



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Be Social, Make Profit“

Eine Untersuchung zur Arbeitsweise der niederländischen Entwicklungsbank, FMO

Verfasser

Aljoscha Gütermann

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, im Januar 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuer: Univ.-Prof. Dr. Ulrich Brand

Vorwort

Als ich mich zum Jahreswechsel 2008/09 für die Mitarbeit am Forschungsprojekt – *Entwicklungsfinanzierung in Europa* – bewarb, konnte ich nicht ahnen, wie viel konzentrierte, manchmal einsame, oftmals bereichernde, jedoch immer intensive Stunden vor mir lagen, welche letztendlich zum Zustandekommen der vorliegenden Untersuchung geführt haben. Da ich diesen Prozess nicht ohne die Hilfe und Unterstützung einer großen Anzahl von Personen bewerkstelligen hätte können, möchte ich an dieser Stelle meinen herzlichen Dank aussprechen:

In erster Linie möchte ich mich bei allen Interviewpartnern und Interviewpartnerinnen in den Niederlanden bedanken, die mir sowohl ihre Zeit als auch ihr Wissen zur Verfügung gestellt haben. Ohne dieses Entgegenkommen hätte die vorliegende Arbeit nicht entstehen können. Mein besonderer Dank gilt in diesem Zusammenhang Stan Stavenuiter und Jeroen Horsten von der niederländischen Entwicklungsbank FMO, die meinen Forschungsaufenthalt in Den Haag mit großem persönlichem Engagement unterstützten und stets ein offenes Ohr für meine Fragen hatten.

Ein weiterer Dank geht an die Arbeiterkammer Wien, deren finanzieller Zuschuss den Forschungsaufenthalt in Den Haag und Amsterdam ermöglichte und mir die Möglichkeit gab, „vor Ort“ empirische Daten zu sammeln.

Mein spezieller Dank gilt nicht zuletzt auch den Betreuern dieser Diplomarbeit: Univ.-Prof. Dr. Ulrich Brand und Dr. Werner Raza. Ihre wissenschaftlichen Inputs, die konstruktive Kritik sowie ihr persönliches Engagement halfen mir, diese Arbeit zu realisieren. Ich möchte auch meine Kollegen und Kolleginnen aus der AG Entwicklungsbanken erwähnen: Alexander Ebhart, Agnes Gössinger, Katharina Hammler und Nikolaus Schäfer. Die anregenden und motivierenden Treffen der gesamten Forschungsgruppe halfen mir immer wieder, neue Kräfte zu mobilisieren und die Arbeit an der Studie voranzutreiben.

Auch allen weiteren direkt oder indirekt am Entstehen dieser Studie Beteiligten möchte ich an dieser Stelle meine große Dankbarkeit ausdrücken. Ich bin mir bewusst, dass ich ohne ihre Hilfe und Unterstützung dieses Projekt nicht hätte realisieren können.

Etwaige Fehler oder Fehlinterpretationen können natürlich keiner der genannten Personen, sondern ausschließlich nur mir angelastet werden.

Wien, im Januar 2011

Aljoscha Gütermann

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	iv
Abbildungsverzeichnis	vi
1 Einleitung	1
1.1 Fragestellung	3
1.2 Aufbau der Arbeit	5
2. Theoretisch – konzeptionelle Grundlagen	7
2.1 Die Policy Analyse	7
2.1.1 Begriffliche und theoretische Grundlagen	8
2.1.2 Entstehung und Entwicklung	11
2.1.3 Der Policy-Cycle	14
<i>Politikprozesse & Problemverarbeitung</i>	14
<i>Problemwahrnehmung und Agenda Setting</i>	17
<i>Politikformulierung und Entscheidung</i>	20
<i>Implementierung</i>	23
<i>Evaluierung</i>	25
<i>Stärken und Schwächen des Phasenmodells</i>	26
2.1.4 Zur Verwendung der Policy-Analyse in dieser Arbeit	29
2.2 Methodischer Bezugsrahmen	30
2.2.1 (Einzel-) Fallstudien und die Möglichkeiten des Vergleichs	31
2.2.2 Datengenerierung und Datenauswertung	35
3. Politikfeld: Privatsektorentwicklung	39
3.1 Private Sector Development	40
3.2 Niederländische Entwicklungspolitik im 20. Jahrhundert	46
3.2.1 Motive	49
3.2.2 Die Anfänge niederländischer EZA: 1950-60	52
3.2.3 Der merchant übernimmt das Ruder: 1960 - 73	53
3.2.4 Versuchte Kursänderung – Die Ära Pronk I: 1973 – 77	56
3.2.5 Zurück zur Politik der 1960er Jahre?: 1977 – 89	57
3.2.6 Die Ära Pronk II: 1989 - 1998	60
3.2.7 Conclusio Entwicklungspolitik im 20. Jahrhundert	62
3.3 Privatsektorförderung in der niederländischen Entwicklungspolitik	64
4. Problemwahrnehmung/Agenda Setting & Politikformulierung	73
4.1 FMO in a Nutshell	74
4.1.1 Einige Kennzahlen	75
4.1.2 Sektor- und Länderschwerpunkte	78

4.1.3 Entwicklungspolitischer Auftrag, Umwelt- und Sozialstandards	79
4.2 Entstehungshintergrund und Entwicklung FMOs	80
4.3 Gesetzliche Grundlagen FMOs	83
4.3.1 Agreement State – FMO.....	83
4.3.2 Die Beziehungen in der Praxis	85
4.4 Formulierung der neuen Strategie (2009 – 2012)	87
4.5 Conclusio Problemwahrnehmung	89
5. Implementierung	92
5.1 Die Arbeitsweise FMOs	93
5.1.1 Finanzprodukte & Finanzdienstleistungen.....	94
<i>Private Equity Funds</i>	96
<i>Government Funds</i>	99
5.1.2 Sektor- und Länderschwerpunkte.....	105
<i>Fokussektoren</i>	108
<i>Bewertung Länder- Sektorschwerpunkte</i>	111
5.1.3 Projektauswahl	112
<i>Das Investitionsverfahren</i>	113
<i>Die Definition der entwicklungspolitischen Relevanz von Projekten</i>	118
<i>Das Projektratingtool (Scorecard)</i>	125
1) Aufbau der Scorecard	126
2) Methodologie der Punktevergabe	130
3) Scorecard – Financial Institutions	133
4) Scorecard – Private Equity Funds.....	142
5) Scorecard Existing Company & Existing Infra.....	146
6) Scorecard New Company & New Infra.....	152
<i>Bewertung des Ratingtools</i>	154
5.1.4 Im Dienst der niederländischen Wirtschaft?.....	159
5.2 Stakeholder und Shareholder Beziehungen.....	162
5.2.1 Shareholder FMOs	163
<i>Der niederländische Staat</i>	163
<i>Niederländische Banken</i>	164
<i>Arbeitgeber- & Arbeitnehmerverbände sowie individuelle Investoren</i>	165
5.2.2 Der Aufsichtsrat (Supervisory Board).....	166
5.2.3 Stakeholder FMOs.....	169
<i>Außenministerium (DGIS)</i>	169
<i>Weitere Ministerien</i>	171
<i>Das Parlament</i>	171

<i>Nichtregierungsorganisationen</i>	172
<i>Private Unternehmen</i>	174
<i>Multilaterale und bilaterale DFIs</i>	175
<i>Lokale Gesellschaft/Investitionsumfeld</i>	175
5.2.4 Beurteilung Share-/Stakeholder Beziehungen	176
5.3 Conclusio Implementierung	177
6. Evaluierung	180
6.1 Interne Evaluierung	181
6.1.1 Projektevaluierungen	181
6.1.2 Annual Evaluation Report	186
6.2 Externe Evaluierung	189
6.2.1 Evaluierung durch externes Consulting-Unternehmen	190
6.2.2 Externe betriebswirtschaftliche Prüfung durch Wirtschaftsprüfer	191
6.3 Transparenz	192
6.4 Conclusio Evaluierung & Transparenz	195
7. Schlussbetrachtung	198
7.1 Tabellarischer Überblick der Forschungsergebnisse	199
7.2 Schlussfolgerungen	207
7.2.1 Inhaltliche und regionale Förderschwerpunkte	208
7.2.2 Beurteilung der entwicklungspolitischen Relevanz von Projekten	211
7.2.3 Transparenz & Accountability	213
7.3 Ausblick und Policy-Empfehlungen	215
Literaturverzeichnis	220
Annex 1: Interviews	232
Annex 2: Zusammenfassung	233
Annex 3: Summary	234
Annex 4: Lebenslauf	235

Abkürzungsverzeichnis

AfDB	African Development Bank
AsDB	Asian Development Bank
AIV	Beirat für Internationale Angelegenheiten (Adviesraad Internationale Vraagstukken)
ARP	Anti-Revolutionäre Partei (Anti-Revolutionaire Partij)
BMF	Bundesministeriums für Finanzen
BMeiA	Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten
BNE	Bruttonationaleinkommen
CDA	Christlich-Demokratischer Aufruf (Christen Democratisch Appèl)
CDC	Commonwealth Development Corporation
CHU	Christlich-historische Union (Christelijk-Historische Unie)
CSPs	Corporate Sustainability Priorities
D66	Demokraten 66
DAC	Development Assistance Committee
DDE	Sustainable Economic Development Department (Directie Duurzame Economische Ontwikkeling)
DEF	Development Effectiveness Framework
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH
DFI	Development Finance Institution
DGIS	Generaldirektorat für Internationale Zusammenarbeit (Directoraat Generaal voor Internationale Samenwerking)
DII	Development Impact Indicator
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EDFI	European Development Finance Institutions
EDIS	Economic Development Impact Score
ESDIS	Environmental and Social Development Impact Score
E&S	Environmental & Social
ESG	Environmental, Social and Governance
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
FMO	Financing Company for Developing Countries (Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden)
FNV	Niederländischer Gewerkschaftsbund (Federatie Nederlandse Vakbeweging)
FSF	Financial Sustainability Factor
HIVOS	Humanistisches Institut für Entwicklungszusammenarbeit (Humanistisch Instituut voor Ontwikkelingssamenwerking)

IFC	International Finance Institution
ILO	International Labour Organisation
IO	Investment Officer
IOV	Evaluierungsabteilung Entwicklungszusammenarbeit im Feld (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde)
IOB	Policy and Operations Evaluation Department (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie)
KVP	Katholische Volkspartei (Katholieke Volkspartij)
LDC	Least developed country
LIC	Low Income Country
LMIC	Lower Middle Income Country
MDGs	Millennium Development Goals
NAR	Nationaler Beirat für Entwicklungszusammenarbeit (Nationale Adviesraad inzake de Ontwikkelingshulp)
NIO	Niederländische Investitionsbank für Entwicklungsländer (Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden)
NOF	Netherlands Overseas Financing Association
NOVIB	Niederländische Organisation für Internationale Unterstützung (Nederlandse Organisatie voor Internationale Bijstand)
NPM	Netherlands Platform for Microfinance
ODA	Official development assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OeEB	Österreichische Entwicklungsbank
PEF	Private Equity Fund
PvdA	Partei der Arbeit (Partij van de Arbeid)
PSD	Private Sector Development
QIs	Quantitative Indicators
SER	Sozial-Ökonomischer Rat (Sociaal-Economische Raad)
SME	Small and Medium Enterprises
UMIC	Upper Middle Income Country
VVD	Volkspartei für Freiheit und Demokratie (Volkspartij voor Vrijheid en Democratie)

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Der Policy-Cycle

Abbildung 2: Zusammenhang zw. Fallanzahl und Abstraktionsniveau

Abbildung 3: The „missing middle“

Abbildung 4: ODA-Quote der Niederlande

Abbildung 5: Investitionsportfolio nach Einkommensgruppen

Abbildung 6: Kennzahlen im historischen Überblick

Abbildung 7: Investitionsportfolio nach Produkt und Region 2009 (€ x 1,000)

Abbildung 8: Anteil von LICs am Investitionsportfolio

Abbildung 9: Investitionsportfolio nach Sektor und Region 2009 (€ x 1,000)

Abbildung 10: E&S Risikokategorisierung (Neue Investitionen 2009)

Abbildung 11: Development Effectiveness Framework

Abbildung 12: Anwendung der Scorecard

Abbildung 13: Übersicht über die folgende Diskussion der einzelnen Scorecards

Abbildung 14: Wechselwirkung der Evaluierungsdimensionen

Abbildung 15: Development Outcome Indikatoren (FMO-A finanzierte Projekte 2001-2003)

Abbildung 16: Evaluationsergebnisse FMO-A Investitionen (2001-2003)

Abbildung 17: Evaluationsergebnisse Government Funds Investitionen (2001-2003)

1 Einleitung

Am 20. April 2010 veranstaltete die niederländische Entwicklungsbank, Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden, kurz FMO, zur Feier des 40jährigen Firmenjubiläums eine Konferenz unter dem Titel: „*Be Social, Make Profit: financing the future of developing economies*“. Ich habe diesen Titel auch für die vorliegende Arbeit gewählt, da er, wie mir scheint, auf besonders prägnante Weise das Spannungsfeld beschreibt, in dem sich bi- aber auch multilaterale Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen bewegen. Zentrale Aufgabe der sogenannten *Development Finance Institutions* (DFIs) ist es, die Entstehung eines prosperierenden Privatsektors in Entwicklungsländern zu fördern. 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).

DFIs weisen, vor allem im Vergleich zu „normalen“ Geschäftsbanken, spezielle Charakteristika auf. So soll ihre Investitionstätigkeit jene Lücke schließen, die zwischen kommerziellen Investitionen (*foreign direct investment*) und klassischer EZA besteht. Als Investor oder Co-Investor vergeben DFIs strukturierte Finanzierungen an Unternehmen und Finanzinstitutionen in Schwellen- und Entwicklungsländern. Die jeweiligen Nationalstaaten fungieren häufig als Mehrheitseigentümer der bilateralen DFIs, gewähren Letzteren jedoch ein hohes Maß an operativer Eigenständigkeit.

Das zuvor angeführte Zitat spiegelt das Selbstverständnis europäischer DFIs in Zusammenhang mit ihrer institutionellen Ausgestaltung und ihren operativen Aufgaben wider. Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen fungieren demnach als spezialisierte Nischenplayer in öffentlichem Auftrag, mit dem Ziel Privatsektorentwicklung zu fördern. Vor

diesem Hintergrund verfolgen DFIs entwicklungspolitische Ziele, ohne jedoch die finanzielle Nachhaltigkeit der Investitionstätigkeit außer Acht zu lassen. Für die konkrete Arbeit der Entwicklungsbanken ergibt sich aus dieser Konstellation zwangsläufig ein Spannungsfeld zwischen Rentabilitätsüberlegungen und entwicklungspolitischen Gesichtspunkten. Die vorliegende Arbeit will aufzeigen, welche Schwerpunktsätzungen von Seiten der niederländischen Entwicklungsbank innerhalb des beschriebenen Spannungsfelds vorgenommen werden.

Wie erwähnt, besteht FMO seit 40 Jahren und ist damit eine der ältesten bilateralen DFIs. So wie das gesamte Umfeld, hat sich auch das Profil der Entwicklungsbank im Laufe der Jahre gewandelt. Vom ursprünglichen Aufgabenbereich, der ausschließlichen Unterstützung niederländischer Investitionen (vorwiegend in ehemaligen Kolonien), hat sich die Entwicklungsbank ebenso entfernt wie vom „soft approach“ der 1980er Jahre, welcher dazu tendierte, den kommerziellen Erfolg der Finanzierungen „nicht ausreichend“ zu berücksichtigen (vgl. FMO Web). Die aktuelle Begründung der Aktivitäten von Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen lautet Privatsektorförderung. Seit sich ab Anfang der 1990er Jahre im internationalen Entwicklungsdiskurs zunehmend die Überzeugung durchsetzte, dass *Private Sector Development* (PSD) Grundvoraussetzung für nachhaltiges Wirtschaftswachstum und damit in weiterer Folge für Armutsreduktion sei, erlebten bereits bestehende Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen einen zweiten Frühling, bzw. wurden neue Institutionen aus dem Boden gestampft. Auch die Republik Österreich folgte 2008 diesem Trend und entschloss sich dazu, eine eigene Institution, die Österreichische Entwicklungsbank AG (OeEB), zu gründen.

1.1 Fragestellung

Wie bereits zuvor anhand der Definitionen skizziert, besteht der Aufgabenbereich von DFIs darin, zur Förderung und Aufbau des privaten Sektors in Schwellen- und Entwicklungsländern beizutragen. Bei der Verfolgung dieses Auftrags bewegen sich die Entwicklungsbanken oft auf einem schmalen Grat: Es liegt an ihnen, eine Balance zwischen finanzieller und entwicklungspolitischer Nachhaltigkeit, in Bezug auf die getätigten Investitionsprojekte, zu finden. Der Schwerpunkt kann dabei einerseits auf der Rentabilität der durchgeführten Projekte oder andererseits auf der Erreichung entwicklungspolitischer Ziele liegen. Die aus dieser Überlegung abgeleitete zentrale Frage lautet: Wer profitiert von den Investitionstätigkeiten der Entwicklungsbanken?

Der Fokus dieser Arbeit richtet sich folglich auf die Arbeitsweise der untersuchten DFI, unter starker Einbeziehung der empirisch gesammelten Daten. Die zentrale Fragestellung lautet demnach:

Wie versucht die niederländische Entwicklungsbank zu gewährleisten, dass die getätigten Investitionen tatsächlich die von der niederländischen Regierung angestrebten entwicklungspolitischen Effekte erzielen?

Der Fokus der Untersuchung liegt folglich auf den der Projektauswahl zugrundeliegenden Investitionskriterien. Dazu gehören Fragen nach den *inhaltlichen und regionalen Förderschwerpunkten* sowie die *Beurteilung der entwicklungspolitischen Relevanz* von Projekten.

- Welche Sektoren bzw. Wirtschaftsaktivitäten werden schwerpunktmäßig gefördert?
- Wie sehr sind die Förderschwerpunkte und –länder von den Interessen der nationalen Exportwirtschaft bestimmt?
- Wie wird die entwicklungspolitische Relevanz der Investitionsprojekte beurteilt?
- Welche Rolle spielen dabei ökonomische, soziale und ökologische Aspekte?

Weiters ergeben sich aus dem Verhältnis zwischen Entwicklungsbank, Politik und Gesellschaft, Fragen in Bezug auf die *Transparenz und Accountability* der Entwicklungsfinanzierungsinstitution.

- Wie steht es um die Rechenschaftspflicht der Entwicklungsbank gegenüber der Politik, (insbesondere den Parlamenten), aber auch der Öffentlichkeit?
- Welche – formellen wie informellen - Formen der Konsultierung und Mitsprache für Parlamente, Wirtschaft, Gewerkschaften, aber insbesondere auch der (entwicklungspolitische) Zivilgesellschaft existieren?
- Wie findet die externe Evaluierung der Entwicklungsbank statt?

Die vorliegende Arbeit ist Teil eines Forschungsprojekts, welches sich vor dem soeben skizzierten Hintergrund mit dem Themenkomplex *Entwicklungsfinanzierung in Europa* auseinandersetzt. Im Zuge des Projekts wurden vier europäische Entwicklungsbanken – CDC (Großbritannien), DEG (Deutschland), FMO (Niederlande) und NORFUND (Norwegen) – einer eingehenden Untersuchung unterzogen. Parallel zu den Länderfallstudien befasst sich eine theoretisch orientierte Arbeit mit dem internationalen Diskurs zur Entwicklungsfinanzierung.

Der Forschungsstand zum behandelten Themengebiet ist ausgesprochen dünn. Bilateralen Entwicklungsbanken wurde aus wissenschaftlicher Perspektive bisher wenig Aufmerksamkeit entgegengebracht. Auch konkret zur niederländischen Entwicklungsbank, FMO, existieren so gut wie keine unabhängigen Studien. Dies betrifft nicht nur die deutsch- und englischsprachige Literatur sondern gilt, mit wenigen Ausnahmen, generell.

Es ist daher Aufgabe dieses Forschungsprojekts, einerseits die Entstehung und Verfestigung des gegenwärtig hegemonialen Diskurses, für den Bereich Entwicklungsfinanzierung, nachzuzeichnen (theoretische Arbeit) und andererseits, im Zuge der systematischen Fallstudien ein genaues Bild von der Arbeitsweise unterschiedlicher europäischer DFIs zu erstellen. Für die Auseinandersetzung mit den einzelnen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen wird die Policy-Analyse als Untersuchungsrahmen angewendet, wobei die stark an den Materialien der durchgeführten empirischen Forschung angelehnten Kapitel in ihrem Aufbau dem (heuristischen) Phasenmodell des Policy-Cycle folgen. Diese Herangehensweise soll dabei helfen, die große Menge der gesammelten Daten verarbeitbar zu machen und gleichzeitig ein brauchbares Analyseraster zu bieten. Weiters versprechen sich die Autor_innen von der Verwendung des gemeinsamen theoretischen Rahmens eine höhere Vergleichbarkeit der Forschungsergebnisse.

1.2 Aufbau der Arbeit

Auf die soeben dargelegte Einleitung folgt im anschließenden Kapitel zwei eine Auseinandersetzung mit den theoretisch-konzeptionellen Grundlagen der vorliegenden Forschungsarbeit. Weiters werden methodologische Überlegungen zum analytischen Wert von (Einzel-) Fallstudien angestellt sowie die angewendeten Datenerhebungsmethoden vorgestellt. Das im Zuge der Abhandlungen verwendete Modell des Policy-Cycle sieht den Prozess der politischen Problemverarbeitung (Formulierung und Durchsetzung politischer Programme) als sequentielle Abfolge einzelner Phasen. Diese Phaseneinteilung fungiert im Kontext der vier durchgeführten Fallstudien (CDC, DEG, FMO, Norfund) als einheitlich verwendetes Analyseraster, mit dem Ziel die Vergleichbarkeit der Untersuchungen zu stärken.

Kapitel drei stellt eine Einführung in das behandelte Politikfeld dar. Neben einer allgemeinen Auseinandersetzung mit den wichtigsten Annahmen des PSD-Konzepts erfolgt ein historischer Rückblick zur Entwicklung der niederländischen Entwicklungspolitik. Abschließend wird diskutiert welchen Stellenwert Privatsektorförderung in der aktuelleren Entwicklungspolitik seit Mitte der 1990er Jahre einnimmt. Dadurch wird ein Rahmen definiert, der als Einstieg in die darauffolgende prozessuale Analyse der Entwicklungsbank nach den Phasen des Policy-Cycle dient.

Die Kapitel 4-6 stützen sich auf die im Zuge der empirischen Forschung gesammelten Materialien (Expert_inneninterviews, Policy-Dokumente, Jahresberichte etc.). Kapitel vier, Problemwahrnehmung/Agenda Setting & Politikformulierung, befasst sich nach einer kurzen Vorstellung der Bank mit ihrer Entstehungsgeschichte bzw. ihrem Entstehungshintergrund, soweit dieser aus heutiger Sicht nachvollziehbar ist. Anschließend werden die gesetzlichen Grundlagen der Entwicklungsbank beleuchtet, auf deren Basis die DFI ihre Geschäftsstrategie entwickelt. Im umfangreichen fünften Kapitel zur Implementierungsphase fällt das Hauptaugenmerk zunächst auf die Arbeitsweise der Bank – also die praktische Umsetzung politischer Entscheidungen. Fragen, zur konkreten Handhabung der Projektauswahl oder zur Beurteilung der entwicklungspolitischen Relevanz, werden in diesem Kontext genau untersucht. In einem zweiten Schritt wird auf jene Akteure und gesellschaftliche Gruppen (Share- und Stakeholder) eingegangen, die im Zusammenhang mit dem übergeordneten Politikfeld Berührungspunkte mit der Entwicklungsbank aufweisen. Kapitel sechs beschließt die inhaltliche Auseinandersetzung und widmet sich Formen der internen (Projektauvaluierungen) und externen Evaluierung (Prüfung durch externe

Kontrolleure). Darauf aufbauend wird die Transparenz der niederländischen Entwicklungsbank bewertet.

Im siebten Kapitel werden die zentralen Forschungsergebnisse präsentiert: Zunächst werden zentrale institutionelle und organisatorische Merkmale FMOs in Form einer tabellarischen Aufstellung rekapituliert. Darauf folgen die Diskussion der Schlussfolgerungen, sowie die Policy-Empfehlungen in Verbindung mit einem abschließenden Ausblick.

2. Theoretisch – konzeptionelle Grundlagen

2.1 Die Policy Analyse

Im Gegensatz zur „traditionellen“ Politikwissenschaft, die sich hauptsächlich mit legalistisch-institutionalistischen Fragestellungen beschäftigte, legt die Politikfeldanalyse¹ seit ihren Anfängen zu Beginn der fünfziger Jahre des 20. Jahrhunderts ihren Fokus auf empirisch nachprüfbares politisches Handeln. Hier entsteht sogleich ein Abgrenzungsproblem, denn theoretisch kann jeder Lebensbereich einer Gesellschaft als Grundlage für politische Entscheidungen dienen. Um als Forschungsgegenstand jedoch nicht als diffus oder wahllos zu gelten, spannt die Politikfeldanalyse einen Bogen, indem sie nach den Zusammenhängen zwischen politischen Institutionen, politischen Prozessen und Politikinhalten fragt (vgl. Windhoff-Héritier 1987: 7f). Dabei wandern die Politikinhalte in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Nach Schneider und Janning fokussiert die Politikfeldanalyse demnach auf „politische Entscheidungen und deren Umsetzung in konkreten Handlungszusammenhängen unter Berücksichtigung der situativen oder strukturellen Voraussetzungen und Determinanten“ (Schneider/Janning 2006: 11). Politischer Prozess und politische Institutionen sind in Bezug auf Politikinhalte vor allem in zweierlei Hinsicht interessant: als Voraussetzungen oder Folgen letzterer. Politikinhalte existieren jedoch nicht, ohne die dazugehörigen Personen (Akteure_innen) mit ihren konkreten Zielen und Interessen. Moderne Demokratien kennzeichnen sich in diesem Zusammenhang durch eine Vielzahl konkurrierender Akteure². Politik im Sinne eines fortlaufenden Prozesses, impliziert die Verfolgung der eigenen Ziele, je nach Situation, auf Basis von Verhandlungen oder Konflikt.

¹ Im Folgenden wird dieser Begriff synonym mit den Ausdrücken Policy-Analyse und Policy-Forschung verwendet.

² Die vorliegende Arbeit geht von einem weiten Akteurbegriff aus. Er schließt nicht nur jene individuellen (z.B. Regierungsmitglied) und komplexen Akteure (z.B. Partei, Bewegungen, Verbände etc.) ein, die an politischen Entscheidungen unmittelbar beteiligt sind sondern auch jene die sich im Einflussbereich bewegen. Komplexe Akteure werden in der Literatur weiters in kollektive und korporative Akteure untergliedert. Diese Unterscheidung erfolgt nicht trennscharf sondern vielmehr fließend. Korporative Akteure zeichnen sich durch eine stärkere Verschmelzung aus und bilden oftmals eine neue Handlungseinheit mit eigener Rechtspersönlichkeit. Demgegenüber verfolgen kollektive Akteure ein gemeinsames strategisches Ziel, die einzelnen Mitglieder bewahren sich jedoch ein Maß an Unabhängigkeit (vgl. Blum/Schubert 2009: 52f).

Kurz gesagt, politische Entscheidungen werden nicht im „luftleeren Raum“ getroffen. Policy-Forscher_innen haben daher die Aufgabe stets die unterschiedlichen Kontextbedingungen eines konkreten Problems - warum wird ein Thema gerade diskutiert, wem nützt dies, wie zielführend bzw. nachhaltig gestaltet sich der Prozess - zu identifizieren und zu bewerten. Als politikwissenschaftliche Teildisziplin strebt die Politikfeldanalyse die Erforschung des Policy-Making an und konzentriert sich dabei auf die „konkreten Inhalte, Determinanten und Wirkungen politischen Handelns“ (Schubert/Bandelow 2009: 3, vgl. auch ebd., 1f; Blum/Schubert 2009: 8).

Im Folgenden soll zunächst auf zentrale Begriffe und theoretische Überlegungen eingegangen werden, bevor überblicksartig die Entwicklung der Policy-Analyse in den USA und der Bundesrepublik Deutschland nachgezeichnet wird. Daran anschließend erfolgt die Auseinandersetzung mit dem Policy-Cycle, dessen Phasengliederung (Problemdefinition, Agenda Setting, Implementierung, Evaluierung) auch im später folgenden empirischen Teil dieser Arbeit aufgegriffen wird.

2.1.1 Begriffliche und theoretische Grundlagen

Im Fokus der Politikfeldanalyse stehen, wie bereits zuvor erwähnt, konkrete Politikinhalte. Der englische Begriff *policy analysis* bezieht sich auf eben jene (inhaltliche) Dimension von Politik und ermöglicht gleichzeitig eine semantische Unterscheidung zu den Begriffen *polity* und *politics*. In der deutschen Sprache existiert solch eine Differenzierung nicht und stiftet daher immer wieder Verwirrung. Die handliche Begriffstriade *policy*, *politics* und *polity* wird daher in der Politikwissenschaft verwendet, um zwischen Politikinhalten, politischen Prozessen und politischen Institutionen bzw. formale Regeln zu unterscheiden (vgl. Windhoff-Héritier 1987: 17). Genauer betrachtet, bezeichnet *polity* die strukturellen Aspekte von Politik. Also Bereiche wie Institutionen und Verfassung, aber auch politische Ideen und Ideologien und die daraus entstehenden normativen oder tatsächlichen formalen Regeln und Normen eines politischen Systems. *Politics* wiederum beschreibt die prozessualen Elemente von Politik. Die Gestaltung öffentlicher Politik ist häufig durch konkurrierende Meinungen, Wertvorstellungen und Interessen gekennzeichnet. Im Zuge dieses konfliktuös oder konsensual geführten Prozesses stehen Akteure im Wettstreit um Machtbeziehungen, Einflussphären und Gestaltungsmöglichkeiten. Entlang des bestehenden Rasters politischer Ordnungen werden verbindliche Entscheidungen herausgearbeitet und in weiterer Folge beschlossen und umgesetzt. Die Letzte der drei Politikdimensionen, *policy*, verweist schließlich auf die konkreten inhaltlichen und materiellen Aspekte von Politik. Darunter fallen Gesetze, Programme oder Verordnungen, aber auch die Auswirkungen letzterer auf

gesellschaftliche Verhältnisse. Einzelne Maßnahmen können dabei auch rein symbolischer Natur sein und müssen darüber hinaus immer im Kontext mehrerer interagierender Politikfelder gesehen werden (vgl. Schneider/Janning 2006: 15; Schubert/Bandelow 2009: 4f).

Der Policy-Begriff kann darüber hinaus auch in Bezug auf nominelle Kriterien und seine temporale Verortung im Politikgestaltungsprozess ausdifferenziert werden. Durch die Verwendung von Nominalkategorien, wie Wirtschaftspolitik, Entwicklungspolitik oder Agrarpolitik, lassen sich einzelne Politikfelder voneinander unterscheiden. Die Abgrenzung erfolgt dabei auch häufig durch die Identifizierung des zuständigen Institutionsgefüges, also beispielsweise die Identifizierung der zuständigen Ministerien und Ämter (vgl. Windhoff-Héritier 1987: 21f). Die zeitliche Differenzierung des Policy-Begriffs kann auf zwei oder drei Ebenen erfolgen. Windhoff-Héritier bezeichnet das Ergebnis des formalen Entscheidungsprozesses, die Politikinhalte, als *policy outputs*. Die Resultate des konkreten Durchführungshandelns werden in Folge als *policy outcomes* bezeichnet und die mittel- bis längerfristigen Wirkungen oder Veränderungen als *policy impacts*. Blum und Schubert fassen im Wesentlichen die beiden letzten Ebenen zusammen und differenzieren „nur“ zwischen *policy outputs* und *policy outcomes* (vgl. ebd., 18f; Blum/Schubert 2009: 127).

Anhand der Differenzierung nach Politikdimensionen konnte gezeigt werden, dass die Politikfeldanalyse ihr Hauptaugenmerk auf die Politikinhalte legt. Die Dreiteilung ist demnach analytisch äußerst sinnvoll, gleichzeitig sollte jedoch bedacht werden, dass die drei Ausprägungen in der Praxis nicht getrennt voneinander gesehen werden können. Die Formulierung konkreter politischer Inhalte (policy) erfolgt im Zuge der Auseinandersetzung verschiedener Parteien, Verbände und Interessensgruppen (politics), die wiederum eingebettet in den Rahmen politischer Strukturen (polity) agieren.

Die klassische Definition von Thomas S. Dye (1976) lautet wie folgt: „Policy Analysis is what governments do, why they do it, and what difference it makes“ (zit. n. Schubert/Bandelow 2009: 4). Nach Schubert und Bandelow fragt die Politikfeldanalyse also danach, *was* politische Akteure tun, *warum* sie es tun und was sie letztlich damit *bewirken*.

In einem ersten Schritt beschäftigt sich die Politikfeldanalyse demnach mit den faktischen Ergebnissen politischer Entscheidungen. Bei der Untersuchung der sogenannten Outputs stehen einerseits die handelnden Akteure im Blickfeld, des Weiteren aber auch die Bedingungen bzw. Einflüsse, die das jeweilige Handeln mitbestimmen. Darauf aufbauend sucht die Politikfeldanalyse nach den exakten Faktoren, weshalb z.B. bestimmte Politiken durchgesetzt, andere dagegen ignoriert werden. Die Nichterbringung bestimmter öffentlicher Aufgaben kann dabei sowohl zufällig als auch systematisch erfolgen. Abschließend kann der

Fokus auch auf die tatsächlichen Wirkungen politischer Entscheidungen gelegt werden. Hierzu werden Outputs und Outcomes verglichen, um den Grad der Zielerreichung zu bestimmen. Die dargestellte Sichtweise verdeutlicht, dass die Fragestellung der Politikfeldanalyse „im Wesentlichen über das Explanandum, das zu Erklärende, also über die abhängige Variable definiert wird“ (Schneider/Janning 2006: 17). In dieser Hinsicht kann man sie von der klassischen Fragestellung und der typischen (modernen) Fragestellung in der Politikwissenschaft unterscheiden. Erstere stellt die *richtigen, gerechte bzw. gute politische Ordnung* in den Analysefokus. Ein normativer Soll-Zustand wird in Beziehung zum tatsächlichen Ist-Zustand gestellt. Der Idee eines wohlgeordneten politischen Gemeinwesens stehen die existierenden Machtkämpfe und konkreten politischen Entscheidungen gegenüber, welche die tatsächliche Ausformung der politischen Ordnung erklären. Die moderne Fragestellung der Politikwissenschaft ist im Unterschied dazu nicht mehr durch ein normatives Politikideal gekennzeichnet. Vielmehr wird nach dem politischen Verhalten gefragt, also welche Akteure sich in konkreten Situationen durchsetzen. Dazu rücken z.B. Programme politischer Parteien, aber auch die strukturelle bzw. institutionelle Voraussetzungen in den Analysefokus, welche die Foren bzw. Verläufe politischer Auseinandersetzungen bestimmen. Schließlich versucht die Politikfeldanalyse konkrete politische Ergebnisse (policy) zu erklären. In diesem Fall kann, sowohl der politische Prozess (politics), der zur Entwicklung einer Problemlösungsstrategie führt, als auch das politische System (polity), in dem diese Strategie angewendet wird, als erklärende, also unabhängige Variable fungieren (vgl. Schubert/Bandelow 2009: 5f). Kritiker der Policy-Analyse bemängeln oftmals die Fokussierung auf die inhaltlich am wenigsten konkreten der drei Politikdimensionen. In diesem Zusammenhang muss sich die Policy-Forschung, so Schneider und Janning, der Aufgabe stellen, „die von politischen Maßnahmen ausgehende Steuerungsleistungen und Akteursbezüge als genuine Erklärungs- und Wirkungsfaktoren mit herauszustellen“ (Schneider/Janning 2006: 17).

An dieser Stelle soll Thomas S. Dye noch einmal strapaziert werden. Er sieht die Aufgabe der Politikfeldanalyse darin, herauszufinden: „What governments choose to do or not to do“ (Dye 1972, zit. n. Blum/Schubert 2009: 15). Das Problem dieser Definition liegt in ihrem engen Akteursverständnis. Politikgestaltung wird als Domäne staatlicher Akteure verstanden und synonym mit Regierungshandeln gesehen. Jedoch hat schon der Pionier der *policy sciences*, Harold Lasswell, Policy, sowohl als „public order decisions“ als auch als „civic order decisions“ bezeichnet (Lasswell 1971, zit. n. Windhoff-Héritier 1987: 18). Erst ein breiteres Akteursverständnis vermag zu erklären warum politische Akteure tun, was sie tun bzw. welche politische Steuerungsleistung durch die Umsetzung einer Policy erwartet werden kann.

Der starke Fokus der Politikfeldanalyse auf die „Inhalte“ von Politik spiegelt sich in ihrem Naheverhältnis zur Empirie wieder. Vor allem in ihrem Ursprungsland, den USA, entwickelte sich rasch ein *praktisch-beratend* orientierter Strang, dessen Erkenntnisse explizit auch der politischen Praxis zugute kommen sollten. Viele Forscher_innen sahen und sehen diese Herangehensweise jedoch äußerst kritisch und bevorzugten die *beschreibend-erklärende* Ausrichtung der Policy-Analyse. Hierbei stehen Erkenntnisgewinne für die wissenschaftliche Theoriebildung im Vordergrund und nicht praktische „Politikberatung“ (vgl. ebd., 8; Blum/Schubert 2009: 16). Im folgenden Abschnitt soll die Entwicklung der Policy-Analyse seit den 1950er Jahren in den USA und zeitlich verzögert seit den 80er Jahren in der Bundesrepublik Deutschland (BRD) kurz nachgezeichnet werden.

2.1.2 Entstehung und Entwicklung

Die Anfänge der Policy-Analyse lassen sich zeitlich in den frühen 1950er Jahren geographisch bei US-amerikanischen Wissenschaftler_innen verorten. Der starke Aufschwung des rationalen Politikmodells wird mit verschiedenen Aspekten in Verbindung gesetzt (vgl. Schubert/Bandelow 2009: 15; Howlett/Ramesh 1995: 2). So hatte z.B. der zweite Weltkrieg in den Vereinigten Staaten eine generelle Professionalisierung der öffentlichen Verwaltung und der politischen Beratung „erzwungen“. Gleichzeitig wuchs die Unzufriedenheit einiger Forscher_innen in Bezug auf die klassischen, normativen Analysen von Regierungen bzw. politischen Institutionen. Die von empirischem Elan geprägte behavioristische Revolution stellte folglich die Basis zur Entwicklung der Policy-Forschung. Für die Tatsache, dass die Politikfeldanalyse in der BRD erst ab Mitte der 1980er Jahre Fuß fasste, gibt es verschiedene Erklärungsversuche (siehe unten). Klaus von Beyme (2009), streicht jedoch heraus, dass die Beschäftigung mit den konkreten Inhalten öffentlicher Politik auch für Kontinentaleuropa und vor allem den deutschsprachigen Raum keineswegs neu ist. Die Trennung von Politik- und Verwaltungswissenschaft bewirkte jedoch eine Ausblendung dieses Zusammenhangs.

Entwicklungslinien in den USA

Harold Lasswell und Daniel Lerner gelten gemeinhin als die Pioniere der modernen Policy-Forschung. Ihr 1951 erschienenes Buch „The Policy Sciences“ beinhaltete die Überlegungen zur Begründung einer neuen auf Rationalität basierenden Problemlösungswissenschaft. Im Speziellen wird Harold Lasswell dabei rückblickend als „paternalistischer Reformier“ beschrieben, „der an die Rationalisierbarkeit politischer Entscheidungen glaubte“ (Janning/Toens 2008: 7). Die beiden Autoren (Lasswell & Lerner) beanspruchten mit ihrem

Ansatz ideologische Verzerrungen zu überwinden und zur Demokratisierung moderner Gesellschaften beizutragen. Zu diesem Zwecke entwickelten sie eine auf drei Punkten basierende Pragmatik. Politikfeldanalyse sei „(1) inhaltlich orientiert und multidisziplinär, (2) problemlösungsorientiert und (3) explizit normativ orientiert“ (Lasswell/Lerner 1951, zit. n. Schubert/Bandelow 2009: 13).

Das hehre Ziel der *policy sciences*, sowohl dem Informationsbedarf von Regierungen nachkommen zu wollen, als auch zur Theoriebildung bzw. zur Erforschung demokratischer Werte beizutragen, führte „zwangsläufig“ zur Herausbildung zweier separater Stränge. Im Laufe der 1960er Jahre erlebte vor allem der technokratische, praktisch-beratende Zweig einen rasanten Aufschwung, an dem sich auch weitere Disziplinen wie die Ökonomie oder Rechtswissenschaften beteiligten. Die parallele Entwicklung eines genuin politikwissenschaftlichen Strangs führte zu einigen wissenschaftstheoretischen Widersprüchen, die in der Auseinandersetzung zwischen *synoptischer* und *neo-pluralistischer* Orientierung mündeten (vgl. Windhoff-Héritier 1987: 12f). Während Vertreter der synoptischen Richtung von rational planbarer Politikgestaltung ausgingen, arbeitete die Gegenseite methodisch mit Fallstudien, um unterschiedliche Interessenskonstellationen zu erfassen. Die neo-pluralistische Orientierung sah sich daraufhin dem Vorwurf ausgesetzt nur über einen begrenzten Wirkungskreis (das akademische Feld) zu verfügen. Im Gegenzug wird der anwendungsorientierte Ansatz mit der Kritik konfrontiert, „theorielose Auftragforschung“ zu betreiben (Wiedemann/Münch 2003, zit. n. Blum/Schubert 2009: 22).

In den folgenden Jahrzehnten durchlief die auf neo-pluralistischen Überlegungen basierende politikwissenschaftliche *policy analysis* eine kontinuierliche Entwicklung. In dem er auf das Systemmodell David Eastons (1965) zurückgriff, versuchte Thomas Dye (1972) die Bedeutung von Umwelteinflüssen auf die Abläufe innerhalb des politischen Systems zu erfassen. Anhand des Input-Output Modells wies Dye darauf hin, dass politische Entscheidungen nicht allein durch die Beobachtung der Prozesse innerhalb des politischen Systems erklärbar seien. Zeitgleich entwickelte Theodore Lowi (1972) sein Policy-Arenen-Modell. Er drehte den Spieß, bildlich gesprochen, um und untersuchte, welche Wirkung die Politikinhalte (*policies*) an sich, auf den Politikprozess (*politics*) hatten. Weitere Entwicklungen in den Folgejahren basierten größtenteils auf den theoretisch-konzeptionellen Überlegungen dieser beiden Wissenschaftler. Mit dem Ziel Licht in die *black box*, wie das politische System im Modell Eastons häufig bezeichnet wird, zu werfen wurde z.B. der Policy-Cycle (siehe unten) entwickelt. Ansätze wie, Hugh Helcos (1978) *issue networks* oder Paul Sabatiers *advocacy coalitions* betonen wiederum die Bedeutung von Akteurskonstellationen in konkreten Politikfeldern und deren Einfluss auf den Politiksetzungsprozess (vgl. Schneider/Janning 2006: 18-27; Blum/Schubert 2009: 21-25).

Entwicklungslinien im deutschsprachigen Raum

In der BRD konnte die Policy-Forschung erst mit einer gewissen Verzögerung im Wissenschaftsbetrieb Fuß fassen. Vor allem der stark technokratische, problemlösungsorientierte Strang wurde großflächig abgelehnt. Janning und Toens weisen darauf hin, dass sich die Politikfeldanalyse zweiseitiger Kritik ausgesetzt sah. Ältere Fachvertreter der Politikwissenschaft bemängelten, die junge Teildisziplin sei auf Grund des empirisch-analytischen Grundverständnisses zu wenig normativ. Die generelle Ausrichtung der deutschen Politikwissenschaft nach dem zweiten Weltkrieg, als eine normativ betriebene „Demokratiewissenschaft“, kann als Wurzel dieser ablehnenden Haltung gewertet werden (vgl. Windhoff-Héritier 1987: 15). Demgegenüber galt die Policy-Forschung bei jüngeren, marxistisch orientierten Wissenschaftler_innen als zu wenig herrschaftskritisch. Die Kritik richtete sich vor allem gegen die Policy-Analyse im Sinne einer dienenden Beratungswissenschaft (vgl. Toens/Janning 2008: 7). Im aktuellen Sammelband „Zukunft der Policy-Forschung“ erneuert Michael Greven seine schon früher geäußerte Kritik, Politikfeldanalyse würde zu stark als Problemlösungswissenschaft rezipiert und marginalisiere die Machtressourcen und Machtstrukturen, die den sogenannten Problemverarbeitungsprozess durchziehen (vgl. Greven 2008: 28f).

Generell orientierte sich die Politikfeldanalyse in der BRD an den Entwicklungen in Amerika. So entwickelten sich beispielsweise die Implementierungs- und Evaluierungsforschung, ähnlich wie in den USA, infolge der Schwierigkeiten, die bei der Umsetzung von politischen Reformmaßnahmen beobachtet wurden. Manfred G. Schmidt (1987) identifizierte drei Entwicklungsphasen der Policy-Forschung (vgl. Blum/Schubert 2009: 27ff; Schubert/Bandelow 2009: 13f). Die *erste Phase* während der 1960er Jahre war von der provokanten Frage geprägt: *Does Politics Matter?* Im Wesentlichen wurde der Einfluss politischer Faktoren, Prozesse und Institutionen hinterfragt. Aus der einseitigen Betonung sozio-ökonomischer Bestimmungsfaktoren entwickelte sich ein strukturalistischer Ansatz, der die Bedeutung von Akteuren nicht erfassen konnte. Die darauffolgende *zweite Phase* versucht auf Basis internationaler vergleichender Studien die ursprünglichen Annahmen zu widerlegen. So wurde argumentiert, dass nicht primär sozio-ökonomische Faktoren, sondern beispielsweise auch die „Farbe“ einer Regierung (sozialdemokratisch, bürgerlich) für die Politikentwicklung entscheidend ist. Ab Ende der 1980er Jahre gewannen - in der *dritten Phase* der Politikfeldanalyse - Fragestellungen an Gewicht, die das Zusammenspiel von *polity*, *politics* und *policy* zu erklären versuchten. Die strikte Trennung und Betonung einzelner Politikdimensionen wurde folglich aufgegeben. Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf entwickelten beispielsweise den „akteurszentrierten Institutionalismus“, in dem Institutionen als Regelungssysteme fungieren, also die beteiligten Akteure konstituieren, die

Anlässe der Interaktion zwischen diesen Akteuren definieren und die Arenen für geregelte Zusammenkünfte schaffen (vgl. Mayntz/Scharpf 1995).

Aktuelle Entwicklungen zeigen eine „inhaltlich ausdifferenzierte“ Politikfeldanalyse (vgl. Schubert/Bandelow 2009: 14). Weiterhin basieren viele empirische Studien auf den Fragestellungen der dritten Phase, jedoch werden auch vermehrt neue Ansätze entwickelt, die einen „konzeptuellen Schwerpunkt auf Überzeugungen, Ideen, Argumente und die Verfügbarkeit von Informationen legen“ (ebd., 14). Solche *konstruktivistischen* Ansätze kritisieren an der *positivistischen* Politikfeldanalyse deren Suche nach kausalen Erklärungszusammenhängen und betonen ihrerseits, dass politische Prozesse durch politisch-normative Diskurse geprägt sind. Umgekehrt bemängeln Vertreter_innen des positivistischen Strangs die fehlende wissenschaftliche Exaktheit und Nachprüfbarkeit des konstruktivistischen Ansatzes.

2.1.3 Der Policy-Cycle

Politikprozesse & Problemverarbeitung

In diesem Abschnitt soll das wohl einflussreichste und bekannteste Modell der Politikfeldanalyse, der Policy-Cycle, vorgestellt und einer kritischen Bewertung unterzogen werden. Wie bereits zuvor skizziert, beschäftigt sich die Politikfeldanalyse mit der inhaltlichen Dimension von Politik, also dem Zustandekommen von Gesetzen, Verordnungen, Programmen etc. und deren Auswirkung auf gesellschaftliche Verhältnisse (vgl. Schneider/Janning 2006: 15). Dieser Prozess wird häufig als eine sequentielle Abfolge von Phasen dargestellt, um die dahinterliegenden Dynamiken besser erklär- und analysierbar zu machen. Durch die Unterteilung politischer Prozesse in distinkte Abschnitte ist es offenbar möglich, dieselben besser zu verstehen und zu beschreiben. Das Phasenmodell ist demzufolge zentraler Bestandteil vieler Lehrbücher zur Policy-Forschung (siehe Schneider/Janning 2006; Blum/Schubert 2009; Schubert/Bandelow 2009; Howlett/Ramesh 1995).

Gleichzeitig ist eben jene prozessuale Darstellung Anknüpfungspunkt breitgefächerter Kritik (siehe z.B. Sabatier 1999). Blum und Schubert weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Policy-Cycle lediglich als „heuristischer Orientierungsrahmen“ zu verstehen ist (vgl. Blum/Schubert 2009: 101). Es geht um eine Annäherung an die Wirklichkeit, die dabei helfen soll möglichst eindeutige Erkenntnisse über politische Prozesse zu liefern. Die Unterteilung solcher Prozesse in klar voneinander getrennte Phasen ist nur unter Zuhilfenahme eines heuristischen Modells so exakt möglich. Somit muss bei der Arbeit mit dem idealtypischen

Phasenmodell stets bedacht werden, dass in der Praxis mitunter Überlappungen und verschobene Abfolgen auftreten.

Zentrales Element der Policy-Forschung ist ein Verständnis von Politik im Sinne des „Policy Making“, also der Be- und Verarbeitung gesellschaftlicher Probleme (vgl. Jann/Wegrich 2009: 75f). Die Entwicklung und Verwendung verschiedener Phasenmodelle basiert auf dieser zentralen Überlegung, die Fritz W. Scharpf wie folgt definiert: Politik als Prozess, „in dem lösungsbedürftige Probleme artikuliert, politische Ziele formuliert, alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt und schließlich als verbindliche Festlegung gewählt werden“ (Scharpf 1973: 15, zit. n. ebd., 75). Diese Definition spiegelt bereits die Annahme wider, dass politische Prozesse und Maßnahmen häufig bestimmte typische Stadien durchlaufen.

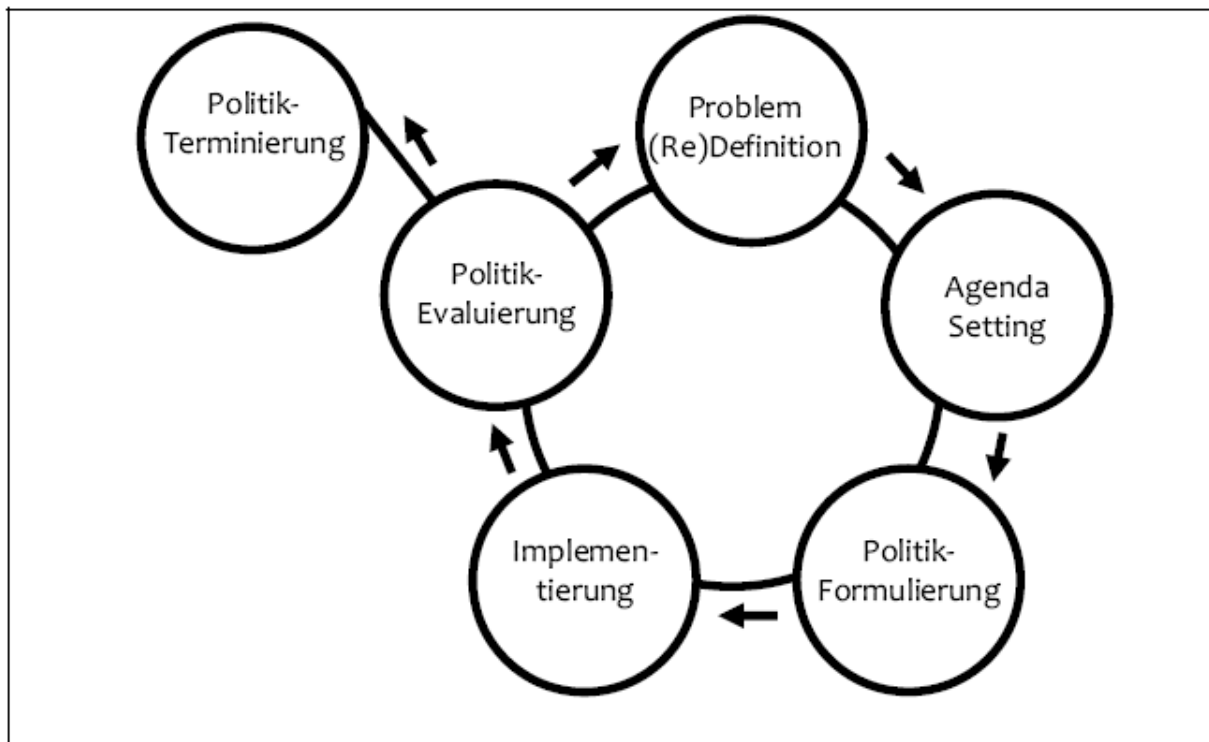
In den USA hatte Harold Lasswell (1956), basierend auf ähnlichen Gedanken, sein erstes Phasenmodell entwickelt. Triebfeder für diese neue Herangehensweise war die Ablehnung der klassischen Vorgehensweise der Politikwissenschaft, aber auch der juristischen Staats- und Verwaltungslehre. Lasswell kritisierte die Fixierung der Politikwissenschaft auf die Untersuchung von Institutionen und Strukturen und plädierte für einen multidisziplinären Ansatz, der auch Erkenntnisse der Ökonomie oder Soziologie mit einfließen ließ. Im Sinne von David Eastons Systemmodell, sollten vermehrt die Outputs des politischen Systems (also Gesetze, Programme etc.) erforscht werden, um die Problemlösungskompetenz politikwissenschaftlicher Studien zu steigern. Der stark normative Blickwinkel der Verwaltungswissenschaft auf politische Prozesse wurde aus ähnlichen Gründen abgelehnt. Für Lasswell bedeutete Policy-Forschung das Eingeständnis, dass Ziele und Mittel bzw. Werte und Methoden nicht unabhängig voneinander gesehen werden konnten. Die gängige Praxis, der Verwaltung eine lediglich instrumentelle Funktion zuzumessen, losgelöst vom tatsächlichen politischen Prozess, war mit diesen Überlegungen unvereinbar (vgl. Jann/Wegrich 2009: 76; Howlett/Ramesh 1995: 3).

Obwohl das Phasenmodell Lasswells als Grundstein für viele später entwickelte Modelle diente, hat es aus heutiger Sicht einige Schwächen. Die Tatsache, dass in seinem Modell die Bewertung/Evaluierung erst nach Abschluss des Policy-Prozesses stattfindet, widerspricht dem eigenen Beratungsanspruch. Ebenso wenig ist das Modell zyklisch angelegt und lässt somit keine Rückkehr an bereits durchlaufene Phasen zu. Eine weitere Schwäche liegt in der starken Fokussierung auf das politisch-administrative System bei gleichzeitiger Vernachlässigung externer Umwelteinflüsse. Es entsteht der Eindruck, die Arbeit des Policy-Makers vollziehe sich systematisch und in einer äußerst linearen Form. Beobachtungen

haben jedoch gezeigt, dass Politikmachen, also die Identifizierung von Problemen bzw. in weiterer Folge die Erarbeitung und Implementierung von Lösungen, oft aus dem Stegreif erfolgt und die Reaktion auf bestimmte (neue) Gegebenheiten darstellt (vgl. Blum/Schubert 2009: 103ff; Howlett/Ramesh 1995: 12).

Auch wenn das Modell Lasswells in Bezug auf die Analyse von Policy-Prozessen gewisse Limitationen aufweist, so hat es sich dennoch als sehr einflussreich für die Entwicklung späterer Phasenmodelle erwiesen. Die von Jones (1970) und Anderson (1975) Anfang der siebziger Jahre eingeführte Unterteilung in „Agenda Setting, Policy Formation (oder Formulation), Adoption, Implementation und Evaluation“ hat bis heute ihre Gültigkeit (vgl. Jann/Wegrich 2009: 79). Für gewöhnlich steht am Anfang des Prozesses ein spezifisches politisches Problem. In Folge bemühen sich politische und/oder gesellschaftliche Akteure darum, das jeweilige Problem zu thematisieren und auf der politischen Agenda zu verankern. Gelingt dieser Schritt, so müssen daraufhin Policies formuliert werden, die eine Lösung des Problems erwarten lassen. Die anfallende Umsetzung der Policy ist abhängig von politischen Entscheidungen, sowie der Implementierung durch Politik und Verwaltung. Die nachfolgende Evaluierung kann die Terminierung des Prozesses oder ebenso eine Neuformulierung zur Folge haben (vgl. Blum/Schubert 2009: 102). Abbildung 1 zeigt den Policy-Cycle in der idealtypischen, kreisförmigen Anordnung.

Abbildung 1: **Der Policy-Cycle**



Quelle: Jann/Wegrich (2009): 86

Jann und Wegrich weisen darauf hin, dass die sequentielle Abfolge der einzelnen Phasen aufeinander mit Vorsicht zu betrachten ist. So werden Policies eher selten einer systematischen Evaluierung unterzogen. Auch die genauen Anfänge und Abschlüsse einer Policy sind nicht immer leicht zu identifizieren. Häufig erfolgt eine Reformulierung, auch ohne die vorherige Evaluation. Die Autoren kommen zur Schlussfolgerung: „Policies, Politikinhalte werden ständig formuliert, durchgeführt, evaluiert und verändert, allerdings in einem vielfältig verflochtenen, nicht eindeutig abgrenzbaren und durchschaubarem Prozess, der prinzipiell nie abgeschlossen ist“ (Jann/Wegrich 2009: 85). Folglich ist festzuhalten, dass Policies niemals im luftleeren Raum entstehen, sondern vielmehr stets unter Berücksichtigung bereits bestehender Policies formuliert oder modifiziert werden. Der Fall, dass verschiedene Policies konkurrierende Ziele verfolgen, ist durchaus wahrscheinlich und stellt die Policy-Maker vor zusätzliche Herausforderungen.

All diese Restriktionen sind stets zu bedenken, wenn im Folgenden die Hauptphasen des Policy-Cycles näher beleuchtet werden. Abschließend soll in einem letzten Punkt auf die bereits erwähnte konzeptionelle und inhaltliche Kritik am vorliegenden Modell eingegangen werden.

Problemwahrnehmung und Agenda Setting

Mit dem Agenda Setting steht eine der wichtigsten Phasen des Policy-Cycle gleich zu Beginn des Prozesses. Die Frage, ob ein Thema/Problem auf der Regierungsagenda aufscheint oder nicht, ist mit vielfältigen Faktoren verbunden. Obwohl es nicht immer den Anschein hat, sind die Methoden und Mechanismen der Problemdefinition eher selten simple Abläufe. Schließlich bestimmt die Art und Weise wie ein Problem wahrgenommen wird den restlichen Policy-Prozess, also auch den „Spielraum“ der Policy-Maker. Auf Grund dieser engen Verflechtung, scheint es sinnvoll die beiden Phasen - Problemwahrnehmung und Agenda Setting - in einem Abschnitt zu betrachten. Zwischen der öffentlichen Diskussion eines sozialen Problems und der Positionierung desselben auf der politischen Tagesordnung verlaufen die Grenzen oft fließend (vgl. Howlett/Ramesh 1995: 104; Blum/Schubert 2009: 105).

Schneider und Janning weisen darauf hin, dass Probleme, „erst indem sie auf die Lebenschancen von Menschen wirken“ zu sozialen Problemen werden. In Bezug auf ein bestimmtes Problem existiert eine „soziale Norm, ein Erwartungsniveau oder eine technisch definierte Notwendigkeit“, die den aktuellen Zustand als unzureichend ausweist (Schneider/Janning 2006: 51). Durch die Vernetzung zwischen Problemen und sozialen Akteur_innen entsteht eine divergierende Perzeption zwischen dem, was ist und dem, was sein soll. Die Autoren wollen verdeutlichen, dass es keine „reinen, objektiven Daten“ - losgelöst von Theorien, Modellen und Ideologien, die den Blick sozialer Akteur_innen auf ein

Problem bestimmen - gibt. Vor allem Vertreter konstruktivistischer oder sozialkonstruktivistischer Strömungen betonen solche und ähnliche erkenntnistheoretische Überlegungen (vgl. ebd., 51).

Wie bereits zuvor erwähnt sind Problemwahrnehmung und Agenda Setting genuin politische Prozesse, die maßgebliche Weichenstellungen für den Erfolg oder Misserfolg einer Policy beinhalten. Entgegen der Annahme früher Policy-Studien, es gebe objektiv existierende Probleme, wird heutzutage Problemwahrnehmung als sozial konstruierter Prozess verstanden. Eine Reihe der ökologischen Probleme (Treibhauseffekt, Erderwärmung), die aktuell in Umwelt-Policies behandelt werden, bestanden bereits lange bevor sie thematisiert bzw. der politischen Problemverarbeitung zugeführt wurden (vgl. Blum/Schubert: 106). Auch die Beziehung zwischen Problemstruktur und den erkannten Lösungsoptionen ist keineswegs deterministischer Natur. Gewisse räumliche und zeitliche Restriktionen erzeugen zwar einen Zusammenhang, die erkennbaren und denkbaren Handlungsalternativen sind jedoch Produkte der Policy-Maker und stellen immer nur einen Ausschnitt der prinzipiell möglichen Alternativen dar. „Das Wissen über die vorherrschende Problemsicht, welche die Bewertung der verschiedenen Restriktionen zentral lenkt, ist daher unabdingbar für das Verständnis einer Politikentwicklung“ (Schneider/Janning 2006: 52).

Agenda-Setting kann in Folge als Phase der Filterung verstanden werden. Sowohl gesellschaftliche als auch politische Akteure versuchen unentwegt die Agenda zu beeinflussen, mit dem Ziel Aufmerksamkeit auf ein gewisses Thema zu lenken oder eine bestimmte Problemwahrnehmung durchzusetzen. Die Filterung kann jedoch auch zu einer bewussten Ignorierung bestimmter (wichtiger) Probleme durch das politisch-administrative System führen. So genannte „non-decisions“ führen zu einem Ausschluss bestimmter Themen von der Agenda und werden mit der Machtverteilung im Akteurssystem begründet. Konstellationen, die eine Problemkonservierung als vorteilhaft (zumindest für eine Seite) erscheinen lassen, führen oft zu solchen Ausblendungen. Dies ist unter anderem auch möglich, weil es im Zuge des Agenda Setting zu einer „Entöffnung“ des Policy-Prozesses kommt. Anders als die Definitionsphase: geprägt durch die Teilnahme von Fachöffentlichkeit und Massenmedien, zeichnet sich das Agenda Setting durch einen kleineren Kreis von Akteuren aus: Expert_innen, Interessensgruppen und/oder Ministerialbürokratie (vgl. Jann/Wegrich 2009: 87f; Schneider/Janning 2006: 53).

Die Frage warum bzw. wie es einigen Themen besser als anderen gelingt sich auf der politischen Tagesordnung zu etablieren, kann als zentral für die Phase des Agenda Setting betrachtet werden. In Anlehnung an Cobb und Elder (1972) unterscheiden Howlett und Ramesh in ihrem Lehrbuch zwischen *systemic* bzw. *public* und *institutional* bzw. *formal*

Agenda (Howlett/Ramesh 1995: 112). Die systemische Agenda fungiert dabei als Diskussionsraum für eine Vielzahl unterschiedlichster Themen, deren Verarbeitung im Zuständigkeitsbereich öffentlicher Behörden gesehen wird. Da Regierungen nicht in der Lage bzw. nicht Willens sind sämtliche artikulierten Probleme zu behandeln, erfährt nur ein Bruchteil der Themen intensivere Beachtung. Identifiziert die Regierung jedoch Handlungsbedarf in Zusammenhang mit einem bestimmten Problem so ist der Übertritt auf die institutionelle Agenda vollbracht (vgl. ebd., 112f).

Es ist aber keineswegs so, dass der Policy-Prozess immer durch einen externen Anstoß (ein Problem wird von außen an das politisch-administrative System herangetragen) initiiert wird. Diese sogenannte *outside initiation* ist nur eine von drei typischen Möglichkeiten, um ein gesellschaftliches Thema auf der Regierungsagenda zu platzieren. Im Falle der *inside initiation* treten Regierungen oder die Verwaltung selbst als Initiatoren auf. Auch Interessengruppen/-verbände mit guten Kontakten zur Politik nutzen diese Möglichkeit, um ihre Anliegen zu artikulieren. Gewisse Themen können so einer breiten öffentlichen Diskussion entzogen werden. Komplizierter ist die Ausgangslage im Falle der parallel verlaufenden internen und externen Mobilisierung (*mobilisation*). In diesem Fall betrachtet die Regierung bzw. ihr weiteres Umfeld ein Problem als bearbeitungsbedürftig, benötigt jedoch für eine erfolgreiche Durchführung der Policy die öffentliche Unterstützung. Das Thema wird hier zuerst auf der öffentlichen Agenda platziert um Verbündete zu finden, die wiederum im Zuge der Mobilisierung die Aufgabe übernehmen das Problem zurück auf die formale Agenda zu tragen (vgl. Schneider/Janning 2006: 54; Howlett/Ramesh 1995: 113). Schneider und Janning thematisieren noch eine vierte weniger beachtete Möglichkeit. *Internationale Politikdiffusion* ermöglicht die Verbreitung von Ideen oder Innovationen über nationale Grenzen hinweg. Aktive Politikdiffusion liegt vor, „(...) wenn eine Regierung oder bestimmte organisierte Interessen eines Nationalstaats ein Thema in die öffentliche Diskussion oder auf die politische Tagesordnung eines [anderen] Staates lancieren (...)“. (Schneider/Janning 2006: 54).

Das letzte Argument kann in Anlehnung an neue Entwicklungen in der Policy-Forschung gesehen werden. Frühe Modelle des Agenda Setting stellten zumeist ökonomische und soziale Kontextbedingungen in den Vordergrund. Aktuellere Ansätze betonen hingegen stärker die Rolle von Ideen und Diskursen (vgl. Jann/Wegrich 2009: 88). Demnach sind es nicht objektiv existierende Probleme, die Regierungen zum Handeln bewegen, sondern vielmehr öffentliche und private Diskurse, die ihrerseits einen Problemzusammenhang konstruieren. Die Vorstellung des rational handelnden Policy-Makers wird abgelehnt, da sich letzterer ebenso im diskursiven Feld bewegt wie die Öffentlichkeit. Sprache nimmt einen wichtigen Stellenwert innerhalb dieser Ansätze ein, um zu verdeutlichen, dass die denkbaren

Interpretationen eines Policy-Problems auf Basis von Erzählungen, Traditionen, Gesinnungen und Überzeugungen konstruiert werden (Howlett/Ramesh 1995: 109ff). Howlett und Ramesh sehen die Abgrenzung zu klassischen Ansätzen der Policy-Forschung wie folgt: „This conception of the role of ideas in the process of social problem definition has led policy scholars away from the analysis of empirical conditions towards ('post-positivist') concerns with the creation and diffusion of social knowledge“ (ebd., 110).

Am Beispiel des besonders pluralistischen politischen Systems der USA, um einen letzten Punkt zu nennen, wurde gezeigt, dass der Selektionsprozess des Agenda Setting überdies nicht unwesentlich vom Faktor Zufall abhängt. Das günstige Zusammentreffen eines Policy-Stroms (*vorhandene Lösungen*) und eines Politik-Stroms (*politische Mehrheiten und Stimmungen*) ist oftmals entscheidend für den Erfolg einer Policy (Jann/Wegrich 2009: 89). Solche Policy-Fenster (*windows of opportunity*) sind vom Zusammenspiel vieler Variablen abhängig und bieten sich zur Initiierung schon länger entwickelter Policies an, die ihr bisheriges Dasein in einer Schublade fristeten (vgl. das von Cohen, March und Olsen (1972) entwickelte *Garbage-Can-Modell*) (vgl. Blum/Schubert 2009: 107f).

Politikformulierung und Entscheidung

Der vorhergehende Abschnitt hat gezeigt, dass bereits die Phase der Artikulation von Problemen (wie, wann und von wem ein Thema auf die politische Agenda gerückt wird) wichtige Vorgaben für den restlichen Policy-Prozess enthält. Während der Politikformulierung bzw. Programmformulierung müssen nun Handlungsalternativen und konkrete Handlungsvorschläge erarbeitet werden. Die im Zuge des Agenda Setting dargelegte Problemsituation wird analysiert, um vorgezeichnete Ziele und Wege aufzugreifen und zu konkretisieren (vgl. Blum/Schubert 2009: 113). Schneider und Janning sehen in der Phase der inhaltlichen Gestaltung eines politischen Programms Parallelen zum Produktionsprozess von Unternehmen.

„Der Plan- bzw. Programmentwurf ist das Ergebnis eines Entscheidungsprozesses, in dem unter verschiedenen, funktional äquivalenten Handlungsoptionen mittels bestimmter Entscheidungsregeln eine oder mehrere Handlungsstrategien bewertet und ausgewählt werden. Die bekanntesten Bewertungs- und Entscheidungskriterien sind Effektivität und Effizienz. Als effektiv wird ein politisches Programm bezeichnet, wenn es eine Problemlösung wirksam erreicht, als effizient, wenn dabei der Mitteleinsatz möglichst gering gehalten werden kann“ (Schneider/Janning 2006: 57).

Diese Einschätzung lässt vermuten, dass die formalen Akteure (Parlament, Regierung) in diesem Prozess eine gewichtige Rolle einnehmen. Mit Blick auf das formale Verfahren der Entscheidungsfindung - politische Programme nehmen die Form von Gesetzen und Verordnungen an - trifft dies zu. Zahlreiche Untersuchungen haben jedoch gezeigt, dass die Entwicklung von Handlungsalternativen bzw. -strategien von regem informellen Austausch und Verhandlungen geprägt ist. Verschiedene Interessensgruppen, aber vor allem auch die Ministerialbürokratie spielen in diesem Zusammenhang eine bedeutende Rolle. Gemeinsam mit weiteren Akteuren bilden sie sogenannte Policy-Netzwerke, „welche häufig einen wesentlich größeren Einfluss auf die Politikinhalte haben als Entscheidungsprozesse in der parlamentarischen Arena“ (Jann/Wegrich 2009: 91; vgl. ebd., 90f).

Die genaue Ausgestaltung solcher Policy-Netzwerke unterscheidet sich für gewöhnlich je nach behandeltem Politikfeld. Ebenso hat die politische Kultur eines Staates bzw. das Regierungssystem Einfluss auf die Akteurskonstellation. Ein wesentliches Kriterium ist die Offen- bzw. Geschlossenheit (gegenüber den beteiligten Akteuren) des Netzwerks. Als besonders stabil haben sich sogenannte *iron triangles* erwiesen. Dieser aus der US-amerikanischen Policy-Forschung stammende Begriff beschreibt Policy-Netzwerke, die durch klare Außengrenzen und einen weitgehend definierten Teilnehmerkreis gekennzeichnet sind. Ausgeprägte Klientelbeziehungen zwischen Bürokratie, Parlamentsausschüssen und Interessengruppen garantieren die Kontrolle über die entscheidenden Phasen des Policy-Prozess. Die weitgehend gleichgerichteten Interessenslagen der beteiligten Akteure verstärken diesen Aspekt nochmals. Verschiedene Studien haben jedoch gezeigt, dass nicht sämtliche Politikfelder eine Geschlossenheit in diesem Ausmaß ermöglichen. Das weitaus flexiblere Konzept der *issue networks* geht von einem weniger rigiden Netzwerk aus, welches keine starren Außengrenzen besitzt. Eine Vielzahl von Akteuren befindet sich abwechselnd in- bzw. außerhalb des Policy-Prozesses, welcher weitaus weniger stark institutionalisiert ist. Das Netzwerk ist durch einen losen Zusammenhang gekennzeichnet, dessen gemeinsamer Bezugspunkt in einem konkreten Thema (z.B. Ökosteuer) liegt (vgl. ebd., 92; Howlett/Ramesh 1995: 125f).

Ausgehend vom Konzept der *issue networks* kann argumentiert werden, dass in einem Politikfeld (*policy subsystem*) gleichzeitig mehrere konkurrierende Netzwerke existieren. Paul Sabatiers Ansatz der *advocacy coalitions* basiert auf eben dieser Überlegung: „An advocacy coalition consists of actors from a variety of public and private institutions at all levels of government who share a set of basic beliefs (policy goals plus causal and other perceptions) and who seek to manipulate the rules, budgets and personnel of governmental institutions in order to achieve these goals over time“ (Jenkins-Smith/Sabatier (1999) zit. n. Howlett/Ramesh 1995: 126). Konstituierendes Element der einzelnen Koalitionen ist ein

gemeinsames Weltbild, aber auch ähnliche Interessen. Die Mitglieder sind stets bemüht der eigenen Advocacy Koalition zu größerem Einfluss innerhalb des Politikfeldes zu verhelfen, um die Partialinteressen gewahrt zu wissen. Neben Faktoren wie finanzielle Ausstattung, Expertise oder Anzahl der Unterstützer spielen auch Ideen und Diskurse eine wichtige Rolle, um die Dominanz innerhalb des Politikfelds aufrecht zu erhalten (vgl. Jann/Wegrich 2009: 92; Howlett/Ramesh 1995: 126f).

Das konkurrierende Verhalten verschiedener Akteure im Laufe der Politikformulierung dient also dem Zweck die (eigenen) favorisierten Handlungsalternativen auf die politische Agenda zu rücken bzw. als machbar oder wünschenswert darzustellen. Dieser Vorgang ist insofern von großer Bedeutung, als in der Phase der Entscheidungsfindung nicht mehr über verschiedene Handlungsalternativen abgestimmt wird, sondern über jene, die sich im Zuge der Politikformulierung durchsetzen konnten. Während der Entscheidungsfindungsphase stehen weniger die inhaltlichen Komponenten der gewählten Policy im Mittelpunkt, als die Aufgabenverteilung im politisch-administrativen System. Nun folgende Aushandlungsprozesse betreffen die Auswahl der/des durchführenden Behörde bzw. Ministeriums, die Miteinbeziehung weiterer Akteure oder die vorgesehene Finanzausstattung. Obwohl Lobbyisten weiterhin aktiv sein können, reduziert sich die Gruppe der beteiligten Akteure zunehmend auf jene mit politischer Entscheidungsmacht (vgl. Blum/Schubert 2009: 117f).

Wie genau die politischen Entscheidungsträger nun fortfahren, ist nicht immer leicht zu prognostizieren. Jann und Wegrich gehen davon aus, dass die „Durchsetzbarkeit einer (häufig in Politiknetzwerken vorbereiteten) Handlungsoption“ einerseits von „materiellen Rahmenbedingungen“ und andererseits von der „Einflussverteilung zwischen den unterschiedlichen Akteuren in der politischen Arena“ abhängt (vgl. Jann/Wegrich 2009: 93). Die generelle Knappheit von Ressourcen, auch der Ressource „politische Unterstützung“, kann die bereits zuvor erwähnte *non-decision* zur Folge haben. Ebenso entscheidend sind Kompetenz- und Zuständigkeitsverteilungen auf verschiedenen föderalen Ebenen (Bund, Länder) oder zwischen zwei Parlamentskammern. Solche strukturellen Unterschiede im politischen System verschiedener Länder (z.B. auch die verschieden ausgeprägte Gestaltungsmacht der Ministerialbürokratie) spielen eine bedeutende Rolle in dieser Phase der formalen Entscheidung über Policies (vgl. ebd., 93).

Diese Einflusssphären werden wiederum dafür verwendet die Netzwerkstruktur selbst zu beeinflussen. Durch die Veränderung von Zuständigkeiten oder auch die Umbenennung von Ministerien (rein „symbolische Politik“) kann eine Veränderung der Akteurskonstellation im Policy-Subsystem vorbereitet werden. Maßnahmen dieser Art stoßen jedoch häufig auf breiten Widerstand, auch aus dem politisch-administrativen System selbst. Eingriffe in den

Zuständigkeitsbereich von Ministerien oder Behörden (*turf*) unterlaufen bestehende Tausch- und Klientelbeziehungen mit externen Akteuren und minimieren dadurch die politische Durchsetzungskraft der betroffenen Stellen. Gesteigerte Erfolgsaussichten haben solche Bestrebungen vor allem in Zeiten zugespitzter öffentlicher Aufmerksamkeit, bzw. im Zuge der Diskreditierung eines organisatorisch verfestigten „Policy Monopols“³ (vgl. Blum/Schubert 2009: 115; Jann/Wegrich 2009: 92).

Die Ausführungen zur Phase Politikformulierung/Entscheidungsfindung haben, wie schon die Auseinandersetzung mit dem Agenda Setting zuvor, gezeigt, dass ein mechanistisches Verständnis des Policy-Making nicht zielführend ist. Genauso wenig wie es *die eine* richtige Lösung gibt, lässt sich ein direkter Zusammenhang zwischen Problem und Lösung ausmachen. Politikformulierung ist vielmehr ein überaus offener Prozess, in dem die Bedeutung staatlicher Akteure je nach Kontext und behandeltem Politikfeld stark variieren kann. Aktuell wird z.B. vielfach auf die gestiegene Bedeutung von (neo-liberalen) Think Tanks hingewiesen. Konzepte, wie jenes des internationalen Policy-Learning oder der Policy-Diffusion, legen ihr Augenmerk dabei auf die wichtige Rolle der überaus aktiven Think Tanks. Einzig in Zusammenhang mit dem formalen Prozess der Festlegung staatlicher Policies (Gesetze, Verordnungen) besetzen Regierungen noch eine weitgehend unverzichtbare Position im Policy-Cycle (vgl. Blum/Schubert 2009: 115; Jann/Wegrich 2009: 93f).

Implementierung

Die Implementierungsphase kann als „blinder Fleck“ der ersten, auf einem prozessualen Verständnis von Policy-Making basierenden Modelle bzw. der frühen Policy-Forschung allgemein, angesehen werden. Als Phase der Durchführung oder Umsetzung zuvor beschlossener Programme lag sie sequenziell gesehen nach dem Gesetzgebungsprozess und wurde als weitgehend unproblematisch bewertet. Durch die „Verabschiedung“ von Gesetzen, Standards oder Verwaltungsvorschriften, so die herrschende Lehrmeinung, wurden behandelte Probleme einer endgültigen Lösung zugeführt, womit die Arbeit der Gesetzgeber_innen erledigt schien. Die Implementierung eines politischen Programms wurde erst im Laufe der 1970er Jahre im Zuge politikwissenschaftlicher Policy-Studien als eigenständige Phase identifiziert (vgl. Jann/Wegrich 2009:95). Im Laufe des darauffolgenden Jahrzehnts wiesen Beiträge der immer populärereren Implementierungsforschung darauf hin, dass der Beschluss politischer Problemlösungsprogramme allein den Vollzug bzw. die Durchsetzung derselben noch nicht gewährleistet. Die Annahme, politisches und

³ Policy Monopol bezeichnet, „ein dominantes Interpretationsschema in Bezug auf ein Problem und die damit verbundenen Lösungen“ (Jann/Wegrich 2009: 88).

administratives Handeln sei unter Zuhilfenahme von Gesetzen, Zielvorgaben etc. endgültig steuerbar, wurde widerlegt. Verschiedene Aspekte einer Implementierung, wie Programmkonkretisierung (Interpretation von Gesetzen durch Behörden, Ämter) oder Ressourcenbereitstellung (finanzielle und personelle Ausstattung zur Durchführung), können die ursprüngliche Intention eines politischen Programms verändern, verzögern oder gar verhindern (vgl. ebd., 94; Schneider/Janning 2006: 58f).

In Folge legten immer mehr Policy-Studien ihr Hauptaugenmerk auf die Durchführungsphase, da man ihre Bedeutung für den gesamten Policy-Prozess, vor allem auch für den Erfolg oder Misserfolg eines Programms, erkannte. Die Forschung konzentrierte sich nun vermehrt auf die Suche nach Faktoren, „die eine effektive Umsetzung von Programmen begünstigen bzw. behindern“ (Blum/Schneider 2009: 123). Dabei kristallisierten sich bald zwei analytische Verfahren mit entgegengesetztem Zugang heraus. (1) Der *Top-Down-Ansatz* (Gesetzgeberperspektive) untersucht die verschiedenen Ebenen im Implementierungsprozess, um mögliche Hindernisse bzw. Barrieren auszumachen. Abweichungen von definierten Politikzielen lassen sich häufig auf verwaltungsinterne Prozesse zurückführen. Die von einer übergeordneten Ebene vorgegebenen Ziele werden im Zuge des Vollzugs verfehlt. Studien haben gezeigt, dass eine große Zahl beteiligter Entscheidungsstellen die Umsetzung eines Programms erschwert. Mehrstufige Implementierungsstrukturen haben zudem häufig eine Uminterpretation der Programmziele in der Durchführungsphase zur Folge (Schneider/Janning 2006: 60; Jann/Wegrich 2009: 95). (2) Der *Bottom-Up-Ansatz* versucht demgegenüber Schwierigkeiten im Umsetzungsprozess mit der Analyse der beteiligten Akteure zu erklären. Der Blickwinkel wird sozusagen umgekehrt: Die „*Street Level Bureaucrats*“, also jene Akteure, die politische Programme tatsächlich implementieren, erfahren größere Aufmerksamkeit. Dieser Ansatz erkennt die Bedeutung der Vollzugseinheiten auf den unteren Ebenen und kann das Vorgehen derselben besser erklären. Im Gegensatz zur Gesetzgeberperspektive interessiert nicht die hierarchische Politiksteuerung, sondern informelle Interaktionen und Akteursnetzwerke auf den verschiedenen Vollzugsebenen (vgl. Blum/Schubert 2009: 124; Jann/Wegrich 2009: 96).

Trotz der unterschiedlichen Zugänge der eben beschriebenen Ansätze verweisen beide im Endeffekt auf ähnliche Probleme während der Implementierung. Die Anfangs definierten Ziele stimmen häufig nicht mit der realen administrativen Praxis überein. Um diesem Dilemma beizukommen, versucht die Implementierungsforschung den Fokus nicht mehr allein auf einzelne Policies und deren Umsetzung zu richten, sondern die Durchführung als Teil einer phasenübergreifenden Verflechtung von Akteuren eines Politikfeldes zu sehen. „Policy Making wurde immer mehr als ein alle Phasen umfassender Verhandlungsprozess

innerhalb netzwerkartiger Beziehungen verstanden - womit man letztendlich von der Annahme abrückte, dass ein staatliches Steuerungszentrum hierarchisch in gesellschaftliche Handlungsfelder intervenieren kann“ (Jann/Wegrich 2009: 96). Die Untersuchung dieser netzwerkartigen Beziehungen in Policy-Subsystemen ermöglicht die Fixierung auf das Steuerungssubjekt „Staat“ zu überwinden und demgegenüber die Steuerungsobjekte, also die Adressaten von Policies, stärker zu betonen.

Policy-Netzwerke an sich werden als Instrumente politischer Steuerung verstanden, deren Einfluss den gesamten Policy-Cycle mitbestimmt. Die Analyse der Implementierung einer konkreten Policy kann daher nur als Teil eines phasenübergreifenden Prozesses durchgeführt werden (vgl. ebd., 96f).

Evaluierung

Der letzte Abschnitt hat gezeigt, dass es im Zuge der Implementierung von Policies zu Umsetzungsproblemen und Zielabweichungen kommen kann. Die Evaluation legt ihr Augenmerk daher auf die intendierten Wirkungen politischer Programme und untersucht, ob die angestrebten Ziele auch tatsächlich erreicht wurden. Dabei rückt das gesellschaftliche Ausgangsproblem noch einmal in den Vordergrund. Konnte die Policy das Problem reduzieren bzw. beseitigen, oder kam es unverhofft zu einer Verstärkung der Problemlage? Diese Wirkungsanalyse, auch Policy-Impact-Analyse genannt, wird generell zur Bewertung des Implementierungsprozesses herangezogen. Die Evaluationsforschung als Teil des Phasenmodells interessiert darüber hinaus das Verhältnis von Aufwand und Ertrag der betriebenen Maßnahmen, sowie die Wirkungsbedingungen politischer Programme. Zum Zwecke der Bewertung werden Maßstäbe, Standards und Methoden entwickelt, die im politikwissenschaftlichen Sinne die Wirkung und Zielerreichung politischer Programme beurteilen sollen. Diese Aufgabe ist jedoch äußerst schwierig, da es häufig keine eindeutigen Kriterien für eine bessere oder schlechtere Policy gibt (vgl. Blum/Schubert 2009: 126; Jann/Wegrich 2009: 97; Schneider/Janning 2006: 61f).

Die Differenzierung zwischen *Output* und *Outcome* veranschaulicht diesen Umstand. Output bezeichnet die faktischen Ergebnisse einer Policy - also die eigentlichen politischen Entscheidungen. Er gibt Auskunft auf die Frage, was politische Akteure tun. Outcome bezieht sich demgegenüber auf die freigesetzte Wirkung politischer Entscheidungen und versucht zu erklären, was die Maßnahmen politischer Akteure schlussendlich *bewirken*. Diese feinsäuberliche Trennung erweist sich in der Realität jedoch als problematisch. Zu viele oftmals unbekannte und vom Output unabhängige Faktoren haben Einfluss auf die Outcomes einer Policy. Das Fehlen eines linearen Wirkungszusammenhangs erschwert wiederum die Steuerungsfähigkeit von Politik. Die mit einzukalkulierenden Faktoren sind

schlicht zu vielfältig, um eine perfekte Planung des Outputs zu ermöglichen (vgl. Blum/Schubert 2009: 127).

Die Evaluation von Policies lässt sich jedoch nicht auf systematische bzw. wissenschaftliche Vorgehensweisen beschränken. Ganz im Gegenteil findet sie im Zuge von politischer Auseinandersetzung ständig statt. *Administrative* Evaluation meint dabei von der Verwaltung selbst initiierte Untersuchungen. *Politische* Evaluation wird hingegen von Akteuren innerhalb der politischen Arena (inklusive der Öffentlichkeit) betrieben. Erstere kann sowohl in Form interner (Eigenbewertung durch inner-administrative Evaluationsmechanismen bzw. -gremien), als auch externer (z.B. durch außenstehende Gutachter) Evaluierung stattfinden. Letztere wiederum beinhaltet typischerweise die öffentliche Debatte oder die Tätigkeiten der jeweiligen Opposition. In der Praxis vermischen sich die verschiedenen Evaluationstypen häufig, wenn beispielsweise administrative Evaluationen unter Anleitung wissenschaftlicher Expertise durchgeführt werden. Ebenso sollte stets bedacht werden, dass die Betonung der Evaluierung im Phasenmodell Elemente einer idealtypischen Abfolge beinhaltet. Nicht immer sind die Entscheidungsträger eines politischen Programms daran interessiert, wie ihre Instrumente greifen und ihre Maßnahmen wirken. Aus diesem Grund werden Policy-Ziele oft schwammig formuliert (z.B. keine quantitativ messbaren Zielvorgaben), was wiederum die Möglichkeiten der Evaluierung einschränkt (vgl. ebd., 128; Jann/Wegrich 2009: 98f).

Zyklisch gesehen schließt sich mit der Evaluierungsphase der Kreis des Policy-Cycles. Die Akteure eines Politikfelds befinden, ob das soziale Problem als gelöst angesehen wird oder ob weiterhin Handlungsbedarf besteht. Nicht immer ist jedoch eine eindeutige Beantwortung dieser Frage möglich. Herrscht bei gesellschaftlichen Akteuren Unzufriedenheit mit den Outcomes einer Policy, so wird der Prozess im Zuge neuer Problem(re)definierung, bzw. neuem Agenda Setting wieder aufgerollt. War ein Programm jedoch erfolgreich, so ist einerseits seine Neuauflage in größerem Umfang denkbar oder andererseits auch seine Terminierung. Die Beendigung des Policy-Prozesses kann aber auch andere Gründe haben. Hierzu zählen Effektivitäts- bzw. Effizienzüberlegungen, finanzielle Engpässe, aber auch parteipolitische Überlegungen (vgl. Blum/Schubert 2009: 129; Schneider/Janning 2006: 62). Nach der soeben vorgenommenen Behandlung der einzelnen Phasen des Policy-Cycle, soll abschließend eine kritische Bewertung des Modells folgen. Dabei sollen sowohl die Stärken, als auch die Schwächen des Ansatzes genauer betrachtet und bewertet werden.

Stärken und Schwächen des Phasenmodells

Die zentrale Annahme des Policy-Cycle Modells bezieht sich auf die Vorstellung, Politiksetzungsprozesse lassen sich durch die Abfolge spezifischer Stadien beschreiben.

Eben diese Einteilung in diskrete Schritte ist jedoch Anknüpfungspunkt wachsender Kritik und gilt generell als überholt. Vor allem empirische Studien zur Implementierungsforschung haben seit den 1970er Jahren immer wieder verdeutlicht, dass die modellhafte Trennung der einzelnen Phasen in der Praxis so nicht beobachtbar ist. Vielmehr wurde festgehalten, dass die Phasen wechselseitig aufeinander einwirken, sich häufig überlappen oder überhaupt wegfallen. Vor diesem Hintergrund stellen sich verschiedene Autor_innen (Adrienne Héritier 1993, Paul Sabatier 1993; 1999) die Frage, inwiefern das Phasenmodell jegliche theoretische Relevanz besitzt. Basierend auf dieser Kritik werden in den einschlägigen Lehrbüchern vor allem zwei Schwächen betont (vgl. Jann/Wegrich 2009: 102f; Schneider/Janning 2006: 62f; Blum/Schubert 2009: 130).

Aus deskriptiver Perspektive, so der erste Kritikpunkt, hält die Vorstellung des Policy-Cycle der Empirie nicht stand. Der linear ablaufende Politikprozess, in dem eine Phase abgeschlossen wird bevor die nächste beginnt, existiert nicht. Wie zuvor erwähnt, ist die Abfolge im Policy-Cycle durch starke Abweichung vom idealtypischen Prozess geprägt. So haben Implementierungsabläufe oft Einfluss auf das Agenda Setting oder bewirken die Reformulierung von Programmen. Prozesse werden gelegentlich ausgesetzt, um später wieder aufgegriffen zu werden. Die Entwicklung von Politikinhalten erfolgt in mehreren parallel laufenden Zyklen, die sich wechselseitig beeinflussen. Es kommt zu einer Umkehrung der Reihenfolge, zur Streichung einzelner oder auch zur Vermengung unterschiedlicher Phasen. Kurz gesagt: „Die Phasenheuristik leidet (...) an einer *deskriptiven Ungenauigkeit*.“ (Sabatier 1993: 118). Der zweite Kritikpunkt bezieht sich auf die konzeptionellen Schwächen der Phasenheuristik. Konkret wird bemängelt, der Policy-Cycle sei kein Kausalmodell und verunmögliche somit die Ableitung von Annahmen und Hypothesen. Die Übergänge zwischen den einzelnen Phasen bleiben oft unbehandelt, da kein Mechanismus abhängiger und unabhängiger Variablen besteht, der diese Prozesse erklären könnte. Das Phasenmodell selbst ist somit kein theoretischer Ansatz. Diese Tatsache, bzw. die damit verbundene Kritik hat Policy-Forscher_innen dazu veranlasst, Theorieansätze und Erklärungsmodelle zu entwickeln, die sich auf die einzelnen Phasen des Policy-Making beziehen (z.B. Kingdons *Multiple-Stream Framework* oder Sabatiers *Advocacy Coalition Framework*). Durch die Anlehnung an die einzelnen Stadien des Policy-Cycle bleiben jedoch auch diese Theorieansätze weitgehend unabhängig voneinander und haben nicht die Kapazität den gesamten Politiksetzungsprozess theoretisch zu erfassen. „Das übergeordnete Ziel, nämlich Politikwandel bzw. die Frage zu beantworten, warum politische Akteure tun, was sie tun, kann ein auf eine Phase beschränkter Ansatz daher nur partiell erreichen“ (Blum/Schubert 2009: 132).

Weitere Kritikpunkte beziehen sich auf die immanente Betonung der „Gesetzgeberperspektive“ und die gleichzeitige zu starke Reduzierung der Komplexität im Phasenmodell. Die Top-down Fixierung führt zu einem hierarchischen Verständnis politischer Steuerung, welches einzelne Programme und Entscheidungen zu unabhängig von anderen Einflussfaktoren konzipiert. Wechselseitige Beeinflussungen durch parallele Implementierung oder Evaluation rücken daher selten in den analytischen Blickwinkel. Dem ist entgegenzuhalten, dass vor allem aktuellere Überlegungen zum Phasenmodell die gesellschaftliche Komponente der Problemwahrnehmung erkennen und die Rolle verschiedener öffentlicher und politischer Akteure im gesamten Policy-Cycle betonen. Auch das Argument der zu starken Simplifizierung (das Phasenmodell lasse Policy-Making zu einfach und unproblematisch erscheinen) kann von zwei Seiten betrachtet werden. Kritische Stimmen weisen darauf hin, dass Policies eher selten von Grund auf neu entwickelte Lösungen darstellen, sondern eher Modifikationen bereits bestehender Bestimmungen. Die Tatsache, dass sich diese Prozesse unter ständiger Interaktion verschiedener Zyklen, Politikfelder und Akteure vollziehen, wird dabei ausgeblendet. Ein Politikfeld kann beispielsweise nicht frei von seinen Verstrickungen auf verschiedenen föderalen Ebenen und auch nicht unabhängig von anderen Politikfeldern betrachtet werden. Die Vorstellung, sich klar abgrenzender Politikfelder ist daher wirklichkeitsfremd. Trotz der genannten Mängel des Policy-Cycle Modells, erkennen jedoch auch seine Kritiker den Wert der Phasenheuristik in Bezug auf seine analytische Stärke an: ein konzeptionelles Werkzeug, welches die Herausarbeitung spezifischer Eigenschaften von Policy-Prozessen ermöglicht (vgl. Jann/Wegrich 2009: 102f; Blum/Schubert 2009: 132f; Schneider/Janning 2006: 64).

Die Möglichkeit Politikgestaltung nicht mehr allein aus der institutionalistischen Sichtweise zu betrachten, sondern aus einer prozessualen Perspektive kann auch als Stärke des Policy-Cycle interpretiert werden. Die Phasenaufteilung ermöglicht eine Reduktion der Komplexität und Heterogenität, die es Forscher_innen erlaubt, ihre Untersuchungen zu Politiksetzungsprozessen leichter handbar zu machen und wichtiger, neue Fragen zu entwickeln, die zuvor unbeantwortet blieben. Renate Mayntz (1983) hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, „dass es in der Policy-Forschung nicht nur, und in vielen Fällen nicht in erster Linie, darauf ankomme, die Regeln der analytischen Wissenschaftstheorie anzuwenden (...), sondern das ein möglichst differenziertes Verständnis der internen Dynamik, der Eigenart und Ursachen der spezifischen und komplexen Prozesse des Policy-Making ein eigenständiges und wichtiges Erkenntnisziel sei“ (Mayntz 1983: 14ff, zit. n. Jann/Wegrich 2009: 104). Unter diesen Voraussetzungen lässt sich das Phasenmodell perfekt anwenden. Es gewährt Einblick in die vielfältigen Abläufe, wechselseitigen Einflussfaktoren und breitgefächerten Ergebnisse des Politikprozesses und

ermöglicht die Erkenntnisse zu systematisieren. So legt der Policy-Cycle beispielsweise sein Augenmerk nicht nur auf den Policy-Output (vorläufiges Ende der Politikgestaltung durch die Verabschiedung eines Gesetzes, Verordnung etc.), sondern ist im Stande die Wirkung also den langfristigen Policy-Outcome zu analysieren (vgl. ebd., 104f; Schneider/Janning 2006: 62f).

Zahlreiche empirische und theorieorientierte Forschungen haben sich der Phasenheuristik bedient, um entlang der einzelnen Phasen die politikwissenschaftliche Theorielandschaft weiterzuentwickeln. So geht die Überwindung hierarchischer Vorstellungen der Politiksteuerung auf Untersuchungen der Implementierungsforschung zurück.

Der Policy-Cycle fungiert somit als „Messlatte für den (relativen) Erfolg einer Policy“, genauso wie für die „demokratische Qualität dieser Prozesse“, ohne dabei einen „einfachen, zeitlich wie logisch diskreten Ablauf der Phasengliederung“ zu postulieren. Die Fragestellungen, die mithilfe des Policy-Cycle aufgeworfen werden können, sind also in vielerlei Hinsicht von hoher Relevanz, „auch wenn mit der Phasenheuristik kein umfassender Erklärungsbedarf erhoben werden kann und soll“ (Jann/Wegrich 2009: 105).

2.1.4 Zur Verwendung der Policy-Analyse in dieser Arbeit

Wie die soeben erfolgte Beschreibung gezeigt hat, ist die Policy-Analyse stärker als andere Zweige der Politikwissenschaft als problem- und problemlösungsorientierte Wissenschaft konzipiert. Die Ausrichtung auf gesellschaftliche Probleme und der dezidierte Blick auf die Inhalte von Politik gehen mit einer starken Anwendungsorientierung einher. Mit Hilfe des Phasenmodells (Policy-Cycle) sollen jene Prozesse und Dynamiken besser identifizierbar und analysierbar gemacht werden, die im Zuge der Verarbeitung sozialer Probleme auftreten. Trotz der bereits erwähnten Limitationen des Modells scheint es im Kontext dieser Arbeit vernünftig, auf eben dieses zurückzugreifen, da die prozessuale Analyse wichtige Erkenntnisse über die Entwicklung des Politikfeldes aber auch über die eingebundenen Akteure liefern kann. Die hier vorgelegte Forschungsarbeit soll deshalb auch zu Empfehlungen führen, die einen Praxisbezug herstellen. In diesem Kontext ist es wichtig festzuhalten, dass die Ergebnisse und Empfehlungen einer Analyse dieser Art nicht als wissenschaftlich abgesicherte „Wahrheit“ identifiziert werden können, sondern als mehr oder weniger gut begründete Argumente zu verstehen sind. Diese Feststellung folgt den Überlegungen Saretzkis (2009) zur „argumentativen Wende“ und Gottweiss (2006) zu konstruktivistischen Ansätzen in der Policy-Analyse. Beide Autoren betonen die Wichtigkeit vom Sprache und Argumenten im Policy-Prozess und lehnen die Vorstellung einer rein technischen, wertfreien Policy-Forschung ab. Wirklichkeit, so das Credo, ist nicht

objektivierbar und kann daher nicht unabhängig vom Beobachter gesehen werden. Viele post-positivistische Ansätze in der Policy-Forschung (z.B. Policy-Narrative, Policy-Frames, Policy-Diskurse) bauen auf dieser Überlegung auf und versuchen unter Anwendung des diskursanalytischen Instrumentariums neue Erklärungsmuster für die Umsetzung bestimmter Policies zu liefern. In der vorliegenden Arbeit spielen diese Ansätze eine untergeordnete Rolle, was jedoch nicht heißt, dass die Bedeutung von Diskursen im Politiksetzungsprozess negiert wird.

An dieser Stelle muss ebenfalls erwähnt werden, dass es sich bei der vorliegenden Untersuchung um keine Policy-Analyse im klassischen Sinn handelt. Dies ergibt sich allein aus der Tatsache, dass eine Institution in das Zentrum der Analyse gerückt wird und nicht konkret das staatliche Handeln in Bezug auf ein bestimmtes Politikfeld. Ebenso wenig kann die Entwicklungsbank (besteht seit nunmehr 40 Jahren) als neuer Problemlösungsansatz verstanden werden, der die typischen Phasen des Policy-Cycle – Problemwahrnehmung/Agenda Setting; Politikformulierung; Implementierung; Evaluierung; Terminierung – erst zu durchlaufen hat. Der Blick auf die Entwicklungsbank und damit auf eine wichtige Durchführungsorganisation des niederländischen Staates im Bereich der Entwicklungsfinanzierung ermöglicht vielmehr eine Momentaufnahme, deren Wert im Aufzeigen festgeschriebener Problemwahrnehmungen und institutionalisierter Problemverarbeitungsmechanismen liegt.

2.2 Methodischer Bezugsrahmen

Wie die Politikwissenschaft im Allgemeinen, ist auch die Policy-Forschung durch einen pluralistischen Methoden-Ansatz gekennzeichnet. Aus dem Set wissenschaftlicher Methoden, zumeist jene der quantitativen und qualitativen Sozialforschung, werden jene ausgewählt, die zur Behandlung der Aufgabenstellung angemessen erscheinen. Dabei existiert keine Arbeitsweise die konkret bzw. exklusiv mit der Politikfeldanalyse verbunden wird. Der Zugang hängt primär vom Forschungsinteresse ab und soll sich vor dem Hintergrund der eigentlichen Zielsetzung – die Beantwortung der Fragestellung – als nützlich und brauchbar erweisen (vgl. Blum/Schubert 2009: 46). Diese Rückkoppelung zur Fragestellung, bzw. allgemeiner zum Erkenntnisinteresse der Forschung schließt an die weiter oben vorgestellte Differenzierung zwischen einer neopluralistisch-deskriptiven und einer synoptisch-präskriptiven Politikfeldanalyse an. Während Letztere durch ihren auf Beratung ausgelegten Zugang gekennzeichnet ist, will die deskriptive Policy-Forschung das Zustandekommen von Politikgehalten bzw. Policies beschreiben und erklären/verstehen.

Verbindet man diesen Ansatz, wie im vorliegenden Fall, mit einem prozessualen Analysezugang, so lässt sich die durch das politisch-administrative System⁴ verfolgte Problemverarbeitung detailliert nachzeichnen (vgl. ebd., 49).

Der Anspruch der Politikfeldanalyse ist es dabei nicht, „das Ganze“ (in einem holistischen Sinne) zu erklären, sondern unter Zuhilfenahme analytischer Methoden konkrete, materielle Politikbereiche (Umwelt-, Finanz-, Entwicklungspolitik etc.) zu untersuchen (vgl. Behrens 2003: 208f). Groß angelegte Studien (z.B. der Vergleich vieler Fälle) arbeiten dabei vorwiegend mit quantitativen Methoden und gehen deduktiv (z.B. testen zuvor aufgestellter Hypothesen) vor. Qualitative Verfahren sind demgegenüber eher für Einzelfallstudien oder den Vergleich weniger Fälle typisch. Zu den angewendeten Methoden gehören hierbei unter anderen: Leitfaden-Interviews (Experteninterviews), teilnehmende Beobachtung und Sammlung von Dokumenten. Zur Datenauswertung werden Verfahren wie die qualitative Inhaltsanalyse, die Dokumentenanalyse oder auch die Diskursanalyse herangezogen (vgl. Flick et. al. 2000). Das Vorgehen ist induktiv und zielt im Gegensatz zu deduktiv-quantitativen Verfahren nicht primär darauf ab Hypothesen zu belegen, sondern selbige auf Basis empirischer Fälle zu generieren (vgl. Behrens 2003: 219ff).

Sowohl die Fallstudie als auch der Vergleich von Politikfeldern verschiedener Staaten gehören zum klassischen methodischen Bezugsrahmen („Der Bereich, in dem verschiedene Methoden verwendet werden“) der Politikfeldanalyse (ebd., 209). Im vorliegenden Fall werden qualitative Methoden den quantitativen vorgezogen, da sie im Zusammenhang mit der Forschungsfrage und dem Forschungsdesign als zielführender angesehen werden. Nachteil dieser Herangehensweise (Einzelfallanalyse) ist gewiss das niedrige Abstraktionsniveau und damit verbunden die eingeschränkte Generalisierbarkeit der Ergebnisse (vgl. Lauth et. al. 2009: 59f). Dieser Umstand wiegt jedoch nicht allzu schwer, da das primäre Erkenntnisinteresse dieser Arbeit auf der möglichst exakten Beschreibung der Eigenheiten des Untersuchungsfalles liegt. Die Charakteristika einer solchen Einzelfallstudie sollen im folgenden Abschnitt näher betrachtet werden.

2.2.1 (Einzel-) Fallstudien und die Möglichkeiten des Vergleichs

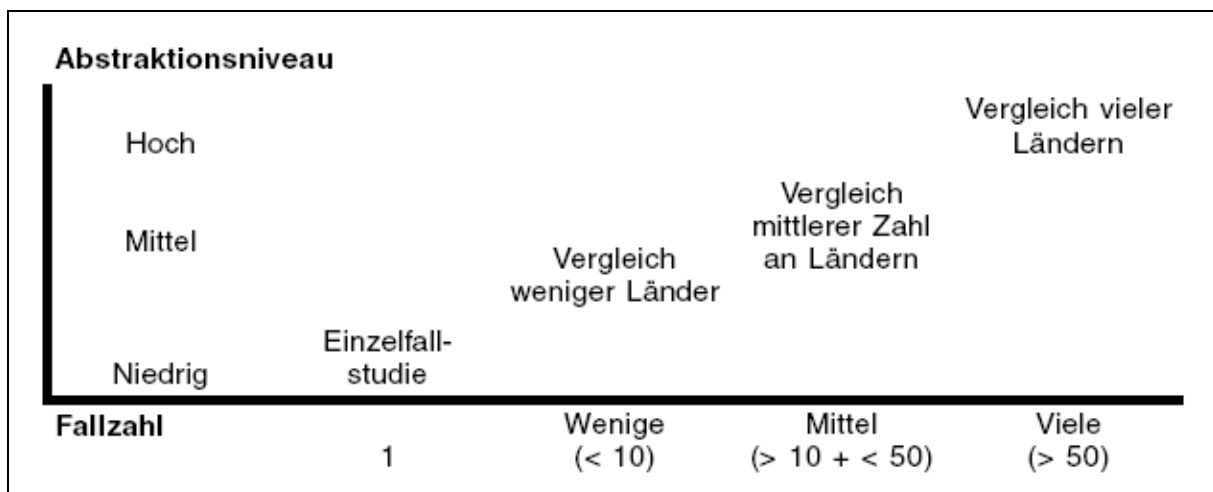
Wie zuvor besprochen hängt die Wahl der Untersuchungsanlage und der verwendeten Methoden in erster Linie vom Forschungsinteresse ab. Die Arbeitsweise der Politikfeldanalyse gestaltet sich zumeist retrospektiv: „Die Fragestellungen gehen also von einem zu erklärenden Sachverhalt bzw. einer abhängigen Variable aus und verorten diese

⁴ Die untersuchte Entwicklungsbank befindet sich zu 51% im Besitz des Staates und ist die wichtigste Durchführungsorganisation der niederländischen Regierung bei der Verfolgung des PSD-Konzepts.

am Ende einer hypothetischen Kausalkette“ (Blum/Schubert 2009: 48). Die angewendeten Untersuchungsformen können im Wesentlichen aufgrund von zwei Kriterien unterschieden werden – „die Anzahl der *einbezogenen Variablen* und die Anzahl der *berücksichtigten Untersuchungsfälle*“ (Lauth et. al. 2009: 58). Quantitative (statistische) Analysen untersuchen einige wenige Variablen anhand vieler Fälle. Die Konzentration auf eine geringe Anzahl von Variablen bei gleichzeitiger Betrachtung einer möglichst umfangreichen Anzahl von Untersuchungsfällen führt zu Ergebnissen, die einen höheren Grad der Verallgemeinerbarkeit erlauben. Zwangsläufig verringert sich jedoch in ähnlichem Ausmaß die Erklärungstiefe solcher Analysen (z.B. statistische Erhebungen der OECD; Friedens- und Konfliktforschung). In der Politikfeldanalyse überwiegen hingegen qualitative Untersuchungen, also Fallanalysen (ein Fall/viele berücksichtigte Variablen) oder komparative Studien (kleine bis mittelgroße Anzahl von Fällen/Variablen).

In Zusammenhang mit der konkreten Fallauswahl (Variablen- und Fallzahl) ist das angestrebte Abstraktionsniveau von entscheidender Bedeutung. Lauth et. al. (2009: 59f) merken dazu an: „Die zentrale Spanne in der inhaltlichen Nutzbarkeit und der Entscheidung für mehr oder weniger Fälle liegt überwiegend in der Gegenüberstellung zwischen (1) der Abstraktion der zu erzielenden Aussagen und (2) der Erkenntnis der Eigenheiten der Untersuchungsfälle.“ Wie bereits zuvor angedeutet kann das Erkenntnisinteresse auf die Formulierung allgemeiner und breiter Aussagen, oder konträr dazu auf die möglichst dichte Beschreibung eines Politikfeldes abzielen. Vor diesem Hintergrund wird zwischen Analysen mit einem Fall, wenigen Fällen und vielen Fällen unterschieden.

Abbildung 2: **Zusammenspiel zw. Fallzahl und Abstraktionsniveau**



Quelle: Lauth et. al. (2009): 60

Ein Blick auf Abbildung 2 lässt eine zwei Komponenten berührende Frage aufkommen:

- (1) Handelt es sich bei den untersuchten Fällen immer um Länder und,
- (2) was hat eine Einzelfallstudie mit einem Vergleich zu tun?

Die graphische Darstellung geht von einer in der vergleichenden Politikwissenschaft gängigen Definition aus und versteht einen Fall einfach als ein Land. Kritiker sehen diese Annahme jedoch als verkürzt an. Muno (vgl. 2009: 115) verweist beispielsweise auf die Möglichkeit diachroner (zeitversetzter) Untersuchungen. So können beispielsweise die sich ablösenden Regierungen eines Landes über einen bestimmten Zeitraum analysiert werden. Auch die synchrone Untersuchung verschiedener Parteien umfasst gleichzeitig mehrere Untersuchungsobjekte. In beiden Fällen stammen die Untersuchungsobjekte (Fälle) aus einem einzigen Land. Es handelt sich dabei, so Muno weiter, jedoch nicht um Fallstudien, da Letztere nur dann vorliegen, „wenn das Untersuchungsobjekt n tatsächlich nur ein einzelner Fall ist ($n=1$)“ (ebd., 115). Diese Ausführungen sind insofern relevant, als es sich beim Untersuchungsobjekt der vorliegenden Studie nicht explizit um ein Land handelt. Im Zentrum der Analyse steht eine Institution, die im untersuchten Politikfeld eine zentrale Rolle einnimmt. Die Fallauswahl steht immer, so auch in der vorliegenden Untersuchung, in direkter Beziehung zum Erkenntnisinteresse des Forschers/der Forscherin, welches wiederum den Typ der Untersuchung bedingt. Muno schreibt dazu abschließend: „Ein Fall konstituiert sich durch das Objekt wissenschaftlicher Untersuchung. Es kann sich um ein Land, ein politisches System, eine Institution, eine Organisation, einen bestimmten Prozess, ein Ereignis, eine Krise, ein Krieg oder ein spezielles Problem in einem bestimmten Zusammenhang handeln“ (ebd., 115).

In Bezug auf den zweiten Teil der obigen Frage ist festzuhalten, dass die Einzelfallstudie eine häufig gewählte Untersuchungsform (gemessen an der Anzahl von Beiträgen in den einschlägigen Zeitschriften) der vergleichenden Politikwissenschaft darstellt. Gleichzeitig existieren jedoch Stimmen⁵, die die Zugehörigkeit zur komparativen Methode „mit dem Verweis auf das Fehlen einer vergleichbaren Referenzgröße“ hinterfragen (Lauth et. al. 2009: 62). Um diesem Widerspruch entgegen zu wirken, wurden im Laufe der Jahre verschiedene Zusammenstellungen entwickelt, die jeweils nach mehreren Idealtypen von Fallstudien unterscheiden. Da eine Vorstellung sämtlicher Typen den Umfang dieser Ausführungen sprengen würde, wird hier die von Muno (2009: 116f) vorgenommene Unterscheidung nach Fallstudien mit/ohne „comparative merit“ (vergleichender Mehrwert) aufgegriffen. Keinen solchen Mehrwert bzw. Verdienst haben jene Fallstudien, die vorwiegend deskriptiv angelegt sind und allein auf eine umfassende Dokumentation des Falles abzielen. Ähnlich argumentieren Lauth et. al. (2009: 65f), die das nicht vorhandene Interesse dieser Studien an der Generalisierung der Ergebnisse bemängeln. Demgegenüber stehen Fallstudien mit „comparative merit“, also solche die Theorien oder Hypothesen

⁵ Häufig genannt werden: Sartori 1994 und Dogan/Pelassy 1990. (siehe Lauth et. al. 2009; Muno 2009)

generieren bzw. testen und dadurch einen komparativen Bezug erhalten. Sie sind theorieorientiert und somit ist die Zuordnung zur Methodik des Vergleichs gerechtfertigt. Eine Unterscheidung erfolgt zwischen: theorie-generierenden und theorie-testenden Fallstudien, sowie jenen die beides verbinden. Wie zuvor bereits angedeutet sind Erstere durch ein induktives Vorgehen gekennzeichnet. Durch die Analyse eines Falles wird versucht Hypothesen zu generieren bzw. wie es Muno (2009: 119) ausdrückt „Verallgemeinerungen zu postulieren“.

Die soeben vorgestellte strikte Trennung zwischen Fallstudien, welche aus Sicht der vergleichenden Politikwissenschaft einen Mehrwert/Verdienst erzeugen und jenen, die dazu nicht in der Lage sind, erscheint im Kontext der vorliegenden Untersuchung etwas zu streng. Eine möglichst dichte (viele erklärende Variablen einbeziehende), vordergründig deskriptive Analyse kann unter Bezug auf die in der Einleitung aufgeworfene Fragestellung als durchaus zielführend angesehen werden. Auf Basis des erworbenen „Fallwissens“ soll der Versuch unternommen werden, Hypothesen zu formulieren. Inwieweit diese einen exemplarischen Wert aufweisen und damit Rückschlüsse auf andere Fälle zulassen muss separat diskutiert werden. Der Mehrwert kann auch darin liegen, zusätzliche Erkenntnisse zu erzielen bzw. Abweichungen vom Erwarteten aufzuzeigen (vgl. Blum/Schubert 2009: 50). Einzelfallstudien bieten den Vorteil eines differenzierten Einblicks in das Innenleben der untersuchten Politikprozesse und die Möglichkeit auf dieser Basis vorliegende Begriffe, Konzepte und Theorieansätze zu reflektieren. Schneider/Janning (2006: 41) stellen dahingehend richtigerweise fest: „Von einer Fallstudie mehr zu verlangen, hieße auch, dieses spezifische Erkenntnisinstrument misszuverstehen“.

Da parallel zur hier vorliegenden Arbeit drei weitere Fallstudien ausgearbeitet wurden, soll an dieser Stelle ergänzend ein kompakter Blick auf den Vergleich weniger Fälle erfolgen. Komparative Analysen verschiedener Länder umfassen häufig maximal drei bis vier Fälle. Die Durchführbarkeit eines qualitativen Vergleichs stößt bei dieser Anzahl von Untersuchungsobjekten an ihre Grenzen. Vor allem auf Grund ressourcenökonomischer Überlegungen (zu aufwendig, zu teuer) werden höhere Fallzahlen vorwiegend im Rahmen statistisch-vergleichender Studien durchgeführt (vgl. Blum/Schubert 2009: 50f). Die Auswahl der Fälle im Zuge qualitativer Studien kann einerseits nach dem Konkordanzprinzip („most similar systems design“) oder dem Differenzprinzip („most different systems design“) erfolgen. Das Konkordanzprinzip untersucht weitgehend ähnliche Fälle, die sich jedoch in der Ausprägung der abhängigen Variable unterscheiden. Jene unabhängigen Variablen, die diese Unterschiede bedingen, werden als erklärende Variablen verstanden. Das Differenzprinzip wiederum arbeitet mit möglichst unterschiedlichen Fällen, wobei die Ausprägung der abhängigen Variable jedoch nicht variiert. Gesucht wird nach jenen

unabhängigen Variablen, die gleiche Merkmalausprägungen aufweisen und somit die idente Ausprägung der abhängigen Variablen erklären (vgl. Behrens 2003: 213; Schneider/Janning 2006: 46).

Die vorliegende Einzelfallstudie soll in einem weiteren Schritt als Teil einer komparativen Analyse (vier bilaterale Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen), zusammengestellt nach dem „most similar systems design“, fungieren. Die dichten Ausführungen der einzelnen Untersuchungen, unter Einbeziehung einer verhältnismäßig großen Anzahl unabhängiger Variablen, haben das Potenzial, in späterer Folge jene Faktoren identifizierbar zu machen, die für die unterschiedlichen Erfolge der einzelnen Policies verantwortlich sind.

2.2.2 Datengenerierung und Datenauswertung

Zur Durchführung einer Fallstudie können im Prinzip sämtliche Methoden der Sozialforschung angewendet werden. Je nach Erkenntnisinteresse und Ausgestaltung des Forschungsdesigns stehen jedoch entweder quantitative oder qualitative Methoden im Vordergrund. Für die vorliegende Arbeit wurde, wie bereits erwähnt, ein qualitativer Zugang gewählt. Die Datenerhebung erfolgte vorwiegend unter Zuhilfenahme der Dokumentenanalyse und auf Basis von Expert_inneninterviews.

Eine Auseinandersetzung mit Aspekten öffentlicher Politik ohne Rückgriff auf die Methode der Dokumentenanalyse scheint nahezu undenkbar. Die wichtige Bedeutung von Dokumenten⁶ ist, laut Wolff (2000: 502), auf die „Entwicklung einer modernen Verwaltung“ die zunehmende „Verrechtlichung und Organisierung aller Lebensbereiche“ und das „Prinzip der Aktenförmigkeit“ zurückzuführen. Die Fixierung öffentlicher aber auch privatwirtschaftlicher Organisationen auf schriftliche Dokumente hat mit dem Umstand zu tun, dass Letztere als bevorzugte Form der Darstellung von Wirklichkeit fungieren. Die wissenschaftliche Beschäftigung mit Dokumenten muss folglich einen exegetischen Charakter annehmen. Das heißt, Dokumente werden nicht allein auf die in ihnen enthaltenen Informationen reduziert, sondern als Quellen angesehen, „die auf andere hinter ihnen liegende Phänomene und Absichten verweisen“ (ebd., 504). Wolff formuliert treffend: „Dokumente fungieren als *institutionalisierte Spuren*, das heißt, dass aus ihnen legitimerweise Schlussfolgerungen über Aktivitäten, Absichten und Erwägungen ihrer Verfasser bzw. der von ihnen repräsentierten Organisationen gezogen werden können“ (ebd., 503).

⁶ „Schriftliche Texte, die als Aufzeichnung oder Beleg für einen Vorgang oder Sachverhalt dienen“ (Wolff 200: 502)

In Zusammenhang mit der empirischen Forschung zur niederländischen Entwicklungsbank muss die Fülle sogenannter *grauer Literatur* erwähnt werden. Diese Bezeichnung wird für offen publiziertes Material verwendet, das jedoch nicht im Buchhandel erhältlich ist. Dazu gehören die Publikationen (Broschüren, Web-Dokumente etc.) von Parteien, Ministerien, Verbänden oder auch, wie in unserem Fall, von staatsnahen Organisationen/Institutionen (vgl. von Alemann/Tönnemann 1995: 124). Bei der Analyse von Dokumenten dieser Art muss stets ihre Herstelltheit und die damit in Verbindung stehende Produktion dokumentarischer Wirklichkeiten beachtet werden. Gleichzeitig sollte der/die Forscher_in nicht den Fehler begehen, in nicht nachvollziehbarem Ausmaß Kontextinformationen aus den untersuchten Texten abzuleiten.

Expert_inneninterviews⁷ sind häufig Teil des angewendeten Methodenmix qualitativer Studien und werden im Zuge der Bearbeitung verschiedenster Forschungsfelder (u.a. der Implementationsforschung) durchgeführt. Wer im vorgegebenen Untersuchungskontext als Expert_in gilt, ist in erster Linie vom jeweiligen Forschungsinteresse anhängig. Es besteht sozusagen eine relationale Beziehung. Meuser und Nagel (2005: 73) nennen zwei Gruppen die vor diesem Hintergrund als Expert_innen bezeichnet werden können:

- „wer in irgendeiner Weise Verantwortung trägt für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung oder,
- wer über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt.“

Die im Zuge der Forschung durchgeführten Interviews (siehe Annex 1) lassen sich jeweils einem für die Problemlösung relevanten Bereich – Entwurf (Expert_innen aus Ministerien und der DFI), Implementierung (Expert_innen der DFI) und Kontrolle (Expert_innen aus Ministerien und NGOs) – zuordnen. Dabei sind die interviewten Personen vor allem in Zusammenhang mit ihrer Funktion innerhalb des organisatorischen oder institutionellen Kontextes von Interesse, also inwiefern sie die Problemlösungen und Entscheidungsstrukturen repräsentieren. Die Auswahl der Interviewpartner_innen folgt häufig zwei voneinander unterschiedenen Untersuchungsanlagen. (1) Einerseits können jene Expert_innen gewählt werden, die die Zielgruppe der Untersuchung darstellen und „Auskunft über ihr eigenes Handlungsfeld geben“. (2) Im zweiten Fall repräsentieren die Expert_innen eine „zur Zielgruppe *komplementäre* Handlungseinheit“. Sie sollen Auskunft über die „Kontextbedingungen des Handelns der Zielgruppe geben“ (ebd., 75). Auf diese starre Trennung wurde im Kontext der durchgeführten Forschung verzichtet, da beide vorgestellten

⁷ Im vorliegenden Fall offene, leitfadenorientierte Interviews.

Gruppen für die Bearbeitung der Fragestellung wichtig erschienen. Vor allem die Rückmeldung auf Interviewanfragen aus der Gruppe der komplementären Expert_innen fiel jedoch geringer als erwartet bzw. erhofft aus. Konkret lehnte die Mehrheit der kontaktierten NGOs Anfragen unter dem Verweis – man könne kein brauchbares Interview liefern – ab. Diese Unterrepräsentation „externer Stimmen“ muss im Bezug auf die Formulierung von Schlussfolgerungen und Hypothesen stets mitgedacht werden. Demgegenüber zeigte sich die Kernzielgruppe (Mitarbeiter_innen der DFI) kooperativ, mit dem Resultat, dass die Fülle der gesammelten Informationen (neben den Gesprächen vor allem auch interne Dokumente) ein verhältnismäßig genaues Bild der internen Prozessabläufe ermöglicht. Zweifelsohne besteht in Zusammenhang mit der soeben skizzierten Konstellation die Gefahr einer „Instrumentalisierung durch das Forschungs-„Objekt““ (Behrens 2003: 230). So kann beispielsweise durch die Weitergabe selektiver Informationen versucht werden, den/die Forscher_in an „die eigene Sicht der Dinge“ heranzuführen. Die im Zuge der Auswertung angewendete qualitative Inhaltsanalyse extrahiert Informationen aus dem Ursprungstext (Interviewprotokolle) und verarbeitet diese Informationen getrennt vom Text weiter (vgl. Gläser/Laudel 2009: 46f). Um einer Vereinnahmung vorzubeugen sollte im Zuge dieses Verfahrens der Ursprung der extrahierten Information stets mitgedacht werden: Mit welchem Interesse bzw. unter welchen Absichten werden Informationen von wem weitergegeben oder auch nicht?

Neben diesen „Tücken“, auf die im Zuge der Datenauswertung geachtet werden muss, existieren auch weitere, fallstudienspezifische Eigenheiten (Stolpersteine), die abschließend erwähnt werden sollen. Schmidt (vgl. 2006: 275) verweist auf kritische Weichenstellungen bei der Erarbeitung des Forschungsdesigns, die eine Untersuchung negativ beeinflussen können. So können u.a. bei der Auswahl der untersuchten Länder; der erklärenden Variablen oder der Untersuchungsperiode, Probleme (verzerrte Stichproben, fälschlich angenommene Zusammenhänge etc.) auftreten. Konkret auf Fallstudien bezogen resümiert Muno (2009: 121), dass diese „weder eine gute Basis für Generalisierungen noch für Falsifikationen“ darstellen. Die Gefahr steckt sozusagen im Detail. Eine intensive Auseinandersetzung mit den Eigenheiten des Untersuchungsfalles kann dazu führen, Besonderheiten überzubewerten und unzulässige Ad-hoc-Erklärungen zu produzieren (vgl. ebd.). Das niedrige Abstraktionsniveau wirkt sich wiederum negativ auf die (weitreichende) Aussagekraft generierter Hypothesen und in letzter Instanz der daraus abgeleiteten Politikempfehlungen aus. Auch Schneider und Janning (2006: 41) argumentieren, dass „die meisten Facetten öffentlicher Politik singular“ und somit ungeeignet „für weitergehende Generalisierungen“ seien. Ergebnisse und Schlussfolgerungen der hier vorliegenden Arbeit müssen daher unter dem Gesichtspunkt betrachtet werden, dass der Übertragbarkeit auf

andere Länder Grenzen auferlegt sind. Die diesen Kritikpunkten gegenüberstehenden Vorteile dichter Fallanalysen wurden bereits zuvor angeschnitten. Ergänzend sei noch erwähnt, dass sich Fallstudien vor allem dazu eignen, kausale und soziale Mechanismen sichtbar zu machen (vgl. Muno 2009: 123). Der gegenüber statistischen Methoden flexiblere Zugang stärkt den explorativen Charakter des Forschungsprozesses und hilft, nicht zuletzt, neuen Hinweisen und Erkenntnissen gezielter nachzugehen.

3. Politikfeld: Privatsektorentwicklung

Das im Zuge der vorliegenden Untersuchung beleuchtete Politikfeld Privatsektorentwicklung bzw. Privatsektorförderung kann als Teilbereich des übergeordneten Politikfelds Entwicklungszusammenarbeit (EZA) bzw. Entwicklungsfinanzierung angesehen werden. Bevor in den folgenden Kapiteln die Arbeitsweise der niederländischen Entwicklungsbank (wichtigste Durchführungsorganisation zur Umsetzung der PSD-Policy des/der Entwicklungsminister_in) einer detaillierten Analyse unterzogen wird soll zunächst ein Blick auf das Umfeld geworfen werden in dem die DFI agiert.

Um den größeren Bezugsrahmen nicht auszublenzen, erfolgt zunächst ein kompakter Überblick zum Konzept des Private Sector Development. Hierbei wird vor allem auch jenen Aspekten Aufmerksamkeit gewidmet, die im Kontext der Arbeitsweise von bilateralen Entwicklungsbanken von Bedeutung sind.

Der nachfolgende historische Überblick zur Entwicklung der niederländischen EZA in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zeigt ein Politikfeld gekennzeichnet durch divergierende bzw konkurrierende Problemwahrnehmungen und Interessen. Die Auseinandersetzung mit den dahinterliegenden Motiven hilft dabei die Akteurskonstellation im Politikfeld überschaubarer zu gestalten.

Abschließend werden die wichtigsten Strömungen identifiziert, die zur Aufwertung des PSD-Ansatzes in der niederländischen Entwicklungspolitik, seit Mitte der 1990er Jahre, geführt haben und parallel dazu eine neue Blütephase in der Geschichte FMOs einleiteten.

3.1 Private Sector Development

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 allgemein 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.

Die Ursprünge des Private Sector Development Konzepts liegen im Entwicklungsdiskurs der 1980er Jahre (vgl. Schulpen/Gibbon 2002; Jimoh 2002; Estrup 2009). Während in den vorangegangenen Dekaden der Staat als fördernde Kraft hinter wirtschaftlichen Aktivitäten angesehen wurde, so setzte sich nunmehr vermehrt die Überzeugung durch, der private Sektor sei die effizientere und produktivere Quelle für ökonomische Dynamik. Schlagwörter wie *Privatisierung*, *Deregulierung*, *verstärkter Wettbewerb* oder *Refokussierung der Rolle des Staates* fanden Eingang in die Publikationen verschiedener multilateraler Organisationen bzw. bilateraler Geber. Bis heute gilt PSD als Motor für sozioökonomischen Fortschritt in Entwicklungsländern, auch wenn die Förderung des Privatsektors, wie Schulpen/Gibbon argumentieren, nicht als Entwicklungsparadigma an sich verstanden werden kann (vgl. Schulpen/Gibbon 2002: 1). Folgt man der OECD Definition von 1995 so wird PSD als Organisationsprinzip für ökonomische Aktivität verstanden:

„Private Sector is conceived by the donor community as a basic organising principle for economic activity where private ownership is an important factor, where markets and competition drive production and where private initiative and risk-taking set activities in motion. The private sector principle can be applied in all economic activities – agriculture, industry and services (including the delivery of public services).“ (OECD 1995: 7)

Die Rolle und Funktion des Staates vor dem Hintergrund dieses Organisationsprinzips kann sehr unterschiedlich definiert werden. So verfolgten die Bretton Woods Institutionen während der 1980er Jahre einen stark von neoklassischem Denken geprägten Ansatz mit dem Ziel, staatliche Kontrolle über Wirtschaftsaktivitäten zurückzudrängen. Da die initiierten Strukturanpassungsprogramme jedoch nicht die prophezeiten Ergebnisse hervorbrachten,

sondern (ökonomische) Ungleichverteilungen teilweise noch verstärkten, äußerten sich im Laufe der 1990er vermehrt Stimmen, die das radikal marktorientierte Entwicklungsparadigma ablehnten. Die zentrale Überlegung hinter PSD – Wachstum ist die Voraussetzung für Entwicklung und wird am effektivsten durch die Förderung des Privatsektors stimuliert – wurde in Folge durch neue Denkansätze zur Rolle des Staates (in diesem Prozess) ergänzt. Im Wesentlichen wurde darauf verwiesen, dass dem Privatsektor einerseits und dem Staat andererseits weitgehend unterschiedliche, jedoch gleichzeitig komplementäre Rollen bei der Stimulierung ökonomischen Wachstums zukommen. Der auf dieser Basis entwickelte Konsens („Consensus“)⁸ folgt einer, wie Schulpen/Gibbon (2002:2) argumentieren, relativ simplen Logik:

- (a) „poverty reduction is the main objective of development (cooperation);
- (b) central to development is economic growth;
- (c) economic growth is best achieved through the private sector;
- (d) government has a role to play in making the private sector flourish and ensuring that growth contributes to poverty reduction.“

Während der private Sektor als Wachstumsmotor gesehen wird, kommt Akteuren/Institutionen im öffentlichen Sektor die Aufgabe zu, die nötigen Rahmenbedingungen zu schaffen um eben jenes Wachstum zu fördern, bzw. in die richtigen Bahnen (Armutsbekämpfung, Gleichstellung der Geschlechter etc.) zu leiten. 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.“

⁸ Nicht zu verwechseln mit dem *Washington Consensus* - ein vom Entwicklungsökonom John Williamson Anfang der 1990er eingeführter Terminus, der im Laufe der Jahre zum negativ besetzten Synonym neoliberaler Politik der Bretton Woods Institutionen (gegenüber Entwicklungsländern) wurde (vgl. Bayer 2008: 70).

Das in diesem Statement beschriebene PSD Modell bzw. die impliziten Überlegungen zur Rolle der Regierung werden aktuell von nahezu sämtlichen multi- und bilateralen Geberorganisationen geteilt. Gleichzeitig existieren jedoch unterschiedliche Ansichten über die tatsächliche Ausgestaltung von PSD-Instrumenten. So ist umstritten auf welchen Ebenen (International, Makro, Meso, Mikro) Voraussetzungen geschaffen werden sollen, um eine nachhaltige Wirkung in Bezug auf Wachstum und Armutsreduzierung zu generieren. Maßnahmen, die auf der internationalen Ebene (*international enabling environment*) ansetzen, betreffen für gewöhnlich Handelsregime, Schuldenstände einzelner Staaten oder deren Zugang zu Auslandsinvestitionen. Folgt man den Ausführungen von Schulpen/Gibbon (2002: 2f) so kann weiters auf nationaler Ebene zwischen Makro- und Mesoebene unterschieden werden. Erstere umfasst im weiteren Sinne makroökonomische Voraussetzungen, Infrastruktur, Humankapital und allgemein Good Governance. Auf der Mesoebene sehen die Autoren die institutionelle Infrastruktur, also jene Sphären, die den Dialog zwischen den Sozialpartnern (Regierung, Unternehmen oder Arbeitgebervereinigungen sowie Arbeitnehmerorganisationen) ermöglichen bzw. fördern. Zu guter Letzt werden jene Instrumente, die direkt auf den Privatsektor (z.B. Unternehmen) abzielen, der Mikroebene zugeordnet.

Vor allem die Vertreter des *enabling environment* Ansatzes argumentieren, dass gezielt Barrieren auf der Makro- und Mesoebene beseitigt werden müssen, um Privatsektoraktivität zu stimulieren. Zu diesen Barrieren zählen beispielsweise hinderliche Gesetze und Verordnungen, die als Resultat ineffektiver Regierungen bzw. Verwaltung angesehen werden. Deregulierung, so das Argument, kann solche Barrieren mit dem Effekt beseitigen, dass kein weiteres Eingreifen auf der Mikroebene (Gefahr der Marktverzerrung durch Verdrängung privater Investoren) notwendig wird. Der „Doing Business“ Ansatz der Weltbank Gruppe⁹ inkorporiert eben diese Philosophie, die auch von vielen Akademikern und Praktikern aus dem Feld geteilt wird (vgl. Estrup 2009: 11). Demgegenüber hat zum Beispiel die Untersuchung von Schulpen/Gibbon (2002: 6f) zu den PSD-Policies verschiedener Gebernationen ergeben, dass die eingesetzten Instrumente häufig direkt auf der Mikroebene ansetzen. Nicht selten spielen kommerzielle Interessen der westlichen Unternehmenslandschaft in diesem Kontext eine wichtige Rolle.

Abseits der Frage auf welcher Ebene PSD Instrumente die größte Wirkung erzeugen, kritisieren Schulpen/Gibbon (ebd.: 4) in ihrem Paper, dass in Zusammenhang mit Privatsektorförderung häufig von idealisierten Vorstellungen ausgegangen wird. Vor allem das idealtypische Modell des Privatsektors (geprägt von: Unternehmen die aktiven

⁹ „In 2004 the WB started publishing the 'Doing Business' series, that on an annual basis keeps track of the most important indicators of the costs of PS regulations in developing countries and the ranking of individual countries.“ (Estrup 2009: 11)

Außenhandel betreiben, technologisch innovativ agieren, hochqualifizierte Arbeitskräfte beschäftigen, über guten Zugang zu Kapital verfügen etc.) ist in dieser Form in Entwicklungs- und Schwellenländern nicht vorzufinden. Ein realistischer Blick auf die Privatsektoren jener Länder (geprägt von einem großen informellen Sektor), so die Autoren, würde eine völlig andere Liste an Voraussetzungen und förderlichen Interventionen für PSD hervorbringen. Diesem Kritikpunkt versucht die Gebergemeinschaft mit dem *pro-poor growth* Ansatz zu begegnen. Im Wesentlichen geht es darum die Teilhabe der ärmsten Bevölkerungsschichten in Schwellen- und Entwicklungsländern am generellen sozioökonomischen Fortschritt der Gesellschaft (generiert durch PSD) zu gewährleisten (vgl. OECD/DAC 2006b). Wie diese Aufgabe genau bewerkstelligt werden soll ist jedoch, wenig überraschend, umstritten. Jørgen Estrup (2009: 16ff) unterscheidet zwischen zwei Zugängen: dem „neo-klassischen“ und dem „neo-strukturalistischen“. Beide Sichtweisen vertreten eine optimistische Auffassung in Bezug auf das unternehmerische Potential innerhalb des informellen Sektor (SMEs), unterscheiden sich jedoch grundlegend darin, wie dieses Potential geweckt werden kann. Der von Altenburg/Drachenfels (2006) in ihrem Paper beschriebene „new minimalist approach“ (neo-klassischer Ansatz) lehnt eine gezielte Unterstützung (durch den Staat) jener Unternehmen ab, die als für die „Armen“ wichtig angesehen werden. Vielmehr wird das schon länger bestehende Konzept der Deregulierung strapaziert, um auf diesem Wege ein ausgewogenes „playing field“ für den Privatsektor zu erzeugen, welches sich wiederum auf die Produktivität *aller* Unternehmen positiv auswirkt (ebd., 388). Diese Konstellation, so die Überzeugung, führt durch die Schaffung besserer Jobs, höherer Einkommen etc. zu *pro-poor* Marktergebnissen.

Der neo-strukturalistische Ansatz („making markets work for the poor“, 'M4P') widerspricht der Vorstellung von durchsickernden (*trickle down*) Effekten (vgl. Estrup 2009: 19ff). Effizientere Märkte alleine gewährleisten nicht die automatische Beteiligung ärmerer Bevölkerungsgruppen. Um dieses Ziel zu erreichen, so das Credo, müssen Maßnahmen ergriffen werden, die es den betroffenen Gruppen ermöglichen sich am Wachstumsprozess aktiv zu beteiligen. „The essential point of the M4P argument is that market 'access' of the poor and the 'assets' needed for empowerment of poor people, will not be forth-coming automatically. They need to be planned with a direct focus on inclusion of the poor in the economic growth process as part of an enabling environment reform for PSD.“ (ebd., 21). Zwei, vor diesem Hintergrund äußerst wichtige, Betätigungsfelder sind der Landwirtschaftssektor und der informelle Sektor in Schwellen- und Entwicklungsländern. Wie die späteren Ausführungen noch zeigen werden, gehören diese beiden Sektoren nicht zu den klassischen Geschäftsbereichen der niederländischen Entwicklungsbank (und auch anderer DFIs) und werden, wenn überhaupt, nur durch die Refinanzierung lokaler Finanzinstitutionen erreicht.

Development Finance Institutions können gemeinhin als Finanzierungsfazilitäten des PSD Konzepts gesehen werden. Sie agieren vorwiegend auf der Mikroebene, wahlweise in Zusammenarbeit mit Finanzintermediären (lokale Finanzinstitute, Private Equity Fonds) oder in direktem Kontakt zu lokalen Unternehmen. In Anlehnung an Jimoh (2002: 4ff) können für die Arbeit von bilateralen Entwicklungsbanken folgende Finanzierungskanäle beschrieben werden:

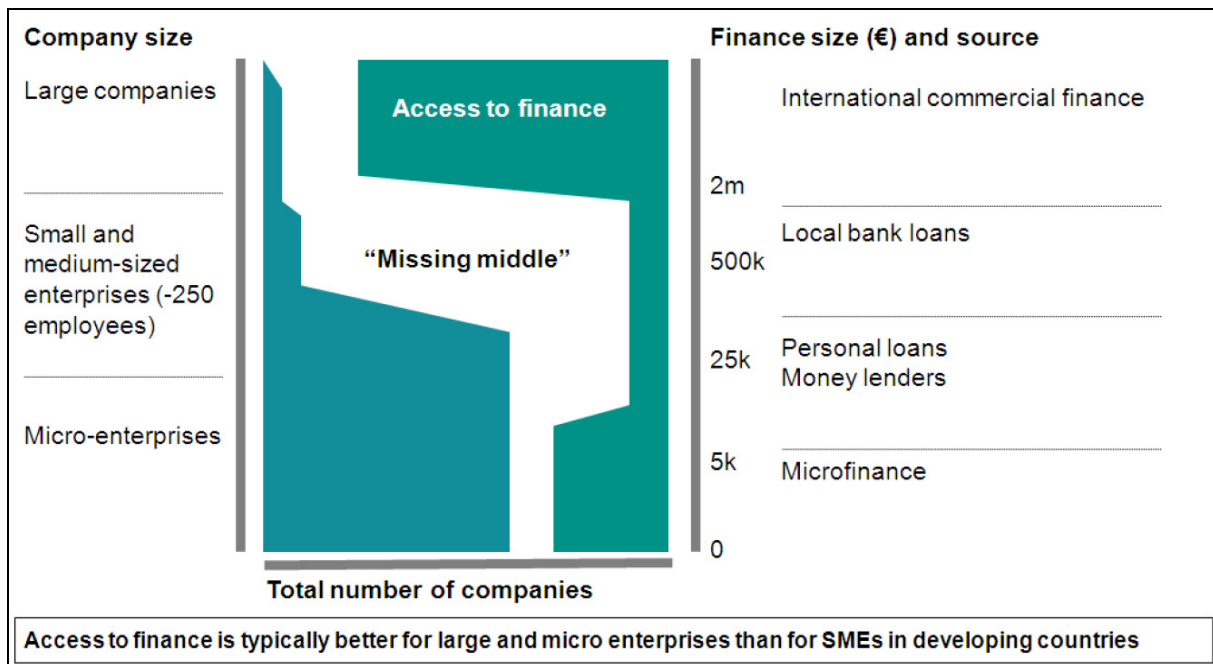
- Geberregierung → Geberinstitution (DFI) → (lokale Institutionen) → Empfangende Unternehmen
- Globaler Finanzmarkt → Geberinstitution (DFI) → (lokale Institutionen) → Empfangende Unternehmen

Das nachstehende Zitat aus dem *corporate movie* FMOs 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 3 zeigt das Argument der Entwicklungsbanken graphisch:

Abbildung 3: 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 Bebergemeinschaft 5 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.

3.2 Niederländische Entwicklungspolitik im 20. Jahrhundert

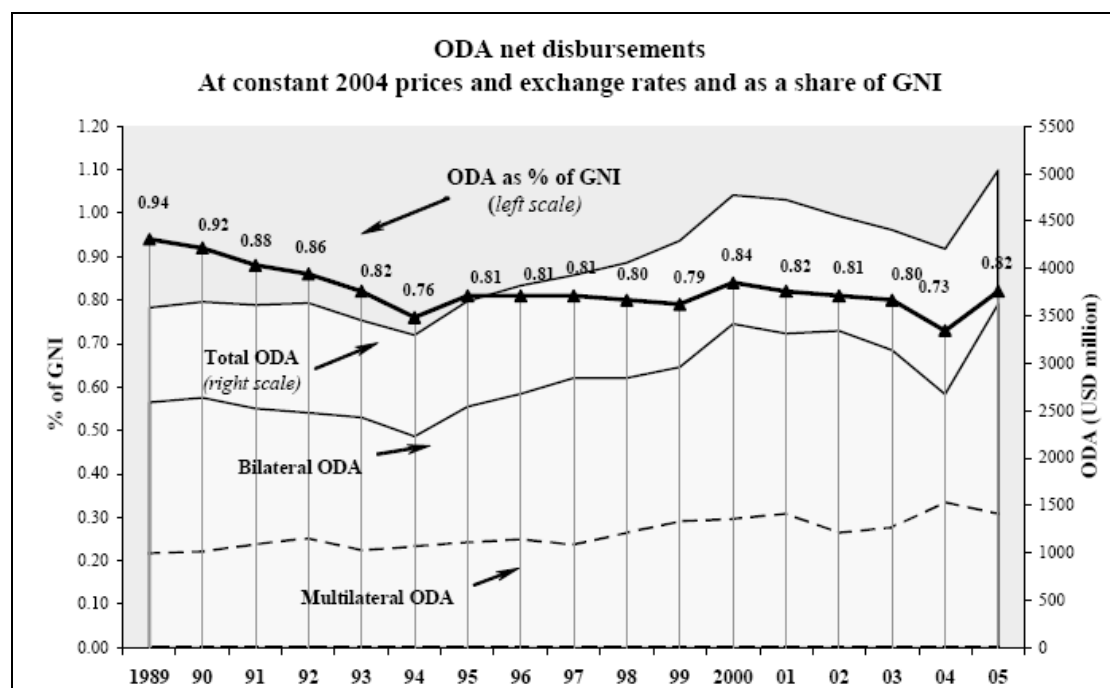
Dieser Abschnitt bietet einen historischen Überblick zur Entwicklung der niederländischen Entwicklungszusammenarbeit (vgl. Andeweg/Irwin 2002; Arens 2003; Hoebink 1994, 1999a, 1999b, 2007; Hoebink/Schulpen 1998; Lindert/Verkoren 2003; Schulpen 2005). Ausgehend von den zaghaften Anfängen Mitte der 1950er Jahre erstreckt sich der beleuchtete Zeitraum über die gesamte zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts. Dadurch ergibt sich die Möglichkeit den Entwicklungsprozess des Politikfelds nachzuzeichnen und entscheidende Kontinuitäten und Brüche herauszuarbeiten.

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-Organisationen¹⁰ und anderer multilateraler Organisationen und ist eines der großzügigsten Geberländer¹¹ 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 4 bzw. Schulpen 2005: 417).

Abbildung 4: ODA-Quote der Niederlande



Quelle: OECD/DAC (2006a): 82

Der seit 1995 bestehende Kompromiss¹² 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

¹⁰ 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).

¹¹ Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) gemessen in % des Bruttonationaleinkommens

¹² 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).

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 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 Minister_innen 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).

3.2.1 Motive

Um Kontinuitäten und Brüche im Bereich der niederländischen EZA herausarbeiten zu können, ist es wichtig an dieser Stelle den Fokus kurz auf die existierenden Motive hinter Auslandshilfe zu legen. Wie zuvor anhand des merchant/minister-Vergleichs veranschaulicht, existieren unterschiedliche Zugänge für die Umsetzung eines Entwicklungshilfeprogramms (*development aid policy*). Die oftmals aufgezeigte Dichotomie zwischen Interessen des Geberlandes und Bedürfnissen des Empfängerlandes greift jedoch zu kurz. Auch die innerhalb eines Staates bestehenden Machtverhältnisse zwischen verschiedenen einflussreichen Gruppen sind oftmals entscheidend für die konkrete Ausgestaltung der EZA. Quantitative Indikatoren wie z.B. die ODA-Quote eines Landes und ähnliche Vergleichsgrößen haben nur einen geringen Erklärungsgehalt bzw. wirken simplifizierend. Die angewandten Policies und Regulierungen spiegeln vielfach die partikular Interessen diverser sozio-politischer Akteure wider und lassen Rückschlüsse auf vorherrschende Motive zu. Humanitäre Überlegungen nehmen dabei häufig nur eine legitimierende Rolle (vor allem auch im öffentlichen Diskurs) ein. Die eigentlichen bzw. entscheidenden Motive hinter Entwicklungspolitik sind demgegenüber stärker an die realen Machtverhältnisse/Interessen geknüpft (vgl. Hoebink 1999a: 177; 1994: 125f; Breuning 1995: 235f).

Um die Fülle unterschiedlicher, oftmals auch überlappender Interessen besser sicht- bzw. einordenbar zu machen, identifiziert Hoebink (1994, 1999a) drei zentrale Motive. Die von Breuning (1995) verwendete Kategorisierung nach Rollenverständnissen (*role conceptions*) basiert auf ähnlichen Überlegungen. Entscheidungsträger (*decision makers*) haben ein bestimmtes Verständnis, welche Rolle ihr Staat im internationalen System spielen kann. Es ist daher wichtig zu untersuchen, welche Auswirkungen dieses nationale Rollenverständnis auf die konkrete Ausgestaltung von Policies hat. Im Fall von EZA bedeutet dies, dass "externe" Policy Ziele (z.B. sicherheitspolitische, ökonomische) sowohl die Problemwahrnehmung als auch das Verhalten von Entscheidungsträgern beeinflussen. Bei Hoebink führen diese Überlegungen zur Entwicklung der Motive: politisch, ökonomisch und humanitär. Breuning sieht vier Rollenverständnisse: *power broker*, *merchant*, *good neighbour* und *activist*. Die ersten drei Rollen sind als jeweiliges äquivalent zu den Motiven Hoebinks zu

verstehen, wobei *good neighbour* und *activist* im humanitären Motiv zusammengefasst werden.

Das politisch strategische Motiv bzw. die Rolle des *power broker* ist vor allem bei großen, politischen wie ökonomisch einflussreichen Staaten von Bedeutung. Die Entscheidungsträger sehen das internationale Umfeld (*international environment*) als Chance die eigenen Interessen voranzutreiben. Gegebene Machtverhältnisse im internationalen System werden nicht als unveränderbar wahrgenommen. Im Zentrum der Überlegungen steht die Ausweitung der Einflusssphären. Gute Beziehungen mit lokalen Machthabern erleichtern die Umsetzung der eigenen Interessen. Für kleinere Staaten spielt das politisch strategische Motiv meist eine untergeordnete Rolle. Jedoch greifen auch sie in gewissen Situationen, z.B. Wahlen für hohe Ämter innerhalb internationaler Organisationen, darauf zurück. Hierbei werden Entwicklungsgelder als "Köder" verwendet, um eine möglichst große Zahl von Ländern hinter dem eigenen Kandidaten zu versammeln. Ein weiteres Merkmal für das Rollenverständnis des *power broker* spiegelt sich in der Auswahl der Empfängerländer wider. Es finden sich mehrheitlich jene Länder wieder, die aufgrund strategischer (z.B. geopolitischer) Überlegungen wichtig sind.

Kleinere Industriestaaten werden häufig mit dem ökonomischen Motiv identifiziert. Das Rollenverständnis des *merchant* spiegelt sich in einer realistischen Wahrnehmung des eigenen politischen Gewichts wider. Die minder ausgeprägte politische Macht wird durch die Forcierung der eigenen ökonomischen Interessen kompensiert. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Erschließung neuer Märkte für heimische Produkte. Die Versorgung der eigenen Wirtschaft mit Rohstoffen hat ebenso Priorität. EZA dient dem Zweck Exporte und Investitionen nationaler Unternehmen zu steigern. Während wirtschaftlicher Abschwungphasen können EZA Gelder dazu verwendet werden den fehlenden Binnenkonsum durch Förderung von Exporten zu kompensieren. In diesem Zusammenhang werden Garantien ausgesprochen, um politische und ökonomische Risiken für Investoren zu minimieren. Diese Aufgabe kommt meistens eigens eingerichteten Finanzierungsinstitutionen zu. Der deutlichste Indikator für das ökonomische Motiv ist ein hoher Rückfluss von Entwicklungsgeldern. Also jenes Geld, das das Empfängergeld postwendend für Güter und Dienstleistungen des Geberlandes aufwendet. Da solche Rückflüsse in den Statistiken des Development Assistance Committee (DAC) nicht erscheinen, ist es schwierig das Gewicht des ökonomischen Motivs festzustellen.

Humanitäre und ethische Gedanken legen die Basis für das dritte Motiv. Hoebink sieht die Ursprünge dieses Motivs im religiösen (christlichen) Gebot der Nächstenliebe. Solidarität mit

den Armen und Unterdrückten steht im Mittelpunkt der Überlegungen und deckt sich mit Ideen sozial-demokratischer oder sozialistischer Bewegungen. Im Rollenverständnis des *good neighbour* haben Machtüberlegungen keine Bedeutung. Der Spielraum für eigene Ideen wird als gering eingeschätzt und die verhältnismäßig hohen EZA Budgets haben nicht die Kraft negative Entwicklungen umzukehren. Der von Breuning als viertes Rollenverständnis genannte *activist* ist als Erweiterung des humanitären Motivs gedacht. Über die Grundidee der humanitären Hilfe hinaus haben hier Überlegungen zum internationalen System und zu universellen Werten größeren Einfluss. Mehr internationale Gerechtigkeit, so der Tenor, hat auch positive Auswirkungen für die langfristigen Interessen der entwickelten Länder. Weitere Charakteristika des humanitären Motivs sind die Unterstützung der Vereinten Nationen und ihrer Partnerorganisationen, qualitative Hilfe zur Friedenssicherung, hohe ODA Budgets etc.

Die drei beschriebenen Motive sollen nicht verbergen, dass es auch weitere Beweggründe für die Bereitstellung von Entwicklungsgeldern gibt. Die Migrationsproblematik, angefacht durch die wachsende Ungleichverteilung des ökonomischen Reichtums und die ökologische Krise (Treibhauseffekt, Erderwärmung) sind nur zwei der brennenden Themen.

Welches Gewicht jedes einzelne der Motive in der Umsetzung der nationalen EZA einnimmt, begründet sich aber selten in gegenwärtigen Entwicklungen. Viel entscheidender sind die vorherrschenden Machtverhältnisse zwischen sozio-politischen Akteuren in den Geberländern. Hoebink kommt zum Schluss, dass die Entwicklungspolitik, vor allem in Europa eine "facade industry" sei (Hoebink 1999a: 179). In offiziellen Dokumenten, Grundsatzpapieren und Äußerungen zuständiger Minister_innen werden humanitäre Beweggründe an prominenter Stelle angeführt und stets betont. Gleichzeitig werden politisch strategische bzw. ökonomische Überlegungen heruntergespielt. Die Darstellungen entsprechen selten der Realität und spiegeln auch nicht die sozio-ökonomischen Interessen wider, die für die Ausformung der Entwicklungspolitik entscheidend sind. Der humanitären Komponente kommt, wie zuvor bereits erwähnt, häufig nur eine legitimierende Rolle zu.

Versucht man nun die an der niederländischen Entwicklungspolitik (im weiteren Sinne) beteiligten Akteure und Institutionen mit den zuvor genannten Motiven zu verbinden, so ergibt sich folgendes Bild (vgl. Hoebink 1999a: 180; 1994: 126f):

1. Diplomat_innen, Beamt_innen des Außenministeriums und des Ministeriums für Landesverteidigung vertreten in der Regel das politisch strategische Motiv.
2. International agierende Exportunternehmen oft vertreten durch Arbeitgebervereinigungen oder speziell eingerichtete Kommissionen, Beamt_innen

aus dem Landwirtschafts- und dem Wirtschaftsministerium sowie Vertreter_innen konservativer politischer Parteien stehen hinter dem ökonomischen Motiv.

3. Kirchliche Organisationen, Gewerkschaften, private Hilfsorganisationen, Frauen- und Ökologiebewegungen versammeln sich hinter dem humanitären/ethischen Motiv. Politische Unterstützung für ihre Anliegen kommt seitens linker Parteien und teilweise aus dem Außenministerium selbst.
4. Beamt_innen des Finanzministeriums wechseln zwischen Koalitionen mit dem Ziel effizienter Mittelverwendung.

Die niederländische Volkswirtschaft ist aufgrund der geographischen Lage des Landes und seiner kolonialen Vergangenheit in hohem Maße internationalisiert. Diese Tatsache bestimmt wiederum die Konstellation der oben beschriebenen Akteur_innen und die damit verbundenen politischen und ökonomischen Prozesse. Die traditionell bedeutende Exportwirtschaft erfuhr im 20. Jahrhundert einen zusätzlichen Schub durch das transnationale Engagement großer Konzerne (Shell, Unilever, Philips). Nicht weiter verwunderlich etablierten sich Letztere sowie weitere kleinere Unternehmen als aktive und gewichtige Fürsprecher des ökonomischen Motivs. Vor allem seit Beginn der 1960er Jahre wird Entwicklungspolitik auch als Sphäre zur Durchsetzung der eigenen privatwirtschaftlichen Interessen wahrgenommen. Gleichzeitig orientiert sich die Exportwirtschaft immer stärker in Richtung Europa. Niederländische Exporte nach Lateinamerika, Asien und Afrika machten Anfang der 90er Jahre weniger als 1/10 des Gesamtvolumen aus – im Vergleich zu 1/4 für alle OECD Staaten zusammengefasst. Im öffentlichen Diskurs über Außenpolitik und EZA spielen solche und ähnliche Überlegungen jedoch eine untergeordnete Rolle. Vielmehr wird er von Normen und Werten dominiert, die im Engagement von kirchennahen Organisationen und "Dritte-Welt-Solidaritätsgruppen" ihre Begründung finden (vgl. Hoebink 1999a: 181; 1994: 127).

3.2.2 Die Anfänge niederländischer EZA: 1950-60

Die Anfänge der niederländischen Entwicklungszusammenarbeit korrespondieren zeitlich mit der Übergangsphase von kolonialer Politik zur Formulierung einer neuen Entwicklungspolitik. Der nach dem Ende des zweiten Weltkriegs eingesetzte Dekolonisationsprozess auf dem indonesischen Archipel stellte die Niederlande auch im Bereich der Entwicklungspolitik vor große Herausforderungen. Eine 1949 eigens eingesetzte interministerielle Kommission beschäftigte sich mit den möglichen Entwicklungen der EZA. Die budgetäre Mittel, die zum

Aufbau eines kleinen Programms aufgewendet wurden, waren jedoch sehr bescheiden. Aufgabe der Kommission war es auch, die auf niederländischer Seite vorhandene Expertise in Bezug auf den südostasiatischen Raum in neue, verwertbare Bahnen zu lenken. Verstärkte Kooperation mit den Vereinten Nationen diente als neue Beschäftigungsquelle für zahlreiche aus Indonesien abgewanderte Techniker_innen und Expert_innen. Weiters sah man in der Arbeit von Expert_innen einen Weg niederländische Exporte zu fördern. Die Präsenz von qualifiziertem Personal in Asien, aber auch in Afrika und Lateinamerika erhöhte die Wahrscheinlichkeit lukrativer Aufträge für niederländische Unternehmen. Abseits dieser Überlegungen herrschte jedoch Konsens über die Bedeutung multilateraler Kanäle (vorwiegend die Vereinten Nationen) für die niederländische EZA. Der 1956 unter der Ägide der beiden Außenminister Joseph Luns und Jan Willem Beyen veröffentlichten zweiten Bericht zur Entwicklungspolitik unterstrich die Relevanz des multilateralen Zugangs nochmals. Mitwirkung und Einfluss der Niederlande, so die Hauptthese des Berichts, seien in diesem Rahmen stärker gesichert, als anderswo. 1962 folgte ein weiterer Bericht, diesmal angespornt durch die im Rahmen der Vereinten Nationen formulierte erste Entwicklungsdekade. Die multilaterale Ausrichtung der EZA wurde bestätigt und an neue Entwicklungen (Koordination durch Weltbank, OECD) angepasst. Bilaterale Finanzhilfe spielte weiterhin eine unwesentliche Rolle. Im darauffolgenden Jahr wurde Isaäc Diepenhorst (CHU), nach anfänglichem Widerstand seitens des Finanz- und des Wirtschaftsministeriums zum ersten Staatssekretär für Entwicklungszusammenarbeit ernannt. Vieles deutete darauf hin, dass sich das Außenministerium im zwischenministeriellen Zwist durchgesetzt hatte und die Entwicklungspolitikagenden nun stärker kontrollierte (vgl. Hoebink 1999a: 181f, 2007: 23f; Arens 2003: 458f).

3.2.3 Der merchant übernimmt das Ruder: 1960 - 73

Die seit Beginn der 60er Jahre entwickelte Dynamik im Feld der Entwicklungspolitik, führte auch auf institutioneller Seite zu einigen Erneuerungen. Für das Jahr 1964 ist zunächst die Gründung des Nationalen Beirats für Entwicklungshilfe (Nationale Adviesraad inzake de Ontwikkelingshulp, NAR) zu vermerken. Weiters vollzog das Außenministerium eine interne Reorganisation seiner Abteilungen und das neue Generaldirektorat für Internationale Zusammenarbeit (Directoraat Generaal voor Internationale Samenwerking, DGIS) wurde gegründet. Als Abschluss dieses Prozesses kann die Umwandlung des Staatssekretärs im Außenministerium, 1965, in einen „Minister ohne Portfolio“¹³, zuständig für die Agenden der

¹³ Ohne Portfolio bedeutet, dass der Minister weder über ein Ministerium noch über ein eigenes Budget verfügt. Seine Agenden wie auch die Mittel, die ihm zu Verfügung stehen, sind Teil des

Entwicklungszusammenarbeit, angesehen werden (vgl. Hoebink 1999a: 184). Doch die Veränderungen betrafen nicht nur die öffentlich verwaltete EZA. Zunehmend wurden auch private Entwicklungsorganisationen bzw. deren Aktivitäten finanziert. Neben kirchlichen Organisationen, waren dies auf nicht konfessioneller Seite z.B. die Niederländische Organisation für Internationale Unterstützung (Nederlandse Organisatie voor Internationale Bijstand, NOVIB) und das Humanistische Institut für Entwicklungszusammenarbeit (Humanistisch Instituut voor Ontwikkelingssamenwerking, HIVOS). Die skizzierten Entwicklungen hatten auch für die interne Organisation des Außenministeriums Folgen. Es entstanden zunehmend Strukturen, die sich auf die Umsetzung bilateraler Projekte konzentrierten.

Nach einem Jahr im Amt veröffentlichte Th. H. Bot¹⁴, erster Minister für Entwicklungszusammenarbeit 1966 den ersten umfangreichen Bericht in seinem Fachbereich und begründete zugleich die EZA-Policy für die kommenden Jahre. Die alte Überzeugung niederländische Gelder seien in Programmen multilateraler Organisationen am besten aufgehoben, wurde revidiert. Ein Land wie die Niederlande, so der Report, sollte sich sowohl multilateraler als auch bilateraler Kanäle bedienen. Argumente für die Betonung Letzterer bezogen in großem Ausmaß auf die niederländische Wirtschaft bzw. Exporte (vgl. Hoebink 1999a: 184). Dieser Sinnenswandel war jedoch nicht das alleinige Produkt des Entwicklungsministers. Seit Beginn der 1960er Jahre übten verschiedene Arbeitgebervertretungen vermehrt Druck aus, mit dem Ziel die stockende bilaterale Hilfe (finanziell) zu beleben. Ihre zentralen Anliegen formulierten sie in einem Memorandum – *Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern (Samenwerking met ontwikkelingslanden, 1960)*, welches die positiven ökonomischen Effekte bilateraler EZA-Kanäle hervorhob (vgl. Arens 2003: 464f; Hoebink 1999a: 182f). Größerer Wohlstand in den Entwicklungsländern, so das Memorandum, sei nur durch ökonomischen Fortschritt und die Stärkung lokaler Betriebe zu verwirklichen, dabei komme Unternehmern aus westlichen Industriestaaten eine besondere Rolle zu. Neben solchen altruistischen Beweggründen spielten vor allem privatwirtschaftliche Interessen eine gewichtige Rolle. So waren die Arbeitgeberverbände der Ansicht, man könne die sich bietenden Chancen auf dem Weltmarkt nicht ungenutzt lassen, da andere Länder – wie z.B. die Bundesrepublik Deutschland – ihre bilateralen Anstrengungen bereits erhöht hätten. „The Netherlands cannot ... permit itself to remain behind in view of the trade interests that are at stake“ (Memorandum der Arbeitgeberverbände 1960, zit. n. Hoebink 1999a: 182). Das Memorandum plädierte für die Stimulierung von *joint ventures*, die Ausweitung von Garantien für Exporte und private Investments sowie generell für eine tiefer

Außenministeriums. Der Minister leitet das Generaldirektorat für Internationale Zusammenarbeit (DGIS), eines von drei Direktoraten im Außenministerium und ist verantwortlich für die Formulierung und Implementierung der Entwicklungspolitik (*development aid policy*).

¹⁴ Regierungsmitglied der katholischen Volkspartei (*Katholieke Volkspartij*; KVP) und ehemaliger Kolonialbeamter (vgl., Arens 2003: 460).

gehende Kooperation zwischen der niederländischen Regierung und der Unternehmerlandschaft. Die angestrebten Aktivitäten sollten in Ländern umgesetzt werden, die bereits ökonomische Verstrickungen mit den Niederlanden vorweisen konnten bzw. in Ländern, die in näherer Zukunft für die nationale Wirtschaft von Bedeutung sein könnten. Das Memorandum sah Entwicklungszusammenarbeit im Wesentlichen unter zwei Gesichtspunkten – „(...) development aid [is] a moral duty, but also a question of 'well-understood self-interest'“ (zit. n. Arens 2003: 465). Um den eigenen Interessen größeren Nachdruck zu verleihen, gründeten die größten Exporteure (Fokker, Philips etc.) zeitgleich ein Komitee, das die Regierung mit Projektvorschlägen versorgte.

Einen tatkräftigen Fürsprecher ihrer Interessen fanden die Unternehmen im Wirtschaftsministerium. Die Vorschläge der Arbeitgebervertretungen wurden aufgegriffen und das Ministerium betrieb starkes Lobbying zugunsten der Ausweitung bilateraler Projekte. Der anfängliche Widerstand des Außenministeriums, angetrieben durch den möglichen Verlust von Kompetenzen, währte nur kurz. 1963 wurde ein neues Programm zur Umsetzung bilateraler Hilfe installiert und ab 1965 wurde bilaterale technische Hilfe (*threshold projects*) forciert, um niederländische Investitionen in Entwicklungsländern zu fördern (ebd.: 465). Das Wirtschaftsministerium konnte seine Position festigen und kontrollierte in Folge große Teile des bilateralen Finanzhilfeprogramms. Diese erste Wende in der niederländischen EZA fand auch im Ausmaß der eingesetzten Mittel ihren Niederschlag. Zwischen 1966 und 1971 wuchs das EZA-Budget um das vierfache an, gleichzeitig stieg der Anteil bilateraler Hilfe um das Zehnfache. Darüber hinaus überstieg der Betrag bilateraler Hilfe jenen der Multilateralen ab 1968. Die Arbeitgeberverbände hatten alle für sie wichtigen Punkte durchgesetzt. Gleichzeitig war es dem Wirtschaftsministerium (gemeinsam mit dem Landwirtschaftsministerium wichtigster Verbündeter der privatwirtschaftlichen Interessen) gelungen, große Teile der EZA unter eigene Kontrolle zu bringen. In den folgenden Jahren konzentrierte sich die bilaterale Hilfe auf einige wenige Länder (Indien, Pakistan, Indonesien, etc.) und innerhalb dieser auf eine kleine Anzahl großer Firmen. Der Jahresbericht (1970) der niederländischen Investitionsbank für Entwicklungsländer (Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden, NIO)¹⁵ ergab, dass Dreiviertel des „Kuchens“ (Entwicklungsgelder) für Indien und Pakistan auf nur 5 bis 8 Firmen verteilt wurde. Die Auswahlkriterien für Empfängerländer des seit 1967 amtierenden Entwicklungsministers Berend Jan Udink (CHU) spiegelten diesen Trend wider. Handelsbeziehungen mit den Niederlanden spielten die wichtigste Rolle. In den Augen von Minister Udink leistete EZA einen Beitrag zur Stimulierung der niederländischen Wirtschaft und zur Sicherung von Arbeitsplätzen. Diese Ansichten sind nicht weiter verwunderlich, da

¹⁵ Ein Großteil der Finanzhilfe wurde durch die Niederländische Investitionsbank für Entwicklungsländer (NIO) vergeben. Seit 2000 ist sie eine 100% Tochter der Niederländischen Entwicklungsbank (FMO) (vgl. Hoebink 1999a: 185).

Udink bereits 1969 in einem Interview festhielt, dass 100% der für Ländern wie Indonesien, Indien oder Pakistan zur Verfügung gestellten Finanzmittel, am Ende in den Niederlanden verausgabt werden und nationalen Produzenten zugute kommen (vgl. Hoebink 1999a: 185, 2007: 25). Anfang der 70er Jahre war der Anteil von gebundenen Entwicklungsgeldern (*tied aid*) auf 90% der bilateralen Hilfe angewachsen. Zusätzlich spielten Investments in Entwicklungsländern eine immer größere Rolle. 1969 wurde ein Gesetz zur Rückversicherung von Investitionen verabschiedet und im darauffolgenden Jahr erfolgte die Gründung der Financing Company for Developing Countries (Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden, FMO). Rückblickend betrachtet gelang es den niederländischen Unternehmen im Laufe der 60er Jahre nahezu umfassend ihre Anliegen bzw. Interessen durchzusetzen. Die beobachteten *policy changes* waren jedoch auch Ausdruck der Überzeugung, dass technische Hilfsprogramme allein nicht ausreichten. Finanzhilfe und das Engagement des privaten Sektors (Investitionen, unternehmerisches Talent, technische Expertise) wurden fortan als integraler Bestandteil einer funktionierenden Entwicklungspolitik angesehen (vgl. Hoebink 1999a: 182-185, 2007: 24f; Arens 2003: 462-466).

3.2.4 Versuchte Kursänderung – Die Ära Pronk I: 1973 – 77

1973 übernahm der in Entwicklungsfragen wesentlich progressivere Jan Pronk das Amt des Entwicklungsministers. Pronk, ein ehemaliger Schüler Tinbergens und Vertreter der neuen Linken innerhalb der sozialdemokratischen Partei (PvdA) hatte schon als Mitglied einer Evaluierungskommission¹⁶ Kritik am Kurs der niederländischen EZA geäußert. Die Regierungsbildung des Den Uyl Kabinetts führte zu einer neuen Kompetenzverteilung zwischen den Ministerien. Pronk teilte sich die Zuständigkeit für Weltbank und Entwicklungsbanken mit dem Finanzministerium, für UNCTAD wiederum mit dem Wirtschaftsministerium. Den umkämpften Bereich bilateraler Finanzhilfe (*financial aid*) konnte Pronk für sich gewinnen. Das zuvor im Wirtschaftsministerium angesiedelte Budget wanderte zum Entwicklungsminister. Zumindest auf dem Papier verlor das Wirtschaftsministerium so seine Kompetenzen für die Vergabe von Entwicklungsgeldern (vgl. Hoebink 2007: 25; Hoebink/Schulpen 1998: 13).

Seine Pläne zur Abschwächung des wirtschaftlichen Fokus der niederländischen EZA formulierte Pronk im White Paper zur bilateralen Entwicklungszusammenarbeit 1976. Das zentrale Argument des Policy Papers bestand darin die „Eigenständigkeit/Unabhängigkeit“

¹⁶ Die Arbeitsgruppe Jansen (Werkgroep Jansen), benannt nach ihrem Vorsitzenden, führte im Jahr 1968 die erste umfangreiche Evaluierung der niederländischen EZA durch. Vor allem das Wirtschaftsministerium wurde aufgrund seiner Praktiken im Umgang mit Empfängerländern scharf kritisiert (vgl. Hoebink 2007: 25).

(*'self-reliance'*) der Entwicklungsländer zu stärken. Also die Förderung ökonomischer, politischer und sozialer Emanzipation auf dem nationalen Level (Makro) und auf Ebene der Zielgruppen (Mikro). EZA sollte in größtmöglichem Ausmaß die ärmsten Schichten erreichen und dadurch die bestehenden Ungerechtigkeiten abbauen. Die dominanten Macht- und Vermögensverhältnisse der Welt sollten neu gestaltet werden. Hinsichtlich dieser kritischen Bemerkungen stellte das Dokument den zweiten Wendepunkt in der niederländischen EZA dar. Die klare, normative Linie der neuen Policy führte jedoch nicht automatisch zu ihrer reibungslosen Implementierung. Das Ziel, den Anteil der gebundenen Entwicklungshilfe (*tied aid*) zu reduzieren, stieß auf mehrere Hindernisse. Die Ausweitung der Konzentrationsländer (Empfängerländer bilateraler Finanzhilfe) wurde von den niederländischen Unternehmen positiv gesehen, da man sich die Erschließung neuer Märkte erhoffte. Der rasante Anstieg des EZA-Budgets (Vervierfachung zwischen 1970 und 1978) führte zur Überforderung des nur marginal mitwachsenden Mitarbeiterstocks im Ministerium. Die organisatorischen Probleme führten einerseits zu mangelhafter Ausgabenkontrolle und andererseits zu ineffizienter Budgetmittelverwendung. Vor allem im Bereich der bilateralen Finanzhilfe entstand ein Rückstau bereits budgetierter Mittel. Diese Situation förderte die Umsetzung großer Projekte, die häufig auf Vorschlag beteiligter Unternehmen durchgeführt wurden. Trotz des humanitären Fokus seiner Policy, gelang es Jan Pronk nicht, die ökonomischen Interessen entscheidend zurückzudrängen. Der Prozentsatz der gebundenen Entwicklungsgelder sank während der 70er Jahre unwesentlich von 90% auf 75% (Hoebink 1999a: 187). Eine letzte wichtige Maßnahme unter Pronk war die Errichtung der Evaluierungsabteilung – *Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde* (IOV) – mit dem Ziel die Qualität des Entwicklungsprogramms zu steigern (vgl. Hoebink 1999a: 186-188, 2007: 25-27; Hoebink/Schulpen 1998: 13f).

3.2.5 Zurück zur Politik der 1960er Jahre?: 1977 – 89

Auf Pronks Amtszeit folgte eine Phase der Adaptierung. Der neue Entwicklungsminister Jan de Koning (CDA¹⁷/ARP) griff bestehende Ideen auf und versuchte gleichzeitig die Policy näher an die Realität heranzuführen. Der idealistische bzw. normative Charakter der Policy Pronks wurde abgeschwächt, um die Vorgaben stärker an die tatsächliche Implementierung zu koppeln. Auch auf organisatorischer Ebene gab es unter De Koning Anpassungen. Die beiden zuvor bestehenden Abteilungen für technische Hilfe und für Finanzhilfe wurden aufgelöst und durch Regionalabteilungen mit Länderbüros bzw. durch eigene Sektorabteilungen ersetzt. Ein weiteres Anliegen des Entwicklungsministers war die stärkere

¹⁷ Der CDA ging 1980 aus dem Zusammenschluss dreier konfessioneller Parteien (ARP; CHU; KVP) hervor.

Einbindung des privaten Sektors in die Entwicklungszusammenarbeit. De Koning signalisierte mehrmals seine Bereitschaft auf Vorschläge und Anregungen des privaten Sektors einzugehen und konstruktive Ideen aufzugreifen. Die Hoffnung, der private Sektor würde sich aktiver einbringen, wurde jedoch nicht erfüllt. Ernüchtert musste De Koning feststellen, dass das Feedback äußerst bescheiden ausfiel. Niederländische Unternehmen, so seine Kritik, fokussierten ihre Aufmerksamkeit zu einseitig auf Maßnahmen, die die eigenen Exporte steigerten und unzureichend auf mögliche Kooperationen mit Unternehmen in den Entwicklungsländern. Van Dijk (CDA/CHU), De Konings Nachfolger als Entwicklungsminister, konnte keine wesentlichen neuen Akzente setzen. Seine einjährige Amtszeit war vom erneuten Versuch geprägt, den privaten Sektor stärker in die EZA einzubinden. Hierzu wurden vor allem jene Bereiche hervorgehoben, in denen nach Ansicht des Ministers gemeinsamen Interessen des Entwicklungsprogramms und niederländischer Unternehmen existierten (vgl. Hoebink 1999a: 188-190, 2007: 26f).

Wesentlich konkretere Vorstellungen über die Kooperation von Wirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit enthielt die Koalitionsvereinbarung der ersten Lubbers Regierung 1982. So war zu lesen, dass die niederländische EZA stärker auf die Möglichkeiten (*potentials*) und Kapazitäten (*capacities*) der niederländischen Volkswirtschaft und Gesellschaft eingehen sollte. Umgelegt auf die Entwicklungspolitik bedeutete dies eine Ausweitung der Arbeitsbereiche bei gleichzeitiger Stimulation entwicklungsbezogener (*development-related*) Exporte (Hoebink 1999a: 190). Diese offiziellen Statements verdeutlichen, dass das ökonomische Motiv bei der Formulierung der Policy die humanitären Themen und Motive wieder zurückgedrängt hatte. Die zuständige Entwicklungsministerin Eegje Marjolein Schoo von der liberalen Volkspartei für Freiheit und Demokratie (Volkspartij voor Vrijheid en Democratie, VVD) versprach vor dem Parlament die Neubewertung des bilateralen Finanzhilfeprogramms auf Basis der bisher gemachten Erfahrungen. Das im April 1984 als Ergebnis präsentierte Dokument empfahl die Verknüpfung zweier Ziele: Armutsbekämpfung und Förderung der Eigenständigkeit (*self-reliance*). Die Synthese sollte in der Form struktureller Armutsminderung (*structural poverty alleviation*) erfolgen. Die Stärkung der lokalen Wirtschaft wurde als Voraussetzung für ökonomische und soziale Entwicklung gesehen. Unbeantwortet blieb die Frage, ob Armut auf direktem Wege bekämpft werden sollte oder indirekt auf Basis möglicher „trickle down“ Effekte. Überlegungen zur Verteilungsgerechtigkeit, die unter Pronk noch zu den zentralen Pfeilern der Policy gehörten, wurden ausgeblendet (Hoebink 1999a: 190f).

Kritik erntete Schoo vor allem für die starke Betonung des privaten Sektors, konkret, dass sie Letzteren mit der niederländischen Unternehmenslandschaft (Handel und Industrie) gleichsetzte. Das wenig später ausgegebene Policy Dokument „*Development Cooperation*

and Employment“ (1984) entsprach ebenfalls den Vorstellungen der niederländischen Wirtschaft. Vor dem Hintergrund der schwelenden Wirtschaftskrise in den Niederlanden wurde festgehalten, dass die Ziele der Entwicklungspolitik stärker an den Möglichkeiten und Kapazitäten der niederländischen Ökonomie und Gesellschaft ausgerichtet sein sollten. Der Anteil gebundener Entwicklungsgelder befand sich seit Ende der 1970er Jahre im Sinken. Im Ministerium kam man daher zur Schlussfolgerung, dass die Aktivitäten und Zielsektoren der EZA in Zukunft besser mit den Lieferfähigkeiten (*supply capabilities*) der niederländischen Wirtschaft abzustimmen seien (vgl. Hoebink: 1999a: 192). Selten zuvor wurde den privatwirtschaftlichen Interessen niederländischer Unternehmen in einem offiziellen Dokument so stark Rechnung getragen. Die Kritiker der Policy fühlten sich an die 1960er Jahre erinnert, als das ökonomische Motiv eine ähnlich zentrale Rolle spielte. In diesem Sinne kann man hier vom dritten Wendepunkt in der Geschichte der niederländischen EZA sprechen. Die Ministerin konnte ihre Vorstellungen punktuell durchsetzen. Widerstand, vor allem auch im Außenministerium selbst, verhinderte jedoch die flächendeckende Implementierung der Policy (vgl. Hoebink: 1999a: 190-192, 2007: 27f).

Piet Bukman von der konservativen Partei CDA folgte Ende der 80er als Entwicklungsminister auf E.M. Schoo. Eine Weiterentwicklung der Policy gelang ihm, ursprünglich aus dem Bereich Landwirtschaft kommend, jedoch nicht und so wird seine Amtszeit als eintönig und schwach beschrieben (vgl. Hoebink: 1999a: 192f).

Für Hoebink ergibt sich für die 80er Jahre ein ähnliches Bild wie in den 1970er Jahren allein mit vertauschten Vorzeichen. Die Politik Pronks während der 70er Jahre hatte eine Wendung hin zu humanitären Motiven gebracht. Die in verschiedenen Policy-Dokumenten formulierten Ziele spiegelten jedoch nicht die Realität wider, da wirtschaftliche Interessen weiterhin eine einflussreiche Rolle bei der Vergabe von Geldern spielten. In den 1980ern wiederum versuchten verschiedene Minister den *merchant* stärker einzubinden. Die Betonung privatwirtschaftlicher Interessen erbrachte jedoch nicht die erwartete Rückmeldung niederländischer Unternehmen. Hoebink sieht den Grund hierfür in der wirtschaftlichen Rezession der 1980er Jahre, die auch viele Entwicklungsländer erfasste und somit ihre Möglichkeiten beschnitt, niederländische Produkte zu importieren. Vor diesem Hintergrund waren die Bemühungen der Minister_innen mit Blick auf die niederländische Wirtschaft zum Scheitern verurteilt (vgl. ebd. 193).

3.2.6 Die Ära Pronk II: 1989 - 1998

Ab November 1989 hatte Jan Pronk ein zweites Mal die Möglichkeit, sich als Entwicklungsminister zu beweisen. Die historischen Entwicklungen jener Zeit stellten auch die Entwicklungspolitik vor neue Herausforderungen und läuteten eine dynamische Phase der niederländischen Entwicklungszusammenarbeit ein. Grundlage der neuen Dynamik war das 1990 veröffentlichte White Paper „*A World of Difference*“, welches die Policy auf neue Beine stellte. Der neue Diskurs spiegelte die Erfahrungen Pronks bei den Vereinten Nationen¹⁸ wider und basierte auf den Konzepten Armutsbekämpfung, nachhaltige Entwicklung und Good Governance. Die Policy folgte in dieser Hinsicht dem gegenwärtigen Entwicklungsdiskurs und forderte einen multidimensionalen Ansatz (politisch, sozial, ökonomisch) zur Bekämpfung von Armut. Gleichzeitig wurde Nachhaltigkeit betont und die Anforderung an die Regierungen der Empfängerländer gestellt, sich ebenfalls der Armutsinderung zu verpflichten. Pronk war es gelungen mit seiner Policy die Rahmenbedingungen der niederländischen EZA neu zu gestalten und eine breite Entwicklungsdiskussion loszutreten. Wie so oft stellte auch diesmal die Operationalisierung der Policy die größte Herausforderung dar. Die letzten zwei Kapitel des White Papers beschäftigten sich mit Fragen der Implementierung und wurden generell als zu schwach beurteilt (vgl. Schulpen 2005: 408f; Hoebink 1999a: 193f; Lindert/ Verkoren 2003: 402).

Trotz des Bekenntnisses der Koalition (Lubbers III) das Budget für Entwicklungszusammenarbeit nicht zu beschneiden bzw. im Falle von Budgetschwierigkeiten umzuschichten, musste Pronk öfters ebensolche Angriffe abwehren. Vom Außenminister, Van den Broek (CDA), kam im September 1989 der Vorschlag, Gelder vermehrt nach Osteuropa fließen zu lassen. Die Überlegungen gingen soweit, das Entwicklungsprogramm für Asien und Lateinamerika einzustellen und die freiwerdenden Mittel nach Osteuropa umzuleiten. Ab 1992 wurden die Finanzmittel für Osteuropa erhöht, jedoch konnte Pronk verhindern, dass diese zusätzlichen Mittel aus seinem Budget kamen (vgl. Hoebink 1999a: 195).

Streitigkeiten in Zusammenhang mit dem Entwicklungsbudget führten ab 1995 zu einer Reihe organisatorischer und struktureller Veränderungen. Die neuen Koalitionspartner (PvdA, D66 und VVD) hatten keinen Konsens in den Bereichen Verteidigungs- und Entwicklungspolitik gefunden und strebten eine Neubestimmung (*reverification*) der Außenpolitik an. Pronk hatte bereits 1993 dafür plädiert, Hindernisse abzubauen und die Zugänge und Policies unterschiedlicher Ministerien kohärenter zu gestalten. Entwicklungspolitik sollte nicht mehr als Stiefkind der Außenpolitik gesehen werden, sondern

¹⁸ Von 1980 bis 1985 war Pronk stellvertretender Generalsekretär der UNCTAD (<http://www.janpronk.nl/index2.html>).

als integraler Part der Letzteren. Diese Ideen wurden im Zuge der Neuorientierung aufgegriffen und unter dem Begriff *decompartmentalisation* subsumiert. Um die Kohärenz in Fragen der Außenpolitik zu erhöhen, sollte die Koordination zwischen den Ministerien wesentlich verbessert werden (vgl. Schulpen 2005: 410f; Hoebink 1999b: 185f).

Der Prozess zur Neubestimmung hatte zwei entscheidende Resultate: Einerseits die Festsetzung der ODA-Quote bei 0,8 Prozent¹⁹ des BNE und andererseits eine weitreichende Restrukturierung des Ministeriums. Das Budget des Entwicklungsministers war nunmehr formal gesichert, in realen Zahlen war es jedoch geschrumpft. Auf organisatorischer Seite ist die Schaffung neuer regionaler Direktorate erwähnenswert, die fortan die regionalen Aufgaben dreier Ministerien koordinierten. Die weitaus wichtigere Veränderung betraf jedoch die Dezentralisierung der Vergabe bilateraler Finanzhilfe. Die Verantwortung für das bilaterale Hilfsprogramm (Auswahl, Einschätzung, Monitoring, Evaluierung) wurde auf die verschiedenen Botschaften übertragen, welche nur noch allgemeine Policy-Richtlinien aus Den Haag erhielten. Dieser Schritt sollte die Entscheidungswege verkürzen und auf Seiten der Empfängerländer ein verstärktes Gefühl von *Ownership* bewirken. Auch im DGIS selbst gab es neue Denkansätze. Das Budget wurde fortan nach Schwerpunktthemen (ländliche Entwicklung und Landwirtschaft, Umwelt, Bildung, etc.) organisiert und nicht mehr nach Länderprogrammen. Weiters kam man zur Auffassung, dass *Programme Aid* (z.B. sektorspezifische Budgethilfe, Zahlungsbilanzzuschüsse, Schuldenerlass) stärker betont werden sollte bei einer gleichzeitigen Reduzierung der Projekte²⁰. Empfängerländer, so die Überlegung, sollten befähigt werden, eigene Projekte zu entwickeln und selbst zu implementieren. Pronks *pro-poor* Strategie, viele kleine lokal verwaltete Entwicklungsinitiativen zu unterstützen, ließ die Zahl der Empfängerländer bilateraler EZA auf über 100 ansteigen. Diese Fragmentierung des Budgets provozierte eine Diskussion über Effizienz, Effektivität und Verantwortung in der niederländischen EZA, die Pronk einiges an Kritik einbrachte (vgl. ebd.: 411f; Lindert/Verkoren 2003: 403).

Trotz dieser negativen Stimmen, kann die zweite Amtszeit Pronks als vierter Wendepunkt der niederländischen EZA angesehen werden. Viele der von ihm aufgegriffenen Konzepte wie Kohärenz, *Ownership*, aber auch sektorbezogene Hilfe oder Budgethilfe wurden von seinen Nachfolger_innen übernommen bzw. weiterentwickelt.

¹⁹ „As part of the reverification exercise, there is from 1997 onwards one expenditure group for foreign policy known as the Homogeneous Group for International Cooperation (HGIC) with a total budget of 1.1 per cent of GNP. This then includes, among other things, all ODA (around 0.8 per cent of GNP), peace operations, programmes for Central and Eastern Europe, export instruments of the Ministry of Economic Affairs, embassies and consulates, and contributions to international organisations such as NATO and OECD“ (Schulpen 2005: 410, note 3).

²⁰ Für eine kurze Zusammenfassung der in den Niederlanden geäußerten Kritik an technischer Zusammenarbeit siehe: ebd.: 412, Box 12.1

3.2.7 Conclusio Entwicklungspolitik im 20. Jahrhundert

Trotz ihres internationalen Rufes als großzügiges Geberland sehen Hoebink und Schulpen die Niederlande keineswegs als Spitzenreiter in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Vielmehr hat sich die Niederlande in Entwicklungs- oder Armutsfragen stets stark an die Vorgaben internationaler Institutionen wie Weltbank bzw. verschiedene UN-Organisationen angelehnt (vgl. Hoebink/ Schulpen 1998: 39). Die Verknüpfung von Armutsbekämpfung und Wirtschaftswachstum spielte seit jeher eine wichtige Rolle in der niederländischen EZA. Mit welcher Intensität jedes der beiden Merkmale verfolgt wurde, hing nicht zuletzt von der Schwerpunktsetzung im Außenministerium ab, welche wiederum vom gegenwärtigen (internationalen) Entwicklungsdenken beeinflusst war.

Der Versuch verschiedener Regierungen, den Privatsektor für Kooperationen im Bereich der EZA zu gewinnen, unterscheidet die Niederlande nicht von anderen Geberländern. Die Betonung dieser Komponente in der EZA-Policy war jedoch vom jeweiligen Entwicklungsminister bzw. Entwicklungsministerin abhängig und damit Schwankungen unterzogen. Hoebink argumentiert, dass die tatsächlichen Policy-Veränderungen der 1970er und 1980er Jahre eher Verschiebungen des Diskurses zur Folge hatten und weniger Auswirkungen auf die Praxis zeigten (vgl. 1999a: 197-199). Nichtsdestotrotz spricht er von einer schrittweisen Dekommerzialisierung der niederländischen EZA seit Ende der 1970er Jahre und begründet diese These mit dem sinkenden Interesse des Privatsektors und dem abnehmenden Prozentsatz jener Entwicklungsgelder, die zurück in die Niederlande fließen. Ausschlaggebend für diesen Prozess sei die vermehrt geäußerte Kritik (von Seite privater Entwicklungsorganisationen, Wissenschaftler_innen etc.) an gebundenen Entwicklungsgeldern, die strukturellen Reorganisationen der Entwicklungsagenden im Außenministerium (Zurückdrängung des Wirtschaftsministeriums, Neuausrichtung der Vergabe bilateraler Hilfe) und externe Faktoren wie die wirtschaftliche Entwicklung in den Niederlanden und den Empfängerländern. Die skizzierten Verschiebungen und Brüche in der konkreten Ausformung der Entwicklungszusammenarbeit lassen sich demzufolge auf die komplexe Wechselbeziehung zwischen sozio-politischen, bürokratischen und ökonomischen Faktoren zurückführen.

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). Über

einen Zeitraum von 15 Jahren (1991-2005) erhielt die DFI mehr als €600 Millionen (Zuschüsse zum Eigenkapital), um auf dieser Basis unabhängig Privatsektorfinanzierung in Schwellen- und Entwicklungsländern realisieren zu können. Ebenso wurden während der 1990er Jahre teilweise schon bestehende Aktivitäten (zur Förderung der niederländischen Exportwirtschaft) leicht überarbeitet und mit der Kennzeichnung PSD versehen. Dies hatte zur Folge, dass im Jahr 2005 88,2% der PSD Ausgaben der Niederlande auf die Mikroebene (*business level*) entfielen (vgl. AIV 2006: 66). Gekoppelt mit der Einschätzung verschiedener Untersuchungen (Schulpen/Gibbon 2002; Schulpen 2005; AIV 2006), wonach die Mehrzahl der niederländischen PSD Instrumente in erster Linie auf die kommerziellen Interessen des niederländischen Privatsektors abzielen (z.B. die Finanzierung von Infrastrukturprojekten unter Beteiligung niederländischer Investitionen und/oder Exporte), ist das ursprüngliche Argument Hoebinks nur noch schwer begründbar.

Auch wenn die PSD Instrumente in absoluten Zahlen nur einen geringen Anteil (ca. 5%)²¹ 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.

²¹ Berechnungen der DAC Peer Review aus dem Jahr 2006. Zuschüsse zu multilateralen und regionalen Entwicklungsbanken sind nicht berücksichtigt (vgl. DAC 2006:39).

3.3 Privatsektorförderung in der niederländischen Entwicklungspolitik

Wie die Ausführungen zur Geschichte der niederländischen EZA gezeigt haben, konnten privatwirtschaftliche Interessen 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 (Sociaal-Economische Raad, SER²²), 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).

Sowohl Jan Pronk als auch seine Nachfolgerin, ab 1998, Eveline Herfkens (beide von der PvdA) unterstützten diese Forderung in der Theorie, waren jedoch eher zurückhaltend, was die tatsächliche Umsetzung betraf. Vor allem die Beteiligung niederländischer Unternehmen wurde problematisch gesehen. Gleichzeitig gab es jedoch auch profanere Gründe einer Ausweitung der PSD Strategie reserviert gegenüber zu stehen. So befürchtete man ausgeweitete Mitspracherechte des Wirtschaftsministeriums über Teile des Budgets des Entwicklungsministers. Pronk stand exemplarisch für die Ablehnung einer integrierten PSD

²² „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).

Strategie, vor allem vor dem Hintergrund der Beteiligung niederländischer Unternehmen. Diese warfen dem Entwicklungsminister wiederum vor, Entwicklungszusammenarbeit als Domäne des öffentlichen Sektors zu sehen. Lau Schulpen mutmaßt, dass Pronk aber auch viele seiner Mitarbeiter_innen im Ministerium vom Standpunkt ausgingen, der private Sektor in den Niederlanden müsse bzw. könne sich selber helfen und bräuchte keine Unterstützung der Regierung. Weiters lag der Policy-Fokus Pronks, in Bezug auf Armutsbekämpfung, auf dem informellen Sektor in Entwicklungsländern, welcher generell weniger interessant für ausländische Unternehmen ist (vgl. ebd., 432).

Eine gewisse Kursänderung, speziell auf der Ebene der Rhetorik, brachten die Budget-Verhandlungen im Dezember 1998. Ministerin Herfkens verlautbarte, dass der Privatsektor die wichtigste Quelle für Arbeit und nachhaltige Armutsbekämpfung sei. Gleichzeitig betonte sie, dass es wichtig sei, die Voraussetzungen für einen funktionierenden Privatsektor zu schaffen. Hierbei sah sie auch eine Rolle für den niederländischen Privatsektor, solange die Aktivitäten förderlich für die Entwicklung des privaten Sektors in Entwicklungsländern seien. In eine ähnliche Richtung stießen die Ausführungen der DAC Peer Review für die Niederlande aus dem Jahr 2001. Dort ist zu lesen: „Dutch private sector initiatives frequently appear more related to the promotion of the Dutch private sector, through export promotion schemes and associate finance programmes, than to the capacity building of the local private sector“ (OECD/DAC 2001: I-47). Gleichzeitig bewertet der Report die Veröffentlichung des Policy Papers „*In Business Against Poverty*“, 2000, als Schritt in die richtige Richtung. Dieses gemeinsam vom DGIS und dem Wirtschaftsministerium ausgearbeitete Dokument stellte den ersten Versuch dar, eine umfassende niederländische PSD Strategie zu formulieren. Die darin vorgestellten Maßnahmen orientierten sich an gängigen Konzepten wie Liberalisierung und Privatisierung und legten einen Schwerpunkt auf die Herausbildung eines förderlichen Umfelds (*enabling environment*) für Privatsektorentwicklung. Wichtige Elemente auf dem Makro-Level (Ebene der einzelnen Entwicklungsländer) inkludierten politische Stabilität, Wirtschaftspolitik, Good Governance, Infrastruktur etc. Auf dem Mikro-Level (Ebene der direkten Unterstützung des Privatsektors) wurden drei Barrieren identifiziert – *knowledge*, *profitability* und *risks*. Das Policy-Dokument sah vor, die bestehenden PSD Instrumente jeweils eine der drei Kategorien zuzuordnen: Trainingsinstrumente für die Bereiche Management und Investment unter der Kategorie *knowledge*, finanzielle Unterstützung für Investitionen und Exporte unter der Kategorie *profitability* sowie (Export-) Garantien unter der Kategorie *risks*. Weiters sah der Plan eine stärkere Zentralisierung vor, indem für jede Kategorie eine hauptverantwortliche Durchführungsorganisation etabliert werden sollte, zuständig für die Implementierung der Programme. Auf diese Weise sollte der

Kritik niederländischer Unternehmen begegnet werden, es gäbe keine Anlaufstelle für ihre Ideen/Interessen (vgl. RAWOO 2005: 20f; Schulpen 2005: 433f).

Die Nachfolgerin Herfkens als Entwicklungsministerin, Agnes van Ardenne (2002-2007) von der liberalen Partei VVD, kann als Fürsprecherin des PSD Ansatzes bezeichnet werden²³. Sie plädierte für eine stärkere Kooperation zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor. Dies sollte einerseits in Form sogenannter *public-private partnerships*²⁴ erfolgen, andererseits durch eine stärkere Einbindung privater Unternehmen (nicht nur niederländischer Provenienz) in den Entwicklungsprozess. Das von Van Ardenne 2003 veröffentlichte White Paper „*Mutual interests, mutual responsibilities*“, eine Weiterentwicklung des Dokuments von 2000, sah PSD als wichtiges, wenn nicht sogar wichtigstes Element nachhaltiger Armutsbekämpfung: „Sustainable poverty reduction works best against the background of an expanding private sector that is strong, stable and productive. Productive local industries need to be encouraged, preferably in such a way that the poorest groups can benefit sustainably from them“ (zit. n. OECD/DAC 2006a: 38). In der DAC Peer Review von 2006 wird die Niederlande für ihre Fortschritte (seit 2001) bei der Entwicklung einer PSD Strategie gelobt. Aus einer Policy-Perspektive sei der niederländische Zugang konsistent mit den Empfehlungen des DAC in Bezug auf Private Sector Development, vor allem in Hinblick auf die Wichtigkeit funktionierender Märkte für die Entwicklung prosperierender Privatsektoren in Entwicklungsländern. Auch der von den Niederlanden gewählte Weg, die eigenen Botschaften in den Partnerländern damit zu beauftragen *Business Climate Scans* durchzuführen, wird als positiv bewertet. Diese Scans, so die Peer Review weiter, erfüllen eine wichtige Aufgabe im Kontext der Förderung unternehmerischer Aktivitäten, die auf ein *pro-poor* Wirtschaftswachstum abzielen. Gleichzeitig wird jedoch auch ein Spannungsfeld zwischen Policy-Anspruch und operativer Realität identifiziert. So wurde beobachtet, dass in manchen Partnerländern der wirtschaftliche Berater der Botschaft für zwei Aufgabengebiete gleichzeitig zuständig sei. Einerseits fungiert er als Repräsentant des niederländischen Privatsektors und dessen Interessen, andererseits aber auch als Förderer der Privatsektorentwicklung im betroffenen Land. Dieser Zustand wird als unzufriedenstellend beschrieben, da die beiden Aufgaben, laut Peer Review, unterschiedliche Expertisen benötigten. „The first involves promoting Dutch exports and encouraging Dutch foreign investment, while the second involves liaison with development colleagues working on issues such as governance, gender and capacity

²³ Für FMO bedeutete dies größere Spielräume in der Verfolgung der eigenen Policy. Van Ardenne, so die Mitarbeiter_innen FMOs, ließ die Zügel in Bezug auf FMO relativ locker. Ihr Nachfolger Bert Koenders (PvdA) versuchte im Gegensatz dazu, nicht zuletzt auch aufgrund der Finanzkrise, FMO stärker an die eigene Agenda zu koppeln (vgl. Interview AB & SS 17.06.09).

²⁴ „By the end of 2005, there were 41 on going PPPs for a total funding of EUR 515 million (19% provided by the Ministry of Foreign Affairs, 60% by non-profit organisations and 21% by profit organisations)“ (DAC 2006: 39).

development“ (ibd., 39). Solange diese Verstrickung bestünde, sei es unwahrscheinlich, dass die Policy auf eine höhere Effektivitätsstufe gehoben werden könne (vgl. ibd., 38f).

Einen wichtigen Beitrag zum niederländischen Diskurs über PSD leistete 2006 der Beirat für Internationale Angelegenheiten (Adviesraad Internationale Vraagstukken, AIV), ein unabhängiges Beratungsgremium, das die Regierung und das Parlament zu Themen der Außenpolitik (im Speziellen: Menschenrechte, Frieden und Sicherheit, Entwicklungszusammenarbeit sowie Europäische Integration) berät (vgl. AIV Web). Im Juni 2005 hatte sich die Regierung (Balkenende II) mit der Bitte an den AIV gewandt, einen Bericht zu Private Sector Development zu verfassen. Das Interesse der Regierung bezog sich auf vier Bereiche: (1) Wie können Regierungen die Entwicklung des Privatsektors in solch einer Weise unterstützen, dass der Beitrag zu Armutsbekämpfung gesteigert wird? (2) Besteht die Gefahr eines zu starken Eingriffs durch Regierungen und andere Geber in die lokale Wirtschaft? (3) Wie können ausländische Direktinvestitionen so durchgeführt werden, dass sie lokale Unternehmen und Beschäftigung fördern? (4) Wie werden vom AIV die niederländischen PSD Instrumente bewertet? (vgl. AIV 2006: 7).

Der Report schickt die Feststellung voraus, dass Armutsbekämpfung zum zentralen Ziel der Entwicklungszusammenarbeit geworden sei. Um in diesem Kontext die Wirkung von Private Sector Development untersuchen zu können, müssten gewisse Realitäten im Vorhinein bedacht werden. So reiche es etwa nicht aus allein die formellen Wirtschaftssektoren zu beleuchten, da in vielen Entwicklungsländern über 70% der Bevölkerung im informellen Wirtschaftssektor aktiv seien. Weiters sei Armutsbekämpfung, vor allem im Kontext von PSD, als langfristiger Prozess zu sehen. Dies erschwere eine Bewertung der zur Verfügung stehenden PSD Instrumente (vgl. ibd., 8f).

Die im Kontext der vorliegenden Arbeit relevanten Ergebnisse und Ratschläge des Berichts sollen nachfolgend kurz wiedergegeben werden: (vgl. ibd., 10-17)

Ökonomisches Wachstum ist, in den Augen des AIV, der zentrale Faktor nachhaltiger Armutsbekämpfung. Weiters ist die Qualität der lokalen Institutionen der wichtigste Faktor im Kontext der Beschleunigung dieses Wachstums. Die Herstellung eines förderlichen Investitionsklimas sei daher unerlässlich. Zur Erreichung von *pro-poor growth* (also Wachstum, das große Teile der armen Bevölkerung mit einschließt bzw. sich unter deren Beteiligung vollzieht) müssten die ergriffenen Policies gezielt Einkommensunterschiede vermindern. Investitionen seien daher verstärkt in jene Regionen und Sektoren zu richten, die durch einen großen Anteil armer Menschen gekennzeichnet sind. Der Bericht erwähnt in

diesem Zusammenhang beispielsweise den Landwirtschaftssektor. Die Untersuchungen ergaben jedoch auch überraschende Erkenntnisse:

„A striking conclusion is that policy measures designed to generate pro-poor growth need **not** be very different from those directed at increasing the rate of growth generally. It is important, however, to maintain a focus on pro-poor growth and to place the emphasis on the effect of every individual policy measure on the position of the poor“ (ebd., 10; Hervorhebung A.G.).

Nach Ansicht des AIV ist ein förderliches Investitionsklima (z.B. jene lokalen Regelungen, die Anreize schaffen sich unternehmerisch zu betätigen) also Grundvoraussetzung effektiver Privatsektorentwicklung. Die zu ergreifenden Maßnahmen sollten jedoch nicht zu spezifischer Natur sein. Wirtschaftswachstum (sowohl generelles als auch *pro-poor*), so die Überzeugung, hänge vorwiegend von der Qualität lokaler Institutionen und Gesetzten ab (politische Stabilität, Qualität der Gesetze und Regularien, Effektivität der öffentlichen Korruptionsbekämpfung etc.).

Selektive Interventionen, wie beispielsweise die gezielte Unterstützung gewisser Aktivitäten oder Unternehmenskategorien, brächten im Gegensatz dazu auch negative Implikationen mit sich. Daher sei auch ein expliziter SME-Fokus abzulehnen, da dieser das Funktionieren der Märkte eher verzerre, als zu nachhaltigem Wachstum beizutragen. Wichtiger sei es, existierende Benachteiligungen für SMEs zu beseitigen. Im Gegensatz dazu wird dem Finanzsektor eine äußerst wichtige Rolle zugeschrieben. Vor allem der Zugang zu Finanzdienstleistungen für die ärmsten Teile der Bevölkerung wird hervorgehoben und die Rolle von Mikrofinanzinstitutionen betont.

„The financial sector has a key role to play in giving poor people the chance to share in economic growth and its benefits. The AIV therefore recommends a considerable strengthening and expansion of support for financial sector development as an effective way of promoting PSD leading to pro-poor growth“ (ebd., 14).

In Bezug auf die niederländischen PSD Instrumente bemängelt der AIV die unzureichend ausgeprägte Kohärenz. Die meisten Instrumente bestünden schon länger und wurden erst nachträglich mit der Klassifizierung PSD versehen. Ebenso fehle ein einheitlicher Policy-Rahmen, der auf Erfahrungen aus der Vergangenheit basiert. An den existierenden PSD Instrumenten wird konkret kritisiert, dass sie kein Augenmerk auf die Verbesserung des

lokalen Investitionsklimas in Entwicklungsländer richten. Die Mehrheit der Instrumente diene der Finanzierung von Infrastrukturprojekten unter Beteiligung niederländischer Investitionen und/oder Exporte. In Bezug auf FMO wird die große Anzahl an Fonds, die die Entwicklungsbank verwaltet als unflexibel bezeichnet. Der Bericht empfiehlt, die Fonds aufzulösen und den äquivalenten Betrag FMO jährlich direkt zur Verfügung zu stellen (flankiert mit den nötigen Abkommen zwischen Staat und FMO, die Verwendung der Mittel betreffend). Diese Maßnahme würde sich sowohl auf die Effektivität als auch auf die Effizienz positiv auswirken. Abschließend wird festgehalten:

„The PSD instruments should be directed to a greater degree at strengthening national investment climates, for example by eliminating barriers and reducing risks. The same applies to strengthening the financial sector, with extra attention being paid to improving access für the poor to financial services including microfinance“ (ebd., 17).

Einer der Hauptkritikpunkte des AIV-Berichts bezieht sich auf die relativ willkürlich nebeneinander existierenden Instrumente zur Förderung des Privatsektors in Entwicklungsländern. In dieser Frage, so ist im Bericht zu lesen, sei die im DGIS angesiedelte Abteilung für nachhaltige ökonomische Entwicklung (DDE) gefragt, welche die Verantwortung habe, einen vollständigen Überblick über die bestehenden Instrumente zu liefern und gleichzeitig für ein höheres Maß an Kohärenz zu sorgen. Etwa ein halbes Jahr nach Veröffentlichung des AIV-Berichts kam die DDE der geäußerten Kritik nach, indem ein Working Paper (DDE 2007a) vorgelegt wurde, welches sich den angesprochenen Punkten widmet. Im Wesentlichen wurden die zentralen Aussagen des zuvor vom AIV publizierten Berichts aufgegriffen. Auch die DDE sieht Wirtschaftswachstum als Voraussetzung für Armutsbekämpfung und die Entwicklung des Privatsektors als treibende Kraft zur Verwirklichung nachhaltigen Wachstums. Für die vorliegende Arbeit sind jedoch vor allem die Abweichungen in Bezug auf die Umsetzung der PSD Anstrengungen von Interesse. Anders als der AIV, welcher den Fokus auf die Schaffung der notwendigen Voraussetzungen für PSD richtet, spielt in den Augen der DDE auch die direkte Unterstützung von Unternehmen eine wichtige Rolle. So ist zu lesen:

“DDE regards specific business support instruments geared toward producer groups and neglected regions as indispensable in reinforcing pro-poor economic growth. In particular, direct interventions are necessary in the areas of access to skills and knowledge, access to financial services and market chain development“ (DDE 2007a: 16).

Gleichzeitig unterstreicht das Working Paper jedoch auch, dass in Zukunft verstärkt lokale Intermediärorganisationen (lokale Banken, Versicherungen etc.) gefördert werden sollen, da diese Art der Unterstützung zu weniger Marktirritationen führe.

Auch der aktuelle Entwicklungsminister Bert Koenders²⁵ sieht Private Sector Development als wichtigen Bestandteil seiner Politik. Eine seiner vier Policy-Prioritäten lautet Wachstum und Gerechtigkeit (*growth and equity*) und zielt auf eine gerechtere Beteiligung aller Menschen am ökonomischen Wachstum der Welt ab. Die entsprechenden Abschnitte im Policy Paper („*Our common concern*“) des Ministers, gehen im Speziellen auf *pro-poor* Wachstum und die Bedeutung informeller Wirtschaftssektoren in diesem Prozess ein:

„Sustainable growth must move up the agenda. Within countries, the focus must be on promoting pro-poor growth in the private sector and growth in the agricultural and informal sectors, which are particularly important to the poor“.
(MFA 2007: 17)

„Given the fact that a relatively large proportion of poor people live in rural areas, agriculture is an important productive sector for achieving MDG 1. (...) The private sector is the most important player when it comes to opportunities and potential for commercial agriculture in production chains. Interaction between government, the private sector and NGOs is also highly important“ (ebd., 29).

Diese Feststellungen sind vor allem in Hinblick auf den Konflikt zwischen Entwicklungsminister Koenders und FMO über die Auswahl der Fokussektoren von Bedeutung (siehe Abschnitt 5.1.2). Den zitierten Passagen ist zu entnehmen, dass in Zukunft noch stärker die lokalen Privatsektoren in Entwicklungsländern von den Anstrengungen im Bereich PSD profitieren sollen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der niederländische Privatsektor von diesem Prozess ausgeschlossen wird. So ist weiter im Policy-Dokument zu lesen:

„The Millennium Development Goals cannot be achieved without the private sector. It is important that the experience, knowledge and skills of private actors can be exploited and deployed to promote sustainable development and poverty

²⁵ Bert Koenders (PvdA) übernahm das Amt im Jahr 2007 und leitete es bis 23. Februar 2010. An diesem Tag akzeptierte die niederländische Königin den geschlossenen Rücktritt aller Regierungmitglieder der PvdA, nachdem Koalitionsstreitigkeiten zum Zerfall der Regierung Balkenende IV geführt hatten.

reduction. That is why the government is working to get the Dutch private sector more closely involved“ (ebd., 19)

Trotz dieser „Andeutungen und Empfehlungen“ lässt sich auch aus dem Policy-Paper Koenders keine akkordierte PSD Strategie herauslesen. Immerhin scheint die bereits im Jahr 2000 geplante Gruppierung der Programme und Instrumente voranzuschreiten. Die niederländische Entwicklungsbank FMO, der wirtschaftliche Informationsservice EVD Internationaal (ansässig im Wirtschaftsministerium) und das (Export-) Kreditversicherungsunternehmen Atradius DSB fungieren gemeinsam als zentrale Anlaufstellen für Unternehmen, die in Entwicklungsländern investieren wollen. Jede der drei Einheiten ist dabei auf einen bestimmten Bereich spezialisiert (*business financing* – FMO; *knowledge exchange* – EVD; *risk reduction* – Atradius), um zumindest die Zuständigkeiten transparenter gestalten zu können²⁶ (vgl. FMO Web).

Zusammenfassend 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“ (Interview WW

²⁶ In Realität ist die Trennung weniger scharf ausgebildet, da vor allem der EVD auch Programme fördert, die niederländische Investitionen und Exporte (auf Basis von Subventionen und Zuschüssen) unterstützen (siehe <http://www.evd.nl/business/>). Darüber hinaus existieren weitere Organisationen wie das *Centre for the Promotion of Imports from developing countries* (CBI), die *Netherlands senior experts* (PUM) oder das ORET (*Development related export transactions*) Programm, um nur einige zu nennen.

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

4. Problemwahrnehmung/Agenda Setting & Politikformulierung

Im folgenden Kapitel soll auf die beiden Phasen Problemwahrnehmung/Agenda Setting und Politikformulierung im Kontext der empirisch gesammelten Daten näher eingegangen werden. Wie bereits zuvor festgehalten, ist die idealtypische Reihenfolge des Phasenmodells in der Praxis häufig durch veränderte Abfolgen oder Überlappungen der einzelnen Phasen gekennzeichnet. Dies ist vor allem feststellbar, wenn es sich (wie in diesem Fall) um ein Problem handelt, das nicht erst kürzlich den „Weg“ auf die politische Agenda gefunden hat. Die Problemwahrnehmung kann sich im Laufe der Zeit verändern (wechselnde politische Kräfteverhältnisse, neue wissenschaftliche Erkenntnisse etc.) und beeinflusst sowohl das Agenda Setting als auch die Politikformulierung. Hat sich eine bestimmte Problemsicht durchgesetzt (Problemwahrnehmung/Agenda Setting), so erscheinen die daraus resultierenden Handlungsalternativen (Politikformulierung) oft als rational begründbar. Kollege Nikolaus Schäfer zeigt in seiner Arbeit, welche Rolle in diesem Kontext Institutionen wie Weltbank oder IWF spielen (Stichwort: internationale Politikdiffusion) (vgl. Schäfer 2010).

Zu Beginn erfolgt eine kurze Vorstellung der niederländischen Entwicklungsbank (FMO). Verschiedene Kennzahlen und Handlungsprämissen sollen die Arbeitsweise FMOs veranschaulichen und erste Hinweise auf die Problemwahrnehmung der Bank geben. Der darauf folgende historische Abriss zur Entstehung und Entwicklung FMOs zeigt ein sich veränderndes Verständnis, welche Aufgaben eine Entwicklungsbank als Instrument der Privatsektorförderung in Entwicklungsländern übernehmen muss. Die abschließende Auseinandersetzung mit den gesetzlichen Grundlagen der Bank und der neu formulierten Strategie für die Periode 2009-2012 soll die aktuell im Politikfeld Entwicklungsfinanzierung vorherrschende Problemwahrnehmung verdeutlichen, sowie die unterschiedlichen Sichtweisen im Außenministerium und innerhalb der Bank herausarbeiten.

4.1 FMO in a Nutshell

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.)²⁷ 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 2009d: 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*)²⁸ 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 (*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

²⁷ Die exakte niederländische Bezeichnung lautet: *Naamloze vennootschap*

²⁸ Selbstbezeichnung (vgl. FMO 2009b: 2)

„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).

4.1.1 Einige Kennzahlen

Mit einem Investitionsportfolio von knapp €4.6 Milliarden (2009) gehört die niederländische Entwicklungsbank zu den größten bilateralen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen (Development Finance Institutions, DFIs) weltweit. Gemessen am Vorjahr (2008: €4.2 Mrd.) 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, ein Rückgang gegenüber dem Vorjahr (2008: €1.3 Mrd.) um €403 Millionen (bzw. ca. 30%). Diese Entwicklungen kamen für die Mitarbeiter_innen 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.) als auch 2009 (€60 Mio.) nicht an die hohen Werte von vor der Krise anschließen konnte. Trotz bzw. gerade wegen der aktuell schwierigen Situation auf den internationalen Finanzmärkten²⁹ sieht sich FMO als Entwicklungsbank dazu verpflichtet, die bestehenden Klient_innen 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).

²⁹ 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 Schätzungen gehen jedoch von Rückgängen in der Größenordnung von 70% aus (vgl. Suttle/Krauss/Mazzacurati 2010).

Abbildung 5: Investitionsportfolio nach Einkommensgruppen

	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.

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) 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; Interview SL 18.06.09).

Alle Aktivitäten FMOs werden von Firmensitz in Den Haag aus gesteuert. Die Bank verfügt über keine Niederlassungen außerhalb der Niederlande. Diese sehr 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“ (Interview SS & JH, 17.06.09). Um dem Vorwurf entgegen zu treten, man verfüge über zu wenig lokale Expertise, wird auf das breite Netz globaler Klienten verwiesen. Einem lokalen Kleinbauern, so ein gängiges Argument, der 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. Interview AB & SS, 17.06.2009). Des Weiteren werden Kooperationen mit globalen Partnern 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 Mitarbeiter_innen, die von ihren Partnern und Klient_innen 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 DNB³⁰. „Although most of our internal policies and reporting processes were already in place and fully aligned with the requirements of the Dutch 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 Investoren, Seite an Seite mit FMO zu agieren (vgl. ebd., 30f, 40f; Interview AB & SS, 17.06.2009).

Abbildung 6: **Kennzahlen im historischen Überblick**

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

Quelle: FMO (2010a): 26

³⁰ 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).

4.1.2 Sektor- und Länderschwerpunkte

Bis Ende des Jahres 2008 untergliedert 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. Die weitaus größte Abteilung mit der größten Anzahl an Klienten, ist dem Finanzsektor (*financial institutions*) gewidmet. Daneben existieren zwei weitere Fokussektoren, in denen nach Ansicht der Entwicklungsbank hohe entwicklungspolitische Effekte – nicht nur ökonomische, sondern auch soziale und ökologische – erzielt werden können. Einerseits handelt es sich dabei um Wohnbau im weiteren Sinne (*housing*) und andererseits um den Energiesektor (*[renewable] energy*). Letzterer war schon Teil des nunmehr abgelösten Fokus auf Infrastruktur, der Housing-Sektor wiederum ist Neuland für FMO und „ersetzt“ die in der Vergangenheit überaus erfolgreichen Investments im Telekommunikationssektor. Neben den neuen Sektorschwerpunkten existiert weiterhin eine eigene Abteilung für Investitionen in Private Equity Funds und ein spezielles Team, welches Finanzierungen in Kooperation mit globalen Partnern (IFC, EDFI, DEG etc.) betreut. Die Bank selber sieht sich als Nischenakteur, spezialisiert auf die Bereitstellung unterschiedlichster Finanzprodukte für Klienten aus den drei Fokussektoren (vgl. FMO Web; Interview SS & JH, 17.06.09).

Die neue Strategie gibt zudem das Ziel vor, sich in Zukunft stärker in LICs zu engagieren. Vor allem unter dem Gesichtspunkt der Additionalität (keine Investments tätigen, die auch von kommerziellen Marktteilnehmern bedient werden) müssen neue Märkte erschlossen werden. In den vergangenen Jahren haben viele Schwellenländer starke Wachstumsraten und steigende Einkommensniveaus aufweisen können. Die traditionellen Betätigungsfelder der Entwicklungsbanken wurden zunehmend auch für private Finanzmarktakteure interessant. Als Reaktion auf diese Prozesse entschloss sich FMO mit Beginn des Geschäftsjahres 2009 keine neuen Investments in Russland, Kasachstan, Brasilien und Mexiko (allesamt *upper-middle income countries*) zu zeichnen. Gleichzeitig soll der Anteil des FMO-A Portfolios in LICs bis 2012 auf 35% steigen. 2008 gelang der Markteintritt z.B. in Sierra Leone, Laos und Tadschikistan. Die Mitarbeiter_innen FMOs betonten in unseren Gesprächen jedoch, dass die Strategie für die Jahre 2009-2012 vor Ausbruch der Finanzmarktkrise im Herbst 2008 erarbeitet wurde und somit sehr ambitionierte Ziele beinhaltet. Vor allem die Exit-Strategien stellen angesichts der ökonomischen Talfahrten einiger Länder große Herausforderungen dar: „In the strategy it says we need to exit but now in reality with the crisis they [Kasachstan, A.G.] need us.“ (Interview SS & JH, 17.06.09; vgl.

FMO 2008a: 3f). Eine genauere Analyse der Sektor- und Länderauswahl folgt im Kapitel Implementierung.

4.1.3 Entwicklungspolitischer Auftrag, Umwelt- und Sozialstandards

Nachhaltige Entwicklung gehört seit Jahren zu den Eckpfeilern der Arbeitsweise in der Entwicklungsbank. In enger Kooperation mit den Klienten, versucht die Bank einen hohen entwicklungspolitischen Effekt (*development impact*) mit ihren Investitionen zu erreichen. „Development impact, so ist im Webaufttritt 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 Klienten 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 (Mitarbeiter_innen, 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 (siehe Kapitel Implementierung). 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).

4.2 Entstehungshintergrund und Entwicklung FMOs

Zu Beginn muss erwähnt werden, dass keine wissenschaftliche Analyse zu den Entstehungshintergründen der niederländischen Entwicklungsbank existiert. Diese Einschätzung betrifft nicht nur englischsprachige Publikationen, sondern gilt mit geringen Einschränkungen generell. So stellt Hoebink fest: „The history of these investment instruments (gemeint sind Institutionen bzw. Programme in den Niederlanden, die sich der Privatsektorentwicklung widmen, A.G.) is still unwritten“ (Hoebink 1999b: 192). Einzig ein von Dalmeijer (1995) auf holländisch publiziertes Buch beschäftigt sich in einem Rückblick mit der Arbeit FMOs zwischen 1970 und 1995. Aus diesem Grund ist es schwierig, die gesellschaftlichen und politischen Prozesse, die zur Gründung der Entwicklungsbank beigetragen haben, im Detail zu rekonstruieren. Die Rekapitulation der eigenen Geschichte im Webauftritt FMOs enthält jedoch einige Anhaltspunkte. Des Weiteren geben Arbeiten zur Entwicklungspolitik der Niederlande während der 1960er und 1970er Jahre wichtige Indizien für die Entstehungsumstände der Entwicklungsbank.

Wie bereits dargestellt, waren die Anfänge der niederländischen Entwicklungszusammenarbeit vom Prozess der Dekolonisierung (vor allem auf dem indonesischen Archipel) gekennzeichnet. Insbesondere die Auseinandersetzung um den westlichen Teil Neuguineas³¹ hatte negative Implikationen für die Interessen der ansässigen niederländischen Unternehmen. Ende der 1950er Jahre wurden viele von ihnen gezwungen,

³¹ Landesabschnitt, der auch nach der Übertragung der Souveränität an die Republik Indonesien 1949 von den Niederlanden kontrolliert wurde (vgl. Arens 2004).

Indonesien zu verlassen. Als Reaktion gründete die niederländische Regierung gemeinsam mit einer Reihe von Unternehmen und Banken einen Fonds *Netherlands Overseas Financing Association (NOF)*. Dieser ist deswegen erwähnenswert, da aus ihm später die niederländische Entwicklungsbank hervorgehen sollte. Betrachtet man das Jahrzehnt vor der Gründung FMOs (1970) genauer, so ist festzustellen, dass privatwirtschaftliche Interessen in diesem Zeitraum massiv an Bedeutung gewannen. Esther Helena Arens schreibt beispielweise: „During the 1960s, business interests proved to be an equally powerful factor in shaping the conditions of Dutch foreign aid, although it took almost the whole decade to create the legal basis for instruments such as tied aid and investment guarantees“ (Arens 2003: 457). Im Kapitel zur Geschichte der niederländischen EZA wurde bereits darauf hingewiesen, dass vor allem die Arbeitgeberorganisationen die Ausweitung bilateraler Hilfe massiv forcierten. Niederländische Unternehmen befürchteten Wettbewerbsnachteile gegenüber Ländern, die bereits Instrumente zur Exportförderung implementiert hatten. Die in den Memoranden von 1960 und 1964 artikulierten Forderungen wurden zügig von den Ministerien für Landwirtschaft bzw. für Wirtschaft aufgegriffen und in die jeweiligen Regierungen hineingetragen. In den folgenden Jahren wuchs das Volumen der bilateralen Finanzhilfe im Vergleich zur multilateralen auf das Dreifache an. Die koordinierten Aktivitäten der Vertreter des ökonomischen Motivs (sowohl private als auch staatliche Akteure) können rückblickend als durchaus erfolgreich bewertet werden (vgl. Hoebink 1999b: 187).

Die Gründung der Entwicklungsbank 1970³² korrespondiert zeitlich mit der Aufschwungsphase privatwirtschaftlicher Interessen in der niederländischen EZA-Politik. FMO selbst sieht das beschriebene Jahrzehnt „naturgemäß“ aus einem etwas anderen Blickwinkel: „In the 60s the Dutch government became more convinced that investing was a better tool for sustainable development aid. It was decided therefore in 1970 to set up a special bank: the Netherlands Development Finance Company (FMO)“ (FMO Web). Die Bank hatte nach Eigendarstellung einen moderaten Start. Zu Beginn wurden sämtliche von NOF finanzierten Aktivitäten übernommen. Während der ersten 7 Jahre wuchs das Portfolio eher bescheiden auf 36 Projekte mit einem Gesamtvolumen von 83 Millionen Gulden (ca. €3.7 Mio.). Unter dem progressiven Entwicklungsminister Jan Pronk wurde 1977 jene Bedingung fallengelassen, die vorschrieb, dass FMO nur Investitionen mit niederländischer Beteiligung finanzieren durfte. Darüber hinaus vergrößerte der Staat seinen Anteil an FMO auf 51% des Unternehmens und sicherte sich Vetorechte im Investitionskomitee (verantwortlich für die Auswahl neuer Projekte). Die gesamte Ausrichtung der Bank wurde dadurch weniger profitorientiert: der neue Fokus lag auf lokalem Unternehmertum in

³² „FMO was established in 1970 by the state, several Dutch Companies, and trade unions as a joint-stock company under the Law of May 1, 1970, on *Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V.*“ (Standrad & Poor's 2009: 3).

Entwicklungsländern. In den folgenden 10 Jahren wuchs das Portfolio durchschnittlich um 20% jährlich und auch der Personalstand erhöhte sich signifikant. Im historischen Rückblick der Bank wird der so bezeichnete *'soft' approach* jedoch auch kritisch gesehen. Viele zu riskante Investments führten zu einer Reihe unrentabler Projekte. Verluste mussten aus dem staatlichen Budget ausgeglichen werden. Diese Entwicklungen förderten im Laufe der 80er Jahre die Überzeugung, dass die Tätigkeiten FMOs einer Überprüfung unterzogen werden sollten. Die Bank sieht hier einen Zusammenhang mit der allgemeinen Sichtweise auf Entwicklungszusammenarbeit während der 1980er. „People began to look at it (development cooperation, A.G.) in terms of costs, profits and efficiency“ (FMO Web).

Anfang der 90er Jahre äußerte die Entwicklungsbank den Wunsch nach größerer Autonomie. In Folge einer Neubewertung der Beziehung zwischen Regierung und FMO einigte man sich auf eine finanzielle und institutionelle Umstrukturierung der Bank. Im Vertrag von 1991 wurde festgesetzt, dass FMO für den Zeitraum von 15 Jahren, jährliche Zuschüsse aus dem sogenannten *Development Fund* erhalten würde. Diese Zahlungen sollten die Bank mit dem nötigen Eigenkapital ausstatten, um in Zukunft auf Basis einer soliden Finanzstruktur autonom agieren zu können. Auch die privaten Anteilseigner der Bank leisteten ihren Beitrag und beteiligten sich während der Transitionsphase am Aufbau der Eigenkapitalbasis. Weiters entschloss sich die Regierung in Zukunft weniger Einfluss auf das operative Geschäft der Bank nehmen zu wollen. Der neue Vertrag betonte die Rolle FMOs im Bereich der Privatsektorförderung und festigte gleichzeitig die größere operative Eigenständigkeit der Bank. Für das Selbstverständnis FMOs (als Bank) waren diese Maßnahmen von großer Bedeutung: rückblickend wird 1991 als jenes Jahr gesehen, in dem man die Unabhängigkeit erreichte (vgl. FMO Web; Standard & Poor's 2009: 3). Die darauffolgenden Jahre bescherten FMO, nicht zuletzt aufgrund der verstärkten Betonung des Finanzsektors, enorme Wachstumsraten. 1995, zum 25jährigen Jubiläum wurde positive Bilanz gezogen. Im Laufe eines Viertel Jahrhunderts hatte FMO 2,4 Milliarden Gulden (€1.1 Mrd.) in Form von Equity-Investments und Darlehen in 374 Unternehmen und Finanzinstitutionen aufgewendet.

Unsicherheit über die finanzielle Zukunft der Bank nach 2005 (Jahr des letzten Zuschusses aus dem Development Fund) führte 1998 zu einem neuen Vertrag zwischen Staat und FMO. In diesem wurden Vereinbarungen getroffen, um die Kapitalmärkte als wichtige Refinanzierungsquelle der Entwicklungsbank zu beruhigen. Wichtigster Aspekt in dieser Hinsicht ist die vom niederländischen Staat gewährte Garantie im Falle einer finanziellen Notlage der Bank. Weiters wurde der Vertrag von 1998 auf unbestimmte Zeit abgeschlossen mit einer beide Seiten betreffenden „Kündigungsfrist“ von 12 Jahren. Nicht zuletzt Dank dieses Sicherheitsnetzes erhält FMO seither jährlich den höchsten Credit Rating Status (AAA) von Standard & Poor's. Gegen Ende der 1990er Jahre beschloss der niederländische

Staat einige Instrumente der Privatsektorförderung an externe Organisationen ausgliedern. Seither fungieren FMO, Atradius ([Export-] Kreditversicherungsunternehmen) u.a. als erste Anlaufstellen für holländische Unternehmen, die in Entwicklungsländern investieren wollen. Programme wie die *Facility Emerging Markets* (FOM) oder der *Infrastructure Development Fund* (IDF) ermöglichen es FMO, die engen Beziehungen mit der niederländischen Unternehmerlandschaft zu revitalisieren (nähere Ausführungen im Kapitel Implementierung). Ein weiteres vor allem symbolisches Zeichen der Eigenständigkeit erlangte FMO 2008 durch den Erhalt der holländischen Banklizenz (vgl. FMO Web).

Nahezu 40 Jahre operatives Geschäft im Bereich Privatsektorförderung haben FMO gelehrt, dass es die Aufgabe einer Entwicklungsbank sein muss, größeres Risiko als private Banken einzugehen. Gleichzeitig, so betonen die Mitarbeiter_innen der Bank, sollte der Risikoappetit jedoch nicht die Kontinuität der eigenen Organisation und jene der Klienten gefährden. Die richtige Balance zwischen finanziellem Risiko (z.B. langfristige Investments in LICs) und nachhaltigem Return on Investment (bei weniger riskanten Tätigkeiten) ist im Vorhinein nicht leicht zu bestimmen und hängt auch mit dem Selbstverständnis der Institution zusammen. Diese Einschätzung spiegelt sich auch in der bankinternen Bewertung der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise wider. Einerseits sei man gezwungen aufgrund der ungewissen Situation erhöhte Vorsicht walten zu lassen, andererseits sieht man die Rolle der Entwicklungsbanken gerade jetzt wichtiger denn je (vgl. Interview SS & JH 17.06.09; Interview JK 25.06.09; FMO Web).

4.3 Gesetzliche Grundlagen FMOs

4.3.1 Agreement State – FMO

FMO muss sich im Wesentlichen gegenüber zwei Ministerien verantworten. Neben dem Außenministerium (DGIS), zuständig für Policy-Fragen, ist dies das Finanzministerium, eigentlicher Anteilseigner der 51%igen Beteiligung des Staates am Unternehmen. Mit dem Vertrag von 1991 wurden die Beziehungen zwischen dem niederländischen Staat und FMO auf neue Beine gestellt. Die von der Bank als äußerst wertvoll eingestufte institutionelle und operative Eigenständigkeit hat in diesem Abkommen ihren Ursprung. 1998 wurde dieser Vertrag zum bisher letzten Mal abgeändert³³ und stellt in der neuen Version auch die aktuell gültige Rechtsgrundlage dar. Der Staat (repräsentiert durch den Finanzminister und die Ministerin für Entwicklungszusammenarbeit) und FMO kommen darin zur Übereinkunft, dass es, im weitesten Sinne die Aufgabe der Entwicklungsbank sei, zum Aufbau des

³³ Rein rechtlich gesehen handelt es sich um einen neuen Vertrag, der den alten ersetzt.

Unternehmenssektors in Entwicklungsländern beizutragen. Die Art der Unterstützung – „taking equity interests, advancing loans, furnishing guarantees“ etc. – kann variieren. Sie sollte jedoch im Sinne der finanziellen Kontinuität der Bank zu marktüblichen Konditionen erfolgen (vgl. FMO 1998: Artikel 1 & 2). FMO verpflichtet sich, sämtliche Finanzierungsvorhaben vorab auf Konvergenz mit den Kriterien des Criteria Memorandum (Anhang zum Vertrag von 1998) hin zu überprüfen. Das Criteria Memorandum, so der Text, wurde dem Vertrag beigelegt, um die Auswahl geeigneter Investitionsprojekte zu erleichtern. Die darin angeführten Policy Prinzipien und Kriterien dienen als Leitlinien und sollen gleichzeitig Kohärenz mit der aktuellen Regierungspolitik im Bereich Entwicklungszusammenarbeit gewährleisten. „Most important is the Criteria Memorandum because this basically guides our work and this is basically things they (gemeint ist das DGIS, A.G.) deem to be important and where they judge us upon“ (Interview AB & SS 17.06.09). Das operative Geschäft FMOs soll demnach auf drei zentrale Policy Prinzipien aufbauen (vgl. FMO 1998: Appendix).

- **Catalysis:** Ziel der Entwicklungsbank ist es, den Kapitalfluss in Richtung der eigenen Zielgruppe (developing countries) zu maximieren. Dies verlangt die optimale Verwendung des eigenen Kapitals, um auch private Investoren, beispielsweise in Form syndizierter Kredite, zu mobilisieren.
- **Additionality:** Die Bank soll ergänzend zu den privaten Marktteilnehmern agieren. Dies bedeutet nur Finanzdienstleistungen anzubieten, die vom Finanzsektor nicht bzw. nicht zu adäquaten Konditionen bereitgestellt werden.
- **Good Governance:** FMO soll in dieser Hinsicht eine Vorreiterrolle übernehmen. Dabei liegt ein besonderes Augenmerk auf der Umsetzung und Implementierung sozialer und ökologischer Standards.

In Bezug auf die Länderauswahl merkt das Criteria Memorandum an, dass nur Unternehmen in Entwicklungsländern gefördert werden sollen. Darunter fallen jene Länder, die zum Zeitpunkt des Finanzierungsvorhabens zur Kategorie der *low-income*, *lower middle-income* oder *upper middle-income* Staaten (gemäß der aktuellen Weltbank Liste) gehören. Der Anteil der Investitionen in *low-income* und *lower middle-income* Ländern soll dabei 70% des Portfolios ausmachen, wobei wiederum die Hälfte (35%) explizit in *low-income* Ländern investiert werden soll³⁴. Die Sektorauswahl hingegen ist weniger eingeschränkt. Ziel ist die generelle Entwicklung des Privatsektors, bei der die Förderung des Finanzsektors betont wird. Das Criteria Memorandum nennt abschließend noch einige weitere Kriterien von denen

³⁴ Bei den Prozentangaben handelt es sich um Zielwerte. Die Entwicklungsbank wird zwar dazu angehalten, sicherzustellen, dass die Werte erreicht werden, jedoch werden keine Sanktionen bei Nichterfüllung definiert.

vor allem eines interessant scheint: „Although the selection of clients/counterparties does not depend on whether Dutch interests are involved, Dutch interests will be promoted in so far as this is practical, feasible, effective and advantageous to the client/counterparty“ (ebd., Appendix). Eine genauere Definition der angeführten Adjektive bleibt jedoch aus.

Der niederländische Staat hält 51% sogenannter „A“ shares an FMO. Im Gegensatz zu den restlichen 49% „B“ shares, können Erstere nur vom Staat selbst gehalten werden. Sowohl Staat als auch der Privatsektor zeigen kein Interesse an der bestehenden Eigentumsstruktur etwas zu verändern. Für die Ratingagentur Standard & Poor's zählt FMO zur Kategorie *government-related entities (GREs)*. Dieser Status ergibt sich aus der Rolle FMOs als Instrument zur Umsetzung der staatlichen Policy im Bereich Privatsektorförderung in Entwicklungsländern und der integralen Verbindung zwischen dem Staat und der GRE. In einem Zeitraum von 15 Jahren (1991-2005) erhielt FMO einen durchschnittlichen jährlichen Zuschuss in der Höhe von €45 Millionen. Die Entwicklungsbank verfügt Dank dieser staatlichen Unterstützung über eine sehr starke Eigenkapitalbasis, gemessen an ihrem derzeitigen Investitionsvolumen. Auch weitere Zuschüsse in der Zukunft scheinen nicht unwahrscheinlich, sollten es die Umstände (z.B. stark gewachsenes Darlehensportfolio) erfordern. Des Weiteren profitiert FMO von vorteilhaften bilateralen Steuerabkommen. Wesentlich bedeutender für das Geschäft von FMO ist jedoch die in Artikel 8 des Vertrages gewährte Garantie durch den niederländischen Staat: „The state shall prevent situations arising in which FMO is unable to meet (its financial) commitments on time“ (FMO 1998: 3). Auch wenn es sich, laut Standard & Poor's, nicht um eine bedingungslose Garantie handelt, so kann die staatliche Unterstützung FMOs in Bezug auf die Verpflichtungen Letzterer doch als fast sicher (*almost certain*) angesehen werden. Der Vertrag von 1998 besitzt verfassungsrechtlich bindenden Charakter und im Gegensatz zu anderen Bestimmungen des Abkommens kann Artikel 8, solange der Vertrag in Kraft ist (12jährige Kündigungsfrist), nicht ausgesetzt werden. Weitere im Vertrag festgesetzte Punkte betreffen u.a. die Berichterstattungspflichten FMOs gegenüber Vertreter_innen des Finanz- und Außenministeriums (z.B. die halbjährlich stattfindenden Policy Meetings) sowie die alle 5 Jahre anstehende externe Evaluierung der Bank (vgl. FMO 1998; Standard & Poor's 2009: 3f).

4.3.2 Die Beziehungen in der Praxis

Die institutionelle und operative Autonomie der Entwicklungsbank, besonders in Hinblick möglicher Einflussnahme seitens staatlicher Akteure (Ministerien), wird von den Mitarbeiter_innen FMOs stark betont. Als negatives Gegenbeispiel wird die eigene Situation

vor Abschluss des Vertrages von 1991 gesehen: „By that time they (die Regierung, A.G.) were still very much in control. They were sitting on the investment board, they decided on projects and policy and things like that. They also saw FMO as an instrument that did not necessarily had to make profit. It was very much the old school development cooperation. Just pour in a lot of money and it doesn't matter if it's going to work out or not, we are already happy that you are doing nice things“ (Interview AB & SS 17.06.09). Der jetzige Abstand der Regierung zum operativen Geschäft hätte erst die Professionalisierung der letzten Jahre ermöglicht und unterscheidet FMO auch von einigen anderen DFIs. Institutionen (wie FMO), die von ihren Klienten oftmals einwandfreie Unternehmensstrukturen einfordern, könnten im Gegenzug nicht die eigenen Management- und Aufsichtsratsagenden vermischen. In dieser Hinsicht stellte auch die Zuerkennung der niederländischen Banklizenz an FMO einen wichtigen Pfeiler im Selbstverständnis der Bank dar. „Last year we achieved the bank status so as one of the few development banks we are actually really a bank. And we want to be treated as a real bank“ (ebd.). Dieser Standpunkt führt hin und wieder zu kleinen Missverständnissen zwischen FMO und dem DGIS. Innerhalb FMOs wird hervorgehoben, dass man aus der Perspektive einer Bank handle und nicht wie ein klassischer Akteur aus dem Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Der wesentliche Unterschied sei, dass die Arbeit Letzterer auf den öffentlichen Sektor (Bildung, Gesundheit) gerichtet ist und die Arbeit FMOs auf den Privatsektor. Die Agenda des Entwicklungsministers sei dabei nicht immer zwingend eine gute Agenda für den Bereich Privatsektorentwicklung. Darüber hinaus wechseln die Minister_innen in regelmäßigen Abständen und als Bank mit einem langfristigen Fokus könne man die eigene Policy nicht wahllos adaptieren. Ein weiterer Unterschied bestehe in Bezug auf das vorherrschende Entwicklungsdenken. Dieses ist im Außenministerium eng mit der Vergabe von Fördermitteln und Subventionen für den öffentlichen Sektor verbunden. Eine Bank verleihe jedoch Darlehen und andere Finanzprodukte in Kooperation mit dem Privatsektor. „So there is a fair bit of lack of understanding of what we actually do and what it means for development“ (ebd.).

Im Außenministerium (DGIS) sieht man die Situation etwas nüchterner. FMO sei ein unabhängiges Unternehmen und laut geltendem Unternehmensrecht können die Anteilseigner keinen direkten Einfluss auf das operative Geschäft ausüben. Ebenso sei es jedoch üblich, dass das Management die Wünsche des Mehrheitseigentümers berücksichtige. Idealerweise ermöglicht diese Konstellation eine effizientere Arbeitsweise. In Bezug auf die Perzeption der Bank, merkt die Mitarbeiterin des DGIS an, dass sich das Ministerium einen *proper impact* von den Tätigkeiten FMOs erwarte. Sowohl die Existenzgrundlage der Bank als auch die finanziellen Zuschüsse durch den Staat legten FMO für geplante Investitionen gewisse Prinzipien auf. Dazu zähle auch, dass sich FMO an den generellen Policy-Zielen der Niederlande im Bereich Entwicklungszusammenarbeit

orientiert. Die Aufgabe des Außenministeriums sei es, in den halbjährlich stattfindenden Policy Meetings darauf zu achten, dass die Entwicklungsbank in Übereinstimmung mit diesen Zielen agiere. Die Mitarbeiterin im Außenministerium charakterisiert die Situation folgendermaßen: „We make available money, funding – be it for the institution as such or be it for specific funds – and what we want is to have a proper impact. I think there is more thinking on development in general from this side than there is on the FMO side where there is more thinking on the financial side of the equation“ (Interview SL 18.06.09).

4.4 Formulierung der neuen Strategie (2009 – 2012)

Die Performance FMOs im Zeitraum 2005-2008 wird in der Bank als außerordentlich bewertet. Während dieser vier Jahre gelang es die jährlichen Neuverpflichtungen von €600 Millionen auf €1,315 Millionen mehr als zu verdoppeln. Dank des äußerst positiven Klimas auf den internationalen Finanzmärkten betrug die durchschnittliche Eigenkapitalrentabilität der letzten fünf Jahre Ende 2008 (nach Steuern) 8,4%. Diese günstige Situation ermöglichte es der Bank, die im Jahr 2005 (Formulierung der letzten Strategie) für das Jahr 2010 gesetzten Ziele vorzeitig zu erreichen bzw. zu übertreffen. Gleichzeitig wurden die traditionellen Märkte von DFIs zunehmend von privaten Investoren übernommen. Ein Beispiel ist der Telekomsektor in verschiedenen afrikanischen Staaten, der mittlerweile genügend private Financiers anlockt. Um als Entwicklungsbank weiterhin additional agieren zu können, ist ein Vordringen in neue Märkte für FMO unerlässlich. Dies sind typischerweise Länder, in denen Investitionskapital knapp ist, bzw. Sektoren mit hoher entwicklungspolitischer Relevanz. Die Eckpunkte der neuen Strategie (2009-2012) lauten demnach wie folgt: (FMO 2008a: 3)

„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 in:

- a) low and low middle income countries;
- b) three (focus) sectors: the financial sector, energy sector and housing sector;
- c) sustainability, supporting its clients with the implementation of best practices in environmental and social management as well as good governance (ESG);
- d) catalyzing commercial investors to difficult markets.“

Bis 2012 soll das Portfolio in *low income countries* von €1,5 auf €2,4 Mrd. anwachsen. Gleichzeitig soll der Anteil der Investitionen in LICs, 35% des gesamten Investitionsportfolios

(FMO-A, ohne Government Funds) betragen (gemäß dem Vertrag zwischen FMO und dem Staat). Die Erfahrungen (interne Projektevaluationen) der Entwicklungsbank haben gezeigt, dass hohe Entwicklungseffekte für die Klienten und gute finanzielle Renditen für FMO häufig Hand in Hand gehen (siehe Kapitel Evaluierung). Dies betrifft vor allem Investitionen im Finanz- und im Infrastruktursektor. Aus diesem Grund entschloss sich FMO, drei Fokussektoren auszuwählen, in denen nachhaltige Ergebnisse zu erwarten sind. „We chose a couple of sectors which we thought were both from a financial as well as developmental side good and productive and important“ (Interview JK 25.06.09). In Bezug auf die angebotenen Finanzprodukte, plant FMO einen stärkeren Fokus auf Equity und Mezzanine Investitionen. Die Nachfrage in diesem Bereich ist hoch und auch das höhere Risiko dieser Produkte entspreche den Anforderungen einer Entwicklungsbank. Auf längere Sicht peilt FMO die Gründung eigener Private Equity Funds (PEFs) an, bzw. Beteiligungen an den Managementfirmen wichtiger PEFs.

FMO ist stets bemüht, den eigenen Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung klarer und transparenter darzustellen. Aus diesem Grund wurde das neue Development Effectiveness Framework entwickelt. Es basiert auf dem schon länger angewendeten Economic Development Impact Score (EDIS), berücksichtigt gleichzeitig jedoch auch soziale und ökologische Komponenten sowie den Mehrwert, welchen die Entwicklungsbank selbst beisteuert (Role FMO). Dieser neue Zugang soll den Development Impact Indicator (DII) ergänzen, der aufgrund seiner quantitativen Ausrichtung im Außenministerium auf wenig Gegenliebe gestoßen ist. Die dort geäußerte Kritik bezieht sich vorwiegend auf die Vorstellung, dass ein großer Teil des Impacts allein durch das Volumen der getätigten Investitionen erzielt wird. So meint die Mitarbeiterin im DGIS: „If you invest more, if you invest double than your impact is double and if you invest half than your impact is half. That is a little bit too simplified and too much thought as a bank“ (Interview SL 18.06.09). Eben dieses Szenario erlebte FMO im Jahr 2009. Nachdem in den Jahren zuvor aufgrund der Rekordzuwächse neuer Verpflichtungen der DII in die Höhe geschossen war (2008: 831), brachte 2009 die „Ernüchterung“ mit einem Rückgang auf 590 Punkte. Das für die Periode 2009-2012 ausgegebene Ziel eines durchschnittlichen DIIs von 815 pro Jahr ist daher nur bei erneut rasant steigenden Investitionen realisierbar (vgl. FMO 2008a: 4f, 9; FMO 2010a: 3).

Zusammenfassend betrachtet, soll die neue Strategie FMOs Profil als Entwicklungsbank schärfen. Idealerweise soll durch die Erhöhung des Development Impact in den kommenden Jahren der Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung noch effektiver werden. Dass es sich bei den konkret ausformulierten Zielen, der größtenteils bankintern entwickelten Strategie, jedoch mehrheitlich um betriebswirtschaftliche Kennzahlen handelt, wird dem eigenen Status als Bank zugeschrieben. Eine Entwicklungsbank kann sich auf jene Sektoren konzentrieren, die

die höchsten Entwicklungseffekte erwarten lassen. Sie kann jedoch beispielsweise nicht Klienten dazu zwingen, Kredite nur an Frauen zu vergeben, um den Gender Impact zu erhöhen. Diese Logik sei im Privatsektor nicht anwendbar. Konsequenterweise wurden für die neue Strategie jene Sektoren ausgewählt, in denen FMO positive Erfahrungen vorweisen könne. Der Wunsch des Entwicklungsministers Koenders, den aus seiner Sicht äußerst relevanten Landwirtschaftssektor mit einzubeziehen, wurde unter dem Hinweis auf negative Erfahrungen aus der Vergangenheit abgewehrt. (vgl. Koenders 2008: 4; Interview AB & SS 17.06.09; Interview SL 18.06.09)

4.5 Conclusio Problemwahrnehmung

Die Phasen Problemwahrnehmung/Agenda Setting und Politikformulierung wurden wegen der starken Verflechtung in einem Kapitel zusammengefasst. In der Phasenheuristik bilden sie den Ausgangspunkt des Policy Cycles und beinhalten zumeist wichtige Vorgaben für die nachfolgenden Phasen (speziell für die Implementierungsphase). Auch für das Politikfeld Entwicklungsfinanzierung trifft diese Einschätzung zu. Die Arbeit der Entwicklungsbank basiert auf der Überzeugung, dass Privatsektorförderung in Entwicklungsländern sowohl die effektivste als auch effizienteste Form nachhaltiger Entwicklung darstellt: „Private Sector Development is our mandate and our reason for existence. I think just about everybody at FMO is convinced that working with the private sector, trying to strengthen the private sector is the most sustainable form of development assistance. The beauty of it is that if you do this work properly it is not just one of transfers to developing countries but it enables these countries to repay you, revolve the money, to keep on investing, to keep on growing” (Interview SS & JH 17.06.09). Der hohe Spezialisierungsgrad der eigenen Tätigkeiten (Bereitstellung von Finanzprodukten) und die im Haus vorhandene Expertise (Bankwesen) befördern eine einheitliche Problemsicht unter den Mitarbeiter_innen FMOs. Die eigene Arbeit wird als maßgeblich eingestuft, auch in Bezug auf die entwicklungspolitische Wirkung, jedoch wird betont, dass der Fokus stets jener einer Bank sein wird (im Gegensatz zu anderen Akteuren im Bereich Entwicklungszusammenarbeit). Demnach kann auch die Policy der Entwicklungsbank nicht zu 100% mit der Agenda des/der aktuellen Entwicklungsminister_in übereinstimmen. Die Ansichten der involvierten Ministerien werden zwar sehr ernst genommen – „simply because they are our key stakeholders“ – gleichzeitig wird aber auch ein Vertrauensvorschuss eingefordert (Interview JK 25.06.09). Vertrauen in das Urteil der Entwicklungsbank, jene Ziele zu verfolgen und jene Maßnahmen zu fördern, die aus eigener Sicht hohe entwicklungspolitische Effekte erwarten lassen.

In den Niederlanden tritt das Finanzministerium als offizieller Eigner staatlicher Beteiligungen an Unternehmen auf und ist somit auch der eigentliche Shareholder an FMO. Das Hauptaugenmerk im Finanzministerium in Bezug auf FMO betrifft die finanzielle Stabilität der Entwicklungsbank. Dieser Fokus ist vor dem Hintergrund der staatlichen Garantie im Falle einer finanziellen Notlage FMOs zu sehen. In inhaltlichen Fragen schließt sich das Finanzministerium den Vorgaben des Außenministeriums an. Letzteres sieht FMO im Wesentlichen als Instrument, das zur Erreichung der niederländischen Verpflichtungen in Bezug auf das Millennium Development Goal 1 (Eradicate Extreme Poverty & Hunger³⁵) beitragen soll. Das DGIS hält dabei eine gewisse Distanz zur Bank und greift nicht in das operative Geschäft ein (z.B. keine Einmischung in Investitionsentscheidungen). Gleichzeitig wird vor dem Hintergrund der staatlichen Zuschüsse an FMO ein großes Augenmerk auf die Wirkung der Bank gelegt: „We have been funding the institution over a certain period with at least 600 Million Euros and it is very important to know that not only has this been properly invested as you might expect from a bank, but has it also really contributed in a very sustainable way to decent and fair employment for everyone“ (Interview SL 18.06.09). In den halbjährlich stattfindenden Policy-Meetings nehmen die Mitarbeiter_innen des DGIS bildlich gesprochen die Rolle des entwicklungspolitischen „Watchdogs“ ein. Aus Sicht der Bank wird die Konstellation folgendermaßen beschrieben: „Development Affairs wants to go as downmarket as possible – naturally because that is their job. Finance is more conservative – they are also directly our shareholder and they don't want to lose their money. And we also don't want to lose our money“ (Interview JK 25.06.09).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sowohl in der Entwicklungsbank als auch im Außenministerium wirtschaftliches Wachstum als Grundlage für nachhaltige Entwicklung angesehen wird. Ebenso wird die Auffassung geteilt, dass der Privatsektorförderung in diesem Zusammenhang eine herausragende Bedeutung zukommt. Die Entwicklungsbank wird als entscheidende Durchführungsorganisation in diesem Kontext bewertet und genießt ein großes Maß an institutioneller und operativer Autonomie. Historisch betrachtet war dem nicht immer so. Die frühen Tätigkeiten der Entwicklungsbank im Laufe der 1970er Jahre waren mit der Auflage niederländischer Beteiligung verknüpft. Später (1977) wurde diese Bedingung fallengelassen, jedoch nahmen staatliche Stellen weiterhin großen Einfluss auf die Investitionsentscheidungen der Bank. Erst nach einem Umdenkprozess im Laufe der 1980er Jahre konnte FMO 1991 eine weitgehende Eigenständigkeit erreichen. Diese Eigenständigkeit ist heute für das Selbstverständnis der Bank und ihrer Mitarbeiter_innen von großer Wichtigkeit. In den Gesprächen wurde immer wieder betont, dass sich die Arbeitsweise einer Bank, auch wenn es sich um eine Entwicklungsbank handelt, von

³⁵ Siehe <http://www.un.org/millenniumgoals>

anderen Akteuren des Politikfelds unterscheidet und daher ein hohes Maß an Autonomie notwendig ist. Der eigene Status als Nischenplayer im größeren Kontext der Entwicklungszusammenarbeit brächte jedoch den Nachteil, dass nicht immer allen Stakeholdern klar ist, welche entwicklungspolitische Wirkung von den Tätigkeiten der Bank ausgeht. Die von Mitarbeiter_innen FMOs geäußerte Kritik – außerhalb der Bank (vor allem im Außenministerium) verstünde man die Arbeit und Wirkung der DFI nicht – verdeutlicht, dass selbst vordergründig kohärente Problemwahrnehmungen verschiedener Akteure eines Politikfelds (in Bezug auf PSD) nicht zwangsläufig zur Formulierung derselben Handlungsalternativen führen. Im nun folgenden Kapitel zur Implementierungsphase wird daher die Entwicklungsbank in ihrer Funktion als Durchführungsorganisation näher beleuchtet. Es soll gezeigt werden, wie sich die soeben besprochene Problemwahrnehmung und Politikformulierung konkret auf die Arbeitsweise der Bank auswirkt.

5. Implementierung

Die Implementierungsphase wurde vor allem von der frühen Policy Forschung nicht als eigenständige Sequenz des Policy Cycle wahrgenommen. Mit der „Verabschiedung“ von Gesetzen, schien die Arbeit getan „und damit war das Problem für den Gesetzgeber im Prinzip erledigt“ (Jann/Wegrich 2009: 95). Die Erkenntnis, dass politische Absichten ausgedrückt in Steuerungsinstrumenten, Gesetzen oder Regularien vorerst nur auf dem Papier existieren und in der Praxis erst angewandt und in messbare Taten umgesetzt werden müssen, erfolgte verhältnismäßig spät. Erst im Laufe der 1970er Jahre wurde die Implementierungsproblematik vermehrt erkannt, in Folge stieg sie jedoch rasch zum zentralen Forschungsfeld der Policy Forschung auf (vgl. Blum/Schubert 2009: 123).

Auch in dieser Arbeit nimmt die Implementierungsphase eine zentrale Stellung ein. Als Phase der Umsetzung politischer Programme soll sie zeigen, in welcher Form die mit der Durchführung beauftragte Institution, in diesem Fall die Entwicklungsbank, ihren Aufgaben nachkommt bzw. welche Schwerpunkte gesetzt werden. Dabei soll gezeigt werden, dass das Verhältnis zwischen Gesetzgeber und durchführender Institution nicht im Sinne einer Einbahnstraße zu verstehen ist. Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, weichen die tatsächlichen Resultate oftmals von den geplanten ab und weisen damit auf die Steuerungsprobleme administrativen Handelns hin. Die Entwicklungsbank ist das wichtigste Instrument der niederländischen Regierung zur Förderung des privaten Sektors in Entwicklungsländern und damit zur Umsetzung der eigenen PSD-Strategie. Die Zuschüsse des Staates zum Eigenkapital der Bank, die staatliche Garantie gegen Zahlungsunfähigkeit und nicht zuletzt die von FMO im Auftrag des Außenministeriums verwalteten (PSD-) Fonds bezeugen das Naheverhältnis. Die von der Regierung geplanten Resultate können jedoch durch die von der Durchführungsorganisation vorgenommene Programmkonkretisierung verzögert, verändert beziehungsweise sogar vereitelt werden (vgl. Jann/Wegrich 2009: 94).

Die Frage nach der Programmkonkretisierung ist vor allem für den ersten Abschnitt dieses Kapitels zentral. Untersucht werden verschiedene Aspekte, die im weiteren Sinne Einfluss

auf die Projektauswahl haben. Einerseits bestehen in diesem Zusammenhang Vereinbarungen zwischen der Entwicklungsbank und dem niederländischen Staat, andererseits verfügt die DFI jedoch auch über einen Ermessensspielraum, der es ihr ermöglicht, eigene Investitionsschwerpunkte zu setzen. Aus diesem Grund ist es wichtig zu untersuchen, welche Gewichtung entwicklungspolitischen Aspekten bei der Projektauswahl zukommt. Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang zweifellos dem verwendeten Projektratingtool zu, welches Aufschlüsse über die bankinterne Definition „guter“ entwicklungspolitischer Effekte geben soll.

In einem zweiten Schritt werden die Share- und Stakeholderbeziehungen der Bank beleuchtet. Hierzu werden die wichtigsten Akteure herausgearbeitet und deren Beziehungen zur Entwicklungsbank untersucht. Ähnlich wie die Programmkonkretisierung, beeinflusst auch die Akteurskonstellation die Umsetzung eines politischen Programms. Konkret soll untersucht werden, ob die offiziell als wichtig eingestuften Stakeholder auch jene sind, mit denen tatsächlich der intensivste Kontakt vollzogen wird. Ebenso soll gezeigt werden, welchen Rechenschaftspflichten FMO gegenüber den Share- und Stakeholder nachkommt.

5.1 Die Arbeitsweise FMOs

Die Arbeitsweise der Durchführungsorganisation ist ein wesentlicher Faktor für den Erfolg der Implementierung. Da es auf Grund von Vertraulichkeitspflichten der Bank gegenüber ihren Klienten nicht möglich ist, detaillierte Informationen über die konkreten Projekte zu erhalten, ist es wichtig, den Fokus auf die Policies der DFI zu legen. Einerseits handelt es sich dabei um selbst auferlegte Kriterien, Richtlinien und Strategien, andererseits aber auch um solche, die auf Vereinbarungen mit dem wichtigsten Share-, & Stakeholder (niederländische Regierung) basieren, um zu gewährleisten, dass die an eine DFI gestellten Ansprüche erfüllt werden.

Auf den folgenden Seiten wird zuerst auf die von der Entwicklungsbank angebotenen Finanzprodukte und Finanzdienstleistungen eingegangen. Weiters rückt die angewendete Länder- bzw. Sektorstrategie in den Analysefokus. Ein gewichtiger Teil des Kapitels befasst sich mit dem Projektauswahlverfahren der Entwicklungsbank. Bevor jedoch konkret das Projektratingtool FMOs näher untersucht wird, soll der Frage nachgegangen werden mit welcher Definition von entwicklungspolitischer Relevanz die Bank arbeitet. Zuletzt folgt eine kurze Abhandlung zum Verhältnis zwischen FMO und der niederländischen Unternehmenslandschaft.

5.1.1 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 Klienten 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 (Abb. 7 zeigt eine Aufschlüsselung der eingesetzten Finanzprodukte).

Abbildung 7: **Investitionsportfolio nach Produkt und Region 2009 (€ x 1,000)**

	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

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 herauszustecken, so die Überzeugung FMOs, muss sich die Institution auf die eigenen Stärken konzentrieren und den Status des hoch spezialisierten Nischenanbieters (mit hohem Mehrwert für die Klienten) weiter konkretisieren. Aus diesem Grund bietet FMO vermehrt Lokalwährungsfinanzierungen an, um potenzielle Risiken für lokale Kreditnehmer zu minimieren. Dazu gründete FMO gemeinsam mit der

niederländischen Regierung und weiteren Partnern 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 Klienten 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 Klienten („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 Group³⁶, 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 entwicklungspolitischen 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 Mitarbeiter_innen 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 unterstützt, als sich selbst direkt an diese Endkunden zu wenden (vgl. Interview AB & SS 17.06.09).

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

³⁶ Consulting Unternehmen, welches mit der externen Evaluierung FMOs beauftragt wurde. Der Mitarbeiter war zufällig zur Zeit des Forschungsaufenthalts ebenfalls anwesend.

Government Funds – also jenen öffentlichen Mitteln, die FMO im Auftrag verschiedener Ministerien verwaltet.

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 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 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. Interview TB 24.06.09; 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“ (Interview TB 24.06.09). 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“ (Interview SL 18.06.09). 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 Investoren veräußert. FMO stand vor dem Dilemma trotz hoher Gewinne auf der Suche nach neuen Investitionsmöglichkeiten bzw. neuen Klienten 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“ (Interview TB 24.06.09). Die Investmententscheidung wird wesentlich erleichtert, wenn es sich um PEFs handelt, die von vertrauenswürdigen Partnern gefördert werden. Dazu zählt beispielsweise die aus der britischen Entwicklungsbank (CDC) hervorgegangene Fund-Management Firma Aureos Capital.³⁷

³⁷ Für eine eingehende Analyse zur CDC siehe: Gössinger & Hammler 2010

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.³⁸ 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 Studie³⁹ (2008) attestiert FMO hohe entwicklungspolitische Effekte in Zusammenhang mit dem PEF-Engagement in Afrika. Die untersuchten PEFs (12 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. 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 der Autor der Studie 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 (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“

³⁸ Tony Bakels verweist in diesem Zusammenhang auf das Financial Institutions Department, welches einige lokale Banken mit einem Mikrokreditfokus unterstützt (Interview TB 24.06.09).

³⁹ 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.

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?“ (Interview SL 18.06.09).

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).

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 Funds (GFs) zurückgreifen. Die Entwicklungsbank verwaltet diese Funds (insgesamt 5) im Auftrag verschiedener Ministerien und erhält dafür eine Management-Gebühr (2009: €21 Millionen). Finanzielle Zuschüsse zu den Funds erfolgen einmal jährlich und die Entwicklungsbank entwirft im selben Abstand Geschäftspläne für die Funds, welche von den zuständigen Ministerien abegesegnet werden müssen. Umgelegt auf das gesamte Portfolio der Entwicklungsbank, beträgt der GFs Anteil (2009) 18% bzw. ca. €800 Millionen, gegenüber 82%, die aus eigenen Mitteln finanziert werden (vgl. FMO 2010a: 19, 26f; Interview SL 18.06.09). 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“ (Interview JK 25.06.09). 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 Investoren 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.⁴⁰ 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 Nischenakteur 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“ (Interview AB & SS 17.06.09). 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; Interview AB & SS 17.06.09).

⁴⁰ Vorausgesetzt die strengeren Investitionskriterien der Government Funds werden vom Projekt erfüllt.

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 über spezielle Energy Investment Funds erfolgen. Die Finanzierungsbestimmungen lauten wie folgt: Der AEF kann Beteiligungskapital bis zu einer Höhe von > €10 Millionen bzw. 75% der gesamten Investitionssumme bereitstellen. Darlehen (*subordinated oder senior debt*) können bis zu >€20 Millionen 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 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 Mikrounternehmer_innen. Diese Gruppe trägt zur Schaffung von Arbeitsplätzen, zur Ausbildung von Personal etc. bei und stärkt dadurch die lokale Wirtschaft. Häufig sehen sich die Unternehmer_innen 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 Unternehmer_innen 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 Kunden weitergeben und verhindern somit Wechselkursrisiken für SMEs. Das Portfolio von MASSIF betrug Ende 2008 €275 Millionen - 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 Privatsektornpartnern im Vordergrund. Einerseits benötigen Klienten häufig Know-How in einem speziellen Bereich, andererseits hilft FMO jungen Unternehmen bei der Entwicklung einer gefestigten Unternehmensstruktur. Ziel der Übung ist die Förderung nachhaltiger und erfolgreicher Unternehmen, die den Privatsektor stärken. Erkennt ein Investment Officer von FMO den Bedarf eines Klienten nach Know-How-Transfer, so wird bevorzugt nach lokalen Experten gesucht, die den benötigten Input erbringen können. 70% des CD Funds sind für die Unterstützung von Finanzinstitutionen reserviert. Diese Partner sind in den Augen FMOs besonders wichtig, da sie das gewonnene Know-How an die eigenen Kunden 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 auf die Durchführung eines CD Programms, so stellt FMO maximal 50% des benötigten Budgets zur Verfügung. Die Maximalsumme beträgt €1 Million und wird dem Klienten 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 ORET⁴¹ 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 Investoren 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 vergeben werden. Equity Investments (immer Minderheitsbeteiligungen) können maximal €7.75 Millionen 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 (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 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

⁴¹ 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; Interview WW 22.06.09).

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“ (Interview FB 23.06.09). 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“ (Interview FB 23.06.09). Darüber hinaus ist das Volumen von FOM mit ca. €100 Millionen relativ bescheiden. Gemessen am gesamten Portfolio FMOs beträgt der Anteil des Fonds 2 bis 2,5%. Der größte Teil des Portfolios entfällt auf Investitionen holländischer Unternehmen in Osteuropa. Dies hat mit der Geschichte des Fonds 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 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 die niederländischen Antillen und Aruba. Weiters ausgeschlossen sind Projekte im Bereich des Finanzsektors, da es hier nach Ansicht der Entwicklungsbank genügend private Investoren gibt. Bis 2006 bestand darüber hinaus ein expliziter SME Fokus. Dieser wurde jedoch fallen gelassen, da beispielsweise die Mitarbeiter_innengrenze von 250 (nach EU Definition) bei Landwirtschaftsprojekten häufig überschritten wird. Ebenso 2006 wurde die maximale Kreditsumme von €5 Millionen auf €10 Millionen 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“ (Interview FB 23.06.09). 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; Interview FB 23.06.09).

5.1.2 Sektor- und Länderschwerpunkte

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

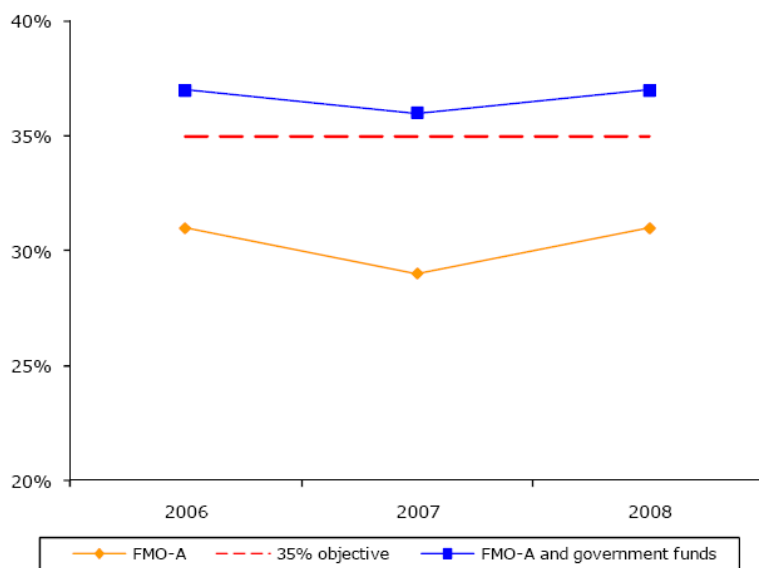
1. Sektorstrategie: Verstärkter Fokus auf die Sektoren Finance, Energy und Housing
2. Länderstrategie: Verstärkter Fokus auf *low* und *low middle income* Länder.

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 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 Investoren 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 8: Anteil von LICs am Investitionsportfolio



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 8). Ein Ziel, das bereits im Vertrag von 1998 zwischen dem niederländischen Staat und der Entwicklungsbank festgelegt wurde, seither jedoch unerreicht blieb.

Quelle: FMO (2009c): 7

Nach Ansicht von Sandra Louiszoon aus dem Außenministerium ist dies ein Versäumnis vor allem in Hinblick auf die Erreichung des MDG 1 (vgl. Interview SL 18.06.09). Das Investitionsportfolio FMOs ist relativ homogen auf die vier großen Regionen – Afrika, Asien, Lateinamerika und Karibik (LAK), Europa und Zentralasien (EUZ) – verteilt.⁴² 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 Telekommunikation versammeln⁴³. Besonders Stolz ist FMO

⁴² Bis Ende 2008 war das Front Office der Entwicklungsbank ebenfalls nach eben diesen Regionen eingeteilt.

⁴³ 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.

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). Abbildung 9 zeigt die Aufteilung des Portfolios nach Regionen und nach Sektoren per 2009 in absoluten Zahlen.

Abbildung 9: **Investitionsportfolio nach Sektor und Region 2009 (€ x 1,000)**

	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.

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 Marktteilnehmern zu unterscheiden. Intern 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 Klienten auswirkt (vgl. Interview SS & JH 17.06.09).

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

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 2007b: 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 Mittelunternehmen⁴⁴. FMO plant sich in Zukunft noch stärker als Nischenakteur 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) Finanzdienstleister und spezialisierte Finanzinstitutionen (*SME Finance, Housing Finance* etc.) zu unterstützen. Die Tätigkeitsbereiche dieser Klienten geben der Entwicklungsbank die Sicherheit additional zu agieren. Ähnliches gilt für das geplante verstärkte Engagement in abgelegenen Regionen,

⁴⁴ 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 die IFC, EBRD oder die 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).

deren Bewohner 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 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 (2008: €100 Millionen) 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 Slumbewohner_innen weltweit denkt. Gesicherte Wohnungsverhältnisse, so die Überzeugung FMOs, wirken sich positiv auf die sozialen und ökonomischen Möglichkeiten der Bewohner_innen 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 Verbrauchern 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. 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 Partner/Klienten 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. Interview SS & JH 17.06.09).

Bewertung Länder- Sektorschwerpunkte

Angesprochen auf die drei Fokussektoren FMOs, zeigt sich Frau Louiszoon aus dem Außenministerium zu 2/3 zufrieden. Man 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 2007c: 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” (Interview SL 18.06.09). 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 10 Jahren der eingeschlagene Fokus auf den Finanzsektor ebenso auf

Widerstand im Ministerium stieß. Auch in diesem Bereich sei das entwicklungspolitische Potential anfangs nicht erkannt worden (vgl. Interview AB & SS 17.06.09). 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. Interview WW 22.06.09).

5.1.3 Projektauswahl

FMO rühmt sich maßgeschneiderte Finanzierungslösungen für all ihre Klienten zu entwickeln. Dies gilt für sämtliche Investmentaktivitäten der Entwicklungsbank:

- Sowohl für **direkte Investments** (DI) in Bezug auf private Unternehmen (Unternehmens- und Projektfinanzierungen sowie Beteiligungen an Firmen, Finanzinstitutionen etc.);
- als auch für indirekte Investments in **Finanzinstitutionen** (FI); und
- Co-Finanzierungen (vgl. FMO 2007: 5).

Für den Fall einer Finanzierung durch FMO, müssen sowohl das Projekt an sich als auch der beteiligte Privatsektorpartner (Unternehmen, Finanzinstitution, Fond etc.) gewissen Kriterien entsprechen. Darunter fallen einerseits finanzielle Aspekte – wirtschaftliche Durchführbarkeit, solider Investitionsplan, Machbarkeitsstudien – 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 (Appendix 2, E&S Sustainability Policy), die gewisse Geschäftszweige für FMO ausschließt. Dazu gehören Bereiche wie Zwangsarbeit, Kinderarbeit, Produktion und Handel mit Waffen, Tabak,

Spirituosen, aber auch Treibnetzfisherei (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.

Das Investitionsverfahren

Bevor die endgültige Finanzierungsentscheidung getroffen wird, muss ein potentielles 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 Klienten vollzieht sich häufig in Kooperation mit globalen und lokalen Partnern. Der IO berät mit dem zuständigen Abteilungsmanager 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. Interview PH 23.06.09). Der IO bewertet die finanzielle Nachhaltigkeit des Projekts (also das Risiko des Klienten), 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 bankinternen E&S Spezialisten 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 Committee⁴⁵ 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 Experten benötigen, werden von den E&S Spezialisten der Bank übernommen. Zweck dieser Übung ist die Feststellung der genauen ökologischen und sozialen Risiken und deren Umfang. Das sogenannte Environmental and Social Assessment (ESA) beinhaltet die Sammlung relevanter Daten (Klienten füllen einen E&S Fragebogen aus, Anfertigung von Compliance Statements), Vorortuntersuchungen durch interne oder externe Spezialisten (so dies nötig ist) und die Anwendung verschiedener Risikobewertungstools. Das Ergebnis des ESA wird anschließend bewertet, um ausständige E&S Fragen/Probleme zu identifizieren. Gegebenenfalls werden gemeinsam mit den Klienten sogenannte Action- (direkte Investments) oder Management- (Indirekte Investments) Plans formuliert, in denen sich Letztere zu Verbesserungsmaßnahmen verpflichten. Um die Umsetzung dieser Action-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 Kunden auf internationale Standards achtet. Auch Unternehmen, die sich im Zuge von Action-Plans dazu verpflichten E&S Risiken

⁴⁵ Das *Investment Committee* setzt sich aus den Direktoren (Abteilungsleitern) 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 Direktoren der einzelnen Sektorabteilungen hinzugezogen bzw. auch die Managerin des *Sustainability Development Teams*.

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.⁴⁶

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+⁴⁷: „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).

Der E&S Due Diligence Prozess für Kategorie A und B+ Projekte erfolgt nach dem Vieraugenprinzip. Das Projekt wird von je einem Spezialisten für ökologische und einem für soziale Fragen bewertet. Bei Bedarf können auch externe Experten zugezogen werden. Kategorie B Projekte fallen aufgrund des geringeren Risikos typischerweise in die Verantwortung des Investment Officers. Klienten 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

⁴⁶ FMO bezieht sich dabei auf die Weltbank Methodologie (IFC categorization), welche auch bei den Equator Principles Anwendung findet.

⁴⁷ 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.

and where FMO leverage is significant or high“. Dazu gehören: (1) Große Banken mit einem Kreditportfolio >€750 Mio., davon >15% in Hochrisikosektoren oder (2) kleine Banken mit einem Kreditportfolio <€100 Mio., 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 Spezialisten 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.

Abbildung 10: **E&S Risikokategorisierung (Neue Investitionen 2009)**

	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%

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 Analyst 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 benötigtes Economic Capital⁴⁸ 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 Klienten zu betreuen. Diese Aufteilung bringt den Vorteil, dass möglichst viele Mitarbeiter_innen FMOs mit ESG Belangen in Kontakt kommen und ein gesteigertes Bewusstsein dafür entwickeln (vgl. FMO 2010a: 31).

⁴⁸ „Economic capital is the amount of capital allocated as a buffer against potential losses from business activities“ (vgl. FMO 2010:74).

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 gesprochen, sozioökonomische Entwicklung (Armutsreduzierung, 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 Mitarbeiter_innen 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:

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

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“ (Interview SS & PH 23.06.09).

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 des finanzierten Klienten (Unternehmen, Finanzinstitution etc.) gefragt. Betrachtet werden u.a. Zahlungsfähigkeit und Liquidität, die Qualität des Managements und die Wettbewerbsfähigkeit des Klienten. Des Weiteren werden auch die Auswirkungen auf identifizierte Stakeholder bewertet. Hierzu zählen u.a. Arbeitnehmer_innen 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 Mitarbeiter_innen 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“ (Interview SL 18.06.09). 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. Mitarbeiter_innen 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 solle⁴⁹.

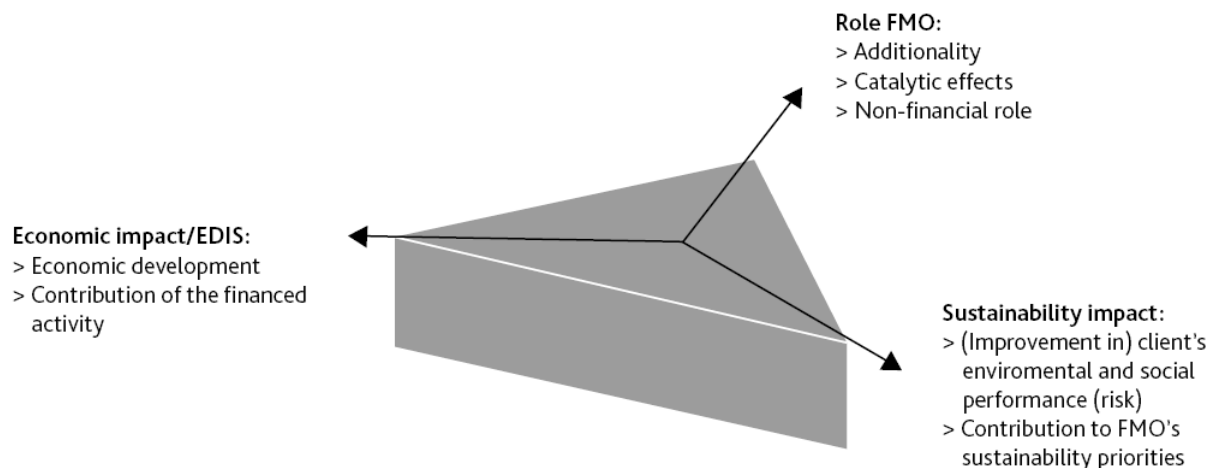
Development Effectiveness Framework

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 Klienten Anreizsysteme gibt, die eigene ESG-Performance zu verbessern. Die Bank sucht, idealerweise gemeinsam mit den Klienten, 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 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).

⁴⁹ 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).

Abbildung 11: **Development Effectiveness Framework**



Quelle: FMO (2010a): 20

Economic Impact – EDIS

Nachdem der EDIS schon länger besteht, stellt er den entwickeltsten 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 Klienten als auch weitere Stakeholder (Angestellte, Staatseinnahmen, 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 an⁵⁰. 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 Zielwert erreichen. Für das Jahr 2009 lag dieser Wert bei 63 Punkten (vgl. FMO 2008a: 32; Interview PH 23.06.09).

Sustainability Impact – ESDIS

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

- a. Das gegenwärtige E&S (Environmental & Social) Risikolevel des Klienten, 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.

⁵⁰ Von 56 auf 63 Punkte zwischen 2005 und 2008.

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 meiner Forschung bei FMO noch keinen Zielwert für diesen Parameter. Auf längere Sicht, so wurde mir 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 mir 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 Klienten dazu bringen soll, die IFC Performance Standards zu implementieren) (vgl. ebd., 32f; Interview PH 23.06.09; 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 Marktteilnehmer 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 müssen⁵¹. 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 und/oder (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 Klienten 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 häufig zur Verbesserung der ökologischen und sozialen Performance der Klienten 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

⁵¹ Auch dieser Mindestwert lag zum Zeitpunkt der Forschung noch nicht fest. Seine Formulierung wird auf im Jahr 2009 gesammelten Daten basieren.

that we catalysed eighty million but all those parties can claim that they actually catalysed us which is very often the case as well" (Interview FB 23.06.09).

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.

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. Interview PH 23.06.09). 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) 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.

1) Aufbau der Scorecard

Jede Scorecard besteht aus drei Teilen:

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

(A) *Company Risk*

Die finanzielle Nachhaltigkeit des Klienten ist nach Ansicht FMOs eine grundlegende Voraussetzung für langfristigen Development Impact. Mislungene Investitionen, die mit der Insolvenz des Klienten enden, können per se keinen langfristigen Impact erzeugen. Daher muss das mit dem Klienten 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 FMOs mit dem Klienten, die Kapitalkraft, die Marktsituation, die Shareholder und das Management des Klienten 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 Klienten einer Risikoklasse (*FSF Risk Class*) zugeordnet. Diese reichen wiederum von 1 (geringstes Risiko) bis 7 (höchstes Risiko) (vgl. ebd., 3).

Company Risk
<ul style="list-style-type: none">• FSF• Current E&S Risk• Future E&S Risk

Für die Bewertung der ökologischen und sozialen Risiken ist zunächst die E&S Risikokategorisierung des Klienten wichtig. Direkte Investments (alle Kategorien) werden auf Basis der IFC Performance Standards bewertet. Kategorie A und B+ Klienten 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 einer FI wird unter Einbeziehung zweier Indikatoren bewertet. Durch den ***E&S Risk Gap*** fließen die Anstrengungen und Verbesserungen (Action-Plans, Management-Plans) der Klienten im Bereich ESG in den Bewertungsprozess ein. Dazu wird das derzeitige (current) E&S Risiko 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 Klienten, die eine Verbesserung vollziehen, gut bewertet werden. Punkte gibt es auch für jene Klienten, 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 ausgehen. Ein Kraftwerk basierend auf erneuerbaren Energiequellen wird hier wesentlich besser abschneiden als beispielsweise ein Kohlekraftwerk. Wie bei den

vorhergehenden Indikatoren, können auch hier maximal 99 Punkte erreicht werden (vgl. FMO Scorecard Manuals: 3; Interview PH 23.06.09).

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 Klienten 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 Klientenrisiko (der FSF) mit dem Produktrisiko (beispielsweise die Laufzeit eines Kredits oder die Position in Bezug auf andere Gläubiger). 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 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).

Facility Risk
<ul style="list-style-type: none">• Product Risk• Economic Capital

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 (Klientenrisiko), 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. Interview PH 23.06.09). Abbildung 12 zeigt noch einmal übersichtlich die Anwendung der Scorecard entlang des Investitionsprozesses.

Abbildung 12: **Anwendung der Scorecard**

	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

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

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 Punktzahl 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.

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 Arbeitnehmer_innen 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.

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. Abbildung 13 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.

Abbildung 13: Übersicht über die folgende Diskussion der einzelnen Scorecards

	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

Quelle: eigene Darstellung

3) Scorecard – Financial Institutions^{52,53}

(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 Klienten 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)⁵⁴
- 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)

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).⁵⁵ Dieser Indikator

⁵²Zu 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.

⁵³ Vgl. Scorecard Manual Financial Institutions

⁵⁴ Werte in den Klammern geben die jeweilige Gewichtung des Unterindikators an.

⁵⁵ Im Gegensatz zu allen anderen Unterindikatoren (maximal 3 Punkte), können beim BSRI bis zu 24 Punkte vergeben werden.

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 und die Stabilität des Finanzsektors entspricht dem generellen Credo innerhalb der Bank: Nur finanziell solide Klienten 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 Klienten werden jedoch die IFC Performance Standards als Benchmark eingesetzt, während bei Kategorie B/B+ Klienten die Einhaltung lokaler Bestimmungen ausreicht. Klienten 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
- 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 Prüfer) überprüfen lassen. Auch das interne ESMS sollte nach Möglichkeit auf internationalen Standards basieren. Bestnoten erhalten die Klienten, wenn sie beispielsweise ihren ökologischen Fußabdruck von externen Prüfern 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. Um die Effekte auf Eigentümer 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 Klienten (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 <50 Mitarbeiter_innen beschäftigen und <€10 Millionen Umsatz (oder Bilanzsumme) erwirtschaften. In den Augen FMOs korrespondiert dieser Unterindikator mit der eigenen Strategie, in den kommenden Jahren die Position als spezialisierter Nischenakteur 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 Bezeichnung von Unternehmen mit knapp 50 Mitarbeiter_innen bzw. knapp €10 Millionen Umsatz als klein zeigt, dass FMO kein tatsächliches Interesse hat, tief in unterversorgte Märkte vorzudringen.⁵⁶

Als weitere Stakeholder werden die Mitarbeiter_innen 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

⁵⁶ Vgl. die im Abschnitt 3.1 erwähnte Kritik von Sarah Bracking an den Tätigkeiten von DFIs.

lokalen Bevölkerung zugute. Um dies zu gewährleisten, fließt der *Corruption Perception Index*⁵⁷ (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 >€50.000 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.

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 Klienten der FI einen öffentlich zugänglichen Bericht ihrer E&S Performance publizieren. FIs, die gezielt Klienten/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 Klienten 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).

⁵⁷ Nähere Infos: www.transparency.org/cpi

(V) Role FMO

Der Indikator Role FMO stellt den Versuch der Entwicklungsbank dar, den Mehrwert der eigenen Arbeit in Bezug auf die finanzierten Klienten 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 der Klient 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 der Klient ohne die Hilfe der DFI seine Pläne nicht verwirklichen könnte.
- *Klientenrisiko:* Die Entwicklungsbank bedient mit ihren Investitionen häufig Klienten, die sich aufgrund ihres Risikos nicht an private Investoren wenden können. Je höher das Risiko eines Klienten, desto höher der additional Charakter des Investments. Das Klientenrisiko wird von FMO mit dem FSF errechnet. Auf Basis dieses Indikators werden die Klienten in Risikoklassen (1-7) eingeteilt. Umgelegt auf die Additonalität FMOs, ergibt sich folgende Tabelle.

Additionality derived from (high) risk client		
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 categories 1 and 2
5	Country risk less generally accepted; risk category 3
10	Country risk not generally accepted; risk categories 4 and
20	Country risk typically not accepted; risk categories 6 and 7

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 Klienten die Lukrierung desselben Betrags in gesicherteren Finanzierungsarten (*senior debt*).
 - Finanziert FMO ein Projekt Seite an Seite mit anderen DFIs und privaten Investoren, 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?
- Hat FMO einen signifikanten Einfluss auf die Verbesserung der ökologischen Performance des Klienten?
- Hat FMO einen signifikanten Einfluss auf die Verbesserung der sozialen Performance des Klienten?
- 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 Beobachter_innen 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“ (Interview PH 23.06.09). 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 Mitarbeiter_innen Anzahl 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 Kunden geschätzt, die die FI aufgrund der FMO Investition bedienen kann. Diese Zahl wird abschließend wiederum mit der durchschnittlichen Mitarbeitern_innen Anzahl dieser Kunden 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 und einigen finanztechnischen Indikatoren zusammen. Dazu gehören unter anderem die Existenz von Garantien, FMOs Position in Bezug auf andere Gläubiger 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 Funds⁵⁸

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 4 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)

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

⁵⁸ Vgl. Scorecard Manual Private Equity Funds

Vergangenheit Renditen >16% erzielt werden konnten oder die Performance weit über dem Benchmark lag.⁵⁹ 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 Partner 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. Interview TB 24.06.09).

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 Investoren, dafür aber umso mehr DFIs am PEF beteiligt sind. Umgekehrt gibt es viele Punkte, wenn die privaten Investoren überwiegen. Diese Punktevergabe steht im klaren Widerspruch zum Additionalitätsprinzip, welches vorschreibt, dass sich DFIs in jenen Marktsegmenten bewegen sollten, die für private Investoren (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 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 Marktteilnehmer haben kürzlich gute Renditen erzielt) zu bewerten ist.

⁵⁹ 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.

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. Interview TB 24.06.09).

(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+ Klienten 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)

b) 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 Infra⁶⁰

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) **Finacial Sustainability Factor (FSF)**

a) **Finacial 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 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

⁶⁰ Vgl. Scorecard Manuals Existing Company & Existing Infra

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 einem großen Zulieferer oder einem großen Abnehmer 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 Mitarbeiter_innen 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. Interview AB & SS 17.06.09, Interview FB 23.06.09, Interview TB 24.06.09).

(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 Klienten von größerer Bedeutung als bei Finanzinstitutionen. Das E&S Assessment wird im Fall von A/B+ Klienten nicht vom Investment Officer, sondern von einem E&S Spezialisten 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+ Klienten im Vordergrund. Generell kann gesagt werden, dass Kategorie B Klienten (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+ Klienten, 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 Klienten Action-Plans ausgearbeitet mit dem Ziel, der Heranführung an die IFC PSs. Als Anreiz können den Klienten bei erfolgreicher Umsetzung der Action-Plans attraktivere Finanzierungsbedingungen 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 Klienten wird eine Risikobewertung anhand der Performance Standards 1-3 durchgeführt. Aufgrund des geringeren Risikos dieser Klienten, reicht es oftmals aus, wenn dem Finance Proposal ein Compliance Statement angehängt wird. Um zu verhindern, dass jene Klienten, 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 Klienten 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 er bewertet die zu erwartenden Effekte anhand der bereits bekannten Unterindikatoren (*Solvency, Liquidity, Market development, market position, Quality of Management*) oder er schätzt (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). 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 Mitarbeiter_innen oder auch die Endkund_innen untersucht. Weiters können auf indirektem Wege (z.B. durch Zulieferer) positive ökonomische Effekte entstehen. Je mehr Güter und Dienstleistungen das finanzierte Unternehmen von lokalen Produzenten bezieht, desto besser schneidet es in dieser Hinsicht ab. Ebenso kann beispielsweise die Errichtung von Mobilfunknetzwerken die Nachfrage nach komplementären Produkten („Handyshops“, Wertkartenverkäufer_innen) 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 Mitarbeiter_innen 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 Mitarbeiter_innen des Unternehmens sowie die indirekten mit Letzterem verbundenen Arbeitsplätze (Zulieferer, 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 Infra⁶¹

Neu bedeutet in diesem Zusammenhang projektbasierende Finanzierungen (*Project Finance*). Der Unterschied besteht darin, dass meistens keine Erfahrungen für volle Produktion (track record) existieren (vgl. Interview PH 23.06.09).

(A) *Company Risk*

(I) **Finacial 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)
- Cyclical/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 sich ein großer, finanziell gesicherter Hauptanteilseigner 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.

⁶¹ Vgl. Scorecard Manuals New Company & New Infra

(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 Konsument_innen 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 Endverbraucher_innen 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.

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 Überprüfung⁶² 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 GPR⁶³) 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 Einbeziehung des Management Boards, über die Genehmigung des Finanzierungsvorhabens. Das Investment Committee setzt sich aus den Direktoren 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 Direktoren der

⁶² Riskante (es werden mehr als €5 Millionen zur Absicherung potentieller Verluste benötigt) oder besonders komplexe (die ökologischen und sozialen Risiken müssen genau festgestellt werden) Finanzierungsvorhaben werden strenger überprüft.

⁶³ Siehe Gössinger/Hammler (2010)

jeweiligen für das Investitionsvorhaben zuständigen Fokussektorabteilungen hinzugezogen. Jene Projekte, die nur einer kompakten Überprüfung unterzogen wurden, benötigen endgültig die Unterschrift des IMR Direktors. 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 Nischenakteure (langfristige Finanzierungen, Lokalwährungsfinanzierung) ermöglichen es DFIs, Betätigungsfelder zu erschließen, die von privaten Banken/Investoren 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 Klienten 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 Klientenrisiko 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 Mitarbeiter_innen 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. Interview JK 25.06.09). 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 Klienten) 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“ (Interview JK 25.06.09). 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 Klienten, 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 Investoren nicht oder nur unzureichend angeboten werden. Andererseits spielen in diesem Zusammenhang auch hohe Produkt- bzw. Klientenrisiken 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 begründen⁶⁴ (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 Klientenrisikos (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

⁶⁴ Zum Zeitpunkt meiner Forschung war die Festsetzung des Additionality Zielwertes noch nicht abgeschlossen.

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. Interview AB & SS 17.06.09; Interview TB 24.06.09; 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“ (Interview FB 23.06.09). Die neue Scorecard, so Frederik van den Bosch weiter, stellt in dieser Hinsicht eine Verbesserung dar, da sie die Mitarbeiter_innen 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 Mitarbeiter_innen 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. Interview SS & PH 23.06.09). 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 kritizierter 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“ (Interview AB & SS 17.06.09).

5.1.4 Im Dienst der niederländischen Wirtschaft?

Gemäß den eigenen Statuten finanziert FMO ausschließlich Privatsektorakteure (Unternehmen, Finanzinstitutionen) in Entwicklungsländern. Die Besitzverhältnisse der Klienten 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.⁶⁵ Die Interessen niederländischer Unternehmen bzw. der niederländischen Wirtschaft allgemein, spielen dabei, laut FMO, keine Rolle (vgl. Interview SS & JH 17.06.09). Ammarens Bruggenkamp betont, dass dieser Umstand die niederländische DFI auch von manchen ihrer Partnerorganisationen im EDFI Verbund unterscheidet. Kooperationen zwischen FMO und niederländischen Unternehmen machen circa 5-10% des gesamten Portfolios aus und seien keineswegs die Regel, sondern eher die Ausnahme (vgl. Interview AB & SS 17.06.09).

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

⁶⁵ 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).

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. Interview FB 23.06.09).

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 Kunden 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. Interview WW 22.06.09).

Um das exakte Ausmaß der Verflechtung zwischen der Entwicklungsbank und der niederländischen Unternehmenslandschaft zu bestimmen, bedürfte es einer genauen Analyse der Klientenbasis 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 Fonds wurde die Rabo Equity Management Company Limited beauftragt, als Investment Berater 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 Investoren 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.

5.2 Stakeholder und Shareholder Beziehungen

Verschiedene Untersuchungen zum Implementierungsprozess haben gezeigt, dass die Akteurskonstellation in einem Policy Netzwerk starken Einfluss auf den Vollzug bzw. die Durchsetzung der intendierten Programme haben kann. Das Akteursgeflecht spannt zumeist einen weiten Bogen von Programmentscheidern über Implementierungsträgern bis hin zu Vollzugsadressaten. Policy Making kann in diesem Kontext als Verhandlungsprozess verstanden werden, der in großem Ausmaß von netzwerkartigen Beziehungen bestimmt wird (vgl. Schneider/Janning 2006: 58f; Jann/Wegrich 2009: 96).

Aufbauend auf diesen Überlegungen sollen im folgenden Abschnitt 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 Klienten 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 Klienten 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.

5.2.1 Shareholder FMOs

Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, handelt es sich bei der niederländischen Entwicklungsbank um ein privates Unternehmen (Limited Liability Company⁶⁶), 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“ (Interview AB & SS 17.06.09). 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 2009d: 10).

Der niederländische Staat

Wichtigster Shareholder der Entwicklungsbank ist zweifelslos der niederländische Staat. Wie auch bei anderen Staatsbeteiligungen an privaten Unternehmen, tritt das Finanzministerium

⁶⁶ Vergleichbar mit einer österreichischen Aktiengesellschaft.

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 GRR Fund um Verluste auszugleichen) auszusetzen (vgl. FMO 1998).

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).

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 (FNV⁶⁷), Agnes Jongerius, vertreten. Demgegenüber haben zwei Aufsichtsratsmitglieder (Willy Angenent und

⁶⁷ Entstanden 1976 aus dem Zusammenschluss der sozialistischen (NVV) und der katholischen (NKV) Gewerkschaft.

Rein Willems) eine Vergangenheit im Arbeitgeberverband VNO-NCW⁶⁸. 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. Interview AB & SS 17.06.09).

5.2.2 Der Aufsichtsrat (Supervisory Board)

Die niederländische Entwicklungsbank besitzt eine zweistufige Führungsstruktur. Neben dem Management Board existiert das Supervisory Board, welches die Arbeit 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“ (Interview AB & SS 17.06.09).

⁶⁸ Arbeitgeberverband mit protestantisch-liberalem Hintergrund. Willy Angenent und Rein Willems sind ehemalige Mitglieder des Exekutivkomitees des VNO-NCW.

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 Arbeitnehmervertreter_innen in der Stichting van de Arbeid⁶⁹ (STvdA) sowie Vizevorsitzende des Internationalen Gewerkschaftsbundes.

Pier Vellinga

Ist der Vorsitzende des National Research 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

⁶⁹ „Die Stiftung der Arbeit ist ein (privatrechtliches) nationales Beratungsorgan der drei zentralen Arbeitgeberverbände und der drei zentralen Arbeitnehmerverbände in den Niederlanden“ (STvdA Web).

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.

Betrachtet man die Zusammenasetzung 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“ (Interview AB & SS 17.06.09). 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 Code⁷⁰ durch FMO zurückzuführen. Dieser

⁷⁰ „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).

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.

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.

5.2.3 Stakeholder FMOs

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 Mitarbeiter_innen 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 Mitarbeiter_innen FMOs honorieren diese Möglichkeiten und betonen immer wieder die

Wichtigkeit der Government Funds für das operative Geschäft (vgl. Interview AB & SS 17.06.09, Interview JK 25.06.09).

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 Mitarbeiter_innen 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. Interview AB & SS 17.06.09).

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“ (Interview SL 18.06.09). 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 Vertreter_innen 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 Evaluierungsbericht⁷¹ und die

⁷¹ Auf Basis der durchgeführten Projektevaluierungen.

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 Fokussektorauswahl für die eigenen Prioritäten (Housing anstatt Agriculture) und blockte die Kritik des Entwicklungsministers ab (vgl. Interview SL 18.06.09; JK 25.06.09; AB & SS 17.06.09).

Weitere Ministerien

Zu den stattfindenden Policy Meetings erscheinen auch Vertreter_innen des Finanzministeriums. Ihr Interesse gilt jedoch hauptsächlich den finanziellen Aspekten der FMO-Policy. Potentielle Konflikte zwischen den Ministerien wurden während der Gespräche nicht erwähnt⁷². 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. Interview JK 25.06.09).

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. Interview FB 23.06.09).

Das Parlament

Es existiert keine offizielle, formalisierte Form der Konsultation zwischen FMO und dem niederländischen Parlament. Parlamentarier_innen steht es jedoch frei, aus eigenen Stücken an Unternehmen mit Staatsbeteiligung heranzutreten, um sich genauer über deren Arbeitsweise zu erkundigen. Weiters erhalten die Parlamentsfraktionen Zugang zu Evaluationsberichten. Im Abstand von fünf Jahren wird die niederländische Entwicklungsbank durch externe Prüfer_innen 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

⁷² Zum Interviewtermin im Außenministerium sollte auch ein Vertreter des Finanzministeriums erscheinen. Dieser sagte jedoch kurzfristig ab.

Entwicklungsminister (vgl. Interview SL 18.06.09). Innerhalb der Entwicklungsbank wird das Verhältnis zu den politischen Parteien als produktiv empfunden. Es besteht durchaus ein Interesse verschiedener Parlamentarier_innen 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).

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 großteils gescheitert betrachtet werden. Von den vier großen, oftmals als Co-Finanzierungsagenturen⁷³ 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 Mitarbeiter_innen gaben an, die Tätigkeiten bzw. Policy der

⁷³ Diese Bezeichnung spielt auf die großen finanziellen Zuwendungen an, die diese Organisationen aus dem ODA Budget des Außenministeriums erhalten.

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 Mitarbeiter_innen 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 Mitarbeiter_innen 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. Interview AB & SS 17.06.09).

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 Entwicklungsdebatten⁷⁴. 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 Weltbankvertreter_innen stattfinde, sei auch FMO vertreten. „So I see that they have an active attitude of informing themselves about developments outside“ (Interview WW 22.06.09).

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

⁷⁴ FMO ist zum Beispiel Mitherausgeberin des Magazins Upsides, welches sich mit den entwicklungspolitischen Aspekten der Privatsektorförderung auseinandersetzt (www.upsides.nl).

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 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 Klientenseite kooperiert FMO mit Unternehmen und Finanzinstitutionen aus Entwicklungsländern. Für FMO sind nicht die Besitzverhältnisse des unterstützten Klienten 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 (Interview SS & JH 17.06.09).⁷⁵ 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 Mitarbeiter_innen 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“ (Interview AB & SS 17.06.09).

⁷⁵ 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.

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 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 Schäfer bietet in seiner Arbeit einen tiefergehenden Einblick in die dahinterliegenden Prozesse (vgl. Schäfer 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).

5.2.4 Beurteilung Share-/Stakeholder Beziehungen

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 Mitarbeiter_innen 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 Vertreter_innen 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 Klienten 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.

5.3 Conclusio Implementierung

Die im vorhergehenden Kapitel beleuchtete Problemwahrnehmung bzw. die daraus resultierende Politikformulierung spielen für die danach folgende Implementierungsphase eine entscheidende Rolle. Die von der Durchführungsorganisation vorgenommene Programmkonkretisierung, also die Umsetzung politischer Absichten in konkrete Taten, kann zur Problemwahrnehmung des Gesetzgebers mehr oder auch weniger Parallelen aufweisen. Im Fall des niederländischen Staates und der Entwicklungsbank, besteht mit dem vereinbarten Vertrag sogar ein Schriftstück, das die Umsetzung der Policy in gewisse Bahnen lenken soll. Im Implementierungskapitel wurde folglich der Frage nachgegangen, welche konkreten Maßnahmen FMO vor dem Hintergrund dieses Vertrages ergreift, um dem Anspruch einer Entwicklungsbank zu entsprechen.

In meinen Gesprächen mit Mitarbeiter_innen der Entwicklungsbank wurde häufig auf die institutionelle und operative Unabhängigkeit FMOs hingewiesen. Diese Autonomie, vor allem auch in Hinblick auf den größten Shareholder (niederländischer Staat), wird als Grundvoraussetzung für professionelles Arbeiten empfunden. Schlussendlich, so die Einschätzung der Bank, profitieren beide Seiten von dieser Konstellation: „We are doing a great job and we are a very effective way of doing development cooperation. Because it does not cost them a lot and still every Euro they give us we keep on spending it. Over and over and over again“ (Interview AB & SS 17.06.09). Die eher selten auftretende Kritik des Außenministeriums beruhe auf den unterschiedlichen Konzepten von Entwicklung zwischen Ministerium und Bank. Die Mehrheit der Beamt_innen beschäftige sich hauptsächlich mit Projekten, die den öffentlichen Sektor betreffen (Gesundheit, Bildung, Entwicklung ländlicher Gebiete) und habe daher keine konkrete Vorstellung von den entwicklungspolitischen Effekten der Privarsektorförderung. Gleichzeitig fällt es FMO schwer fundierte Zahlen über eben diese Effekte zu liefern. Innerhalb der Bank gibt man zu bedenken, dass oftmals nicht einmal die Klienten selbst genau bestimmen könnten, wieviele indirekte Arbeitsplätze durch ein Engagement FMOs entstanden seien. Ähnlich verhält es sich mit den Gender-Effekten eines Kraftwerkprojekts. FMO achte darauf, dass keine negativen Effekte aus der Finanzierung resultieren, jedoch sei es schwierig, in diesem Zusammenhang konkrete

Gender-Effekte zu identifizieren. Ebenso wenig sei es eine einfache Aufgabe, solche und ähnliche Effekte in Investitionsziele zu konvertieren. Ammarens Bruggenkamp resümiert: „They [das Außenministerium, A.G.] are caught into these development concepts which I think is really good but it works for projects that are subsidised, projects that work with the public sector. Those are other projects that for example NGOs or the government would do but those are not projects that we are focusing on because we achieve other goals” (ebd.).

Für FMO ist es wesentlich leichter, die erzielten finanziellen Impacts zu bestimmen. Auf Basis solcher Berechnungen, können Investitionsziele formuliert werden, die für die Angestellten der Bank konkrete Benchmarks darstellen. Die Gefahr dieses Konzepts besteht darin, dass Investitionsvolumen und Entwicklungseffekte gleichgesetzt werden. Es fördert die Überzeugung, dass jeder zusätzlich investierte Euro automatisch die positiven Effekte erhöht. Im Jahr 2005 wurden die Indikatoren EDIS und DII als Lenkparameter etabliert. Vor allem der DII wurde aufgrund seiner Fokussierung auf das Investitionsvolumen vonseiten des Außenministeriums kritisiert. Als Reaktion auf diese Kritik entschloss sich FMO zur Entwicklung des Development Effectiveness Frameworks. Es soll helfen, die entwicklungspolitischen Effekte der Tätigkeiten FMOs transparenter aufzuarbeiten. Der DII wird in der externen Kommunikation nur noch bedingt verwendet, besteht intern als Zielwert jedoch weiter. Gleichzeitig ist FMO bemüht neue Zielparameter zu formulieren. Im Fall des E&S Indikators (ESDIS) konnte dieses Vorhaben jedoch bisher nicht verwirklicht werden. Durch die Aufnahme der Corporate Sustainability Priorities in das Projektratingtool ist immerhin ein erster Schritt getan, in Zukunft gezielt bzw. vermehrt nachhaltige Projekte auszuwählen.

Generell kann gesagt werden, dass die niederländische Entwicklungsbank danach trachtet, die eigene Additionalität wieder stärker zu betonen. Die finanziell äußerst erfolgreichen Jahre zwischen 2005 und 2008 haben einerseits FMO dazu verholfen, in neue Sphären vorzudringen (neue Investitionen regelmäßig über €1 Milliarde/Jahr). Andererseits werden klassische DFI Tätigkeitsbereiche zunehmend von privaten Investoren unterlaufen. FMO reagierte auf diese Entwicklungen mit der neu formulierten Strategie 2009-2012, welche vor allem die Additionalität der Entwicklungsbank stärken soll. Die neuen Investitionen 2009 wurden zu 50% in LICs getätigt, was den entsprechenden Anteil am gesamten Portfolio auf 40% anstiegen ließ (vgl. FMO 2010a: 5f). Auch die Konzentration auf drei Fokussektoren Finance, Energy, Housing wird als notwendige Spezialisierung wahrgenommen, um auf Basis hoher Sektorexpertise die Entwicklungseffekte zu steigern. Speziell die Fokussierung auf den Housing Sektor stößt dabei im Außenministerium auf wenig Gegenliebe, jedoch konnte sich FMO in diesem Streitpunkt durchsetzen.

Vor allem die Auseinandersetzung mit dem Projektratingtool FMOs hat gezeigt, dass sich DFIs häufig auf einem schmalen Grad bewegen. Die entwicklungspolitisch interessantesten Projekte implizieren häufig Risiken, die aus Sicht der Bank den Fortbestand der Institution gefährden würden. Das Ratingtool vermittelt den Eindruck, die finanzielle Nachhaltigkeit der Investitionen stärker zu gewichten als zum Beispiel die entwicklungspolitischen Effekte. Innerhalb der Entwicklungsbank entzieht man sich dieser Kontroverse weitgehend, indem man die beiden Komponenten als komplementär ansieht. Die gängige Überzeugung lautet: Nur ein finanziell erfolgreiches Projekt, erzeugt positive ökonomische Effekte und damit langfristig nachhaltiges Wachstum. Gleichzeitig können Projekte, die nach Ansicht der Bank mit unverhältnismäßig hohen finanziellen Risiken verbunden sind, auf Basis der Government Funds durchgeführt werden. Dieses „Schlupfloch“ ist für FMO von großer Bedeutung, da es auch Experimente mit innovativen Finanzprodukten ermöglicht.

Die unterschiedlichen Funds, die FMO im Auftrag des Außenministeriums verwaltet, sind ein Indiz für die Wichtigkeit des niederländischen Staates als Share-, aber auch als Stakeholder. Das Verhältnis wird dabei von beiden Seiten als kooperativ beschrieben. In regelmäßigen Zusammenkünften besteht die Möglichkeit, Kritikpunkte zu äußern und Policy relevante Themen zu diskutieren. Neben dem Finanz- und Außenministerium zählen vor allem große niederländische und internationale Geschäftsbanken sowie verschiedene multi- und bilaterale DFIs zu den wichtigsten Partnern der Entwicklungsbank. Lokale als auch niederländische NGOs spielen hingegen so gut wie keine Rolle. Vor allem die nahezu inexistente Monitoringarbeit durch niederländische NGOs verwundert in dieser Hinsicht. Die knappen finanziellen Ressourcen und das verhältnismäßig positive Image FMOs (z.B. im Vergleich zu Exportkreditversicherungsagenturen) führen zu einem niedrigen Kontrollniveau. FMO selbst führt das mäßige Interesse der entwicklungspolitischen Zivilgesellschaft wiederum auf die vorbildliche Transparenz der Institution zurück (siehe Abschnitt 6.3 für eine weiterführende Auseinandersetzung).

6. Evaluierung

Die Evaluierung einer Policy dient einerseits dazu, den Implementierungsprozess zu bewerten und andererseits dazu, die tatsächliche Wirkung der ergriffenen Maßnahmen zu identifizieren und anschließend in einen Kontext mit den intendierten Zielen zu stellen (vgl. Jann/Wegrich 2009: 97). Auf diese Weise können Umsetzungsprobleme und auch Zielabweichungen festgestellt werden, die wiederum zu Anpassungen im Implementierungsprozess oder auch zu einer Um- bzw. Neuformulierung der Handlungsalternativen führen können.

Je nachdem welche Ansprüche an eine Evaluierung gestellt werden, kann zwischen einer „engen“ Analyse des Policy-Outputs bzw. einer „weiten“ Analyse der Policy-Outcomes unterschieden werden. Während Erstere die Frage stellt, was Akteure tun und dafür die unmittelbaren Ergebnisse politischer Entscheidungen betrachtet, will Zweitere erkunden, was Akteure letztlich *bewirken* und untersucht daher stärker die freigesetzten Wirkungen der ergriffenen Maßnahmen (vgl. Blum/Schubert 2009: 127).

Welcher Schwerpunkt schlussendlich bei der Durchführung einer Evaluierung gesetzt wird, hängt sicher auch von der Art der Evaluierung ab. Generell wird hierbei zwischen interner und externer Evaluierung differenziert, wobei sich die Herangehensweise und die Schwerpunktsetzung dieser beiden Typen oftmals voneinander unterscheiden (vgl. ebd., 128). Die folgenden Ausführungen beschreiben zunächst die internen von FMO selbstständig durchgeführten Projektevaluierungen. In einem zweiten Schritt wird die externe Evaluierung der Entwicklungsbank durch unabhängige Gutachter erläutert. Externe Evaluierung kann jedoch auch durch Medien, NGOs oder Oppositionsparteien usw. erfolgen. Ein wichtiges Merkmal in dieser Hinsicht, ist die Transparenz einer Institution. Für gewöhnlich produzieren jene Institutionen, die sich weitgehend einer Kontrolle durch die Öffentlichkeit entziehen wollen, den gegenteiligen Effekt. Kann jedoch umgekehrt das Bild weitreichender Transparenz gewahrt bleiben, so nimmt auch das Kontrollinteresse (kritischer) Stakeholder ab. Dementsprechend widmet sich der letzte Unterpunkt dieses

Kapitels den Transparenzbemühungen FMOs bzw. konkreter, auch den festgeschriebenen Rechenschaftspflichten der Entwicklungsbank gegenüber ihren Share- und Stakeholdern.

6.1 Interne Evaluierung

Die seit 2001 existierende interne Evaluierungsabteilung FMOs hat verschiedene Aufgaben zu bewältigen. Die weitaus wichtigste betrifft sicherlich die intern durchgeführten Projektevaluierungen. Weiters sind die Mitarbeiter_innen 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 Klienten vereinbarte Action- und Management-Plans auch tatsächlich implementieren (vgl. Interview SS & JH 17.06.09).

6.1.1 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 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 2009e: 25).

Seit dem Jahr 2001 besteht ein systematischer Zugang zu Projektevaluierungen, der auf zwei Zielvorgaben beruht:

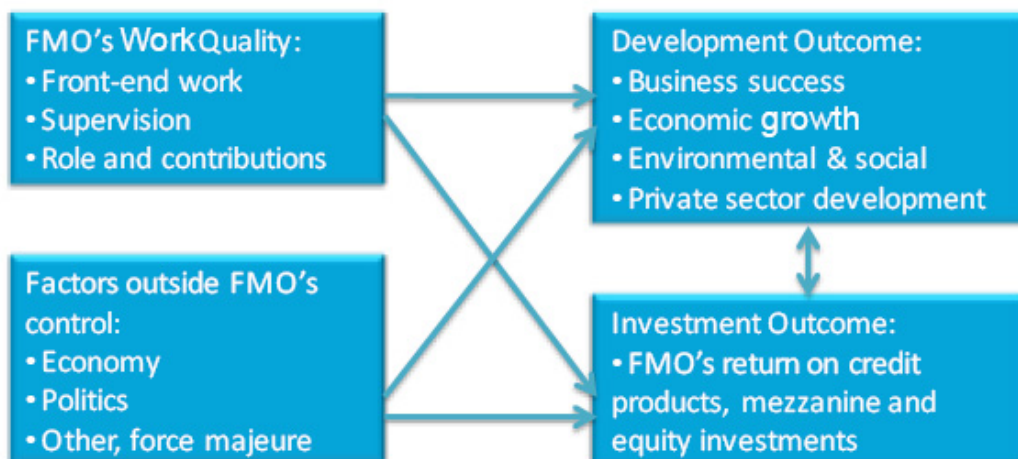
1. „To determine to what extent FMO achieves its development objectives through the activities that it finances, and to what extent this can be attributed to FMO’s work quality, so that FMO may comply with its accountability obligations towards its stakeholders; and
2. To collect and disseminate ‘lessons learned’ in individual project experiences, in order to contribute to FMO’s corporate memory and to assist in improving its future development effectiveness“ (FMO 2009f: 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 14 dargestellt. Development und Investment Ergebnisse werden, laut FMO, im Wesentlichen von der Qualität der eigenen Arbeit und Faktoren außerhalb der Kontrolle FMOs bestimmt.

Abbildung 14: **Wechselwirkung der Evaluierungsdimensionen**



Quelle: FMO (2009e): 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 Mitarbeiter_innen (aus den Investitionsabteilungen) mit der besten Kenntnis des Klienten/Projekts eine Bewertung

durch. Diese sogenannten *Draft Evaluations* werden in einem zweiten Schritt von Mitarbeiter_innen der Evaluierungsabteilung unabhängig und kritisch überprüft. Bestehen große Abweichungen in den jeweiligen Einschätzungen, so werden diese mit den relevanten Mitarbeiter_innen diskutiert. Abschließend wird die Evaluierung und Berücksichtigung neuer Erkenntnisse finalisiert und an die relevanten FMO Mitarbeiter_innen 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 2009e: 25; FMO 2009f: 3).

Das für eine Projektevaluierung auszufüllende Formular gliedert sich in sechs Abschnitte, auf die nun kurz eingegangen werden soll (vgl. FMO 2009f: 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/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 Mitarbeiter_innen ihre Monitoringaufgaben erfüllt? Konnte die E&S Performance des Klienten 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 Mitarbeiter_innen 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).

6.1.2 Annual Evaluation Report

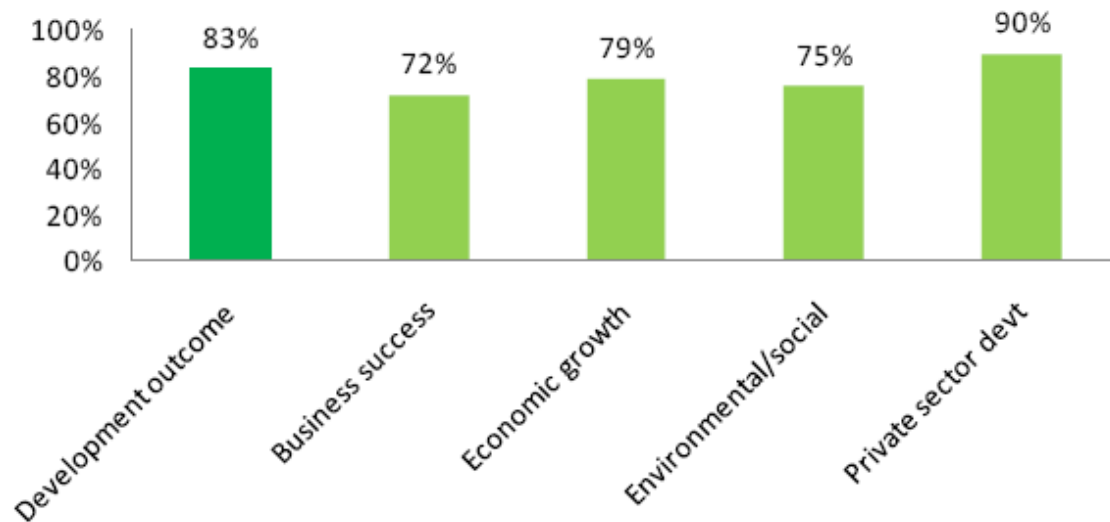
Der jährlich von der Evaluierungsabteilung ausgearbeitete Annual Evaluation Report (AER) soll die in den einzelnen Projektevaluierungen gefundenen Ergebnisse zusammenführen und mit jenen vorhergehender Jahre vergleichen. Gleichzeitig sollen wiederkehrende Schemata herausgearbeitet und darauf aufbauende 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 Klientenvertraulichkeit, wird der AER auch der Öffentlichkeit (via FMO Web) zur Verfügung gestellt (vgl. FMO 2009f: 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 2009e: 6). FMO schließt aus diesen Daten, dass eine starke Korrelation zwischen dem Eintreten entwicklungspolitischer Effekte und guten Renditen für die Entwicklungsbank besteht⁷⁶.

Auch die isolierte Betrachtung der Development Outcomes zeigt für den Evaluationszeitraum 2001-2003 äußerst erfreuliche Ergebnisse. Vom ausgewählten 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 15 zeigt die Ergebnisse der einzelnen Indikatoren für die Periode 2001-2003.

⁷⁶ Auch der Evaluierungszeitraum 2002-2004 ergibt ähnliche Ergebnisse: Good Development Outcome (81%) und Good Investment Outcome (73%) (vgl. FMO 2010: 28).

Abbildung 15: **Development Outcome Indikatoren (FMO-A finanzierte Projekte 2001-2003)**



Quelle: FMO (2009e): 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 Mitarbeiter_innen 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 2009e: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 Mitarbeiter_innen 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“ (Interview SL 18.06.09). 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.

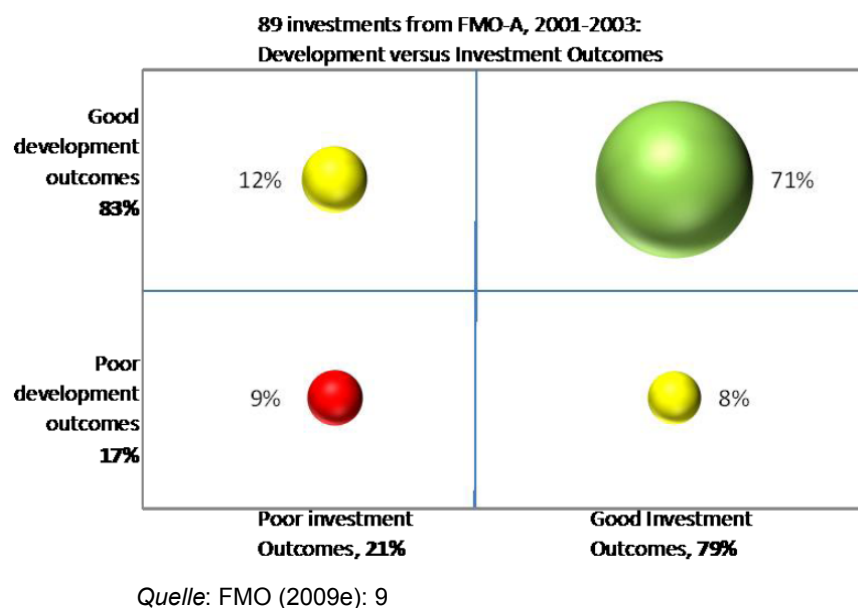
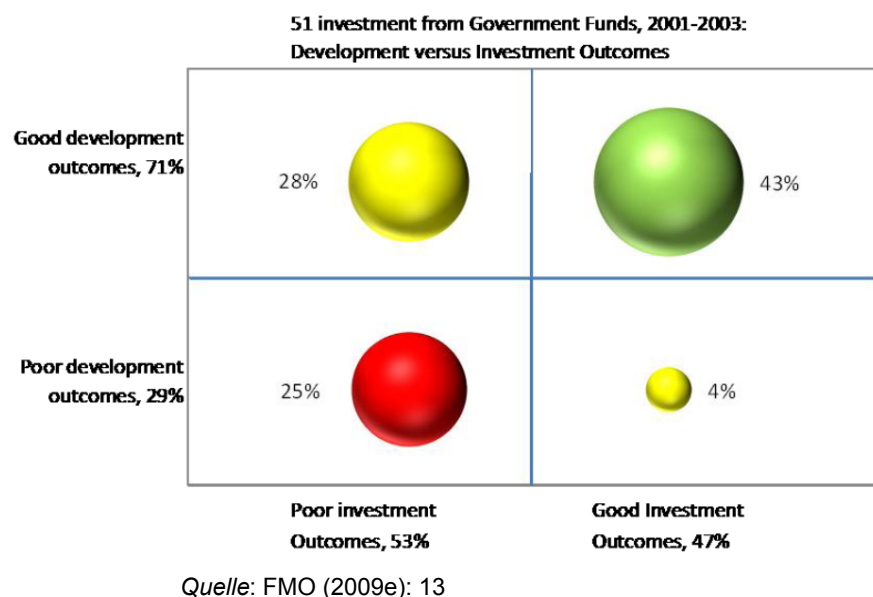


Abbildung 16:
Evaluationsergebnisse
FMO-A Investitionen
(2001-2003)

Abbildung 17:
Evaluationsergebnisse
Government Funds
Investitionen
(2001-2003)



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 produzieren⁷⁷. Interessanterweise schneiden GF Projekte auch in Bezug auf Development Outcomes schlechter, als FMO-A Projekte (71% gegenüber 83%), ab (vgl. FMO 2009e: 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 dafür, dass Investitionsvolumen als Leitindikator für die Projektauswahl teilweise hinter sich zu lassen und ergänzend das neue Development Effectiveness Framework einzuführen (vgl. ebd., 11).

6.2 Externe Evaluierung

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

⁷⁷ 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 2009e: 12).

BankTrack⁷⁸, 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. Interview WW 22.06.09).

6.2.1 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 Consulting Unternehmens Capgemini durchgeführt. Der Abschlussbericht⁷⁹ 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 hatte⁸⁰ (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

⁷⁸ 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).

⁷⁹ Nur auf Niederländisch publiziert.

⁸⁰ Dabei muss erwähnt werden, dass die Evaluierung 2004 im Unterschied zu jener 2009 keine Projektuntersuchungen vor Ort (in den Entwicklungs- und Schwellenländern) beinhaltete.

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" (Interview SL 18.06.09).

Aus der 2008 EU-weit ausgeschriebenen Evaluierung ging das spanische Consulting Unternehmen DFC Group als Sieger hervor⁸¹. 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 Mitarbeiter_innen 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. Interview AB & SS 17.06.09).

6.2.2 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).

⁸¹ Im Mai 2010 war der Draft Evaluation Report der DFC Group zwar schon an FMO und das Außenministerium übermittelt, jedoch noch nicht öffentlich zugänglich.

6.3 Transparenz

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 Code⁸². Andererseits übernehme FMO im Zusammenhang mit den Klienten 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. Interview AB & SS 17.06.09). 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 besitzen⁸³. 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

⁸² 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).

⁸³ Das Parlament richtet seine Fragen vorwiegend an den Entwicklungsminister. Die Vorsitzende eines großen niederländischen Gewerkschaftsbundes (Federatie Nederlandse Vakbeweging, FNV) ist im Aufsichtsrat vertreten.

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 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 Mitarbeiter_innen 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 Klienten, 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 Klienten, 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 Institution⁸⁴.

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.⁸⁵ 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 Tabaksblat Code entscheidet der Aufsichtsrat jährlich über die Vergütung des 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

⁸⁴ 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).

⁸⁵ Britische Medien äußerten wiederholt Kritik an den unverhältnismäßig hohen Bonuszahlungen für den CEO der CDC (vgl. Gössinger/Hammler 2010).

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 (vgl. FMO 2010a: 38f).

6.4 Conclusio Evaluierung & Transparenz

Die Ausführungen zum Themenkomplex Evaluierung haben gezeigt, dass zwischen interner und externer Evaluierung durchaus Unterschiede bestehen. 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 zusammengefassten Ergebnisse der Projektevaluierungen scheinen die Arbeit der Entwicklungsbank zu bestätigen. Bei 71% der evaluierten Projekte ergibt sich eine Win-Win Situation, also gute Development Outcomes bei gleichzeitig gutem Investment Outcome für FMO. Wie auch schon zuvor beschrieben, korrespondieren diese Ergebnisse mit der starken Anlehnung an das PSD-Konzept innerhalb der Entwicklungsbank. Die Überzeugung, dass nachhaltige Entwicklung nur durch Förderung des Privatsektors langfristig gewährleistet werden kann, spiegelt sich in der Bewertung des 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.

Auch die externe Evaluierung FMOs kann als Impactanalyse angesehen werden. In diesem Fall interessiert sich der niederländische Staat konkret für die Effekte, die durch die

Tätigkeiten der DFI erzielt werden. Die Entwicklungsbank hat über einen längeren Zeitraum finanzielle Zuschüsse erhalten und verwaltet darüber hinaus Funds im Auftrag des Außenministeriums. FMO ist somit aus Sicht der niederländischen Regierung das wichtigste Instrument zur Implementierung der eigenen PSD-Strategie bzw. allgemeiner formuliert, zur Erreichung des MDG 1. Gegebenenfalls muss sich die Regierung gegenüber dem Parlament für die aufgewendeten Mittel verantworten. Um dieser Pflicht nachzukommen, ist es daher speziell für den Entwicklungsminister entscheidend, zu wissen welche Effekte die Tätigkeiten FMOs erzeugen. In diesem Kontext zeigt sich bereits die an anderer Stelle angesprochene begrenzte Steuerungsfähigkeit der Politik (Output und Outcome sind selten deckungsgleich). Ob der zuständige Minister in Hinblick auf die Entwicklungsbank in Erklärungsnot gerät, hängt von der Umsetzung der Policy durch FMO und letztlich auch von der Transparenz der Institution ab.

FMO selbst sieht sich als äußerst transparentes Unternehmen. Dies betreffe sowohl die interne Organisation als auch sämtliche Kontakte zu Klienten und Partnern. Der Umstand, dass FMO keine Außenstellen betreibt, wird in diesem Zusammenhang als positiv bewertet. Dies mache die interne Kommunikation und Entscheidungsfindung transparenter und damit leichter kontrollierbar. Die beiden Hauptkontrollorgane sind die Hauptversammlung der Shareholder und der Aufsichtsrat. Innerhalb der Bank wird vor allem darauf hingewiesen, dass die Zusammensetzung des Letzteren die Interessen verschiedener Stakeholder berücksichtigt. Aufgrund der seltenen Anfragen seitens niederländischen NGOs an FMO, geht Ammarens Bruggenkamp davon aus, dass die Entwicklungsbank als weitgehend transparent empfunden wird (vgl. Interview AB & SS 17.06.09). Wiert Wiertsema von der FMO Both Ends führt in diesem Kontext vor allem Ressourcenmangel als Grund an. NGOs, die sich auf die Monitoringarbeit konzentrieren, müssten bei ihrer Arbeit selektiv vorgehen und Prioritäten setzen. Dies bedeute nicht, dass die Tätigkeiten FMOs als völlig unproblematisch angesehen werden, sondern vielmehr, dass anderen Akteuren größeres Misstrauen entgegengebracht wird. Weiters wird das Engagement FMOs, sich am Entwicklungsdiskurs in den Niederlanden zu beteiligen, von Wiertsema als positiv bewertet (vgl. Interview WW 22.06.09).

Die Publikationspolitik FMOs kann für gewisse Bereiche als umfangreich beschrieben werden, für andere wiederum als mangelhaft. Auf der Website der Bank finden sich neben den jährlich publizierten Jahresberichten und Evaluierungsberichten, eine Vielzahl von Dokumenten zur Arbeitsweise (Informationen zu Fokussektoren, Finanzierungsprodukten, kurzer Abriss des Projektratingtools etc.) der Entwicklungsbank. Auch rechtliche Dokumente (Statuten der Bank, Vertrag zwischen FMO und dem Staat, etc.) können abgerufen werden. Genauere Informationen zu den einzelnen Finanzierungsprojekten der Entwicklungsbank

sucht man jedoch vergeblich. Teilweise lässt FMO Informationen durchsickern (z.B. im Evaluierungsbericht), die Auswahl und der Detaillierungsgrad werden jedoch von der Bank selbst bestimmt. Die Entwicklungsbank beruft sich in diesem Kontext auf die Vertraulichkeitspflichten den eigenen Klienten gegenüber. Dieses „Killerargument“ führt dazu, dass eine effektive Kontrolle der DFI durch zivilgesellschaftliche Gruppen nahezu unmöglich wird, bzw. der benötigte Ressourcenaufwand ein Hindernis für interessierte NGOs darstellt. Die Frage nach den tatsächlichen, langfristigen Effekten abseits der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Generierung von Steuereinnahmen, bleibt somit weitgehend unbeantwortet.

7. Schlussbetrachtung

Dieses letzte Kapitel der vorliegenden Forschungsarbeit gliedert sich in drei Abschnitte. Am Beginn steht eine tabellarische Auflistung zentraler Merkmale der niederländischen Entwicklungsbank. Diese Form der Darstellung wurde gewählt, um die detaillierten Auseinandersetzungen der vorhergehenden Kapitel kompakt und übersichtlich zu rekapitulieren. Die einzelnen behandelten Kriterien leiten sich dabei aus den in der Einleitung aufgeworfenen Forschungsfragen ab.

In den darauffolgenden Schlussfolgerungen werden die Forschungsergebnisse diskutiert. Um den „comperative merit“ der vorliegenden Studie zu unterstreichen, werden auf Basis der im Zuge der Forschung gewonnenen Erkenntnisse Hypothesen formuliert. Letztere sind allgemein (also nicht konkret auf FMO bezogen) gehalten, um ein höheres Abstraktionsniveau zu erreichen. Dabei ist sich der Autor bewusst, dass der Generalisierbarkeit der Hypothesen aufgrund des Forschungsdesigns (Einzelfallstudie) Grenzen auferlegt sind.

Den Abschluss dieser Conclusio bildet ein Ausblick ergänzt um Policy-Empfehlungen, welche aus den Forschungsergebnissen abgeleitet werden. Dabei wird der Schwerpunkt auf notwendige Veränderungen gelegt, die die Entwicklungsbanken, aus der Sicht des Autors, näher an ihre idealtypische Zielsetzung heranführen sollen.

Die nun folgenden Tabellen sollen nicht zuletzt auch den Vergleich mit den Forschungsergebnissen der anderen, im Zuge dieses Forschungsprojekts durchgeführten, Fallstudien erleichtern.

7.1 Tabellarischer Überblick der Forschungsergebnisse

	Politikfeld		Grundlagen	
	EZA	PSD	Juristische Form	Struktur & Aufgaben
	<p>Die Anfänge der niederländischen EZA (1949) korrespondieren zeitlich mit dem Dekolonisationsprozess auf dem indonesischen Archipel und können als zaghaft beschrieben werden. Seit 1965 existiert ein "Junior-Minister" (<i>Minister ohne Portfolio</i>) im Außenministerium, zuständig für die Entwicklungsagenden. Mit Beginn der 1960er Jahre erfuhren die privatwirtschaftlichen Interessen innerhalb der Entwicklungspolitik eine erste Blütephase. Vor allem die gezielte Lobbyismuserbeit der großen Arbeitgeberverbände ließ den Anteil gebundener Entwicklungsgelder (<i>tied aid</i>) bis Anfang der 1970er Jahre auf 90% steigen. In Folge entwickelte sich eine Politik der Wellenbewegungen, mit abwechselnder Betonung humanitärer und ökonomischer Überlegungen. Die Entwicklung seit Anfang der 1990er Jahre zeigt einen Bedeutungsgewinn des PSD Konzepts. Viele der angewendeten PSD Instrumente zielen (zumindest indirekt) auf eine Beteiligung des niederländischen Privatsektors ab.</p>	<p>Bereits gegen Ende der 1960er Jahre wurden von der Regierung erste Instrumente zur Förderung niederländischer Investitionen in Entwicklungsländern beschlossen. In den darauffolgenden Jahrzehnten wuchs die Zahl der Instrumente, aber auch die der durchführenden Organisationen an. Dies stieß beim niederländischen Privatsektor (PS) vor allem ab Mitte der 90er Jahre auf zunehmende Kritik. Die DAC Peer Review der Niederlande (2001) kritisierte hingegen, dass die bestehenden Instrumente weniger den lokalen, als dem niederländischen Privatsektor zugute kommen. Seither wird in verschiedenen Policy-Dokumenten auf die Bedeutung von PSD im Kontext von Armutsbekämpfung hingewiesen. Die Schaffung eines förderlichen Investitionsklimas und <i>pro-poor growth</i> Elemente dominieren in der offiziellen PSD-Strategie. Auf Ebene der Instrumente und Programme ist jedoch weiterhin eine Ausrichtung am niederländischen PS feststellbar.</p>	<p>Die niederländische Entwicklungsbank (1970 gegründet) ist ein privates Unternehmen (<i>private limited company</i>) an dem der Staat mit 51% beteiligt ist. Weitere Anteilseigner sind große niederländische Banken (42%) sowie Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und individuelle Investoren (insg. 7%). Nach Erfüllung sämtlicher Kriterien erhielt FMO im März 2008 von der niederländischen Zentralbank die offizielle Banklizenz und ist damit im Unterschied zu vielen anderen DFIs tatsächlich eine Bank.</p>	<p>FMO ist in über 80 Entwicklungs- und Schwellenländern aktiv. Das Investitionsportfolio betrug mit Jahresabschluss 2009 €4.6 Milliarden. Sämtliche Aktivitäten FMOs werden vom Hauptsitz des Unternehmens, in Den Haag, aus gesteuert. Regionale Außenstellen sind nicht vorhanden. Der Fokus der Bank liegt auf der Bereitstellung "innovativer" (<i>long-term; high risk finance</i>) Finanzdienstleistungen für aufstrebende Unternehmen in Entwicklungs- und Schwellenländern. Enge Kooperation mit verschiedenen Ministerien ermöglicht es FMO, höhere Risiken zu akzeptieren als private Investoren.</p>

Investitionspolitik				
	Definition von Entwicklung	Prinzipien	Finanzprodukte	Private Equity Funds
	<p>Auftrag und auch vorrangiges Ziel der Entwicklungsbank ist die Förderung bzw. Stärkung des Privatsektors in Entwicklungsländern. In den Augen FMOs stellt die Entwicklung eines florierenden privaten Sektors langfristig die nachhaltigste Form von Entwicklungszusammenarbeit dar. Private Sector Development generiere anhaltende ökonomische und soziale Entwicklung und steigere langfristig die Lebensqualität der betroffenen Menschen.</p> <p>Schwieriger ist es, die tatsächlichen entwicklungspolitischen Effekte der eigenen Tätigkeiten nachzuweisen. Die starke Orientierung am Investitionsvolumen (<i>Development Impact Indicator</i>) wurde von FMO teilweise aufgegeben, um den Beitrag der Entwicklungsbank zu nachhaltiger Entwicklung auf transparentere Art und Weise darzustellen (<i>Development Effectiveness Framework</i>).</p>	<p>Gemäß dem Vertrag zwischen FMO und dem niederländischen Staat beruht die Arbeit der Entwicklungsbank auf drei Policy Prinzipien:</p> <p>(1) FMO versucht den Kapitalfluss in Richtung der eigenen Zielgruppe zu maximieren (private Investoren anlocken).</p> <p>(2) FMO agiert in Bereichen die für private Investoren uninteressant (zu riskant bzw. nicht rentabel) sind und daher vom Markt nicht bedient werden.</p> <p>(3) FMO garantiert die Beachtung ökologischer und sozialer Standards sowie Good Governance und fördert dieselbigen nach Möglichkeit.</p> <p>Auf der Suche nach einer Balance zwischen finanzieller Rentabilität und entwicklungspolitischen Effekten orientiert sich FMO entlang dieser Prinzipien. Um das Fortbestehen der Institution zu garantieren, werden die Finanzdienstleistungen nur zu marktüblichen Konditionen angeboten.</p>	<p>Die von FMO bereitgestellten Finanzprodukte orientieren sich an den Bedürfnissen der Klienten. Je nach individuellem Bedarf werden maßgeschneiderte Finanzierungspakete zusammengestellt. Die angebotenen Finanzprodukte umfassen sowohl gewöhnliche Darlehen und Garantien, als auch verschiedene Formen der Mezzanine-Finanzierung und Equity Investitionen.</p> <p>Idealerweise tritt FMO als Nischenakteur auf: in Ländern und Bereichen, die durch einen schwach ausgeprägten Finanzsektor gekennzeichnet sind. Durch die Forcierung innovativer Finanzierungslösungen (z.B. Lokalwährungskredite) können auch Klienten bedient werden, die prinzipiell einen schlechten Zugang zu Finanzdienstleistungen haben.</p>	<p>Unternehmensbeteiligungen (<i>equity investments</i>) machen ca. 21% des gesamten Investitionsportfolios FMOs aus. Der überwiegende Anteil der Beteiligungen wird über Private Equity Funds realisiert. Equity Investments implizieren ein höheres Risiko als andere Investitionen, haben aber gleichzeitig das Potenzial guter Renditen. Aus diesem Grund sind sie laut FMO für DFIs besonders attraktiv. Das verhältnismäßig hohe Risiko wird mit hohen Rentabilitäts-erwartungen abgegolten. FMO investiert bevorzugt in PEFs von etablierten Fund-Management Firmen. Gemeinsam werden auch <i>co-investments</i> durchgeführt. Für die Zukunft plant FMO verstärkt selbst als Management Firma von eigens aufgesetzten PEFs zu fungieren.</p>

Projektauswahl				
	Länderstrategie	Sektorstrategie	Außenwirtschaftsförderung	Investmentverfahren
	<p>Die Entwicklungsbank hat keine festgeschriebene Länderstrategie. Der Vertrag zwischen dem niederländischen Staat und FMO gibt das Ziel vor, wonach 35% des Portfolios in Low Income Staaten investiert werden sollen. Low und Lower Middle Income Staaten sollen weiters gemeinsam mindestens 70% des Portfolios ausmachen. Die aktuelle Strategie der Entwicklungsbank sieht ein verstärktes Engagement FMOs in den ärmsten Regionen der Erde vor. Auf diesem Weg soll einerseits die bisher unerreichte 35% Marke realisiert werden. Andererseits sollen neue Tätigkeitsfelder erschlossen werden, da vor allem in Schwellenländern genügend privates Kapital vorhanden ist. Seit 2009 werden aus diesem Grund keine neuen Investitionen in Russland, Brasilien, Mexiko und Kasachstan getätigt.</p>	<p>Die internen Projektevaluierungen FMOs haben gezeigt, dass Investitionen in den Fokussektoren die größten entwicklungspolitischen Effekte erzeugen. Aus diesem Grund entschloss sich FMO die Unterteilung der Investment Abteilung nach regionalen Gesichtspunkten aufzugeben und stattdessen das <i>Front Office</i> nach Fokussektoren zu unterteilen. Die ausgewählten Sektoren, <i>Finance</i>, <i>Energy</i> und <i>Housing</i>, sind in den Augen FMOs besonders entwicklungsrelevant. Wichtigster Sektor ist mit Abstand der Finanzsektor (über 50% des Portfolios). Innerhalb der Entwicklungsbank ist man davon überzeugt, dass sich die gesteigerte Sektorexpertise positiv auf die Klienten der Bank auswirken werde. Weiters wird angemerkt, dass die ausgewählten Sektoren gute Renditen erwarten lassen und somit den Fortbestand FMOs, sowie der Partnerinvestoren und in letzter Instanz auch der Klienten gewährleisten. Das Außenministerium sieht den Fokus auf Wohnbau (<i>Housing</i>) kritisch und würde demgegenüber ein Engagement im Landwirtschaftssektor gutheißen.</p>	<p>Im Jahr 1977, sieben Jahre nach Gründung der Bank, wurde jene Bedingung fallengelassen, die vorschrieb, dass FMO nur Investitionen mit niederländischer Beteiligung finanzieren dürfe. Heute sind die Beziehungen FMOs zur niederländischen Unternehmenslandschaft wenig bedeutend. Im Auftrag des Wirtschaftsministeriums verwaltet FMO den <i>Fund Emerging Markets</i> (FOM). Im Falle der Absenz privater Kapitalgeber können sich niederländischen Unternehmen, die in Entwicklungsländern investieren wollen an FMO wenden. Das Portfolio FOMs beträgt ca. 2-2,5% des gesamten Investitionsportfolios FMOs. Prinzipiell kann gesagt werden, dass niederländische Banken wesentlich wichtigere Kooperationspartner FMOs sind als niederländische Unternehmen mit Außenwirtschaftsorientierung.</p>	<p>Innerhalb der Entwicklungsbank sind die Investment Officers (IOs) für die Suche nach potenziellen Projekten zuständig. In einem ersten Schritt werden Projektanträge gegen festgeschriebene Ausschlusskriterien (<i>exclusion list</i>) geprüft. Die durchzuführende vorab Prüfung soll die mit dem Projekt verbundenen finanziellen, ökologischen und sozialen Risiken abschätzen. Je nach Kategorisierung des Projekts wird anschließend eine gestraffte bzw. vollständige Untersuchung, zur Feststellung der tatsächlichen Risiken, durchgeführt. Projekte die hohe finanzielle Risiken für die Bank implizieren, verlangen die Konsultierung des Management Boards.</p>

Ratingtool (Scorecard)				
	Anwendungsbereiche	Aufbau	Vorteile	Nachteile
	<p>Die Scorecard Methode wird 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 Scorcard zur Anwendung.</p>	<p>Die verschiedenen Scorecards bestehen aus jeweils drei Untersuchungsblöcken – (1) <i>Company Risk</i>, (2) <i>Development Impact</i> und (3) <i>Facility Risk</i>. Auf Basis unterschiedlicher Indikatoren wird zunächst (1) die finanzielle Stabilität des Klienten bewertet und nach den potenziellen ökologischen und sozialen Risiken gesucht. Als Zweites sollen (2) die entwicklungspolitischen Effekte der Investitionen beurteilt werden. Dazu gehören die ökonomischen Effekte auf identifizierte Share- und Stakeholder. Weiters wird untersucht, ob der Klient seine ESG Performance verbessern kann, bzw. gewillt ist, dies zu tun (teilweise mit Unterstützung FMOs). Ebenso wird bewertet, ob das Projekt zu den Nachhaltigkeitsprioritäten (CSPs) der Entwicklungsbank beiträgt und welchen Beitrag FMO selbst aus entwicklungspolitischer Perspektive leistet (<i>Additionality</i> etc.). Zuletzt werden (3) die mit der Investition verbundenen finanziellen Risiken für FMO bewertet.</p>	<p>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 <i>Development Impacts</i>) 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. 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 <i>an sich</i> nachhaltig sind.</p>	<p>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. Portfolioweite Zielwerte für Indikatoren, wie <i>Additionality</i> oder die CSPs, könnten das Bewusstsein der Investment Officer für Entwicklungseffekte schärfen.</p>

Stakeholder				
	Außenministerium	Staatl. Akteure & Parlament	Unternehmen	NGOs
	<p>Der dem Außenministerium angehörende Entwicklungsminister, bzw. das von ihm geleitete Generaldirektorat für Internationale Zusammenarbeit (DGIS), kann als wichtigster Stakeholder der Entwicklungsbank angesehen werden. Im Außenministerium sieht man FMO als Instrument zur Erreichung der Verpflichtungen in Bezug auf das MDG 1. Die sogenannten <i>Policy Meetings</i> dienen dazu, die Agenda des Entwicklungsministers mit der von FMO praktizierten Policy abzustimmen. Dieser Prozess ist als Dialog zu verstehen, der nicht zwangsläufig dazu führt, dass FMO zu 100% in Einklang mit den Vorstellungen des Ministeriums agiert (siehe Sektorstrategie). Von großer Bedeutung, auch für das operative Geschäft FMOs, sind die im Auftrag des Ministeriums verwalteten Government Funds.</p>	<p>Neben dem Außenministerium gehören auch das Finanz- und das Wirtschaftsministerium zu den Stakeholdern FMOs. Das Finanzministerium tritt als der tatsächliche staatliche Eigner der Beteiligung an FMO auf und legt sein Hauptaugenmerk auf die finanzielle Stabilität und Kontinuität der Entwicklungsbank (siehe staatliche Garantie). Das Wirtschaftsministerium wiederum kooperiert mit FMO, in der gemeinsamen Bestrebung niederländische Unternehmen bei Auslandsinvestitionen zu unterstützen. Formelle Auskunftspflichten FMOs gegenüber dem Parlament existieren nicht. Die Parlamentarier_innen können jedoch Fragen an den Entwicklungsminister (mit Bezug auf FMO) richten.</p>	<p>Im Unterschied zu anderen bilateralen DFIs ist für FMO die Kooperation mit der eigenen Unternehmenslandschaft ein überschaubarer Teil der Geschäftstätigkeit. Sämtliche von FMO auf eigene Rechnung durchgeführten Investitionen haben keinerlei Auflagen, die Beteiligung niederländischer Unternehmen betreffend. Umgekehrt ist eine solche Beteiligung jedoch kein Ausschlussgrund. Im Bereich der Exportförderung sind andere Player, wie beispielsweise Atradius DSB (Exportkredit-Versicherung) wesentlich aktiver. Als häufige Kooperationspartner treten große niederländischen Banken sowie weiteren international agierenden Banken und DFIs auf, wenn beispielsweise gemeinsame Finanzierungskonsortien gebildet oder Private Equity Funds aufgesetzt werden.</p>	<p>Die Niederlande verfügt über eine breitgefächerte, gut organisierte NGO-Landschaft. Neben den vier großen NGOs mit entwicklungspolitischem Background (zwei davon mit konfessionellem Hintergrund) besteht eine Vielzahl an kleinen spezialisierten Akteuren. Umso verwunderlicher ist es, dass die Aktivitäten FMOs auf so gut wie kein Interesse stoßen. Zwei Gründe scheinen für diesem Zusammenhang ausschlaggebend zu sein: (1) Wenige NGOs widmen sich ausschließlich der Monitoringarbeit. (2) Jene, die dieser Tätigkeit nachgehen konzentrieren sich im Kontext begrenzter Ressourcen auf als problematischer eingeschätzte Player im Bereich der Entwicklungsfinanzierung.</p>

	Evaluierung		Transparenz	
	Interne Evaluierung	Externe Evaluierung	Selbstbild	Fremdbild
	<p>Seit dem Jahr 2001 existiert innerhalb FMOs eine kleine Evaluierungsabteilung (2-3 Mitarbeiter_innen), die auf Basis eines standardisierten Ansatzes Projektevaluierungen durchführt. Prinzipiell werden Investitionen fünf Jahre nach ihrer Tätigkeit evaluiert. Jene mit kürzerer Laufzeit werden zum Zeitpunkt der Beendigung evaluiert. Seit 2008 wird auf Grund der großen Anzahl an Projekten eine Stichprobe gezogen und analysiert. Die Projektevaluierungen verfolgen im Wesentlichen zwei Ziele: Einerseits soll geklärt werden, in welchem Ausmaß FMO durch die getätigten Investitionen die eigenen Entwicklungsziele erreicht und inwieweit dies auf die Qualität der Arbeit FMOs zurückzuführen ist. Andererseits sollen Erfahrungen, <i>lessons learned</i>, generiert werden, um die Arbeit der Entwicklungsbank in Zukunft zu verbessern. Die Projektevaluierungen basieren demnach auf drei Dimensionen. (A) <i>Development Outcome</i>, (B) <i>FMO's Investment Outcome</i>, (C) <i>FMO's Work Quality</i>. Die gesammelten Ergebnisse der einzelnen Projektevaluierungen fließen jährlich in den <i>Annual Evaluation Report</i> ein.</p>	<p>Der Vertrag zwischen FMO und dem niederländischen Staat hält fest, dass das Übereinkommen alle 5 Jahre einer Evaluierung unterzogen werden soll. Vom Evaluator vorgeschlagene Abänderungen, die Arbeitsweise FMOs betreffend, haben jedoch keinerlei verpflichtenden Charakter. Die Evaluierung wird gemeinsam vom Finanz- und vom Außenministerium ausgeschrieben, welche in Folge ein externes Consulting-Unternehmen mit der Arbeit beauftragen. Die letzte Evaluierung 2004 legte ihren Fokus auf Governance-Aspekte innerhalb der Bank. Demgegenüber untersucht die aktuelle (2008/09) Evaluierung, inwiefern FMO ein geeignetes Instrument zur Umsetzung der niederländischen Entwicklungspolitik ist. Der abschließende Evaluierungsbericht wird vom Entwicklungsminister mit einem Kommentar versehen und an das Parlament weitergeleitet.</p>	<p>FMO sieht sich selbst als äußerst transparente Institution. Dies sei vor allem auf die klaren und kurzen Entscheidungs- und Kommunikationswege innerhalb der Bank zurückzuführen. Die institutionelle und operative Eigenständigkeit wird als Basis für die professionelle interne Arbeitsweise gesehen. Weiters spreche die Zusammensetzung des Aufsichtsrates für den aktiven Zugang FMOs zum Thema Transparenz. Neben wichtigen Shareholdern, sind auch Repräsentanten wichtiger Stakeholder vertreten. In diesem Kontext verwundert die Absenz eines/einer Regierungsvertreter_in in diesem Gremium. Als weiteres Zeichen für die ausgeprägte Transparenz wird das mangelnde Interesse zivilgesellschaftlicher Gruppen an den Tätigkeiten FMOs gewertet. Interessanterweise, so FMO, würden verwandte Organisationen wie zum Beispiel die IFC wesentlich kritischer betrachtet.</p>	<p>An dieser Stelle muss vorausgeschickt werden, dass FMO in der niederländischen NGO Landschaft zwar bekannt ist, die Tätigkeiten der Bank jedoch nicht näher verfolgt werden. Dieser Umstand führt dazu, dass von Seiten der Zivilgesellschaft so gut wie keine Problematisierung der Arbeit FMOs stattfindet. Als Grund wird nicht primär (wie von FMO vermutet) die ausgezeichnete Transparenz der Entwicklungsbank angegeben, sondern vielmehr Ressourcenmangel auf Seiten der NGOs. Gleichzeitig wird FMO jedoch attestiert, über größere EZA-Expertise zu verfügen als andere Player im Politikfeld Entwicklungsfinanzierung. Die beschriebene Konstellation hat zur Folge, dass die niederländische Entwicklungsbank oftmals durch das Raster fällt, wenn es darum geht, einzelne Institutionen einem genaueren Monitoring zu unterziehen.</p>

Finanzielle vs. entwicklungspolitische Nachhaltigkeit: Selbst- (S) & Fremdbild (F)				
	Additionality (S)	Additionality (F)	Catalysis (S)	Catalysis (F)
	<p>Additionality ist eines der Kernprinzipien FMOs, an denen sich die Entwicklungsbank in Bezug auf das Investitionsgeschäft orientiert. Die neue Strategie (2009-2012) sieht vor, die Additionalität FMOs durch verschiedene Maßnahmen zu stärken. Dazu gehören der verstärkte Fokus auf Low und Low Middle Income Länder, die Konzentration auf die drei Fokussektoren, sowie die vermehrte Katalysierung privater Investoren. Weiters ist das Additionalitätsprinzip in Zusammenhang mit der Projektauswahl (<i>Role FMO</i>) bedeutend. Beispielsweise die Bereitstellung schlecht verfügbarer Finanzprodukte, an Klienten mit hohem Risiko, idealerweise in Low Income Ländern. Um die Additionality der Investitionen zu steigern wird an der Formulierung eines Zielwerts gearbeitet. Durch die Ergreifung solcher und ähnlicher Maßnahmen soll gewährleistet werden, dass FMO ihrem Anspruch als Entwicklungsbank auch in Zukunft gerecht wird.</p>	<p>Das Additionalitätsprinzip steht repräsentativ für den Widerstreit, in dem sich Entwicklungsbanken oft wiederfinden. Einerseits sollen keine Investitionen getätigt werden, die auch private Marktteilnehmer wahrnehmen würden, andererseits sollen die eingegangenen Risiken keine Gefahr für den Fortbestand der Institution darstellen. In der offiziellen Kommunikation wird, wenig verwunderlich, der additionaler Charakter der Investitionen stets betont. Innerhalb der Bank gibt es jedoch auch Stimmen, die eingestehen, dass Entwicklungsbanken nicht immer die Rolle des einzigen Financiers inne haben. Vielmehr handelt es sich bei den angebotenen Finanzierungen um <i>proper funding</i>, also Finanzierungen zu vorteilhaften Konditionen (längere Laufzeiten, Quasi-Eigenkapital etc.). Im Außenministerium sieht man die Rolle FMOs in Bezug auf Additionalität durchaus kritisch. Vor allem im Zeitraum zwischen 2004 und 2008 (Jahre hoher Liquidität) habe es FMO verabsäumt, angemessene Risiken einzugehen und in die ärmsten Regionen der Welt vorzudringen. Die Finanzkrise habe gezeigt, dass ebendiese Regionen langfristig sogar weniger riskant seien als die boomenden Schwellenmärkte.</p>	<p>Ein weiteres Handlungsprinzip der Entwicklungsbank lautet in Verbindung zur eigenen Investitionstätigkeit privates Kapital zu mobilisieren. FMO weist in diesem Zusammenhang auf den guten Ruf der Bank als vertrauenswürdiger Finanzierungspartner hin. Diese Reputation ermögliche es FMO, weitere Investoren für geplante Investitionen zu gewinnen. In Finanzierungskonsortien übernimmt FMO häufig die weniger gesicherten Positionen um privates Kapital anzulocken. Zur Berechnung der katalytischen Effekte FMOs wird die Investitionssumme der Entwicklungsbank in Relation zu den von privaten Investoren bereitgestellten Mitteln gesetzt. Kapital, das von anderen DFIs beigesteuert wird, fließt nicht in die Berechnung ein. Katalytische Effekte entstehen jedoch auch auf indirektem Wege. Finanzierungen in Form von Beteiligungskapital (Equity) ermöglichen dem Klienten, laut Ansicht FMOs, beispielsweise die Lukrierung des Zehnfachen der Investmentsumme in Form von Fremdkapital.</p>	<p>Man kann darüber streiten, ob Additionalität und Katalysierung einander widersprechen oder nicht. Im Detail können Argumente für beiden Seiten gefunden werden. Idealerweise bietet FMO ein Finanzprodukt, das in dieser Form von keinem anderen Marktteilnehmer angeboten wird. Gleichzeitig sollen möglichst viele private Investoren dazu motiviert werden sich an der Finanzierung zu beteiligen. Diese Konstellation erfordert ein Engagement in Nischenbereichen, die den verschiedenen Ansprüchen an eine Entwicklungsbank gerecht werden. Investitionen in Private Equity Funds, die bereits über eine große Anzahl privater Investoren verfügen, sind beispielsweise weder additional noch besonders katalytisch. Eine wichtige Rolle wird DFIs demgegenüber während Finanzkrisen zuerkannt. Kreditklemmen und ähnliche Barrieren können durch das Engagement von Entwicklungsbanken abgeschwächt werden. Anstelle sich, wie andere Investoren, zurückzuziehen, bleiben DFIs den betroffenen Märkten erhalten.</p>

Finanzielle vs. entwicklungspolitische Nachhaltigkeit: Selbst- (S) & Fremdbild (F)	
Entwicklungspolitische Effekte (S)	Entwicklungspolitische Effekte (F)
<p>Innerhalb FMOs ist man von den positiven entwicklungspolitischen Effekten der eigenen Geschäftstätigkeit überzeugt. Schon die Projektauswahl fokussiert auf die Steigerung der Entwicklungseffekte und die Förderung nachhaltigen Wachstums. Weiters würden die Resultate der Projektevaluierungen eine deutliche Sprache sprechen. Diese attestieren FMO in über 80% der Fälle gute Entwicklungsergebnisse. Über 2/3 der Projekte seien darüber hinaus sowohl aus entwicklungspolitischer wie auch aus finanzieller Sicht erfolgreich. Diese von der Evaluierungsabteilung gezogenen Schlussfolgerungen, spiegeln eine der vorherrschenden Grundannahmen der Entwicklungsbank wieder. Projekte müssen angemessene Gewinne erzeugen, um finanziell nachhaltig bzw. tragbar zu sein. Im Gegenzug leisten ebendiese Projekte einen nachhaltigen Beitrag zum Wirtschaftswachstum und zur Entwicklung eines gefestigten Privatsektors. Für FMO steht somit die Korrelation zwischen dem finanziellen Erfolg eines Projekts und weiteren Entwicklungsindikatoren außer Frage. Beispielsweise sei die Verbesserung sozialer und ökologischer Aspekte im Falle eines finanziell erfolgreichen Projekts eher wahrscheinlich. In diesem Zusammenhang verweist FMO auf ihre Funktion als <i>Knowledge-Bank</i>. Gemeinsam mit den Klienten werden Pläne erarbeitet welche sich positiv auf die E&S Performance Letzterer auswirken.</p>	<p>Setzt man entwicklungspolitische Effekte mit Privatsektorentwicklung bzw. allgemeiner mit Wirtschaftswachstum gleich, so scheint FMO durchaus einen Beitrag zu leisten. Betrachtet man hingegen diese Darstellung als verkürzt, so lassen sich durchaus Kritikpunkte finden. Es kann argumentiert werden, dass im Zuge des gesamten Investitionsprozesses (Projektauswahl bis Projektevaluierung) die finanziellen Aspekte eine stärkere Gewichtung erfahren als die entwicklungspolitischen. Die überproportionale Betonung des Investitionsvolumens kann in diesem Zusammenhang als zentraler Kritikpunkt angesehen werden. Die Investment Officer gehen von inhärenten entwicklungspolitischen Effekten aus, da das betrachtete Projekt beispielsweise in Land X, Y, Z durchgeführt wird, und konzentrieren sich primär auf die finanziellen Aspekte des Projekts. Diesem Argument wird von FMO entgegengehalten, dass unrentable Investitionen (z.B. durch Insolvenz des Klienten) negative Auswirkungen, vor allem für die eigentliche Zielgruppe (Arbeitsplätze und Steuereinnahmen gehen verloren), implizieren. Das beschriebene Spannungsfeld verdeutlicht die Schwierigkeit, die "richtige" Balance zwischen finanzieller und entwicklungspolitischer Nachhaltigkeit zu finden. Folgt man den Einschätzungen im Außenministerium, so kann vermutet werden, dass innerhalb FMOs tendenziell die finanzielle Seite der Gleichung eine größere Beachtung erfährt.</p>

7.2 Schlussfolgerungen

Die Arbeit bilateraler (FMO, DEG, CDC, etc.) wie auch multilateraler (IFC, EBRD, regionale Entwicklungsbanken) Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen beruht auf der Überzeugung, 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 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. Der Tätigkeitsbereich FMOs und anderer DFIs scheint somit durch vordefinierte Grenzen abgesteckt zu sein. Die Intention der vorliegenden Arbeit war es, den Umgang FMOs mit diesen „Limitierungen“ zu analysieren. Dabei wurde der Fokus auf die Arbeitsweise/Geschäftstätigkeit (*Policy*) FMOs gelegt um der Frage nachzugehen: *Wie versucht die niederländische Entwicklungsbank zu gewährleisten, dass die getätigten Investitionen tatsächlich die angestrebten entwicklungspolitischen Effekte erzielen?* Diese recht weit gefasste Fragestellung basiert auf drei konkreten Problemlagen, die vor allem auch für die erst kürzlich gegründete Österreichische Entwicklungsbank (OeEB) von Bedeutung sind. Zunächst betrifft dies die (1) *inhaltlichen und regionalen Förderschwerpunkte der Entwicklungsbanken*, weiters die (2) *Beurteilung der entwicklungspolitischen Relevanz von Projekten* und abschließend die (3) *Transparenz und Rechenschaftspflichten der Entwicklungsbanken*.

In dieser Zusammenfassung werden nun die gesammelten Forschungserkenntnisse entlang dieser drei Problemlagen aufgearbeitet und einer abschließenden Bewertung unterzogen. Darüber hinaus wird für jede der drei Problemlagen eine Hypothese formuliert.

Wie schon gezeigt wurde, versteht sich die niederländische Entwicklungsbank als weitgehend eigenständige Institution mit einem hohen Maß an operativer Autonomie, welche im Zuge verschiedener Umstrukturierungen „erkämpft“ werden konnte. Auffällig ist, 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 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 Finanzierungsfazität des PSD-Konzepts. Die verstärkte Konzentration der Investitionstätigkeiten auf den Finanzsektor leitete für FMO, seit Beginn der 1990er Jahre, eine Phase rasanten Wachstums (in Bezug auf das Investitionsvolumen) ein.⁸⁶ 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 Institutionen⁸⁷ (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.

7.2.1 Inhaltliche und regionale Förderschwerpunkte

Hypothese 1:

Ausgeprägte Risikoaversion und eine starke Gewichtung des Investitionsvolumens führen dazu, dass sich DFIs in ihrer Geschäftstätigkeit nur unzureichend von anderen Marktteilnehmern unterscheiden.

Das eigene Betätigungsfeld wird von der niederländischen Entwicklungsbank 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.

⁸⁶ Zwei Zahlen veranschaulichen dies sehr deutlich. In den ersten 25 Jahren (1970-1995) des Bestehens konnte FMO €1.1 Mrd. (2.4 Mrd. Gulden) an Finanzierungen bereitstellen. Demgegenüber lagen die neuen Verpflichtungen für 2007 alleine bei über €1.3 Mrd (vgl. FMO Web).

⁸⁷ Wie Nikolaus Schäfer (2010, 69ff) in seiner Diplomarbeit zeigt, spielten und spielen die Bretton-Woods Institutionen bei der Herausbildung und Verfestigung hegemonialer Konsense eine entscheidende Rolle.

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 FMOs, können DFIs 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.

Unter Berücksichtigung der im Vertrag zwischen FMO und dem niederländischen Staat vereinbarten Auflagen entscheidet die Entwicklungsbank sowohl über die Sektor- als auch die Länderschwerpunkte weitgehend autonom. Die Auswahl der drei Fokussektoren – Finance, Energy und Housing – wird von FMO mit den Erfahrungen aus durchgeführten Projektevaluationen begründet. Letztere hätten gezeigt, dass Projekte innerhalb der Fokussektoren überdurchschnittliche Entwicklungseffekte erzielen und gleichzeitig gute finanzielle Renditen für FMO abwerfen. Die Konzentration auf Fokussektoren führt darüber hinaus, nach Ansicht der Bank, zu einer Ausweitung des sektorspezifischen Wissens (auf Seiten der Mitarbeiter_innen FMOs) und damit letztlich zu einer besseren Betreuung der Klienten. 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 exakt einzuschätzen und im Idealfall zur Auswahl von Projekten/Investitionen mit eindeutig additionalen Charakter (also solchen, die von privaten Investoren noch gemieden werden) führt. Die Wahl des Wohnbausektors (Housing) als Fokussektor muss in diesem Kontext durchaus kritisch gesehen werden. Das Außenministerium lehnt diese von FMO vorgenommene Gewichtung ab, da einerseits die entwicklungspolitischen Effekte in der Praxis als eher unbedeutend bezeichnet werden können, andererseits die Rentabilitätsziele der Entwicklungsbank zu stark im Vordergrund stehen. FMO hält dem entgegen, dass auch der Wohnbausektor durchaus Potential (im Sinne entwicklungspolitischer Effekte) habe, dieses im Ministerium jedoch noch nicht erkannt werde. Der vom Außenministerium präferierte Landwirtschaftssektor wird von FMO hingegen mit Verweis auf schlechte Erfahrungen (unprofitable Investitionen) als Fokussektor abgelehnt. Dies sollte, meiner Ansicht nach, jedoch nicht dazu führen, das Engagement in diesem Bereich völlig einzustellen, zumal die entwicklungspolitischen Effekte auf der Hand liegen.

Im Gegensatz zu den klar definierten Fokussektoren besitzt FMO keine eindeutige Länderstrategie (beispielsweise angelehnt an die Schwerpunktländer der niederländischen EZA). Die von FMO für den Zeitraum 2009-2012 formulierte Strategie nennt jedoch das Ziel, in Zukunft verstärkt in LICs und LMICs vorzudringen. Dieses Vorhaben ist durchaus positiv zu bewerten, wobei nicht vergessen werden darf, dass bereits im Vertrag von 1998 die 70/35 „Klausel“ vereinbart wurde. 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.

Das soeben Gesagte gilt ebenso für die Auswahl der Investitionsprojekte. Nicht die schnell realisierbaren Profite, beispielsweise in Zusammenhang mit Equity Investments, sollten im Vordergrund stehen, sondern innovative Finanzprodukte, die Entwicklungsbanken von anderen Investoren unterscheiden. Ein positives Beispiel in dieser Hinsicht sind die von FMO vergebenen Lokalwährungskredite. Kleine, lokale Finanzinstitutionen können somit Wechselkursrisiken vermeiden und diesen Vorteil auch an die Endkund_innen weitergeben. Im Kontext der mit ODA Mitteln finanzierten Government Funds erscheint es sinnvoll, positive Erfahrungen zu sammeln und anschließend auf die „eigene“ Investitionstätigkeit anzuwenden. Richtig eingesetzt führen die mit ODA Mitteln finanzierten Government Funds zur Entwicklung innovativer, nachhaltiger Finanzierungslösungen, die auch tatsächlich Nischensegmente erreichen können. Nicht zielführend erscheint demgegenüber ein Verständnis der GFs als „Abstellgleis“ für risikoreiche Projekte, welche nicht im Zuge der „normalen“ Geschäftstätigkeit (FMO-A) umgesetzt werden können.

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 FMO letztendlich um eine Finanzinstitution handelt, die nicht fernab ihres typischen Betätigungsfeldes agieren kann. 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

Entwicklungsbanken von „normalen“ Geschäftsbanken unterscheiden können, um ihrem Anspruch (entwicklungspolitische Effekte zu erzielen) gerecht zu werden. Die im Fall von FMO festgeschriebenen Policy-Prinzipien (Teil des Vertrags mit dem niederländischen Staat) 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 Marktteilnehmer. 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, um somit auch der eigenen Bezeichnung – *entrepreneurial development bank* – gerecht zu werden.

7.2.2 Beurteilung der entwicklungspolitischen Relevanz von Projekten

Hypothese 2:

Die von DFIs vorgenommene Definition entwicklungspolitischer Relevanz orientiert sich stark am PSD Konzept und neigt dazu, die finanzielle Nachhaltigkeit von Projekten in den Vordergrund zu rücken.

Die neue Strategie FMOs (2009-2012) wird als Reaktion der Entwicklungsbank auf die sich verändernden externen Rahmenbedingungen präsentiert. Private Investoren erschließen zunehmend die klassischen Betätigungsfelder von DFIs (z.B. Infrastrukturprojekte im Bereich Telekommunikation, Bergbau etc.) und „zwingen“ Letztere dazu, neue Herausforderungen zu suchen⁸⁸. Um weiterhin additional agieren zu können, so die Ansicht FMOs, müssen sich Entwicklungsbanken eindeutiger als Nischenakteure positionieren und in neue, noch unerschlossene Märkte vordringen. Daher lautet das erklärte Ziel der niederländischen Entwicklungsbank, die Additionalität der getätigten Investitionen zu steigern, indem FMO zur führenden DFI in LICs und LMICs sowie in den drei ausgewählten Fokussektoren aufsteigt. Der Lohn für diese Maßnahmen läge in höheren entwicklungspolitischen Effekten und größerem Potenzial zur Armutsbekämpfung. 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

⁸⁸ Dieser Trend wurde durch die Finanzkrise etwas abgeschwächt.

Investitionsportfolio auf €4.6 Milliarden (2008: €4.2 Milliarden) angehoben und ein Gewinn von €60 Millionen realisiert werden (vgl. FMO 2010a: 6).

Doch sagen diese Zahlen etwas über die erzielten entwicklungspolitischen Effekte aus? Aus Sicht FMOs durchaus: Gemäß der Überzeugung, wirtschaftliches Wachstum bzw. ein blühender Privatsektor brächten unweigerlich nachhaltige Entwicklung mit sich, 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 FMOs dient dieser Parameter als Richtwert, an dem sich die Belegschaft orientiert. Der von FMO in diesem Kontext seit 2005 angewendete *Development Impact Indicator* wird jedoch, auf Grund seiner quantitativen Ausrichtung und der überproportionalen Betonung des Investitionsvolumens, vor allem vom 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 (Ratingtool zur Projektauswahl) 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 des unterstützten Klienten 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. Der Versuch FMOs ebenso einen KPI für die erwarteten ökologischen und sozialen Effekte zu entwickeln, wurde nach kurzer Erprobungsphase wieder verworfen. Dieser Umstand spiegelt die Schwierigkeiten FMOs wider, andere als finanzielle Ziele zu formulieren. 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.

Die bereits zuvor erwähnte Risikoaversion ist auch im Zuge der Projektauswahl feststellbar. Eine starke Gewichtung erfährt in diesem Zusammenhang die zu erwartende finanzielle Nachhaltigkeit der Investitionsprojekte. Da ein Großteil der Mitarbeiter_innen FMOs aus den Bereichen Finanz- bzw. Bankwesen rekrutiert wird, 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.

7.2.3 Transparenz & Accountability

Hypothese 3:

DFIs entziehen sich weitgehend der externen Kontrolle und können daher als intransparent beschrieben werden.

FMO ist laut eigenen Angaben darum bemüht, engen Kontakt zu den wichtigsten Share- und Stakeholdern zu halten. Wichtigster Stakeholder der Entwicklungsbank 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 vom aktuellen Entwicklungsminister bzw. seinen Policy-Prioritäten ab. Vertreter des Finanzministeriums (eigentlicher Eigner der Staatsbeteiligung an FMO) interessieren sind 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. Auf ministerieller Seite ist zuletzt das Wirtschaftsministerium zu erwähnen, welches auf Basis einer Kooperation mit FMO versucht, niederländische Investitionen in Entwicklungs- und Schwellenländern anzukurbeln. Als weitere wichtige Kooperationspartner werden von FMO niederländische und internationale Finanzinstitute sowie bi- und multilaterale DFIs identifiziert. Zivilgesellschaftliche Gruppen (z.B. NGOs, Gewerkschaften) erfahren ebenso Erwähnung, jedoch kann der konkrete Austausch als marginal bezeichnet werden. Vor diesem Hintergrund verweist FMO auf den Aufsichtsrat, dessen Zusammensetzung in den Augen der Bank die wichtigsten Stakeholder versammelt. Tatsächlich 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.

Rechenschaftspflichten bestehen für FMO in erster Linie gegenüber den Shareholdern. Auf der jährlichen Hauptversammlung können Letztere den Jahresabschlussbericht der Entwicklungsbank annehmen bzw. ablehnen. Der Vertrag zwischen FMO und dem niederländischen Staat etabliert formelle Auskunftspflichten gegenüber der niederländischen Regierung: Vertreter_innen des Finanz- und des Außenministeriums treffen sich zumindest zweimal jährlich zu Policy-Meetings mit Mitarbeiter_innen der Entwicklungsbank. FMO ist dazu verpflichtet, für diese Treffen verschiedene Dokumente mit Auskünften zur Investitionstätigkeit der Bank anzufertigen. Weitere formelle Formen der Konsultierung und Mitsprache, beispielsweise für das niederländische Parlament oder NGOs mit entwicklungspolitischen Hintergrund, bestehen nicht. FMO gibt jedoch an, auch in Bezug zu diesen Gruppen (Parlamentarier_innen, NGO Vertreter_innen) ein offenes Ohr zu besitzen und verweist zudem auf die eigene Publikationspolitik.

Über den Webauftritt der Bank werden einige intern produzierte Dokumente der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Davon ausgenommen bleiben Informationen zu den einzelnen Finanzierungsprojekten der Entwicklungsbank. FMO beruft sich in diesem Zusammenhang auf Vertraulichkeitspflichten, sowie der Wahrung kommerzieller Interessen der Geschäftspartner. 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 FMO selbst bestimmt. Zivilgesellschaftliche Gruppen (Medien, NGOs) haben somit keine Möglichkeit, eine effektive externe Kontrolle der DFI durchzuführen. Einzige Ausnahme ist die, im Abstand von fünf Jahren im Auftrag der niederländischen Regierung durchgeführte, externe Evaluierung der Entwicklungsbank. Der Abschlussbericht des beauftragten Consulting-Unternehmens 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 entwicklungspolitischen Hintergrund, im Kontext von Ressourcenmangel und restriktivem Informationsfluss, andere Schwerpunkte setzen.

7.3 Ausblick und Policy-Empfehlungen

Die Vereinigung europäischer Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen (EDFI) zählt heute 15 Mitglieder. Jüngstes Mitglied in dieser Runde ist die im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) und des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA) gegründete Österreichische Entwicklungsbank AG. Seit März 2008 verfügt somit auch die Republik Österreich über eine eigens etablierte Finanzierungsfazilität zur Förderung von Privatsektorentwicklung in Entwicklungs- und Schwellenländern (vgl. OeEB Web).

Trotz des stetigen Bedeutungszuwachses dieser Form der Entwicklungsfinanzierung seit Anfang der 1990er Jahre, existieren kaum wissenschaftliche Analysen zu den Tätigkeiten bzw. wichtiger zur Wirkung bilateraler DFIs. Auch nach dieser im Zuge des Forschungsprojekts – *Entwicklungsfinanzierung in Europa* – durchgeführten Fallstudie zur niederländischen Entwicklungsbank bleiben einige Fragen offen bzw. ergeben sich neue. Der Grund hierfür ist schnell identifiziert. Sowohl FMO als auch ihre bi- und multilateralen Partnerorganisationen verfolgen eine einheitliche Rhetorik: In Anlehnung an die gängige PSD-Logik sehen sie ihre Aufgabe darin, Wachstum durch die Förderung von Privatsektoraktivitäten zu stimulieren. Das übergeordnete Ziel, Armutsreduktion, sei auf diesem Weg effektiver und vor allem auch effizienter zu realisieren als im Zuge „traditioneller“ Entwicklungszusammenarbeit.⁸⁹ Konkrete Auskünfte zu den Investitionsprojekten bzw. zu den tatsächlich erzielten entwicklungspolitischen Effekten (abseits der wenig aussagekräftigen Angaben zu generierten Staatseinnahmen und geschaffenen Arbeitsplätzen) sind jedoch Mangelware. In den offiziellen Publikationen FMOs wird in diesem Kontext stets auf die bereits beschriebene PSD-Wirkungskette verwiesen. Für Sarah Bracking⁹⁰ unterliegt dieser Vorgehensweise ein eindeutiges Kalkül: DFIs versuchen demnach die tatsächliche materielle Bedeutung ihrer Aktivitäten zu verschleiern, indem sie ihre symbolische Macht („symbolic power“)⁹¹ nutzen und auf die moralische Sprache des Entwicklungsdiskurses zurückgreifen. Während DFIs also die entwicklungspolitischen Effekte der eigenen Investitionstätigkeit betonen, sieht Bracking darin einzig die Interessen von

⁸⁹ Die Mitarbeiter_innen FMOs weisen darauf hin, dass dem Außenministerium aus den Tätigkeiten der Entwicklungsbank keine Kosten erwachsen. Vielmehr zählt der niederländische Staat die von FMO auf eigene Rechnung (FMO-A) durchgeführte Investitionstätigkeit, gemäß der OECD Definition, zu den *Other Official Flows* (Hintergrund hierfür sind die Zuschüsse zum Eigenkapital FMOs durch die niederländische Regierung zwischen 1991-2005). (vgl. Interview AB & SS 17.06.2009; AIV 2006: 62).

⁹⁰ Senior Lecturer an der School of Environment and Development, University of Manchester

⁹¹ Im Sinne Pierre Bourdieus basiert die Ausübung symbolischer Macht stets auf einem Fundament geteilter Überzeugungen. Die Legitimität der ausgeübten Macht bzw. bestehender hierarchischer Machtbeziehungen wird dabei von den involvierten Akteuren (zumindest teilweise) anerkannt und erhält dadurch erst ihre eigentliche Wirkung (vgl. Bourdieu 1991).

europäischen und nordamerikanischen Kapitaleignern vertreten (vgl. Bracking 2009: 157f). Weitere wissenschaftliche Analysen scheinen deshalb nötig, um die Tätigkeiten bi- und auch multilateraler (insbesondere der IFC und regionaler DFIs) Entwicklungsbanken detaillierter zu untersuchen.

DFIs könnten den soeben erwähnten Kritikpunkten entgegenwirken, indem sie versuchen sich von Geschäftsbanken und anderen kommerziellen Playern substantiell zu unterscheiden. Folglich liegt der Schwerpunkt der nachfolgenden Policy-Empfehlungen auf ebendiesem Aspekt.

Empfehlungen zur Institution:

Aus institutioneller Sicht erscheint es sinnvoll, Entwicklungsbanken auf autonome Beine zu stellen. Einerseits entspricht dies dem hohen Spezialisierungsgrad der Geschäftstätigkeit von DFIs bzw. dem erforderlichen Fachwissen, andererseits erhöht sich dadurch die Verantwortlichkeit, sowohl der Geschäftsführung als auch im weiteren Sinne der Mitarbeiter_innen. Die Wahrung der vom jeweiligen Staat angestrebten entwicklungspolitischen Effekte muss jedoch durch Begleitmaßnahmen sichergestellt werden. Ein Vertrag, ähnlich dem zwischen FMO und dem niederländischen Staat, erscheint dabei praktikabel, wobei ein größeres Augenmerk auf die genauere Formulierung der Investitionskriterien (Policy-Prinzipien) gelegt werden sollte. Dies betrifft auch Bereiche wie die zu verfolgende Länder- und Sektorstrategie. Parallel dazu bedarf es eines Gremiums, welches die Einhaltung des Vertrages überprüft (diese Aufgabe kann auch vom Aufsichtsrat übernommen werden), wobei vor allem die Zusammensetzung dieses Gremiums entscheidend ist. Eine Versammlung der Shareholder und der identifizierten Stakeholder kann nur dann als sinnvoll bezeichnet werden, wenn die Mitglieder des Gremiums die erforderlichen fachlichen Kompetenzen für diese Aufgabe mitbringen. Neben der notwendigen Bankexpertise muss zwingend auch genügend entwicklungspolitische Expertise (in Bezug auf das Tätigkeitsfeld von Entwicklungsbanken) vertreten sein. Überlegenswert erscheint die Einbindung von Expert_innen (sowohl nationaler als auch nach Möglichkeit solcher aus den Zielregionen der DFI), deren Fachwissen eine effektive Beratung und auch Kontrolle der Bank gewährleistet. Bei der Ausarbeitung der aktuellen Unternehmensstrategie wäre es die Aufgabe der Geschäftsführung, mit diesem Gremium zu kooperieren.

Ein weiterer wichtiger Punkt betrifft die Transparenz der Entwicklungsbanken. Diese sollte verbessert werden. Zivilgesellschaftliche Gruppen (vor allem NGOs aus dem entwicklungspolitischen Umfeld) müssen die Möglichkeit erhalten, ohne überbordenden

Ressourcenaufwand (z.B. Zeit, Geld), DFIs einem konstanten Monitoring unterziehen zu können. In diesem Kontext sind die Offenlegungspflichten (in Bezug auf die Geschäftstätigkeit) von großer Bedeutung und sollten daher ausgeweitet werden. So könnten DFIs beispielsweise auch dazu übergehen, die internen Projektevaluierungen teilweise an externe Prüfer (z.B. NGOs) auszulagern. Prinzipiell ist eine unabhängige externe Evaluierung von DFIs notwendig und sollte in regelmäßigen Abständen erfolgen. Neben der jährlichen Rechnungsprüfung durch Wirtschaftsprüfer sollte komplementär dazu ein jährliches „social auditing“, also eine externe Überprüfung der sozialen, ökologischen und entwicklungspolitischen Effekte erfolgen (vgl. Storey/Williams 2006: 15). In Summe können die hier angedachten Maßnahmen verhindern, dass die Entwicklungsbanken ihren Fokus zu stark an kommerziellen Gesichtspunkten ausrichten und sich damit von ihren eigenen Policy-Prinzipien entfernen.

Empfehlungen zum Personal:

Um die Investitionspolitik von Entwicklungsbanken langfristig nachhaltig(er) zu gestalten, reicht es jedoch nicht allein aus, Kontrollgremien zu installieren. Wichtiger wäre es, das Problem sprichwörtlich an der Wurzel zu packen, also direkt beim Personal der DFIs anzusetzen. Neben der in Entwicklungsbanken stark vertretenen Mitarbeitergruppe mit privatwirtschaftlichem Hintergrund (bevorzugt Bankensektor) sollten in Zukunft vermehrt Entwicklungsexpert_innen rekrutiert werden. Diese könnten Seite an Seite mit den Investment Officers dafür Sorge tragen, dass die entwicklungspolitischen Aspekte geplanter Investitionen stärkere Beachtung finden. Auf längere Sicht lässt sich auf diesem Weg das Problembewusstsein innerhalb der DFIs schärfen. Gängigen Simplifizierungen, wie der gegenwärtig unter den Mitarbeiter_innen verbreiteten Vorstellung, jeder investierte Euro oder Dollar brächte automatisch höhere Impacts, könnte somit entgegengewirkt werden. Größere entwicklungspolitische Expertise innerhalb der Institution wirkt sich letzten Endes auch auf das operative Geschäft aus, indem Risiko/Profit Überlegungen nicht mehr vorwiegend nach finanziellen Gesichtspunkten bewertet werden.

Empfehlungen zum operativen Geschäft:

Das größte Umdenken innerhalb bilateraler Entwicklungsbanken ist in Bezug auf ihre Investitionstätigkeit erforderlich. Um sich eindeutig von den privaten Investoren im Feld zu unterscheiden, müssen DFIs ihre zentralen Policy-Prinzipien (*Additionality, Catalysis*) stärker beherzigen. Konkret bedeutet dies eine Hinwendung zu kleineren Investitionsprojekten mit vermeintlich komplizierten, weil anspruchsvolleren Klienten. Die Unterstützung kleiner, im Aufbau befindlicher Unternehmen/Finanzinstitutionen beansprucht sicherlich mehr Ressourcen (vor allem die Ressource Zeit), bietet jedoch gleichzeitig auch höhere Chancen

auf die Verwirklichung entwicklungspolitischer Effekte. Additionalität und katalytische Effekte müssen als zweistufiger Prozess verstanden werden. Für DFIs bedeutet dies Kapitalströme stärker als bisher zu initiieren, anstatt lediglich als sogenannter „follower“ zu agieren. Ehrlich gemeinte Entwicklungsfinanzierung bedeutet auch in Bereiche vorzudringen, welche von existierenden Finanznetzwerken nicht beachtet bzw. bedient werden. Dass dieser Ansatz zu höherem Risiko führt, ist unvermeidlich. Ausgestattet mit der notwendigen finanzpolitischen als auch entwicklungspolitischen Expertise und dem Bekenntnis zu einer zeitintensiven Betreuung der Klienten, kann die Wahrscheinlichkeit negativer Investitionen jedoch minimiert werden. Jedenfalls wird, vor diesem Hintergrund, die Anzahl und Größe der Investitionsprojekte abnehmen. Die „follower“ Funktion wird von privaten Investoren eingenommen, die aufgrund des Engagements der DFIs ermutigt werden in einem zweiten Schritt ebenfalls zu investieren.

Konsequenterweise bedarf es zur Umsetzung der beschriebenen Investitionspolitik ein dazu passendes Projektratingtool. FMOs Ansatz verfügt in diesem Zusammenhang über einige positive Ansätze, jedoch finden sich auch in der Scorecard-Methode Hinweise auf eine westlich geprägte Vorstellung von Privatsektorentwicklung in Entwicklungsländern. So werden beispielsweise Beschäftigungseffekte bereits als positiv bewertet, wenn pro investierter Million Euro mehr als ein neuer Arbeitsplatz geschaffen wurde. Als kleine Unternehmen werden solche bezeichnet, die weniger als 50 Mitarbeiter_innen beschäftigen bzw. deren Umsatz die €10 Millionen Grenze nicht übersteigt. Diesen Werten liegen, wie bereits Schulpen/Gibbon (2002: 4) in ihrem Paper betonen, idealisierte Vorstellungen eines Privatsektors zugrunde, der in Entwicklungsländern so nicht vorzufinden ist. In diesem Kontext sind vor allem Unternehmensbeteiligungen (*equity investments*) diskussionswürdig. Für die Entwicklung von jungen, aufstrebenden Unternehmen sind Beteiligungen externer Geldgeber oftmals von entscheidender Bedeutung. Die Rentabilitätserwartungen von DFIs (im Fall von FMO >16%) bzw. der Private Equity Funds sind jedoch vielfach nur schwer mit entwicklungspolitischen Überlegungen vereinbar.

Die angeführten Policy-Empfehlungen zeigen, dass sich sowohl schon länger bestehende als auch neu gegründete Entwicklungsbanken der Herausforderung stellen müssen, 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 Mittelbetriebe 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 können, lässt einen Sinneswandel der Institutionen jedoch unwahrscheinlich erscheinen.

Literaturverzeichnis

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 (zuletzt geprüft 14.11.2010)

Alemann, Ulrich von / **Tönnemann**, Wolfgang (1995): Grundriß: Methoden in der Politikwissenschaft. In: Alemann, Ulrich von (Hg.): Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriss für Studium und Forschung. Opladen: Westdeutscher Verlag, (S. 17-140)

Altenburg, Tilman / **Drachenfels**, Christian von (2006): The 'New Minimalist Approach' to Private Sector Development: A Critical Assessment. In: Development Policy Review 24 (4). (S. 387-411)

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)

Arens, Esther Helena (2004): Der Prozess der Dekolonisierung – Die bilaterale Tradition der Hilfe für Indonesien, Suriname und die niederländischen Antillen. Zentrum für Niederlande-Studien, Westfälische Wilhelms-Universität Münster. Online verfügbar unter:

<http://www.uni-muenster.de/NiederlandeNet/nl-wissen/geschichte/vertiefung/entwicklung/dekolonisierung.html> (zuletzt geprüft 14.11.2010)

Bayer, Kurt (2008): Von Bretton Woods bis heute – Die Rolle von Weltbankgruppe, Internationalem Währungsfonds und Regionalen Entwicklungsbanken. In: Freudenschuß-Reichl, Irene / Bayer, Kurt (Hg.): Internationale Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, (S. 65-84)

Behrens, Maria (2003): Quantitative und qualitative Methoden in der Politikfeldanalyse. In: Schubert, Klaus / Bandelow, Nils C. (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, (S. 203-235)

Beyme, Klaus von (2009): Vorläufer der Politikfeldanalyse auf dem europäischen Kontinent. In: Schubert, Klaus / Bandelow, Nils C. (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, (S. 25-36)

Blum, Sonja / Schubert, Klaus (2009): Politikfeldanalyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Bourdieu, Pierre (1991): Language and symbolic power. Cambridge: Polity Press

Bracking, Sarah (2009): Money and Power – Great Predators in the political economy of development. London: Pluto Press

CGAP (2009): CGAP Microfinance Funder Survey - Snapshot FMO. Consultative Group to Assist the Poor. Online verfügbar unter:

http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42727/2009_Snapshot_-_FMO_FINAL%5B1%5D.pdf

(zuletzt geprüft 14.11.2010)

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> (zuletzt geprüft 14.11.2010)

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> (zuletzt geprüft 14.11.2010)

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> (zuletzt geprüft 14.11.2010)

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> (zuletzt geprüft 14.11.2010)

Dalmeijer, M.C.M. (1995): Geld en nog veel meer: 25 jaar beleid en praktijk van investeren in ontwikkeling (Money and Much More: 25 Years of Policy and Practise of Investing in Development). SDU. Den Haag

DDE (2007a): Private Sector Development – The key to economic growth. 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=52034> (zuletzt geprüft 14.11.2010)

DDE (2007b): 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> (zuletzt geprüft 14.11.2010)

DDE (2007c): 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> (zuletzt geprüft 14.11.2010)

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> (zuletzt geprüft 14.11.2010)

Elbers, Willem (2002): “Poverty Reduction (BE)FOR(E) Profit?” – A study about the contribution of the ORET-programme to poverty reduction. Occasional Paper 110. Centre for International Development Issues Nijmegen (CIDIN), University of Nijmegen

Enckevort, Frans van/ Torren, Berny van der (2005): Governmental Export & Project Finance for Emerging Markets – A guidance through the world of governmental bi- and multilateral supported export & project finance. Van Enckevort Finance B.V. / PricewaterhouseCoopers N.V. Online verfügbar unter:

<http://www.enckevort.org/downloads/Governmental%20Export%20&%20Project%20Finance%20for%20Emerging%20Markets.pdf> (zuletzt geprüft 14.11.2010)

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](http://www.diis.dk/graphics/Publications/WP2009/WP2009-17_Aid_Paris_and_the_Private_Sector_how_to_square_the_circle_2.pdf) (zuletzt geprüft 14.11.2010)

Flick, Uwe / Kardorff, Ernst von / Steinke, Ines (Hg.) (2000): Qualitative Forschung – Ein Handbuch. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag

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> (zuletzt geprüft 14.11.2010)

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> (zuletzt geprüft 14.11.2010)

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

(zuletzt geprüft 14.11.2010)

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> (zuletzt geprüft 14.11.2010)

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> (zuletzt geprüft 14.11.2010)

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> (zuletzt geprüft 14.11.2010)

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> (zuletzt geprüft 14.11.2010)

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> (zuletzt geprüft 14.11.2010)

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> (zuletzt geprüft 14.11.2010)

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): Portfolio Analysis – FMO-A and Government Funds, 31 December 2008, internes Dokument. FMO N.V., Den Haag

FMO (2009d): Articles of Association, 19 August 2009. FMO N.V., Den Haag

FMO (2009e): FMO Annual Evaluation Review 2008/09 – Good Times, Bad Times and Development Effectiveness. FMO N.V., Den Haag

FMO (2009f): FMO Project Evaluation Guidelines 2009. FMO N.V., Den Haag

FMO (2009g): FMO, DEG and ING Bank N.V. sign long-term facility agreement for Indonesian petroleum storage terminal. Press Release May 8th 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

Gläser, Jochen / Laudel, Grit (2009): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. 3., überarbeitete Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Gottweis, Herbert (2006): Constructivist Approaches to Public Policy. In: Peters, Brainard Guy / Pierre, Jon (Hg.): Handbook of Public Policy. London: Sage Publications, (S. 461-479)

Gössinger, Agnes / Hammler, Katharina (2010): Profits over Development? Die Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen DEG und CDC im Spannungsfeld zwischen Rentabilität und Entwicklungspolitik. Diplomarbeit, Universität Wien

Greven, Michael Th. (2008): „Politik“ als Problemlösung – und als vernachlässigte Problemursache. Anmerkungen zur Policy-Forschung. In: Janning, Frank / Toens, Kathrin (Hg.): Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, (S. 23-33)

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

Héritier, Adrienne (1993): Einleitung. Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung. In: dies. (Hg.) Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS, Sonderheft 24, Opladen: Westdeutscher Verlag, (S. 9-36)

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

Howlett, Michael/ Ramesh, M. (1995): Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Oxford University Press

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 (Hg.) (2008): Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

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)

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

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 (zuletzt geprüft 14.11.2010)

Lauth, Hans-Joachim / Pickel, Gert / Pickel, Susanne (2009): Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft – Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

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)

Meuser, Michael / Nagel, Ulrike (2005): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Bogner, Alexander / Littig,

Beate / Menz, Wolfgang (Hg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, (S. 71-94)

MFA (2007): Our common concern – Investing in development in a changing world. Policy note Dutch Development Cooperation 2007 – 2011. Ministry of Foreign Affairs (Development cooperation), Den Haag

Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: dies. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Band 23. Frankfurt/Main; New York: Campus Verlag, (S. 39-72)

Muno, Wolfgang (2009): Fallstudien und die vergleichende Methode. In: Pickel, Susanne / Pickel, Gert / Lauth, Hans-Joachim / Jahn, Detlef (Hg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, (S. 113-131)

NVB (2009): Banking Code. Nederlandse Vereniging van Banken, Amsterdam. Online verfügbar unter:

<http://www.nvb.nl/scrivo/asset.php?id=534018> (zuletzt geprüft 14.11.2010)

OECD (1995): Support of Private Sector Development. Development Co-Operation Guidelines Series, Paris. Online verfügbar unter:

<http://www.oecd.org/dataoecd/41/11/34092371.pdf> (zuletzt geprüft 14.11.2010)

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 (2006a): Netherlands. Development Assistance Committee Peer Review. OECD/DAC. Paris

OECD/DAC (2006b): Promoting Pro-Poor Growth: Private Sector Development, Paris.
Online verfügbar unter:

<http://www.oecd.org/dataoecd/43/63/36427804.pdf> (zuletzt geprüft 14.11.2010)

RAWOO (2005): Knowledge and Pro-Poor Business Development. Netherlands Development Assistance Research Council, Den Haag

Sabatier, Paul A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS, Sonderheft 24, Opladen: Westdeutscher Verlag, (S. 116-148)

Sabatier, Paul A. (1999): The Need for Better Theories, In: ders. (Hg.): Theories of the Policy Process. Boulder: Westview Press, (S. 3-17)

Saretzki, Thomas (2009): Aufklärung, Beteiligung und Kritik: Die „argumentative Wende“ in der Policy-Analyse. In: Schubert, Klaus / Bandelow Nils C. (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, (S. 431-455)

Schäfer, Nikolaus (2010): Konsense der Entwicklungsfinanzierung – Eine hegemonietheoretische Analyse nach Antonio Gramsci. Diplomarbeit, Universität Wien

Schmidt, Manfred G. (2006): Vergleichende Policy-Forschung. In: Berg-Schlosser, Dirk / Müller-Rommel, Ferdinand (Hg.): Vergleichende Politikwissenschaft – Ein einführendes Studienbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, (S. 261-276)

Schneider, Volker / Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Schubert, Klaus / Bandelow Nils C. (Hg.) (2009): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0 2., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag

Schubert, Klaus / Bandelow Nils C. (2009): Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen. In: dies. (Hg): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, (S. 1-21)

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)

Stavenuiter, Stan (2008): Access to finance and private sector development, internes Dokument. FMO N.V., Den Haag

Storey, Andy / Williams, Simon (2006): An Irish Development Bank? Paper prepared for Dóchas. Centre for Development Studies, UCD

Suttle, Philip / Krauss, Catalina / Mazzacurati, Julien (2010): Capital Flows to Emerging Market Economies. Institute of International Finance (IIF) Research Note, January 26, 2010. Online verfügbar unter: <http://web1.boun.edu.tr/nur.gunay/1.1%20EMs%20CapFlows.pdf> (zuletzt geprüft: 14.11.2010)

Standard & Poor's (2009): Ratings Direct, Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V. (FMO), October 1, 2009

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 (zuletzt geprüft 13. 05. 2010)

Upsides (2009): "Development Impact in times of crisis". Issue 9, May 2009. www.upsides.nl

Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): Policy - Analyse. Eine Einführung. Frankfurt/New York: Campus Verlag

Wolff, Stephan (2000): Dokumenten- und Aktenanalyse. In: Flick, Uwe / Kardorff, Ernst von / Steinke, Ines (Hg.): Qualitative Forschung – Ein Handbuch. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag, (S. 502-513)

Onlinequellen:

- Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV): www.aiv-advies.nl
- Atradius Dutch State Business: <http://www.atradiusdutchstatebusiness.nl>
- BankTrack: www.banktrack.org
- DFC Group: www.thedfcgroup.com
- Equator Principles Financial Institutions (EPFI): <http://www.equator-principles.com/>
- EVD International: <http://www.evd.nl/business/evd/index.asp>
- FMO Web: 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>
- Netherlands Platform for Microfinance (NPM):
<http://www.microfinance.nl/en-GB/content.aspx>
- OeEB Web: www.oe-eb.at
- 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: 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/>

Annex 1: Interviews

Interviewpartner_innen

FMO:

- **Tony Bakels**, Manager Private Equity Department
- **Frederik Jan van den Bosch**, Manager Emerging Markets Fund (FOM)
- **Ammarens Bruggenkamp**, Senior Policy Advisor
- **Puck Hegeman**, Development Effectiveness Analyst, Investment and Mission Review Department
- **Jeroen Horsten**, Evaluation Officer, Investment and Mission Review Department
- **Jacco Knotnerus**, Director Investment and Mission Review Department
- **Stan Stavenuiter**, Senior Evaluation Officer, Investment and Mission Review Department

Außenministerium

- **Sandra Louiszoon**, Senior Policy Officer Financial Sector, Sustainable Economic Development Department (DEE)

NGO:

- **Wiert Wiertsema**, Project Manager Capital Flows & Climate, Both Ends (Environment and Development Service)

Interviews & Emailkorrespondenz

Name	Datum	Kürzel
Stan Stavenuiter & Jeroen Horsten	17.06.2009	SS & JH
Ammarens Bruggenkamp & Stan Stavenuiter	17.06.2009	AB & SS
Sandra Louiszoon	18.06.2009	SL
Wiert Wiertsema	22.06.2009	WW
Frederik Jan van den Bosch	23.06.2009	FB
Puck Hegeman	23.06.2009	PH
Stan Stavenuiter & Puck Hegeman	23.06.2009	SS & PH
Tony Bakels	24.06.2009	TB
Jacco Knotnerus	25.06.2009	JK
Stan Stavenuiter	14.04.2010	Email SS(a)
Stan Stavenuiter	10.05.2010	Email SS(b)

Annex 2: Zusammenfassung

„Be Social, Make Profit“ – so lautet der Slogan der niederländischen Entwicklungsbank (FMO). Diese Losung beschreibt genau das Spannungsfeld, in dem *Development Finance Institutions* (DFIs) agieren. Sowohl FMO als auch ihre Partnerorganisationen im EDFI Verbund verfolgen in Zusammenhang mit der Geschäftstätigkeit eine zweiseitige Zielsetzung: nachhaltige Entwicklung zu fördern und gleichzeitig die eigene Rentabilität zu bewahren.

Die aktuelle Begründung der Geschäftstätigkeit der DFIs lautet *Private Sector Development* (PSD). FMO ist davon überzeugt, dass die Förderung des Privatsektors in Schwellen- und Entwicklungsländern die nachhaltigste Form der Armutsbekämpfung darstellt. Dabei beruft sich die Entwicklungsbank auf die im Sinne der PSD-Logik formulierte Kausalitätskette, wonach Entwicklung am effektivsten durch ökonomisches Wachstum gefördert wird, welches wiederum am besten durch die Förderung lokaler Privatsektoren stimuliert werden kann.

Die vorliegende Arbeit bietet eine detaillierte Untersuchung zur Arbeitsweise der niederländischen Entwicklungsbank. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die bankintern verwendete Definition von entwicklungspolitischen Effekten sowie auf das Projektauswahlverfahren gelegt, dessen zugrundeliegende Prinzipien und Methoden einer umfassenden Analyse unterzogen werden. Weiters stehen die Konsultations- und Rechenschaftspflichten der Bank gegenüber Politik und Öffentlichkeit sowie Fragen zur Transparenz FMOs im Analysefokus.

Die im Zuge der empirischen Forschung gesammelten Erkenntnisse münden schließlich in die Formulierung zentraler Schlussfolgerungen und daraus abgeleiteter Policy-Empfehlungen. Dabei wird klar, dass FMO zwar ansatzweise am richtigen Weg ist, jedoch noch einen langen Weg vor sich hat, bevor ihre Geschäftstätigkeit die Vorgaben der entwicklungspolitischen Zivilgesellschaft voll erfüllen wird.

Annex 3: Summary

“Be Social, Make Profit”– the theme of the Dutch Development Bank (FMO) describes accurately the ambivalence in which *Development Finance Institutions* (DFIs) operate. Both FMO as well as their partner organisations of the EDFI group pursue their business activities in a twofold manner: They aim at the promotion of sustainable development combined with maintaining financial profitability.

The current rationale behind DFIs’ business activities is *Private Sector Development* (PSD). FMO is convinced that promoting the private sector in emerging and developing countries constitutes the most sustainable form of poverty reduction. It therefore suggests that development is most effectively promoted by economic growth, which in turn is stimulated by a thriving local private sector: insofar FMO is in line with the ongoing development debate with respect to the causality of the PSD-logic.

The present study provides a detailed analysis of the Dutch development bank’s working methods. Special attention is paid to the bank’s internal definition of developmental effects and the project selection procedure. Its underlying principles and methods are subject of a comprehensive analysis. Furthermore, FMO’s respect of developmental goals, its accountability and transparency towards its stakeholders and the public are scrutinised.

The data gathered by the empirical research eventually results in the formulation of key conclusions and the policy-recommendations. It appears that for its stakeholders, FMO is mainly on the right track; in the eyes of the non-governmental development lobby however, it still has a long way ahead in order to comply fully with generally accepted developmental goals.

Annex 4: Lebenslauf

Persönliche Daten

Name: Aljoscha Gütermann
Geboren: 18. März 1983
Geburtsort: Wien
Email: aljoscha[at]konti.at

Ausbildung

2003-2011 Studium der Politikwissenschaft und der Volkswirtschaftslehre an der Universität Wien
WS 07/08 Erasmus Mobilitätsprogramm, University of Crete
Apr 2007 Auslandsexkursion nach Zypern (Universität Wien)
Juni 2001 Matura am BRG II Vereinsgasse

Berufliche Erfahrung

2003 – 2011 Freier Mitarbeiter bei Checkpoint Dieber, Weinkopf GmbH; MCI Wien GmbH; Mondial GmbH & Co. KG
Feb 2002 – Jan 2003 Zivildienst in der Krankenanstalt Rudolfstiftung

Praktika und Reisen

2003, 2006, 2010 Philippinen
2007 Kenia und Tanzania
Apr 2003 – Jun 2003 Praktikum bei der NGO Keystone in Kotagiri, Indien

Sprachen

Deutsch, Englisch, Griechisch, Französisch