartete Rendite, Einhaltung der Standards, Berichtspflichten etc.) bereits vor Vertragsabschluss abgeklärt und schriftlich festgehalten werden; bei Nichteinhaltung bzw. Problemen stünde der CDC so eine Vertragsbruchklage frei. Lediglich bei High-Risk-Projekten (also beispielsweise Investitionen im Mining-Sektor) arbeitet die CDC auch nach Vertragsabschluss eng mit den FondsmanagerInnen zusammen (vgl. JS). Für alle Fonds gibt es Quartalsberichte und bei Bedarf näheren Kontakt bzw. Treffen.

Für das Projektmonitoring verwendet die CDC ein Ratingtool, das an das DOTS-Verfahren der IFC angelehnt ist. Da dieses Ratingtool ausschließlich für das Bestandsportfolio und nicht für die Projektauswahl verwendet wird, wird darauf erst im Kapitel Evaluation eingegangen.

6.4 Projektauswahlverfahren: Zusammenfassung

DEG, FMO und CDC unterscheiden sich stark in der Art und Weise, wie sie ihre Investitionsprojekte auswählen.

Die DEG investiert grundsätzlich in allen Sektoren, ihr Schwerpunkt liegt jedoch im Finanzbereich; obwohl man sich an die Länderstrategie des BMZ anlehnt, gibt es aber auch hier keine strengen Vorgaben. Die Art der Finanzierung wird für jedes Projekt speziell ausgearbeitet, wobei Kredite, Eigenkapitalbeteiligungen, diverse Mezzanin-Finanzierungen und Garantien in Frage kommen. Mit dem Geschäftspolitischen Projektrating verwendet die DEG einen stark standardisierten, quantitativen Ansatz, der in allen Phasen der Projektauswahl (von der Akquisition über die Strukturierung der Finanzierung bis zur endgültigen Auswahl) verwendet wird. Der (erwartete) entwicklungspolitische Effekt eines Projektes wird als Teil des GPR geschätzt und schlägt sich hier mit bis zu 150 von 500 maximal zu erreichenden Punkten zu Buche; die für das PSD-Konzept wichtige Komponente „Besondere Rolle der DEG“ wird zusätzlich mit bis zu 100 Punkten belohnt. Diese gleich hohe Gewichtung von entwicklungspolitischen mit betriebswirtschaftlichen Größen ist ein Hinweis darauf, dass der unternehmerische Erfolg der DEG – was die Wertigkeit betrifft – gleichauf mit dem entwicklungspolitischen Auftrag gesehen wird.

Zur Projektauswahl der FMO wird auf ein eigens entwickeltes Auswahlverfahren zurückgegriffen. Das Scorecard genannte Ratingtool untersucht Projekte nach drei Gesichtspunkten. (1) Company Risk, (2) Development Impact und (3) Facility Risk. Durch die Verwendung unterschiedlicher Impact-Indikatoren kann ein verhältnismäßig genaues Bild der potentiellen positiven wie auch negativen Effekte wiedergegeben werden. Die Scorecard Methode basiert nur sehr eingeschränkt auf expliziten Schwellenwerten die erreicht werden müssen. Die Einschätzungen des Bankpersonals tendieren eher zur Vermeidung zu großer finanzieller Risiken.

In der CDC erfolgt die Auswahl der Investitionsprojekte nach einem gänzlich anderen Muster. Die DFI versucht ihren Auftrag rein über Investitionen in Fonds zu erfüllen, wobei es für deren Auswahl kein stark standardisiertes Verfahren gibt. Viel mehr werden FondsmanagerInnen gesucht, mit denen man entweder bereits in der Vergangenheit gute Erfahrungen machte oder die eine Geschichte finanzieller Erfolge aufweisen können. Der entwicklungspolitische Effekt dieser Fonds wird bei der Auswahl generell nicht überprüft, sondern es werden Verträge mit den FondsmanagerInnen abgeschlossen, die diese zu gewissen Business Principles sowie zur Berichtstätigkeit verpflichten. Innerhalb der CDC herrscht die Annahme vor, dass gute Renditen als ausreichender Indikator für den entwicklungspolitischen Effekt gelten können, da Unternehmen, die höhere Profite machen, für gewöhnlich auch mehr Steuern zahlen und mehr MitarbeiterInnen beschäftigen. Eine Einzelfallprüfung erfolgt nicht und wäre durch die Zwischenschaltung der Fonds wohl auch schwer möglich. Vom DfID hat die CDC zwar keine Vorgaben bezüglich der Sektoren, in die sie investieren soll, erhalten, wohl aber bezüglich der Länder: 75% der Länder müssen in LICs fließen, 50% nach Subsahara-Afrika. Auch diese Vorgabe, die sich im Bestandsportfolio übrigens noch nicht widerspiegelt, ist aber kein Garant dafür, dass die Gelder dorthin fließen, wo sie am nötigsten gebraucht werden, denn innerhalb dieser Vorgaben hat die CDC bezüglich genauer Region und Branche alle Freiheiten.

Schließlich wurde noch auf die Problematik der Investitionen in Fonds hingewiesen – während die CDC ausschließlich in Fonds investiert, machen derartige Projekte bei der FMO etwa ein Fünftel und bei der DEG zwar nur einen kleinen, aber dennoch nennenswerten Anteil aus. Im Hinblick auf die entwicklungspolitischen Effekte

müssen Investitionen in Fonds als problematisch eingestuft werden, insbesondere durch die erschwerte Kontrollierbarkeit der Mittelverwendung und durch ihre oftmals kommerzielle Ausrichtung.

7 Interne Evaluierung

Evaluation im Sinne der Policy Forschung, die ja das Fundament der zugrundeliegenden Diplomarbeiten bildete, ist „im Kern die Prüfung der Effektivität und Effizienz sowie der Wirkungsbedingungen politischer Maßnahmen und Programme“ (Jänicke et. al. 2003: 64 zit. in Blum/Schubert 2009: 126). Dadurch wird politisches Lernen ermöglicht und gegebenenfalls eine Grundlage für die Überarbeitung der Policies geliefert. Im Bereich der bilateralen DFI betrifft die Evaluierung vor allem die Frage, ob die von DEG, FMO und CDC eingesetzten Instrumente (i.e. insbesondere ihre Projektauswahl) geeignete Mittel sind um das politisch vorgegebene Ziel der Privatsektorförderung zu erreichen. Blum/Schubert (2009: 128) schlagen zunächst eine Trennung der Analyse in eine interne und eine externe Evaluierung vor, wobei interne Evaluierung die Eigenbewertung durch die durchführende Einrichtung und externe Evaluierung jene durch außen stehende (offizielle oder in dieser Studie auch inoffizielle) GutachterInnen meint.

Dieser Unterteilung wird auch in dieser Arbeit gefolgt: Zunächst wird untersucht mit welchen Mechanismen DEG, FMO und CDC selbst den entwicklungspolitischen Effekt ihrer Projekte überprüfen. Michaelowa (2009: 154) unterscheidet im Rahmen der internen Evaluation weiters zwischen Selbstevaluation und unabhängiger interner Evaluation: während letztere die Durchführung der Evaluierung durch eine unabhängige Stelle im eigenen Haus meint, bezieht sich Selbstevaluation auf die Evaluierung durch jene Stellen, die selbst mit der Durchführung beauftragt sind. Auch diese Unterscheidung wird in der Analyse berücksichtigt werden.

Eine genauere Betrachtung der externen Evaluierungsmechanismen in Deutschland, Niederlande und Großbritannien erfolgt im Kapitel 9 (Externe Evaluierung).

7.1 DEG

Innerhalb der deutschen EZA nimmt die DEG insofern eine Sonderstellung ein, weil für sie die an die DAC-Vorgaben angelehnten Evaluationsvorgaben des BMZ – anders als für die anderen Organisationen der deutschen öffentlichen EZA – nicht bindend sind; vielmehr orientiert sich die DEG, wie das unter ihren Peers üblich ist,

an den „Multilateral Development Banks – Evaluation Cooperation Group Good Practice Standards for Evaluation“ (MDB-ECG Standards) (vgl. Michaelowa 2009: 157). Es gibt zwar keine gesetzlichen Vorschriften, die die DEG unmittelbar zu Evaluation oder Monitoring verpflichten würden – um Steuerfreiheit und Gemeinnützigkeitsstatus zu erhalten, muss die DEG allerdings die positiven entwicklungspolitischen Effekte ihrer Projektinvestitionen nachweisen können, was indirekt eine Verpflichtung zur Evaluierung der Projekte darstellt (vgl. ebd.: 147).

Zur internen Evaluierung verwendet die DEG das selbst entwickelte Geschäftspolitische Projektrating (GPR). Dieses wird auch zur Projektauswahl verwendet und wurde in diesem Zusammenhang bereits ausführlich vorgestellt; hier soll daher lediglich noch ein Überblick über den Projektmonitoring-Prozess gegeben und auf das GPR selbst nicht mehr eingegangen werden. Wie Michaelowa (ebd.: 147f) anmerkt, kann dabei im strengen Sinne des Wortes nicht von einem Evaluierungssystem gesprochen werden, da das GPR keine „intensive (mehrwöchige) und gezielt auf die Bewertung ausgerichtete Auseinandersetzung mit dem Projekt, die auch einen längeren Prüfungsaufenthalt vor Ort zwingend voraussetzt“, vorsieht; auf Grund der „großen Häufigkeit, der starken Standardisierung und der dafür eher geringeren Tiefe“ stuft Michaelowa (ebd.: 149) das Ratingtool eher als Monitoringinstrument ein. Im Folgenden (sowie im nachfolgenden Kapitel über Evaluierung in der CDC) werden der besseren Verständlichkeit halber dennoch die Begriffe Evaluation bzw. Evaluierung und Monitoring synonym verwendet.

Laufende Projekte der DEG werden alle zwei Jahre einer Evaluierung unterzogen (vgl. Koch 2007a: 12); die ProjektpartnerInnen verpflichten sich schon bei Vertragsabschluss, bei den dafür notwendigen Überprüfungen zu kooperieren (vgl. Michaelowa 2009: 152). Zunächst werden die Daten von den zuständigen Investment-ManagerInnen (Abteilung Bestandsmanagement) mit Hilfe von standardisierten KundInnenfragebögen (auf denen die Unternehmen selbst Auskünfte geben), von eigenen Prüfungen vor Ort sowie von durch WirtschaftsprüferInnen bestätigten Angaben gesammelt und verarbeitet. Eine Freigabe der Evaluierungsergebnisse erfolgt, ähnlich wie bei der ex-ante Anwendung des GPR, erst nach interner Abstimmung mit der Stabsabteilung Volkswirtschaft/Entwicklungspolitik und der

Kreditabteilung (vgl. Koch 2007a: 12f). Diese Beschreibung macht deutlich, dass es sich bei der internen Evaluierung der DEG eigentlich um eine Selbstevaluierung handelt, denn die Bewertung der Projekte wird im Großen und Ganzen von den ProjektmanagerInnen selbst vorgenommen. Allerdings gibt es auch Elemente einer internen Evaluierung im engeren Sinn, zumal sich die MitarbeiterInnen des Bestandsmanagements von jenen der Projektakquisition und -planung unterscheiden und erst die unabhängige Stabsabteilung Volkswirtschaft/Entwicklungspolitik die Ratings freigibt. Da sich aber auch die MitarbeiterInnen des Bestandsmanagements laufend mit den einzelnen Projekten befassen, kann insgesamt nicht von einer unabhängigen internen Evaluation gesprochen werden.

Die Punktevergabe erfolgt nach dem gleichen Schema wie beim ex-ante GPR. Einzig interessanter Punkt hierbei ist, dass Projekte, die negativ abschneiden (d.h. weniger als 160 Punkte erreichen) nicht aufgegeben, sondern mit besonderer Aufmerksamkeit und in enger Zusammenarbeit mit dem Projektunternehmen weiterverfolgt werden. Dies wird als sinnvoll erachtet um geplante entwicklungspolitische Effekte dennoch erzielen zu können (vgl. SB). Ein Ausstieg der DEG aus der Projektfinanzierung passiert in der Regel nur dann, wenn es zu Betrugsfällen kommt, sodass das Vertrauensverhältnis zwischen DEG und dem Projektunternehmen nachhaltig gestört ist; ein schlechtes Abschneiden im GPR ist an sich jedenfalls noch kein Grund für ein Ende der Vertragsbeziehung (vgl. TK).

Die Ergebnisse des Monitoring-Prozesses werden innerhalb der DEG in vielfacher Weise weiterverwendet, etwa um den Projektverlauf genauer analysieren und mögliche Stolpersteine frühzeitig erkennen zu können oder um Best Practise Beispiele zu erarbeiten (vgl. Koch 2007b: 45f). Wie im ex-ante Einsatz des GPR werden aber auch im Monitoringprozess die Evaluierungsergebnisse nicht veröffentlicht, um die Wahrung der Geschäftsinteressen der ProjektpartnerInnen sicherzustellen (vgl. MS, TK); diese Vorgehensweise entspricht den MDB-ECG-Standards und der gesetzlichen Verpflichtung zum Bankgeheimnis (vgl. Michaelowa 2009: 161). Auch den ProjektpartnerInnen selbst werden die Ergebnisse vorenthalten bzw. nur auszugsweise mitgeteilt, was durchaus als überdenkenswertes Manko betrachtet werden kann, zumal auch die ProjektpartnerInnen möglicherweise von den Evaluationsergebnissen lernen könnten (vgl. ebd.: 163).

Sehr wohl veröffentlicht werden jedoch Analysen des Gesamtportfolios, die jährlich durchgeführt werden; hier werden die durchschnittlich erzielten EPOL- und Gesamtnoten, die Durchschnittswerte der einzelnen Messlatten sowie einige zusätzliche Aspekte (Geschäft in bestimmten Regionen, KMU-Förderungen usw.) dargelegt. Die Kurzfassung dieser Berichte und einige ausgesuchte Case Studies erfolgreicher Projekte³⁸ sind von der Homepage der DEG downloadbar.

Insgesamt ist der Prozess der internen Evaluierung in der DEG dem der Projektauswahl sehr ähnlich, zumal auch das gleiche Instrument dafür eingesetzt wird. Hervorzuheben ist die starke Verankerung des Evaluationsprozesses in der Geschäftstätigkeit der DEG, durch die das Thema Monitoring ständig präsent ist; das Bestreben gute Evaluierungsergebnisse zu erzielen kann das Bewusstsein für die Wichtigkeit entwicklungspolitischer Effekte stärken. Ansonsten sei für eine Diskussion der Vor- und Nachteile des Evaluierungsinstrumentes auf die Analyse des Ratingtools im Kapitel Projektauswahl verwiesen.

7.2 FMO

Die seit 2001 existierende interne Evaluierungsabteilung FMOs hat verschiedene Aufgaben zu bewältigen. Die weitaus wichtigste betrifft sicherlich die intern durchgeführten Projektevaluierungen. Weiters sind die MitarbeiterInnen der Abteilung für die Verfassung des jährlich publizierten Evaluierungsberichts (*Annual Evaluation Report*) zuständig, der die gesammelten Ergebnisse und Erfahrungen der einzelnen Projektevaluierungen zusammenführt. Gelegentlich werden auch Studien mit konkreter Policy-Relevanz durchgeführt – so wurde kürzlich untersucht, wie FMO in Zukunft effektiver sicherstellen kann, dass die KlientInnen vereinbarte Action- und Management-Plans auch tatsächlich implementieren (vgl. SS & JH).

7.2.1 Projektevaluierungen

Die intern durchgeführten Projektevaluierungen haben innerhalb der Entwicklungsbank einen hohen Stellenwert, da sie FMO ermöglichen, Rechenschaft über die erzielten Entwicklungseffekte abzulegen. Die ex-ante, im Zuge der

³⁸ Von den betroffenen Unternehmen wird die Erlaubnis zur Veröffentlichung der Case Studies eingeholt.

Projektauswahl definierten zu erwartenden Outcomes müssen zu diesem Zwecke durch ex-post Evaluierungen ergänzt werden. Prinzipiell werden alle durchgeführten Projekte/Investitionen fünf Jahre nach deren Bewilligung einer Evaluierung unterzogen. Projekte mit einer kürzeren Laufzeit (z.B. Equityinvestments mit einer kurzen Laufzeit oder vorzeitige Rückzahlungen von Darlehen), werden nach Beendigung evaluiert. Aufgrund der großen Anzahl an Projekten, wurde in den letzten Jahren jeweils ein repräsentatives Sample von 50% der im betrachteten Jahr genehmigten Projekte analysiert (Evaluierungen im Jahr 2009 betrafen Projekte die 2004 genehmigt wurden). Die Arbeit der Evaluierungsabteilung orientiert sich dabei an den Good-Practice Standards for Evaluation of Private Sector Investment Operations – eine Methodologie, die von der Multilateral Development Banks' Evaluation Cooperation Group (MDB-ECG) entwickelt wurde (vgl. FMO 2009d: 25). Seit dem Jahr 2001 besteht ein systematischer Zugang zu Projektevaluierungen, der auf zwei Zielvorgaben beruht:

1. „To determine to what extent FMO achieves its development objectives through the activities that it finances, and to what extent this can be attributed to FMO's work quality, so that FMO may comply with its accountability obligations towards its stakeholders; and
2. To collect and disseminate 'lessons learned' in individual project experiences, in order to contribute to FMO's corporate memory and to assist in improving its future development effectiveness“ (FMO 2009e: 2).

Um Informationen bzw. Antworten auf die aufgeworfenen Problemfelder zu erhalten, werden die Projekte entlang dreier Dimensionen untersucht (vgl. ebd.):

- (A) Development Outcome: die tatsächliche („*on the ground*“) Wirkung bzw. Effekte des Projekts;
- (B) FMOs Investment Outcome: der Beitrag des Projekts zu FMOs Rentabilitätsziel
- (C) FMOs Work Quality: die operative Effizienz bzw. die Qualität der Ausführung.

Die Wechselbeziehungen zwischen den einzelnen Analysedimensionen werden in der folgenden Abbildung 12 dargestellt. Development und Investment Ergebnisse

werden, laut FMO, im Wesentlichen von der Qualität der eigenen Arbeit und Faktoren außerhalb der Kontrolle FMOs bestimmt.

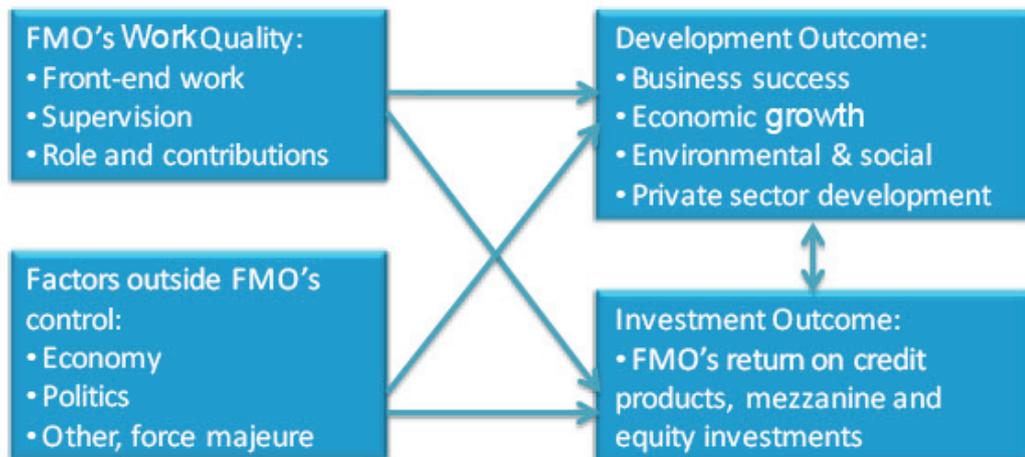


Abbildung 12: Wechselwirkung der Evaluierungsdimensionen

Quelle: FMO (2009d): 25

Die einzelnen Unterelemente der drei Analysedimensionen werden anhand einer Vier-Punkte-Skala (*unsatisfactory* bis *excellent*) bewertet. Die abschließende Gesamtbewertung eines Projekts erfolgt entlang einer sechsstufigen Skala von *highly unsuccessful* bis *highly successful*. In einem ersten Schritt führen jene MitarbeiterInnen (aus den Investitionsabteilungen) mit der besten Kenntnis des Klienten/der Klientin/Projekts eine Bewertung durch. Diese sogenannten *Draft Evaluations* werden in einem zweiten Schritt von MitarbeiterInnen der Evaluierungsabteilung unabhängig und kritisch überprüft. Bestehen große Abweichungen in den jeweiligen Einschätzungen, so werden diese mit den relevanten MitarbeiterInnen diskutiert. Abschließend wird die Evaluierung und Berücksichtigung neuer Erkenntnisse finalisiert und an die relevanten FMO MitarbeiterInnen versendet. Projekte, die mit Hilfe von Government Funds finanziert wurden, durchlaufen dieselbe Evaluierung wie FMO-A Projekte, mit dem Unterschied, dass zusätzlich die speziellen Investitionskriterien berücksichtigt werden (FMO 2009d: 25; FMO 2009e: 3).

Das für eine Projektevaluierung auszufüllende Formular gliedert sich in sechs Abschnitte, auf die nun kurz eingegangen werden soll (vgl. FMO 2009e: 4-11).

Abschnitt 1: Key Data, The Project and FMO's Investments

Der erste Abschnitt enthält einige Eckdaten zum Projekt und der Finanzierung.

Abschnitt 2: The Project an its History

Dieser Abschnitt soll die Hinter- und Beweggründe für die Investition aufzeigen. Diese Informationen sind vor allem für die später folgende Bewertung der tatsächlichen Outcomes und die daraus gezogenen Schlüsse von Bedeutung.

Einerseits wird in diesem Abschnitt das Projekt allgemein beschrieben, andererseits wird nach den konkreten Gründen gefragt, warum sich FMO am Projekt beteiligt hat. Im Speziellen sollen die entwicklungspolitischen Ziele erläutert werden, die vom Projekt erwartet wurden. Dazu wird der Investitionsprozess nachgezeichnet (z.B: Wie ist FMO auf das Projekt aufmerksam geworden?), die durchgeführten Monitoring Anstrengungen erläutert und die Entwicklung des Klienten/der Klientin/Projekts seit der FMO Investition beschrieben.

Abschnitt 3: Project Rating Rationale

Der dritte Abschnitt untergliedert sich in vier Unterpunkte mit eigenen Indikatoren.

A: Development Outcome

B: FMO's Investment Outcome

C: FMO's Work Quality

D: Ratings for Projects financed under Government programs

A: Development Outcome

A1: Project Business Success

Dieser Indikator bewertet die erwarteten und tatsächlich eingetroffenen finanziellen Effekte auf die Shareholder und Financiers des Projekts (z.B. Kreditgeber oder Equity-Investoren). Hat ein Projekt die Ziele erfüllt (hier fließt auch der FSF mit ein), so wird es als erfolgreich bezeichnet. Generiert ein Projekt nicht genügend Renditen, um die Gläubiger zu bedienen, so war es nicht erfolgreich (niedriger FSF).

A2: Contribution to Economic Growth/Private Sector Development

Die Ergebnisse in Bezug auf Wirtschaftswachstum und Entwicklung des Privatsektors werden mithilfe des EDIS bewertet. Dafür wird der EDIS zum Zeitpunkt der Evaluation nochmals berechnet und mit dem ursprünglichen Wert (Berechnung im

Zuge der Projektauswahl) verglichen. Es wird danach gefragt, wie und warum sich die einzelnen Unterindikatoren des EDIS entwickelt haben. Ein erfolgreiches Projekt erzeugt einen hohen EDIS (> 70 Pkt.) und ein ungenügendes dementsprechend einen niedrigen EDIS (< 45 Pkt.)

A3: Environmental and Social Outcome

Dieser Teil des Evaluierungsbogens muss vom zuständigen E&S Spezialisten der Abteilung ausgefüllt werden. Es geht darum zu bewerten, inwiefern sich die E&S Performance während des Finanzierungszeitraums verbessert hat. Im Falle der Einigung auf einen Action- bzw. Management-Plan, muss bewertet werden, in welchem Ausmaß die Vereinbarungen auch tatsächlich implementiert wurden.

A4: Overall Development Outcome

Unter diesem Punkt sollen die drei zuvor diskutierten Indikatoren zusammengeführt werden. Sind die erwarteten Effekte eingetreten (für bereits abgeschlossene Projekte) bzw. geht FMO davon aus, dass diese noch eintreten werden (für noch anhaltende Projekte).

B: FMO's Investment Outcome

Je nach Finanzierungsprodukt (Darlehen, Equity, Mezzanine) wird hier unterschiedlich die Rentabilität der Investition beurteilt. Die Auflistung der genauen Beurteilungskriterien würde die Ausführungen an dieser Stelle jedoch sprengen. Generell kann gesagt werden, dass von der Evaluierungsabteilung bewertet wird, inwieweit das von FMO eingegangene Risiko durch Renditen adäquat kompensiert wurde.

C: FMO's Work Quality

C1: Screening, Appraisal und Structuring

Dieser Indikator beleuchtet im Wesentlichen die Arbeit der IOs im frühen Stadium des Investitionsverfahrens. So wird die Qualität des Finance Proposals und weiterer Dokumente bewertet. War es dem Deal Team gelungen, die entscheidenden Risiken zu identifizieren und zu benennen? Wurden daraus die richtigen Schlüsse bzw. Finanzierungsbedingungen gezogen? Des Weiteren wird die konkrete Strukturierung der Investition untersucht. Wurden die im Screeningprozess erkannten Risiken bei

der Strukturierung des Projekts adäquat beachtet? Entsprachen beispielsweise die vereinbarten Kreditzinsen den üblichen Marktkonditionen bzw. dem implizierten Risiko?

C2: Monitoring, Supervision and Administration

Anschließend muss bewertet werden, wie effektiv die Aufsicht FMOs in Bezug auf das Projekt war. Haben die MitarbeiterInnen ihre Monitoringaufgaben erfüllt? Konnte die E&S Performance des Klienten/der Klientin überwacht werden? Beziehungsweise allgemeiner: Konnte FMO einen Beitrag zum finanziellen und entwicklungspolitischen Erfolg des Projekts leisten?

C3: FMO's role and contribution

Um diesen Indikator zu beurteilen, wird das Projekt auf Basis der neuen Scorecard (Role FMO) bewertet. Das Ergebnis wird anschließend mit den erwarteten Effekten verglichen. Ein besonderes Augenmerk liegt auf dem Additionalitätsprinzip bzw. in welcher Weise Letzteres bei der Projektauswahl beachtet wurde. Des Weiteren wird untersucht, ob FMO eine katalytische Rolle einnehmen konnte und ob FMO auch Verbesserungen im nicht-finanziellen Bereich gefördert hat.

D: Government Programs

Im Wesentlichen gelten dieselben Regeln und Richtlinien für Evaluierungen von FMO-A Investments auch für Government Fund Investments. Zusätzlich beurteilt FMO jedoch auch die Outcomes dieser Projekte in Bezug auf die spezifischen Ziele und Kriterien der Government Funds.

Abschnitt 4: Lessons Learned

Unter diesem Abschnitt sollen die wichtigsten Erfahrungen zusammengefasst werden, um die Qualität der Arbeit in Zukunft zu erhöhen.

Abschnitt 5: Comments on this Project Evaluation

An dieser Stelle können die für die Verfassung der Draft Evaluation zuständigen Investment Officers eigene Kommentare anfügen.

Abschnitt 6: Development Impact Scorecard Analysis

Dieser Abschnitt wird nur von den MitarbeiterInnen der Evaluierungsabteilung ausgefüllt. Dabei wird vor allen Dingen die Entwicklung der Indikatoren EDIS und FSF betrachtet.

Abschnitt 7: *Summary Evaluation Outcomes*

Im letzten Abschnitt des Evaluierungsbogens werden die gesammelten Ergebnisse übersichtlich präsentiert. Dabei werden sowohl die Einschätzungen der Draft Evaluation als auch die letztlich finalen Ergebnisse angegeben. Abschließend erhält das untersuchte Projekt eine Gesamtnote (wie einleitend schon beschrieben).

7.2.2 Annual Evaluation Report

Der jährlich von der Evaluierungsabteilung ausgearbeitete Annual Evaluation Report (AER) soll die in den einzelnen Projektevaluierungen gefundenen Ergebnisse zusammenführen und mit jenen vorhergehender Jahre vergleichen. Gleichzeitig sollen wiederkehrende Schemata herausgearbeitet und darauf aufbauende Empfehlungen formuliert werden. Nach Fertigstellung, wird der AER an das Management Board FMOs weitergereicht. Dieses ergänzt den AER mit einem Kommentar, vor allem in Hinblick auf die im AER geäußerten Empfehlungen und reicht das Dokument an den Aufsichtsrat weiter. Unter Wahrung der KlientInnenvertraulichkeit, wird der AER auch der Öffentlichkeit (via FMO Web) zur Verfügung gestellt (vgl. FMO 2009e: 3).

Für den AER 2008/09 wurden die Evaluierungsergebnisse der 2001 bis 2003 genehmigten FMO-A Projekte zusammengefasst, um daraus die Impacts der Tätigkeiten FMOs abzuleiten. Zum wiederholten Male zeigten die Ergebnisse ein erfreuliches Bild für die Entwicklungsbank. Die überwiegende Mehrheit der evaluierten Projekte (71%) erzielt sowohl gute Development Outcomes als auch gute Financial Outcomes für FMO (vgl. FMO 2009d: 6). FMO schließt aus diesen Daten, dass eine starke Korrelation zwischen dem Eintreten entwicklungspolitischer Effekte und guten Renditen für die Entwicklungsbank besteht³⁹.

Auch die isolierte Betrachtung der Development Outcomes zeigt für den Evaluationszeitraum 2001-2003 äußerst erfreuliche Ergebnisse. Vom ausgewählten

³⁹ Auch der Evaluierungszeitraum 2002-2004 ergibt ähnliche Ergebnisse: Good Development Outcome (81%) und Good Investment Outcome (73%) (vgl. FMO 2010: 28).

Sample erzielten 83 Prozent der Projekte ein gutes Resultat (entweder satisfactory oder excellent). Die guten Ergebnisse beschränken sich dabei nicht auf einen der Development Outcome Indikatoren, sondern sind für alle vier beobachtbar. Abbildung 13 zeigt die Ergebnisse der einzelnen Indikatoren für die Periode 2001-2003.

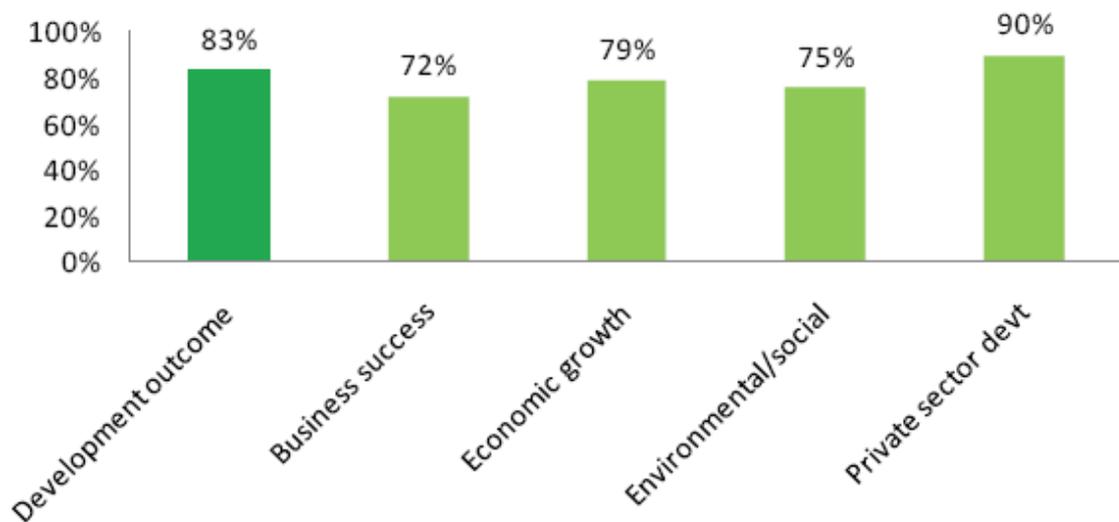


Abbildung 13: Development Outcome Indikatoren (FMO-A finanzierte Projekte 2001-2003)

Quelle: FMO (2009d): 7.

Im AER 2008/09 ist weiters zu lesen, dass vor allem zwischen dem Indikator Business Success und dem Investment Outcome für FMO eine positive Korrelation besteht. Die Schlussfolgerung, die daraus gezogen wird, erinnert an die in dieser Arbeit schon mehrmals erwähnte Sichtweise der FMO MitarbeiterInnen zum Spannungsfeld zwischen finanzieller und entwicklungspolitischer Nachhaltigkeit: „A project needs to generate reasonable profits for its shareholders and financiers in order to be financially sustainable, needed for it to make a lasting contribution to economic growth and to broader private sector development; it also enables it to devote adequate attention to environmental and social aspects“ (FMO 2009d:7).

FMO führt das gute Abschneiden der Projekte, die im Zeitraum 2001-2003 genehmigt wurden, auch auf die guten wirtschaftlichen Bedingungen in den Jahren nach Genehmigung der Investitionen zurück. Das freundliche Investitionsklima kam letztlich auch der Entwicklungsbank zugute. 79 Prozent der untersuchten Projekte erzielten gute finanzielle Renditen für FMO. Die Erfolgsrate bei vergebenen Darlehen war etwas höher als bei Equity-Investments, was in den Augen FMOs nicht verwunderlich ist, da Letztere mit höherem Risiko verbunden sind. Die exzellenten Renditen aus erfolgreicher Equity-Investments kompensierten jedoch bei weitem die

weniger erfolgreichen Exits (vgl. ebd.). Im Zusammenhang mit diesem Punkt, äußert Sandra Louiszoon vom Außenministerium substanzielle Kritik an der Projektauswahl FMOs. Sie bemängelt, dass die MitarbeiterInnen FMOs einen zu starken Fokus auf die Volumina und die erwartete Rentabilität der Projekte legen und es verabsäumten, in Zeiten guten ökonomischen Klimas, risikoreichere Märkte zu erschließen. „They had a very large chance between 2004 and 2008 to make a real difference as far as development impact is concerned“ (SL). Stattdessen wurde in die boomenden Märkte Osteuropas und Lateinamerikas investiert, mit dem Resultat, dass FMO im Anschluss an die Finanzkrise (2008) große Wertberichtigungen vornehmen musste.

Interessante Aufschlüsse bringt auch der von FMO getätigte Vergleich zwischen den Evaluierungsergebnissen von FMO-A Projekten und solchen, die auf Basis von Government Funds durchgeführt wurden. Wie die untenstehenden Abbildungen verdeutlichen, produzieren FMO-A Projekte in 71% der Fälle Win-Win Situationen (sowohl gute Development als auch gute Investment Outcomes), wogegen dies bei Government Fund Projekten nur bei 43% der Fall ist.

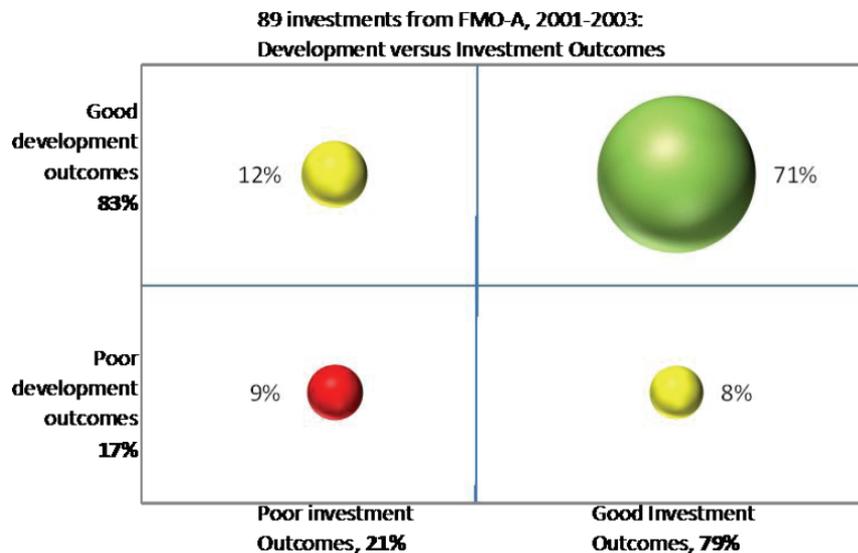


Abbildung 14: Evaluationsergebnisse FMO-A Investitionen (2001-2003)

Quelle: FMO (2009d): 9

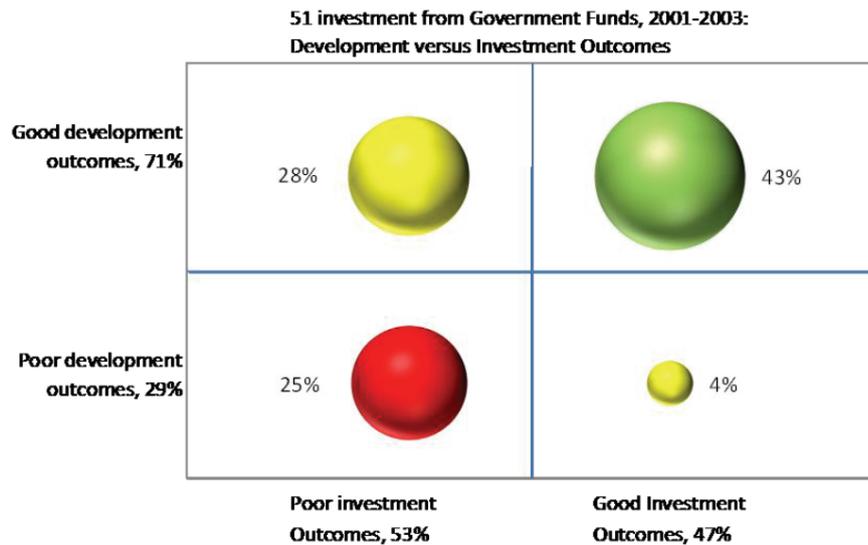


Abbildung 15: Evaluationsergebnisse Government Funds Investitionen (2001-2003)

Quelle: FMO (2009d): 13

Dieses Ergebnis ist nach Ansicht FMOs nicht weiter verwunderlich, da Investments aus den Government Funds höhere Risiken implizieren und daher öfter negative bzw. keine finanziellen Returns produzieren⁴⁰. Interessanterweise schneiden GF Projekte auch in Bezug auf Development Outcomes schlechter, als FMO-A Projekte (71% gegenüber 83%), ab (vgl. FMO 2009d: 12f). Diese Tatsache ist, nach Ansicht FMOs, auf die schon zuvor angesprochene Korrelation zwischen Business Outcome und Investment Outcome zurückzuführen. Ganz im Einklang mit gängigen PSD Überlegungen ist für FMO der ökonomische Erfolg eines Projekts auch maßgeblich für die Verwirklichung von entwicklungspolitischen Effekten verantwortlich. Aus diesem Blickwinkel ist eine Hinwendung zu risikoreicheren Projekten, die möglicherweise größere entwicklungspolitische Effekte erzielen, nicht schlüssig, da die impliziten Risiken den ökonomischen Erfolg des Projekts gefährden. Die Überzeugung, dass vorwiegend finanziell nachhaltige Projekte positive Entwicklungseffekte erzeugen, führt dazu, dass Projekte mit größeren Risiken als schlecht angesehen werden, wobei eben diese Finanzierungen häufig die größere Additionalität gegenüber privaten Investitionen aufweisen.

Positiv ist jedoch anzumerken, dass der AER 2008/09 auch darauf hinweist, dass die 2003 genehmigten Projekte selten, aber doch, nicht den Anforderungen einer DFI entsprachen (vor allem im Kontext mangelnder Additionalität). Dies war mit ein Grund

⁴⁰ Der Investment Outcome bei Government Fund Projekten wird folgendermaßen bewertet: Investments mit gutem Ergebnis, führen zu Wachstum des Funds, wogegen Investments mit negativem Ergebnis den Fund schrumpfen lassen (vgl. FMO 2009d: 12).

dafür, dass Investitionsvolumen als Leitindikator für die Projektauswahl teilweise hinter sich zu lassen und ergänzend das neue Development Effectiveness Framework einzuführen (vgl. ebd., 11).

7.3 CDC

Die CDC verwendet ein wenig standardisiertes, stark qualitativ geprägtes Konzept das bei der Restrukturierung 2004 eingeführt wurde und seitdem laufend überarbeitet wird; vor 2004 verwendete die CDC gar kein einheitliches Ratingtool (vgl. RL). In der Praxis wurde das Tool bisher erst selten angewendet: laut CDC Annual Report (CDC 2008: 17) wurden im Jahr 2008 zwölf Evaluierungen fertiggestellt, für das Jahr 2009 waren zum Zeitpunkt der Interviews weitere neunzehn geplant. Damit liegt die CDC hinter dem geplanten Schedule.

Infokasten: Das Development Outcome Tracking System – DOTS

Die IFC, der Privatsektorarm der Weltbankgruppe, führte im Oktober 2005 das Development Outcome Tracking System, kurz DOTS, ein, um die entwicklungspolitischen Effekte während des gesamten Projektzyklus monitoren zu können (vgl. IFC 2007: 16). Das Instrument wird sowohl für Investitionsprojekte, als auch, in leicht abgewandelter Form, für Advisory-Projekte eingesetzt (vgl. ebd.: 18). Das DOTS-Rating basiert auf vier Dimensionen: „(1) financial performance, (2) economic performance, (3) environmental and social performance, and (4) private sector development“ (IFC 2010). Für jede dieser Dimensionen gibt es eine Reihe von Indikatoren, für die für jedes Projekt Wert- und Zeitziele vereinbart und im Laufe des Projektes laufend kontrolliert werden (vgl. ebd.) Diese Zielwerte werden sowohl auf der Ebene des Outputs, des Outcomes als auch des Impacts formuliert (vgl. IFC 2009: 18). Die Operationalisierung der Dimensionen (1) und (2) ist in diesem Zusammenhang weniger interessant als jene der anderen beiden Dimensionen und soll daher hier nicht näher erläutert werden. Für die Evaluierung der *environmental and social performance* wird einerseits gefragt, ob das Projektunternehmen sich an die von der IFC vorgegebenen Standards hält und andererseits, ob die Unternehmen durch die IFC-Beteiligung ihre Performance in diesem Bereich signifikant verbessern konnten (vgl. IFC 2010). Dimension (4) fragt vor allem danach, ob das Projekt dazu beitragen konnte, dass der Zufluss privaten, produktiven Investitionskapitals in die Projektregion gesteigert werden konnte. Dabei

geht es um projektinduzierte Veränderungen über das Projektunternehmen selbst hinaus, also etwa Änderungen des rechtlichen Rahmens, Demonstrationseffekte, Linkages, Transfer von Know-How usw. (vgl. ebd.). Jede der vier Dimensionen wird auf einer vierstufigen Skala (excellent, satisfactory, partly unsatisfactory, unsatisfactory) bewertet, woraus schließlich der gesamte entwicklungspolitische Effekt (das development outcome rating) abgeleitet wird. Dieses Gesamtrating reicht von highly successful über successful, mostly successful, mostly unsuccessful und unsuccessful zu highly unsuccessful, wobei die ersten drei Kategorien als entwicklungspolitisch erfolgreiche Projekte gelten (IFC 2010).

Das von der CDC verwendete Modell basiert auf dem DOTS-System, das die IFC entwickelt hat. Allerdings wurde es für die Zwecke der CDC (also für die Verwendung durch einen Fund of Funds) adaptiert. Das DOTS-System ist sehr detailliert und arbeitet mit vielen Indikatoren – dies war für die relativ kleine CDC nicht machbar. Problematisch ist, dass das Ratingtool (wie im Prinzip auch das GPR) nur das Mikrolevel untersucht, eine Bewertung des Impacts am Makrolevel aber fehlt (was freilich auch sehr schwer durchführbar ist) (vgl. DV). Mit dem Ratingtool werden nicht die einzelnen Unternehmen, sondern die Fonds beurteilt, und zwar in den beiden Bereichen *development outcome* und *CDC effectiveness* (mehr dazu weiter unten). Von quantitativen Ansätzen, wie die DEG einen verfolgt, hält man wenig, da diese zu einengend seien. Eine große Menge an gesammelten Daten wird zudem eher als Nachteil, denn als Vorteil gesehen, da diese den Blick auf das Wesentliche verstellen kann (vgl. SJ, RL). Das Ratingtool der CDC ist deshalb eine Mischung aus quantitativen und qualitativen Daten. Damit sieht sich die CDC selbst irgendwo in der Mitte des Spektrums der EDFI (vgl. RL).

Der Standardisierungsgrad des CDC-Evaluierungsbogens ist relativ gering, für die Bewertung der Teilfragen ist somit viel Fachwissen nötig; die Evaluierungen werden daher von den für den jeweiligen Fonds zuständigen MitarbeiterInnen der CDC durchgeführt. Als problematisch kann bewertet werden, dass die der Evaluierung zu Grunde liegenden Einschätzungen häufig von den FondsmanagerInnen selbst stammen und durch die CDC-MitarbeiterInnen mangels anderer Quellen übernommen werden (müssen). Einschlägige Beratungsgremien innerhalb der CDC bestehen lediglich aus Personen ohne entwicklungsökonomischen Hintergrund – vor

allein das Management rekrutiert sich seit einem Jahrzehnt nur mehr aus Menschen mit Banking-Hintergrund (vgl. SJ, RB) – was eine fachgerechte Beurteilung der entwicklungspolitischen Performance zusätzlich erschwert. Anzumerken ist jedoch, dass die MitarbeiterInnen sich in ihrer früheren Karriere schon oft mit emerging markets oder development finance beschäftigt haben (vgl. RB). Die Tatsache, dass die Evaluierungen jeweils von den ProjektmanagerInnen selbst durchgeführt werden und dass eine für Evaluierungen zuständige Abteilung fehlt, macht die Einordnung der internen Evaluation der CDC als reine Selbstevaluation einfach.

Die CDC hat eine kleine ESG Abteilung, die sich besonders um diesen Teil der Evaluierung kümmert. Im Moment ist der Leitungsposten dieser Abteilung nicht besetzt und die alte Direktorin der Abteilung wird als externe Beraterin eingesetzt (vgl. SJ). Abgesehen von diesem Ausnahmefall greift die CDC auch für größere Projekte auf externe SpezialistInnen zurück, die eine unabhängige Expertise einbringen sollen. Den dritten Einsatzbereich für externe Consultants stellt die sehr unregelmäßig durchgeführte unabhängige Evaluierung dar – diese wird als wichtig angesehen (vgl. SJ) um eine unabhängige Meinung einzuholen, spielt aber offenbar nur eine untergeordnete Rolle.

7.3.1 Das Ratingtool

Eine Kooperation mit einem Fonds dauert für gewöhnlich zehn Jahre; der Fonds wird während dieser Zeit zwei Mal umfangreich evaluiert, und zwar zum ersten Mal nach fünf Jahren und dann wieder am Ende der Laufzeit (vgl. SJ). Unternehmen mit hohem Risiko (etwa Minen) werden zudem regelmäßig besucht und überwacht (insbesondere nach Unfällen oder anderen Zwischenfällen). Die Evaluierungen werden allerdings nicht veröffentlicht (und auch dem DfID selbst nicht zur Verfügung gestellt), da sie vertrauliche Informationen der jeweiligen Unternehmen beinhalten (vgl. RL).

Aufbau

Formal besteht die Evaluierung aus einem Deckblatt und fünf weiteren Kapiteln. Ein fertig ausgefülltes Template (d.h. die Evaluierung eines Fonds) ist typischerweise etwa 30 bis 40 Seiten lang (vgl. RL).

Deckblatt

Auf einer Seite werden die Ergebnisse der Evaluierung in vier Unterpunkten knapp zusammengefasst. Neben einer Executive Summary gibt es einen Abschnitt über wichtige Kennzahlen bzw. -daten des Fonds, die sehr betriebswirtschaftlich orientiert sind: Netto IRR und IRR Ziel⁴¹, zugesagtes und investiertes Kapital, weitere InvestorInnen (DFI und nicht-DFI), ESG-Qualität der Projekte, Management; des Weiteren CDC Investment, Jahr des Investments, Länder, Sektor(en), Fondsmanagement und untergeordnete Fonds. Drittens enthält die Zusammenfassung Kerndaten des Portfolios: Beschäftigte, Beschäftigungswachstum, Umsatzwachstum, KMUs oder Mikrofinanzierung, Anzahl der Unternehmen, EBITDA⁴², EBITDA-Wachstum, Steueraufkommen und bereits realisierte Exits. Schließlich enthält die Seite noch eine Tabelle, in der für jede bewertete Dimension eine Bewertung auf einer sechsstufigen Skala (exceptional, successful, satisfactory, below expectations, unsatisfactory, poor) eingetragen wird, wobei die ersten drei Kategorien als Erfolg gewertet werden. So sollen Stärken und Schwächen auf den ersten Blick ersichtlich sein.

Teil 1: Hintergrund

Hier finden sich Angaben über den Hintergrund der aktuellen Evaluierung.

Teil 2: Übersicht über den Fund

Dieser Abschnitt enthält eine Beschreibung des Fonds, eine Begründung der Investitionsentscheidung der CDC und eine Einschätzung darüber, was ohne des Engagements der CDC passiert wäre.

Teil 3: Erklärung der einzelnen Rating-Dimensionen

Tabelle 13 zeigt eine Zusammenfassung über die Dimensionen, die in diesem Abschnitt evaluiert werden (detaillierte Beschreibung weiter unten). Zudem enthält dieser Teil noch eine Einschätzung des allgemeinen Umfeldes der Investition.

⁴¹IRR steht für Internal Rate of Return, zu Deutsch Interner Zinsfuß. Die Zahl gibt den (theoretischen) durchschnittlichen jährlichen Ertrag eines Projektes mit stark schwankenden Kapitalflüssen an.

⁴²EBITDA steht für Earnings before interest, taxes, depreciation, and amortization (Ertrag vor Zinszahlungen, Steuern und Abschreibungen auf Sachanlagen bzw. immaterielle Vermögensgegenstände) und ist eine wichtige finanzwirtschaftliche Kennzahl.

Development Outcome

Financial Performance

Economic Performance

ESG Performance

Private Sector Development

CDC Effectiveness

Added Value/Additionality

Catalytic Effects

Tabelle 13: Überblick: CDC Evaluation Rating

Teil 4: Lektionen

In diesem Abschnitt wird zusammengefasst, welche Lehren die CDC aus der Fondsbewertung ziehen kann. Dabei wird zuerst die Frage beantwortet, mit welchen Erwartungen die Institution sich für eine Beteiligung entschlossen hat. Dem wird gegenüber gestellt, was tatsächlich geschehen ist. Darauf aufbauend werden Lektionen für zukünftige Beteiligungen beschrieben; vor allem aus schlecht bewerteten Investitionen soll für zukünftige Engagements gelernt werden (vgl. RL). Wie dieser Lernprozess konkret aussieht, konnte nicht festgestellt werden.

Teil 5: Folgeaktivitäten

Hier werden Empfehlungen für die Reaktionen der CDC gegeben. Insbesondere gilt, dass sich die DEG nicht zurückzieht, auch wenn die Evaluierung schlecht ausfällt. Stattdessen bemüht sie sich, die Situation in Zusammenarbeit mit dem Fondsmanagement und den betreffenden Unternehmen zu verbessern.

Die Rating-Dimensionen

Development Outcome

Mit Hilfe dieses Teiles der Evaluierung soll festgestellt werden, ob ein bestimmtes Investment einen positiven entwicklungspolitischen Effekt hat. Dabei fließen betriebswirtschaftliche Bewertungen einerseits und die Bewertung der Sozial- und Umweltstandards bzw. des weiteren entwicklungspolitischen Effektes auf die Umwelt andererseits jeweils zu gleichen Teilen in die Gesamtbeurteilung ein.

Der Bereich Development Outcome ist in vier Unterkategorien gegliedert (vgl. RL):

- Finanzieller Erfolg: dieser entspricht in etwa der internen ROR des Fonds;

- **Ökonomischer Erfolg:** dieser inkludiert beispielsweise Umsatzwachstum, Beschäftigungswachstum, Steuerleistung und Rentabilität der Unternehmen;
- **ESG (Environmental, Social, Governance)-Performance:** hier wird gefragt, ob sich der Fonds und „seine“ Unternehmen an die von der CDC vorgegebenen Standards halten. Es werden vor allem aufgetretene Probleme und der Verbesserungspfad der Unternehmen betrachtet;
- **Private Sector Development:** hier wird bewertet, ob der jeweilige Fonds PSD tatsächlich fördert.

Die meisten dieser Punkte sind schwer zu bewerten und entziehen sich sinnvollen quantitativen Kennzahlen. Auf jeden Fall bleibt den FondsmanagerInnen, die die Einschätzungen liefern, ein großer Bewertungsspielraum, genauso wie die CDC bei der endgültigen Bewertung Spielraum hat.

CDC Effectiveness

Ob die Beteiligung der CDC prinzipiell effektiv war („how helpful have we been in terms of capacity building in that country“ (SJ)) wird an Hand der Dimension der *Additionality* gemessen; dabei ist der *Catalytical Effect* eine zentrale Unterkategorie.

Additionality oder *Added Value* beschreibt den Zusatznutzen, den eine CDC-Investition erbringt, verglichen mit einer von privatwirtschaftlichen AkteurInnen. Dies umfasst zum einen die Pionierrolle oder Subsidiaritätsrolle, also die Frage, ob in ein bestimmtes Projekt von der Privatwirtschaft nicht investiert worden wäre, zum anderen entwicklungspolitische Effekte und den Catalytic Effect.

Der *Catalytic Effect* soll klären, ob durch Beteiligung der CDC an einem Fonds andere InvestorInnen dazu mobilisiert werden, ebenfalls Kapital dafür bereitzustellen. Dies ist beispielsweise unwahrscheinlich, wenn die CDC erst relativ spät in einen schon bestehenden Fonds eingestiegen oder nur mit einem sehr geringen Prozentsatz beteiligt ist – hier wäre die Antwort also ein geringer katalytischer Effekt. Am anderen Extrem steht die Situation, dass es sich um einen CDC-only Fonds handelt, auch in diesem Fall wäre kein Katalysatoreffekt gegeben, weil kein zusätzliches Kapital angezogen wird. Es ist daher nicht Ziel der CDC möglichst viele CDC-only Fonds zu halten (vgl. RL). Erfolg in dieser Dimension hängt nicht nur von der CDC alleine ab, sondern auch vom allgemeinen Investmentklima (vgl. DV): so ist

der *Catalytic Effect* im Moment leichter zu erreichen als vor ein paar Jahren, weil es durch die Finanzkrise für Unternehmen schwieriger wurde an Finanzmittel zu kommen. Ein CDC-only Fonds hat per Definition überhaupt keine zusätzlichen Gelder für diese spezifische Investition generiert, könnte aber durch Vorzeigeeffekte dennoch zusätzliches Kapital mobilisieren. Andererseits wäre es auch denkbar, dass ein Fonds, in dem die CDC beispielsweise nur 5% hält, die restlichen 95% erst dadurch gewinnen konnte, dass die CDC eine Art Versicherungsfunktion für die InvestorInnen spielt (wie das für IWF-Kredite häufig beschrieben wird); in diesem Fall könnte sehr wohl von einem hohen *Catalytic Effect* ausgegangen werden (vgl. DV). Nach Angaben der CDC konnte sie ihre Ziele in dieser Hinsicht weit übertreffen und mehr zusätzliches Kapital anlocken als geplant; so wurden alleine durch die beiden größten Fonds Aureos und Actis in Summe 1,5 Milliarden Pfund an Drittkapital generiert. Diese Summe relativiert sich aber stark durch die Tatsache, dass 40% dieser Gelder von anderen bi- oder multilateralen DFI stammen (vgl. Public Accounts Committee 2009: 14f). Auch bei den restlichen 60% ist unklar, ob diese Investitionen nicht auch ohne das Engagement der CDC in die Zielregionen geflossen wären – eine Frage, die weder theoretisch noch empirisch leicht zu beantworten ist, was die Konzepte von *Additionality* im Allgemeinen und *Catalytic Effect* im Speziellen zu inhaltslosen Begriffen machen kann.

Auch eine andere Dimension der *Additionality* ist nicht unumstritten: der Gedanke, durch Pionierinvestitionen einen entwicklungspolitischen Effekt zu erzielen. Ein noch größeres Problem wird aber darin gesehen, dass die CDC selbst diese Pionierfunktion verloren habe und nur noch in Mainstreamprojekte investieren würde, die auch ohne CDC ausreichend private InvestorInnen gefunden hätten. Daraus folgt die Infragestellung der Daseinsberechtigung der CDC, die nur noch ein Mittel des Managements darzustellen scheint, mit Hilfe von öffentlichem Kapital private Gewinne (Boni) zu erwirtschaften (vgl. JHi).

Zusätzlich zu den alle fünf Jahre stattfindenden Evaluierungen gibt es häufig (zweimal jährlich) Kurzevaluierungen jedes Fonds im Umfang von etwa zwei Seiten. Hier werden Daten wie durch die Unternehmen generierte Steuern, Beschäftigungsveränderungen, Profit usw. gesammelt (vgl. RL). Dies sind klar quantitative, betriebswirtschaftlich orientierte Faktoren, die eine Bewertung des

entwicklungspolitischen Effekts selbst in der eingeschränkten Definition der CDC kaum zulassen; zudem scheinen diese Zwischenberichte vor allem auf die Performance der Fonds (und nicht auf die der unterliegenden Projekte bzw. Unternehmen) abzustellen, denn zwei bis drei Seiten können nur einen sehr oberflächlichen Einblick bieten.

7.3.2 Bewertung des Ratingsystems

Auf der Seite der Vorteile muss die Einfachheit der Methode genannt werden. Der entwicklungspolitische Effekt ist ein rein qualitatives Kriterium und damit äußerst schwer zu messen. Selbst wenn bücherweise Daten über ein Projekt vorhanden sind, ist eine Beurteilung des Impacts noch lange nicht eindeutig. Unter der Annahme, dass „gute“ Projekte auch jene sind, die Profit abwerfen, ist daher die Wahl rein ökonomischer Größen zur Bewertung klar die beste Wahl, da es sich hier um eine sehr einfache und ressourcensparende Methode handelt. Dass damit der „wahre“ entwicklungspolitische Effekt jedoch nicht festgestellt werden kann, steht für die Autorinnen außer Frage.

Aus entwicklungspolitischer Perspektive ist insofern vor allem auf die problematische Gleichsetzung von hohem Profit und großem entwicklungspolitischen Impact hinzuweisen. Es gibt Investitionen, die entwicklungsförderlich sind und solche, die im besten Fall entwicklungspolitisch neutral und im schlechtesten „entwicklungshemmend“ sind, und zwar unabhängig vom abgeworfenen Profit. Diese Sichtweise ist blind für potentielle negative externe Effekte auf lokale Minderheiten oder auf die Umwelt (vgl. JHi). Selbst wenn die untersuchten Sub-Variablen, beispielsweise generierte Arbeitsplätze oder Steueraufkommen, hinzugezogen werden, so bieten diese Größen per se noch kein umfassendes Bild der Entwicklung des nationalen Privatsektors. Die zusätzlichen Arbeitskräfte könnten beispielsweise hochqualifizierte MigrantInnen aus Industrieländern sein, die bezahlten Steuern durch empfangene indirekte Transferleistungen ausgeglichen werden. Da genaue Daten über die einzelnen Fonds bzw. Unternehmen aus Datenschutzgründen nicht bekannt gegeben werden, ist es den Autorinnen nicht möglich, Einsicht in Evaluierungen zu nehmen – geschweige denn Einblick in das konkrete Zustandekommen der Ergebnisse zu erlangen. Die ungenügende Kontrolle der entwicklungspolitischen Wirkung bleibt deshalb jedenfalls als Kritikpunkt stehen.

In diesem Zusammenhang soll auch darauf hingewiesen werden, dass die DFI selbst nicht immer alle Informationen von „ihren“ Unternehmen erhält. Die NAO formuliert wie folgt: „CDC has begun to extend its information on development results beyond financial performance, but is constrained by its ability to obtain relevant data from more than 60 private sector fund managers.“ (National Audit Office 2008: 23). Informationen erreichen die Bank nicht direkt, sondern nur über die FondsmanagerInnen – dies bringt bestimmte Anreizprobleme und damit Risiken mit sich. Zudem besteht das Problem, dass einige FondsmanagerInnen nicht daran gewöhnt sind, derartige Fragebögen auszufüllen (vgl. ebd.: 25) und dass der Anreiz, viele Ressourcen in eine möglichst detaillierte Beantwortung der Fragen zu stecken, gering sein dürfte (insbesondere bei jenen Fonds von denen die CDC nur einen geringen Anteil hält). Im Resultat enthalten die bisher fertiggestellten Evaluierungen hauptsächlich Bilanzdaten und qualitative Informationen; (quantifizierte) Daten über andere entwicklungsökonomisch relevante Dimensionen fehlen (vgl. ebd.). Erst die neuesten Evaluierungen enthalten auch Angaben zur ESG-Performance (vgl. ebd.) – in welchem Detaillierungsgrad diese Informationen gesammelt werden und welchen Einfluss sie auf die Gesamtbewertung haben, wird sich aber erst nach einiger Zeit zeigen. Eine zuverlässige Beantwortung der Frage, ob jene Unternehmen an die die Gelder im Endeffekt gehen, die nötigen Standards einhalten, scheint vor diesem Hintergrund schwer möglich (vgl. DV); fest steht, dass die CDC keine Mechanismen installiert hat, durch die sie glaubhaft garantieren kann, dass all ihre Investitionen auch ihren Geschäftsgrundsätzen entsprechen (vgl. Public Accounts Committee 2009: 15). Auch diese Tatsache lässt Zweifel an einer effektiven Messung des entwicklungspolitischen Impacts aufkommen.

Negativ fällt außerdem auf, dass die Evaluierungen sehr oberflächlich erscheinen. Insbesondere gilt das für die halbjährlichen Zwischenberichte, die pro Fonds ungefähr ein bis zwei Seiten umfassen. Bedenkt man, dass diese Fonds jeweils wieder in zahlreiche Projekte investieren, wird klar, dass auf diesem kleinen Raum nicht auf die Performance dieser einzelnen Investitionen eingegangen werden kann, sondern nur eine Zusammenfassung weniger finanzieller Kennzahlen möglich ist. Die fünfjährigen Berichte sind mit 35 bis 40 Seiten zwar weitaus umfangreicher, dennoch erscheint dieser Umfang viel zu klein um in die Tiefe gehen zu können. Um

den tatsächlichen entwicklungspolitischen Effekt der Einzelprojekte abschätzen zu können, wäre wohl eine Untersuchung dieses Umfanges für jedes einzelne Unternehmen notwendig. Dass dies mit der Investitionstätigkeit in Fonds nicht vereinbar ist und dass der Zweck dieser Investitionen vor allem der Verbreiterung des Finanzsektors gilt, kann hier die fehlende Kontrolle über die Verwendung staatlicher EZA-Mittel nicht entschuldigen.

Weiters ist zu kritisieren, dass das Ratingtool nicht verhindern kann, dass zumindest einige der Investitionen der CDC umstritten sind, da ihr entwicklungspolitischer Effekt entweder fraglich (wie etwa bei (mit-)finanzierten Einkaufszentren in Accra oder Lagos, vgl. RB), oder sogar eindeutig nicht vorhanden ist: War on Want berichtet beispielsweise von US-amerikanischen Unternehmen, die sich aus Energieinvestitionen in einem Entwicklungsland zurückziehen wollten; über Globeleq kaufte die CDC dem Unternehmen seine Investitionen ab und ermöglichte so amerikanischen InvestorInnen den verlustfreien Abzug:

We got from the internal documentation from within the government about Globeleq that they provided hundreds of millions of Dollars to US power companies who were trying to get out of the developing country energy sector. [...] El Paso and Enron I think were the ones. [...] And we got this internal memo from within the government saying this could be very embarrassing for us if anybody in the public finds out that we have been giving public money to US... public *aid* money to US energy companies. (JHi)

Weitere Beispiele für fragwürdige Investitionen betreffen Beteiligungen in bereits erfolgreichen Photovoltaik-Unternehmen oder in einen bereits erfolgreichen großen Fruchtexporteur (Favourita Fruits Ecuador) mit Niederlassungen in Ländern wie UK, USA, Schweiz, Brasilien und Südafrika (vgl. JHi). Richard Brooks berichtet von einem weiteren konkreten Projekt, dessen entwicklungspolitischer Wert fragwürdig erscheint:

The one I've read about most recently is... they haven't made the investment but they were looking to invest in a golf resort in Nairobi. I mean it's quite luxury, five star hotel, casino, all that. And that sums up the problem: loads of banks want to invest in that, there is no shortage of investors, there are forty people all fighting over, the whole point of CDC was, even you find on DfIDs website they still say that they are investing generally where others are unwilling to do so, but they don't do that now, haven't done it for a long time. (RB)

Generell lautet die Kritik, dass die Anforderung der *Additionality* viel zu wenig beachtet werde und dass Investitionen vor allem nach dem Gesichtspunkt der Rentabilität ausgewählt werden. Dies lässt viel Platz für die Vermutung, dass das Ratingtool der CDC viel zu viel Spielraum lässt, um Investitionen, die einen sehr geringen entwicklungsökonomischen Effekt aufweisen, dennoch gut bewertet werden können.

Als Resümee dieser Analyse kann also nur festgestellt werden, dass die internen Evaluierungsprozesse in der CDC trotz des neu eingeführten Ratingtools stark mangelhaft sind und dass die DFI in diesem Bereich großen Aufholbedarf hat. Hier gilt wohl, was Blum/Schubert (2009: 126) als Grundproblem der Evaluierungsphase im Policy Zyklus nennen: „[N]icht immer haben die mit der Aus- und Durchführung von Programmen Beauftragten überhaupt ein Interesse daran zu wissen, wie ihre Instrumente greifen und ihre Maßnahmen wirken“.

7.4 Interne Evaluierung: Zusammenfassung

In der Evaluierungspraxis spiegeln sich viele Beobachtungen aus der Phase der Investitionsentscheidung wider. In der DEG wird mit dem GPR dasselbe Tool verwendet wie bei der Projektauswahl; die in diesem Zusammenhang beschriebenen Vor- und Nachteile gelten auch hier. Positiv ist insbesondere die gute institutionelle Verankerung des Evaluierungsprozesses hervorzuheben, durch den die DEG einen guten Überblick über die Entwicklung der Projekte ihres Portfolios hat.

Die interne Projektevaluierung wird von FMO im Wesentlichen als Impactanalyse dargestellt. Ziel dieser sei es detailliertes Wissen über die Wirkung der eigenen Arbeit zu sammeln, um einerseits Rechenschaft über die erzielten Effekte ablegen zu können und andererseits Erkenntnisse für zukünftige Projekte zu formulieren. Ein genauerer Blick auf die Beurteilungsmethode verdeutlicht jedoch, dass die Projektevaluierung auch zur Untermauerung der eigenen Auffassung von Entwicklung dient. Einzelne Evaluierungspunkte basieren sehr stark auf den Indikatoren, die auch im Zuge der Projektauswahl (Scorecard) angewendet werden. Diese Verflechtung zwischen Projektauswahl und Projektevaluierung kann dazu führen, dass nicht die tatsächlichen Impacts im Vordergrund stehen, sondern vielmehr die Bestätigung der Indikatoren zur Projektauswahl. Die Überzeugung, dass

nachhaltige Entwicklung nur durch Förderung des Privatsektors langfristig gewährleistet werden kann, spiegelt sich in der Bewertung der Development Impacts (sowohl bei Projektauswahl als auch –evaluierung) wider. Dieser wird maßgeblich über ökonomische Effekte definiert. Ein Umdenken innerhalb der Entwicklungsbank hat sich jedoch in Bezug auf das Investitionsvolumen vollzogen. Die simplifizierende Annahme mehr investierte Euro brächten automatisch größeren Impact, wurde zumindest teilweise durch einen stärkeren Fokus auf die tatsächlichen Effekte ersetzt.

Die CDC verwendet seit kurzer Zeit ein vom Ratingtool der IFC abgeleitetes Evaluierungsinstrument. Dieses fokussiert jedoch stark auf betriebs- und finanzwissenschaftliche Kennzahlen, der entwicklungspolitische Effekt wird nur unzureichend beleuchtet. Zwar sind häufig Evaluierungen vorgesehen, diese sind aber meist als zu oberflächlich einzustufen um einen Überblick über die Verwendung der eingesetzten Mittel geben zu können. Von den nur alle fünf Jahre vorgesehenen etwas umfangreicheren Evaluierungen wurden bisher zu wenige durchgeführt um eine zuverlässige Bewertung abgeben zu können; vieles deutet aber darauf hin, dass auch diese Evaluierungen nicht die nötige Tiefe haben.

8 Stakeholder- und Shareholderbeziehungen

Für eine erfolgreiche Analyse der Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen erscheint den StudienautorInnen die genaue Betrachtung des nationalen Politikfelds Entwicklungsfinanzierung sinnvoll. Aus diesem Grund soll dieses zunächst für jedes Land kurz skizziert werden und dann auf die relevanten Stake- und Shareholder der DFIs eingegangen werden. Dabei wird der Frage nachgegangen, wie die Interessen der unterschiedlichen Stakeholder in Bezug auf die Arbeit der DFI gewährleistet werden können. Die den Diplomarbeiten zu Grunde liegende Policy Analyse weist nicht zuletzt auf die entscheidende Rolle von AkteurInnenkonstellationen hin, da die erfolgreiche Umsetzung eines politischen Programms stark davon abhängt, wie die involvierten Personen und -gruppen interagieren und welchen Einfluss sie auf die Implementierung der Policies haben (vgl. Schneider/Janning 2003: 59).

8.1 Überblick: Entwicklungszusammenarbeit in

Deutschland

Der Beginn der deutschen Entwicklungspolitik wird mit dem Jahr 1952 datiert, als sich die Bundesrepublik am „Erweiterten Beistandsprogramm der Vereinten Nationen“ beteiligte. Das Thema der Nord-Süd-Kooperation wurde immer wichtiger und so wurde im Jahr 1956 ein Fonds eingerichtet, der 50 Millionen DM für die Entwicklungszusammenarbeit verwaltete. Die Gründung eines eigenen Ministeriums erfolgte schließlich im Jahr 1961, wodurch die unterschiedlichen entwicklungspolitischen Aktivitäten, die bisher über verschiedene Ressorts verstreut waren, zusammengefasst wurden. Richtig eigenständig wurde das Ministerium allerdings erst 1972, als auch die finanzielle Zusammenarbeit mit anderen Ländern und mit internationalen Organisationen in die Zuständigkeit des Ministeriums übergang (vgl. BMZ: web). Interessant ist, dass sich dies jetzt indirekt wieder zurück entwickelt: die deutsche Bundesregierung hat sich mit der Pariser Erklärung dazu verpflichtet, bis zum Jahr 2010 zwei Drittel ihrer EZ-Mittel für programmorientierte Ansätze⁴³ zur Verfügung zu stellen (vgl. ebd.). Da dadurch der Einfluss des BMZ auf

⁴³Unter Programmfinanzierung fallen Budgethilfe (allgemein und sektoral, d.h. gebunden an die Verwendung in einem bestimmten Sektor) sowie Korbfinanzierung (d.h. Programme die durch mehrere Länder gleichzeitig unterstützt und durch einen gemeinsamen Fonds finanziert werden).

die Mittelverwendung geringer wird, forderte der Rechnungshof eine „gesonderte Überprüfung der ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung der Bundesmittel auf Grundlage der Bundeshaushaltsordnung“, die einer „ausdrücklichen generellen oder einzelfallbezogenen Zustimmung des Haushaltsgesetzgebers“ bedarf (Bundesrechnungshof 2008, zit. nach Martens 2008, S.15). Der Haushaltsausschuss hat diese Empfehlung umgesetzt und muss sämtliche Mittel, die in Budgethilfe oder andere programmbezogene Finanzierungen fließen sollen, ausdrücklich genehmigen, wodurch sein Einfluss auf entwicklungspolitische Entscheidungen massiv ansteigt (vgl. Martens 2008: 15). Ebenfalls in diese Richtung geht die Entwicklung, dass ein wachsender Anteil der ODA-Mittel aus anderen Ministerien, als dem BMZ stammt (beispielsweise Gelder für humanitäre Hilfe aus dem Auswärtigen Amt oder Gelder für internationale Klimaschutzvorhaben aus dem Bundesumweltministerium) (vgl. ebd.: 18). Auch hier verliert das BMZ also an Einfluss über nach OECD-Definition EZA-relevante Gelder.

Auch abseits von diesen Zersplitterungstendenzen ist das BMZ zwar das Zentrum der staatlichen EZA, aber keinesfalls deren einziger Kompetenzträger. Deutschlands EZA ist gekennzeichnet durch ein vielfältiges Organisationsgefüge, das international eine Besonderheit darstellt. Das BMZ verfügt über keine Strukturen oder Einheiten, mit denen es seine Programme selbst durchführen könnte, weshalb es sowohl halbstaatliche als auch private Organisationen mit der Vorbereitung und Durchführung der Programme beauftragt und dafür die nötigen finanziellen Ressourcen zur Verfügung stellt (vgl. Klinnert 2006: 178). Dies kann sowohl als Stärke als auch als Schwäche verstanden werden: Klinnert (ebd.: 178) hebt die „allgemein anerkannte Beurteilungs- und Beratungskompetenz“ der tiefer im Feld verankerten Organisationen und die „Möglichkeit, jederzeit Verknüpfungen zwischen den Ebenen herstellen zu können und Ergebnisse und Erfahrungen, die auf einer Ebene erzielt und gemacht wurden, auf die anderen Ebenen zu tragen und dort in Handlungsimpulse umzuwandeln“ hervor. Auf der anderen Seite steht, dass dieses fragmentierte Organisationsgefüge eine effektive Geberkoordination erschwert (und sich damit negativ auf die Kohärenz auswirken kann) (vgl. Martens 2008: 35).

Durch diese Gelder sollen Planungssicherheit und Ownership der Empfängerregierungen gesteigert werden (vgl. Martens 2008: 14f).

Die (halb-)staatlichen Durchführungsorganisationen können zunächst in Träger der finanziellen und Träger der technischen EZA unterteilt werden. Die KfW (und mit ihr die Tochter DEG) ist die wichtigste Vertreterin der ersten Gruppe; die technische EZA wird vor allem von der Deutschen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit mbH (GTZ) und dem deutschen Entwicklungsdienst (DED) übernommen, wobei es in jeder dieser Gruppen noch weitere AkteureInnen gibt (vgl. Klimmert 2006: 178ff). Unter nicht-staatlichen AkteureInnen werden heute vor allem NGOs verstanden, die sich häufig zu Netzwerken zusammenschließen (etwa VENRO) (vgl. Wardenbach 2006: 186ff), aber auch kirchliche Organisationen (vgl. Kulesa 2006: 197) oder privatwirtschaftliche Unternehmen (-verbände) spielen durchaus eine Rolle im Rahmen der staatlichen EZA. An dieser Stelle erscheint es wichtig anzumerken, dass die meisten NGOs in Deutschland ihre Rolle mehr in der humanitären Hilfe und in der aktiven Entwicklungszusammenarbeit sehen, denn in politischer Betätigung. Zwar setzt sich unter NGOs international die Erkenntnis durch, dass Lobbyarbeit bei der eigenen Regierung einen wichtigen Teil der Entwicklungszusammenarbeit darstellt bzw. dass damit den Partnerländern oft sogar mehr geholfen werden kann, als durch eine reine Fokussierung auf die Tätigkeit vor Ort, aber deutsche NGOs holen hier erst langsam auf und beginnen nur relativ zögerlich, sich auch stärker politisch zu betätigen (vgl. Wardenbach 2006: 191). In den letzten Jahren entstanden jedoch einige neue kleinere NGOs (etwa Germanwatch, WEED oder FIAN), die sich ausschließlich auf politische Arbeit im Inland spezialisiert haben und hier Aufklärungs-, Lobby- und Kampagnenarbeit leisten (vgl. Eberlei 2002: 24). Doch diese NGOs sehen sich einer Fülle von Themen gegenüber, die mit ihren personellen Kapazitäten nicht alle bewältigbar sind, weshalb nur relativ wenige Problemstellungen bearbeitet werden können. So konnte beispielsweise in ganz Deutschland keine NGO ausgemacht werden, die sich tiefgehend mit der DEG und ihrem entwicklungspolitischen Impact auseinandersetzt.

Die frühe Gründung eines eigenen Ministeriums macht deutlich, dass Entwicklungspolitik traditionell einen Platz in der deutschen Regierungsarbeit hat. Verfestigt wurde dies, als sich die (rot-grüne) Regierung 2005 auf das 0,51%-Ziel für 2010 und auf das 0,7%-Ziel für 2015 festlegte und Angela Merkel die Erreichung

dieser Ziele zum Regierungsprogramm machte – ein Schritt, der für BeobachterInnen aus der entwicklungspolitischen Community sehr überraschend kam (vgl. LR). Ob diese Ziele allerdings tatsächlich erreicht werden, ist eine andere Frage.

Ein weiterer Indikator für den Stellenwert des Politikfeldes innerhalb der gesamten Regierungsarbeit ist der Etat des Ministeriums. Das Budget des BMZ betrug im Jahr 2007 ungefähr 4,5 Milliarden Euro, was nur etwa 1,7% des Gesamtbudgets des Bundeshaushaltes 2007 ausmacht (vgl. BMF 2008). Für das Jahr 2008 war ein Wachstum des Budgets auf etwa 5,1 Milliarden Euro (also um über 14%) vorgesehen – was bei einer Steigerung des Gesamtbudgets um nur 4% eine beachtliche Erhöhung darstellt, die auch die Erhöhungen aller anderen Einzelpläne übertrifft. Der Anteil am Gesamthaushalt wurde dadurch auf 1,8% erhöht. Das klingt sehr gering, budgetär gesehen bleibt das BMZ damit aber in etwa auf Augenhöhe mit dem Bundesministerium des Innern, dem Bundesministerium der Finanzen oder dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Nur das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, das Bundesministerium für Verteidigung, das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und das Bundesministerium für Bildung und Forschung verfügen mit ungefähr 124 Milliarden Euro, 29 Milliarden Euro, 24 Milliarden Euro bzw. 9 Milliarden Euro über ein höheres Budget (vgl. BMF 2008).

Der finanzielle Aspekt ist zwar wichtig, aber nicht ausreichend um die Wertschätzung für Entwicklungspolitik zu beurteilen. Generell wird dem Politikfeld ein marginaler Stellenwert zugeschrieben (vgl. u.a. UH; PW; LR). Ein Indikator dafür ist die Tatsache, dass Vorhaben für diesen Bereich in Parteiprogrammen (wie sie vor den Wahlen veröffentlicht werden) nicht, oder erst sehr weit hinten aufscheinen (vgl. JM). Zwar bedeutet der Kabinettsrang eine prominentere Stellung, als das in vielen anderen Ländern der Fall ist und führt vor allem auch zu erhöhter Aufmerksamkeit, aber diese Position ist alles andere als abgesichert: Vor allem vor Wahlen wird die Abschaffung des BMZ regelmäßig diskutiert (vgl. u.a. UH). In der öffentlichen Wahrnehmung fehlt es der staatlichen Entwicklungspolitik häufig an Legitimität, da ihre Sinnhaftigkeit angezweifelt wird. Möglicherweise ist dies auf ein mangelndes Verständnis der Funktionsweise von Entwicklungszusammenarbeit zurückzuführen: Während die Erfolge von humanitärer Hilfe rasch sichtbar werden und deren

Notwendigkeit kaum angezweifelt wird, liegt der Fokus der staatlichen EZA auf strukturbildenden, langfristigen Ansätzen, deren Erfolge viel schwerer mess- und kommunizierbar sind (vgl. PW). Diese Schwierigkeiten, das Ministerium nach inhaltlichen Kriterien zu beurteilen, tragen dazu bei, dass die Person des amtierenden Ministers bzw. der amtierenden Ministerin einen großen Einfluss auf die Präsenz von Entwicklungspolitik in der Politikarena hat. Die derzeitige (Sommer 2009) Ministerin Heidemarie Wiecek-Zeul ist darauf bedacht, den Einflussbereich von Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit auszudehnen, was ihr auch durchaus gelingt. Das zeigt sich etwa dadurch, dass es ihr gelungen ist, einen Sitz in jenem Gremium zu erlangen, der über Rüstungsexporte entscheidet; die Machtverhältnisse zwischen Wirtschaftsministerium, Finanzministerium und Entwicklungsministerium bleiben jedoch eindeutig nachteilig für das BMZ (vgl. UH). Es ist vermutlich auch der Ministerin zu verdanken, dass im letzten Jahrzehnt das Bewusstsein für die Notwendigkeit von EZA und damit der Stellenwert von Entwicklungspolitik gewachsen ist (vgl. JM). Ob und wie sich diese Situation nach den Bundestagswahlen im Herbst 2009 verändern wird, ist noch offen – eine Regierungsbeteiligung der FDP in einer schwarz-gelben Koalition wäre möglicherweise das Ende des BMZ und damit der Beginn einer neuen Epoche deutscher Entwicklungspolitik, wobei diese mit sehr großer Wahrscheinlichkeit stark an Bedeutung verlieren würde (vgl. LR).

Ein realpolitischer Wandel des Stellenwertes der Entwicklungspolitik lässt sich durch eine Studie vermuten, die vom Entwicklungsministerium (!) in den späten 1990er Jahren in Auftrag gegeben wurde und die resümiert, dass „Deutschland seine (bilateralen) EZA-Leistungen durchaus sehr zu Gunsten seiner eigenen Wirtschaft einzusetzen versteht. [...] Die Ergebnisse einer Simulationsrechnung [...] zeigen, dass ein völliger Verzicht auf bilaterale EZA mit diesen 43 Entwicklungsländern deutsche Exporte in diese Länder um das 2,8-fache einbrechen lassen würde, d.h. 1,5 Mrd. € eingesparten EZA-Mitteln stünde ein Exportrückgang um 4,1 Mrd. € gegenüber.“ (vgl. Vogler-Ludwig et. al. 1999; zit. nach Falk 2003: 2). Das klingt weniger nach einer Bewertung der Erfolge in jenem Feld für das das BMZ eingerichtet wurde, denn nach einer Entwicklungspolitik die ihre Existenzberechtigung nur von ihrem Nutzen für die deutsche Wirtschaft ableiten kann. Vieles deutet darauf hin, dass sich das im letzten Jahrzehnt verändert hat.

Infokasten: ODA und ODA-Quote in Deutschland

Deutschlands ODA-Quote liegt durchgehend über dem Schnitt der DAC-Länder. 2007, das letzte Jahr für das es fixe Daten gibt, verbuchte die Bundesrepublik eine ODA-Quote von 0,37%. Das liegt zwar deutlich über dem DAC-Schnitt von 0,28%, jedoch sehr knapp am Medianwert von 0,38% (vgl. OECD 2009). Das 0,7%-Ziel scheint auch für Deutschland noch in weiter Entfernung zu liegen, zumal über 30% der ODA-Leistungen der Jahre 2006 und 2007 Schuldenerlöse waren. Abgesehen davon bleibt kritisch anzumerken, dass länderprogrammierbare Hilfe⁴⁴ nur ungefähr ein Fünftel der deutschen ODA-Leistungen ausmacht (vgl. Martens 2008: 35).

In absoluten Zahlen betragen die ODA-Ausgaben im Jahr 2006 (zu laufenden Preisen) etwa 10,4 Milliarden USD bzw. 8,3 Milliarden Euro und im Jahr 2007 12,3 Milliarden USD bzw. 9 Milliarden

Euro, das bedeutet eine Steigerung von etwa 8%. 2007 betrug der Anteil der bilateralen Hilfe 65%, wobei die größten Empfänger der Irak (1,2 Milliarden USD), Nigeria (943 Millionen USD), Kamerun (504 Millionen USD), China (454 Millionen USD) und Indien (242 Millionen USD) waren. (vgl. OECD/DAC 2006/07). Die ersten Plätze ergeben sich vor allem durch Entschuldungen (vgl. Martens 2008: 45); zusätzlich fällt auf, dass auch jene Länder, die als wirtschaftlich erfolgreich gelten (China, Indien) weit oben auf der Empfängerliste rangieren. Tatsächlich entfielen auf Lower und Upper Middle Income Countries (LMICs und UMICs) 44% der Hilfgelder – werden nicht klassifizierbare Leistungen nicht miteingerechnet, sind es sogar 53%. Sektorweise betrachtet machen Entschuldungen mit über 30% den größten

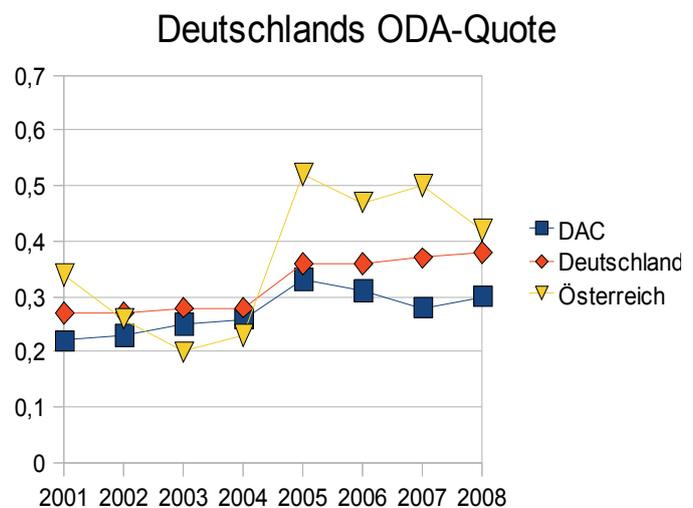


Abbildung 16: Deutschlands ODA-Quote im DAC-Vergleich

Quelle: eigene Darstellung nach OECD (2009)

⁴⁴Nach OECD-Definition gelten als länderprogrammierbare Hilfe nur jene Gelder, die von der Empfängerregierung tatsächlich als frisches Geld im Budget eingeplant werden können; so sollen rein kalkulatorische Größen wie Schuldenerlöse, Verwaltungskosten, Studienplatzkosten für Menschen aus geförderten Ländern etc., die in Wirklichkeit keinen Geldtransfer verursachen, herausgerechnet werden können (vgl. OECD-DAC 2008: 7).

Anteil aus, gefolgt von Bildung und Gesundheit (knapp unter 20%) und anderer sozialer und ökonomischer Infrastruktur.

8.2 Stakeholder- und Shareholderbeziehungen: DEG

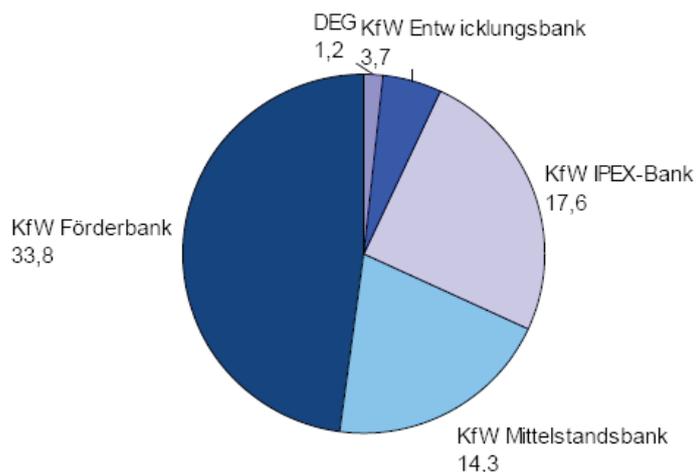


Abbildung 17: Die Fördertätigkeit der KfW Bankengruppe 2008, in Mrd. EUR.

Quelle: KfW : web

Wie schon oben angeführt, stand die DEG lange Zeit im Eigentum des Staates, bis ihre Anteile im Jahr 2001 an die KfW Bankengruppe verkauft wurden. Ganz abgekoppelt vom staatlichen Einfluss hat sie sich dadurch aber nicht, denn die Gesellschafter der KfW sind wiederum zu achtzig Prozent der Bund und zu zwanzig Prozent die Bundesländer. Die DEG erhält

(fast) keine Haushaltsmittel, sondern arbeitet mit Eigenkapital und im eigenen Risiko. War der Bund in Form des BMZs (Bundesministerium für Entwicklungszusammenarbeit) vor 2001 Shareholder der DEG, so ist er heute „ihr wichtigster Stakeholder“ (vgl. HT). Die Stakeholder, die maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklungsfinanzierungsinstitution haben, sind NGOs und private Unternehmen und andere DFI.

8.2.1 Shareholder KfW

Die KfW Bankengruppe bezeichnet sich selbst als „Förderbank“ und steht im Eigentum von Bund und Ländern. Am 18.11.1948 von den Alliierten gegründet, war der Name „Kontrollbank für Wiederaufbau“ in den folgenden Jahren Programm (vgl. KfW: web). Heute arbeitet sie in den Bereichen Mittelstand, Existenzgründung, Umweltschutz, Wohnungswirtschaft, Infrastruktur, Bildungsförderung, Projekt- und Exportfinanzierung und Entwicklungszusammenarbeit. Die DEG ist ein Tochterunternehmen der KfW und gehört ihr zu 100 Prozent. Insgesamt gesehen macht die DEG

aber nur einen kleinen Teil der Gesamttätigkeit der KfW Bankengruppe aus (1,2 Mrd. bei einem Gesamtfördervolumen von 70,6 Milliarden, siehe Abbildung 18).

Die Mitgliedschaft in der KfW-Bankengruppe betrachtet die DEG als "großes Plus". Den primären Vorteil sieht sie in der Mitbenutzung der Außenbüros. Insgesamt verfügt die Bankengruppe über 60 solcher Niederlassungen, die entweder zur KfW-IPEX (Import-Exportfinanzierung) oder der Entwicklungsbank (sie ist für die Finanzierung der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit zuständig) gehören. In vielen Fällen ist es der DEG gestattet diese Büros und somit auch das Know-How und die Infrastruktur mitzunutzen. Nicht alle Länder eignen sich aber für Bürogemeinschaften, dies tritt dann ein, wenn das politische und das wirtschaftliche Zentrum nicht kongruent sind: als Beispiel dafür werden Sao Paulo und Brasilia genannt. Zudem profitiert die DEG vom AAA-Rating der KfW Bankengruppe, das eine vergünstigte Refinanzierung ermöglicht (vgl. IL).

Die KfW nimmt an dem zwei Mal jährlich stattfindenden Koordinierungsausschuss der DEG teil. Bei diesen Treffen werden entwicklungspolitische Fragen abgeklärt und gewisse Fragestellungen für den Aufsichtsrat vorbereitet. Auch das BMZ ist im Koordinierungsausschuss vertreten (vgl. HT). Der Gesellschafter entscheidet über die grundsätzlichen strategischen Fragen, auch eine neue Geschäftsführung wird von der Gesellschafterversammlung beschlossen (vgl. IL).

8.2.2 Stakeholder der DEG

8.2.2.1 Staatliche AkteurlInnen

Das Bundesministerium für Entwicklungszusammenarbeit

Aufgaben des BMZ in Hinblick auf die DEG

Das BMZ ist laut eigenen Angaben nach wie vor der „wichtigste Stakeholder“ der DEG (HT). Da diese einen entwicklungspolitischen Auftrag verfolgt, obliegt es dem BMZ entwicklungspolitische Steuerungsaufgaben wahrzunehmen. Eine Möglichkeit diese zu vollziehen bietet sich dem Entwicklungsministerium innerhalb des Aufsichtsrates der DEG, dem der BMZ-Staatssekretär vorsteht. Laut eigenen Angaben des BMZ verfügt es über weitreichende Mitspracherechte in Bezug auf die Arbeit der DEG, die bis auf die Ebene der Einzelentscheidungen reichen. Vor allem aber befasst es sich mit institutionellen Fragen, der Stellung von GeschäftsführerInnen, Jahresabschlüssen oder Regelwerksänderungen (vgl. HT).

Innerhalb des Ministeriums beschäftigt sich eine eigene Abteilung, der auch unser Interviewpartner Hans-Herrmann Täuber angehört, mit Fragen rund um die drei großen Durchführungsorganisationen GTZ, KfW und deren Tochter DEG. Auf der Ebene der Einzelentscheidungen wird das BMZ vor allem dann miteinbezogen, wenn das entwicklungspolitische Vorwissen der DEG für eine spezifische Region nicht ausreichend ist. Die Entwicklungsfinanzierungsinstitution kontaktiert in diesen Fällen MitarbeiterInnen des BMZ oder die BotschafterInnen vor Ort (vgl. IL).

Es fällt in den Zuständigkeitsbereich des Ministeriums Länder- und Sektorstrategien für die entwicklungspolitischen Organisationen in Deutschland vorzugeben. Die DEG orientiert sich an diesen Richtlinien, ist aber nicht durchgängig daran gebunden und kann somit auch in Ländern investieren, die nicht in der Strategie enthalten sind. Weiters formuliert das BMZ gemeinsam mit den Partnerländern Schwerpunkte, die die bilaterale staatliche Zusammenarbeit betreffen, diese umfassen aber nicht notwendigerweise die Privatwirtschaft (HT).

Grenzen der Lenkung

Im BMZ-Evaluierungsbericht von 2004 ist zu lesen: „Tragfähige Ansatzpunkte der Förderungsaktivitäten der DEG ergeben sich stärker nach dem vorhandenen Potential und konkretem Investitionsbedarf auf unternehmerischer Ebene und weniger nach politisch geprägten Überlegungen zur Setzung von Schwerpunkten bei Partnerländern und Sektoren in der Entwicklungszusammenarbeit“ (BMZ 2004). Auch von BMZ-Mitarbeiter Hans-Hermann Täuber wird nicht darauf bestanden, dass das Ministerium die Aufgaben der DEG detailgenau bestimmen soll: „Also wir erheben nicht den Anspruch als Beamte zu wissen, was die Privatwirtschaft in einem Land zu machen hat, das müssen die schon selber wissen.“ (vgl. HT). Die Aufgabe staatlicher Entwicklungspolitik sei es, Strukturen zu schaffen, unter anderem für privatwirtschaftliche Investitionen. „Staatliche Entwicklungspolitik ist ja kein Selbstzweck. Wir vertreten doch eine Denkweise der sozialen Marktwirtschaft. Das bedeutet, die staatliche Entwicklungszusammenarbeit ist Wegbereiter der Länder dahin, so was wie Marktwirtschaft zu implementieren.“ (vgl. HT).

Als Beispiel für ein Land, das nicht mehr als entwicklungspolitisches Schwerpunktland von Deutschland gilt, gibt Hans-Hermann Täuber Thailand an. Das BMZ betreibt dort „phasing out“ - zieht sich aus der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit zurück - und wandelt Thailand vom Empfänger zum Geber. Auch diesem Schritt muss sich die DEG aber nicht anschließen und der Rückzug des Ministeriums bedeutet nicht, dass die DEG in Thailand keine Projekte mehr finanzieren darf (vgl. HT).

Die Mitarbeit anderer Ministerien

Mit der entwicklungspolitischen Wirkung von Einzelprojekten befasst sich vor allem das BMZ, das sich im Entscheidungsprozess für oder gegen ein bestimmtes Projekt aussprechen kann, sich dabei aber auch mit anderen Ressorts abstimmt. Allen voran wird das Auswärtige Amt genannt, das die Förderungsmaßnahmen unter Einbeziehung außenpolitischer Kriterien bewertet. Sind deutsche Unternehmen an den Projekten beteiligt, so wird das Wirtschaftsministerium hinzugezogen – „die gucken sich das an, wenn deutsche Unternehmen involviert sind oder wenn deutsche Wirtschaftsinteressen involviert sind, zum Beispiel bei Rohstoffvorhaben“ (vgl. HT). Weiters wird das Finanzministerium bei manchen Fragen kontaktiert.

Möglichkeiten des Parlaments

Die DEG ist verpflichtet auf Fragen aus dem parlamentarischen Raum zu antworten, diese werden aber nicht direkt an sie selbst, sondern an das Bundeskanzleramt gerichtet. Jenes leitet die Anfrage an das BMZ weiter, das sie dann beantwortet bzw. wenn sie zu sehr ins Detail geht, wiederum an die DEG weiter gibt. „Die parlamentarische Kontrolle liegt vor“; fasst Interviewpartner und DEG-Pressesprecher Lachmund zusammen. Zur Besichtigung der DEG seien Bundestagsabgeordnete jederzeit willkommen (vgl. IL, HT).

8.2.2.2 Nicht-staatliche AkteurInnen

Nichtregierungsorganisationen

Die DEG versichert, an der Mitarbeit und an Hinweisen von NGOs sehr interessiert zu sein. Sie geht sogar noch weiter und meint, dass in einigen Bereichen eng zusammengearbeitet wird – etwa bei Projekten in der Blumenindustrie in Kenia, bei denen NGOs nicht nur beratend, sondern teilweise auch zertifizierend tätig sind (vgl. IL).

Die Menschenrechtsorganisation FIAN gibt eine andere Erklärung ab, warum die von DFI finanzierten Unternehmen vor Ort Beziehungen mit den Nichtregierungsorganisationen aufbauen wollen. Es sei Teil der Strategie des Risikomanagements, den Kontakt zu den NGOs zu pflegen, um einen besseren Überblick zu erhalten, welche Themen die Bevölkerung beschäftigen und als Folge von den NGOs aufgegriffen werden. Die Macht der Marketingabteilungen (im von FIAN genannten Beispiel geht es um Bergbauunternehmen in Ghana) sei sehr groß und mit Gegendarstellungen in den Medien zu Berichten über Menschenrechtsverletzungen und beschönigenden Werbespots müsse ständig gerechnet werden. Für die mit nur knappen finanziellen Ressourcen ausgestattete Zivilgesellschaft in Ghana sei es nur schwer möglich mit dem Marketing der großen multinationalen Unternehmen mitzuhalten (vgl. Hausmann 2008: 5).

Wie schon in den vorhergehenden Kapiteln angesprochen, beschäftigen sich in Deutschland nur wenige Nichtregierungsorganisationen mit Entwicklungsfinanzierung im Allgemeinen und noch weniger mit der Tätigkeit der DEG im Speziellen. Im Rahmen der Recherche wurden als einzige NGOs, die sich in der Vergangenheit

ausführlicher mit einzelnen DEG-Projekten auseinandergesetzt hatten, FIAN, Misereor und Greenpeace gefunden. Ute Hausmann, Vorsitzende für den FIAN-Deutschland-Sitz Köln, zählte zu den InterviewpartnerInnen im Rahmen dieser Arbeit. „Das Hauptproblem mit der DEG oder der KfW als Ganzes ist, dass sie absolut intransparent sind, also es ist praktisch unmöglich die Rolle des Watch Dog überhaupt wahrzunehmen“, merkt die FIAN-Aktivistin an. Sie bestätigt zwar, dass die DEG NGOs regelmäßig auffordert ihre Anliegen vorzubringen, aber diese nicht wissen, welche Projekte gefördert werden und es ihnen somit auch nicht möglich ist, Kritik anzubringen. Hausmann beschäftigt sich im Rahmen ihrer Tätigkeit vor allem mit der Weltbank und auch mit der IFC, und lobt in diesem Zusammenhang den Zugriff auf die Projektdaten. „Als öffentliche Bank müsste das aber so sein.“ Hausmann spricht auch die Einrichtung der KfW IPEX-Bank als Teil der KfW Bankengruppe im Zusammenhang mit externen Kontrollmöglichkeiten der DEG an. Diese ist als Geschäftsbank nicht an die strengeren Standards der DEG gebunden, zudem ist sie der Verschwiegenheit verpflichtet. Projekte könnten somit von einer zur anderen Institution geschoben werden, was in einer Aufweichung von Standards resultiere (vgl. UH). „Man kriegt ja nur mit, ob die DEG was fördert, wenn das Unternehmen das preisgibt, wenn IFC das preisgibt, weil die DEG da als Kofinancier drin ist, oder wenn zufällig irgendjemand irgendwann mal irgendwo was gesagt hat und das dann die Runde macht.“ (UH).

Die DEG gesteht ein, dass Einschränkungen im Kontakt mit NGOs notwendig sind: persönliche Daten, gewisse Finanzmarktdaten, insbesondere von börselisteten Unternehmen werden nicht weitergegeben – diese Informationslimits gelten aber nicht für den Aufsichtsrat, die Bundesregierung und die KfW (vgl. IL).

NGO-Vertretung im Aufsichtsrat

Im Aufsichtsrat der DEG vertritt ein Mitglied die NGOs. Hausmann merkt an, dass die Welthungerhilfe, die bis 2009 vertreten war, eine GONGO (Government Organised NGO) ist. Ihre Gründung geht auf eine FAO Konferenz in den 70er Jahren zurück, bei der die Regierungen aufgefordert wurden, solche Organisationen zu gründen. Der Anstoß für Etablierung der Welthungerhilfe kam von der Regierung, der Schirmherr ist nach wie vor der Bundespräsident. Hausmann meint, dass die Welthungerhilfe eine kritische NGO sei, aber trotzdem sei eine traditionelle

Regierungsnähe vorhanden. In diesem Zusammenhang müsse hinterfragt werden, wie und warum bestimmte Organisationen an bestimmten Schaltstellen landen (vgl. UH).

Laut Homepage der DEG hat seit kurzem der WWF die Rolle des NGO-Vertreters im Aufsichtsrat inne. Auch diese Wahl erscheint angesichts der offensichtlich mangelnden Expertise dieser Organisation im Bereich der Entwicklungsfinanzierung fraglich. Die Auswahl der NGO erfolgt aufgrund eines Vorschlages des Aufsichtsrates an den Gesellschafter, der sich dieser Empfehlung für gewöhnlich anschließt (vgl. IL).

Private Unternehmen

Die DEG bietet Finanzierungsmöglichkeiten und Know-How für Unternehmen aller Branchen und aller Herkunftsländer an (vgl. IL). Diese generelle Feststellung weist jedoch Limitationen auf: Eine Finanzierung wird abgelehnt, wenn die Geschäftstätigkeit des Unternehmens unter eine der Kategorien der Ausschlussliste der DEG subsumiert werden kann (z.B. Produktion von radioaktivem Material) bzw. diese in Anspruch nimmt (z.B. Kinderarbeit). Mehrere DFI haben sich auf eine Ausschlussliste verständigt, die Branchen ausweist, in die keinesfalls investiert werden darf.

Zwar ist es nicht (mehr) primäre Aufgabe der DEG, deutsche Unternehmen zu fördern, wie aber etwa im Kapitel über Projektauswahl gezeigt werden konnte, gibt es doch noch einen starken Bezug zur deutschen Wirtschaft. Ihrem PSD-Ziel folgend werden Unternehmen aber auch generell als Stakeholder der DEG betrachtet; sehr stark zeigt sich das auch darin, dass im Aufsichtsrat zwei Vertreter der Wirtschaft sitzen, einer davon als stellvertretender Vorsitzender (siehe unten). Dass allerdings das Stakeholder-Verständnis der DEG gegenüber Unternehmen nicht so weit geht wie es vielleicht gehen sollte, zeigt die Tatsache, dass Evaluierungsberichte auch den evaluierten Projektunternehmen nur eingeschränkt zur Verfügung gestellt werden (vgl. Kapitel Evaluation); Unternehmen werden so eher als KundInnen denn als richtige PartnerInnen gesehen.

Zusammenarbeit mit anderen DFI

Die DEG arbeitet zum Teil auch eng mit anderen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen zusammen. Zum einen im Verbund der europäischen DFI (EDFI), zum

anderen haben mehrere DFI ihr Rating-System (GPR) übernommen. So etwa auch die Österreichische Entwicklungsbank, deren MitarbeiterInnen von DEG-MitarbeiterInnen eingeschult wurden. Besonders eng wird mit der FMO und der Proparco kooperiert, mit denen auch ein Kooperationsvertrag und Guidelines für die Zusammenarbeit bestehen. Mit der französischen Proparco existiert darüber hinaus noch eine symbolische Kapitalverflechtung, also eine geringe Beteiligung an ihr und vice versa, außerdem sitzt ein Vertreter der französischen DFI im Aufsichtsrat der DEG (derzeit nicht die Proparco direkt, sondern ihre „Mutter“). Dies sei nicht zuletzt ein Hinweis auf Transparenz, beteuert DEG-Pressesprecher Lachmund, denn „es schafft Vertrauen und zeigt eben auch auf, dass die wirtschaftlichen Interessen der jeweiligen Volkswirtschaft nicht im Vordergrund stehen“ (IL).

Der betriebswirtschaftliche Vorteil einer solchen Kooperation liegt darin, dass den Kunden größere Volumina zur Verfügung gestellt werden können. Für die beiden Gesellschaften ergibt sich ein Effizienzgewinn: die eine prüft das Projekt, die andere kann sich auf die Prüfung verlassen und muss nicht eigene Ressourcen dafür zur Verfügung stellen (vgl. ebd.).

Lokale Gesellschaft/Investitionsumfeld

Den aufmerksamen LeserInnen ist bestimmt aufgefallen, dass noch eine zentrale Gruppe in dieser Beschreibung fehlt: Der wichtigste Stakeholder der DEG sollte eigentlich die Zielgruppe ihrer Förderbestrebungen sein, also die Gesellschaft der Partnerländer, die vom Wirtschaftswachstum profitieren soll. Interessanterweise gibt es jedoch keine institutionalisierten Verbindungen zu dieser Gruppe – wie auch im Kapitel über Evaluierung gezeigt werden wird, wird diese zu keinem Zeitpunkt systematisch nach ihren Bedürfnissen oder Erfahrungen im Bezug auf das DEG-Engagement befragt.

8.2.3 Interne Kontrolle: Der Aufsichtsrat

DEG-Pressesprecher Lachmund betont, dass die DEG als GmbH keinen Aufsichtsrat haben müsste. Einerseits wollte man aber die Gesellschafter in einem Gremium die Vorgänge in der DEG mitgestalten lassen (zwei Vorstände der KfW sitzen im Aufsichtsrat). Andererseits sollten aber auch die verschiedenen Bundesressorts, die mit der Aktivität der Entwicklungsfinanzierungsinstitution in Zusammenhang stehen, miteinbezogen werden. Als entwicklungspolitische Oberaufsicht hat die Staatssekretärin des Entwicklungsministeriums den Vorsitz im Aufsichtsrat inne (vgl. IL, HT). Durch diese Struktur sieht das BMZ ein „Höchstmaß an Transparenz“ verwirklicht (vgl. HT).

Der Aufsichtsrat der DEG setzt sich aus folgenden Personen zusammen (Stand laut Homepage Februar 2010):

Vorsitzende: Gudrun Kopp <i>Staatssekretärin BMZ</i>	
1. stv. Vorsitzender: Norbert Kloppenburg <i>Mitglied des Vorstandes KfW Bankengruppe</i>	2. stv. Vorsitzender: Hans-Jörg Todt <i>Geschäftsführer AKA Ausfuhr-Kredit-GmbH</i>
Weitere Mitglieder:	
Peter Ammon <i>Staatssekretär Auswärtiges Amt</i>	Eberhard Brandes <i>Geschäftsführer WWF Deutschland</i>
Ernst Burgbacher <i>Parlamentarischer Staatssekretär BM für Wirtschaft und Technologie</i>	Arndt G. Kirchhoff <i>Geschäftsführender Gesellschafter Kirchhoff Automotive GmbH & Co. KG</i>
Hartmut Koschyk <i>Parlamentarischer Staatssekretär Bundesministerium der Finanzen</i>	Siegmar Mosdorf <i>Parlament. Staatssekretär a.D., Partner CNC - Communications & Network Consulting AG</i>
Ulrich Schröder <i>Vorsitzender des Vorstandes KfW Bankengruppe</i>	Etienne Viard <i>Direktor Mittelmeer/Naher und Mittlerer Osten Agence Française de Développement- Muttersgesellschaft der ProParco</i>

8.2.3.1 Aufgaben

Der Aufsichtsrat trifft strategische Entscheidungen, so hat er etwa für die DEG eine Zielmarke definiert, wie viel Neugeschäft in Afrika gemacht werden sollte (vgl. HT). Wenn die DEG in einem Land investieren will, in dem sie bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht tätig war, wird ebenfalls der Aufsichtsrat damit befasst: in dessen Rahmen wird das Neuengagement von den verschiedenen Gesichtspunkten diskutiert (wirtschaftspolitisch, entwicklungspolitisch, außenpolitisch), mit den Botschaften vor Ort abgestimmt und am Ende des Prozesses steht ein Beschluss des Aufsichtsrates. Außerdem stimmt der Aufsichtsrat bei volumsmäßigen großen oder möglicherweise problematischen Projekten über die Beteiligung der DEG ab (vgl. HT).

8.2.3.2 Entscheidungsmechanismen

Viele Entscheidungen im Aufsichtsrat werden einstimmig getroffen, prinzipiell gilt aber das Mehrheitsprinzip. Einer Entscheidung im Aufsichtsrat geht eine längere Vorlaufphase voran: etwa zwei Wochen vor der Sitzung erhalten die Mitglieder die Unterlagen für die zu diskutierenden Projekte. Dem folgt ein Abstimmungsprozess zwischen den Mitgliedern, zunächst einmal zwischen den Ministerien, auch mit den Botschaften, die berichtspflichtig sind. Wenn bekannt ist, dass eine NGO Einwendungen gegen ein Projekt einzubringen hat, wird versucht, diese auch noch vor der Sitzung zu untersuchen. Weil in der Praxis aber manchmal nicht alle Punkte vorab zufrieden stellend geklärt werden können oder die Zeit dafür zu knapp bemessen ist, versucht etwa das BMZ die anderen Aufsichtsratsmitglieder zu überzeugen, dass eine Entscheidung vertagt werden sollte (vgl. IL, HT).

Um die InvestorInnen nicht einige Monate bis zur nächsten regulären Aufsichtsratssitzung warten lassen zu müssen, wenn eine Entscheidung bei einer Aufsichtsratssitzung vertagt wurde, wurde der „Eilausschuss“ eingerichtet. Somit sind die Investitions-Entscheidungen der DEG nicht unbedingt an den Rhythmus der Sitzungen gebunden. Mitglieder des Eilausschusses sind der/die Vorsitzende des Aufsichtsrates und zwei VertreterInnen der KfW. Dabei handelt es sich um ein schriftliches Umlaufverfahren: die DEG legt die Beschlussvorlagen schriftlich vor und die TeilnehmerInnen des Eilausschusses versuchen innerhalb einer sehr kurzen Frist den Abstimmungsprozess durchzuführen. Ziel bleibt aber, dass der Aufsichtsrat in der Gesamtzusammensetzung die Entscheidungsvorschläge bringt und der Eilausschuss

nur in Ausnahmefällen zum Einsatz kommt. Einzelne MitarbeiterInnen der DEG versuchen manchmal auf Drängen von KundInnen einen Eilausschuss herbeizuführen, aber es wird viel Wert darauf gelegt, dass damit nicht Missbrauch getrieben wird (vgl. IL, HT).

8.3 Überblick: Entwicklungszusammenarbeit in den Niederlanden

International genießt die Niederlande den Ruf eines großzügigen Geberlandes. Die Aktivitäten im Bereich der Entwicklungshilfe werden als durchwegs positiv angesehen und das Land wird häufig in einem Atemzug mit anderen humanitären Geberländern (z.B. Schweden, Norwegen, Dänemark) genannt. Unterschiedliche Faktoren sind ausschlaggebend für dieses positive Bild. Die Niederlande konzentriert ihre EZA vermehrt auf die Least Developed Countries (LDCs), sieht sich traditionell als starker Unterstützer der UN-Organisationen⁴⁵ und anderer multilateraler Organisationen und ist eines der großzügigsten Geberländer⁴⁶ weltweit (vgl. OECD/DAC 2001; 2006a; Hoebink 1999a).

Seit den 1970er erreicht bzw. überschreitet die Niederlande die von den Vereinten Nationen als Zielwert vorgegebene ODA-Quote von 0,7% des Bruttonationaleinkommens (BNE). In absoluten Zahlen ausgedrückt, ist ein nahezu konstantes Wachstum der Nettoleistungen im Rahmen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) festzustellen (siehe Abbildung 19 bzw. Schulpen 2005: 417).

⁴⁵ Jan Tinbergen, niederländischer Ökonom und erster Bezieher des Wirtschaftsnobelpreises, fungierte als Vorsitzender jener UN-Kommission, die eine ODA-Quote von 0,7% des BNE der Industrienationen forderte. Nur die Niederlande und Schweden erreichten diesen Wert vor Ablauf der "Deadline" 1975 (vgl. Andeweg/ Irwin 2002: 206).

⁴⁶ Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) gemessen in % des Bruttonationaleinkommens

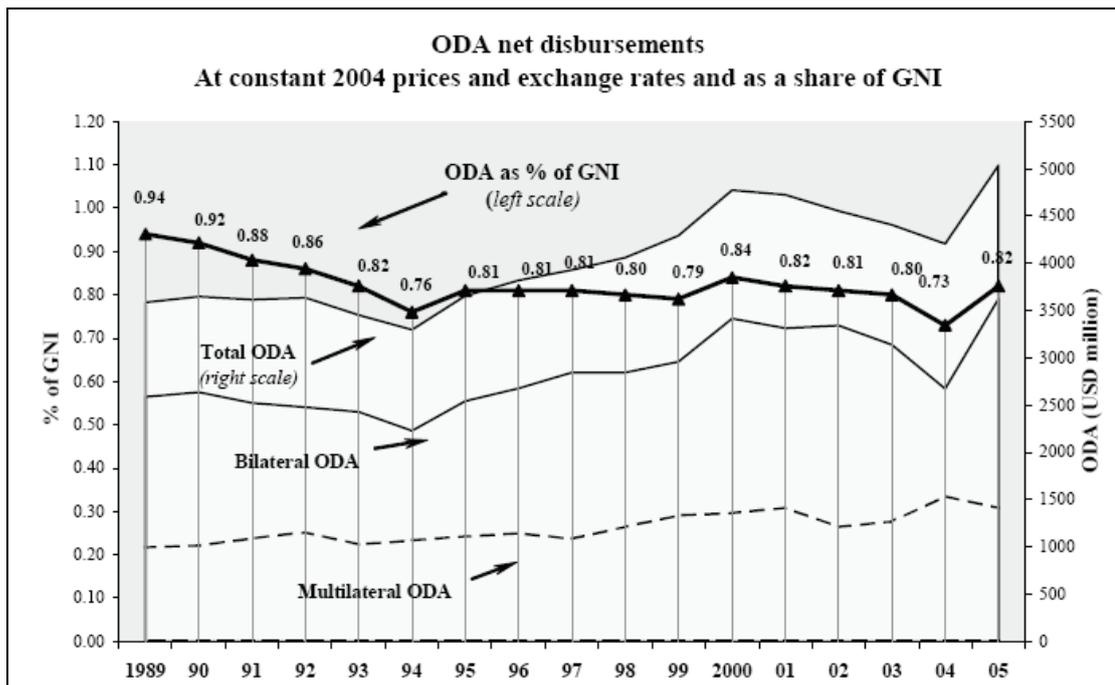


Abbildung 18: ODA-Quote der Niederlande

Quelle: OECD/DAC (2006a): 82

Der seit 1995 bestehende Kompromiss⁴⁷ 0,8% des BNE für öffentliche EZA aufzuwenden, stellt zwar eine Verminderung gegenüber den 1980er Jahren dar (ODA-Quote regelmäßig nahe der 1% Marke), liegt jedoch weit über dem Durchschnitt der DAC Mitgliedsstaaten von 0,31% für das Jahr 2008 (vgl. OECD 2010: 172).

Diese durchwegs positive Bewertung der niederländischen EZA wird jedoch nicht uneingeschränkt geteilt. Vor allem Paul Hoebink (1994, 1999a, 2007) vom Center for International Development Issues Nijmegen (CIDIN) hinterfragt die weit verbreitete Klassifizierung der Niederlande als genuin humanitäres Geberland, welches die eigenen (ökonomischen) Interessen hintanstellt. Die nahezu 60jährige Geschichte hat gezeigt, so Hoebink, dass „Dutch development cooperation, like other areas of foreign policy, has been the arena of conflicts between different political, social and economic interests, different opinions and ideas, different interest groups and different political movements“ (Hoebink 2007: 23). Hoebink versucht darauf hinzuweisen, dass vor allem auch Interessen des niederländischen Handels und der Industrie sowie des Wirtschaftsministeriums für die Ausgestaltung der EZA

⁴⁷ Vor allem in Zeiten ökonomischer Turbulenzen werden jene Stimmen lauter, die eine Verringerung der ODA-Quote auf das international vereinbarte Level von 0,7% fordern (vgl. Schulpen 2005: 416f).

entscheidend waren/sind. Diese Beobachtung steht im Widerspruch zur romantisierenden Vorstellung, (humanitäre) Ideale hätten bei der Formulierung niederländischer Entwicklungspolitik traditionell ein größeres Gewicht als (ökonomische, strategische) Interessen. Im Spektrum der niederländischen Außenpolitik gilt EZA als sogenannter ‚soft‘ *policy sector* – im Unterschied zu klassischer Diplomatie oder Sicherheitspolitik (ebd., 23). Die Formulierung von Policy-Zielen erfolge hier im Gegensatz zur „harten“ Außenpolitik auf Basis von Prinzipien und nicht auf Basis möglicher Profite.

Andeweg und Irwin (2002) beziehen sich in ihrem Kapitel zur niederländischen Außenpolitik auf Joris Voorhoeves 1979 erschienene Studie „Peace, Profits and Principles“. Letzterer erarbeitet darin drei für die niederländische Außenpolitik maßgebende Merkmale: *maritime commercialism*, *neutralist abstentionism* und *internationalist idealism*. Die ersten beiden Merkmale stehen in direktem Zusammenhang mit Größe und geographischer Lage der Niederlande und den damit verbundenen ökonomischen und sicherheitspolitischen Interessen. Die dritte Konstante niederländischer Außenpolitik, jene die den Bereich der EZA mit einschließt, wird abseits solch nationaler Interessen gesehen – (...) ‚internationalist idealism‘ in the words of Voorhoeve, is often attributed to the Calvinist church minister in every Dutchman, rather than to the merchant in him“ (Andeweg/Irwin 2002: 194). Ähnlich wird das Engagement der Niederlande in ehemaligen Kolonien (z.B. Indonesien) als moralische Dimension verstanden – Schuldgefühle in Zusammenhang mit der kolonialen Geschichte seien hier die Triebfeder.

Paul Hoebink greift in seinen Analysen (1994, 1999a, 2007) die zuvor skizzierte Metapher auf und beschreibt die Entwicklung der niederländischen EZA als Wettstreit zwischen humanitären Idealen (*minister, clergyman*) und ökonomischen Interessen (*merchant*). Seiner Argumentation folgend kann die Niederlande erst seit kurzem als überwiegend humanitäres Geberland angesehen werden. Vor allem die bilaterale Entwicklungshilfe war seit ihren Anfängen Mitte der 60er Jahre stark auf die Interessen der niederländischen (Export-) Wirtschaft abgestimmt. Hoebink verortet für die Entwicklung der EZA zumindest 4 Wendepunkte, die in einem engen Verhältnis mit den zuständigen MinisterInnen stehen. Gleichzeitig bekundet er, dass die Verschiebungen, vor allem während der 70er und 80er Jahre, eher auf

diskursiver Ebene stattfanden und weniger Auswirkung auf die tatsächliche Policy hatten (vgl. Hoebink 1999a: 176f; 1994: 127f). Die von Hoebink konstatierte „humanitarisation“ der Entwicklungszusammenarbeit in den Niederlanden während der 1990er Jahre wird jedoch nicht uneingeschränkt geteilt. So weisen Schulpen und Gibbon (2002: 9) darauf hin, dass der Prozentsatz gebundener Entwicklungsgelder während der 1990er Jahre wieder leicht anstieg. Gleichzeitig festigte sich im selben Jahrzehnt zunehmend das PSD Konzept als Teil der niederländischen EZA (siehe nachfolgender Abschnitt). Abzulesen ist dies beispielsweise an den finanziellen Zuschüssen seitens der Regierung an die niederländische Entwicklungsbank (FMO). Auch wenn die PSD Instrumente in absoluten Zahlen nur einen geringen Anteil (ca. 5%)⁴⁸ des ODA-Budget ausmachen, so ist die Materie für den Entwicklungsdiskurs von nicht unwesentlicher Bedeutung. Auch in dieser Hinsicht zeigt sich die niederländische EZA auf Schiene mit dem gegenwärtig international dominanten Entwicklungsdenken.

Privatsektorförderung in der niederländischen Entwicklungspolitik

Privatwirtschaftliche Interessen konnten in der Geschichte der niederländischen EZA immer wieder Einfluss auf die Ausgestaltung der Entwicklungspolitik nehmen. Programme, die auf die Förderung des privaten Sektors abzielen, im Speziellen des niederländischen Privatsektors, existieren bereits seit den 1960er Jahren. So wurden private Investitionen von niederländischen Unternehmen in Entwicklungsländern in Zusammenhang mit der Durchführung von Pilotprojekten oder Machbarkeitsstudien unterstützt. Auch die Möglichkeit der Versicherung dieser Investitionen gegen politische Risiken wurde bereits während der 60er Jahre angeboten. Während der 1970er und 80er Jahre ging man weiters dazu über niederländische Entwicklungsgelder zur Finanzierung niederländischer Produkte zu verwenden. Dies erfolgte im Zuge von Zahlungsbilanz- bzw. Importunterstützungen. Vor allem die Bemühungen während der 1980er Jahre, dem niederländischen Privatsektor zu größeren Spielräumen innerhalb der Entwicklungspolitik zu verhelfen, stießen bei der Zielgruppe jedoch nicht immer auf die erhoffte Resonanz. Während der 1990er reifte die Überzeugung, dass das abnehmende bzw. mangelnde Interesse vor allem auch mit der Vielfalt unterschiedlicher Programme und der großen Anzahl durchführender Organisationen in Zusammenhang stand. So kritisierte der Sozial-Ökonomische Rat

⁴⁸ Berechnungen der DAC Peer Review aus dem Jahr 2006. Zuschüsse zu multilateralen und regionalen Entwicklungsbanken sind nicht berücksichtigt (vgl. DAC 2006:39).

(Sociaal-Economische Raad, SER⁴⁹), in einem 1997 erschienenen Bericht, dass keine integrierte Policy in Bezug auf den Privatsektor existiere, und schon gar nicht in Relation zum Hauptziel der niederländischen Entwicklungszusammenarbeit: (nachhaltige) Armutsbekämpfung. Der Bericht verwies primär auf die exzellenten Beschäftigungseffekte von Privatsektorprojekten und plädierte für eine verstärkte Förderung des privaten Sektors in Entwicklungsländern (vgl. Schulpen2005 430f). Generell kann gesagt werden, dass der Niederlande im PSD-Bereich keine Vorreiterrolle unter den DAC Geberländern zugeschrieben werden kann. Die in Policy-Dokumenten wiedergegebenen Konzepte und angestrebten Maßnahmen spiegeln größtenteils gängiges Entwicklungsdenken wieder. Seit Mitte der 1990er Jahre wird dem PSD-Gedanken in offiziellen Dokumenten zunehmend Platz und damit auch Gehör verschafft. Wie sich später noch genauer zeigen wird korrespondiert diese Entwicklung mit einem gleichzeitigen Bedeutungszuwachs der niederländischen Entwicklungsbank (ihres Zeichens die zentrale Durchführungsorganisation zur Umsetzung der PSD-Strategie). Großzügige Zuschüsse seitens der niederländischen Regierung zur Eigenkapitalbasis FMOs (zwischen 1991-2005) verdeutlichen, dass das PSD-Konzept auch realpolitisch an Bedeutung gewonnen hat. Diese These wird auch von NGO Seite bestätigt. Wiert Wiertsema von der NGO Both Ends weist darauf hin, dass in offiziellen Dokumenten jedoch meist nur eine Seite der Medaille beleuchtet wird. Vordergründig ist die Rede von Armutsbekämpfung und der Bedeutung von lokaler Privatsektorentwicklung in diesem Prozess. Die Interessen des niederländischen Privatsektors werden nicht oder nur am Rande erwähnt. Für Wiertsema steht jedoch fest: Der Aufschwung des PSD-Konzepts ist (auch) auf nationales Lobbying zurückzuführen, welches einer einfachen Überlegung folgt: „They [niederländische Unternehmen] can contribute more in their on terms to development cooperation so in other words they also should benefit more from development cooperation” (WW, Ergänzung A.G.). Die Entwicklungsbank selbst wird in diesem Kontext jedoch weniger problematisch gesehen als beispielsweise andere multilaterale Finanzinstitutionen (IFC, EIB) oder (Export-) Kreditversicherungsunternehmen (Atradius). Dieser Umstand ermöglicht FMO weitgehend abseits der öffentlichen Wahrnehmung ihren Tätigkeiten nachzugehen. Stärkeres Monitoring wäre nach Ansicht Wiertsemas durchaus wichtig,

⁴⁹ „As an advisory and consultative body of employers' representatives, union representatives and independent experts, the Social and Economic Council of the Netherlands (SER) aims to help create social consensus on national and international socio-economic issues“ (SER Web).

vor dem Hintergrund knapper Ressourcen sei dies jedoch nicht lückenlos zu bewerkstelligen.

8.4 Stakeholder und Shareholder Beziehungen der FMO

Im folgenden Abschnitt sollen die Beziehungen FMOs zu relevanten Stake- und Shareholdern näher betrachtet werden. Die Entwicklungsbank hat sich selbst zum Ziel gesetzt in Zukunft einen stärkeren Stakeholderansatz zu verfolgen. Dies betrifft einerseits jene Stakeholder, die einen großen Einfluss auf die Entwicklungsbank haben, andererseits solche, die für FMO mögliche Kooperationspartner darstellen. Für beide Gruppen sollen relevante Ansprechpartner identifiziert werden, um Kontakt und Kommunikation zu fördern. FMO nennt im aktuellen Jahresbericht eine Reihe unterschiedlicher Akteure: die KlientInnen FMOs, der niederländische Staat und dessen Botschaften, die niederländische Zentralbank, niederländische und internationale Banken, bilaterale und multilaterale DFIs, die Medien, die lokale Bevölkerung sowie NGOs und andere mehr. Die Interaktion FMOs mit den Stakeholdern nimmt dabei verschiedene Formen an. So wurde beispielsweise 2008 eine Studie durchgeführt, die die Zufriedenheit der KlientInnen mit der Arbeit FMOs bewertet. Einmal jährlich findet die Hauptversammlung der Anteilseigner FMOs statt und zweimal jährlich trifft sich FMO zu sogenannten Policy Meetings mit den zuständigen Ministerien (Finanzen und auswärtige Angelegenheiten). Ebenso finden regelmäßige Treffen mit anderen DFIs sowie privaten Banken vor dem Hintergrund des gegenseitigen Wissensaustauschs statt. Dazu zählt auch das jährlich stattfindende Treffen der EDFI Mitglieder (vgl. FMO 2010a: 9f).

Da für die vorliegende Arbeit vor allem auch Aspekte der Rechenschaftspflicht und Transparenz (gegenüber Stakeholdern) von zentraler Bedeutung sind, soll in den folgenden Ausführungen dahingehend ein Schwerpunkt gesetzt werden. Nach Behandlung der Shareholder FMOs, wird ein Blick auf den Aufsichtsrat der Bank geworfen. Darauf aufbauend werden die wichtigsten Stakeholder FMOs vorgestellt.

8.4.1 Shareholder FMOs

Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, handelt es sich bei der niederländischen Entwicklungsbank um ein privates Unternehmen (Limited Liability Company⁵⁰), welches sich zu 51% im Besitz des Staates befindet. Weitere 42% der Aktien werden von großen niederländischen Banken gehalten. Die restlichen 7% entfallen auf Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und ca. 100 niederländische Unternehmen und Kleinanleger (vgl. FMO Web). Da das Grundkapital der Aktiengesellschaft in sogenannte A shares („which may only be issued to, and owned by the state“) und B shares („which may be held by the private sector“) aufgeteilt ist, können die Besitzverhältnisse als weitaus stabil angesehen werden (Standard & Poor's 2009: 3).

Bankintern ist man stets bemüht, die Unabhängigkeit der Institution zu betonen. Die Aufgaben und Pflichten der Unternehmensführung und der Shareholder sind säuberlich getrennt. „Basically what sets us apart from all the other DFIs is that we are relatively independent“ (AB & SS). Aufgabe des Managements (*Board of Directors*) ist es, das Unternehmen zu führen, der Aufsichtsrat (*Supervisory Board*) wiederum kontrolliert dessen Arbeit. Die Shareholder, insbesondere der Staat, sind nicht in das operative Geschäft eingebunden und haben somit keinen direkten Einfluss auf Agenden wie Investitionsplan oder Projektauswahl. Ebenso wenig kommt dem Staat eine privilegierte Rolle bei der Ernennung des Managements zu. Diese Aufgabe obliegt dem Supervisory Board, wobei in einem Abkommen geregelt ist, dass die einzelnen Mitglieder des Managements über ausreichend Erfahrung in Bezug auf den Finanzsektor bzw. speziell den Bankensektor verfügen müssen (vgl. FMO: Standing Rules – Supervisory Board). Neben dem Aufsichtsrat fungiert weiters die zumindest einmal jährlich stattfindende Hauptversammlung der Aktionäre als festgelegtes Kontrollorgan. Die versammelten Shareholder diskutieren auf der Hauptversammlung den Jahresbericht und die vom Management Board vorgeschlagene Dividendenpolitik FMOs. Anschließend entscheiden die Shareholder über die Annahme des Jahresabschlusses, die Annahme der Gewinnverwendung, die Erteilung der Entlastung für die Mitglieder des Management Boards und des Supervisory Boards sowie die Nachbesetzung offener Stellen (vgl. FMO 2009c: 10).

⁵⁰ Vergleichbar mit einer österreichischen Aktiengesellschaft.

8.4.1.1 Der niederländische Staat

Wichtigster Shareholder der Entwicklungsbank ist zweifelslos der niederländische Staat. Wie auch bei anderen Staatsbeteiligungen an privaten Unternehmen, tritt das Finanzministerium als tatsächlicher Anteilseigner auf. Mit dem Vertrag zwischen dem niederländischen Staat und FMO von 1991 und der Aktualisierung dieses Abkommens 1998, wurde ein wichtiger Rahmen für die Tätigkeiten der Entwicklungsbank geschaffen. Vor allem auch in finanzieller Hinsicht wurden auf Basis dieses Vertrags Maßnahmen getroffen, die das unabhängige Agieren FMOs ermöglichen. Über einen Zeitraum von 15 Jahren (1991-2005) erhielt FMO jährliche Zuschüsse mit dem Ziel, eine solide dem Tätigkeitsbereich FMOs entsprechende Eigenkapitalbasis aufzubauen. Die integrale Verbindung zwischen dem niederländischen Staat und FMO ist darüber hinaus in der vom Staat gewährten Garantie begründet. Diese Absicherung spielt vor allem im Zusammenhang mit der Kapitalaufnahme an Finanzmärkten für FMO eine wesentliche Rolle. Die Entwicklungsbank erhält dasselbe Rating (Triple A) wie der niederländische Staat und gilt als äußerst sicherer Schuldner. Gemäß dem Vertrag mit dem niederländischen Staat ist FMO dazu verpflichtet Rücklagen anzulegen. Der sogenannte „General Risk Reserve Fund“ (GRR Fund) wird nach einem festgelegten Schlüssel aus den erwirtschafteten Jahresüberschuss (*annual profit*) gespeist und dient als Absicherung gegen potentielle Verluste. Sollte der GRR Fund aufgrund nicht absehbarer operativer Risiken (plötzliche Verschlechterung der politischen Stabilität, Kollaps der Weltökonomie bzw. eines regionalen Wirtschaftsraumes) die eintretenden Verluste nicht kompensieren können, verpflichtet sich der niederländische Staat dazu, diese Aufgabe zu übernehmen. Im Gegenzug verpflichtet sich FMO gegenüber dem Finanzministerium, die nötigen Informationen und Unterlagen verfügbar zu machen, um eine wirksame Aufsicht der Bank ermöglichen. Am Ende jedes Quartals übermittelt FMO dem Finanzministerium und dem Entwicklungsminister die Quartalsbilanz, die Gewinn- und Verlustrechnung sowie Informationen in Bezug auf notwendige Wertberichtigungen. Weiters ist geregelt, dass die Entwicklungsbank einmal jährlich eine synoptische Analyse des Investitionsportfolios inklusive einer Zusammenfassung der Wertberichtigungen anfertigt. Der niederländische Staat ist dazu berechtigt, die von FMO übermittelten Dokumente einem unabhängigen Rechnungsprüfer vorzulegen. Im Falle einer sich abzeichnenden massiven Verschlechterung der finanziellen Lage kann der Finanzminister angemessene

Anweisungen erteilen, um negative finanzielle Konsequenzen abzuwenden. Widersetzt sich FMO diesen Anweisungen, so ist der Staat berechtigt, die zuvor beschriebene Haftung (Zuschüsse zum GGR Fund um Verluste auszugleichen) auszusetzen (vgl. FMO 1998).

8.4.1.2 Niederländische Banken

Nicht nur als Shareholder, sondern oftmals auch als wichtige Partner, treten die großen niederländischen Banken (u.a. Rabobank, ING Group) auf. Gemäß einem der drei Policy Prinzipien ist FMO bemüht, durch katalytische Maßnahmen privates Kapital anzulocken. In diesem Zusammenhang treten niederländische Banken als entscheidende Kooperationspartner auf. Oftmals werden für konkrete Projektfinanzierungen private Investoren gesucht, da FMO den eigenen Kriterien folgend nur einen gewissen Prozentsatz der Investitionssumme bereitstellen kann. In solchen Fällen übernimmt die Entwicklungsbank typischerweise ein höheres Risiko, z.B. ein nachrangiges oder ein langfristiges Darlehen, um private Banken für das Projekt zu gewinnen. Das Engagement FMOs stellt für Letztere eine Absicherung dar (aus Sicht der privaten Investoren ist mehr Quasi-Eigenkapital vorhanden, welches als Puffer fungiert), die die eigene Investitionsentscheidung erleichtert. Gelegentlich tritt die Entwicklungsbank auch als Einfädler ganzer Finanzierungspakete auf. So arrangiert FMO beispielsweise Finanzierungskonsortien auf deren Basis syndizierte Darlehen vergeben werden. Auch im Bereich Private Equity Funds kooperiert FMO, wie bereits zuvor gezeigt wurde, mit niederländischen Geschäftsbanken. Abseits dieser Kollaborationen auf operativer Ebene treffen Entwicklungsbanken und internationale Geschäftsbanken beispielsweise in den Arbeitsgruppen der gemeinsamen Initiative – Equator Principles Financial Institutions (EPFI) – aufeinander (vgl. EPFI Web; FMO 2010a: 18).

Trotz der breit gefächerten Formen der Zusammenarbeit, bestehen keine formellen Informationskanäle oder festgeschriebene Konsultationspflichten zwischen FMO und jenen Banken, die als Shareholder fungieren. Rabobank Niederlande (hält weniger als 10% der Anteile FMOs) ist jedoch mit dem eigenen Chief Financial Officer (CFO), Bert Bruggink, im Aufsichtsrat von FMO vertreten. Tritt der Fall ein, dass FMO gemeinsam mit Rabobank eine Projektfinanzierung plant, so muss diese vom Aufsichtsrat genehmigt werden. FMO merkt dazu im Annual Report 2009 an, dass

diese Konstellation im abgelaufenen Geschäftsjahr zweimal eintrat. In beiden Fällen genehmigte der Aufsichtsrat die Transaktion, wobei sich Bert Bruggink nicht an der Diskussion und der Entschlussfassung beteiligte (vgl. FMO 2010a: 36).

8.4.1.3 Arbeitgeber- & Arbeitnehmerverbände sowie individuelle Investoren

Neben dem niederländischen Staat und großen niederländischen Banken die gemeinsam 93% der Anteile an FMO halten, existiert weiters eine große Anzahl kleinerer Anteilseigner. Zu dieser Gruppe, die gemeinsam über 7% der Aktien verfügen, gehören Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, über 100 niederländische Firmen und weitere individuelle Investoren. Für das operative Geschäft FMOs ist diese Gruppe sicherlich weniger wichtig als die beiden erstgenannten, ein Blick auf die Zusammensetzung des Aufsichtsrates FMOs offenbart jedoch eine starke Repräsentation in diesem Gremium. Die Arbeitnehmerseite ist durch die Vorsitzende der größten niederländischen Gewerkschaft (FNV⁵¹), Agnes Jongerius, vertreten. Demgegenüber haben zwei Aufsichtsratsmitglieder (Willy Angenent und Rein Willems) eine Vergangenheit im Arbeitgeberverband VNO-NCW⁵². Auch der niederländische Privatsektor findet seinen Niederschlag im Aufsichtsrat der Entwicklungsbank. Die beiden zuvor genannten Herren waren Jahrzehnte lang bei Unilever bzw. Shell Niederlande beschäftigt (siehe Abschnitt 5.2.2). Die Zusammensetzung des Aufsichtsrates ist insofern interessant, als dass die niederländische Regierung (immerhin größter Shareholder FMOs) keinen eigenen Vertreter in diesem Gremium hat. Für eine semi-öffentliche Institution wie die niederländische Entwicklungsbank ist diese Tatsache durchaus bemerkenswert und unterscheidet sie auch von einigen ihrer Partnerinstitutionen (z.B: DEG) im EDFI Verbund. Innerhalb FMOs wird diese Konstellation als Hinweis darauf gesehen, dass nicht nur die großen Anteilseigner Gehör finden, sondern auch Stakeholder aus verschiedenen Bereichen der Gesellschaft (vgl. AB & SS).

8.4.2 Interne Kontrolle: Der Aufsichtsrat (Supervisory Board)

Die niederländische Entwicklungsbank besitzt eine zweistufige Führungsstruktur. Neben dem Management Board existiert das Supervisory Board, welches die Arbeit

⁵¹ Entstanden 1976 aus dem Zusammenschluss der sozialistischen (NVV) und der katholischen (NKV) Gewerkschaft.

⁵² Arbeitgeberverband mit protestantisch-liberalem Hintergrund. Willy Angenent und Rein Willems sind ehemalige Mitglieder des Exekutivkomitees des VNO-NCW.

des Ersteren kontrollieren soll. Neue Mitglieder des Aufsichtsrates werden von den bestehenden vorgeschlagen und anschließend von der Hauptversammlung der Eigentümer ernannt. Für ein Drittel aller Mitglieder des Aufsichtsrates hat der Betriebsrat FMOs das Vorschlagsrecht. Einzelne Mitglieder des Aufsichtsrates können von der Hauptversammlung nicht von ihren Aufgaben enthoben werden, jedoch kann dem gesamten Gremium das Misstrauen ausgesprochen werden, woraufhin der Aufsichtsrat aufgelöst wird. Zu den Aufgaben des Aufsichtsrates gehört es die Mitglieder des Management Boards zu ernennen. Entlassungen (einzelner Mitglieder des Management Boards) können nur nach einem Hearing vor der Hauptversammlung vollzogen werden. Hauptaufgabe des Aufsichtsrates ist es, das Management Board in strategischen Fragen der Unternehmensführung zu beraten. Gerade die Finanzkrise, so ist vonseiten FMOs zu vernehmen, habe gezeigt, wie wichtig es sei, Mitglieder mit der nötigen Expertise im Aufsichtsrat vertreten zu haben. FMO ist in dieser Hinsicht stolz darauf, Spitzenkräfte aus verschiedenen Bereichen (*Sustainability-, Finance-, Corporate- Background*) versammelt zu haben. „I think this is also the wonderful thing about our Supervisory Board that they represent the stakeholders that are out there and not necessarily the one's that are the shareholders“ (AB & SS).

Derzeit besteht der Aufsichtsrat FMOs aus sieben Mitgliedern (vgl. FMO 2010a: 43).

Willy Angenent (*Vorsitzender*)

Ehemaliges Mitglied des Exekutivkomitees der Arbeitgebervereinigung VNO-NCW sowie des Sozial-Ökonomischen Rates (SER) der Niederlande. War im Zeitraum von 1970-1991 in verschiedenen Positionen bei Unilever beschäftigt.

Bert Bruggink

Derzeit Chief Financial Officer (CFO) und Mitglied des Vorstandes bei Rabobank Niederlande. Gleichzeitig ist Bruggink an der Universität Twente beschäftigt.

Dolf Collee

Aufsichtsratsvorsitzender bei der Quion Groep B.V. und der Hypothekers Associatie B.V. sowie Mitglied des Aufsichtsrates bei Wealth Management Partners N.V. und

Hema B.V.. War früher unter anderem Teil des Managing Boards der niederländischen Bank ABN AMRO.

Jean Frijns

Hat derzeit einen Lehrauftrag an der Freien Universität Amsterdam (Fakultät für Wirtschaftswissenschaften). Ist ebenso Mitglied verschiedener Aufsichtsräte (u.a. Kas Bank N.V., BPF Bouwinvest). Bis 2005 war er in führender Position beim Pensionsfond der niederländischen Staatsbediensteten, ABP, tätig.

Agnes Jongerius

Vorsitzende des niederländischen Gewerkschaftsbundes (Federatie Nederlandse Vakbeweging, FNV). Weiters (aktuell) Vizevorsitzende des SER, Vorsitzende der ArbeitnehmervertreterInnen in der Stichting van de Arbeid⁵³ (STvdA) sowie Vizevorsitzende des Internationalen Gewerkschaftsbundes.

Pier Vellinga

Ist der Vorsitzende des National Resarch Program on Climate Change zu dessen Aufgaben die Unterstützung der niederländischen Regierung und niederländischer Unternehmen bei Fragen in Zusammenhang mit Klimawandel zählt. Er hält eine Professur an der Wageningen Universität und unterrichtet weiters an der Freien Universität Amsterdam. Mitbegründer und Board Member der „National Platform for the Promotion of Sustainability in Business Practices“ (URGENDA).

Rein Willems (*Vizevorsitzender*)

Sitzt für die christdemokratische Partei (CDA) im Oberhaus (Eerste Kamer der Staten-Generaal) des niederländischen Parlaments. Mitglied in verschiedenen Aufsichtsräten, unter anderem auch jenem der Freien Universität Amsterdam. Er war langjähriger Mitarbeiter und von 2003-2007 Präsident von Shell Niederlande. Wie auch Willy Angenent, ist er ehemaliges Mitglied des Exekutivkomitees der Arbeitgebervereinigung VNO-NCW.

⁵³ „Die Stiftung der Arbeit ist ein (privatrechtliches) nationales Beratungsorgan der drei zentralen Arbeitgeberverbände und der drei zentralen Arbeitnehmerverbände in den Niederlanden“ (STvdA Web).

Betrachtet man die Zusammensetzung des Aufsichtsrates so fällt auf, dass der niederländische Staat trotz seiner Eigenschaft als Mehrheitsanteilseigner keinen Vertreter in das Gremium entsendet. Diese Praxis unterscheidet FMO von einigen ihrer Partnerorganisationen im EDFI Verbund (beispielsweise die DEG) in deren Aufsichtsräten Regierungsvertreter zwingend vorgesehen sind. Begründet wird diese Tatsache mit der beidseitig gewollten Unabhängigkeit der Unternehmensführung von den Shareholdern. Es sei nicht ratsam, so die Mitarbeiterin FMOs, den Shareholdern die Möglichkeit zu geben, über den Umweg des Aufsichtsrates in das operative Geschäft einzugreifen. Das Gremium der Shareholder sei die jährlich einberufene Hauptversammlung. Im Aufsichtsrat müssten demgegenüber Mitglieder versammelt sein, die über ausreichend Expertise in den Geschäftsfeldern der Entwicklungsbank verfügen, um das Management effektiv zu beraten und zu kontrollieren. Im Falle FMOs bedürfe es daher Spitzenkräfte aus den Bereichen des Privatsektors: „Our supervisory board has the top-notch people from the private sector. And these are the people that understand banking, these are the people that understand private sector” (AB & SS). Zusätzlich verweist FMO auch auf die Mitglieder des Aufsichtsrates mit einem Hintergrund aus den Bereichen Nachhaltigkeit bzw. Arbeitgeber-, Arbeitnehmervertretung und sieht somit die wichtigsten Stakeholder repräsentiert.

Gemäß den Statuten FMOs bestehen zwei Komitees, die sich aus Mitgliedern des Aufsichtsrates zusammensetzen: einerseits das Audit & Risk Committee und andererseits das Selection, Appointment & Remuneration Committee (vgl. FMO 2010a: 36). Ersteres Komitee ist für die Überprüfung/Überwachung der finanziellen Lage FMOs zuständig. Der Beiname *Risk* zum schon länger bestehenden Audit Committee ist auf die Implementierung des niederländischen Banking Code⁵⁴ durch FMO zurückzuführen. Dieser wurde 2009 von der niederländischen Bankenvereinigung (Nederlandse Vereniging van Banken, NVB) als Reaktion auf die Finanzkrise beschlossen und weitet die Kontroll- und Beratungsaufgaben des Aufsichtsrates explizit auf Bereiche des Risiko Managements aus. Vorsitzender des Audit & Risk Committees ist Bert Bruggink.

⁵⁴ „The Banking Code (Code Banken) was drawn up by the Netherlands Bankers’ Association (NVB) in response to the report entitled ‘Restoring Trust’ (‘Naar herstel van vertrouwen’), which was published by the Advisory Committee on the Future of Banks (Adviescommissie Toekomst Banken) on 7 April 2009“ (NVB 2009: 2).

Zu den Aufgaben des zweiten Komitees gehört es, neue Mitglieder des Aufsichtsrates zu ernennen bzw. bestehende wieder zu ernennen. Ein weiteres Aufgabengebiet dieses Komitees ist die Remunerations Policy der Bank, welche ebenfalls durch die Implementierung des Banking Code angepasst werden musste. Vorsitzender des Selection, Appointment & Remuneration Committees ist Dolf Collee.

8.4.3 Die Stakeholder FMOs

8.4.3.1 Staatliche AkteurlInnen

Außenministerium (DGIS)

Wichtigster Stakeholder der Entwicklungsbank ist unbestritten das niederländische Außenministerium. Dieses ist durch eine „two-headed structure“ gekennzeichnet, die sich in der Existenz zweier Minister, einem Außenminister und einem Minister für Entwicklungszusammenarbeit, niederschlägt (OECD/DAC 2006a: 51). Der Entwicklungsminister steht dem Generaldirektorat für Internationale Zusammenarbeit (DGIS) vor, welches als organisatorisches Zentrum der niederländischen Entwicklungszusammenarbeit angesehen werden kann. Das DGIS unterteilt sich in mehrere Abteilungen von denen im vorliegenden Kontext das Sustainable Economic Development Department (DDE) erwähnt werden muss. In dessen Zuständigkeit fällt die Koordination verschiedener PSD Instrumente, darunter auch jener Funds, die FMO im Auftrag des Außenministeriums betreibt. Die Investitionspolicy dieser Funds wird vom DGIS vorgegeben, da dieses sowohl Kosten als auch Risiken vollständig trägt. Zumindest einmal jährlich treffen MitarbeiterInnen des Ministeriums und der Entwicklungsbank zusammen, um Investitions- und Strategiefragen zu erörtern. Für die Verwaltung der Government Funds erhält FMO eine Management Gebühr. Abgesehen von dieser finanziellen Abgeltung, stellen die Funds für FMO ein äußerst wichtiges Investitionsinstrument dar. Finanzierungen, die ein für die Entwicklungsbank untragbares Risiko implizieren, können unter Verwendung der Government Funds (vorausgesetzt die strengeren Investitionskriterien werden erfüllt) durchgeführt werden. Weiters bieten die Funds der Entwicklungsbank die Möglichkeit, mit innovativen Finanzprodukten zu „experimentieren“, welche gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt auch im Zuge der eigenen Investitionen angewendet werden können. Die MitarbeiterInnen FMOs honorieren diese

Möglichkeiten und betonen immer wieder die Wichtigkeit der Government Funds für das operative Geschäft (vgl. AB & SS, JK).

Circa 80% des Portfolios finanziert FMO demgegenüber aus eigenen Mitteln auf eigenes Risiko. Die Entwicklungsbank agiert hierbei weitgehend unabhängig. Sowohl die genaue Sektorstrategie als auch die Länderschwerpunkte müssen nicht mit jenen des Außenministeriums (bzw. des DGIS) übereinstimmen. Vonseiten FMOs wird weiters besonders betont, dass über die Projektauswahl ausschließlich bankintern entschieden wird. Die Professionalisierung FMOs, welche in der Zuerkennung der offiziellen Banklizenz durch die niederländische Zentralbank (DNB) ihren Abschluss fand, war nach Meinung FMOs nur aufgrund der bestehenden institutionellen und operativen Distanz zwischen Entwicklungsbank und Staat möglich. Ammarens Bruggenkamp, Policy Beraterin innerhalb FMO, gibt zu bedenken, dass es sich bei den MitarbeiterInnen des DGIS um Beamte mit einem explizit entwicklungspolitischen Hintergrund handle („to explain to them a balance sheet that is already too much for them“), darüber hinaus leide die Corporate Governance, wenn einzelne Shareholder ins operative Geschäft eingreifen (vgl. AB & SS).

Abseits dieser die institutionelle Eigenständigkeit FMOs betreffenden Äußerungen, wird das Außenministerium sehr wohl als wichtiger Stakeholder gesehen. Vor allen Dingen auch in Hinblick auf die generelle Policy der Institution. Der Vertrag zwischen FMO und dem niederländischen Staat legt grundlegende Policyprinzipien fest (siehe Abschnitt 4.3). Weiters enthält er Bestimmungen, die in groben Zügen die Auswahl der Länder und Sektoren vorgeben. Die entsprechende Länderklausel (70% des Portfolios in LICs und LMICs und davon wiederum die Hälfte, 35%, explizit in LICs) ist beispielsweise als anzustrebendes Ziel formuliert. Auch die Mitarbeiterin im Außenministerium weist darauf hin, dass FMO ein privates Unternehmen ist und dem niederländischen Unternehmensrecht folgend seine Geschäftstätigkeit unabhängig bestimmt. Gleichzeitig relativiert sie ihre Aussage, indem sie meint, es sei nicht ratsam die Wünsche des Entwicklungsministers zu vernachlässigen. Prinzipiell, so das Resümee, wäre es unlogisch, würde FMO nicht jene Ziele verfolgen, die die Existenz der Entwicklungsbank begründen – „Why would you want to be doing something else than the reason of your existence“ (SL). Dass sich aus dieser Auslegung der Beziehungen zwischen FMO und Ministerium ein gewisser Spielraum

ergibt, liegt auf der Hand. Um sich nicht zuweit voneinander abzuwenden, treffen VertreterInnen beider Institutionen mindestens zweimal jährlich im Zuge von Policy Meetings aufeinander. Diese im Vertrag zwischen FMO und dem niederländischen Staat festgehaltenen Treffen stellen die einzigen formell festgeschriebenen Foren der Konsultation dar. Wichtige Dokumente, die FMO für diese Anlässe erstellt, sind der Evaluierungsbericht⁵⁵ und die detaillierte Analyse des Investitionsportfolios. Letztere vermittelt ein genaues Bild der Tätigkeiten FMOs und den damit verbundenen Effekten. Ist ein neuer Minister im Amt, so wird das Treffen genutzt, um die neuen Schwerpunkte der EZA Policy zu besprechen. Im Zuge des Formulierungsprozesses der neuen Strategie (2009-2012) hielt die Bank nach eigenen Angaben häufig Rücksprache mit dem Außenministerium. Nichtsdestotrotz entschied man sich bei der Fokusektorauswahl für die eigenen Prioritäten (Housing anstatt Agriculture) und blockte die Kritik des Entwicklungsministers ab (vgl. SL; JK; AB & SS).

Weitere Ministerien

Zu den stattfindenden Policy Meetings erscheinen auch VertreterInnen des Finanzministeriums. Ihr Interesse gilt jedoch hauptsächlich den finanziellen Aspekten der FMO-Policy. Potentielle Konflikte zwischen den Ministerien wurden während der Gespräche nicht erwähnt⁵⁶. In den Augen FMOs ist das Außenministerium jener Stakeholder, der klare entwicklungspolitische Effekte verlangt, im Gegensatz zum Finanzministerium, welches primär auf die Stabilität der Bank achtet (vgl. JK).

Das Wirtschaftsministerium steht wiederum auf Basis des Fund Emerging Markets (FOM) in Beziehung zur Entwicklungsbank. Niederländische Unternehmen, mit der Absicht im Ausland zu investieren, können sich an FMO wenden. Unter der Voraussetzung, dass keine private Bank das Investment übernehmen will, kann FMO die Expansionspläne der Unternehmen unterstützen. Für die vergebenen Darlehen haftet zu 80-85% das Wirtschaftsministerium (vgl. FB).

Das Parlament

Es existiert keine offizielle, formalisierte Form der Konsultation zwischen FMO und dem niederländischen Parlament. ParlamentarierInnen steht es jedoch frei, aus eigenen Stücken an Unternehmen mit Staatsbeteiligung heranzutreten, um sich

⁵⁵ Auf Basis der durchgeführten Projektevaluierungen.

⁵⁶ Zum Interviewtermin im Außenministerium sollte auch ein Vertreter des Finanzministeriums erscheinen. Dieser sagte jedoch kurzfristig ab.

genauer über deren Arbeitsweise zu erkundigen. Weiters erhalten die Parlamentsfraktionen Zugang zu Evaluationsberichten. Im Abstand von fünf Jahren wird die niederländische Entwicklungsbank durch externe PrüferInnen evaluiert. Deren Bericht wird vom Entwicklungsminister mit einem Policy Statement versehen und an das Parlament weitergereicht, wo er gegebenenfalls diskutiert wird. Die politische/gesellschaftliche Rechenschaftspflicht FMOs verläuft somit nicht auf direktem Wege zwischen der Institution und dem Parlament, sondern im Zuge parlamentarischer Anfragen an den Entwicklungsminister (vgl. SL). Innerhalb der Entwicklungsbank wird das Verhältnis zu den politischen Parteien als produktiv empfunden. Es besteht durchaus ein Interesse verschiedener ParlamentarierInnen an den Tätigkeiten FMOs. Einerseits besuchen Abgeordnete die Institution, um ein genaueres Bild der Tätigkeiten zu erhalten, andererseits wird FMO immer wieder zu Parteiveranstaltungen eingeladen, um die eigene Arbeit zu präsentieren (vgl. AB & SS 17.06.09).

8.4.3.2 Nicht-staatliche AkteurlInnen

Nichtregierungsorganisationen

Die Kontakte zwischen FMO und der niederländischen NGO Community können als eher marginal beschrieben werden. Eine mögliche Erklärung hierfür sind die doch recht unterschiedlichen Betätigungsfelder. Niederländische NGOs, die weitgehend dem EZA Bereich zuordenbar sind, unterteilen sich in drei Kategorien: Erstens jene NGOs, die finanzielle Unterstützung für Entwicklungsprojekte bereitstellen, welche wiederum häufig von lokalen Organisationen durchgeführt werden. Zweitens NGOs, die in den Niederlanden Bewusstseinsförderung und Aufklärung betreiben und drittens NGOs, die im Bereich von Austauschprogrammen bzw. Freiwilligenprogrammen aktiv sind (vgl. Schulpen 2005: 434f). Überschneidungen der Tätigkeitsbereiche zwischen FMO und NGOs könnten sich beispielsweise im Bereich Mikrofinanzierungen ergeben: In diesem Zusammenhang ist die Netherlands Platform for Microfinance (NPM) erwähnenswert. Diese wurde ursprünglich 1997 von den vier großen niederländischen NGOs (Cordaid, ICCO, Novib, Hivos) und dem Außenministerium zur besseren Koordination der Mikrofinanzaktivitäten gegründet. Mittlerweile gehört auch FMO, neben weiteren Geschäftsbanken (ING, Rabobank) und Finanzinstitutionen mit einem Nachhaltigkeitsfokus (Triodos Bank, ASN Bank, Oiko Credit), zu den Mitgliedern (vgl. NPM Web). Über direkte Kooperationen

zwischen FMO und den weiteren Mitgliedern der Plattform wurde während den Gesprächen in der Bank zwar nicht berichtet, oftmals wird jedoch die gleiche Mikrofinanzinstitution von mehreren NPM Mitgliedern unterstützt.

Der Versuch mit NGOs aus dem EZA Bereich Kontakt aufzunehmen, um externe, möglicherweise kritische Stimmen zur Arbeitsweise der niederländischen Entwicklungsbank einzuholen, muss als größtenteils gescheitert betrachtet werden. Von den vier großen, oftmals als Co-Finanzierungsagenturen⁵⁷ bezeichneten Entwicklungs-NGOs Cordaid, ICCO (katholisch bzw. protestantisch) sowie Novib und Hivos (sozialdemokratisch bzw. humanistisch) erhielt ich ausschließlich negative Antworten auf meine Interviewanfragen. Die angeschriebenen MitarbeiterInnen gaben an, die Tätigkeiten bzw. Policy der Entwicklungsbank nicht zu verfolgen und verwiesen mich auf kleinere Organisationen. Zu meiner Überraschung erklärten mir auch spezialisiertere NGOs, wie SOMO (Centre for Research on Multinational Corporations) oder BankTrack, dass sie mir kein brauchbares Interview in Bezug auf FMO geben könnten.

Die Entwicklungsbank selbst zählt NGOs in ihrer Aufzählung zwar zu den wichtigen Stakeholdern, nennt jedoch keine geregelten Foren mit dem Zweck Austausch und Konsultationen zu fördern. Gleichzeitig zeigen sich die MitarbeiterInnen FMOs „überrascht“, wie selten sie Anfragen von NGOs zur Geschäftstätigkeit der Bank erhalten. Ammarens Bruggenkamp erwähnt in diesem Zusammenhang, dass (Export-) Kreditversicherungsunternehmen häufiger im Radar von NGOs stehen. Dies hänge vor allem mit der geringer ausgeprägten Transparenz dieser Unternehmen und den unterstützten Projekten (z.B. Shell Sakhalin) zusammen. Dass FMO auch weniger Misstrauen als der prinzipiell vergleichbaren IFC entgegengebracht wird, führen die MitarbeiterInnen auf die ausgezeichnete Transparenz FMOs zurück. Weiters konzentrierte sich die Tätigkeit FMOs zu einem Großteil auf den Finanzsektor, wohingegen NGOs sich vor allem auf Projekte mit negativen ökologischen und sozialen Effekten (z.B. große Infrastrukturprojekte) konzentrieren (vgl. AB & SS).

⁵⁷ Diese Bezeichnung spielt auf die großen finanziellen Zuwendungen an, die diese Organisationen aus dem ODA Budget des Außenministeriums erhalten.

Ganz so einfach macht es sich Wiert Wiertsema, Projektleiter für den Bereich Kapitalströme & Klima, von der niederländischen NGO Both Ends jedoch nicht. Durchaus selbstkritisch stellt er fest, dass es sicherlich wichtig wäre, die Tätigkeiten FMOs einem genaueren Monitoring zu unterziehen, jedoch fehlen häufig die Ressourcen. Dies führt zwangsläufig zu einer Prioritätensetzung durch die im Politikfeld engagierten NGOs. Both Ends beispielsweise wendet seine Aufmerksamkeit gezielt der niederländischen Export-Kredit Versicherungsagentur Atradius DSB zu. Die Tätigkeiten FMOs werden als „unproblematischer“, als jene von Atradius empfunden und weiters zeige die Entwicklungsbank eine höhere Sensibilität für die aktuellen Entwicklungsdebatten⁵⁸. Generell zeige sich FMO in dieser Hinsicht nicht unengagiert. Die Entwicklungsbank, so Wiertsema, sei zwar in der Öffentlichkeit nicht überaus präsent, wann immer jedoch ein NGO Workshop oder beispielsweise ein Treffen mit WeltbankvertreterInnen stattfinde, sei auch FMO vertreten. „So I see that they have an active attitude of informing themselves about developments outside“ (WW).

Um eine effektive Kontrolle der Tätigkeiten FMOs zu gewährleisten, so Wiertsema weiter, müssten niederländische NGOs verstärkt mit lokalen Organisationen vor Ort zusammenarbeiten. Diese hätten klarerweise ein exakteres Bild über die tatsächlichen Wirkung der FMO Investitionen und könnten pointierte Kritik formulieren. Inwieweit sich die Situation in dieser Hinsicht verbessern wird, ist schwer zu sagen. Both Ends will sich in naher Zukunft verstärkt die European Investment Bank (EIB) ansehen. Auch wenn die beiden Institutionen (EIB und FMO) nur bedingt vergleichbar sind, empfindet es Wiertsema als wichtiger, die EIB zu kontrollieren. „(...) I think it would be good to follow FMO but at the same time I also feel maybe it is not the most urgent priority given other problems at hand at the moment“ (ebd.).

Private Unternehmen

Die wichtigsten privaten Partner FMOs sind, neben den bereits erwähnten niederländischen Banken, weitere international agierende Großbanken (z.B. Citigroup, Standard Bank). Sie agieren Seite an Seite mit FMO in Finanzierungskonsortien bzw. schließen mit FMO Vereinbarungen zur Risikoteilung ab. Es bestehen zwar keine formalisierten Konsultationskanäle, aufgrund der

⁵⁸ FMO ist zum Beispiel Mitherausgeberin des Magazins Upsides, welches sich mit den entwicklungspolitischen Aspekten der Privatsektorförderung auseinandersetzt (www.upsides.nl).

ähnlichen Geschäftsfelder kommt es jedoch regelmäßig zu Zusammentreffen zwischen FMO und privaten Investoren. So wurde FMO von einer Investorenplattform (private Investoren, Pensionsfonds, Vermögensverwalter) im Jahr 2009 dazu eingeladen ihren Zugang zu nachhaltiger Investitionspolitik darzulegen (vgl. FMO 2010a: 18).

Auf KlientInnenseite kooperiert FMO mit Unternehmen und Finanzinstitutionen aus Entwicklungsländern. Für FMO sind nicht die Besitzverhältnisse des/der unterstützten Klienten/Klientin entscheidend („They can be entirely foreign owned companies, they can be entirely locally owned companies or anything in between“), sondern viel mehr, dass die Investition in einem Entwicklungs- bzw. Schwellenland stattfindet (SS & JH).⁵⁹ Dem eigenen Grundsatz folgend, werden jedoch nur Unternehmen finanziert, die sich zu 100% in privater Hand befinden.

Die Beteiligung niederländischer Unternehmen bzw. die Wahrung niederländischer Wirtschaftsinteressen ist, laut MitarbeiterInnen der Bank, niemals Voraussetzung für eine Investition (vgl. ebd.). Einzige Ausnahme in diesem Zusammenhang ist der auf Initiative des Wirtschaftsministeriums von FMO verwaltete Fund Emerging Markets (FOM). Auf Basis dieser Finanzierungsfazität unterstützt FMO niederländische Unternehmen, die Investitionen in Entwicklungsländern planen. Im Unterschied zu manch anderen DFIs, so die Einschätzung innerhalb der Entwicklungsbank, seien Kooperationen mit der eigenen Unternehmenslandschaft für FMO eher die Ausnahme, als die Regel: „Lot of DFIs work mainly for their own companies and for us it is a minority. It is like 5-10% of our total portfolio“ (AB & SS).

Multilaterale und bilaterale DFIs

Sowohl die Mitglieder der EDFI Gruppe als auch multilaterale und regionale DFIs wie die IFC, EBRD, AfDB oder AsDB sind wichtige Kooperationspartner der niederländischen Entwicklungsbank. Typische Kooperationen beinhalten die schon zuvor erwähnten Finanzierungskonsortien (syndizierte Darlehen) oder Zusammenarbeit bei der Aufsetzung und Finanzierung von Private Equity Funds. Für die beteiligten DFIs ergeben sich oftmals Synergieeffekte, da nur eine Institution die

⁵⁹ Diese Konstellation bedeutet, dass das unterstützte Unternehmen auch zu 100% in niederländischem Besitz sein kann. Anders als bei FOM ist eine niederländische Beteiligung jedoch nicht zwingend vorgesehen.

Due Diligence Prüfung durchführt und die restlichen auf deren Urteil vertrauen. Zu diesem Zwecke bestehen Vereinbarungen mit anerkannten Partnern, die garantieren, dass die angewendeten Nachhaltigkeitskriterien den eigenen entsprechen (vgl. FMO 2007: 13). Am 7. Mai 2009 unterzeichneten die 16 EDFI Mitglieder eine Deklaration, die die Harmonisierung der Policies und Investitionsverfahren vorantreiben soll. Die sogenannten *Principles on Responsible Financing* sollen gewährleisten, dass Co-Finanzierungen verschiedener EDFI Mitglieder auf Basis anerkannter Konventionen (UN Declaration on Human Rights, ILO Core Conventions, IFC Performance Standards) erfolgen (vgl. EDFI 2009b).

Ein weiterer nicht unwichtiger Aspekt, ist der Wissenstransfer zwischen den DFIs. Dies betrifft einerseits konkrete Sektorexpertise, andererseits auch abstraktere Überlegungen zur effektiven Förderung von Privatsektorentwicklung. In dieser Hinsicht tritt vor allem die IFC als Knowledge-Bank auf, an deren Policies sich die anderen DFIs orientieren. Nikolaus Schaefer bietet in seiner Arbeit einen tiefgehenden Einblick in die dahinterliegenden Prozesse (vgl. Schaefer 2010).

Lokale Gesellschaft/Investitionsumfeld

FMO betreibt keine Außenstellen und ist daher, laut eigenen Aussagen, auf ein hoch entwickeltes Partnernetzwerk angewiesen. Lokale NGOs spielen in diesem Zusammenhang jedoch keine erwähnenswerte Rolle und werden auch nicht ins Verfahren der Projektauswahl miteinbezogen. Die lokale Bevölkerung wird zwar von FMO in der Auflistung der relevanten Stakeholder genannt, jedoch ist nicht ersichtlich, über welche Kanäle ein direkter Kontakt zu dieser Gruppe hergestellt wird (vgl. FMO Web). Am ehesten erfolgt eine Einbeziehung über das Projektratingtool, welches die Auswirkungen der geplanten Investition auf die lokale Bevölkerung in die Projektentscheidung mit einfließen lässt. Unter Performance Standard 5 wird überprüft, inwieweit Beschwerdestellen eingerichtet wurden, an die sich die lokale Bevölkerung wenden kann (vgl. Scorecard Manual New Infra).

Gesellschaftsrechtlich ist die niederländische Entwicklungsbank in erster Linie der Hauptversammlung der Anteilseigner gegenüber zur Rechenschaft verpflichtet. Der Aufsichtsrat, als verlängerter Arm der Hauptversammlung, übt Kontrolle aus und ist beratend tätig. In diesem Zusammenhang weisen MitarbeiterInnen die Bank immer wieder auf seine Zusammensetzung hin: So seien nicht allein die Shareholder,

sondern auch wichtige Stakeholder vertreten. Dabei ist jedoch die Absenz der niederländischen Regierung im Aufsichtsrat verwunderlich. Weder das Finanzministerium (Mehrheitseigentümer FMOs) noch das Außenministerium (als wichtigster Stakeholder FMOs) sind vertreten.

In Zusammenhang mit dem operativen Geschäft der Entwicklungsbank sind die beiden Ministerien jedoch bedeutende Partner FMOs. Basis für diese „privilegierte“ Partnerschaft ist der zwischen dem niederländischen Staat und FMO geschlossene Vertrag. Er enthält wichtige Bestimmungen, wie beispielsweise die vom niederländischen Staat gewährte Garantie (im Falle einer finanziellen Notlage) oder die Koordinierung jener Zuschüsse zum Eigenkapital FMOs, die über einen Zeitraum von 15 Jahren (1991-2005) an die Entwicklungsbank geflossen sind. Gleichzeitig regelt der Vertrag ebenso Konsultations- und Informationspflichten der Bank gegenüber der niederländischen Regierung. So ist festgehalten, dass VertreterInnen beider Seiten zumindest zweimal jährlich in sogenannten Policy Meetings zusammenkommen, um strategische Fragen zur Policy der Bank zu besprechen. Gegebenenfalls können bei diesen Treffen auch die, für das operative Geschäft wichtigen, Policy-Prinzipien überarbeitet bzw. abgeändert werden. Weiters ist FMO im Zusammenhang mit verschiedenen Bestimmungen des Vertrages dazu verpflichtet, den zuständigen Ministerien interne Dokumente (zur finanziellen Lage der Institution, zur Entwicklung des Investitionsportfolios etc.) zu übermitteln.

Diese Art der formellen Konsultation bleibt der niederländischen Regierung vorbehalten. Kein anderer Share- bzw. vor allem Stakeholder hat die Möglichkeit, seine Anliegen auf ähnlich direkte Art und Weise an die Entwicklungsbank heranzutragen. So hat das niederländische Parlament keine Möglichkeit, direkte Anfragen – ohne den „Umweg“ über den Entwicklungsminister – an die Entwicklungsfinanzierungsinstitution zu richten.

Auf informeller Ebene sind vor allem die guten Kontakte der Entwicklungsbank zu anderen DFIs und zu niederländischen und internationalen Geschäftsbanken erwähnenswert. Aufgrund ähnlich gelagerter Interessen und sich daraus ergebender Kooperationsmöglichkeiten, haben sich in diesem Bereich verschiedene Foren herausgebildet, die der wechselseitigen Kommunikation dienen.

Mit weiteren Stakeholdern, insbesondere NGOs, besteht nur sehr eingeschränkter Kontakt, auch wenn vonseiten FMOs beteuert wird, dass grundsätzlich Interesse bestünde. Unter den KlientInnen FMOs werden in unregelmäßigen Abständen Zufriedenheitsstudien durchgeführt, um verwertbares Feedback zu erhalten. Der Kontakt zu anderen lokalen Stakeholdern (NGOs, die lokale Bevölkerung) muss, demgegenüber als nahezu inexistent bezeichnet werden.

8.5 Überblick: Entwicklungszusammenarbeit in Großbritannien

Großbritannien wird immer wieder als Beispiel für gut funktionierende Entwicklungszusammenarbeit gesehen. So schreibt etwa Meyer (2003): „Es besteht kein Zweifel, dass DfID heute in der internationalen Debatte zu den progressivsten und dominantesten bilateralen Gebern gehört.“ Entwicklungspolitik – oder genauer Armutsbekämpfung – hat heute in der Regierungsarbeit tatsächlich eine hohe Priorität (vgl. DAC 2006: 10). Diese Schwerpunktsetzung ist jedoch nicht eindeutig typisch für Großbritannien, sondern vielmehr einer politischen Konjunktur unterworfen: In den letzten Jahrzehnten hat sich gezeigt, dass die Ausgestaltung der britischen Entwicklungspolitik stark davon abhängt, welche Partei gerade die Regierung stellt. 1960 wurde in einem White Paper festgehalten, dass Entwicklung der beste Weg aus der Armut sei, woraufhin 1961 unter der Regierungsführung der Conservative Party das Department of Technical Cooperation eingerichtet wurde. Als 1964 Labour die Macht gewann, richtete die Regierung das Ministry of Overseas Development (ODM) mit eigenem Kabinettsminister ein, das bis 1970 Bestand hatte – dann übernahm die Conservative Party die Regierung wieder für eine Periode, löste das ODM auf und richtete stattdessen die Overseas Development Administration (UK-ODA⁶⁰) ein, die dem Foreign and Commonwealth Office unterstand. 1974 ging der Ball wieder zurück an die Labour Party, die das ODM wieder errichtete. Doch abermals währte dieser institutionelle Rahmen nur solange, bis es wieder zu einem Machtwechsel kam: Von 1979 bis 1992 regierte die Conservative Party, die das ODM zum wiederholten Male auflöste und seine Agenden wiederum in die UK-ODA verlegte. Ab 1997 schließlich hielt die Labour Party („New Labour“) wieder die

⁶⁰ Für gewöhnlich wird hier die Abkürzung ODA verwendet – um jedoch Verwechslungen mit der Abkürzung ODA für Official Development Assistance zu vermeiden soll die Overseas Development Administration hier mit UK-ODA abgekürzt werden.

Regierungsmehrheit. Sie gründete 1997 das Department for International Development (DfID) (vgl. UK Parliament: web; DfID: web).

Diese Zusammenfassung zeigt sehr deutlich den starken Einfluss von parteipolitischen Interessen auf die britische Entwicklungspolitik. Die derzeit prominente Stellung dieses Politikbereiches wird auf den „politische[n] Wille[n] von Premierminister Blair und Finanzminister Brown, die in einer Mischung aus sozialdemokratischem Solidaritätsdenken und realpolitischer Vision eine politische und moralische Verpflichtung gegenüber den Entwicklungsländern sehen“ (Meyer 2003) zurückgeführt. Gemeinsam mit dem Außenminister konnte so die notwendige starke Allianz geformt werden, um dieses komplexe und umfangreiche Problem thematisieren zu können (vgl. DAC 2006: 10). Tatsächlich verzeichnet das Politikfeld Entwicklungspolitik auch einen historischen Hochstand an öffentlicher Unterstützung (ebd.: 11). Dies ist jedoch kein Zufall, sondern kann wohl auf den bewusst partizipatorischen Ansatz des DfID zurückgeführt werden – die Information und Bildung der Zivilgesellschaft stellt einen Grundpfeiler der Strategie des Entwicklungsministeriums dar (vgl. Falk 2003: 16).

Der Schwerpunkt auf Armutsreduzierung wurde in zwei White Papers (1997: *Eliminating World Poverty: A challenge for the 21st century*; 2000: *Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the World's Poor*) ausgearbeitet und schließlich 2002 in einem Gesetz (International Development Act) festgeschrieben (vgl. Meyer 2003), womit die veraltete Gesetzesgrundlage von 1980 abgelöst wurde. Das Gesetz legt eine grundlegend neue Strategie fest, die nicht nur die Bekämpfung der Armut ins Zentrum rückt, sondern auch den Fokus auf „Hilfe“ durch einen Fokus auf „Entwicklung“ ersetzt. Zentral ist außerdem das ausdrückliche Verbot, die Mittel der Entwicklungspolitik in irgendeiner Weise für andere Zwecke als für die Entwicklungszusammenarbeit zu verwenden, etwa durch die Bindung von Hilfsgeldern an die Beteiligungen heimischer Unternehmen (vgl. DAC 2006: 22). Für die britische EZA ist das eine wichtige Neuerung, hatten doch noch bis in die späten 1990er Jahre Industrie und Unternehmen einen wesentlichen Einfluss auf die Verwendung der Gelder. Von ihnen wurde „zunehmend der Einsatz der EZ als Mittel der Exportförderung durchgesetzt. Strenge Lieferbindung gilt daher [...] im Wesentlichen für die gesamte Projekthilfe und den größten Teil der Programmhilfe“, schrieb Bendix (1998: 110) noch vor gerade einmal etwas mehr als zehn Jahren. Durch die neue Gesetzesgrundlage

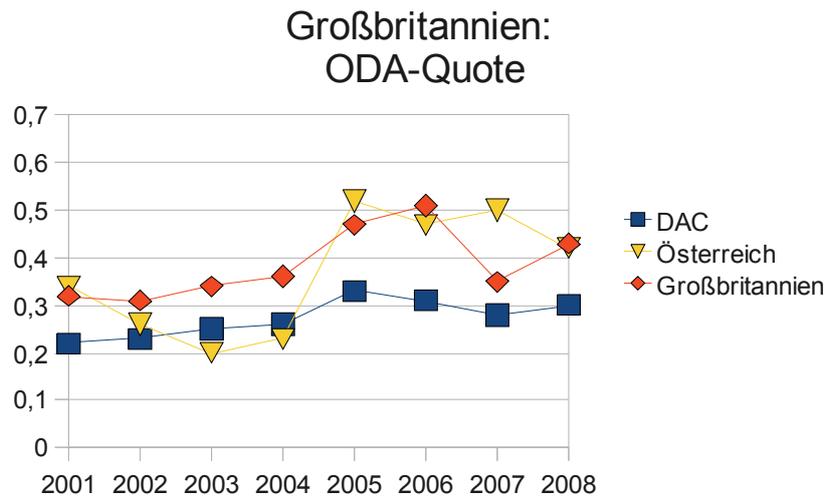
von 2002 soll sichergestellt werden, dass die Erfolge der britischen Entwicklungspolitik nicht mehr durch das gleichzeitige Verfolgen von allzu vielen Zielen gefährdet werden.

In der Förderpraxis äußert sich die (Haupt-)Zielsetzung der Armutsbekämpfung darin, dass ein größerer Anteil der Mittel in die ärmsten Länder (vor allem nach Subsahara-Afrika) fließen soll: als Ziel für die Budgetperiode 2005/06 wurde ein Anteil von 90% der bilateralen Mittel angepeilt (vgl. Meyer 2003:). Wirft man einen Blick auf die zehn größten Empfänger britischer ODA-Gelder (OECD/DAC 2006/07), so drängt sich allerdings der Verdacht auf, dass dieses Ziel noch nicht erreicht ist: nur fünf dieser zehn Länder standen auch tatsächlich auf der offiziellen Liste der Least Developed Countries (UN-OHRLLS: web). Dennoch dürfte die Erreichung dieses Zieles für Großbritannien möglich sein, schließlich liegt traditionell ein Schwerpunkt der britischen EZA auf den ehemaligen Kolonien, von denen ein großer Teil zu den ärmsten Ländern zählt (vgl. Nuschleler 2005: 496f).

Infokasten: ODA und ODA-Quote in Großbritannien

Im Jahr 2007 gab Großbritannien insgesamt über 4,9 Milliarden Pfund bzw. 9,8 Milliarden USD (zu laufenden Preisen) für die ODA-anrechenbare Entwicklungszusammenarbeit aus; davon entfielen 57% auf bilaterale Leistungen. Mit Abstand der größte Empfänger britischer ODA-Leistungen war Nigeria mit 1,8 Milliarden USD, gefolgt von Indien (538 Millionen USD), Afghanistan (258 Millionen USD), Äthiopien (228 Millionen USD) und Tansania (225 Millionen USD). Dies spiegelt den insgesamt sehr starken Fokus auf ehemalige britische Kolonien wider. Den Fokus auf die ärmsten Länder sieht man auch, wenn man die Zielregionen betrachtet: Insgesamt erhielt Subsahara-Afrika beinahe die Hälfte der britischen ODA-Zahlungen, LDCs und andere LICs erhielten 65% der ODA-Zahlungen – beziehungsweise sogar 86%, wenn nicht zuordenbare Gelder nicht mitgerechnet werden. Nach Verwendungszweck machten Entschuldungen mit etwa 20% der Gesamtausgaben den größten Anteil aus, aber auch Erziehung und Gesundheit (circa 18%) und andere soziale Infrastrukturleistungen (15%) sind gewichtige Posten (vgl. OECD/DAC 2006/07).

Großbritannien liegt mit seiner ODA-Quote (Official Development Aid in Relation zum BNE) regelmäßig weit über dem Durchschnitt der DAC-Länder, allerdings immer noch weit entfernt vom 0,7%-Ziel.



erreichte Großbritannien einen Spitzenwert

Abbildung 19: Großbritanniens ODA Quote im DAC-Vergleich
Quelle: eigene Darstellung nach OECD (2009)

von 0,51% und lag damit volle 0,2%-Punkte über dem Schnitt der DAC-Länder. Nach einem Einbruch auf nur mehr 0,35% im Jahr 2007 liegt der prognostizierte Wert für 2008 wieder bei 0,43% und damit immerhin wieder 0,13%-Punkte über der Vergleichsgruppe. Ein Vergleich mit Österreich zeigt ähnliche Werte der beiden Länder mit einer großen Ausnahme (2007)⁶¹. (Quelle: OECD 2009)

8.6 Stakeholder- und Shareholderbeziehungen: CDC

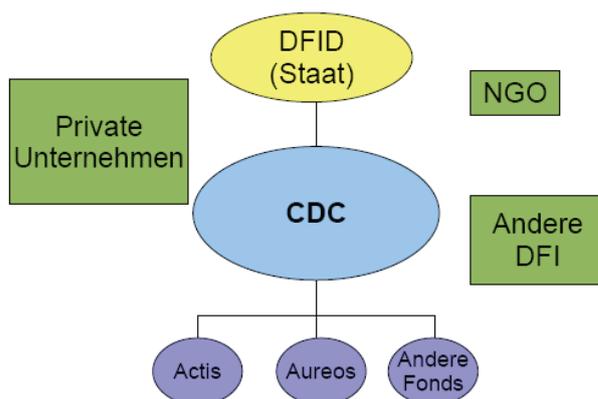


Abbildung 20: Die CDC und ihre Shareholder- und Stakeholder-Beziehungen

Quelle: Eigene Darstellung

Wie schon in den vorangehenden Kapiteln sollen nun auch für die CDC Shareholder- und Stakeholderbeziehungen beschrieben werden. Der Analyse vorangestellt wird ein kurzer Abriss über die auf den ersten Blick etwas undurchsichtig erscheinende rechtliche Konstruktion der britischen Entwicklungsfinanzierungsinstitution. Die CDC ist als PLC (public limited company, entspricht der

⁶¹Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass Schuldenerlässe in diesen letzten Jahren immer etwa die Hälfte der österreichischen ODA-Leistungen ausmachten.

österreichischen Aktiengesellschaft) konzipiert, deren einziger Shareholder das DfID (das Department for International Development bzw. Entwicklungsministerium) ist. Trotz der Konstituierung als PLC steht sie also zu hundert Prozent im öffentlichen Eigentum – „a private company publicly owned“ (JHi): Sie arbeitet mit öffentlichem Kapital – zwar bekommt sie keine laufende Unterstützung der Regierung mehr (das letzte Mal im Jahr 1995), aber ihr Startkapital wurde vom Staat – und damit von den SteuerzahlerInnen – zur Verfügung gestellt. Dieses Wirtschaften mit öffentlichen Geldern ist der Grundstein der vehementen Kritik, die im Jahr 2009 vor allem in Form von Untersuchungen des National Audit Office (britischer Rechnungshof), des National Accounts Committee und der Negativberichterstattung in den Medien laut wurde (in diesem Kapitel soll später noch näher darauf eingegangen werden) (vgl. National Accounts Committee 2008).

Die CDC selbst sieht sich nicht als klassische öffentliche Organisation, sondern eher in einem Graubereich zwischen privatem und öffentlichem Unternehmen angesiedelt. Einfluss auf diese Sicht hat wahrscheinlich auch, dass die MitarbeiterInnen fast durchgängig aus dem Privatsektor (z.B. von McKinsey oder KPMG) rekrutiert wurden, viele haben einen Private-Equity-Background, nur die wenigsten kommen aus einem entwicklungspolitik-nahen Feld (vgl. SP). Zwar wird eingeräumt, dass die Finanzierung der CDC durch öffentliche Gelder bzw. Steuern erfolgt(e), allerdings definieren sich die CDC-MitarbeiterInnen keinesfalls als BeamtInnen, sondern klar als Privatangestellte. Als logische Konsequenz dieser Perspektive schulden sie ihre Arbeitsleistung nicht der Öffentlichkeit, sondern einem privaten Unternehmen, deren einziger Aktionär die Regierung ist (vgl. SP und RL). So sagt etwa Richard Laing: “Just happens that we only have one shareholder, and that is the UK government.” (RL)

In der medialen Öffentlichkeit wird dieses Verständnis der MitarbeiterInnen als Privatangestellte aber nicht geteilt: "Mr Laing is a public servant, employed by the UK government's Department for International Development to run the organ that started life in 1948 as the Colonial Development Corporation" (Johnson 2009). Das

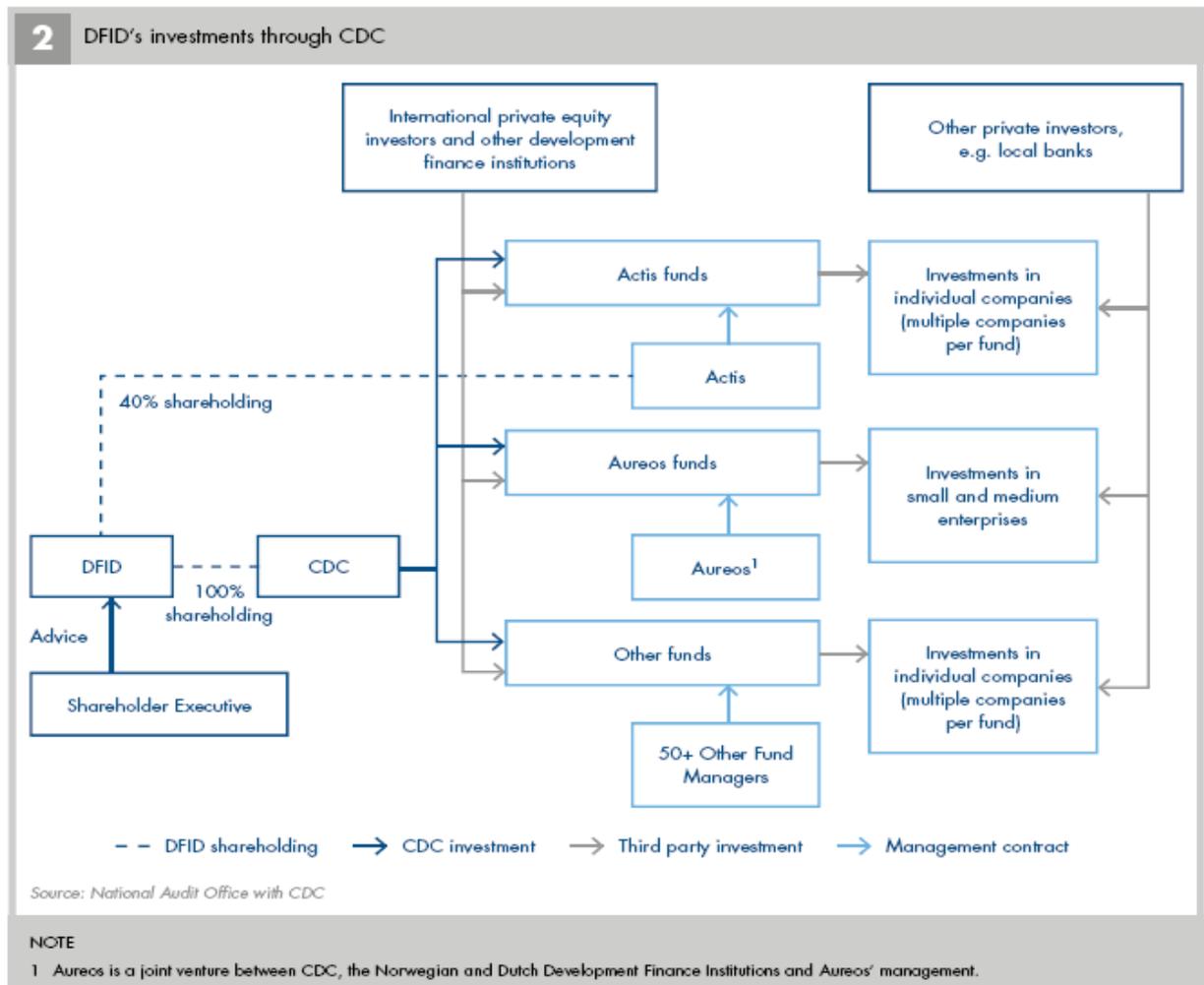


Abbildung 21: Investitionen des DfID über die CDC und ihre Fonds.

Quelle: National Audit Office (2008: 9)

Rollenverständnis der MitarbeiterInnen dürfte unter anderem auch dazu führen, dass zuerst eine Identifikation mit Unternehmen und Unternehmensziel (Profit) erfolgt und bestenfalls in zweiter Linie eine Identifikation mit dem Ziel, entwicklungspolitische Erfolge zu erzielen. Daraus ergibt sich in weiterer Folge auch nur ein geringes Ausmaß an (empfundener) Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit, da die Resultate der Arbeit (i.e. die Profite) ohnehin veröffentlicht werden.

Die Bestrebungen der britischen Regierung die CDC Ende der 90er/Anfang der 2000er Jahre zu privatisieren, schlug fehl. Um die Privatisierung voranzutreiben

wurden damals verstärkt Menschen aus dem Private Equity Business mit Erfahrung in Emerging Markets rekrutiert – wie etwa Interviewpartner und heutiger CEO Richard Laing, der im Jänner 2000 als Finance Director angeworben wurde. Anfang 2000 scheiterte die Privatisierung, weil Investitionen in den Emerging Markets noch nicht so gut liefen wie einige Jahre später und die CDC im Private Equity Business noch keine große Erfolgsgeschichte vorweisen konnte (sie hatte zu dieser Zeit vor allem in Debts investiert). „But the privatisation was only going to make sense if we enhanced our returns. To enhance our returns, we went from debt into equity” (RL).

Dies hat sich nun geändert und eine Privatisierung der CDC wird von deren MitarbeiterInnen nach wie vor gewünscht. Ein Dreieinhalb-Milliarden-Business zu verkaufen wäre auch ein gutes Geschäft für die marode Finanzlage der britischen Regierung, meint Richard Laing (RL).

8.6.1 Shareholder: DfID

Die CDC steht im hundertprozentigen Eigentum des DfIDs, des Departments für International Development, dieses ist für die internationalen Hilfsprogramme Großbritanniens zuständig und zielt auf Armutsreduzierung ab. Es wurde 1997 gegründet und wird von einem „Cabinet Minister“ angeführt. Das NAO (National Audit Office = britischer Rechnungshof) überwacht die Finanzen des Ministeriums und erstattet Bericht an das Parlament und das Public Accounts Committee. Im Parlament ist das International Development Committee für das DfID zuständig: es überprüft den Jahresbericht und stellt Anfragen zu den Bereichen, die im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums liegen (vgl. DfID: web). Eines der wichtigsten Instrumente des DfIDs im Bereich Privatsektorentwicklung in Entwicklungsländern ist die CDC. DfID erwartet, dass alle CDC-Investitionen zu ihrem höchsten Organisationsziel, nämlich Armutsreduzierung, beitragen (vgl. National Audit Office 2008: 4).

1.1.1.2 Lenkungsmöglichkeiten des Entwicklungsministeriums

Einmal pro Quartal finden planmäßige Treffen zwischen CDC und DfID statt, im Rahmen derer der aktuelle Stand der CDC und die Einhaltung der Regierungsvorgaben besprochen werden; bei Bedarf werden auch zusätzliche Termine arrangiert (SP). Der Einfluss des DfID auf die CDC unterteilt sich in fünf verschiedene Aspekte:

- Vorgabe der Investment Policy
- Festsetzung der Business Principles
- Bestimmung des Gehaltsrahmens
- Vorgabe der „overarching responsibilities for the chair“, die jedes Jahr neu besprochen werden
- Gemeinsames *Memorandum of Understanding*, das festlegt, wie die CDC arbeiten soll

In letzter Zeit sollen für alle fünf Teilbereiche strengere Standards vereinbart worden sein (vgl. Nemat Shafik in Public Accounts Committee 2009).

Den größten Teil ihres Einflusses übt das Ministerium, wie CDC CEO Richard Laing meint, bei der Festlegung der Investment Policy aus. Diese besteht aus zwei Bereichen: Einerseits bestimmt das DfID die geographischen Schwerpunkte (also die 75%/50%-Regel). Die Formulierung der Policy liegt allein beim DfID (RL: „they dictate that essentially“), auch wenn es vor der Festsetzung der Regelungen Konsultationen mit der CDC gibt. Andererseits umfasst es den Investment Code, also das, was auch als Geschäftsgrundsätze oder Best Practices bekannt ist – darin werden die Grundsätze der ESG-Politik festgehalten, die Fragen der sozialen, Umwelt- und Governancestandards betrifft. Auch in diesem Bereich entscheidet nach Beratungen mit der CDC in letzter Instanz das DfID. Dieser strategische Rahmen wird in einem schriftlichen Dokument festgehalten und etwa alle fünf Jahre überarbeitet (vgl. RL). Für das DfID war der finanzielle Erfolg lange Zeit der Indikator für den development impact – hauseigene Studien hatten gezeigt, dass diese beiden Faktoren Hand in Hand gehen. Auch Untersuchungen der International Finance Corporation innerhalb einer Fünfjahresperiode über 469 ihrer Investments haben gezeigt, dass Financial Return und Verbesserungen im Privat Sektor Development oft zusammenfallen. Das Public Accounts Committee (Public Accounts Committee 2009: 14) stellt jedoch fest: „However, the research also showed that profitability was not strongly correlated with environmental and social performance or wider economic benefits.“ Im Jahr 2004 haben sich das DfID und die CDC an einen Tisch gesetzt um Pläne zu erstellen, die eine compliance mit ethischen Investmentprinzipien sicher stellen sollten. Dies blieb aber weitgehend bei der Theorie, diese Effekte werden vom DfID kaum bewertet und kontrolliert (vgl. ebd. 2009: 3).

Abgesehen von diesen Vorgaben hat das DfID so gut wie keinen Einfluss auf das tägliche Geschäft, insbesondere nicht auf die einzelnen Investitionsentscheidungen. Dies wird (laut CDC) vom DfID selbst damit gerechtfertigt, dass den öffentlich Bediensteten das nötige Wissen und Know-How fehle, um gute Investitionsentscheidungen treffen zu können (vgl. RL). Shonaid Jemmett-Page, Chief Operating Officer der CDC, erklärt: „No, they are not there to run as micromanagers on a day to day basis. They have set the investment policy, which says where we must invest in terms of geographies, and how much we can put into, you know, each area [...] no they don't have a say where we should invest” (SP).

1.1.1.3 DfID im CDC Board

Auf die Zusammensetzung des Boards hat das DfID sehr wohl Einfluss: Es hat das Recht, zwei non-executive directors des Boards (Anmerkung: eine PLC hat dem britischen Modell folgend nur ein Board, nicht wie etwa in Österreich einen Aufsichtsrat und einen Vorstand) zu ernennen; zudem ist die Zustimmung des DfID für den Chairman erforderlich. Diese DirektorInnen sind keine PolitikerInnen oder BeamtInnen, es sitzt also beispielsweise keinE MitarbeiterIn des DfID oder keinE NGO-AngehörigeR im Board der CDC, sondern es handelt sich durchgehend um Menschen aus dem Privatsektor. Insgesamt besteht das Board der CDC aus dem Chairman und einem/einer StellvertreterIn, dem CEO, sowie aus vier non-executive directors. (CDC 2008: 42f). Die MitarbeiterInnen der CDC sind nur dem Board gegenüber verantwortlich, nicht aber dem DfID direkt (vgl. RL). In Anbetracht der Tatsache, dass das Board quasi die einzige Einflussmöglichkeit der Regierung auf die CDC darstellt, muss daran gezweifelt werden, ob diese Konstellation dem DfID tatsächlich einen maßgeblichen Einfluss über die CDC ermöglicht (der über die Verordnung von allgemeinen Strategien hinaus geht). Verwunderlich ist dies im anglosächsischen Kontext allerdings nicht: vielmehr als in Österreich gibt es hier eine allgemeine ablehnende Haltung gegenüber politischem Einfluss auf privatwirtschaftliche Aktivitäten (vgl. JHi).

Hier soll außerdem auf das Kapitel Evaluierung vorgegriffen und darauf hingewiesen werden, dass die Evaluierungen der Investitionstätigkeit des Funds der Öffentlichkeit nicht zugänglich sind. Gerechtfertigt wird dies damit, dass die Dokumente sensible

und vertrauliche Daten der Unternehmen enthalten, in die die CDC über ihre Fonds investiert hat, und dass die Veröffentlichung dieser Daten einen groben Wettbewerbsnachteil für die betreffenden Unternehmen bedeuten könnte. Die Dokumente sind nur dem Board zugänglich, auch DfID hat keinen Zugriff auf sie (vgl. RL).

1.1.1.4 Hands-Off-Strategie

Wie viel Einfluss die Regierung dann aber tatsächlich auf die CDC ausüben will, ändert sich von Zeit zu Zeit: phasenweise verfolgt DfID eine „hands-off“ Strategie, phasenweise wird (seitens des DfID) eine nähere Kooperation gewünscht. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die DFI mit negativer Berichterstattung in die Medien kommt. Die CDC hingegen ist der Ansicht, dass sie umso besser arbeiten kann, je weiter weg DfID von ihrer eigentlichen Geschäftstätigkeit ist (vgl. RL, SP). Eine engere Zusammenarbeit mit dem DfID (die unter anderem im National Audit Office – Report gefordert wird, der später beschrieben wird), können sich die Chief Executives der CDC auf keinen Fall vorstellen (vgl. RL). Es wird argumentiert, dass das DfID ohnehin den strategischen Rahmen vorgibt – die genaue Umsetzung sollte dann, dem Arrangement als PLC entsprechend, nur der CDC obliegen. Insofern könne es auch keine Berechtigung dafür geben, dass konkrete Geschäftsinformationen in die Hände der Politik kommen, das könne lediglich Potenzial zu Veruntreuung geben und damit andere InvestorInnen abschrecken. „My biggest concern is that DfID try and get more involved in the day-to-day issues. And I think that would be a big mistake“, sagt etwa Richard Laing. Die BeamtInnen in der leitenden Ebene des DfIDs würden das verstehen und es als klaren Bruch des Abkommens mit der Regierung, in welchem die CDC als plc konzipiert wurde, sehen, jene der mittleren und unteren Ebene aber nicht. Wenn etwa Telefonanrufe von DfID-BeamtInnen mit Abfragen über Fondsdetails kommen, gibt Richard Laing seinen MitarbeiterInnen einen Tipp: „They should not answer the question actually“ (RL), vor allem weil diesen DfID-MitarbeiterInnen das nötige Wissen fehle und dadurch die derzeitige Konstruktion, die ja eine Art Mittelweg zwischen Privatisierung und Regierungsorganisation darstellt, unterwandert werden würde. Sollte das Ministerium schwerwiegende Einwände gegen eine bestimmte Investition haben, so wird darüber zwar beraten und die Einwände werden geprüft, die letzte Entscheidung liegt jedoch beim Board (vgl. SP).

John Hilary von War on Want deutet die 75%-Policy als Beweis dafür, dass die britische Regierung die CDC immer noch klar als Teil ihres Hilfsprogrammes ansieht, da diese Regelung an die Agenda der Regierung angelehnt ist (mehr Hilfe für die ärmsten Länder, siehe MDGs). Damit lasse sich die Argumentation des Ministeriums entlarven, die CDC stehe als PLC weitgehend abseits des Regierungseinflusses und es werde noch unerklärlicher, warum die CDC keinerlei Informationen zu ihrem entwicklungspolitischen Effekt abliefern muss – anders als bei nahezu allen anderen Regierungsprojekten bzw. -programmen gibt es hier keine einzige offizielle Kennzahl, die die CDC erfüllen muss. Es könnte also durchaus auch im Interesse der Regierung liegen, dass die CDC weitgehend unabhängig operiert und die Regierung nur richtungsgebenden Einfluss hat – auf diese Art erhofft man sich im DfID eventuell, nicht für (im Finanzsektor immer wieder vorkommende) Verluste o.ä. verantwortlich gemacht zu werden. Auch Richard Brooks vermutet, dass das DfID gar keinen besseren Zugriff haben möchte – möglicherweise weil es der CDC gelungen ist, sie durch geschicktes PR zu überreden. Er fordert daher, dass das Parlament mit seinen unterschiedlichen Ausschüssen mehr Rechte bekommen sollte. Das würde das Anreizproblem der Regierung zumindest ein wenig lindern (vgl. JHi).

Auch in einer Radiosendung der BBC wird von einem konservativen Parlamentarier angesprochen, dass das DfID viele Daten nicht besitzt, über die sie seiner Meinung nach schon verfügen sollte, um eine ausreichende Kontrolle sicher stellen zu können (vgl. BBC 2008).

1.1.1.5 Knappe Ressourcen

Ein weiterer Grund für mangelndes Supervising sind knappe personelle Ressourcen im DfID: Dort sind nur 1,5 Planstellen für die Aufsicht über die CDC reserviert. Es ist jedoch fraglich, ob Kontrolle tatsächlich passiert. Möglicherweise sind diese 1,5 Arbeitsplätze auf viele Personen aufgeteilt, so dass viele MitarbeiterInnen die Agenda als „Zusatzaufgabe“ haben, sich aber niemand tatsächlich zuständig fühlt und diese Aufgabe überhaupt nicht verfolgt wird (vgl. RB). Das Splitten der 1,5 reservierten Stellen auf mehrere Personen wird vom DfID bestätigt: „The 1.5 is part of many people’s time. It is a team of many people with different skill sets.“ (Public Accounts Committee 2009: Ev 11).

Auch die NAO kritisiert die knappen Kapazitäten, die für das Monitoring zur Verfügung gestellt werden:

„Capacity has been particularly stretched as the Department identified and progressed changes in CDC's Investment Policy and governance since late 2006, and less than that required for shareholder oversight and direction given the risk and complexity inherent in a £2.7 billion investment business.” (National Audit Office 2008: 7).

Der CDC dürfte in den letzten Jahren vom DfID kaum Aufmerksamkeit geschenkt worden sein. Weil es der CDC wirtschaftlich sehr gut ging und die Regierung schon seit 1995 keine finanziellen Zuschüsse mehr geben musste, wurde sie als Erfolgsprojekt angesehen: "They haven't kept an eye on them. Government department in general won't do anything unless you start asking questions, but nobody has." (RB)

8.6.2 Stakeholder der CDC

1.1.1.6 Staatliche AkteurlInnen

Parlament

Die Informationsverpflichtungen, die die CDC gegenüber dem Parlament hat, sind größtenteils von den Pflichten gegenüber dem DfID abgeleitet und beschränken sich auf die Veröffentlichungen, die auch der Öffentlichkeit zugänglich sind, also beispielsweise den Jahresbericht (vgl. RL). Dies ist die in GB übliche Konstruktion für Unternehmen, die in Staatsbesitz sind – „the normal system of asking questions in parliament doesn't apply. MPs are told to go and ask directly which doesn't put it on the public record and it just doesn't get done” (RB).

Als Beispiel für die Schwierigkeit die CDC parlamentarisch zu kontrollieren sollen hier exemplarisch die Anfragen von zwei Parlamentariern beschrieben werden: Der liberale Parlamentarier Michael Moore, der sich mit internationaler Entwicklung beschäftigt, verfolgte die Absicht herauszufinden, ob die Vorteile, die sich durch das Zwischenschalten von Steuerparadiesen durch die CDC ergeben, die Nachteile für die lokalen Regierungen wegen nicht gezahlter Steuern übertreffen. Um dies zu überprüfen forderte er beim Parlament die Unterlagen aller Sub-Unternehmen der CDC an, bekam sie aber nicht. Nur mit Hilfe der Unterlagen lassen sich die

Beweggründe der CDC für die Ansiedlungen in Steuerparadiesen ergründen und Fragen wie: „Lässt sich von dort leichter investieren? Möchte man Steuern umgehen? Bleibt dadurch mehr Geld für die Projekte in den Entwicklungsländern?“ nachgehen. Der DfID-Staatssekretär gab als Reaktion auf die Anfrage an, dass das DfID selbst nicht über die Daten verfüge, was Michael Moore, der selbst über jahrzehntelange Erfahrung in der Buchhaltung verfügt, sehr verwundert: „I can't remember a single occasion when the parent company didn't have all sets of all its subsidiary companies' accounts in their possession.“ (vgl. BBC 2008).

Auch der konservative Parlamentarier Tim Loughton, der keineswegs ein Privatisierungsgegner ist, kritisiert stark, dass es CDC und vor allem auch ACTIS (noch zu 40 Prozent im Staatsbesitz) an Transparenz fehle. „I've asked a great many parliamentary questions to the Department For International Development, and I've had an awful lot of rather evasive answers.[...] And a lot of information has been denied to myself and other people who have asked for it.“ Er erklärt, dass er ein gewisses Maß an Zurückhaltung an Informationen verstehen kann, aber es doch die Aufgabe der Regierung sei, den SteuerzahlerInnen rechenschaftspflichtig zu sein, wie das Unternehmen agiert und wer davon profitiert (vgl. BBC 2008:19).

National Audit Office

Das National Audit Office (der britische Rechnungshof) untersucht und kontrolliert öffentliche Ausgaben im Auftrag des britischen Parlaments und ist vollständig unabhängig von der Regierung. Es überprüft die Zahlen aller Government Departments und auch die anderer öffentlicher Organisationen. „Our work saves the taxpayer millions of pounds every year: at least £9 for every £1 spent running the office.“ (National Audit Office 2008:2).

Diese Überprüfungen sind aber nicht in regelmäßigen Abständen vorgesehen – im Jahr 2008 unterlag auch die CDC einer Evaluierung durch das NAO (oder vielmehr über die Aufsicht des DfID über die CDC, da die NAO über die CDC selbst keine Kontrollerlaubnis besitzt (vgl. RL)), an deren Ende ein Report stand. Inhaltlich wird darauf noch im Kapitel Evaluierung näher eingegangen. Durch Initiative des Parlaments könnte dem NAO die Möglichkeit gegeben werden die CDC direkt zu kontrollieren (vgl. RB).

1.1.1.7 Nicht-staatliche AkteurInnen

Fonds und Privatwirtschaft

In den Augen der CDC stellt die Privatwirtschaft und hier insbesondere die FondsmanagerInnen der CDC die wichtigsten Stakeholder dar. Das verdeutlicht ein Zitat aus dem Development Report der CDC (CDC 2009a: 93; Hervorhebungen AG/KH): „CDC also measures the extent to which CDC as an organisation is helping to attract commercial investors to poor countries and the added value CDC brings to *fund managers* in emerging markets by *helping them* shape their investment theses, recruit specialist staff, improve upon their ESG management systems or in other ways“. Verständlich wird das einerseits durch das ideologiegeladene Bild, das die CDC vom privaten Sektor hat und andererseits wohl auch durch die Tatsache, dass CDC-Mittel bedeutenden Volumens durch Fonds gemanagt werden deren Spitze sich aus früherem CDC-Personal rekrutiert (siehe dazu Kapitel Evaluierung).

NGOs

Nichtregierungsorganisationen bei Investitionsentscheidungen einzubinden oder sie bei bestimmten Fragen zu konsultieren ist in der Struktur und auch in der täglichen Praxis der CDC in keiner Weise vorgesehen „That works the other way. Richard Laing is on the board of the Overseas Development Institute, which is a think tank as well.“ (RB) Nicht die NGOs geben der CDC einen Input, sondern der Chief Executive beeinflusst mit seinen Ideen die entwicklungspolitische Szene.

Ebenso wie in Deutschland beschäftigen sich auch in Großbritannien nur wenige NGOs mit der CDC und wenn, dann nur sehr fragmentarisch. Eine davon ist War On Want, die einen alternativen Report über einen Fonds (Globeleq) herausgegeben hat, der im Evaluierungskapitel noch näher beschrieben wird. Kritik der NGOs wird von der CDC-Chefebene nicht allzu ernst genommen und man fühlt sich oft missverstanden. So meint etwa Richard Laing in Bezug auf die Diskussion rund um Steueroasen: “lots of NGOs have just got this matter completely wrong – they have not thought it through” (RL).

Medien

Anders als in Deutschland spielen im britischen Politikfeld Entwicklungsfinanzierung – zumindest temporär – auch die Medien eine Rolle. Vor allem der Journalist Richard

Brooks, der für Guardian und Private Eye schreibt, beschäftigte sich in den letzten Jahren eingehend mit den Vorgängen in und rund um die CDC. Auch andere namhafte Zeitungen wie die Financial Times, Sunday Times oder die bereits zitierte BBC griffen einzelne Themen auf. Die CDC vermeidet es sich mit den Medien auseinanderzusetzen, so wurde etwa Richard Brooks noch nie ein Interviewtermin gewährt, auch die Einladung der CDC an Radiosendungen teilzunehmen wurde von VertreterInnen der leitenden Ebene abgelehnt (vgl. RB, BBC). Eine genauere Beschreibung der kritischen Berichterstattung findet sich im Kapitel Externe Evaluierung.

Lokale Gesellschaft/Investitionsumfeld

Beziehungen zu den Unternehmen, in die CDC über ihre Fonds investiert, werden nur relativ sporadisch gepflegt (vgl. RL, SJ) – umso weniger gibt es systematische Kontakte zum Umfeld, in dem diese Unternehmen agieren. Die CDC hat keine Möglichkeit vorgesehen, um in den Dialog mit der lokalen Zivilbevölkerung zu treten und diese um ihre Erfahrungen mit CDC-Investitionen zu befragen, obwohl ihr Engagement im Endeffekt dieser Gruppe zu Gute kommen sollte. Die Annahme, dass hohe Profite der Projektunternehmen schlussendlich auch der lokalen Bevölkerung zu Gute kommen, machen diesen Kontakt in den Augen der CDC überflüssig.

8.7 Stakeholder- und Shareholderbeziehungen:

Zusammenfassung

Der Shareholder der CDC ist die britische Regierung in Form des Entwicklungsministeriums DfID. Anders bei der DEG: In ihrem Fall ist die KfW-Bankengruppe zwischen Staat und DFI geschaltet, diese befindet sich jedoch selbst in öffentlichem Eigentum. Die DEG empfindet es als großen Vorteil, sich im direkten Eigentum der KfW zu befinden, da sie auf diese Weise von deren materiellen und immateriellen Ressourcen profitieren kann und pflegt sehr gute und enge Kontakte zu ihrem Shareholder. Das BMZ sieht sich durch diese Konstruktion lediglich als „wichtigsten Stakeholder“ der DEG, der durch gesetzliche Regelungen aber die Möglichkeit hat, entwicklungspolitische Steuerungsaufgaben wahrzunehmen; der Einfluss reicht jedoch für gewöhnlich nicht ans tägliche Geschäft der DFI heran. Andere staatliche Stakeholder sind diverse Ministerien, die vom BMZ einbezogen

werden können sowie das Parlament, dem die DEG jedoch nicht direkt verantwortlich ist.

Als wichtigste nicht-staatliche Stakeholder können verschiedene Nichtregierungsorganisationen (mit ihnen wird der Dialog gesucht), private Unternehmen in Deutschland und in den Partnerländern sowie andere DFI, mit denen Kooperation gewünscht wird, genannt werden. Zur betroffenen lokalen Bevölkerung, die nach gängiger Stakeholder-Definition jedenfalls in diese Liste aufgenommen werden muss, pflegt die DEG keine direkten regelmäßigen Kontakte.

Anders als die DEG ist die CDC mit ihrem Eigentümer nicht zufrieden, da politischer Einfluss als schlecht bewertet wird – lieber wäre die DFI voll privatisiert. Die Beziehung zum DfID ist nicht sehr eng, der Shareholder gibt vor allem die Rahmenbedingungen für die Investitionstätigkeit vor, hat ansonsten aber relativ wenig Einblick und kaum Einfluss auf das Tagesgeschäft der CDC. An staatlichen Stakeholdern ist zunächst das parlamentarische Public Accounts Committee im House of Commons zu nennen, das sich als politische Kontrollinstanz sieht, demgegenüber die CDC jedoch keine Informations- oder andere Reportingpflichten hat – der Zugriff kann hier nur über die Rechenschaftspflicht des DfID laufen. Ähnliches gilt für das National Audit Office, das britische Pendant zum Rechnungshof – auch dieses kann die CDC nur über einen Umweg, über das DfID, kontrollieren. Nicht-staatliche Stakeholder bezieht die CDC, anders als ihre deutsche Verwandte, so gut wie gar nicht in ihre Arbeit ein. Als wichtigste Stakeholder werden die Fonds gesehen: ihnen und dem eigenen Profit gegenüber hat sie aus ihrer Perspektive die größte Verantwortung. NGOs und verschiedene Medien, allen voran Private Eye, versuchen immer wieder in Kontakt mit der CDC zu treten und eine zivilgesellschaftliche Watchdog-Funktion wahrzunehmen, an dieser Beziehung gibt es jedoch seitens der CDC kein Interesse. Ähnliches gilt für jenen Stakeholder, der eigentlich die wichtigste Rolle spielen sollte, nämlich die lokale Bevölkerung: zu dieser gibt es keinen Kontakt, was durch den stark kommerziell geprägten PSD-Ansatz der DFI auch nicht nötig scheint.

Gesellschaftsrechtlich ist die niederländische Entwicklungsbank in erster Linie der Hauptversammlung der Anteilseigner gegenüber zur Rechenschaft verpflichtet. Der

Aufsichtsrat, als verlängerter Arm der Hauptversammlung, übt Kontrolle aus und ist beratend tätig. In diesem Zusammenhang weisen MitarbeiterInnen die Bank immer wieder auf seine Zusammensetzung hin: So seien nicht allein die Shareholder, sondern auch wichtige Stakeholder vertreten. Dabei ist jedoch die Absenz der niederländischen Regierung im Aufsichtsrat verwunderlich. Weder das Finanzministerium (Mehrheitseigentümer FMOs) noch das Außenministerium (als wichtigster Stakeholder FMOs) sind vertreten.

In Zusammenhang mit dem operativen Geschäft der Entwicklungsbank sind die beiden Ministerien jedoch bedeutende Partner FMOs. Basis für diese „privilegierte“ Partnerschaft ist der zwischen dem niederländischen Staat und FMO geschlossene Vertrag. Er enthält wichtige Bestimmungen, wie beispielsweise die vom niederländischen Staat gewährte Garantie (im Falle einer finanziellen Notlage) oder die Koordinierung jener Zuschüsse zum Eigenkapital FMOs, die über einen Zeitraum von 15 Jahren (1991-2005) an die Entwicklungsbank geflossen sind. Gleichzeitig regelt der Vertrag ebenso Konsultations- und Informationspflichten der Bank gegenüber der niederländischen Regierung. So ist festgehalten, dass VertreterInnen beider Seiten zumindest zweimal jährlich in sogenannten Policy Meetings zusammenkommen, um strategische Fragen zur Policy der Bank zu besprechen. Gegebenenfalls können bei diesen Treffen auch die, für das operative Geschäft wichtigen, Policy-Prinzipien überarbeitet bzw. abgeändert werden. Weiters ist FMO im Zusammenhang mit verschiedenen Bestimmungen des Vertrages dazu verpflichtet, den zuständigen Ministerien interne Dokumente (zur finanziellen Lage der Institution, zur Entwicklung des Investitionsportfolios etc.) zu übermitteln.

Diese Art der formellen Konsultation bleibt der niederländischen Regierung vorbehalten. Kein anderer Share- bzw. vor allem Stakeholder hat die Möglichkeit, seine Anliegen auf ähnlich direkte Art und Weise an die Entwicklungsbank heranzutragen. So hat das niederländische Parlament keine Möglichkeit, direkte Anfragen – ohne den „Umweg“ über den Entwicklungsminister – an die Entwicklungsfinanzierungsinstitution zu richten.

Auf informeller Ebene sind vor allem die guten Kontakte der Entwicklungsbank zu anderen DFIs und zu niederländischen und internationalen Geschäftsbanken

erwähnenswert. Aufgrund ähnlich gelagerter Interessen und sich daraus ergebender Kooperationsmöglichkeiten, haben sich in diesem Bereich verschiedene Foren herausgebildet, die der wechselseitigen Kommunikation dienen.

Mit weiteren Stakeholdern, insbesondere NGOs, besteht nur sehr eingeschränkter Kontakt, auch wenn vonseiten FMOs beteuert wird, dass grundsätzlich Interesse bestünde. Unter den KlientInnen FMOs werden in unregelmäßigen Abständen Zufriedenheitsstudien durchgeführt, um verwertbares Feedback zu erhalten. Der Kontakt zu anderen lokalen Stakeholdern (NGOs, die lokale Bevölkerung) muss, demgegenüber als nahezu inexistent bezeichnet werden.

9 Externe Evaluierung

Auch von externer Seite fehlen sowohl bei DEG, als auch bei CDC umfassende Evaluierungen; FMO wird alle fünf Jahre im Auftrag der niederländischen Regierung extern evaluiert. In letzter Zeit ist vor allem in Bezug auf die CDC aufgrund von verstärkter medialer Berichterstattung Kritik laut geworden und es wurden auch amtliche Evaluierungen von staatlicher Seite durchgeführt. Darauf soll im folgenden Kapitel eingegangen werden.

In diesem Teil der Arbeit kommt wieder die Rolle der Shareholder und Stakeholder im Spiel, die schon im Implementierungsteil charakterisiert wurden. Regelmäßiges Feedback von außen ist bei CDC und DEG von staatlicher Seite nicht vorgesehen, dies ist insbesondere interessant, weil beide – zumindest indirekt – dem Staat gehören. Auch von Seiten der NGOs kommt keine konstante Evaluierung – ihnen fehlen die personellen Ressourcen dazu. Trotzdem sollen sie, sowie die Medien auch, in dieser deskriptiven Analyse berücksichtigt werden, denn wie Schneider/Janning (2006) feststellen, gewinnen AkteurInnen abseits des Staates in politischen Entscheidungsprozessen immer mehr an Bedeutung. Die Kritik von Nichtregierungsorganisation und Medien wird mangels Institutionalisierung anhand von einzelnen Beispielen aufgezeigt werden. Schließlich soll auch noch kurz die externe betriebswirtschaftliche Prüfung angesprochen werden. Das Kapitel wird mit der Frage, wie transparent die DFIs sind, abgeschlossen.

9.1 Externe Evaluierung der DEG

9.1.1 Gutachten durch das BMZ

2004 wurde eine vom BMZ in Auftrag gegebene Studie, mit dem Ziel der Untersuchung entwicklungspolitischer Wirkungen und der Bewertung des Beitrags zu den entwicklungspolitischen Zielen der Bundesregierung, herausgebracht. Ihr waren vier detaillierte Projektstudien in unterschiedlichen Ländern vorangegangen (vgl. BMZ 2004). Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das BMZ der DEG ein positives Zeugnis ausstellt: es betont vor allem die gesamtwirtschaftlichen Effekte (Staatseinnahmen, Volkseinkommen, Nettodeviseneffekte und Beschäftigungseffekte), die die DEG durch ihre Tätigkeit in den jeweiligen Ländern

erzielt und stellt einen indirekten Beitrag zu Armutsreduzierung und Verfolgung der Millennium Development Goals fest.

Nichtsdestotrotz gibt das BMZ auch Empfehlungen ab; wobei vor allem eine gewünschte stärkere Fokussierung auf entwicklungspolitische Wirkungen hervorgehoben wird. Dies inkludiert eine bessere entwicklungspolitische Anreicherung der DEG-Berichterstattung, noch stärkeren Austausch von länder- und sektorbezogenen Informationen zwischen den einzelnen EZ-Institutionen, und der DEG soll ein eigenes Instrument und Budget zur Verfügung gestellt werden, „um Unternehmen mit „kleinen Schwächen“, aber entwicklungspolitisch interessanten Vorhaben, gezielt und konkret zu unterstützen, und somit auch „bankable“ zu machen, was die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Instruments DEG insgesamt stärken könnte.“ (vgl. BMZ 2004) Evaluierungen dieser Art durch das BMZ sind nicht auf regelmäßiger Basis vorgesehen.

Die Forderung des BMZ an die DEG, ihre Technical Assistance (Begleitmaßnahmen zur Verstärkung entwicklungspolitischer Effekte) zu verstärken, erfüllt die DEG mittlerweile schon zum Teil. Ein Beispiel dafür ist die Tätigkeit in Kamerun: Im Jahr 2007 beschloss die Société Camerounaise de Palmeraies S.A. (SOCAPALM) die Nutzungsrechte an einer ca. 2.600 Hektar großen Ölpalm-Plantage an Kleinbauern und -bäuerinnen für eine Laufzeit von zunächst 25 Jahren zu übertragen. Für den Erwerb der Nutzungsrechte an den einzelnen Parzellen gewährt die Afriland First Bank langfristige Lokalwährungsdarlehen an die Kleinbauern und -bäuerinnen, die zu achtzig Prozent von der DEG garantiert werden. Die Betreuung der Darlehen an die Kleinbauern und -bäuerinnen soll von einer neu zu gründenden Genossenschafts-Dorfbank übernommen werden. Die DEG wird u.a. den Aufbau dieser Bank aus Mitteln für Begleitmaßnahmen, so genannte Technical Assistance, mitfinanzieren. Diese Mittel hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zur Verstärkung der entwicklungspolitischen Effekte der DEG-Finanzierungsvorhaben bereitgestellt (vgl. DEG 2007d).

Zum Thema Palmöl lässt sich noch eine interessante Diskrepanz zwischen durchgeführten Projekten und DEG-Kommunikation darstellen: Beim Interview im Mai 2009 beteuerte DEG-Sprecher Lachmund, dass aufgrund von externer Kritik

Investitionen in Palmölplantagen kein Thema mehr seien. Obwohl die Projekte entwicklungspolitische Effekte mit sich bringen würden, könnte man sie politisch nicht durchsetzen. In einem solchen Fall nähme DEG Abstand von der Finanzierung dieses Subsektors, „wenn das politisch nicht gemacht werden darf, das nicht geht in der Öffentlichkeit, das nicht darstellbar ist, abgesehen von den realen Auswirkungen“ (vgl. IL). Ebendiese Palmöl-Frage führt zum nächsten Abschnitt des Kapitels, das von der Evaluierung durch NGOs handeln soll.

9.1.2 Externe Evaluierung durch NGOs

Die NGOs, die sich in Deutschland im Bereich Entwicklungsfinanzierung engagieren, sind an einer Hand abzuzählen; noch weniger beschäftigen sich mit der Arbeit der DEG. Bei denjenigen Nichtregierungsorganisationen, die nun mit Beispielen für „Evaluierungen“ auf den nächsten Seiten genannt werden, ist die DEG-Watch Dog-Rolle auch nur ein vernachlässigbares Segment ihrer Tätigkeit. Es gibt somit keine NGO, die über einen Gesamtüberblick verfügt, einzelne schreiten aber ein, sobald ihnen ein Missstand zu Ohren kommt. Über demonstrative Aktionen, formelle Anfragen oder Publikationen von Berichten verleihen sie ihrer Kritik Ausdruck.

Beispiel I – Greenpeace

Im November 2009 bauten AktivistInnen von Greenpeace im Foyer der KfW Bilder der Umweltzerstörung auf, die durch die Erzeugung von Palmöl entsteht. Mit dem Slogan „Deutsche Gelder zerstören Indonesiens Urwälder“ wollten sie die DEG auf die Folgen ihrer Kreditvergabe aufmerksam machen (Abholzung der Wälder, Klimawandel, Vertreibung der lokalen Bevölkerung, Zerstörung der Fauna). Im Anschluss daran wurde ihnen ein Gespräch gewährt, in dem sie die vorzeitige Kündigung des Kredites forderten. Greenpeace lobte die offene Gesprächsatmosphäre und erhielt Zugeständnisse von DEG und KfW: Zur Überprüfung, ob die Nachhaltigkeitskriterien eingehalten werden, wollen VertreterInnen der DEG nach Indonesien reisen und vor Ort auch mit Greenpeace Indonesien, dem WWF und anderen NGOs sprechen (vgl. Greenpeace 2009, Entwicklungspolitik Online 2009).

Beispiel II – Kredite für Sojaanbau in Brasilien

Im Jahr 2005 publizierte Misereor, das Hilfswerk der Katholischen Kirche in Deutschland, eine Studie zu Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörung

durch internationale Kredite für Sojaanbau in Südamerika. 2007 erfuhr die NGO von neuen Verhandlungen der DEG mit mehreren GeschäftspartnerInnen in der Soja-Branche in Brasilien und richtete gemeinsam mit FIAN, Greenpeace und Urgewald einen Appell an die Entwicklungsfinanzierungsinstitution. „Die DEG ist eine öffentlich gegründete Bank, die somit an die Einhaltung der von der deutschen Bundesregierung eingegangenen internationalen Verpflichtungen (wie z.B. die Förderung des Rechts auf Nahrung), sowie an die Vorgaben des BMZ (wie z.B. die Prinzipien des BMZ-Sektorkonzepts Wald) gebunden ist“, heißt es in dem Schreiben der NGOs vom 27. Februar 2007. Durch die Förderung von Sojaanbau wird die Verdrängung von Kleinbauern und -bäuerinnen von ihrem Land durch den hohen Landverbrauch für Soja-Monokulturen, Entwaldung und Verhinderung einer nachhaltigen Landwirtschaft durch den Einsatz von Pestiziden befürchtet (vgl. Hausmann/Kaiser et. al. 2007).

Die DEG reagierte umgehend (5. März 2007) auf die Anfrage und betonte in einem kürzeren Schreiben ihr Interesse am Dialog. Sie stellte fest, dass derzeit keine Absicht bestehe, neue Sojaanbau-Projekte zu fördern und führte aus, dass die bisherigen Kredite in dieser Branche keineswegs zur Zerstörung von Ökosystemen und menschlichen Lebensräumen beigetragen hätten. Die DEG betonte weiters die unterschiedlichen Herangehensweisen an den Entwicklungsbegriff: „Ihrer engen Interpretation von Entwicklung können wir uns nicht anschließen. Vielmehr müssen wir unsere Rolle als Entwicklungsorganisation mit Umsicht und Augenmaß und in Abwägung der Interessen aller Beteiligten wahrnehmen.“ (Lammers/Weinfurter 2007)

Beispiel III – Kredite für Goldabbau in Ghana

Die ghanaische Menschenrechtskommission CHRAJ gab im September 2008 einen Bericht heraus, in dem betont wird, dass die Zustände in der Bergbauindustrie unerträglich sind. Daraufhin griff FIAN das Thema auf und brachte im November 2008 den Bericht „Goldabbau in Ghana“ heraus, der auch auf die Rolle von internationalen Finanzierungsinstitutionen, vor allem IFC, aber auch DEG, eingeht.

90 Prozent, so FIAN, der Goldproduktion ist von US-amerikanischen Unternehmen dominiert, nur zehn Prozent liegt in den Händen von lokalen KleinschürferInnen. Auch der sonst wenig kritische Vorsitzende der ghanaischen Chamber of Mines

bezeichnet diese Verteilung als „Neo-Kolonialismus“ und beteuert, dass der Lebensstandard der Bevölkerung nur dann angehoben werden könne, wenn auch die Wirtschaft in ihren Händen liege. In der Kolonialzeit hatten die Unternehmen noch bis zu 23 Prozent des Goldwertes (1957) an Lizenzgebühren an den britischen Staat gezahlt, heute zahle keines der multinationalen Unternehmen mehr als drei Prozent an Ghana (vgl. Hausmann 2008: 4ff.). Die Bergbauunternehmen hätten zum einen von der von der Weltbank vorgegebenen Politik profitiert, zum anderen aber auch von der direkten finanziellen Unterstützung durch IFC und zum Teil auch DEG (vgl. ebd.: 6.). Die Probleme, die durch den in den letzten Jahrzehnten stark forcierten Goldabbau entstanden sind, erweisen sich laut Bericht als vielschichtig: die Zustände in den Bergwerken sind unmenschlich, Kleinbauern und -bäuerinnen werden zwangsumgesiedelt, das Nahrungsangebot dadurch verringert und die Wälder massiv bedroht (vgl. ebd.: 8).

9.1.3 Externe betriebswirtschaftliche Prüfung durch Wirtschaftsprüfer und Rechnungshof

Betriebswirtschaftlich geprüft wird die DEG durch den Wirtschaftsprüfer Ernest & Young, dies erfolgt jedoch in eigenem Auftrag. Die hauseigene Revision wurde zu Gunsten des Spezialisten abgeschafft, der „eine sehr breite und intensive Erfahrung auch mit anderen Geschäftsbanken in der Durchführung deren Revision hat“. In unregelmäßigen Abständen prüft auch die Revision der Konzernmutter, der KfW. Für den Jahresabschluss ist ein Wirtschaftsprüfer engagiert, der einen Wirtschaftsbericht erstellt und die Angaben der DEG auf Plausibilität untersucht (vgl. IL)

Weil die DEG – zumindest indirekt – im Eigentum des Bundes steht, besteht auch die Möglichkeit einer Prüfung durch den Bundesrechnungshof. Die DEG sieht diese Maßnahme – zumindest laut Pressesprecher – positiv: „Und es ist auch gut, dass der Bund sagt, wenn wir eine Gesellschaft in unserem Besitz haben, dann prüfen wir die auch regelmäßig. Und verlassen uns nicht nur auf einen externen Wirtschaftsprüfer oder auf andere Gremien.“ (IL).

9.2 Externe Evaluierung in der FMO

Externe Evaluierung kann im Wesentlichen auf zwei Arten erfolgen. Einerseits als Auftragsarbeit, im Fall von FMO beauftragt das Außenministerium in

Zusammenarbeit mit dem Finanzministerium einen externen Evaluator, oder andererseits als Resultat einer unabhängigen Kontrollinitiative, beispielsweise durch einen betroffenen Stakeholder (z.B. NGOs, Medien). Die Ausführungen in diesem Abschnitt werden sich auf erstere Variante konzentrieren. Dies hängt damit zusammen, dass trotz intensiver Internetrecherche und der Kontaktaufnahme mit verschiedenen NGOs, keine Fallbeispiele für unabhängig durchgeführte Evaluationen (z.B. das Hinterfragen einzelner Projekte, die negative Effekte erwarten lassen) gefunden wurden. Selbst spezialisierte NGOs, wie beispielsweise BankTrack⁶², konnten in diesem Zusammenhang nicht behilflich sein. Eine tiefer gehende Analyse der niederländischen Medienlandschaft, konnte aufgrund der mangelnden Sprachkenntnisse nicht durchgeführt werden. Vieles deutet jedoch darauf hin, dass FMO auch seitens der Medien wenig Misstrauen entgegengebracht wird. Wiert Wiertsema von Both Ends führt dies auf den hohen Spezialisierungsgrad der Tätigkeiten FMOs zurück. In Holland, so Wiertsema, existiere zwar prinzipiell eine hohe Sensibilisierung der Menschen in Bezug auf die ökonomischen Ungleichgewichte der Welt, die breite Öffentlichkeit interessiere sich jedoch vorwiegend für greifbarere Projekte (z.B. Bau einer Schule, eines Spitals). Ähnlich fokussieren auch viele NGOs auf letztgenannte Aktivitäten und weniger auf die Monitoring Arbeit (vgl. WW).

9.2.1 Evaluierung durch externes Consulting-Unternehmen

Das Abkommen zwischen dem niederländischen Staat und FMO aus dem Jahre 1998 regelt neben den bereits erwähnten Punkten (siehe Abschnitt 4.3) die im Abstand von fünf Jahren durchgeführte Evaluierung der Entwicklungsbank. Artikel 11 des Vertrages besagt: „The State and FMO shall evaluate this Agreement or cause it to be evaluated each time with the lapse of five years from the date of signature of this Agreement“ (FMO 1998: 4). Weiters ist festgeschrieben, dass (den Vertrag betreffende) Änderungsvorschläge, die in Zusammenhang mit solch einer Evaluierung geäußert werden, vom Staat und von FMO in Betracht gezogen werden müssen. Es besteht jedoch keine Verpflichtung diese auch umzusetzen. Die letzte Evaluierung aus dem Jahr 2004 wurde von der niederländischen Niederlassung des

⁶² BankTrack ist ein globales Netzwerk mehrerer NGOs, die gemeinsam versuchen, die Tätigkeiten international agierender privater Finanzinstitutionen (Banken, Versicherungen, Pensionsfonds) zu verfolgen. Der Sitz des Koordinierungsbüros befindet sich in Nijmegen, in den Niederlanden (vgl. BankTrack Web).

Consulting Unternehmens Capgemini durchgeführt. Der Abschlussbericht⁶³ legte sein Augenmerk auf die finanzielle Stabilität und Kontinuität der Entwicklungsbank und auf das Verhältnis zum niederländischen Staat in diesem Kontext (2005: Jahr des letzten staatlichen Zuschusses zum Eigenkapital FMOs). Capgemini kam zu dem Schluss, dass FMO die Wandlung zu einer nachhaltigen Bankinstitution vollzogen hatte⁶⁴ (vgl. AIV 2006: Annex VII). Die für 2009 veranschlagte Evaluierung soll ihren Fokus demgegenüber stärker auf entwicklungspolitische Aspekte der Arbeit FMOs richten. Die Mitarbeiterin im Außenministerium erläuterte in diesem Zusammenhang: „Five years ago it was an evaluation more on the, I would say, governance side, financial governance side of FMO itself. Is it an efficient and effective banker? And now it is more of an evaluation of - is it also a good tool for development cooperation basically” (SL).

Aus der 2008 EU-weit ausgeschriebenen Evaluierung ging das spanische Consulting Unternehmen DFC Group als Sieger hervor⁶⁵. Das ausgewählte Unternehmen verfügt über langjährige Erfahrung in der Zusammenarbeit mit Finanzinstitutionen, speziell auch im Bereich der Entwicklungsfinanzierung (vgl. DFC Web). Die Ausschreibung wurde gemeinsam von den Ministerien, Finanzen und Äußeres formuliert, wobei Letzteres die Leitung des Prozess übernahm. Die gesamte Evaluierung wird von einer eigens eingerichteten Arbeitsgruppe betreut, deren Aufgabe es ist, die Terms of Reference (organisatorischer und inhaltlicher Rahmen der Evaluierung) auszuarbeiten, einen Evaluator auszuwählen, diesen zu beaufsichtigen und schließlich den Evaluierungsbericht zu bewerten. Die Arbeitsgruppe setzt sich aus MitarbeiterInnen des Außenministeriums, des Finanzministeriums und FMOs zusammen. Nach Vorlage des Draft Evaluation Reports durch die DFC Group, werden die Empfehlungen gemeinsam mit FMO und den Ministerien diskutiert. Der Final Report wird schließlich mit einem Kommentar versehen und an das niederländische Parlament weitergereicht (vgl. AB & SS).

⁶³ Nur auf Niederländisch publiziert.

⁶⁴ Dabei muss erwähnt werden, dass die Evaluierung 2004 im Unterschied zu jener 2009 keine Projektuntersuchungen vor Ort (in den Entwicklungs- und Schwellenländern) beinhaltete.

⁶⁵ Im Mai 2010 war der Draft Evaluation Report der DFC Group zwar schon an FMO und das Außenministerium übermittelt, jedoch noch nicht öffentlich zugänglich.

9.2.2 Externe betriebswirtschaftliche Prüfung durch Wirtschaftsprüfer

Dem jährlich im Zuge der Hauptversammlung präsentierten Jahresbericht (Annual Report) liegt die Überprüfung des Jahresabschlusses durch einen unabhängigen Wirtschaftsprüfer bei. Für das Geschäftsjahr 2009 wurde das Wirtschaftsprüfungsunternehmen KPMG von FMO beauftragt diese Arbeit durchzuführen (vgl FMO 2010a: 45f). Des Weiteren wird einmal jährlich eine Ratingagentur von FMO beauftragt, ein Kreditrating für die Entwicklungsbank zu erstellen (vgl Standard & Poor's 2009).

9.3 Externe Evaluierung der CDC

Wie schon das letzte Kapitel gezeigt hat, ist die interne Evaluierung im Rahmen der DfID-CDC-FondsmanagerInnen (noch) nicht sehr ausgeprägt, was nicht zuletzt Anlass für Kritik von externen AkteurInnen gibt. Einige von diesen sollen auf den folgenden Seiten genannt werden: das National Audit Office, NGOs und Medien, auch die betriebswirtschaftliche Evaluierung durch privatwirtschaftliche Beratungsunternehmen wird kurz angesprochen. Um die wesentlichen Angriffspunkte besser illustrieren zu können, werden im Folgenden auch einzelne Kritikpunkte und Beispiele für Fehlentwicklungen beschrieben.

9.3.1 Externe Evaluierung durch öffentliche Institutionen: NAO

Wie schon im Stakeholder-Kapitel kurz angesprochen, überprüft das National Audit Office das wirtschaftliche Gebaren öffentlicher Organisationen. Im Jahr 2008 wurde die Aufsicht des DfID über die CDC evaluiert; diese Evaluierung war aber nicht laut einem Zeitplan vorgesehen, sondern es liegt weitgehend im Ermessen der NAO (insbesondere dem Ermessen des Auditor General), worüber zu welchem Zeitpunkt Untersuchungen angestellt werden. Ob und wann die CDC wieder evaluiert wird ist daher offen. Im aktuellen Report identifiziert die NAO einige Schwachstellen in der Beziehung zwischen CDC und DfID. Hauptkritikpunkte sind dabei einerseits die hohe Entlohnung des CDC-Managements und andererseits die mangelhafte Beschäftigung mit den entwicklungspolitischen Wirkungen der CDC-Investitionen (vgl. National Audit Office 2008).

Die CDC nahm den Report gemischt auf, räumte aber ein, dass die meisten Empfehlungen sinnvoll seien. Einige Punkte werden als gerechtfertigte Kritik empfunden und es wurde die Bereitschaft geäußert, an diesen Punkten zu arbeiten (beispielsweise die Kommunikation des Development Impact). Auch im Bereich der Entlohnung sah die CDC den Bedarf das Thema zu diskutieren, mittlerweile wurde vom DfID ein engerer Gehaltsrahmen vorgegeben (vgl. RL).

Bei anderen Punkten allerdings fühlt sich die CDC missverstanden, bzw. äußert sogar, dass der NAO das nötige Verständnis fehle, um die Situation der CDC korrekt einschätzen zu können. Auch widerspricht man der NAO bei deren Forderung nach verstärkten Berichtspflichten einzelner Unternehmen, in die die CDC über die verschiedenen Investment Fonds investiert hat (vgl. RL) – durch die sehr kleinen Anteile, die die CDC so an den Unternehmen hält [etwa 10% eines Fonds der 10% eines Unternehmens hält, das macht insgesamt rechnerisch 1% des Unternehmens für die CDC] kann in der Praxis kaum Einfluss ausgeübt werden bzw. ist es nicht möglich, gewisse Berichte in kurzen Abständen einzufordern. Hier stellt sich allerdings die Frage, wie die CDC diesen fehlenden Einfluss auf die Unternehmen mit ihrem Mandat vereinbaren kann. Wenn sie keinen ausreichenden Druck auf Unternehmen ausüben kann, wie kann sie dann die Einhaltung der Investment Standards sicherstellen? Zudem stellt sich die Frage, ob bei derart niedrigen Beteiligungen das Kriterium der Additionality bzw. der Katalysator-Wirkung überhaupt gegeben ist.

Die Diskussion über Steueroasen scheint ein besonders heikler Punkt zu sein. Richard Laing gibt im Interview an, dass die NAO mit ihrer Analyse sehr daneben liege und meint “I think we made them look rather stupid, to be honest, because it disclosed a lack of understanding of the fund of funds business” (RL).

9.3.2 Externe Evaluierung durch privatwirtschaftliche BeraterInnen

Auf Nachfrage erklärt die CDC, dass sie sich bei den externen BeraterInnen nicht großer Beratungsunternehmen bedient, sondern eher Nischenanbietern, die sich auf spezifische Themenfelder konzentrieren (vgl. SP).

Eine gewisse Affinität zu dem weltweit agierenden Beratungsunternehmen McKinsey scheint aber schon gegeben: So war es etwa auch bei der Diskussion involviert, ob die CDC weniger in Equity Fonds und mehr Richtung Debts gehen sollte (vgl. RL). Außerdem stammte eine der früheren führenden MitarbeiterInnen, die sich nun als Beraterin selbstständig gemacht hat, von McKinsey; die Stellenausschreibungen werden auf den Homepages von CDC, IFC und McKinsey publiziert (vgl. SP).

Auch nach der fehlgeschlagenen Privatisierung 2002 und der darauffolgenden Entscheidung für die Restrukturierung der CDC als Dachfonds und beim Aufsetzen des Gehaltsschemas, das sich an Private Equity Managers orientiert, dürfte McKinsey eine tragende Rolle gespielt haben (vgl. RB).

Das Beratungsunternehmen Arthur Little ist ebenfalls im Consulting der CDC involviert und schrieb den Globeleq-Report, einen Bericht über entwicklungspolitische Wirkungen von Investitionen im Elektrizitäts-Sektor. Von externen BeobachterInnen wurde kritisiert, dass der Bericht nur zum Teil publiziert wurde, so meint etwa der britische Journalist Richard Brooks: „they just left out all the bad stuff“ (RB) und seitens der NAO heißt es: „The review focused on evidence of Globeleq’s benefits, rather than its net impact, so the evaluation did not represent a balanced view of Globeleq’s development effectiveness.“ (National Audit Office 2008: 25).

Im Public Accounts Committee mit der Kritik konfrontiert meint DfID-Vertreterin Shafik, man wolle zwar so transparent wie möglich sein, aber die kommerzielle Diskretion müsse beachtet werden (Public Accounts Committee 2009: Ev 18). Im Anschluss daran hat die britische NGO War On Want einen alternativen Globeleq-Report verfasst, auf den im nächsten Kapitel noch näher eingegangen werden soll.

Ein weiteres großes Beratungsunternehmen, das in der jüngsten Geschichte der CDC eine prominente Rolle spielt, ist KPMG. Das Unternehmen lieferte im Rahmen des Umstrukturierungsprozesses 2004 eine Einschätzung des Wertes der CDC, der dann als Verkaufspreis festgelegt wurde (vgl. Brooks 2008 in Private Eye 2010); außerdem liefert KPMG immer wieder Beratungsleistungen an Actis, den größten Fonds der CDC (vgl. Brooks 2008 in Private Eye 1201).

9.3.3 Externe Evaluierung durch NGOs: Beispiel War on Want

Die britische NGO War On Want – eine zivilgesellschaftliche Organisation mit dem Ziel der Förderung der Menschenrechte und Kämpferin gegen globale Armut, Ungerechtigkeit und Ungleichheit – hat sich im Jahr 2006 mit dem internationalen Elektrizitätsunternehmen Globeleq beschäftigt und im Anschluss daran einen alternativen Bericht herausgegeben (vgl. Jacune 2006). Es war der vierte “alternative Report” der Nichtregierungsorganisation mit dem Ziel, die Rhetorik von Corporate Social Responsibility (CSR) von Unternehmen mit ihrer tatsächlichen Praxis zu vergleichen (vgl. ebd.: 1). Globeleq war zu diesem Zeitpunkt zu einhundert Prozent im Eigentum der CDC und die wiederum gehört dem DfID, der Einblick in das Tagesgeschäft verbleibt aber bei Actis, dem Fondsmanagement-Unternehmen, das 2004 aus der CDC hervorgegangen ist⁶⁶. War On Want kritisiert, dass durch Globeleq öffentliche Gelder großen US-Unternehmen zukommen, die sich in den Entwicklungsländern profilieren wollen (vgl. ebd.: 3).

Einer OECD-Studie zufolge ist Privatisierung von Elektrizität in Sub-Sahara-Afrika, wo Globeleq ebenfalls tätig ist, charakterisiert von „dramatic failures“: “Profit-maximising behaviour has led privatised companies to keep investments below the necessary levels, with the result that rural communities and the urban poor were further marginalised in terms of access to electric power” (vgl. Barthélemy et. al. 2004). Die Public Services International Research Unit hat in Studien bestätigt, dass die ärmere Bevölkerung oftmals vom Zugang zur privatisierten Elektrizität ausgeschlossen wird, weil die Preise für sie unbezahlbar sind (vgl. Jacune 2006: 1). Im März 2005 soll das DfID eine neue Regelung bezüglich Aid Conditionality in Kraft gesetzt haben: die Privatisierung von öffentlichen Diensten wie Elektrizität oder Privatisierung von Wasser sollte keine Bedingung mehr für Entwicklungshilfe des UK sein. Aus diesem Grund fordert der Alternative Report die britische Regierung zum Handeln auf und zum Überdenken ihrer Politik, die Privatisierung von öffentlichen Diensten in den Entwicklungsländern zu fördern.

⁶⁶ Und an das Globeleq schließlich verkauft wurde.

9.3.4 Externe Evaluierung durch Medien

Private Eye - Richard Brooks

In Großbritannien hat sich vor allem der Journalist Richard Brooks sehr stark mit der CDC beschäftigt, einige andere haben sich im Anschluss daran auf seine „Enthüllungen“ berufen. Auch die NAO dürfte durch seine Berichte verstärkt auf die CDC aufmerksam geworden sein. Für seine Artikel-Serie im britischen Satiremagazin *Private Eye*, in dem er vor allem kritisch über Regierungsagenden und Finanzen schreibt, wurde er 2008 mit dem Paul Foot Award ausgezeichnet; für diese Forschungsarbeit stellte er sich als Interviewpartner zur Verfügung. Seine Artikel beleuchten die Ansiedlung der Sub-Fonds in Steueroasen, den Shift von Investitionen weg vom Agrarsektor in Richtung Shopping Malls und Golfplätze, die seiner Meinung nach fraglichen regionalen Präferenzen und vor allem die Ausgliederung von Actis aus der CDC im Rahmen der Umstrukturierung 2004. Als Beispiel für die Arbeit von Richard Brooks soll der „Actis-Skandal“, wie er es nennt, beschrieben werden.

Actis ist der größte Fonds Manager der CDC, das DfID hält heute 40 Prozent der Anteile, das Actis-Management den Rest (vgl. National Audit Office 2008: 5). Dass der Fonds-Management-Arm der CDC um nur 373.000 Pfund verkauft wurde, obwohl er vielfach höhere Profite abwirft, handelte dem DfID viel Kritik ein. Auch Richard Brooks, der sich in weiterer Folge viel mit der CDC beschäftigte, wurde durch den Verkauf von Actis auf die CDC aufmerksam. Ihm zufolge habe das NAO alleine den 40-Prozent-Anteil der Regierung an Actis mit 200 bis 500 Millionen Pfund bewertet (RB). Der Verkaufspreis von 373.000 Pfund wurde von KPMG und regierungseigenen FinanzspezialistInnen berechnet, schon im ersten Jahr erzielte das Unternehmen einen Gewinn von acht Millionen Pfund, von dieser Zahl sind aber die 220.000 Pfund, die jedem und jeder der 192 MitarbeiterInnen durchschnittlich gezahlt wurden, und die 1,84 Millionen Pfund für den Senior Partner Paul Fletcher bereits abgezogen. Paul Fletcher, vormaliger Chief Executive der CDC, war Verkäufer und Leiter des Käufer-Konsortiums von Actis in einer Person – er konnte sein Einkommen dadurch vervierfachen (vgl. Brooks 2007 in *Private Eye* 1198). Angeblich habe die CDC Actis noch einen „Post-transactional bonus“ von 2,3 Millionen Pfund gewährt (vgl. Brooks 2008 in *Private Eye* 1201). KPMG hätte auch

bei der Bewertung beraten, als das Health Department einige Millionen zu viel für das Informationsunternehmen Dr Foster gezahlt hätte (vgl. Brooks 2007 in Private Eye 1195). KPMG verdiene nun sehr gut an seiner Arbeit bei Actis: 355.000 Pfund haben sie für das Auditing von Actis erhalten und 796.000 Pfund für andere „unspecified services“. (Brooks 2007 in Private Eye 1198). Für Richard Brooks sind diese Entwicklungen unverständlich und er fragt im britischen Magazin Private Eye: „Why were a few men gifted a publicly owned business from which they could become millionaires at the expense of the world’s poor?“ (Brooks 2007, Private Eye 1183).

BBC

Auch JournalistInnen der BBC befürchteten eine zu starke Fokussierung der CDC auf Profit und zu wenig Augenmerk auf Armutsreduzierung. Sie untermauerten dies in einer Radiosendung, die im Juni 2008 ausgestrahlt wurde, mit mehreren Beispielen:

Das Gut Mpongwe war in den letzten Jahrzehnten dank des Engagements der vormaligen Colonial Development Corporation zu einem zentralen Nahrungsmittelproduktionsstandort im copper belt Zambias geworden. Mithilfe eines groß angelegten Bewässerungssystems konnten mehrere tausend Acres Buschland bewirtschaftet werden. Fünfzig Prozent von Zambias Soja und vierzig Prozent des Weizens wurden dort geerntet. Der frühere CDC-Vertreter in Zambia, Geoff Tyler, wies darauf hin, dass private InvestorInnen die erwartete Rate of Return mit acht bis zehn Prozent als zu gering einstufen. Nun hat sich auch die CDC, bzw. der Fund-Manager Actis, aus dem Projekt zurückgezogen, drei Monate später wurde das Unternehmen liquidiert. „Estates like Mpongwe belong to yesteryear. [...] The deals that attract CDC are its investment in businesses such as Moser Baer, a hi-tech company in India which is one of the world's leading suppliers of CDs and DVDs earning more than £250m (\$501m) a year.“ (vgl. BBC 2008)

Die CDC investierte in den zweitgrößten Ei-Produzenten Chinas, in eine große Shopping-Mall in Afrika und in eine der größten Banken Nigerias, die auch in London gelistet ist. Der konservative Parlamentarier Tim Loughton sprach an, dass die britischen SteuerzahlerInnen verdient hätten, dass das Geld Projekten zu Gute komme, die eher Unterstützung bedürfen und „in those projects which just can’t get

access to capital or normal commercial markets, not in mega corporations that you and I could invest in as investors in stocks and shares“ (Loughton in BBC 2008).

Financial Times

Die renommierte Financial Times brachte ebenfalls im Februar 2009 einen großen Artikel über die Aktivitäten der CDC heraus. Auch sie thematisierte den größten Kritikpunkt der GegnerInnen, nämlich kommerziellen Erfolg über entwicklungspolitische Wirkungen zu stellen – „In December, the socialist Morning Star newspaper labelled CDC “a nasty nest of exploiters” that was “leeching off of the labour of the poor by speculation under the guise of aiding development”“ (vgl. Johnson 2009).

Rückkoppelung auf die politische Ebene

Dass die CDC in letzter Zeit des Öfteren in der Presse mit Negativschlagzeilen auffiel (Stichwort Managementgehälter, Steuerparadiese etc.), hätte theoretisch Schatten auf die Regierung werfen und zu einem Bruch oder zumindest einem Wechsel in der Politik des DfID führen können, meint War on Want-Mitarbeiter John Hilary. Immerhin habe sich die Regierung lange Zeit damit gerühmt, im Bereich der internationalen Hilfe im Vergleich zu anderen europäischen Staaten gut abzuschneiden und somit dies innerhalb der Außenpolitik, an dessen Image durch die Kriege in Irak und Afghanistan massiv gekratzt wurde, als positiven Punkt hervorgehoben. Vermehrte Negativberichterstattung über die CDC hätte der Regierung aus diesem Grund zusätzlich Glaubwürdigkeit kosten können (JHi).

Soweit sich dies von außen beurteilen lässt, war der Einfluss auf die Regierung aber gering. Zum einen fielen diese Skandale und vermehrte Presse-Aufmerksamkeit in die erste Hälfte des Jahres 2009, in der die britische Regierung vor ganz anderen Herausforderungen stand (Skandale um Spesenberechnungen veranlassten mehrere Regierungsmitglieder dazu zurückzutreten), so dass die Berichterstattung über die CDC in der Tat nur ein Randthema darstellte. In der Theorie der Policy-Analyse ist beschrieben, dass neue Probleme die Minderheit auf der politischen Agenda darstellen, weil politische AkteurInnen simultan an mehreren politischen Fronten kämpfen müssen und daher kaum Zeit finden sich mit unbekanntem, neuen Themen auseinanderzusetzen (Windhoff-Héritier 1987: 70 zit. in Schneider/Janning 2006: 53), dies lässt sich wohl auch auf diesen Fall umlegen.

Zum anderen ist die CDC der breiten Öffentlichkeit ohnehin kaum bekannt und es gibt keine Lobby, die für eine „andere“ Entwicklungsfinanzierung auf die Straße gehen würde. Dies trägt nicht zuletzt dazu bei, dass es sich hierbei eindeutig nicht um eine Priorität der britischen Regierung handelt (vgl. JHi).

Infokasten: Beispiel Kritik an hohen Managementgehältern

Beträchtliche Intransparenz besteht auch in dem Teilbereich der Managementgehälter. Als bekannt wurde, dass der CEO Richard Laing – als Chef einer Organisation, die Armut reduzieren soll – jährlich fast eine Million Pfund verdient (seine Bezahlung steigerte sich von £383.000 im Jahr 2003 auf £970.000 im Jahr 2007) und sich damit mit ManagerInnen von Goldman Sachs vergleichen kann, gab es einen öffentlichen Aufschrei, der quer durch die wichtigsten Medien des Landes ging. Auch im Bericht des Public Accounts Committee wurde die Gehaltsfrage diskutiert und als unangemessen bewertet: “Besides enjoying the security of working in a publicly owned body, CDC executives do not have to compete for money to invest. And the pay arrangements take too narrow a view of performance, with too much emphasis on financial performance and too little on poverty reduction” (Public Accounts Committee 2009:5).

Es bestand eine Abmachung mit dem DfID, dass die Lohnsätze analog zu den „peers“ in der Privatwirtschaft festgelegt werden sollten - eine Vereinbarung, die der CDC erheblichen Spielraum einräumte. Ohne das DfID zu konsultieren wurde die Vergleichsgruppe geändert, was höhere Gehälter bei den Executives ermöglichte. Als „peers“ wurden in Zusammenarbeit mit McKinsey Private Equity ManagerInnen gewählt (und nicht etwa PensionsfondsmanagerInnen oder ManagerInnen anderer Entwicklungsfunds, jene hätten das Ergebnis deutlich nach unten korrigiert), was die Vergleichswerte in die Höhe trieb und letztendlich die hohen Gehälter rechtfertigen sollte. Wenn sie die MitarbeiterInnen nicht wie in der Privatwirtschaft bezahlen würden, würden sich die ExpertInnen auf dem Gebiet des Private Equity nicht für eine Anstellung bei der CDC interessieren, weil sie in privaten Unternehmen viel bessere Bezahlung erwarten würden, meint Chief Operating Officer Shonaid Jemmet-Page (vgl. SP). Das DfID hatte diesem Vorgehen zunächst nicht zugestimmt, aber die CDC ließ sich im Nachhinein das Vorgehen von Consultants

bestätigen, die meinten, dass die CDC-MitarbeiterInnen unter dem Median der Vergleichsgruppe verdienten. Wie der Journalist Richard Brooks erzählt, sind 85 Prozent des Gehaltes von Richard Laing von der finanziellen Performance der CDC abhängig, die restlichen 15 Prozent von einem Indikator, der den entwicklungspolitischen Erfolg misst. Allerdings hängt die Auszahlung in Bezug darauf davon ab, ob bestimmte Zielwerte erreicht wurden – deren Festlegung nicht nachvollziehbar ist und auch jährlich variiert. Wird das Ziel nicht erreicht, wird auch der Zielwert zurückgeschraubt – „in one year they hit the target and the next year their score went down but so did the target“ (RB), somit wird man dies Ziel immer erreichen, meint Richard Brooks.

9.4 Externe Evaluierung: Zusammenfassung

Externe Evaluierung ist sowohl von staatlicher, als auch von nicht-staatlicher Seite bei allen untersuchten Entwicklungsorganisationen zumindest fragmentarisch vorhanden. Diese bezieht sich vor allem auf die Fraglichkeit der entwicklungspolitischen Effekte bzw. Umweltthemen.

So hebt etwa das BMZ in seiner Evaluierung 2004 hervor, dass sich die DEG verstärkt auf die Kommunikation entwicklungspolitischer Wirkungen konzentrieren, sowie Technical Assistance Maßnahmen mehr forcieren sollte. Die NGOs kritisieren negative soziale und ökologische Effekte, wie die Abholzung von Regenwäldern für Palmölproduktion oder die Umsiedlung der lokalen Bevölkerung um eine Goldmine ansiedeln zu können.

Noch mehr Kritik bekommt die CDC zu hören: Verstärkte Negativberichterstattung in den Medien riefen in den Jahren 2008 und 2009 das National Audit Office und das Public Accounts Committee auf den Plan. Sie evaluierten die Aufsicht des DfIDs über die CDC, kritisierten deren Mangelhaftigkeit, das CDC Engagement in Off-Shore Gebieten, die hohen CDC-Gehälter, die regionalen Schwerpunkte und die generelle Profit-Fokussierung. Um ähnliche Themen ging es auch den britischen Medien: namhafte Zeitungen wie Financial Times, Guardian oder Sunday Times sowie die BBC berichteten. Ausgelöst wurde dies durch den Private Eye-Journalisten Richard Brooks, der sich lange Zeit mit dem von ihm als „Actis-Skandal“ bezeichneten

Verkauf vom Direct-Investment-Arm der CDC an das eigene Management beschäftigte.

Die externe Evaluierung FMOs ist vertraglich verankert und wird von einem externen Unternehmen im Auftrag der niederländischen Regierung im Abstand von fünf Jahren durchgeführt. Nach Abschluss der Überprüfung werden die aufgeworfenen Empfehlungen in eigenen Arbeitskreisen diskutiert. Der Final Report wird schließlich mit einem Kommentar versehen und an das niederländische Parlament weitergereicht. Unabhängig durchgeführte Evaluierungen der Entwicklungsbank durch niederländische NGOs bleiben größtenteils aus. Der Grund hierfür liegt vor allem in den knappen finanziellen Ressourcen der NGOs sowie im hohen Spezialisierungsgrad der DFI.

10 Transparenz

Nach Beschreibung von Shareholder- und Stakeholderbeziehungen und der daraus abgeleiteten externen Evaluierung soll nun noch einmal zusammenfassend ein Blick darauf geworfen werden, wie es um die Transparenz der drei DFIs bestellt ist.

Zunächst soll beschrieben werden, warum Transparenz wichtig ist, welche Standards die Global Transparency Initiative (GTI, ein Zusammenschluss von Nichtregierungsorganisationen) vorschlägt, was die DEG, die FMO und die CDC zur Erfüllung ihrer Rechenschaftspflicht beitragen und schließlich, wie transparent sie von außen wahrgenommen werden.

Dass DEG, FMO und CDC in gewisser Weise öffentliche Organisationen sind, sollte weitgehenden Einfluss auf ihren Umgang mit Transparenz und Rechenschaftspflicht haben. Das Recht auf Information wurde schon in der UN-Menschenrechtscharta verankert, nämlich „to seek, receive and impart information and ideas through any media“ (vgl. UN 1948: Art. 19). Zu wissen, was im Staat vorgeht, ist ein grundlegendes demokratisches Recht. „Information has been described as the oxygen of democracy“ (GTI 2003: 1). Sie ist der Schlüssel zu einer sinnvollen Beteiligung der Öffentlichkeit an öffentlichen Projekten und ein wichtiges Werkzeug für Korruptionsbekämpfung. Wenn Information in beiden Richtungen ausgetauscht wird (Staat-Öffentlichkeit; Öffentlichkeit-Staat), garantiert dies die Weiterentwicklung von Policies und kann Entscheidungsfindungsprozesse bereichern (vgl. ebd.).

Die Global Transparency Initiative, ein Netzwerk von zivilgesellschaftlichen Organisationen, hat einen Transparenz-Kodex für internationale Finanzierungsinstitutionen entworfen, der auch für CDC, FMO oder DEG von Interesse sein könnte. Sie kritisiert stark, dass sich die IFIs zwar auf Homepages und in öffentlichen Statements für Transparenz aussprechen, aber Entscheidungen dennoch hinter verschlossenen Türen treffen und Informationen bestenfalls nach Beschluss eines bestimmten Projekts freigeben.

Die GTI fordert eine Kultur der Offenheit und das Recht auf Zugang zu Information ein „regardless of who produced the document and whether the information relates to

a public or private actor” (GTI 2003: 1). Dies schließt auch mit ein, dass Daten von Organisationszweigen oder Subunternehmen jederzeit beschafft werden können oder von diesen automatisch zur Verfügung gestellt werden; die wichtigsten Dokumente sollten regelmäßig auf der Homepage zugänglich gemacht werden.

Weiters sollen die Finanzierungsinstitutionen eine Liste bereitstellen, die Möglichkeiten für öffentlichen Input aufzeigen und interessierten Personen die Chance geben bei wichtigen Meetings anwesend sein zu dürfen und somit an Entscheidungsprozessen mitwirken zu können. Vorher ist es erforderlich, dass ihnen die Informationen über das geplante Projekt rechtzeitig zukommen, das gilt auch für die betroffene lokale Bevölkerung. Es ist wichtig, die Projektpläne für sie zu übersetzen und zugänglich zu machen, z.B. in einer regionalen Zeitung zu publizieren. Für Anfragen sollte eine Ansprechstelle geschaffen werden und ihre Beantwortung sollte schnell und gratis bzw. zu geringen Kosten erfolgen. Wird dieses Recht von der Finanzierungsinstitution ignoriert oder verweigert, soll eine unabhängige Instanz die spezifische Angelegenheit prüfen (vgl. GTI 2003: 1ff.).

Weil sich die DEG, die FMO und die CDC in vielen Fragen am Private-Sector-Development-Arm IFC der Weltbank orientieren, sei an dieser Stelle beschrieben, wie diese mit Rechenschaftspflicht umgeht.

10.1 Die IFC Offenlegungspolicy

Die IFC bekennt sich klar zu Transparenz und legte im Jahr 2006 eine Offenlegungspolicy vor: “IFC believes that transparency and accountability are fundamental to fulfilling its development mandate and to strengthening public trust in IFC and its clients”. Von der IFC Corporate Relations Unit wird die Umsetzung der Policy regelmäßig überprüft und an das Senior Management über die Implementierung und den Inhalt der Anfragen berichtet. Neben regelmäßigen Jahresberichten, Berichten über entwicklungspolitische Wirkungen und ausführlichen Informationen zu Struktur, Prozessen und Aufgaben, verlangt die IFC Policy noch über das hinauszugehen, was DEG, FMO und CDC in diesem Bereich tun.

Schon bevor ein Projekt an das Board of Directors zur Beratung vorgelegt wird, macht die IFC bestimmte Informationen öffentlich zugänglich. Dazu gehört die

Environmental and Social Review Summary (ESRS), die eine Beschreibung der wichtigsten sozialen und ökologischen Auswirkungen und Risiken des Projekts enthält, sowie Maßnahmen, die diese Risiken minimieren. Außerdem publiziert die IFC die Summary of Proposed Investment (SPI), die alle relevanten Informationen enthalten soll (Name des Unternehmens, Informationen über die Shareholder des Unternehmens, wenn möglich: die Gesamtprojektkosten, der Ort, an dem das Projekt realisiert wird, eine kurze Projektbeschreibung und Ausführungen über den Zweck, die Summe und Form der IFC Investition, das voraussichtliche Datum für eine Entscheidung des Board of Directors, die entwicklungspolitischen Wirkungen des Projekts, den Beitrag der IFC zu Entwicklung, ökologische und soziale Dimensionen des Projekts bzw. Verweise zum ESRS, der Hinweis darauf, wie die lokale Bevölkerung zu diesen Daten Zugriff bekommt und Kontaktinformationen für Anfragen).

Angelehnt an die Praxis der kommerziellen Banken behält sich die CDC vor bei „zwingenden Gründen“ gewisse der eben angeführten Informationen ihrer PartnerInnen nicht zu veröffentlichen, dazu gehören finanzielle Details. Besonders hervorgehoben werden in der Disclosure Policy die lokalen Stakeholder, denen ebenso Gehör geschenkt werden soll (vgl. IFC 2006).

10.2 Transparenz in der DEG

Wie auf Gewinnmaximierung fokussierte Unternehmen auch, stellt die DEG jährlich einen Jahresbericht zusammen, der sowohl Auskünfte über das betriebswirtschaftliche Gebaren der Entwicklungsfinanzierungsinstitution, als auch über die entwicklungspolitischen Effekte, gibt (IL).

Zudem werden Anfragen der Bundestags-Abgeordneten beantwortet (meistens via BMZ) und ausführlichere Berichte an den Aufsichtsrat abgegeben (siehe Kapitel Aufsichtsrat).

Die Zusammensetzung des Aufsichtsrats sieht die DEG auch als ein klares Bekenntnis zur Transparenz: einerseits sind NGOs vertreten, was garantieren soll, dass auch zivilgesellschaftliche Interessen wahrgenommen werden, andererseits sitzt einE AbgeordneteR der Proparco (bzw. ihrer Mutter) im Aufsichtsrat; dies sieht

die DEG als Beweis dafür, dass nationale Wirtschaftsinteressen nicht im Vordergrund stehen (vgl. IL).

Als Kreditinstitut ist die DEG der Bankenaufsicht unterstellt, ist aber keine Bank im herkömmlichen Sinn. „Wir sind keine Bank, wir nennen uns auch nicht "die Bank"“, sagt etwa Pressesprecher Lachmund und weist auf die Rolle als Kreditinstitut hin, das bestimmte Bankgeschäfte ausüben darf. Dementsprechend unterliegt die Entwicklungsfinanzierungsinstitution auch diversen Berichtspflichten und muss etwa nach §53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes dem Bundesministerium für Finanzen einmal im Jahr die Beteiligungen melden. Weitere gesetzliche Vorgaben, die gewisse Berichterstattungen auferlegen, finden sich im Aufsichtsrecht (dass etwa Informationen an das deutsche Bankenaufsichtsgremium oder auch der Bundesbank weitergeleitet werden müssen) (vgl. IL).

Die DEG orientiert sich an den Prinzipien für Entwicklungsfinanzierungsinstitute für Corporate Governance der IFC, diese umfassen Rechte der Shareholder, Rolle der Stakeholder, Regelungen für Veröffentlichung und Transparenz und Aufgaben des Aufsichtsrates. Dabei geht es aber weniger um die Verwirklichung dieser Regelungen in der eigenen Institution, als um die Förderung der Transparenz und Corporate Governance bei den Unternehmen, in die investiert wird. Am 19. November 2007 unterzeichneten 31 führende Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen diese Erklärung in Washington. Good Governance verbessere die Performance eines Unternehmens, weil Entscheidungsprozesse beschleunigt werden, heißt es etwa darin, außerdem fördere sie den Ruf des Unternehmens, dieses ziehe daher mehr Kapital an und verbessere die Stakeholder-Beziehungen. Gute Corporate Governance sei ein Teil nachhaltiger ökonomischer Entwicklung. Die unterzeichnenden Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen sollen daher Richtlinien zum Supervising dieses Konzepts anbieten, diesbezügliches Training anbieten, die Unternehmen ermutigen lokale Corporate Governance-Regelungen und internationale Rechnungslegungsvorschriften anzuwenden. Auch die CDC hat dieses Dokument unterzeichnet (vgl. Development Finance Institutions 2007).

Trotz der angeführten Bekenntnisse Transparenz zu fördern und des Versuches dies auch zu realisieren, bleiben viele Informationen im internen Raum, was von der DEG

mit dem Stichwort „Bankgeheimnis“ begründet wird. Ein weiteres Argument, das die DEG für die limitierte Außeneinsicht ins Treffen führt, lautet, dass die geförderten Unternehmen im Wettbewerb stehen und die DFI durch die Veröffentlichung von Informationen Einfluss darauf und auf die Chancen des Unternehmens sich zu positionieren nehmen würde (vgl. UH, IL).

Wie schon im Unterkapitel „Nichtregierungsorganisationen“ beschrieben, kritisiert FIAN sehr stark, dass die DEG nur begrenzt Informationen über die Förderprojekte der Öffentlichkeit zugänglich macht. Nach Meinung der NGO beruht dieses Verhalten auf mehreren Gründen. Zum einen wünsche die Öffentlichkeit nicht zu viel Mitsprache von externer Seite – „je weniger man belästigt ist, umso besser“ (Ute Hausmann). Außerdem sind erweiterte Berichtspflichten mit mehr Arbeitsstunden und somit höheren Kosten verbunden (vgl. UH).

In diesem Zusammenhang ist auch die fehlende Transparenz bezüglich des Geschäftspolitischen Projektratings, das den Kern des Projektauswahlverfahrens der DEG darstellt, zu nennen. Obwohl es hier kein Bankgeheimnis gibt auf Grund dessen von einer Veröffentlichung abgesehen werden müsste, ist es schwierig bis unmöglich die Grundlagen des Auswahlprozesses im Detail nachzuvollziehen.

Das Argument Bankgeheimnis sieht Entwicklungsfinanzierungs-Spezialist Peter Wolff als gegeben an, aber er könnte sich einen Beirat vorstellen, um einer breiteren Öffentlichkeit in die Tätigkeiten der DEG Einsicht zu gewähren. Das sollte ein Gremium sein, das auf die entwicklungspolitischen Wirkungen der Projekte und die Art und Weise der Projektauswahl achtet. Den bereits bestehenden Aufsichtsrat der DEG hält Wolff nicht für das geeignete Gremium. Die Aufgabe des Beirats wäre die Herstellung von Transparenz und er könnte jährlich – zusätzlich zum Geschäftsbericht – einen entwicklungspolitischen Bericht herausgeben, der dann auch veröffentlicht wird. Dieser Bericht sollte auch kritische Bemerkungen enthalten, also etwa „dafür plädieren, dass man in Afrika stärker in diese oder jene Länder geht“. Eine andere Möglichkeit wäre, den Geschäftsbericht ausführlicher zu gestalten und in dessen Rahmen detaillierter auf entwicklungspolitische Wirkungen einzugehen (vgl. PW).

Auch für Ute Hausmann von FIAN ist der Aufsichtsrat kein geeignetes Gremium zur Herstellung von Transparenz. Sie weist darauf hin, dass die Funktionen eines Aufsichtsrates sehr begrenzt sind und er sich für gewöhnlich wenig mit der Projektebene befasst. Der Aufsichtsrat habe vielleicht Einfluss, wenn es „politisch heikel wird“, aber nicht bei den gewöhnlichen Geschäftsvorgängen (vgl. UH).

Dass bei der Entscheidung für ein bestimmtes Projekt nicht die Bevölkerung vor Ort eingebunden wird, kritisiert Hausmann ebenso. Sie wirft die Frage auf, wie man Verfahren einrichten kann, die den Menschen, die negativ von den Förderaktivitäten betroffen sind, die Möglichkeit geben kann, sich zu Wort zu melden. Die IFC verfügt über eine Ombudsstelle, die für Vermittlung zuständig ist und sich mit Beschwerdeverfahren auseinandersetzt. Die Einrichtung einer Beschwerdestelle ist laut Hausmann „mindestens genauso wichtig“ wie die Veröffentlichung von genaueren Projektdaten (vgl. UH).

In der IFC Disclosure Policy ist festgeschrieben, dass das Compliance Adviser Office (CAO) bzw. der Ombudsman der CDC strukturell unabhängig von den operationalen und politikformulierenden Abteilungen der IFC sind und drei Rollen innehaben:

- a) die Beantwortung von Anfragen und Beschwerden von Menschen, die von IFC-finanzierten Projekten betroffen sind – dies soll fair, objektiv und konstruktiv geschehen
- b) die Oberaufsicht über die soziale und ökologische Performance der IFC, besonders in Bezug auf heikle Projekte, um die Umsetzung der formulierten Policies und Richtlinien sicher zu stellen
- c) die Bereitstellung von Ratschlägen für den Präsidenten/die Präsidentin der Weltbank Gruppe und das IFC Management in sozialen und ökologischen Fragen (vgl. IFC 2006).

10.3 Transparenz in der FMO

Transparenz wird innerhalb FMOs im Wesentlichen mit transparenter Corporate Governance gleichgesetzt. Diese sei, so ist auf der Homepage des Unternehmens zu lesen, aus zwei Gründen entscheidend für den Erfolg der Tätigkeiten FMOs. Einerseits müsse eine semi-öffentliche Institution wie die niederländische Entwicklungsbank in Hinblick auf die Außenwirkung die eigene Corporate

Governance stets fundiert und transparent darlegen. Aus diesem Grund befolgt FMO den Dutch Corporate Governance Code, auch bekannt unter dem Namen Tabaksblad Code⁶⁷. Andererseits übernehme FMO im Zusammenhang mit den KlientInnen der Bank oftmals eine wichtige Rolle bei der Implementierung von Corporate Governance Strukturen, welche sich auch auf die finanzielle Performance der Unternehmen auswirken (vgl. FMO Web).

Da FMO dem niederländischen Unternehmensrecht unterliegt und als weitgehend unabhängige Institution angesehen wird, erfolgt die Rechenschaftslegung in der jährlich stattfindenden Hauptversammlung der Shareholder FMOs. Auf dieser wird über finanzielle Aspekte und Policy-Aspekte diskutiert und die Shareholder stimmen über die Annahme des Jahresberichts, welcher gemeinsam durch das Management Board und den Supervisory Board vorgelegt wird, ab. Weitere Berichterstattungspflichten sind im Vertrag zwischen FMO und dem Staat festgesetzt. Wie schon an anderer Stelle erwähnt, übermittelt FMO dem Finanz- und dem Außenministerium vierteljährlich grundlegende Daten über die finanzielle Entwicklung der Bank. Nach Abschluss des Geschäftsjahres, übermittelt FMO eine Analyse des Investitionsportfolios (Portfolio Analysis), den aktuellen Evaluierungsbericht und eine Zusammenfassung der durchgeführten Wertberichtigungen. Darüber hinaus finden zweimal jährlich Policy-Meetings zwischen den Ministerien und FMO statt, im Zuge derer über strategische, die Policy FMOs betreffende Fragen diskutiert wird (vgl. AB & SS). Für andere Stakeholder, beispielsweise das Parlament, Gewerkschaften oder NGOs, existieren solch formelle Formen der Konsultierung nicht, jedoch betont FMO auch in Bezug zu diesen Institutionen/Organisationen ein offenes Ohr zu besitzen⁶⁸. Im Jahresbericht 2004 ist zu lesen:

„The Management Board and the Supervisory Board of FMO share the basic principle on which the code [Tabaksblad, A.G.] is based, namely that the company is a long-term partnership of various parties. These stakeholders are the groups and individuals who, directly or indirectly, influence or are influenced by the achievement of the company's objectives. These include employees, shareholders and other capital-providers, and clients, as well as the government and groups in civil society. The Management Board

⁶⁷ Der Tabaksblad Code (benannt nach dem Vorsitzenden der ausarbeitenden Kommission) besteht aus 21 Prinzipien sowie 113 Best-Practice Bestimmungen und wurde im Dezember 2003 veröffentlicht (vgl. FMO 2005: 8).

⁶⁸ Das Parlament richtet seine Fragen vorwiegend an den Entwicklungsminister. Die Vorsitzende eines großen niederländischen Gewerkschaftsbundes (Federatie Nederlandse Vakbeweging, FNV) ist im Aufsichtsrat vertreten.

and the Supervisory Board have an integral responsibility for weighing these interests, generally aimed at the continuity of the company“ (FMO 2005: 8f).

Die Bestimmungen des Tabaksblatt Code (soweit auf FMO anwendbar) wurden im Jahr 2004 in die Statuten der Entwicklungsbank eingearbeitet und im Zuge der Hauptversammlung 2005 angenommen. Eine wichtige Veränderung betraf auch die Arbeitsweise FMOs. Bis 2004 befasste sich das sogenannte Projects Committee (zusammengesetzt aus Mitgliedern des Aufsichtsrates) mit der detaillierten Überprüfung und Genehmigung von individuellen Projektanträgen. Durch die Implementierung des Codes, wurde dieser Einfluss des Aufsichtsrates auf das operative Geschäft eingeschränkt. In Zukunft sollte sich das erwähnte Komitee verstärkt der allgemeine Strategie und Policy FMOs annehmen. Weiters wurde beschlossen, die Mitgliederanzahl des Aufsichtsrates zu reduzieren und damit der Größe des Unternehmens anzupassen (vgl. FMO 2005:6).

Die notwendige Verbindung zwischen Corporate Governance und Transparenz sieht FMO auch durch die Publikationspolitik der Entwicklungsbank gewährleistet. Auf der Website FMOs ist zu lesen: „Transparency is one of the factors that builds better businesses. That’s why we practise the same levels of transparency that we expect from our clients“ (FMO Web). Konkreten Informationspflichten unterliegt FMO jedoch nur in sehr beschränktem Ausmaß. Im Kapitel zu den Share- und Stakeholderbeziehungen wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Entwicklungsbank nur mit den zuständigen Ministerien Vereinbarungen getroffen hat, die die Weitergabe interner Informationen regeln. Um dem Vorwurf mangelnder Transparenz entgegen zu treten, verweisen die MitarbeiterInnen FMOs auf den öffentlichen Auftritt im Internet. Die Website der Bank wird als Plattform verstanden, um unterschiedliche Publikationen den relevanten Stakeholdern bzw. der interessierten Öffentlichkeit zukommen zu lassen. Neben dem jährlich veröffentlichten Jahresbericht, finden sich auch Publikationen zu den Bereichen Fokussektoren (z.B. Studien zur Wichtigkeit der Fokussektoren), Nachhaltigkeit (jährliche Berichte der Evaluationsabteilung, Nachhaltigkeitspolicy der Bank etc.) und Corporate Governance (Vertrag zwischen dem Staat und FMO, Statuten der Entwicklungsbank, Geschäftsordnung des Management Boards sowie des Aufsichtsrates, etc.). Mit Informationen zu den einzelnen Investitionsprojekten wird demgegenüber sparsam umgegangen. Unter der Rubrik Neuigkeiten, informiert FMO

über ausgewählte Finanzierungsprojekte, nennt die KlientInnen, die Investitionssumme und falls vorhanden die Finanzierungspartner. Die Auswahl der präsentierten Projekte geschieht jedoch auf freiwilliger Basis, nach undefinierten Kriterien und spiegelt nur einen Bruchteil des tatsächlichen Investitionsvolumens wider. Wie auch bei anderen DFIs (z.B. die DEG), erfolgt seitens FMO in diesem Kontext der Hinweis auf die Vertraulichkeitspflichten gegenüber den KlientInnen, welchen die Entwicklungsbank unterliegt. Die Vertraulichkeitsauflagen haben zur Folge, dass nur wenige bzw. speziell ausgewählte (beispielsweise im Evaluierungsbericht) Informationen zu den einzelnen Investitionsprojekten an die Öffentlichkeit gelangen. Dieser Umstand wiederum erschwert eine Kontrolle der Bank im Sinne eines kontinuierlichen Monitoring durch NGOs, Medien oder andere zivilgesellschaftliche Gruppen. Die Ausführungen zu den Stakeholdern haben jedoch auch gezeigt, dass es keine aktuellen Initiativen der erwähnten Gruppen gibt, sich in diese Richtung (Monitoring) stärker zu engagieren. Einerseits ist dies, wie bereits erwähnt, auf die beschränkte Ressourcenlage (speziell aufseiten der NGOs) zurückzuführen, andererseits zeigt sich FMO immer wieder am aktuellen Diskurs im Feld interessiert und vermeidet somit vordergründig das Bild der abgeschotteten, unzugänglichen Institution⁶⁹.

Auch dem heiklen Thema, Gehälter und leistungsbezogene Bezahlung, versucht sich FMO mit einem Höchstmaß an Transparenz zu nähern, um negative Publicity wie beispielsweise im Fall der britischen CDC, zu vermeiden. Im Jahresbericht der Entwicklungsbank ist zu lesen, dass die Remunerations Policy FMOs darauf abzielt, qualifiziertes Führungspersonal anzuwerben bzw. zu halten. Die Vergütung des Management Boards erfolgt im Einklang mit gängigen Marktkonditionen und berücksichtigt die Verantwortung, Erfahrung und Leistung der einzelnen Mitglieder. Die Entlohnung orientiert sich dabei an Referenzgruppen aus dem öffentlichen und privaten Sektor und überschreitet eine gewisse Benchmark nicht. Gemäß dem Tabaksblatt Code entscheidet der Aufsichtsrat jährlich über die Vergütung des

⁶⁹ Dreimal jährlich erscheint unter Mitarbeit FMOs das Magazin „UPsides“, welches sich mit den entwicklungspolitischen Implikationen der Privatsektorförderung auseinandersetzt. In Folge eines kritischen Kommentars (im Magazin UPsides) des Entwicklungsprofessors Paul Hoebink (Radboud Universität, Nijmegen) zur entwicklungspolitischen Effektivität privater Kapitalströme, wurde der Wissenschaftler in die Zentrale FMOs eingeladen. Dort nahm er an einer Podiumsdiskussion unter dem Titel „Development Impact: Fact or Fiction?“ teil, bei der auch Bram van Ojik (Direktor der Evaluierungsabteilung im Außenministerium, IOB) und Vertreter FMOs mitdiskutierten (vgl. UPsides 2009).

Management Boards. Die Hauptversammlung stimmt wiederum über den Vorschlag des Aufsichtsrates bezüglich der eigenen Vergütung ab.

Der leistungsbezogene Bonus für die Mitglieder des Management Boards kann maximal 25% (bei überdurchschnittlicher Leistung) des fixen Gehalts ausmachen. Zur Ermittlung der Boni werden verschiedene finanzielle und nicht-finanzielle Jahresziele formuliert. Zu Letzteren gehörten 2009 die Erhöhung des durchschnittlichen EDIS, die Verbesserung des Due Diligence Prozess oder der Anteil neuer Investitionen in Low-Income Ländern. Werden die ausgegebenen Ziele erreicht, so beträgt der ausbezahlte Bonus 15% des fixen Gehalts.

Die Aufsichtsratsmitglieder erhalten keine leistungsbezogene Entlohnung und werden auch nicht mit Anteilen des Unternehmens vergütet. Im Jahr 2009 erhielten die damaligen sechs Mitglieder zusammen eine Remuneration von 117.500 Euro (vgl. FMO 2010a: 38f).

10.4 Transparenz in der CDC

Im zehn Seiten starken Investment Code der CDC ist in einem Satz festgeschrieben, dass ihr die Förderung von Transparenz ein Anliegen ist: „CDC, and its businesses in which CDC’s capital is invested, will promote *transparency* and accountability grounded in sound business ethics“ (CDC 2010).

In Großbritannien wurde im Jahr 2000 der „Freedom of Information Act“ verabschiedet, der die Transparenz in öffentlichen Organisationen fördern soll. „Any person making a request for information to a public authority is entitled (a) to be informed in writing by the public authority whether it holds information of the description specified in the request, and (b) if that is the case, to have that information communicated to him.“ (UK Parliament 2000)

Auch die CDC unterliegt dem Freedom of Information Act und musste, wie andere öffentliche Körperschaften auch, ein Publication Scheme herausgeben, das die Vorgangsweise bei „information requests“ beschreibt. Die CDC beabsichtigt fast alle Fragen mit den Veröffentlichungen auf ihrer Homepage abzudecken, ist aber auch bereit individuelle Anfragen zu beantworten. Sollten die Kosten für die Informationsbereitstellung 450 Pfund übersteigen, muss einer solchen nicht

nachgegangen werden (vgl. CDC 2009b) – es ist anzunehmen, dass sich eine Überschreitung dieser Summe für die meisten Anfragen argumentieren lässt.

Der Freedom of Information Act sieht vor, dass unter besonderen Umständen Daten zurückgehalten werden können, davon macht die CDC Gebrauch: Würde etwa die Weitergabe einer Information einen Vertrauensbruch darstellen oder die kommerziellen Interessen einer Person beeinträchtigen, kommt das Gesetz nicht zur Anwendung. Auch auf einige andere Ausnahmen (z.B. Gefahr der Verschlechterung der Beziehungen zwischen Großbritannien und anderen Staaten, Schädigung der wirtschaftlichen Situation Großbritanniens) kann im Einzelfall Bezug genommen werden (vgl. UK Parliament 2000, CDC 2009b).

In Bezug auf wirtschaftliche Transparenz orientiert sich die CDC an der Private Equity Industrie: sie unterwirft sich den International Financial Reporting Standards (“IFRS”), die vom International Accounting Standards Board (“IASB”) herausgegeben wurden, und den International Private Equity and Venture Capital Valuation Guidelines.

Erstere sind internationale Rechnungslegungsvorschriften für Unternehmen, die die Vergleichbarkeit von Jahres- und Konzernabschlüssen über nationale Grenzen hinweg ermöglichen sollen (vgl. IASB). Zweitere wurden von der Association Française des Investisseurs en Capital (AFIC), der British Venture Capital Association (BVCA) und der European Private Equity and Venture Capital Association (EVCA) entwickelt und sind seit März 2005 verfügbar. Auch sie plädieren für bessere Vergleichbarkeit in der Branche, Konsistenz mit IFRS und US GAAP-Prinzipien (Generally Accepted Accounting Principles) und bieten Richtlinien für die Private Equity Industrie an um Private Equity Investitionen zu beurteilen (vgl. AFIC, BVCA, EVCA).

Auch die CDC unterzeichnete im Jahr 2007 die oben beschriebene Erklärung von Washington über Corporate Governance, dass sie die Kontrolle über die komplizierte Fonds-Unternehmens-Struktur halten kann, ist aber fraglich. Ein Beispiel für die komplexen Finanzierungsstrukturen: Die CDC untersteht dem DfID, investiert in den Fondsmanager Actis, der wiederum in Globeleq und Globeleq in ein Elektrizitätsunternehmen in einem Entwicklungsland. Aus diesem Grund kann sie schon alleine

deswegen die Transparenz nicht wahren, weil ihr der Einblick in die einzelnen Unternehmen fehlt.

Aus den Interviews geht hervor, dass die außenstehenden AkteurInnen die CDC als sehr intransparent wahrnehmen. Viele Informationen hält sie aus Gründen der „confidentiality“ zurück, was ihr auch der eben zitierte Freedom of Information Act 2000 erlaubt. Dies bringt ihr von Medien und NGOs starke Kritik ein (vgl. Globeleq Report). Die von den Medien aufgegriffene und als Skandal bezeichnete Actis-Ausgliederung wirft nicht gerade ein positives Licht auf ihre Transparenz, auch die Auswahlkriterien der Projekte bleiben trotz Weitergabe ihres Rating-Tools im Dunkeln, weil dieses sehr schemenhaft ist und viel Spielraum lässt.

Die Bemühungen der CDC, mit externen AkteurInnen zu kooperieren oder überhaupt nur mit ihnen zu kommunizieren, halten sich in bescheidenen Grenzen. Anfragen von Medien für Interviews mit MitarbeiterInnen der leitenden Ebene wurden nicht stattgegeben, Kritik der NGOs nicht Ernst genommen und nicht in die Diskussion einbezogen. Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Umgang der CDC mit Rechenschaftspflicht und Transparenz wiederum darauf hindeutet, dass sie sich als privates Unternehmen, nicht aber als öffentliche Institution betrachtet.

10.5 Transparenz: Zusammenfassung

Es lässt sich also zusammenfassend feststellen, dass die DFIs oft keinen guten Ruf in Bezug auf Transparenz und Rechenschaftspflicht genießen. Vor allem bei der CDC wird ein großes Transparenzdefizit konstatiert. Den Ideen der Global Transparency Initiative (z.B.: Beteiligung von interessierten Personen an Entscheidungsprozessen) wird bei weitem nicht nachgekommen. Auf den Homepages und Jahresberichten veröffentlichte Bekenntnisse zu Transparenz bleiben sehr vage und finden nur dann Anwendung, wenn die „confidentiality“ nicht gilt. Das Bekenntnis zur Förderung von Corporate Governance bei den finanzierten Unternehmen bleibt ein Lippenbekenntnis, denn dies erscheint vor allem bei den komplizierten CDC-Finanzierungskonstruktionen als nur schwer realisierbar.

Auch die DEG wird kritisiert, ihrer Rechenschaftspflicht mit der Öffentlichkeit nicht nachzukommen, sie versucht aber zumindest einen aktiven Dialog mit NGOs

aufzubauen und ihre Bedenken – und sei es nur zu Public Relations-Zwecken – ernst zu nehmen (vgl. Beispiel Greenpeace im Kapitel über externe Evaluierung in der DEG).

FMO betont, dass Transparenz für sie einen sehr wichtigen Wert darstellt. Dabei steht vor allem der Dialog mit ihren Shareholdern und den Ministerien im Vordergrund. In Bezug auf andere Stakeholder wie Parlament, Gewerkschaften oder NGOs existieren keine institutionalisierten Konsultationsmechanismen, die FMO zeigt sich jedoch gegenüber Anfragen offen. Die Homepage wird als zentrales Werkzeug der Transparenz angesehen, dort werden aber nur Projektbeispiele präsentiert, deren Auswahl für die Veröffentlichung keinen nach außen sichtbaren Kriterien folgt.

Die sonst so gerne als Maßstab genommene IFC ist in Bezug auf Veröffentlichungspolicies einigen EDFIs weit voraus; dies allerdings mit der Einschränkung, dass auch in ihrem Fall nicht klar gesagt werden kann, wie viel Information letztendlich unter „confidential“ eingeordnet und daher der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht wird. Mit der umfassenden Publikation von Veröffentlichungsstandards (Disclosure Policy) erscheint sie jedenfalls wesentlich transparenter als die untersuchten DFIs.

11 Schlussbetrachtungen

11.1 Die Forschungsergebnisse – ein tabellarischer Überblick

Dimension	DEG	CDC	FMO
Politikfeld	Das Politikfeld Entwicklungszusammenarbeit ist in Deutschland von geringer Bedeutung. Seit den 1990er Jahren ist PSD zwar ein Thema, aber nach wie vor Randkonzept.	Die Bedeutung und institutionelle Verankerung des Politikfeldes hängt stark von der regierenden Partei ab. PSD ist ein wichtiges Konzept.	Die Niederlande sehen sich traditionell als großzügige Gebernation. Viele der seit Mitte der 90er Jahre bestehenden PSD Instrumente zielen jedoch auf eine Beteiligung des niederländischen Privatsektors ab.
Organisation und Business Prinzip	Die DEG ist eine GmbH und seit 2002 im Besitz der KfW. Sie bezeichnet sich als gemeinnützige Einrichtung für die nicht Gewinnerzielung sondern Entwicklungspolitik im Vordergrund steht. Ihre Hauptaufgabe besteht in der langfristigen Finanzierung(sberatung) von Privatsektorprojekten in Entwicklungsländern, wobei dieses Geschäft selbsttragend sein muss.	Die CDC ist ein Fund of Funds, untersteht dem britischen Entwicklungsministerium DfID und ist als plc (≈AG) organisiert. Der Direct Investment Arm wurde privatisiert und ausgegliedert. Die Erzielung einer hohen Rate of Return steht im Vordergrund der Geschäftstätigkeit.	Die niederländische Entwicklungsbank ist ein privates Unternehmen an dem der Staat mit 51% beteiligt ist. Weitere Anteilseigner sind große Banken (42%) sowie Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und individuelle Investoren (insg. 7%). Die Bank finanziert Privatsektorprojekte in Entwicklungsländern mit der zeitigen Zielsetzung Entwicklung zu fördern und gleichzeitig die eigene Rentabilität zu bewahren.
Investmentpolitik	Die Förderung des privaten Sektors ist zentral für Entwicklung. Die DEG stellt daher	Erfolgreiche Unternehmen sind zentral für Entwicklung, entwicklungspolitische Effektivität	FMO ist davon überzeugt, dass die Förderung des Privatsektors die nachhaltigste Form der

Dimension	DEG	CDC	FMO
	<p>verschiedenste Finanzprodukte zu Marktbedingungen zur Verfügung, tritt dabei aber kaum als Alleinfinancier auf.</p>	<p>wird daher mit Rentabilität gleichgesetzt. Als Fund of Funds finanziert die CDC nicht direkt Projekte.</p>	<p>Armutsbekämpfung darstellt. Großteils arbeitet die Bank auf „eigene Rechnung“. Kooperationen mit versch. Ministerien ermöglichen es der Bank höhere Risiken zu akzeptieren.</p>
Projektauswahl	<p>Die DEG verfolgt weder eine spezifische Länder- noch Sektorstrategie. Außenwirtschaftsförderung spielt aus historischen Gründen immer noch eine kleine Rolle. Projekte werden nach einem standardisierten Verfahren ausgewählt.</p>	<p>Das DfID gibt die Länderstrategie vor, für die Sektoren gibt es keine Vorgaben. Außenwirtschaftsförderung spielt keine Rolle. Projekte werden qualitativ und individuell bewertet.</p>	<p>FMO arbeitet gezielt in drei Fokussektoren (Finance, Energy & Housing). Außenwirtschaftsförderung spielt eine untergeordnete (2-2,5% des Portfolios) Rolle. Zur Projektauswahl wird auf ein eigens entwickeltes Auswahlverfahren zurückgegriffen.</p>
Ratingtool	<p>Die DEG hat mit dem GPR (Geschäftspolitisches Projektrating) ein stark quantitatives Tool für Auswahl und Monitoring/Bewertung der Projekte entwickelt. Bewertet werden die Dimensionen „Langfristige Rentabilität“, „Entwicklungspolitische Effekte“, „Besondere Rolle der DEG“ und „Eigenkapitalverzinsung“. Positiv ist hier die Vergleichbarkeit von Projekten und die Breite der Einsatzmöglichkeiten, negativ die</p>	<p>Das auf dem DOTS-Rating basierende stark qualitativ orientierte Ratingtool der CDC wird nur zum Monitoring verwendet. Untersucht werden „Development Outcome“ und „CDC Effectiveness“. Vorteil ist der geringe Ressourcenaufwand, Nachteil die geringe Beachtung entwicklungspolitischer Effekte bzw. der Fokus auf Bilanz- und Finanzkennzahlen sowie die oberflächliche, intransparente Beurteilung.</p>	<p>Das Scorecard genannte Ratingtool untersucht Projekte nach drei Gesichtspunkten. (1) Company Risk, (2) Development Impact und (3) Facility Risk. Durch die Verwendung unterschiedlicher Impact-Indikatoren kann ein verhältnismäßig genaues Bild der potentiellen positiven wie auch negativen Effekte wiedergegeben werden. Die Scorecard Methode basiert nur sehr eingeschränkt auf expliziten Schwellenwerten die erreicht werden müssen. Die</p>

Dimension	DEG	CDC	FMO
	Scheinobjektivität (Subjektivität der Bewertung) sowie der Ressourcenaufwand.		Einschätzungen des Bankpersonals tendieren eher zur Vermeidung zu großer finanzieller Risiken.
Stakeholder	Das BMZ stellt den Aufsichtsratsvorsitzenden, auch eine NGO hat einen Sitz im Aufsichtsrat; generell beschäftigen sich aber NGOs wenig mit der DEG und umgekehrt. De DEG ist dem Parlament nicht direkt verantwortlich und der Öffentlichkeit weitgehend unbekannt. Die lokale Bevölkerung wird bei Projekten nicht miteinbezogen, jedoch unter Umständen Anregungen von lokalen NGOs.	Als Eigentümer greift das DfID nicht in das operative Geschäft der CDC ein sondern trifft nur strategische Entscheidungen. Es gibt keine direkte Verantwortung gegenüber dem Parlament. Der Einfluss von NGOs ist als sehr gering einzuschätzen, die DFI fühlt sich von ihnen oft missverstanden. CDC ist der Öffentlichkeit kaum bekannt und war nur kurzzeitig wegen hoher Managementgehälter im medialen Rampenlicht. Die lokale Bevölkerung spielt keine Rolle.	Das im Außenministerium verortete Generaldirektorat für Internationale Zusammenarbeit (DGIS) ist der wichtigste Stakeholder FMOs in Hinblick auf die tägliche Arbeit. Im Aufsichtsrat sitzt jedoch kein Regierungsvertreter. Vielmehr ist der niederländische Privatsektor (Banken) stark vertreten. NGOs zeigen wenig Interesse die Geschäftstätigkeit der Bank zu verfolgen.
Evaluation und Monitoring	Projekte werden alle zwei Jahre mit Hilfe des GPR evaluiert. Eine regelmäßige externe Evaluierung ist nicht vorgesehen.	Die CDC evaluiert ihre Fonds alle fünf Jahre und erstellt halbjährliche Kurzberichte. Eine regelmäßige externe Evaluierung ist nicht vorgesehen.	Seit 2001 werden durchgeführte Projekte von der internen Evaluierungsabteilung nach einem standardisierten Verfahren evaluiert. Alle 5 Jahre wird die Entwicklungsbank von einem externen Unternehmen (im Auftrag der Regierung) evaluiert.

Dimension	DEG	CDC	FMO
Additionality und Demonstrationseffekte	<p>Die DEG will nur dort investieren wo es nicht genügend private InvestorInnen gibt und gleichzeitig zusätzliches privates Kapital mobilisieren. Nach Einschätzung von InterviewpartnerInnen ist das nicht immer der Fall (Beispiel: Hilton-Hotels in Hanoi).</p>	<p>Die CDC will mit ihren Investments Drittkapital anlocken und privaten InvestorInnen die möglichen Gewinne in Bereichen aufzeigen in denen diese (noch) nicht tätig sind. Nach Einschätzung von kritischen Stakeholdern verhält sich die CDC jedoch wie ein privater Investmentfonds weitgehend ohne spezielle Rücksichtnahme auf die oben genannten Kriterien.</p>	<p>Additionality ist eines der Kernprinzipien FMOs und steht gleichzeitig repräsentativ für Zwiespalt in dem sich EB oft wiederfinden. Einige Interviews geben zu der Vermutung Anlass, dass geringere Risiken häufig wichtiger eingeschätzt werden als höhere Additionalität.</p>
Risikoabschwächung	<p>Eine Mitbeteiligung der DEG soll PrivatinvestorInnen das Gefühl eines geringeren Risikos geben, da sie sich auch in Krisenzeiten nicht aus ihren Projekten zurückzieht (Geländerfunktion). Das gelingt ihr empirisch auch in vielen Fällen.</p>	<p>Prinzipiell will die CDC durch ihre Beteiligungen das Risikoempfinden privater InvestorInnen senken, das kann jedoch angezweifelt werden da Investitionen in Hochrisikoprojekte gemieden werden und meist in bestehende (oft kommerzielle) Fonds investiert wird.</p>	<p>FMO ist oft Teil bzw. Initiator großer Finanzierungskonsortien an denen sich auch private Banken beteiligen. Die EB trägt dabei häufig größeres Risiko um privates Kapital anzulocken. Viele private Kapitalgeber können jedoch auch ein Indiz für geringe Additionalität darstellen.</p>
Entwicklungspolitische Effekte	<p>Entwicklungspolitische Effekte erzielt die DEG nach eigener Ansicht gemäß der Logik des PSD und auf Grund eigener entwicklungspolitischer Messlatten. Diese Effekte sind zum Teil umstritten So gab es etwa weitreichende Diskussionen rund um Sojaanbau-Projekte.</p>	<p>Die bloße Investitionstätigkeit in Entwicklungsländern trägt der CDC zu Folge zur Armutsreduzierung bei, zusätzliche Maßnahmen werden nicht ergriffen. NGOs kritisieren, dass Projekte der DFI manchmal sogar adverse Effekte (z.B. im Zusammenhang mit Elektrizitätsprivatisierung in Afrika).</p>	<p>In den Augen FMOs können nur finanziell erfolgreiche Projekte zu Wachstum und sozialer Entwicklung beitragen. Entwicklung wird von der Bank häufig mit (Wirtschafts-) Wachstum gleichgesetzt. Entwicklungspolitische Effekte werden daher bei finanziell erfolgreichen Projekten impliziert.</p>

Dimension	DEG	CDC	FMO
Transparenz	Die DEG sieht sich selbst als sehr transparent, von außen wird jedoch gegenteiliges wahrgenommen. Den eingeschränkten Informationsfluss begründet die DEG mit dem Bankgeheimnis.	Zwar verpflichtet die CDC-Policy sie zu Transparenz und Accountability, die komplexe Struktur und das Zurückhalten von Daten auf Grund der „confidentiality“ der Informationen verhindern die Außeneinsicht sogar für das DfID aber stark.	FMO sieht sich als äußerst transparente Organisation. Indiz hierfür sei die Zusammensetzung des Aufsichtsrates (Arbeitnehmer-, Arbeitgebervertreter, Umweltexperte). Mit genauen Informationen zu einzelnen Projekten hält sich FMO, auf Grund von Verschwiegenheitspflichten, jedoch zurück.

11.2 Vergleichende Schlussfolgerungen aus den Fallstudien

Im Folgenden sollen die zentralen Forschungsergebnisse, die aus den Diplomarbeiten von Schaefer (2010), Gütermann (2011), Gössinger und Hammler (2010) abgeleitet werden können, noch einmal kurz dargestellt und daraus vergleichende Schlussfolgerungen gezogen werden.

11.2.1 Entwicklungspolitischer Hintergrund

- **Schlussfolgerung 1: Es gibt keinen positiven Zusammenhang zwischen institutioneller Struktur und der quantitativen Bedeutung des Politikfeldes der drei Länder.**

Die Niederlande hat kein eigenes Entwicklungsministerium, weist aber hohe ODA-Quoten auf (0,82%); in Großbritannien und Deutschland ist die Situation umgekehrt (ODA-Quote: 0,52% bzw. 0,35%).

- **Schlussfolgerung 2: Die Rolle von PSD gewinnt innerhalb des Politikfeldes in allen Ländern an Bedeutung.**

In der Umsetzung von PSD spielen die Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen in allen untersuchten Ländern eine zentrale Rolle.

Ein gutes Beispiel für den Bedeutungszuwachs von PSD ist die niederländische FMO: Auffällig ist bei dieser DFI, dass die Anfang der 1990er Jahre vorgenommene finanzielle und institutionelle Umstrukturierung der Entwicklungsbank zeitlich mit dem Aufkommen des PSD-Konzepts korrespondiert. Die wesentlichen Bestimmungen des Vertrages von 1991 mit dem niederländischen Staat müssen daher im Lichte dieser Entwicklungen gesehen werden. Sowohl die finanziellen Zuschüsse zum Eigenkapital FMOs als auch der Schritt, die operative Autonomie der Entwicklungsbank (weniger Einflussnahme durch die Regierung) zu stärken, sind Indizien für die neue Ausrichtung der Bank als Finanzierungsfazilität des PSD-Konzepts. Die verstärkte Konzentration der Investitionstätigkeiten auf den

Finanzsektor leitete für FMO, seit Beginn der 1990 Jahre, eine Phase rasanten Wachstums (in Bezug auf das Investitionsvolumen) ein.⁷⁰ Es zeigt sich also, dass sich die institutionelle Entwicklung FMOs während der letzten 15-20 Jahre in starker Anlehnung an das internationale Entwicklungsdenken vollzog. Federführend erwiesen sich, wie so oft, die Bretton-Woods Institutionen (im Kontext von Entwicklungsbanken vor allem die IFC), deren Publikationen große Resonanz in den Strategiepapieren zuständiger Ministerien oder Studien beauftragter Beratungsgremien (siehe AIV Report zu PSD) fanden.

Großbritannien verfolgte im 20. Jahrhundert weitgehend eine marktliberale Politik, Private Sector Development schaffte es trotzdem erst im Laufe der 1990er Jahre auf die politische Agenda. Zwar besaß Großbritannien schon seit den 1960er Jahren mit der CDC eine Institution, die der Förderung des Privatsektors diente, doch ihr Auftrag und ihre Operationen veränderten sich mit den Jahren und konnten nicht immer als das beschrieben werden, was heute unter PSD verstanden wird. Erst mit dem Plan, PSD als selbständiges Instrument der EZA zu etablieren, gab die Regierung der CDC eine neue Rolle. Ende der 90er Jahre gewannen Autonomiebestrebungen und der Wunsch nach Privatisierung an Bedeutung. Die Privatisierungsbestrebungen wurden von der Labour-Regierung Ende der 90er unterstützt, die eine hohe Rentabilität als Basis für den Verkauf sah (der dann aber nicht passierte). Privatisiert wurde letztendlich der Private Sector Development Arm der CDC, nicht jedoch die DFI selbst.

Deutschland verfügt auch schon sehr lange über eine bilaterale Entwicklungsfinanzierungsinstitution. Dies ist aber ebenso wie bei der CDC nicht zwingend als Hinweis auf eine frühere Fokussierung auf PSD zu betrachten, da sich ihr Auftrag über die Jahre verändert hat. Das junge Feld der Entwicklungspolitik wurde in den ersten Jahren nach der Gründung der DEG wirtschaftspolitisch instrumentalisiert, außenwirtschaftliche Interessen wurden als mit entwicklungspolitischen Interessen kompatibel dargestellt (vgl. Nohlen 2002: 236f). Heute steht Außenwirtschaftsförderung nicht mehr im Vordergrund.

⁷⁰ Zwei Zahlen veranschaulichen dies sehr deutlich. In den ersten 25 Jahren (1970-1995) des Bestehens konnte FMO in Summe 1.1 Mrd. Euro (2.4 Mrd. Gulden) an Finanzierungen bereitstellen. Demgegenüber lagen die neuen Verpflichtungen für 2007 alleine bei über 1.3 Mrd Euro (vgl. FMO Web).

Generell sehen alle drei DFIs den PSD-Arm der Weltbank, die IFC, als wichtiges Vorbild an.

- **Schlussfolgerung 3: Die Einbettung von PSD in die übergeordneten entwicklungspolitischen Ziele ist ungenügend.**

Die Untersuchung der Frage, ob die Privatsektorförderung durch die DFIs mit der Entwicklungspolitik Deutschlands, der Niederlande und Großbritanniens kohärent ist, ist eine weitere Möglichkeit, den Stellenwert des Politikfeldes zu untersuchen bzw. Schlüsse auf die Rolle der Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen zu ziehen (ausführlichere Betrachtungen zu den Kohärenzfragen finden sich in den einzelnen Diplomarbeiten). Bedeutende interne und externe Inkohärenzen ergeben sich bei genauerer Analyse in allen untersuchten Ländern.

Die grundsätzliche Orientierung am Private Sector Development Ansatz lässt sich dabei sowohl in Deutschland als auch in den Niederlanden und Großbritannien gut in die übrige EZA integrieren, die privaten Wirtschaftsprozessen auch in anderen Bereichen eine immer wichtigere Rolle zuschreibt (etwa im Bereich der Mikrokredite zum Empowerment von Frauen oder im Fairen Handel). Allerdings hat die vorliegende Forschungsarbeit gezeigt, dass PSD nicht gleich PSD ist und dass sich die drei DFIs in ihrer Herangehensweise und in den erzielten Ergebnissen stark unterscheiden.

Die britische EZA hat sich seit einigen Jahren intensiv der Armutsbekämpfung verschrieben. In der Literatur wird vor allem KMUs eine zentrale Rolle im Entwicklungsprozess und in der Bekämpfung der Armut zugeschrieben (vgl. z.B. Todaro/Smith 2006), die Investitionen der CDC hingegen kommen zu einem Gutteil bereits großen, teilweise sogar international tätigen Unternehmen zu Gute. Aber es gibt auch Fälle, in denen nicht einfach nur keine Kohärenz gegeben ist, sondern in denen die Arbeitsweise der CDC den Zielen des DfID sogar entgegen wirkt (fehlende interne Kohärenz). Dies gilt etwa für Projekte, die durch Privatisierungen der Grundversorgung gesellschaftliche Randgruppen noch weiter marginalisieren, das kann aber auch etwa durch die Niederlassung von CDC-Fonds in Off-Shore Gebieten und die dadurch den Projektländern entgehenden Steuern der Fall sein, zumal

Steuereinnahmen von den Regierungen selbst budgetiert werden können. Auch wenn das DfID selbst also einen starken Wirtschaftsbezug hat, kann in Bezug auf die CDC nicht von interner Kohärenz die Rede sein.

Auch für die Arbeit der DEG lassen sich solche internen Inkohärenzen mit der Politik des BMZ ausmachen: NGOs berichten immer wieder von Fällen, in denen die DEG Projekte mitfinanziert, die die Umwelt schädigen oder das lokale gesellschaftliche Zusammenleben in anderer Weise stören. Dennoch bewirkt die relativ enge Zusammenarbeit mit dem Ministerium auf der Steuerungsebene sowie die Miteinbeziehung einschlägiger Fachministerien wo nötig hier eine verbesserte Kohärenz; auch der Dialog mit NGOs trägt dazu bei, mögliche Inkohärenzen aufzuzeigen. Auch in diesem Sinne erscheint also eine weitgehende Miteinbeziehung verschiedener Stakeholder sinnvoll.

- **Schlussfolgerung 4: Alle untersuchten DFIs können als Hybridakteurinnen beschrieben werden und befinden sich im Spannungsfeld zwischen Rentabilität und Entwicklungspolitik.**

Die drei Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen haben einen öffentlichen entwicklungspolitischen Auftrag, sind aber als privatwirtschaftliche Kapitalgesellschaften organisiert und verfolgen damit auch privatwirtschaftliche Rentabilitätsziele. Diese beiden Ziele werden nicht als Widerspruch wahrgenommen, da die Arbeit bilateraler (FMO, DEG, CDC etc.) wie auch multilateraler (IFC, EBRD, regionale Entwicklungsbanken) Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen auf der Überzeugung beruht, dass die Förderung des privaten Sektors die effektivste sowie effizienteste Form der Armutsbekämpfung darstellt. Wirtschaftswachstum wird als Vorbedingung für nachhaltige Entwicklung und parallel dazu für Armutsreduktion gesehen. Innerhalb der niederländischen Entwicklungsbank etwa wird die Funktion des Privatsektors folgendermaßen beschrieben:

„A flourishing private sector provides work and income to many, leads to the development of a stabilizing middle class, and provides a tax base that enables governments to attain and maintain adequate levels of spending on sectors like health and education, so that public and private sector development can reinforce each other and economic development becomes self-sustained“ (Stavenuiter 2008: 1).

Die Absenz entwickelter Kapitalmärkte bzw. etablierter Finanzsektoren wird als größtes Hindernis für die Entwicklung des privaten Sektors in Entwicklungsländern gesehen. An dieser Stelle treten die Entwicklungsbanken auf den Plan. Ihre Aufgabe wird darin gesehen, den eingeschränkten Zugang zu Finanzprodukten und -dienstleistungen in Entwicklungsländern durch die eigene Investitionstätigkeit zu „durchbrechen“.

DFIs verfolgen in diesem Zusammenhang zwei Leitprinzipien: „The rationale behind the DFI business model is to be additional and catalytic“ (Dalberg 2009: iii). Dementsprechend suchen DFIs idealtypisch nach Regionen bzw. Sektoren, die durch beschränkten Zugang zu Finanzprodukten charakterisiert sind und werden nur dann aktiv, wenn private Investoren fernbleiben. Durch Kooperationen mit Co-Investoren versuchen sie, private Kapitalflüsse zu mobilisieren.

Die StudienautorInnen beschreiben die drei DFIs als „Hybridakteurinnen“ zwischen staatlichen und privaten AkteurInnen. Der Staat bedient sich im Fall der diskutierten Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen Organisationsformen, die weder eindeutig öffentlich, noch unabhängig und privat konzipiert sind. Die DEG befindet sich im Eigentum der KfW, die wiederum Bund und Ländern gehört, an FMO ist der Staat, aber auch Private als Stakeholder beteiligt, die CDC untersteht dem DfID, ist aber gleichzeitig eine public limited company. Aus den Interviews geht hervor, dass (insbesondere in Bezug auf die CDC) der Staat gut damit leben kann, nicht allzu viel Einblick in das tägliche Geschäft der DFI zu haben. Die Konstruktion zieht das Problem mit sich, dass kaum MitarbeiterInnen zuständigen Staatsapparates DfID mit den Durchführungsagenden der Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen befasst sind. Überspitzt formuliert: Wie soll der Staat Prozesse monitoren, deren Ablauf und Struktur er kaum kennt?

Aus Sicht der AutorInnen bleibt festzuhalten, dass sich der Staat durch diese Hybridkonstruktion, die ihn auf Distanz mit dem täglichen Geschäft der DFI hält, seiner Verantwortung nicht entziehen darf. Denn im Grunde sind die Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen nach wie vor öffentliche Organisationen, die oft mit Startkapital aus der öffentlichen Hand hantieren und daher auch einer öffentlichen Kontrolle bedürfen.

- **Schlussfolgerung 5: Additionality, Catalytic Effects und Good Governance stellen die zentralen Geschäftsprinzipien dar; von diesen leiten die DFIs auch ihre Legitimation ab.**

Additionality, d.h. das Engagement ausschließlich in Regionen bzw. Sektoren in denen private InvestorInnen nicht tätig werden, kann als das bedeutendste Ziel beschrieben werden. Unter Catalytic Effects verstehen die DFIs das Mobilisieren von zusätzlichem Privatkapital. Dazu zählt auch, die Risikowahrnehmung privater InvestorInnen durch die Übernahme der größten Investitionsrisiken sowie durch Demonstrationseffekte zu verringern. Empirisch ist die Erreichung dieser Ziele schwer nachzuprüfen und kann in vielen Fällen angezweifelt werden. Alle untersuchten DFIs zeigen in ihrem Investitionsverhalten eine starke Risikoaversion.

Die Rolle der Additionalität wird bei einigen DFIs in den letzten Jahren stärker hervorgehoben. Ein Beispiel dafür ist die neue Strategie FMOs (2009-2012), die als Reaktion der Entwicklungsbank auf die sich verändernden externen Rahmenbedingungen präsentiert wird. Private Investoren erschließen zunehmend die klassischen Betätigungsfelder von DFIs (z.B. Infrastrukturprojekte im Bereich Telekommunikation, Bergbau etc.) und „zwingen“ Letztere dazu, neue Herausforderungen zu suchen⁷¹. Um weiterhin additional agieren zu können, so die Ansicht FMOs, müssen sich Entwicklungsbanken eindeutiger als Nischenakteure positionieren und in neue, noch unerschlossene Märkte vordringen. Die ersten Zahlen aus dem Geschäftsjahr 2009 scheinen die Anstrengungen FMOs zu bestätigen. 50 Prozent der neuen Investitionen wurden in LICs realisiert. Trotz der ökonomisch schwierigen Zeiten konnte das Investitionsportfolio auf 4.6 Milliarden Euro (2008: 4.2 Milliarden Euro) angehoben und ein Gewinn von 60 Millionen Euro realisiert werden (vgl. FMO 2010a: 6).

Auch die CDC hat kürzlich – zwar nicht selbst, sondern vom Entwicklungsministerium vorgegeben – eine neue Länderstrategie mit stärkerer Fokussierung auf die ärmsten Länder der Welt eingeführt. Nach Verlusten in den von der Wirtschaftskrise gebeutelten Jahren erwirtschaftet auch sie wieder nennenswerte Gewinne.

⁷¹ Dieser Trend wurde durch die Finanzkrise etwas abgeschwächt.

Die Frage nach dem Verhältnis zwischen eingegangenem Risiko und erwarteten Renditen bzw. anders ausgedrückt zwischen der finanziellen und der entwicklungspolitischen Nachhaltigkeit von Investitionen, ist für die Arbeitsweise jeder Entwicklungsbank von zentraler Bedeutung. In diesem Kontext darf nicht vergessen werden, dass es sich bei DEG, FMO und CDC letztendlich um Finanzinstitutionen handelt, die nicht fernab ihres typischen Betätigungsfeldes agieren können. Banken verfolgen einen kommerziellen Ansatz, d.h. die Investitionspolitik folgt Profitabilitätsüberlegungen. Der Einwand, dass Investitionen mit negativem Ausgang nicht nur die Kontinuität der Entwicklungsbank gefährden, sondern auch den Klienten und deren Umfeld großen Schaden zufügen (z.B. Verlust von Arbeitsplätzen durch Insolvenz), ist nachvollziehbar. Gleichzeitig stellt sich jedoch die Frage, wie sich Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen von „normalen“ Geschäftsbanken unterscheiden sollten, um ihrem Anspruch (entwicklungspolitische Effekte zu erzielen) gerecht zu werden. Policy-Prinzipien, die von den DFIs selbst erstellt werden bzw. in Verträgen mit dem Staat festgesetzt werden, erfüllen ihren Zweck vorwiegend auf theoretischer bzw. rhetorischer Ebene. Das operative Geschäft ist demgegenüber durch eine ausgeprägte Risikoaversion gekennzeichnet und unterscheidet sich folglich nur unzureichend von dem anderer MarktteilnehmerInnen. Zu diesem Umstand trägt vor allem auch die starke Ausrichtung der Geschäftstätigkeit am Investitionsvolumen bei. Der „Druck“, das Investitionsvolumen kontinuierlich vergrößern zu müssen, führt zwangsläufig dazu, dass Projekte ausgewählt werden, deren Risiken leicht zu bewerten sind und die keine ressourcenaufwendige Betreuung notwendig machen. Der Status des Nischenakteurs kann auf diese Weise nicht verwirklicht werden. Dazu wäre ein intensiveres Engagement in ausgewählten Bereichen, beispielsweise die Finanzierung von jungen Start-up Unternehmen notwendig.

Die Risikoaversion manifestiert sich in einer starken Gewichtung der finanziellen Nachhaltigkeit der Investitionsprojekte im Projektauswahlprozess. Hier deutet sich auch ein Zusammenhang mit dem Personal der DFIs an. Besonders in der CDC scheint es an Bewusstsein für entwicklungspolitische Effekte zu mangeln - die MitarbeiterInnen der CDC stammen alle aus dem Private Equity Sektor und verfügen nicht über entwicklungspolitischen Background.

Die starke privatwirtschaftliche Orientierung der CDC schlägt sich auch im Selbstbild nieder („wir sind keine BeamtInnen“) und im Engagement privatwirtschaftlicher Consultingunternehmen wie McKinsey – ein Hinweis darauf, dass Effizienzziele und Vermeidung hoher finanzieller Risiken deutlich im Vordergrund stehen.

Auch bei der FMO, die einen Großteil der MitarbeiterInnen aus den Bereichen Finanz- bzw. Bankwesen rekrutiert, ist diese Ausrichtung nicht weiter verwunderlich. Ist eine Investition erstmals genehmigt, werden in Folge vorwiegend die finanziellen Indikatoren dem jährlichen Monitoring unterzogen. Das Eintreten der erwarteten entwicklungspolitischen Effekte wird demgegenüber erst im Zuge der Projektevaluierungen überprüft.

- **Schlussfolgerung 6: In den Augen der DFIs können nur finanziell erfolgreiche Projekte zu Wachstum und sozialer Entwicklung beitragen.**

Entwicklung wird von den Institutionen häufig mit (Wirtschafts-)Wachstum gleichgesetzt. Entwicklungspolitische Effekte werden daher bei finanziell erfolgreichen Projekten impliziert. DEG und FMO sehen durch ihre Investments auch andere entwicklungspolitische Effekte erzielt (beispielsweise Gleichstellung von Frauen, Ausbildungseffekte, Empowerment...). Der Erfolg in diesen Bereichen ist zum Teil fraglich.

Aus Sicht der DFIs bedeutet jeder zusätzlich investierte Euro oder Dollar eine Vergrößerung der entwicklungspolitischen Wirkung. Die Investitionssumme ist ein wichtiger Indikator in der externen Kommunikation der Entwicklungsbank. Aber auch innerhalb der DFIs dient dieser Parameter als Richtwert, an dem sich die Belegschaft orientiert.

Außerhalb der Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen wird das nicht immer so gesehen: Der etwa von FMO in diesem Kontext seit 2005 angewendete Development Impact Indicator wird auf Grund seiner quantitativen Ausrichtung und der überproportionalen Betonung des Investitionsvolumens sogar vom niederländischen Außenministerium kritisiert. Als Konsequenz wurde im Zuge der

Formulierung der neuen Strategie das Development Effectiveness Framework (DEF) entwickelt, welches seither integraler Bestandteil der Scorecard Methodologie ist.

Durch die Einbeziehung ökonomischer, ökologischer und sozialer Effekte sowie der Evaluierung der eigenen Rolle (in Zusammenhang mit der Realisierung der Investitionen) versucht FMO ein genaues Bild seiner entwicklungspolitischen Wirkung zu zeichnen. Der Ansatz hinter dem DEF, nicht mehr vordergründig auf die Minimierung ökologischer und sozialer Risiken zu achten, sondern umgekehrt gezielt jene Projekte auszuwählen, die positive Nachhaltigkeitseffekte implizieren, kann als zukunftsweisend beschrieben werden. Wichtigster Entwicklungsindikator bleibt jedoch zweifellos der Economic Development Impact Score (EDIS). Er bewertet die ökonomischen Effekte (Beschäftigungseffekte, zusätzliche Steuereinnahmen etc.) auf die Share- und Stakeholder der unterstützten KlientInnen und ist somit im Sinne der PSD Logik von großer Bedeutung. Im Gegensatz zu anderen Indikatoren der Scorecard fungiert der EDIS als Key Performance Indicator (KPI), für den jährlich eine Benchmark formuliert wird.

Die Schwierigkeit der DFIs andere als finanzielle Ziele zu formulieren spiegelt das gerade diskutierte Beispiel wider: Der Versuch FMOs ebenso einen KPI für die erwarteten ökologischen und sozialen Effekte zu entwickeln, wurde nach kurzer Erprobungsphase wieder verworfen. Die Entwicklungsbank rechtfertigt sich mit dem Argument, dass schon die Feststellung ökonomischer Effekte, wie beispielsweise die Angabe der entstandenen Arbeitsplätze, ein schwieriges Unterfangen sei und die gemeldeten Zahlen empirisch nicht stichhaltig nachgewiesen werden könnten. Noch komplizierter sei es beispielsweise Gender-Effekte mit aussagekräftigen Zielwerten in Verbindung zu setzen.

11.2.2 Projektauswahl und Projektbeurteilung

- **Schlussfolgerung 7: Die untersuchten DFIs verfolgen unterschiedliche Länder- und Sektorstrategien.**

In den Niederlanden und in Großbritannien gibt es politische Vorgaben in Bezug auf Ländergruppen (LDCs, LICs, MICs), deren weithin übliche Nichteinhaltung jedoch

keine Sanktionen nach sich zieht. Die DEG lehnt sich „freiwillig“ an die Strategie des BMZ an. Keine DFI unterliegt sektoralen Vorgaben, FMO hat sich jedoch selbst Schwerpunkte gesetzt (Finanzsektor, Housing und Energiesektor) und auch bei CDC und DEG sind Präferenzen für den Finanzsektor zu erkennen.

In **Tabelle 14** wird die Frage nach dem staatlichen Einfluss auf die Investitionsentscheidungen gestellt. Denkbar sind hier sowohl DFIs, die weder Länder- noch Sektorvorgaben haben, also sehr eigenständig arbeiten können, auch solche, die in diesen beiden Bereichen strengen Vorgaben folgen und daher als staatsnah bezeichnet werden können. Zudem gibt es Mischformen, bei denen der DFI nur entweder ein sektoraler oder ein geographischer Fokus vorgegeben wird.

		Staatliche Ländervorgaben	
		Ja	Nein
Staatliche Sektorvorgaben	Ja	Staatsnahe DFI	Sektoraler Fokus
	Nein	Geographischer Fokus	Eigenständige DFI

Tabelle 14: Staatlicher Einfluss auf Investitionsentscheidungen der DFIs

Während die DEG weder strenge staatliche Vorgaben bezüglich der Projektländer noch bezüglich der Sektorschwerpunkte erhält (die Anlehnung an die Strategie des BMZ erfolgt auf nicht institutionalisierter Basis) und daher aus diesem Aspekt heraus betrachtet als eigenständige DFI eingeordnet werden kann, muss etwa die CDC einen geographischen Fokus bedienen (d.h. die 75% der Mittel müssen in LICs fließen, 50% nach Subsahara-Afrika erfüllen). Einerseits bedeutet das für beide DFIs große Freiheiten bei der Auswahl der Branchen in die investiert wird, was auf den PSD-Gedanken, die Wirtschaft brauche alle Sektoren um zu florieren, zurückgehen dürfte. Andererseits zeigt diese Zuordnung, dass die Empirie von den politischen Vorgaben abweichen kann; so gibt es sowohl bei der DEG als auch bei der CDC einen starken Fokus auf den Finanzsektor, was aus entwicklungspolitischer Perspektive sicher diskussionswürdig ist. Zudem erfüllt die CDC die staatlichen Vorgaben in ihrem Portfolio nicht, was auf die langen Laufzeiten der Projekte zurückzuführen ist, zumal die Vorgabe nur für Neuinvestitionen relevant ist.

FMO erhält Vorgaben bezüglich Ländergruppen, aber keine sektoralen Vorgaben. Auch die Ländervorgaben werden nicht streng eingehalten: Bereits im Vertrag von 1998 wurde mit der FMO etwa die „70/35 Klausel“ vereinbart. Die dort formulierte Vorgabe (70% des Investitionsportfolios in LMICs und LICs sowie 35% ausschließlich in LICs) wird von FMO nur bedingt erfüllt. Das Ziel 35% der Investitionstätigkeit auf LICs zu konzentrieren, konnte von der Entwicklungsbank bisher nicht erreicht werden. Abgesehen davon muss beachtet werden, dass die Einteilung von Ländern nach Einkommensniveaus Durchschnittswerte wiedergibt. Entwicklungsbanken sollten idealerweise nicht nach den Rosinen im Kuchen picken, sondern gezielt in benachteiligten Regionen (ländlichen Gebieten) agieren.

FMO hat sich selbst Schwerpunkte bezüglich der Sektoren gesetzt (Finanzsektor, Housing und Energiesektor) und die DFI stößt damit zum Teil sogar beim Ministerium auf Unverständnis (Housing-Sektor). Der vom Außenministerium präferierte Landwirtschaftssektor wird von FMO hingegen mit Verweis auf schlechte Erfahrungen (unprofitable Investitionen) als Fokussektor abgelehnt. In diesem Sinne ist sie wohl auch in die Kategorie „eigenständige DFI“ einzuordnen, zumal sie auch die Ländervorgaben kaum einhält, dies zieht allerdings keine Sanktionen nach sich.

Die Konzentration auf Fokussektoren führt, nach Ansicht der DFIs, zu einer Ausweitung des sektorspezifischen Wissens und damit letztlich zu einer besseren Betreuung der KlientInnen. Dieses Argument ist durchaus nachvollziehbar, vor allem mit dem Hintergedanken, dass größere Sektorexpertise effizienteres Risikomanagement befördert. Unzureichende Erfahrungswerte führen im Bankgeschäft häufig zu starker Risikoaversion, wohingegen tiefgehende Expertise dazu befähigt, Risiken exakter einzuschätzen und im Idealfall zur Auswahl von Projekten/Investitionen mit eindeutig additionalen Charakter (also solchen, die von privaten Investoren noch gemieden werden) führt.

- **Schlussfolgerung 8: Es gibt keine einheitliche Methodik bei der Auswahl der Projekte.**

Alle untersuchten DFIs verfügen über Ratingtools, die sich jedoch in Anwendungsgebiet, Standardisierungsgrad und bewertenden Dimensionen stark

unterscheiden. In Deutschland und den Niederlanden verläuft der Projektauswahlprozess, anders als in Großbritannien nach einem standardisierten Verfahren.

DEG und FMO setzen ihre selbstentwickelten Tools (GPR bzw. Scorecard) sowohl ex-ante als auch ex-post ein; CDC verwendet ihre an GPR bzw. DOTS angelehnten Tools nur zur Evaluierung ex-post. Mehrheitlich werden quantifizierende Ratingsysteme angewandt, lediglich das Tool der CDC ist rein qualitativ aufgebaut. Die Indikatoren sind hingegen bei allen DFIs sowohl quantitativ als auch qualitativ. Thematisch untersuchen alle DFIs die finanzielle Nachhaltigkeit der Projekte inklusive der Rentabilität für die DFIs, der entwicklungspolitischen Effekte und der Rolle der DFIs. Die konkrete Messung und Gewichtung der Dimensionen ist hier bei den einzelnen DFIs sehr unterschiedlich, insgesamt sei jedoch nochmals auf die starke Risikoaversion hingewiesen, die sich in einer geringeren Wertschätzung der entwicklungspolitischen Effekte im Vergleich zur finanziellen Performance manifestiert.

Die Ausgestaltung des Ratingtools ist zentral für den Blick auf die entwicklungspolitischen Effekte und verdeutlicht, welche Definition von Entwicklung die jeweilige DFI verfolgt. So wird etwa bei der Fondsauswahl der CDC viel Wert auf betriebswirtschaftliche Kennzahlen, also eine möglichst hohe Rentabilität, gelegt; ein standardisiertes Ratingtool oder eine institutionelle Verankerung der ex-ante Überprüfung der zu erwartenden entwicklungspolitischen Effekte gibt es nicht.

Bei der DEG, die mit dem Geschäftspolitischen Projektrating (GPR) ein standardisiertes Verfahren anwendet in dem auch die entwicklungspolitischen Effekte überprüft werden, haben diese somit höhere Relevanz als in der CDC, wodurch der Stellenwert dieses Problemfeldes bei der Projektauswahl zumindest theoretisch steigen sollte. Allerdings zeigt die Projektauswahlpraxis der DEG, dass sich dieser theoretische Vorsprung nicht zwingend in uneingeschränkt bessere Ergebnisse übersetzen muss: zwar erscheint das GPR auf den ersten Blick eine entwicklungspolitische Orientierung sicherzustellen, bei näherer Analyse zeigt sich rasch, dass gute entwicklungspolitische Effekte keinesfalls nötig für eine gute Projektbewertung und die Annahme des Projektes sind. Dies ergibt sich erstens aus der Tatsache, dass von den maximal zu erreichenden 500 Punkten lediglich 150 der

Messlatte „Entwicklungspolitische Effekte/Nachhaltigkeit“ zugeordnet sind, die restlichen 350 Punkte sind hingegen stark betriebswirtschaftlich und renditeorientiert. Selbst wenn die 100 Punkte hinzugezählt werden, die für den Effekt auf die Privatsektorentwicklung vergeben werden (freilich auch in Kategorien, die stark betriebswirtschaftlich orientiert sind), macht das nur die Hälfte der zu erreichenden Punkte aus. Zweitens ermöglicht die Konzeption des Ratingtools, dass eine gute betriebswirtschaftliche Bewertung eines Projektes einen fehlenden guten entwicklungspolitischen Impact kompensieren kann. Zwar definiert das Ratingtool Schwellenwerte, die ein Projekt in allen Messlatten (also auch bei den entwicklungspolitischen Effekten) unbedingt überschreiten muss, diese sind jedoch sehr tief angesetzt: sie liegen bei etwa einem Drittel der zu erreichenden Punkte, was bedeutet dass ein Projekt, das in der entwicklungspolitisch relevanten Messlatte nur ungefähr 50 von 150 Punkten erreicht, insgesamt dennoch als sehr gutes Projekt eingestuft und damit durchgeführt werden kann. Insbesondere in Hinblick auf die relativ schwache Gewichtung der entwicklungspolitischen Effekte müsste dieser Schwellenwert viel höher angesetzt sein um das Ratingtool glaubwürdig zu machen. Der dritte und wohl wichtigste Kritikpunkt am GPR ist jedoch der Prozess der Punktevergabe an sich: während ein punktebasiertes Ratingtool schnell den Schein von Objektivität erweckt, bleibt die Punktevergabe extrem undurchsichtig und subjektiv. Weder was quantitative, noch was qualitative Aspekte betrifft, kann das Bewertungssystem überzeugen. Um ein paar Beispiele zu geben: für Fraueneffekte und Soziale Effekte vergibt das Ratingtool jeweils bis zu 15 Punkte. Beides sind äußerst komplexe Konzepte über deren Bewertung und vor allem Messbarkeit in der Wissenschaft alles andere als Konsens herrscht und die einen sehr großen Bewertungsspielraum lassen; wann ein Projekt hier 15 und wann 0 Punkte erhält, liegt weitgehend im Ermessen der Bewertenden.

Insgesamt muss das Geschäftspolitische Projektrating der DEG damit als problematisch eingestuft werden, das einiger Änderungen bedarf um ein Projekt glaubhaft als entwicklungspolitisch sinnvoll einstufen zu können. Überspitzt formuliert fließt bei der CDC die Bewertung der entwicklungspolitischen Effekte zwar auch so gut wie gar nicht in den Prozess der Projektauswahl ein, aber dort wird diese Tatsache wenigstens nicht durch die Anwendung eines elaborierten Ratingtools verschleiert.

Bei der FMO wird die Scorecard Methode für sämtliche Projektanträge verwendet und ist integraler Bestandteil des gesamten Investitionsverfahrens. Mit Hilfe unterschiedlicher Indikatoren sollen die positiven und negativen Effekte der geplanten Projekte bewertet werden. FMO verfügt über sechs Scorecards, die die verschiedenen Tätigkeitsfelder der Entwicklungsbank abdecken (Finanzsektor, PEFs, Infrastruktur-Projekte, etc.). Auch im Zuge des Monitorings getätigter Investitionen kommt die Scorecard zur Anwendung. Auf den ersten Blick vermitteln die Scorecards einen breitgefächerten Eindruck. Durch die Verwendung unterschiedlicher Impact-Indikatoren kann ein verhältnismäßig genaues Bild der potentiellen positiven wie auch negativen Effekte wiedergegeben werden. Das neu entwickelte und seit 2009 angewendete Development Effectiveness Framework (Rahmen zur Feststellung der Development Impacts) ermöglicht eine transparentere Auflistung der entwicklungspolitischen Effekte einer Investition. Die prognostizierten Werte werden stets in Relation zur Investitionssumme gesetzt um zu verhindern, dass kleine Projekte benachteiligt werden, diese Möglichkeit bietet das GPR nicht. Indikatoren wie die Corporate Sustainability Priorities haben das Potential, die Projektauswahl in Zukunft positiv zu beeinflussen. Nicht Risikominimierung ist der primäre Vorsatz, sondern die Suche nach Projekten, die an sich nachhaltig sind.

Genauer betrachtet kann auch die Scorecard Methode das Spannungsverhältnis zwischen finanzieller und entwicklungspolitischer Nachhaltigkeit nicht auflösen. Das Ratingtool basiert nur in sehr eingeschränktem Ausmaß auf sogenannten Schwellenwerten (Mindestwerte für einzelne Indikatoren). Dadurch liegt sehr viel Verantwortung bei den handelnden Personen und deren Einschätzung des Projekts. Wie es scheint, legt das Personal FMOs, für eine Bank durchaus nicht untypisch, in dieser Hinsicht ein größeres Augenmerk auf die finanzielle Nachhaltigkeit der Projekte. Dies erfolgt auch zu Lasten der Additionalität der Investitionen.

Zur Frage nach der Gewichtung entwicklungspolitischer und renditeorientierter Kriterien bei der Projektauswahl sollen ein Vergleich der drei DFIs und die Einordnung in einen breiteren Rahmen geschehen. Die Klassifikation bezieht sich dabei auf das Verhalten von DFIs im Projektauswahlprozess; die Frage, ob man von diesem Verhalten in einem Teilbereich der Geschäftstätigkeit auf die gesamte Institution schließen kann, bleibt vorerst offen. Des Weiteren bezieht sich die

Klassifikation in diesem Zusammenhang in erster Linie auf die vorhandenen Strukturen, die auf die Orientierung hindeuten.

		Entwicklungspolitische Orientierung		
		Hoch	Mittel	Niedrig
Rentabilitäts-orientierung	Hoch	Stars	Cash Cows	Profit Seekers
	Mittel	Good Guys	Starlets	Development Needers
	Niedrig	Developmentalists	Cash Needers	Poor Dogs

Abbildung 22: Das Spannungsfeld zwischen Rentabilitätsorientierung und entwicklungspolitischer Orientierung

Diesmal gibt es neun Typen möglicher Handlungsorientierung. Zunächst seien die Stars⁷² genannt. Diese haben sowohl eine hohe entwicklungspolitische als auch eine hohe Rentabilitätsorientierung. Das ermöglicht einerseits ein tiefgehendes Miteinbeziehen entwicklungspolitischer Problemstellungen in die Projektauswahl und damit eine bewusste und ausführliche Analyse der zu erwartenden entwicklungspolitischen Effekte. Die hohe Rentabilitätsorientierung hingegen kann helfen sicherzustellen, dass die Projekte auch wirtschaftlich nachhaltig sind und dass das Fortbestehen der DFI gesichert werden kann. Am anderen Extrem stehen die Poor Dogs, die weder eine hohe Rentabilität noch einen hohen entwicklungspolitischen Effekt aktiv verfolgen. Dies ist etwa denkbar, wenn die Institution gänzlich andere Ziele verfolgt, sich beispielsweise eher als Lobby- oder als Vermittlungsorganisation sieht. Diese Poor Dogs haben im Grunde ihre Existenzberechtigung als DFI verloren. Auch die Legitimierung der Profit Seekers ist nicht mehr vollkommen gegeben: sie orientieren sich kaum mehr an entwicklungspolitischen Fragen, sondern vor allem an einer möglichst hohen Rentabilität. Das kann sowohl offiziell passieren, indem die beiden Ziele als kongruent dargestellt werden, als auch inoffiziell, indem eine entwicklungspolitische Orientierung, die so nicht gegeben ist, kommuniziert wird. Als vierte Eckkategorie sind noch die Developmentalists zu nennen: Für sie stehen vor allem

⁷² Die Bezeichnungen *Stars*, *Cash Cows* und *Poor Dogs* wurden dem Konzept der BCG-Matrix für das strategische Unternehmensmanagement entlehnt (vgl. Kotler/Keller 2008)

entwicklungspolitische Fragen im Zentrum, Rentabilitätsüberlegungen sind zweitrangig. Langfristig können auch die Developmentalists Probleme bekommen, wenn der fehlende Blick auf die Rentabilität zu einer nicht finanziell nachhaltigen Geschäftsführung führt und es keine Unterstützung seitens des Staates gibt.

Die Einordnung der CDC in dieses Schema fällt leicht: Als Profit Seeker ist sie stark gewinnorientiert, hat aber nur ein eingeschränktes Interesse an entwicklungspolitischen Fragestellungen bzw. definiert ihre Rentabilitätsbestrebungen als Ausdruck ihrer entwicklungspolitischen Orientierung. Im Gegensatz dazu wirken die DEG und die FMO wie Stars; da es, wie die vorliegende Arbeit zeigt, aber auch bei ihnen noch sehr großen Aufholbedarf bezüglich der entwicklungspolitischen Orientierung gibt, sollen sie hier als Starlets bezeichnet werden. Sie weisen beide eine mittlere entwicklungspolitische und eine mittlere Rentabilitätsorientierung auf und haben als Starlets die Möglichkeit sich in alle Richtungen weiterzuentwickeln. Genau diese Position in der Mitte wird auch von der niederländischen Entwicklungsbank selbst betont und oft als schmaler Grat beschrieben. Sie operiert in einem Graubereich idealtypisch knapp vor jener Grenze, die von privaten Investoren auf Grund von Rentabilitätsüberlegungen gezogen wird. Um in diesem Segment zu reüssieren, bedarf es einer sehr genauen Abwägung der implizierten Chancen (bzw. Renditen) und Risiken. Dies gilt vor allem für jene DFIs, die auf eigenen Beinen stehen, das heißt auf eigenes Risiko agieren. Vor diesem Hintergrund, so die Überzeugung der DFI, können sie nur sogenannte „near bankable investments“ realisieren, also solche, die den Fortbestand bzw. die finanzielle Kontinuität der Institution nicht nachhaltig gefährden. Gleichzeitig existieren im Fall von FMO Policy-Prinzipien (bzw. Investitionskriterien), die sicherstellen sollen, dass sich die DFI in ihrer Investitionstätigkeit von privaten Investoren unterscheidet.

11.2.3 Transparenz und Accountability

- **Schlussfolgerung 9: Formelle Konsultationen mit der Exekutive dominieren, die Legislative wird kaum miteinbezogen.**

Bei allen DFIs finden in regelmäßigen Abständen formelle Konsultationen über die strategische Ausrichtung mit den zuständigen Ministerien statt. Eingeschränkte

formelle Mitsprachemöglichkeiten haben durch Sitze im Aufsichtsrat bei DEG und FMO außerdem VertreterInnen der Zivilgesellschaft (Wirtschaft, NGOs, Interessensvertretungen).

Eine direkte Kontrolle durch das Parlament ist in keiner der Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen möglich, parlamentarische Anfragen können bei DEG und CDC höchstens über den Umweg über das Bundeskanzleramt bzw. das Entwicklungsministerium getätigt werden.

Indirekt stehen zwar sowohl DEG als auch CDC und FMO in staatlichem Eigentum, allerdings ist nur die CDC direkt dem Ministerium unterstellt, das einhundert Prozent der als Kapitalgesellschaft konstituierten DFI hält.

Die DEG hingegen befindet sich im Eigentum der KfW Bankengruppe, die ihrerseits Bund und Ländern gehört. Damit gibt es hier zwar eine indirekte Verbindung zur Regierung, aber keinen Link zum Entwicklungsministerium. Dieses hat jedoch freilich mehr Rechte als Stakeholder als zum Beispiel das britische DfID als Shareholder einfordert. So stellt das BMZ den/die VorsitzendeN des Aufsichtsrates der DEG, das DfID kann gerade einmal zwei Non-Executive Directors ins Board berufen. Beide Ministerien nehmen Steuerungsaufgaben wahr und legen den strategischen Rahmen fest, insgesamt scheint es jedoch seitens des BMZ stärkeres Interesse an einer Zusammenarbeit zu geben als seitens des DfID – was durchaus auch im Interesse der CDC liegt.

Bei der Betrachtung des britischen Entwicklungsministeriums DfID drängt sich die Vermutung auf, dass das Ministerium nur sehr beschränkte Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten auf das operative Geschäft hat. In diesem Zusammenhang könnte man ein Principle-Agent-Problem identifizieren. Zwischen der politischen Ebene und den DFIs liegt eine Informationsasymmetrie, diese könnte vom Agent (der Entwicklungsfinanzierungsinstitution) dazu genutzt werden, die vom Principle (Staat) formulierten Programme nach eigenem Gutdünken umzusetzen, was der Intention und dem Interesse des Principles widersprechen oder sogar entgegenwirken könnte.

Wichtigster Stakeholder der FMO ist das Außenministerium: Trotz der institutionellen und operativen Eigenständigkeit FMOs stehen die beiden Institutionen in engem

Kontakt, Fragen mit Bezug zur Policy werden regelmäßig gemeinsam erörtert. Wie viel Interesse den Tätigkeiten der Entwicklungsbank tatsächlich entgegengebracht wird, hängt nicht zuletzt auch von dem/der aktuellen EntwicklungsministerIn bzw. seinen/ihren Policy-Prioritäten ab. Dass das Außenministerium nicht immer mit der FMO einer Meinung ist, das aber nicht unbedingt Sanktionen nach sich zieht, zeigt z.B. die Fokussierung auf den Housingsektor. Eigentlich hält das Finanzministerium die Staatsbeteiligung an der FMO, seine Vertreter interessieren sich demgegenüber hauptsächlich für die finanzielle Stabilität der Entwicklungsbank. Der Vertrag zwischen FMO und dem niederländischen Staat legt fest, dass die Entwicklungsbank regelmäßig aktuelle betriebswirtschaftliche Kennzahlen übermittelt, um dem Finanzministerium eine effektive Kontrolle der Bank zu ermöglichen. VertreterInnen des Finanz- und des Außenministeriums treffen sich zumindest zweimal jährlich zu Policy-Meetings mit MitarbeiterInnen der Entwicklungsbank. Auf ministerieller Seite ist zuletzt das Wirtschaftsministerium zu erwähnen, welches auf Basis einer Kooperation mit FMO versucht, niederländische Investitionen in Entwicklungs- und Schwellenländern anzukurbeln.

Rechenschaftspflichten bestehen für FMO in erster Linie gegenüber den Shareholdern. Auf der jährlichen Hauptversammlung können Letztere den Jahresabschlussbericht der Entwicklungsbank annehmen bzw. ablehnen.

- **Schlussfolgerung 10: Konsultationen mit der Zivilgesellschaft sind nicht formalisiert.**

DEG und FMO zeigen wenig Eigeninitiative für informelle Konsultationen mit ihren Stakeholdern, CDC hat keinerlei Interesse daran. Wenn Interessen oder Agenden anderer Ministerien berührt werden, erfolgt bei DEG und FMO eine Konsultation derselben. DEG, und FMO geben an, informellen Inputs von NGOs und anderen Stakeholdern offen gegenüberzustehen. Allerdings beschäftigen sich nur wenige NGOs explizit mit den DFIs. Die lokale Bevölkerung hat in der Regel wenige Mitsprachemöglichkeiten, wobei es bei einzelnen Projekten mit massiven Auswirkungen auf diese Menschen Ausnahmen gibt.

Bei der DEG sind verschiedene Stakeholder im Aufsichtsrat in die Arbeit der DEG eingebunden und man sucht aktiv den Dialog mit NGOs. So sitzt auch, anders als bei

den anderen DFIs, einE VertreterIn der NGOs im Aufsichtsrat. Möglichkeit für die lokale, von den Projekten betroffene Bevölkerung sich einzubringen gibt es nicht in institutionalisierter Form.

Bei entsprechenden Fragen werden auch andere Ressorts in die Entscheidungen der DEG eingebunden; finanziell große oder problematische Projekte werden zudem zwingend im Aufsichtsrat behandelt, wo eben auch das BMZ vertreten ist.

Auch die FMO sieht in ihrem Aufsichtsrat die wichtigsten Stakeholder versammelt: Es finden sich unter den Mitgliedern sowohl eine Gewerkschaftsvertreterin als auch ein Vertreter mit ausgewiesener Entwicklungsexpertise. Darüber hinaus ist vor allem der niederländische Privatsektor (Arbeitgebervertreter) im Aufsichtsrat prominent vertreten. Auffällig, auch im Vergleich zu anderen DFIs, ist die Absenz der niederländischen Regierung (sowohl Shareholder, als auch in Form des Außenministeriums, wichtigster Stakeholder der Bank) in diesem Kontrollgremium.

Zivilgesellschaftliche Gruppen (z.B. NGOs, Gewerkschaften) erfahren in der Stakeholder-Diskussion mit der FMO ebenso Erwähnung, jedoch kann der konkrete Austausch als marginal bezeichnet werden. Die FMO gibt jedoch an, auch in Bezug zu diesen Gruppen ein offenes Ohr zu besitzen und verweist zudem auf die eigene Publikationspolitik.

In der CDC, die vor allem die FondsmanagerInnen als wichtigste Stakeholder betrachtet, gibt es keine systematische Einbindung der lokalen Bevölkerung, der Zivilgesellschaft oder anderer AkteurInnen. Zwar können Anfragen an die CDC gerichtet werden, diese müssen aber nicht beantwortet werden, wenn dies finanziell zu aufwendig wäre.

Von allen DFIs werden als weitere wichtige Kooperationspartner internationale Finanzinstitute sowie bi- und multilaterale DFIs identifiziert.

Zur Einbeziehung der Stakeholder zählt auch ganz besonders die Beachtung der Interessen der Zivilgesellschaft und Bevölkerung im eigenen und in den Zielländern, denn öffentliche Diskussion kann Fehlentwicklungen aufzeigen oder die Reformulierung unzulänglicher Policies anregen. Hier gibt es bei den DFIs noch große Defizite.

Die ausführliche Analyse der Shareholder- und Stakeholderbeziehungen der DFIs zeigt, dass Rechenschaftspflichten gegenüber diesen sehr limitiert sind. Um gute zielkohärente Ergebnisse erreichen zu können, ist aber eine Miteinbeziehung jener AkteurInnen unabdingbar.

- **Schlussfolgerung 11: Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit ist kaum gegeben.**

Die DFIs werden von außen gemeinhin als intransparent beschrieben; fehlende Informationsflüsse werden mit dem Bankgeheimnis sowie der Wahrung eigener kommerzieller Interessen und jener der GeschäftspartnerInnen gerechtfertigt.

Generell gibt es große Unterschiede zwischen den Ländern in den Offenlegungspflichten öffentlicher Einrichtungen sowie in der gesellschaftlichen Akzeptanz derselben. Selbst nehmen sich die DFIs generell als hinreichend transparent wahr. Gegenüber den nationalen Parlamenten hat keine der DFIs direkte Informationspflichten. Projektbasierte Informationen muss keine der DFIs ihren Share- oder Stakeholdern zukommen lassen. Informationen zum operativen Geschäft sind jedoch dem zuständigen niederländischen und norwegischen Ministerium, so wie dem norwegischen Parlament und in geringerem Ausmaß dem BMZ zugänglich.

Als zentrales Medium der Transparenz verweisen die DFI auf ihre Homepages und Jahresberichte: Über den Webauftritt der Bank werden einige intern produzierte Dokumente der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Davon ausgenommen bleiben Informationen zu den einzelnen Finanzierungsprojekten der Entwicklungsbank. Die DFIs berufen sich in diesem Zusammenhang auf Vertraulichkeitspflichten, sowie der Wahrung kommerzieller Interessen der GeschäftspartnerInnen. Lässt die Entwicklungsbank doch Informationen durchsickern (vor allem in Form von Best-Practice Beispielen im jährlich publizierten Evaluierungsbericht) so werden sowohl Auswahl als auch Detaillierungsgrad von den DFIs selbst bestimmt. Zivilgesellschaftliche Gruppen (Medien, NGOs) haben somit keine Möglichkeit, eine effektive externe Kontrolle der DFIs durchzuführen.

Vorreiterin im Bereich Transparenz ist wieder einmal die IFC: sie publiziert rechtzeitig vor der Entscheidung im Board die relevanten Projektdaten, damit sie die Öffentlichkeit einsehen und sich am Entscheidungsprozess beteiligen kann. Sie hat jedoch auch die Möglichkeit gewisse vertrauliche Informationen der Öffentlichkeit vorenthalten – fraglich ist also, wie der Umgang mit Transparenz in der Praxis tatsächlich aussieht.

- **Schlussfolgerung 12: Interne Projektevaluierung und Projektmonitoring sind Standard.**

Alle untersuchten DFIs evaluieren ihre Projekte in regelmäßigen Abständen intern. Dafür werden die oben beschriebenen Methoden (GPR, Scorecard, CDC-DOTS) eingesetzt.

Die DEG evaluiert ihre Projekte alle zwei Jahre, FMO und CDC alle fünf Jahre (wobei erstere jährlich Updates einzelner Indikatoren und zweitere halbjährliche Kurzberichte erstellt). Alle DFIs erstellen außerdem eine Evaluierung beim Projekt-Exit. Keine der DFIs untersucht die Performance ihrer Projekte nach Abschluss der Investitionstätigkeit.

- **Schlussfolgerung 13: Externe Evaluierungen sind nur bei einer DFI institutionalisiert vorgesehen, nämlich bei FMO.**

Bei FMO finden diese Evaluierungen durch private Consultingunternehmen nach einer Ausschreibung des Außenministeriums alle fünf Jahre statt. Bei DEG und CDC kann eine externe Evaluierung auf Anweisung staatlicher Entitäten nur über den Umweg der Prüfung der zuständigen Ministerien erfolgen, wie das bei der CDC 2008 im Rahmen einer Rechnungshofprüfung des britischen Entwicklungsministeriums geschah.

Externe Evaluierungen durch NGOs finden auf Grund der restriktiven Informationspolitik der DFIs und teilweise auf Grund anderer Prioritäten seitens der NGOs nicht statt.

Medien berichten nur in sehr geringem Ausmaß und wenn, nur auf Grund emotionalisierender Ereignisse (Kinderarbeit, hohe Bonuszahlungen...) über die

DFIs. Die Prüfung des Jahresabschluss erfolgt bei allen DFIs durch private Rechnungsprüfer.

Der Abschlussbericht der alle fünf Jahre stattfindenden Evaluierungen der FMO von einem privaten Consulting-Unternehmen wird im Außenministerium mit einem Policy-Statement versehen und anschließend an das Parlament weitergeleitet. Eine stärkere öffentliche Problematisierung der Geschäftstätigkeit FMOs wäre aus Sicht niederländischer NGOs wünschenswert. Diese erfolgt jedoch nicht, da einerseits die Arbeit FMOs für die breite Öffentlichkeit nicht greifbar ist und andererseits NGOs mit entwicklungspolitischem Hintergrund, im Kontext von Ressourcenmangel und restriktivem Informationsfluss, andere Schwerpunkte setzen.

Medien, NGOs und Regierungsorganisationen beleuchten Missstände zwar fragmentarisch, keineR der AkteurInnen besitzt aber den Gesamtüberblick über die Vorgänge in den Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen und kann daher eine umfassende Bewertung abgeben. Dass Evaluierung aber von größter Bedeutung ist, ist in der Literatur unbestritten, denn „nicht immer haben die mit der Aus- und Durchführung von Programmen Beauftragten überhaupt ein Interesse daran zu wissen, wie ihre Instrumente greifen und ihre Maßnahmen wirken“ (Blum/Schubert 2009: 126). Diese Tendenz zeigt sich auch bei den DFIs, vor allem in Ermangelung der externen Evaluierungen bei DEG und CDC.

Betrachtet man die Tatsache, dass NGOs und Medien die besprochenen DFIs kaum evaluieren können, weil sie nicht über die Kapazitäten dazu verfügen bzw. nicht ausreichend Zugriff zu Informationen haben, so stellt sich die Frage, ob es nicht die Aufgabe des Staates wäre, für mehr externe Evaluierung zu sorgen. Fraglich ist ebenso, wie in jenen Ländern, in denen eine externe Evaluierung vorgesehen ist, mit den Evaluierungsergebnissen umgegangen wird.

- **Schlussfolgerung 14: Außenwirtschaftsförderung spielt eine geringe Rolle.**

Historisch war die Förderung der Außenwirtschaft bei allen untersuchten DFIs ein offizielles Ziel. Heute ist dieses Ziel großteils (DEG, FMO) oder vollkommen (CDC) verschwunden und wird offiziell ganz negiert. Bei den ersten drei DFIs sprechen

einzelne zivilgesellschaftliche Gruppen weiterhin von einer Verstrickung mit der nationalen Wirtschaft.

11.3 Ausblick

“Who knows what will happen?“, fragte Shanoid Jemmett Page, Chief Operations Officer der CDC, im Interview und meint damit in erster Linie die forcierte Privatisierung ihrer DFI. Doch „Who knows what will happen?“ könnte auch als Leitfrage für die künftigen Entwicklungen im Politikfeld Privatsektorentwicklung, ganz besonders in Bezug auf die Europäischen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen, stehen.

Etwas, was in den letzten zwei Jahren niemanden in der Wirtschaftswelt kalt gelassen hat, ist die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise, auch die Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen blieben von ihr nicht unberührt. Dennoch wurden sie nicht so hart getroffen wie viele ihrer rein auf kommerziellen Erfolg ausgerichteten Pendants. So sagte die DEG im Jahr 2009 Finanzierungen in Höhe von 1,015 Milliarden Euro zu, was nicht allzu viel unter dem Rekordvorjahresergebnis von 1,22 Milliarden liegt, bei der FMO belief sich der Wert auf 911 Millionen. Obwohl sich einige Unternehmen in ihrer Nachfrage nach langfristigem Kapital zurückhielten, bedeutete die Krise für die DFIs auch eine Chance, wie von der DEG betont wird, denn sie bewirkte deutlich weniger Angebote kommerzieller Anbieter (vgl. Wenn 2010). Dadurch ergibt sich eine neue Rolle für Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen: die der Krisenfinanciers. Auch in wirtschaftlich schwierigeren Zeiten stellen sie Kapital bereit um privatwirtschaftliches Engagement in Entwicklungsländern zu fördern. Dies könnte sie auch wieder auf den Weg zurückführen, von dem sie laut externer Evaluierung abgekommen zu sein scheinen, nämlich nur dann Finanzierung bereitzustellen, wenn private InvestorInnen dies vermeiden – eine Renaissance der Subsidiaritätsrolle kündigt sich an.

Sowohl schon länger bestehende als auch neu gegründete Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen müssen sich der Herausforderung stellen, mit ihrer Investitionstätigkeit nachhaltige Entwicklung zu fördern. Dies kann jedoch nur geschehen, wenn die Arbeit der europäischen DFIs die weltweit bzw. auch die innerhalb von Schwellen- und Entwicklungsländer bestehende Ungleichverteilung nicht noch weiter verstärkt, sondern gezielt reduziert. Dazu bedarf es einer stärker auf die lokalen Gegebenheiten angepassten Geschäftstätigkeit. Dies verlangt

wiederum nach einer Investitionspolitik, welche stärker als bisher auf die Unterstützung von Klein- und Mittelbetrieben fokussiert und deren besondere Bedürfnisse berücksichtigt. Sowohl der vorherrschende Entwicklungsdiskurs als auch die Tatsache, dass Entwicklungsbanken weitgehend unbeachtet von der öffentlichen Wahrnehmung ihrer Arbeit nachgehen spornen die DFI aber nicht gerade zu weitgreifenden Veränderungen an.

In einer Pressekonferenz 2010 erklärt die DEG jedoch der Förderung des Klein- und Mittelstandes im Jahr 2010 hohe Priorität zuzuweisen (vgl. Wenn 2010). Dies hatte sie schon in der Vergangenheit betont; das Bekenntnis zu KMUs hielt aber oft der Realität nicht stand, wie in der Arbeit angeführte Beispiele über Investitionen in große multinationale Unternehmen zeigen. Es bleibt abzuwarten, ob sich diese besonders „hohe Priorität“ in der zukünftigen Arbeit der DEG niederschlägt und ob auch andere DFI stärker in diese Richtung gehen werden; nach eigenen Angaben ist die DEG derzeit zumindest gerade dabei innovative Konzepte zum Thema KMU-Förderung zu entwickeln.

Betrachtet man die Tatsache, dass so gut wie keine wissenschaftlichen Analysen über bilaterale Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen weder im deutschen noch im angelsächsischen Sprachraum vorhanden sind, so wird ein hoher Forschungsbedarf offensichtlich; alle offenen Forschungsfragen zu stellen, würde wohl noch zahlreiche Seiten füllen. Private Sector Development ist ein Politikfeld rasanter Veränderungen (man bedenke, dass diese Strömung erst in den 1990er Jahren aufgekommen ist) und wird auch in Zukunft spannend bleiben. Ebenso interessant ist die Entwicklung der DFIs, deren Zahl ständig anwächst (zuletzt mit der Gründung der Österreichischen Entwicklungsbank im Jahr 2008), dies verdeutlicht nicht zuletzt die Dringlichkeit und Aktualität des Forschungsbedarfs. Dass sich bald mehr WissenschaftlerInnen und NGOs mit diesem Feld beschäftigen, bleibt zu hoffen, erscheint aber angesichts der knappen Ressourcen als eher unwahrscheinlich. Dennoch: „Who knows what will happen?“

12 Quellenverzeichnis

12.1 Liste der Interviews

Name	Organisation & Funktion	Datum	Kürzel
Deutschland			
Markus Sterr	DED	11.05.2009	MS
Ian Lachmund	DEG; Mitarbeiter der Abteilung Corporate Strategy and Communications	12.05.2009	IL
Hans-Hermann Täuber	BMZ	12.05.2009	HT
Thomas Koch	DEG; Leiter der Abteilung Volkswirtschaft und Entwicklungspolitik	13.05.2009	TK
Simon Bleidiesel	DEG; Mitarbeiter der Abteilung Volkswirtschaft und Entwicklungspolitik	13.05.2009	SB
Ludger Reuke	Germanwatch	14.05.2009	LR
Ute Hausmann	FIAN	15.05.2009	UH
Jens Martens	Global Policy Forum	19.05.2009	JM
Peter Wolff	DIE	19.05.2009	PW
Großbritannien			
John Hillary	War on Want	08.06.2009	JHi
Nick Sloan	NAO	09.06.2009	NS
Matthew Martin	Development Finance International	09.06.2009	MM
Richard Brooks	Private Eye	09.06.2009	RB
Shonaid Jemmett-Page	CDC; Chief Operating Officer	11.06.2009	SP
Dirk Willem de Velde	ODI	12.06.2009	DV
Richard Laing	CDC; Chief Executive	12.06.2009	RL

Niederlande

Stan Stavenuiter	FMO; Senior Evaluation Officer, Investment and Mission Review Department	17.06.2009, 23.6.2009	SS
Jeroen Horsten	FMO; Evaluation Officer, Investment and Mission Review Department	17.06.2009	JH
Ammarens Bruggenkamp	FMO; Policy Advisor	17.06.2009	AB
Sandra Louiszoon	Außenministerium	18.06.2009	SL
Wiert Wiertsema	Both Ends	22.06.2009	WW
Frederik Jan van den Bosch	FMO; Manager Emerging Markets Fund (FOM)	23.06.2009	FB
Puck Hegeman	FMO; Development Effectiveness Analyst, Investment and Mission Review Department	23.06.2009	PH
Tony Bakels	FMO; Private Equity Department Manager	24.06.2009	TB
Jacco Knotnerus	FMO; Director Investment and Mission Review Department	24.06.2009	JK

E-mail-Korrespondenz:

Stan Stavenuiter	14.04.2010	Email SS(a)
Stan Stavenuiter	10.05.2010	Email SS(b)

12.2 Literatur

- AFIC; BVCA; EVCA: International Private Equity and Venture Capital Valuation Guidelines. Online verfügbar unter www.privateequityvaluation.com.
- AIV (2006): Private Sector Development and Poverty Reduction. Advice No. 50. Den Haag. Online verfügbar unter: http://www.aiv-advies.nl/ContentSuite/upload/aiv/doc/AIV_50_ENG_web%281%29.pdf.
- Andeweg, Rudy B. / Irwin, Galen A. (2002): Governance and Politics of the Netherlands. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Arens, Esther Helena (2003): Multilateral Institution-Building and National Interest: Dutch Development Policy in the 1960s. In: Contemporary European History, Volume 12, Issue 4, (S. 457-472).
- Barthélemy, J-C; Kauffmann, C.; Valfort, M-A; Wegner, L. (2004): Privatisation in Sub-Saharan Africa: Where Do We Stand? Organisation for Economic Cooperation and Development. Paris.
- BBC: From aid agency to cash machine? Online verfügbar unter <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7505527.stm>.
- BBC: File on 4 - CDC. Unter Mitarbeit von Andy Denwood, Gerry Northam und David Ross. Ausgestrahlt am 15.7.2008. BBC.
- Bendix, Paul J. (1998): Großbritannien: Vom Weltreich zum mittelgroßen Geber mit Einfluß. In: Thiel, Reinold E. (Hg.): Entwicklungspolitiken. Hamburg: Deutsches Überseeinstitut, S. 108–113.
- Betz, Joachim (2001): Die Finanzierung der Entwicklung. In: Betz, Joachim (Hg.): Neues Jahrbuch Dritte Welt. Entwicklungsfinanzierung. Opladen: Leske + Budrich, S. 7–24.
- Betz, Joachim (Hg.) (2001): Neues Jahrbuch Dritte Welt. Entwicklungsfinanzierung. Opladen: Leske + Budrich.
- Blum, Sonja; Schubert, Klaus (2009): Politikfeldanalyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- BMF (2008): Bundeshaushalt 2008 - Einzelpläne. Online verfügbar unter <http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2008/html/index.html>.
- BMZ (1962): Deutsche Gesellschaft für wirtschaftliche Zusammenarbeit. In: Bulletin, Nr. 172, S. 1459.
- BMZ (2004): Kurzfassung der Evaluierung „Entwicklungspolitische Wirkungen von DEG-Finanzierungsvorhaben“. Querschnittsauswertung der Teilevaluierungen. Bonn. Online verfügbar unter <http://www.bmz.de/de/service/infothek/evaluierung/Projektuebergreifend/EvalBericht471pdf.pdf>.
- Borrmann, Axel; Stockmann, Reinhard (Hg.) (2009): Evaluation in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit: Band 2: Fallstudien: Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). München, Berlin: Waxmann (Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung, 8).
- Bracking, Sarah (2009): Money and Power. Great predators in the political economy of Development. London, New York: Pluto Press.
- Brain, Christopher/Cable, Michael (2008): Pioneering Development. London: CDC Group plc.
- Brand, Ulrich/Demirovic, Alex/Görg, Christoph/Hirsch, Joachim (Hg.) (2001): Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates. 1. Aufl. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Braun, Hans-Gert (2005): Das Geschäftspolitische Projektrating der DEG und das Evaluierungssystem der EBRD. In: Ahrens, Heinz (Hg.): Zur Bewertung der Entwicklungszusammenarbeit. Berlin: Duncker & Humblot (Schriften des Vereins für Socialpolitik, 303), Bd. 303, S. 31–45.
- Brooks, Richard (2007): The day of DfID. Private Equity. In: Private Eye, Ausgabe Nr. 1183.
- Brooks, Richard (2007): Help yourself. In: Private Eye, Ausgabe Nr. 1198, 23.11.2007.
- Brooks, Richard (2007): Through at the top. In: Private Eye, Ausgabe Nr. 1195, 12.10.2007.
- Brooks, Richard (2008): A capital idea! In: Private Eye, Ausgabe Nr. 1213, 27.6.2008.

- Brooks, Richard (2008): Caught in the Actis. In: Private Eye, Ausgabe Nr. 1201, 11.1.2008.
- Brooks, Richard (2008): Highland Flings. In: Private Eye, Ausgabe Nr. 1208, 18.4.2008.
- Brooks, Richard (2008): Laing not short of it. In: Private Eye, Ausgabe Nr. 1205, 7.3.2008.
- Brooks, Richard (2008): Lies of the land. In: Private Eye, Ausgabe Nr. 1209, 2.5.2008.
- Brooks, Richard (2008): The dash for cash, Ausgabe Nr. 1214, 12.7.2008.
- Brooks, Richard (2008): The price is frightful. In: Private Eye, Ausgabe 1210, 16.5.2008.
- CDC (2008): Annual Report 2008. London.
- CDC (2009): Annual Report 2009. London.
- CDC (2009a): Development Report. Growth for development. Online verfügbar unter <http://www.cdcgroup.com/uploads/developmentreport2009.pdf>.
- CDC (2009b): Freedom of Information Act 2000 Publication Scheme and Combined Code on Corporate Governance 2008 Information Disclosure. London. Online verfügbar unter <http://www.cdcgroup.com/uploads/finalfoiapropublicationschemenovember2009.pdf>.
- CDC (2010): Investment Code. Online verfügbar unter <http://www.cdcgroup.com/uploads/cdcinvestmentcode.pdf>.
- CGD (2008): The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development. Commission on Growth and Development. World Bank, Washington D.C. Online verfügbar unter: <http://cgd.s3.amazonaws.com/GrowthReportComplete.pdf>.
- Chang, Ha-Joon (Hg.) (2006): Rethinking Development Economics. Reprinted. London: Anthem Press.
- Corner House, The (2008): Taking It Private – The Global Consequences of Private Equity. Corner House Briefing 37. Online verfügbar unter: <http://www.thecornerhouse.org.uk/pdf/briefing/37privateequity.pdf>.
- DAC (2006): United Kingdom. Development Assistance Committee (DAC) Peer Review. OECD-DAC. Paris.

- Dalberg (2009): The Growing Role of the Development Finance Institutions in International Development Policy. Dalberg Global Development Advisors. Kopenhagen, 22. Oktober 2009. Online verfügbar unter: <http://www.edfi.be/component/downloads/downloads/19.html>.
- Dalberg (2010): The Growing Role of the Development Finance Institutions in International Development Policy. Dalberg Global Development Advisors. Kopenhagen, 07. Juli 2010. Online verfügbar unter: <http://www.edfi.be/component/downloads/downloads/32.html>.
- DDE (2007a): Private Sector Development – Financial Sector Development. Sustainable Economic Development Department (DDE) Working Paper. Ministry of Foreign Affairs, The Netherlands. Den Haag. Online verfügbar unter: <http://www.bidnetwork.org/download.php?id=52055>.
- DDE (2007b): Private Sector Development – Infrastructure. Sustainable Economic Development Department (DDE) Working Paper. Ministry of Foreign Affairs, The Netherlands. Den Haag. Online verfügbar unter: <http://www.bidnetwork.org/download.php?id=52043>.
- DEG (2008): Gemeinsam handeln - Jahresbericht 2007. Köln.
- DEG (30.10.2008): Tagungsmappe - Dialog im Atrium. Köln. Online verfügbar unter http://www.deginvest.de/DE_Home/Presse/Materialien_fuer_die_Presse/PDF-Dokumente/Tagungsmappe_D.pdf.
- DEG (2009a): DEG-Imagebroschüre. Ergebnisse und Entwicklungen 2008. Köln. Online verfügbar unter http://www.deginvest.de/DE_Home/Service/Online-Bibliothek/PDFs_Online-Bibliothek/DEG_Imagebroschuere_Deutsch.pdf.
- DEG (2009b): Jahresabschluss/Lagebericht 2008. Köln. DEG: Jahrespressekonferenz. Pressemitteilung vom 9.2.2010. Online verfügbar unter http://www.deginvest.de/DE_Home/Presse/PDF-Dokumente/100209_Rede_Wenn_JPK.pdf.
- DEG (2009c): Geschäftspolitisches Projektrating. Kurzdarstellung. Köln.
- DEG (2010): Jahresabschluss/Lagebericht 2009. Köln.
- DEG (2011): Jahresabschluss/Lagebericht 2010. Köln.

- DEG: DEG-Ausschlussliste. Online verfügbar unter http://www.deginvest.de/DE_Home/Ueber_die_DEG/Unser_Auftrag/DEG_Ausschlussliste.pdf.
- DEG: Kleinbauern übernehmen Ölpalm-Plantage in Kamerun. Pressemitteilung 2007d. Online verfügbar unter http://www.presseportal.de/pm/6681/940109/deg_dt_invest_und_entwicklungsgesellschaft.
- DEG: Lebenslauf Dr. Winfried Polte. Online verfügbar unter http://www.deginvest.de/EN_Home/Press/Materials_for_the_Press/PDF_Dokumente/Lebenslauf_englisch.pdf.
- Demirovic, Alex (2001): NGO, Staat und Zivilgesellschaft. Zur Transformation von Hegemonie. In: Brand, Ulrich; Demirovic, Alex; Görg, Christoph; Hirsch, Joachim (Hg.): Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates. 1. Aufl. Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 141–168.
- Development Finance Institutions (2007): Corporate Governance. A Corporate Governance Approach Statement by Development Finance Institutions. Online verfügbar unter http://www.ifc.org/ifcext/corporategovernance.nsf/Content/DFI_Statement.
- DFID (2008): Private Sector Development Strategy. Prosperity for all: making markets work. London.
- Eberlei, Walter (2002): Entwicklungspolitische Nicht-Regierungs-organisationen in Deutschland: Euphorie, Ernüchterung, Erneuerung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. B 6-7, S. 23–28. Online verfügbar unter <http://www.bpb.de/files/QPMELH.pdf>.
- EDFI (2006): The EDFI members. Online verfügbar unter <http://www.edfi.be/EDFI-members-2006.pdf>.
- EDFI (2009a): 2008 Comparative Analysis of EDFI Members. European Development Finance Institutions. Belgium.
- EDFI (2009b): European Development Finance Institutions sign Principles on Responsible Financing. Press Release May 7th 2009. Online verfügbar unter: <http://edfi.be/component/downloads/downloads/25.html>.

- Entwicklungspolitik Online (2009): Greenpeace protestiert gegen Kredite für Palmöl-Plantagen. Online verfügbar unter http://www.epo.de/index.php?option=com_content&view=article&id=5640:greenpeace-protestiert-gegen-kredite-fuer-palmoel-plantagen&catid=43&Itemid=96.
- Estrup, Jørgen (2009): Aid, Paris and the Private Sector: How to Square the Circle. Danish Institute of International Studies (DIIS) Working Paper 2009:17. Kopenhagen. Online verfügbar unter: http://www.diis.dk/graphics/Publications/WP2009/WP2009-17_Aid_Paris_and_the_Private_Sector_how_to_square_the_circle_2.pdf.
- Falk, Rahel (2003): Wirtschaftsnahe Entwicklungszusammenarbeit: Entwicklungspolitische Systeme im Vergleich. WIFO (Hg.). Wien.
- Finanz Lexikon: Syndizierung. Online verfügbar unter www.finanzlexikon.de/syndizierung_1914.html.
- FMO (o.J.): Biofuel Policy. FMO N.V., Den Haag. Online verfügbar unter: <http://www.fmo.nl/FMO/documents/ESG/Biofuel%20policy%20as%20per%202008.pdf>.
- FMO (o.J.): Brochure FOM, Fund Emerging Markets. FMO N.V., Den Haag. Online verfügbar unter: <http://www.fmo.nl/FMO/documents/Brochures/Brochure-FOM-English2009.pdf>.
- FMO (o.J.): Environmental and Social Sustainability Policy. FMO N.V., Den Haag. Online verfügbar unter: http://www.fmo.nl/FMO/documents/ESG/FMO_ES_Sustainability_Policy_incl_Exclusion_List.pdf.
- FMO (o.J.): Factsheet AEF, Energy for growth. FMO N.V., Den Haag. Online verfügbar unter: <http://www.fmo.nl/FMO/documents/Brochures/AEF-productsheet.pdf>.
- FMO (o.J.): Factsheet CD, Building better businesses. FMO N.V., Den Haag. Online verfügbar unter: <http://www.fmo.nl/FMO/documents/Brochures/CD-Productsheet.pdf>.
- FMO (o.J.): Factsheet LDC, Stimulating infrastructure development. FMO N.V., Den Haag. Online verfügbar unter: <http://www.fmo.nl/FMO/documents/Brochures/LCD-productsheet.pdf>.

- FMO (o.J.): Factsheet MASSIF, Financial services for all. FMO N.V., Den Haag. Online verfügbar unter:
<http://www.fmo.nl/FMO/documents/Brochures/MASSIF%20Productsheet.pdf> .
- FMO (o.J.): Standing Rules of the Supervisory Board. FMO N.V., Den Haag. Online verfügbar unter: <http://www.fmo.nl/FMO/documents/SB-MB/09-12-10-Standing-rules-of-the-SB.pdf>.
- FMO (o.J.): New Scorecard, internes Dokument, FMO N.V., Den Haag
- FMO (o.J.): Scorecard Manual Existing Company, internes Dokument. FMO N.V., Den Haag
- FMO (o.J.): Scorecard Manual Existing Infrastructure, internes Dokument. FMO N.V., Den Haag
- FMO (o.J.): Scorecard Manual Financial Institutions, internes Dokument. FMO N.V., Den Haag
- FMO (o.J.): Scorecard Manual New Company, internes Dokument. FMO N.V., Den Haag
- FMO (o.J.): Scorecard Manual New Infrastructure, internes Dokument. FMO N.V., Den Haag
- FMO (o.J.): Scorecard Manual Private Equity Funds, internes Dokument. FMO N.V., Den Haag
- FMO (o.J.): Sustainable Energy Policy. FMO N.V., Den Haag. Online verfügbar unter:
<http://www.fmo.nl/FMO/documents/ESG/100113%20Sustainable%20Energy%20Policy.pdf> .
- FMO (1998): Agreement State – FMO of 16 November 1998. FMO N.V., Den Haag
- FMO (2005): Investing in entrepreneurship. Annual Report 2004. FMO N.V., Den Haag
- FMO (2006): The entrepreneurial development bank. Annual Report 2005. FMO N.V., Den Haag
- FMO (2007): FMO Sustainability Procedures, 1 October 2007. FMO N.V., Den Haag
- FMO (2008a): FMO strategy 2009-2012: Moving Frontiers – Creating access to finance, housing and energy. internes Dokument. FMO N.V., Den Haag

- FMO (2008b): Pushing Boundaries. Annual Report 2007. FMO N.V., Den Haag
- FMO (2008c): FMO and Rabobank launch India Agri Business Fund. Press Release July 18th 2008. FMO N.V., Den Haag
- FMO (2009a): How do you see the future? Annual Report 2008. FMO N.V., Den Haag
- FMO (2009b): The Entrepreneurial Development Bank. Corporate Brochure 2009/2010. FMO N.V., Den Haag
- FMO (2009c): Articles of Association, 19 August 2009. FMO N.V., Den Haag
- FMO (2009d): FMO Annual Evaluation Review 2008/09 – Good Times, Bad Times and Development Effectiveness. FMO N.V., Den Haag
- FMO (2009e): FMO Project Evaluation Guidelines 2009. FMO N.V., Den Haag
- FMO (2010a): Annual Report 2009. FMO N.V., Den Haag
- FMO (2010b): New alliance FMO and Rabobank in emerging markets. Press Release March 31st 2010. FMO N.V., Den Haag
- Frankel, Ernst G. (2005): Managing development. Measures of success and failure in development. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Freudenschuß-Reichl, Irene (Hg.) (2008): Internationale Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
- Gössinger, Agnes / Hammler, Katharina (2010): Profits over Development? Die Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen DEG und CDC im Spannungsfeld zwischen Rentabilität und Entwicklungspolitik. Diplomarbeit, Universität Wien
- Grabel, Ilene (2006): International Private Capital Flows and Developing Countries. In: Chang, Ha-Joon (Hg.): Rethinking development economics. London: Anthem Press, S. 325–345.
- Greenpeace (2009): Galerie der Schande. Online verfügbar unter <http://blog.greenpeace.de/tag/palmol/>.
- Gruber, Elisabeth (2008): Mehr EZA: Finanzierung von internationaler Entwicklung. In: Freudenschuß-Reichl, Irene (Hg.): Internationale Entwicklungspolitik und

- Entwicklungszusammenarbeit. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, S. 173–196.
- GTI (2003): Transparency Charter for International Financial Institutions: Claiming our Right to Know. Online verfügbar unter http://www.ifitransparency.org/doc/charter_en.pdf.
- Gütermann, Aljoscha (2011): „Be Social, Make Profit“. Eine Untersuchung zur Arbeitsweise der niederländischen Entwicklungsbank, FMO. Diplomarbeit, Universität Wien.
- Hall, David/Lobina, Emanuele (2006): Pipe Dreams. The failure of the private sector to invest in water services in developing countries. London: Public Services International.
- Hausmann, Ricardo/Fernández-Arias, Eduardo (2000): Foreign Direct Investment: Good Cholesterol?, RES Working Papers 4203, Inter-American Development Bank.
- Hausmann, Ute (November 2008): Ghana im Goldrausch. Menschenrechte, Landwirtschaft und Wälder in Gefahr. FIAN-Deutschland. Köln.
- Hausmann, Ute; Kaiser, Martin; Bickel, Ulrike; Vöcking, Kurt (23.2.2007): Schriftliche Anfrage an DEG. Erneuter Kredit zur Finanzierung der Sojaproduktion in Brasilien. FIAN, Greenpeace, Misereor, Urgewald, 23.2.2007.
- Have, P.E. van der (2008): Development impact - Looking beyond financial return: “To what extent do private equity funds in Africa generate development impact?” – A case study based on the private equity portfolio of FMO. Master Thesis, Faculteit Bedrijfskunde, Erasmus University, Rotterdam
- Hein, Bastian (2006): Die Westdeutschen und die Dritte Welt. Entwicklungspolitik und Entwicklungsdienst zwischen Reform und Revolte 1959-1974. Oldenbourg: Institut für Zeitgeschichte.
- Hoebink, Paul (1994): Of Merchants and Ministers: a Short History of the Foreign Aid Programme of the Netherlands. In: Schuurman, Frans J. (Hg.): Current Issues in Development Studies. Global Aspects of Agency and Structure. Nijmegen Studies in Development and Cultural Change. Saarbrücken: Verlag für Entwicklungspolitik Breitenbach, (S. 125 – 156)

- Hoebink, Paul (1999a): The Humanitarisation of the Foreign Aid Programme in the Netherlands. In: European Journal of Development Research, Volume 11, No. 1, (S. 176-202)
- Hoebink, Paul (1999b): Coherence and Development Policy in the Netherlands. In: Forster, Jacques / Stokke, Olav (Hg.): Policy Coherence in Development Co-operation. EADI Book Series 22. London: Frank Cass Publishers, (S. 180-211)
- Hoebink, Paul (2007): How the clergyman defeated the merchant. An un-balanced overview of 57 years of Dutch development cooperation. In: ders. (Hg.): The Netherlands Yearbook on International Cooperation 2007. Assen: Royal Van Gorcum, (S. 23-32)
- Hoebink, Paul / Schulpen, Lau (1998): Netherlands Aid Policies for Poverty Reduction. Overseas Development Institute, Working Paper 115
- IASB (2010): International Financial Reporting Standards. Online verfügbar unter www.iasb.org, zuletzt aktualisiert am 10.2.2010.
- IFC (2006): International Finance Corporation's Policy on Disclosure of Information.
- IFC (2009): IFC Evaluation Framework. Online verfügbar unter [http://www.ifc.org/ifcext/devresultsinvestments.nsf/AttachmentsByTitle/IFC_DE_Evaluation_Framework_FINAL.pdf/\\$FILE/IFC_DE_Evaluation_Framework_FINAL.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/devresultsinvestments.nsf/AttachmentsByTitle/IFC_DE_Evaluation_Framework_FINAL.pdf/$FILE/IFC_DE_Evaluation_Framework_FINAL.pdf).
- IFC (2010): DOTS indicator Framework. Online verfügbar unter [http://www.ifc.org/ifcext/devresultsinvestments.nsf/AttachmentsByTitle/IFC_DE_Indicators_FINAL_.doc/\\$FILE/IFC_DE_Indicators_FINAL_.doc](http://www.ifc.org/ifcext/devresultsinvestments.nsf/AttachmentsByTitle/IFC_DE_Indicators_FINAL_.doc/$FILE/IFC_DE_Indicators_FINAL_.doc).
- Ihne, Hartmut/Wilhelm, Jürgen (Hg.) (2006): Einführung in die Entwicklungspolitik. Hamburg: LIT Verlag.
- Jacune, Zoe (September 2006): Globeleq. The Alternative Report. War On Want. London.
- Jänicke, Martin; Kunig, Philip; Stitzel, Michael (2003): Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik. Bonn.
- Jann, Werner; Wegrich, Kai (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, S. 71–104.

- Jann, Werner / Wegrich, Kai (2009): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schubert, Klaus / Bandelow, Nils C. (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, (S. 75-113)
- Janning, Frank / Toens, Katrin (2008): Einleitung. In: dies. (Hg.): Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, (S. 7-20)
- Janning, Frank / Toens, Katrin (Hg.) (2008): Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Jimoh, Ayodele (2002): Bilateral Official Finance for Private Sector Development and the Role of Non-Government Organizations. World Institute for Development Economics Research (WIDER), Discussion Paper No. 2002/117
- Johnson, Steve (2009): Public servant with a brief to do more than make money. In: Financial Times, 9.2.2009, S. 4.
- Klennert, Christoph (2006): Durchführungsorganisationen. In: Ihne, Hartmut; Wilhelm, Jürgen (Hg.): Einführung in die Entwicklungspolitik. Hamburg: LIT Verlag, S. 178–185.
- Koch, Thomas (2007a): Messung von entwicklungspolitischen Effekten langfristiger Projektfinanzierung in Entwicklungsländern. Ergebnisse des Geschäftspolitischen Projektratings (GPR) des DEG-Portfolios. In: Zeitschrift für Evaluation, H. 1, S. 7–29.
- Koch, Thomas (2007b): Geld ist doch anstreichbar. DEG-Ratinginstrument leistet Beitrag für systematische Beurteilung von Privatsektorvorhaben in Entwicklungsländern. In: Eins, S. 45–48.
- Koch, Thomas (2007c): Jenseits der Heuschrecken-Plage. In: E+Z, Jg. 48, H. 9, S. 340f.
- Koczy, Ute (2009): Fairer Multilateralismus. In: E+Z, H. 09, S. 348. Online verfügbar unter: <http://www.inwent.org/ez/articles/156320/index.de.shtml>.
- Koenders, Albert Gerard (2008): Speech Koenders at FMO seminar “The Future of Development Finance”, 1. Oktober 2008, Den Haag. Online verfügbar unter: http://www.minbuza.nl/en/News/Speeches_and_Articles/2008/10/Speech_Koenders_at_FMO_seminar_The_Future_of_Development_Finance.
- Kotler, Philip; Keller, Kevin (2008): Marketing Management: Prentice Hall.

- Küblböck, Karin (Juni 2004): Weltbank: Die Private Sector Development Strategy. Inhalte, Analyse, Einschätzung. Working Paper 5, ÖFSE, Wien.
- Kulesa, Manfred (2006): Die Rolle der Kirchen. In: Ihne, Hartmut; Wilhelm, Jürgen (Hg.): Einführung in die Entwicklungspolitik. Hamburg: LIT Verlag, S. 196–204.
- Lachmann, Werner (1999): Entwicklungshilfe. München: Oldenbourg.
- Lammers, Lothar; Weinfurter, Karl (5.3.2007): Schriftliche Beantwortung der Anfrage von Fian, Greenpeace, Misereor, Urgewald. Finanzierung der Sojaproduktion in Brasilien. DEG. Köln, 5.3.2007.
- Lindert, Paul van / Verkoren, Otto (2003): Continuity and change in Dutch development co-operation. In: Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, Volume 94, No. 3, (S. 401-407)
- Martens, Jens (2008): Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe: Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik. Deutsche Welthungerhilfe; terre des hommes Deutschland (Hg.). Bonn.
- Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: dies. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Band 23. Frankfurt/Main; New York: Campus Verlag, (S. 39-72)
- McKenzie, David (2009): Impact Assessments in Finance and Private Sector Development: What Have We Learned and What Should We Learn?, World Bank Research Observer , Oxford University Press, vol. 25(2), S. 209-233.
- Meyer, Ronald (2003): Die Entwicklungszusammenarbeit Großbritanniens. In: E+Z, H. 03. Online verfügbar unter http://www.inwent.org/E+Z/content/archiv-ger/03-2003/schwer_art1.htm.
- Michaelowa, Katharina (2009): Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH/ DEG. In: Borrmann, Axel; Stockmann, Reinhard (Hg.): Evaluation in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit: Band 2: Fallstudien: Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). München, Berlin: Waxmann (Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung, 8), S. 143–172.

- Mittendorfer, Franz (Hg.) (2004): Public Private Partnerships. Gestaltung aus ökonomischer und juristischer Sicht. Wien: LexisNexis ARD Orac.
- Mooslechner, Peter (2004): "The Thin Red Line". Public Private Partnerships und die schwierige Abgrenzung zwischen Staat und privatem Sektor in Zeiten von Maastricht. In: Mittendorfer, Franz (Hg.): Public Private Partnerships. Gestaltung aus ökonomischer und juristischer Sicht. Wien: LexisNexis ARD Orac, S. 129–142.
- National Audit Office (Dezember 2008): Investing for Development: the Department for International Development's oversight of CDC Group plc. London.
- Nohlen, Dieter (Hg.) (2002): Lexikon Dritte Welt: Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Novy, Andreas (2007): Entwicklung gestalten. Gesellschaftsveränderung in der Einen Welt. Frankfurt a.M.: Brandes & Apsel.
- NVB (2009): Banking Code. Nederlandse Vereniging van Banken, Amsterdam. Online verfügbar unter: <http://www.nvb.nl/scrivo/asset.php?id=534018>.
- OECD (2009): ODA by Donor. Online verfügbar unter: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR.
- OECD (2010): Development Co-operation Report 2010, Paris
- OECD/DAC (2001): Development Assistance Committee Peer Review of the Netherlands. OECD/DAC. Paris
- OECD/DAC (2005): Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability. OECD High Level Forum, 28 February – 2 March, Paris
- OECD/DAC (2006): Netherlands. Development Assistance Committee Peer Review. OECD/DAC. Paris.
- OECD-DAC (2006/07): Aid Statistics:Department. Online verfügbar unter http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_34447_1_1_1_1_1,00.html.
- OECD-DAC (2008): Scaling up: Aid Fragmentation, Aid Allocation and Aid Predictability. Report of 2008 survey of aid allocation policies and indicative forward spending plans. Paris.

OeEB: Die Österreichische Entwicklungsbank. Online verfügbar unter <http://www.oe-eb.at/>.

Pearson, Lester B. (1969): Der Pearson-Bericht. Wien u.a.: Molden.

Polte, Winfried (2006): Die Bedeutung der Privatwirtschaft in der Entwicklungszusammenarbeit: Public Private Partnership. In: Ihne, Hartmut; Wilhelm, Jürgen (Hg.): Einführung in die Entwicklungspolitik. Hamburg: LIT Verlag, S. 162–174.

Public Accounts Committee (30.3.2009): Investing for Development: the Department for International Development's oversight of CDC Group plc. Report, together with formal minutes, oral and written evidence. House of Commons. London. (HC 94).

Schaefer, Nikolaus (2010): Konsense der Entwicklungsfinanzierung – Eine hegemonietheoretische Analyse nach Antonio Gramsci. Diplomarbeit, Universität Wien.

Schmidt, Reinhard H./Winkler, Adalbert (1999): Building Financial Institutions in Developing Countries, Working Paper Series Finance and Accounting No. 45, Frankfurt: Johann Wolfgang Goethe-Universität.

Schneider, Volker / Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schulpen, Lau (2005): All in the Name of Quality: Dutch Development Co-operation in the 1990s. In: Hoebink, Paul / Stokke, Olav (Hg.): Perspectives on European Development Co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU. Oxon: Routledge, (S. 406-447)

Schulpen, Lau / Gibbon, Peter (2002): Private Sector Development: Policies, Practices and Problems. In: World Development, Volume 30, No.1, (S. 1-15)

Sen, Amartya Kumar (1999): Development as freedom. Oxford: Oxford University Press.

Standard & Poor's (2009): Ratings Direct, Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V. (FMO), October 1, 2009

Stavenuiter, Stan (2008): Access to finance and private sector development, internes Dokument. FMO N.V., Den Haag

- Stern, Richard E. (1997): Economic transition phase II. private sector development. Wien: Institut für Höhere Studien (IHS).
- Storey, Andy/Williams, Simon (2006): An Irish Development Bank? Paper prepared for Dóchas. Centre for Development Studies, UCD.
- The Times of India (2007): India to push for change in tax treaty with Mauritius, 06. Januar 2007. Online verfügbar unter:
http://timesofindia.indiatimes.com/NEWS/India_Business/India_to_push_for_change_in_tax_treaty_with_Mauritius/articleshow/1068539.cms.
- Todaro, Michael P. Smith Stephen C. (2006): Economic Development. Harlow: Addison-Wesley.
- UK Parliament (2000): Freedom of Information Act 2000. Online verfügbar unter
http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2000/ukpga_20000036_en_2#pt1-pb1-l1g1.
- Ulrich, Peter (1987): Transformation der ökonomischen Vernunft. Fortschrittsperspektiven der modernen Industriegesellschaft. Bern u. a.: Haupt.
- UN (1948): Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Online verfügbar unter
<http://www.un.org/Depts/german/grunddok/ar217a3.html>.
- UNCTAD (1999): World Investment Report 1999. Foreign direct investment and the challenge of development. Genf.
- UN-OHRLLS: Least Developed Countries - Country profiles. Online verfügbar unter
<http://www.unohrlls.org/en/lcd/related/62/>.
- Vogler-Ludwig, Kurt; Schönherr, Siegfried; Taube, Markus Blau Harald (1999): Die Auswirkungen der Entwicklungszusammenarbeit auf den Wirtschaftsstandort Deutschland. München (Forschungsberichte des Ministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung).
- Wardenbach, Klaus (2006): Nicht-staatliche Akteure in der deutschen Entwicklungspolitik. In: Ihne, Hartmut; Wilhelm, Jürgen (Hg.): Einführung in die Entwicklungspolitik. Hamburg: LIT Verlag, S. 186–195.
- Weber, Stefan (2004): Public Private Partnerships - ein unbekanntes Wesen? In: Mittendorfer, Franz (Hg.): Public Private Partnerships. Gestaltung aus ökonomischer und juristischer Sicht. Wien: LexisNexis ARD Orac, S. 7–14.

Weltbank (2002): Private Sector Development Strategy. Directions for the Worldbank Group. Online verfügbar unter:
<http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/699.pdf>.

Widagdo, Nurina (2000): Critique on the ADB Private Sector Development Strategy: Bank Information Center.

Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): Policy-Analyse: Eine Einführung. Frankfurt a.M., New York: Campus Verlag.

12.3 Onlinequellen

- Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV): www.aiv-advies.nl
- Atradius Dutch State Business: <http://www.atradiusdutchstatebusiness.nl>
- BankTrack: www.banktrack.org
- BMZ: Das Ministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: <http://www.bmz.de/>
- CDC: <http://www.cdcgroup.com>
- DEG: <http://www.deginvest.de>
- DFC Group: <http://www.thedfcgroup.com>
- DFID: Department for International Development. Online verfügbar unter <http://www.dfid.gov.uk/>
- DIE: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Online verfügbar unter <http://www.die-gdi.de/>
- Equator Principles Financial Institutions (EPFI): <http://www.equator-principles.com/>
- EVD International: <http://www.evd.nl/business/evd/index.asp>
- FMO: www.fmo.nl
- FMO corporate movie: <http://www.youtube.com/watch?v=CuswxkL2C9w&feature=related>
- International Finance Corporation (IFC): www.ifc.org
- IFC Performance Standards:
<http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/Content/EnvSocStandards>
- KfW: KfW Bankengruppe. Online verfügbar unter <http://www.kfw.de/>.
- NAO: <http://www.nao.org.uk/>

- Netherlands Platform for Microfinance (NPM): <http://www.microfinance.nl/en-GB/content.aspx>
- OeEB: www.oe-eb.at
- OECD: <http://stats.oecd.org/qwids>
- Ontwikkelings Relevante Export Transacties (Development-Related Export Transactions, ORET): www.oret.nl
- Social and Economic Council of the Netherlands (SER): <http://www.ser.nl/en.aspx>
- Stichting van de Arbeid (STvdA): <http://www.stvda.nl/de.aspx>
- TCX Web - The Currency Exchange Fund: <http://www.tcxfund.com>
- Transparency International: Corruption Perceptions Index: www.transparency.org/cpi
- UN Millennium Development Goals: <http://www.un.org/millenniumgoals/>
- United Nations Environment Programme – Finance Initiative (UNEP-FI): <http://www.unepfi.org/>
- War On Want: <http://www.waronwant.org/>