

BILATERALE ENTWICKLUNGSBANKEN IN EUROPA

Ergebnisse eines Forschungsprojekts und Empfehlungen
für die zukünftige Gestaltung aus entwicklungspolitischer Sicht

STUDIENPRÄSENTATION UND PODIUMSDISKUSSION

Eine Veranstaltung von



21. Juni 2011

Wien, September 2011

finanziert durch die
Österreichische
Entwicklungszusammenarbeit

INHALTSVERZEICHNIS

Eröffnungsstatement (Ulrich Brand)	3
Programm der Veranstaltung	4
Präsentation der Studienergebnisse	6
Statement Peter Wolff	11
Podiumsdiskussion – Inputs	15
Zusammenfassung – Publikumsfragen	16
Schlusskommentare (mit Fokus auf Herausforderungen)	18
Powerpoint-Präsentationen	20
Fotos	33

IMPRESSUM

Österreichische Forschungsförderung für Internationale Entwicklung – ÖFSE
 Bereich Wissenschaft & Forschung
 A-1090 Wien, Sensengasse 3
 Tel. ++43 / 1 / 317 40 10 / Fax ++43 / 1 / 317 40 10-150
 E-Mail: office@oefse.at
 WEB: <http://www.oefse.at> <http://www.centrum3.at> <http://www.eza.at>

ERÖFFNUNGSSTATEMENT ULRICH BRAND (UNIVERSITÄT WIEN)

Die heute zu präsentierende Studie ist ein gemeinsames Projekt der Arbeiterkammer Wien (AK Wien) in Kooperation mit dem Institut für Politikwissenschaften der Universität Wien. Sie geht zurück auf eine Initiative von Werner Raza, der im Jahr 2008 auf mich zugekommen ist, und meinte, die Gründung der Oesterreichischen Entwicklungsbank im gleichen Jahr sollte für uns Anlass sein, den Bereich der privaten Entwicklungsfinanzierung näher in den Blick zu nehmen, d.h. konkret die Tätigkeit von vier Entwicklungsbanken in Deutschland, Holland, Großbritannien und Norwegen zu analysieren. Damit sollte fehlendes Wissen für die österreichische Diskussion generiert werden. Ich habe dieser Anfrage gerne entsprochen, weil damit zwei wesentliche Funktionen von Wissenschaft bedient werden könnten. Zum einen geht es darum, im Rahmen einer vergleichenden Studie die Erfahrungen anderer Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen aufzuarbeiten und damit in die österreichische Diskussion einbringen zu können. Die zweite Funktion bezieht sich auf die reflexive Dimension von Wissenschaft, d.h. die Einbettung in einen übergeordneten Zusammenhang und die kritische Diskussion des damit zusammenhängenden entwicklungspolitischen Diskurses, der unter den Begriffen Private Sector Development und Public-Private-Partnerships seit den 1990er-Jahren eine starke Bedeutungszunahme erfahren hat. Auch dazu hat die Studie einiges anzubieten.

Der konkrete Arbeitsprozess bestand dann in der Erarbeitung von vier Fallstudien und einer fünften Arbeit, die die Geschichte des Entwicklungsfinanzierungsdiskurses nachvollzieht und kritisch reflektiert. Die Arbeiten weisen durchgängig eine solide theoretische Fundierung auf und sind außerordentlich sorgfältig ausgearbeitet worden.

Mein Dank gilt daher zuvorderst den StudienautorInnen Agnes Gössinger, Katharina Hammler, Aljoscha Gütermann und Nikolaus Schaefer. Ebenso Alexander Ehart, der zu NORFUND gearbeitet hat, dessen Studie aber noch nicht fertiggestellt wurde. Weiters gilt mein Dank der AK Wien, die die Finanzierung zum überwiegenden Teil zur Verfügung gestellt hat. Hier danke ich speziell Éva Dessewffy, die uns in der AK mit Rat und Tat bei der Erstellung zur Seite gestanden ist, ebenso wie Hilde Wipfel von der KOO und Karin Küblböck von der ÖFSE. Thomas Sablowski, ehemals Gastprofessor an der Universität Wien, hat uns ebenfalls mit seiner Expertise unterstützt. Schlussendlich gilt mein besonderer Dank Werner Raza, der die Studie initiiert und nunmehr im Rahmen seiner Tätigkeit in der ÖFSE auch deren Publikation ermöglicht hat.



BILATERALE ENTWICKLUNGSBANKEN IN EUROPA ERGEBNISSE EINES FORSCHUNGSPROJEKTS UND EMPFEHLUNGEN FÜR DIE ZUKÜNFTIGE GESTALTUNG AUS ENTWICKLUNGSPOLITISCHER SICHT

STUDIENPRÄSENTATION UND PODIUMSDISKUSSION

Über bilaterale Entwicklungsbanken ist einer breiteren Öffentlichkeit in der Regel wenig bekannt. Dies gilt wohl für alle Länder, in denen es solche Finanzinstitute gibt. Besonders galt es aber 2008 für Österreich, als die Bundesregierung die Gesetzesinitiative zur Gründung der Oesterreichischen Entwicklungsbank (OeEB) präsentierte. Welche spezifischen Funktionen bilaterale Entwicklungsfinanzierungsinstitute im Gesamtensemble der Entwicklungsfinanzierung erfüllen, welche Aktivitäten sie typischerweise durchführen, welche Organisationsformen, Rechenschafts- und Transparenzpflichten sie aufweisen, sind Fragen, über welche es auch in der wissenschaftlichen Literatur große Wissenslücken gibt. Einen Beitrag zu leisten, um diese Wissenslücken zu füllen, war Ziel eines Forschungsprojekts, dessen Ergebnisse hier präsentiert werden sollen. Die Erkenntnisse aus der vergleichenden Untersuchung zur Tätigkeit von Entwicklungsbanken in Europa sollte zudem für die österreichische Entwicklungspolitik fruchtbar gemacht werden.

PROGRAMM

17:30 Eröffnung

Ulrich Brand und VertreterIn AK Wien

17:45 Präsentation der Studienergebnisse

Agnes Gössinger, Aljoscha Gütermann, Katharina Hammler, Werner Raza

18:15 Kommentar

Peter Wolff, *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik*

im Anschluss:

Möglichkeit für Fragen aus dem Publikum

18:45 Paneldiskussion:

**Stand und Perspektiven bilateraler
Entwicklungsbanken in Österreich und Europa**

Klaus Steiner, *BMeiA/Sektion VII*

Michael Wancata, *Oesterr. Entwicklungsbank*

Günther Schönleitner, *BM für Finanzen*

Werner Raza, *ÖFSE*

Peter Wolff, *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik*

Moderation: *Éva Dessewffy, AK Wien*

Im Anschluss an die Veranstaltung Getränke und Snacks

Datum: 21. Juni 2011, 17.30 Uhr

Ort: C3 – Centrum für Internationale Entwicklung, Alois Wagner-Saal, 1090 Wien, Sensengasse 3

Anmeldung: Ingrid Pumpler, i.pumpler@oefse.at oder Tel: +43/1/317 40 10-100

Eine Veranstaltung von



universität
wien
Institut für Politikwissenschaft
Universitätsstrasse 7, 1010 Wien

gefördert durch die

Österreichische
Entwicklungszusammenarbeit



ReferentInnen

Ulrich Brand ist Professor für internationale Politik an der Universität Wien.

Éva Dessewffy ist Expertin für internationale Handelspolitik der Arbeiterkammer Wien.

Agnes Gössinger ist Absolventin des Studiums der Sozioökonomie an der Wirtschaftsuniversität Wien und der Politikwissenschaft an der Universität Wien.

Aljoscha Gütermann ist Absolvent des Studiums der Politikwissenschaft an der Universität Wien und Student der Volkswirtschaft.

Katharina Hammler ist Absolventin des Studiums der Sozioökonomie an der Wirtschaftsuniversität Wien und Studentin der Politikwissenschaft an der Universität Wien.

Werner Raza ist Leiter der Österreichischen Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE).

Günther Schönleitner ist Leiter der Abteilung für internationale Finanzinstitutionen im Bundesministerium für Finanzen in Wien.

Klaus Steiner ist Leiter des Referats für Qualitätssicherung einschließlich Evaluierungsangelegenheiten in der Sektion VII, Entwicklungszusammenarbeit, des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten in Wien.

Michael Wancata ist Mitglied des Vorstands der Oesterreichischen Entwicklungsbank (OeEB) in Wien.

Peter Wolff ist Abteilungsleiter für Weltwirtschaft und Entwicklungsfinanzierung am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik – DIE in Bonn.

PRÄSENTATION DER STUDIENERGEBNISSE

Agnes Gössinger, Aljoscha Gütermann, Katharina Hammler, Werner Raza

Siehe auch Powerpoint-Präsentation

Einleitung (A. Gössinger)

2008 wurde die Oesterreichische Entwicklungsbank gegründet, im selben Jahr beschlossen Prof. Brand und Dr. Raza gemeinsam mit fünf Studierenden das Projekt „Bilaterale Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen in Europa“ zu starten.

Das Forschungsinteresse basierte auf drei Säulen:

1. Beurteilung der entwicklungspolitischen Relevanz von Projekten mit Fokus auf die unterschiedlichen Ratingtools,
2. Förderschwerpunkte in Bezug auf Länder und Sektoren sowie
3. Transparenz und Accountability der DFIs (Development Finance Institutions), vor allem gegenüber Ministerien und der Öffentlichkeit.

Nach Aufarbeitung der (kaum) vorhandenen Literatur beschloss das Forschungsteam empirisch vor Ort zu arbeiten. Die vier Studierenden reisten zu FMO (Niederlande), DEG (Deutschland), CDC (Großbritannien) und Norfund (Norwegen). Dort wurden ExpertInneninterviews mit Forschungsinstituten, NGOs, Vertretern von Ministerien und Vertretern der DFIs selbst durchgeführt. 2011 wurden zusätzlich noch Interviews in Österreich geführt um Feedback auf die Empfehlungen zu erhalten und einen besseren Einblick in die österreichische Situation zu gewinnen.

Das Konzept, auf dem die Geschäftstätigkeit der DFIs basiert, heißt Private Sector Development. Seit den 1990er-Jahren wird dies innerhalb der Entwicklungsfinanzierung immer wichtiger und wurde stark von den internationalen Finanzinstitutionen mitgeprägt. Es besagt, dass Armutsreduzierung auf der Entwicklung des Privatsektors beruht (Ursache-Wirkungskette: Armutsreduzierung ist das Hauptziel von Entwicklung – für Entwicklung ist Wirtschaftswachstum zentral – dieses wird am besten durch den privaten Sektor generiert – der Privatsektor muss gefördert werden, um Armut zu reduzieren).

Mittlerweile gibt es in Europa 15 DFIs, mit den vier Beispielen wurden bewusst sehr unterschiedliche Institutionen ausgewählt.

Struktur und Geschäftsprinzipien (K. Hammler)

Bilaterale Entwicklungsbanken (DFI) sind Hybridakteure, das heißt sie sind weder rein öffentlich noch unabhängig und privat: Sie haben einen entwicklungspolitischen Auftrag zu erfüllen, verfolgen aber privatwirtschaftliche Rentabilitätsziele. Das dadurch entstehende Spannungsfeld wird von den DFIs in der Regel nicht als solches wahrgenommen, da im Paradigma des Private Sector Development Entwicklung und wirtschaftlicher Erfolg Hand in Hand gehen. Damit

sind privatwirtschaftlich rentable Projekte ein Indikator für gute entwicklungs-
politische Effekte.

DFIs operieren nach drei zentralen Geschäftsprinzipien, die bei allen
untersuchten DFIs in unterschiedlicher empirischer Gewichtung zu finden sind:

1. **Additionality:** Bilaterale Entwicklungsbanken werden in Sektoren und
Regionen tätig, in denen private InvestorInnen nicht aktiv sind.
2. **Catalytic Effects:** DFIs versuchen, zusätzliches Privatkapital zu mobilisieren
um das zur Verfügung stehende Gesamtkapitalvolumen zu erhöhen.
Gleichzeitig soll die Risikowahrnehmung privater InvestorInnen vermindert
werden.
3. **Good Governance:** Die Projekte der DFIs sollen gewissen ökologischen und
sozialen Standards entsprechen.

Eine empirische Überprüfung der Einhaltung dieser Geschäftsprinzipien ist sehr
schwierig. Festzustellen ist jedoch bei allen DFIs eine relativ hohe Risikoaversion,
so dass das Spannungsfeld zwischen privatwirtschaftlicher Rentabilität und
entwicklungspolitischen Zielen eher zugunsten ersterer aufgelöst wird.

Sektoren- und Länderschwerpunkte variieren stark zwischen den untersuchten
DFIs. Einige DFIs haben politische Vorgaben, andere handeln nur nach eigenen
Zielsetzungen. In den Niederlanden, in Norwegen und in Großbritannien gibt es
politische Vorgaben zur Länderstrategie, in Deutschland nicht. Vor allem auf
Grund der langen Investitionshorizonte stimmen die Portfolios der DFIs nicht mit
den offiziellen Ländervorgaben überein, aber auch eine abweichende Struktur der
Neuinvestitionen zieht keine Sanktionen nach sich. Keine untersuchte DFI erhält
politische Vorgaben bezüglich ihrer Sektorstrategie, alle haben aber gewisse
Schwerpunktsektoren ausgewählt (insbesondere den Finanzsektor).

Außenwirtschaftsförderung war historisch eine wichtige Aufgabe der DFIs, heute
ist diese entweder ganz verschwunden oder in den Hintergrund getreten. Statt
nationaler Unternehmen sind heute vor allem internationale Banken oder
Finanzinstitutionen wichtigste Kooperationspartner.

Projektbewertung und Accountability (A. Gütermann)

Ein besonderes Augenmerk der Studie liegt auf den Projektratingtools, also jenen
Methoden/Verfahren, die von den Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen zur
Auswahl von Projekten angewendet werden. Dabei ist auffällig, dass es im EDFI-
Verbund keine einheitliche Methodik gibt nach der die Projektauswahl geschieht.
So haben von den untersuchten DFIs, FMO und DEG eigens entwickelte
Ratingtools, die sie sowohl ex-ante bei der Projektauswahl, als auch ex-post im
Zuge der Projektevaluierungen anwenden. Die CDC hat demgegenüber kein
standardisiertes Verfahren zur Projektauswahl. Da sich die CDC zum Zeitpunkt
der Untersuchung als reiner Fund of Funds verstand, oblag die Auswahl der
Portfoliofirmen bei den jeweiligen FondmanagerInnen. Ex-post verwendet die
CDC ein Evaluierungstool, welches sich stark an jenem der IFC anlehnt.

Die Ratingtools haben im Wesentlichen die Aufgabe über drei Bereiche Auskunft zu geben:

1. Die finanzielle Nachhaltigkeit der geplanten Projekte,
2. die entwicklungspolitischen Effekte der geplanten Projekte,
3. die Rolle der DFIs in diesem Prozess (Additionality; Catalytic Effects).

Die konkrete Gewichtung dieser einzelnen Dimensionen ist bei den untersuchten Ratingtools unterschiedlich. Festzuhalten ist jedoch die Risikoaversion, die sich darin ausdrückt, dass entwicklungspolitische Effekte im Zuge der Projektauswahl tendenziell eine geringere Wertschätzung erhalten als die finanzielle Nachhaltigkeit von Projekten.

Die dritte und damit letzte Analysedimension der Studie beschäftigt sich mit den Rechenschaftspflichten (Accountability) und der Transparenz der Entwicklungsbanken.

Institutionalisierte, also regelmäßige formelle Konsultationen existieren nur zwischen den DFIs und den zuständigen Ministerien. So wird beispielsweise häufig über die strategische Ausrichtung der DFIs debattiert. Die Legislative wird in diesen Prozess kaum mit einbezogen, eine direkte Kontrolle durch die nationalen Parlamente ist bei den untersuchten DFIs nicht vorgesehen. ParlamentarierInnen haben jedoch die Möglichkeit sich mit konkreten Anfragen an die zuständigen MinisterInnen zu wenden. Konsultationen mit der Zivilgesellschaft sind nicht formalisiert. DEG und FMO verweisen in diesem Zusammenhang auf ihre Aufsichtsräte, welche sich auch aus VertreterInnen von NGOs, Interessenvertretungen oder auch der Privatwirtschaft zusammensetzen. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Rechenschaftspflichten der DFIs gegenüber zivilgesellschaftlichen Gruppen als eher limitiert bezeichnet werden müssen. Gleichzeitig muss jedoch auch festgehalten werden, dass beispielsweise einschlägige NGOs aus dem Bereich wenig Monitoring-Arbeit durchführen. Letztgenannte sehen dafür zwei Gründe ausschlaggebend: Einerseits die knappen Ressourcen und die damit einhergehende Prioritätensetzung und andererseits die restriktive Publikationspolitik der DFIs, die eine externe Evaluierung erschweren.

In diesem Zusammenhang steht auch das Thema der Transparenz, welche gegenüber der Öffentlichkeit kaum gegeben ist. Insbesondere unterliegen die untersuchten DFIs keinen Informationspflichten gegenüber den nationalen Parlamenten. Seitens der Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen wird in diesem Kontext stets auf die Verschwiegenheitspflichten (Stichwort: Bankgeheimnis) verwiesen, aber auch auf die kommerziellen Interessen der GeschäftspartnerInnen. In der Selbstwahrnehmung sehen sich die DFIs als hinreichend transparent und verweisen in diesem Kontext auf die Webauftritte und die regelmäßig publizierte Jahresberichte. Über Inhalt und Detaillierungsgrad der veröffentlichten Informationen entscheiden die DFIs jedoch autonom. Folglich gelangen häufig Best Practice Beispiele an die Öffentlichkeit und eher seltener ausführliche Informationen über einzelne Finanzierungsprojekte.

Interne Projektevaluierungen finden bei den untersuchten DFIs regelmäßig statt, es gibt aber wiederum Unterschiede in der Methodik. Auffällig ist jedoch, dass die

Indikatoren, die bei der Projektevaluierung angesehen werden, teilweise mit jenen überschneiden, die bei der Projektauswahl ausschlaggebend sind. Dies birgt das Problem in sich, dass die Impactevaluierungen weniger die tatsächlichen Outcomes widerspiegeln, sondern vielmehr zur Bestätigung der im Zuge der Projektauswahl eingesetzten Indikatoren dienen. Eine formelle externe Evaluierung ist nur bei der niederländischen FMO vorgesehen. Sie findet im Abstand von fünf Jahren statt und wird von einem Consulting Unternehmen im Auftrag der niederländischen Regierung durchgeführt. Für die DEG und die CDC sind keine formalisierten, externen Evaluierungen vorgesehen. Externe Evaluierung durch Medien und NGOs ist nur sehr eingeschränkt vorhanden. Vor allem NGOs beklagen sich über die mangelnde Transparenz der DFIs (restriktive Publikationspolitik), die eine effektive Kontrolle der Entwicklungsbanken erschweren oder verhindern. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob nicht die nationalen Regierungen für mehr externe Evaluierung sorgen sollten.

Empfehlungen der Studie (W. Raza)

Im Folgenden geht es darum, Empfehlungen aus der Analyse zu entwickeln, die Anstöße für die politische Diskussion in Österreich und in der EU geben können. Normativer Ausgangspunkt der Empfehlungen ist das Bemühen, den entwicklungspolitischen Impact der Tätigkeit von DFIs zu erhöhen.

Die erste Empfehlung bezieht sich auf die Notwendigkeit der Sicherstellung entwicklungspolitischer Kohärenz mit anderen Politikfeldern (z.B. Außenwirtschafts- oder Umweltpolitik). Dazu bedarf es insbesondere geeigneter Governance-Mechanismen, etwa durch Einrichtung entwicklungspolitischer Beiräte, wo die relevanten politischen Stakeholder versammelt sind, oder durch institutionalisierte Gespräche mit zivilgesellschaftlichen Stakeholdern (Roundtables).

Die zweite Empfehlung bezieht sich auf das Spannungsfeld von Rentabilität vs. Entwicklungsorientierung. 13 von 15 europäischen DFIs sind im öffentlichen Eigentum. Dies erhöht die Durchgriffsrechte der öffentlichen Eigentümer auf die Geschäftspolitik der DFIs, was zumindest tendenziell die Entwicklungsorientierung der DFI erhöhen sollte. Dies allein reicht aber nicht aus. Zentrale Voraussetzung zur Erhöhung der Entwicklungsorientierung ist auch die Existenz von Verlustabdeckungsmöglichkeiten durch die öffentliche Hand. Bei 2 von 15 EDFIs ist die Eigentumsform eine Private, d.h. es bestehen hier keine direkten Durchgriffsrechte auf die Geschäftspolitik seitens der öffentlichen Hand. Dies erhöht tendenziell die Problematik von Principal-Agent Problemen und die dadurch verursachten Kontrollkosten. Essenziell sind daher vertragliche Festschreibungen, welche klare entwicklungspolitische Vorgaben an die DFIs festschreiben.

Der dritte Teil der Empfehlungen bezieht sich auf die Projektbeurteilungsverfahren der DFIs. Hier gibt es verschiedene standardisierte Verfahren, wobei das GPR-Verfahren der deutschen DEG das am weitesten verwendet darstellt. Dieses Verfahren weist beträchtliche methodische Mängel aus. Das beginnt bei der Vergabe der Punkte. Von 500 zu erzielenden Gesamtpunkten sind nur 150 Punkte der Beurteilung der entwicklungspolitischen Effekte zugewiesen. Erreicht ein Projekt zumindest 50 von maximal 150 Punkten, gilt es als

förderwürdig. D.h. nur ein Zehntel der erreichbaren Gesamtpunkteanzahl reicht aus, um ein Projekt entwicklungspolitisch positiv zu beurteilen. Ein anderes Problem ist die Verwendung einer Bruttobetrachtung statt einer Nettobetrachtung, z.B. im Hinblick auf die Abschätzung von Beschäftigungs- oder Zahlungsbilanzeffekten. Die Empfehlungen der Studie gehen daher dahin, verstärkt Augenmerk auf Prozessindikatoren, d.h. z.B. auf die Qualität der geschaffenen Arbeitsplätze zu legen. Ebenso könnte man es zum Ausschlusskriterium machen, ob ein gefördertes Unternehmen oder ein Mikrokreditfonds seinen Firmensitz in einem Steuerparadies hat. Ein weiteres Element wäre die Verwendung von Benchmarking-Methoden, z.B. in der Bewertung von Fonds (hinsichtlich verrechneter Managementgebühren oder verrechneter Kreditzinssätze). Ein weiteres Element wäre die verstärkte Berücksichtigung der Sichtweisen und Bedürfnisse von lokalen Stakeholdern. Ein letzter Vorschlag bezieht sich auf die Frage der Notwendigkeit der Entwicklung eines einheitlichen Ratingtools im europäischen Rahmen. Dies erscheint grundsätzlich sinnvoll, allerdings unter Beiziehung wissenschaftlicher Expertise und ständiger kritischer Reflexion und Weiterentwicklung. Selbst das beste Ratingtool kann allerdings nicht alle qualitativen Aspekte von Entwicklung vollständig erfassen und bewerten. Daher braucht es als oberste Entscheidungsinstanz ein entwicklungspolitisches ExpertInnen-gremium. Dieses kann entweder nach dem Kriterium Maximierung der entwicklungspolitischen Expertise besetzt werden. In diesem Fall sollte das Gremium tatsächlich die Letztentscheidung über die Bewertung aller Projekte (ab einer bestimmten Größenordnung) haben. Alternativ kann ein Gremium auch nach dem Kriterium der möglichst großen Repräsentativität besetzt werden. Dann empfiehlt es sich allerdings, im Gremium primär die Leitlinien der Geschäftspolitik (Guidelines) zu bestimmen und dies zu monitoren, als jedes Projekt einzeln zu begutachten.

Im letzten Teil der Empfehlungen geht es um die Themenkomplexe Transparenz und Accountability: hier fällt auf, dass es zwar einen Industriestandard, aber keine international verbindlichen Standards gibt. Eine Möglichkeit wäre hier die Entwicklung von Standards im Rahmen der OECD analog zu den OECD-Standards für die Exportförderung. Dies gilt besonders für Projekte mit hohen ökologischen oder sozialen Effekten.

Bislang gibt es auch keine Standards hinsichtlich der Rechenschaftspflicht an nationale Parlamente. Ein jährlicher Bericht über die Geschäftstätigkeit der DFIs an das nationale Parlament wäre ein geeigneter erster Schritt. Ebenso wenig gibt es institutionalisierte Verfahren der Accountability gegenüber der Zivilgesellschaft. Analog zur Ombudsstelle der IFC könnte man die Einrichtung einer EDFI-Ombudsstelle überlegen, um für die betroffene lokale Bevölkerung eine unabhängige Ansprech- und Prüfstelle zu schaffen.

Schließlich ist es notwendig, die Tätigkeit der Entwicklungsbanken auch ex-post zu evaluieren. Eine unabhängige institutionelle Evaluierung mit anschließender Veröffentlichung und Diskussion im nationalen Parlament sollte hier gängige Praxis werden.

STATEMENT PETER WOLFF (DIE)

Siehe auch Powerpoint-Präsentation

Einführung Private Sector Development (PSD)

Der Privatsektor hat eine sehr große Rolle in Entwicklung und Armutsreduzierung gespielt, und war wohl der wichtigste Treiber erfolgreicher Entwicklung (vgl. insbesondere China, Indien, Vietnam). Verantwortlich dafür war aber die Verbesserung der Rahmenbedingungen in den einzelnen Ländern und nicht die PSD-Politik der Geberländer. Privatsektorentwicklung und staatliche Politik sind komplementär und nicht gegensätzlich. Die Frage ist, welche Rolle der Staat einnimmt; die Sichtweisen auf die Rolle des Staates verändern sich über Jahre und Jahrzehnte, und es gibt bedeutende Unterschiede zwischen den Ländern. Auch die Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) haben hier in jüngster Zeit dazugelernt, etwa vom chinesischen Weg – noch weniger als zuvor gibt es ein Lehrbuchrezept bzw. den *einen* Weg des Zusammenspiels zwischen Privat und Staat.

Nachhaltigkeit wird auch innerhalb von PSD zunehmend wichtig (Energieversorgung, Wasser, Nahrung...). Hier ist der Privatsektor ein wichtiger Akteur, denn eine Transformation wird ohne den Privatsektor nicht funktionieren.

DFI-Feld: Die Institutionen

Multilaterale IFIs:

Neben den bilateralen sind vor allem die multilateralen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen im Bereich PSD wichtig, diese sind die Marktführer.

Am wichtigsten sind hier IFC (International Finance Corporation) – jährliches Zusagevolumen 13 Mrd US\$ – und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) mit 9 Mrd Euro. Diese IFIs investieren insbesondere Privatunternehmen. Die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung hat bis vor kurzem nur in Europa operiert, jetzt eröffnet sie als neuen Markt die MENA-Region (Middle-East and North Africa). Die EBRD ist – natürlich nach der IFC – international gesehen in der Branche durchaus ein Benchmarksetzer.

Regionale IFIs:

Hier sind vor allem die Asiatische und die Interamerikanische Entwicklungsbank zu nennen. Sie haben pro Jahr Gesamtzusagen von 15-17 Mrd US\$, davon gehen an den Privatsektor 2-3 Mrd US\$ (der Rest in staatliche Projekte, Bildung, Gesundheit etc). Die Asiatische Entwicklungsbank will den Privatsektorförderanteil auf die Hälfte der Kapitalzusagen erhöhen. Auch die Afrikanische Entwicklungsbank investiert in PSD, aber dort ist das Volumen noch recht klein.

European Development Finance Institutions (EDFI):

Gesamtneuzusagen jährlich etwa 5 Mrd US\$, aber von 15 Einzelinstitutionen – das ist der besonderer Charakter der europäischen Institutionen. Sie sind im

Vergleich also eher klein. Die DEG ist mit 1 Mrd Neuzusagen pro Jahr eine der größten.

Weitere interessante Player:

Die China Development Bank wird im Rahmen ihrer Going Global Strategie auch in Afrika tätig; die Development Bank of South Africa betreibt im Raum Afrika auch Privatsektorfinanzierung. Die Government of Singapore Investment Corporation ist einer der wichtigsten Staatsfonds, auch dieser investiert in den Privatsektor. All diese Institutionen werden erwähnt weil wir gewohnt sind, dass Definitionen von Standards bzw. von Entwicklung aus dem angelsächsischen Raum kommen – diese Zeiten sind aber vorbei: Standards werden jetzt auch anderswo (China etc.) gesetzt.

Orientierung der DFIs

DFI dienen der Förderung von Privatunternehmen; die Grenzen zum öffentlichen Sektor sind aber fließend. Auch Staatsunternehmen werden gefördert (soweit diese kommerziell geführt werden), beispielsweise durch EBRD und IFC. Der Unterschied zum großen Bereich der Entwicklungsfinanzierung an den öffentlichen Sektor: für Kredite und Beteiligungen gibt es keine Staatshaftung, die DFI operieren also mit Risikokapital. Bei allen Entwicklungsbanken gibt es diese Art des Risikos nicht; das ist der zentrale Unterschied, auch was die Kultur der DFIs angeht. Bei DFIs geht es um die Frage der Einschätzung des Risikos eines Investments.

Die DFIs kooperieren, stehen aber gleichzeitig im Wettbewerb zueinander. Das liegt daran, dass Projekte in schwierigen Ländern finanziert werden wo sie nicht auf dem Tisch liegen, sondern erst entwickelt werden müssen. Die Projektentwicklung ist teuer und braucht Personal. Oft gibt es mehr Mittel in der Pipeline als Projekte zur Verfügung stehen.

Arten von Finanzierung und Partnern

- 1) **Kredite und Beteiligung** für alleinstehende Produktions- und Dienstleistungsunternehmen. Dieses Instrument stellt man sich als Idealform vor (und es war auch geplant als Möglichkeit der Außenwirtschaftsförderung). Das sind aber die seltenen Fälle.
- 2) **Kofinanzierungen** mit IFC, mit anderen europäischen Partnern, wo Projekte eines Partners von anderen kofinanziert werden. Der Grund ist, dass so der Aufwand der Projektfinanzierung geringer wird. Kofinanzierungen sind auch aus Gründen der Risikoverteilung sinnvoll.
- 3) Die **Refinanzierung von Finanzinstitutionen** macht ein Drittel bis ein Viertel der Portfoliovolumina der DFIs aus. Warum? Weil Klein- und Mittelbetriebe (KMU) nicht direkt aus Europa oder der USA finanziert werden können (das wäre zu teuer, auch die nötigen Informationen fehlen etc.). Darum werden Banken refinanziert die wiederum KMU finanzieren, einhergehend mit Beratung, Ausbildung etc.

- 4) Trägergesellschaften von **Infrastrukturprojekten**: Hier sind die Grenzen zwischen staatlichen und privaten Projekten nicht ganz klar. In Indien hat jeder Staat z.B. eine Investmentgesellschaft für Infrastrukturprojekte, diese werden dann aus unterschiedlichen Quellen finanziert, auch von DFIs.
- 5) **Investitionsfonds** spielen auch eine wichtige Rolle. Warum? Weil die Bereitstellung von Projektfinanzierung für Einzelunternehmen zu teuer wäre. Beispiele sind der International Green Growth Funds, oder diverse regionale Fonds wie etwa der Regional Funds for Microfinance Institutions in Afrika. Ein Vorteil ist, dass die Fonds die nötigen Spezialisten für gewisse Sektoren oder Regionen beschäftigen können.
- 6) **Strukturierte Fonds** sind im Kommen, Beispiele sind der EFSE (ein südosteuropäischer Fonds für die Refinanzierung von Mikrofinanz und KMU Entwicklung) und REGMIFA (Investitionsfonds zur Förderung von Klein- und Mittelbetrieben in Sub-Sahara-Afrika). Strukturiert heißt, dass staatliche Anteilseigner (dazu gehören DFI) ein höheres Risiko nehmen als Private Investoren die sich auch an den Fonds beteiligen. Wenn eine Firma die aus dem Fonds finanziert wird, Pleite geht, tragen staatliche Investitionen das höhere Risiko. Nur über solche Fonds bringt man Privatinvestoren überhaupt dazu in schwierigen Regionen zu investieren – es geht also um ein Hineinhebeln von Privaten in die Entwicklungsfinanzierung.

In Summe ist die direkte Finanzierung von Einzelprojekten also nicht das, was DFIs hauptsächlich tun.

Entwicklungspolitischer Auftrag

Es geht vor allem um Investition in schwierigen Ländern, nicht in allen Entwicklungsländern. In Schwellenländern braucht man keine DFIs mehr, denn dort gibt es genug private Investoren. DFIs operieren teilweise trotzdem noch in diesen Ländern, insbesondere im Bereich erneuerbarer Energien, aber auch hier werden die DFIs immer weniger gebraucht, da der Privatsektor hier schon vieles alleine machen kann, wenn die Rahmenbedingungen passen. Der entwicklungspolitische Auftrag der DFIs ist also ein Moving Target. Ein Beispiel: In den 1990er-Jahren haben DFIs in Mobilfunk finanziert. Nach ein paar Jahren lief das so gut, dass man die DFI nicht mehr brauchte. Was anfangs eine Pionierfunktion mit hohem Risiko war, ist 1995 oder 2000 eine Cashcow. Der angenehme Nebeneffekt ist, dass die DFI gut daran verdient haben. Die Frage ist hier: Was ist schwierig, wo sollen DFIs also investieren?

Sie sollen:

- subsidiär investieren,
- hohe Standards durchsetzen (Umwelt- und Sozialstandards, Corporate Governance etc.),
- und entwicklungspolitische Ziele fördern.

Entwicklungspolitische Effekte sind dabei eher in Struktureffekten als im Zählen von Arbeitsplätzen o.ä. von Einzelprojekten zu sehen – also nicht in Dingen die üblicherweise von Ratingtools gemessen werden. Die Einzeleffekte sind zwar alle wichtig, aber kein Ausdruck für die eigentlichen entwicklungspolitischen Effekte.

Hier geht es vor allem um Pionieraktivität, in Nachahmung durch private Investoren liegt der entwicklungspolitische Effekt. Andere Ziele sollen zwar erreicht werden, aber je höher die Ziele und damit die Kosten der Projektentwicklung sind, desto schwieriger wird es für die Institutionen tatsächlich mit den hohen Anforderungen umzugehen; eine Balance muss gefunden werden zwischen den Anforderungen und den Mitteln die zur Verfügung stehen.

Herausforderungen

Zur Risikoaversion: Die hohen Kosten der Projektentwicklung und der entwicklungspolitischen Ziele können durch den Portfolioeffekt aufgefangen werden. Banken haben ein Portfolio von Projekten besserer und schlechterer Güte; je größer eine Institution, desto durchschlagskräftiger ist dieser Portfolioeffekt. Damit ist es für die IFC viel leichter, riskante Projekte durchzuführen als für kleine DFIs. Kleine Banken müssen sich jedes Einzelprojekt gut überlegen. Insgesamt scheinen DFI tatsächlich risikoavers, es ist nötig den öffentlichen Einrichtungen hier Druck zu machen, sie aber auch zu unterstützen und nötige Mittel zur Verfügung zu stellen. Wichtig ist, die Rationalität von bilateralen Entwicklungsbanken zu verstehen, die im Grunde Investmentbank bleibt, auch wenn sie entwicklungspolitisch orientiert ist.

DFIs sind followers statt leaders, es gibt relativ wenige innovative Ansätze und wenn dann eher von der großen IFC, die sich dies aber natürlich auch leichter leisten kann.

Es gibt zu wenig echte öffentliche Kontrolle (seitens der Parlamente, NGO etc.). Die Kontrolle und der Druck im Board ist bei multilateralen Banken viel größer als bei bilateralen, das hilft aber und macht Institutionen agiler, weil es die Institutionen mehr zum Nachdenken bringt und so werden sie kreativ.

Das Spannungsfeld zwischen entwicklungspolitischer Orientierung und Rentabilitätslogik ist in der Studie etwas überzogen. DFI investieren in einer schwierigen Umwelt wo Projekte nicht auf der Straße liegen; da ist es gut, wenn ein Projekt in der Lage ist, finanziell zu funktionieren, solange Standards eingehalten werden. Das ist zwar nicht identisch mit entwicklungspolitischen Effekten, aber es macht einen hohen Anteil dieses Effekts aus. Insgesamt sollen die Banken ja nicht unterlassen sondern unternehmen, durch hohe Anforderungen kann man Projekte leicht kaputtrechnen. Die Balance zwischen Anforderungen und Möglichkeiten muss austariert werden.

Die Messung der entwicklungspolitischen Effekte ist ein wichtiger Punkt, wo mehr getan werden muss. Die Methoden sind unzureichend; die Ratingtools sind fragmentiert in Europa, das ist nicht gut für Kooperation und Vergleichbarkeit. Hier soll mehr gearbeitet werden, wünschenswert wäre ein einheitliches europäisches Tool oder wenigstens gemeinsame Maßstäbe. Vieles läuft auf qualitative Beurteilungen hinaus, weil quantitative Einschätzungen zum Zeitpunkt Null nicht sonderlich aussagekräftig sind. Auch ständiges Monitoring und die Projektevaluierung sind wichtig.

Institutionelle Fragen: DFIs haben ein Strategiedefizit, aber eine KMU-Strategie ist schwierig und insbesondere für kleine DFI kaum machbar. Das Strategiedefizit

kann behoben werden durch die Diskussion von Zielen (Dialog statt Vorgaben, denn die Strategie muss sinnvoll und machbar sein). Die Ziele müssen laufend überprüft werden (Monitoring), aber nicht direkt im Tagesgeschäft. Mehr Transparenz ist nötig, hier sind multilaterale DFI gutes Beispiel. Ex-post-Evaluierungen in angemessener Form ist sind notwendig.

PODIUMSDISKUSSION – INPUTS

Günther Schönleitner (BM für Finanzen)

Private Sector Development hat es schon immer gegeben, und ohne den Privatsektor ist keine Entwicklung denkbar. Die Frage ist daher nicht „ob“ sondern „wie“ der PSD gefördert werden soll. Bilaterale Entwicklungsbanken liefern hier einen wichtigen Beitrag; auch bei der OeEB ist ein starker Privatsektorfokus erkennbar (sie kooperiert nicht wie etwa die DEG in vielen Projekten mit dem öffentlichen Sektor). Für die OeEB stellt sich die Frage nach den Grenzen der Strategiebildung: DFI agieren komplementär zur öffentlichen EZA, die beiden Zugänge sind nicht widersprüchlich oder gegensätzlich sondern bedienen einfach unterschiedliche Felder. Schönleitner steht der Forderung nach einem stärkeren KMU-Fokus skeptisch gegenüber; einerseits weil KMU aus entwicklungspolitischer Sicht nicht per se besser sind, andererseits weil KMU-Förderungen durch EDFIs oft nur über Intermediäre umzusetzen sind. Befragt nach dem Umgang des Finanzministeriums mit dem Spannungsfeld zwischen entwicklungspolitischem Auftrag und privatwirtschaftlicher Rentabilität betont Schönleitner, dass das Finanzministerium der Risikoaversion keinen Vorschub leistet. Das Ministerium tritt als Auftraggeber gegenüber der privatwirtschaftlich organisierten OeEB auf und hat klar den Wunsch nach höherem Projektrisiko (verglichen mit Privatbanken).

Klaus Steiner (BMeiA)

PSD und öffentliche EZA sind keine widersprüchlichen Konzepte, sondern ergänzen sich gegenseitig. Wachstum ist für Entwicklung nötig, ein trickle-down erfolgt jedoch nicht automatisch. Allerdings dominiert zurzeit ein Wachstumparadigma in der EZA, das bei vielen Gebern zu einer Reduktion des Sozialsektors führt. DFIs wurden als „eierlegende Wollmilchsäue“ konzipiert, die selbsttragend sein und zur Armutsreduktion sowie zur Außenwirtschaftsförderung beitragen sollten. Zwischen diesen drei Zielen gibt es in der Praxis aber Trade-Offs. Klar ist, dass das Prinzip der Kostendeckung klare Grenzen setzt. So können bspw. kleine Projekte in schwierigen Ländern nicht kostendeckend finanziert werden. Unterschiede zwischen DFI und Privatinvestoren sind dennoch deutlich, so stellen DFIs beispielsweise Fragen, die normale Banken nicht stellen. In diesem Sinne ist auch die OeEB ein Zugewinn für die EZA, sie ist ein weiterer Baustein der einiges Positives bewirken kann – alles kann sie aber klarerweise auch nicht. Befragt ob sich das entwicklungspolitische Gremium der Bank aus ExpertInnen der EZA zusammensetzen sollte meint Steiner, er sei noch im Prozess der Meinungsbildung. Grundsätzlich erscheint ihm ein Expertengremium aber nicht zweckmäßig, da die Verantwortung für die Geschäftsentscheidungen beim Management liegen müsse. Wichtiger sei daher die Policy-Funktion des Gremiums, und hier sei die Einbeziehung gesellschaftlicher Interessen wichtiger

als entwicklungspolitische Expertise. ExpertInnen sollten jedoch in der Projektevaluierung zum Einsatz kommen.

Michael Wancata (OeEB)

Man darf nie die Frage aus dem Auge lassen, was eine bilaterale Entwicklungsbank leisten kann und was nicht; die EDFI und insbesondere die OeEB sind sehr klein, was klare Grenzen setzt. Im Gegensatz zu den meisten anderen EDFI besitzt die OeEB eine Bankkonzession, was Implikationen fürs Risikomanagement hat. Die Vorsicht hat aber auch ihren guten Grund; wenn ein Projekt schief geht ist das Kapital für die EZA verloren (und es handelt sich um vergleichsweise große Summen). Generell betont Wancata aber, dass Projekte „nicht einfach so am Tisch liegen“ sondern erst durch die Bank selbst entwickelt werden müssen; die Frage *wer* Projekte auswählt stellt sich daher nur bedingt. Was die Größe der Projekte betrifft so sind kleine Projekte nicht zwingend besser (KMU also großen Unternehmen nicht per se überlegen). Für die Frage der Projektauswahl bietet das GPR eine breite Diskussionsbasis, es hat Stärken und Schwächen, derer man sich bei der Anwendung bewusst sein muss. Sein größter operativer Nachteil liegt wohl in der Scheingenaugigkeit, sein größter Vorteil in der Vergleichbarkeit mit anderen EDFIs und in den geringen benötigten finanziellen und personellen Ressourcen. Befragt nach den entwicklungspolitischen Kompetenzen des OeEB-Personals erklärt Wancata, dass die OeEB auch auf das Know-how ihrer Mutter, der Kontrollbank, zurückgreifen kann. Zudem beschäftigt die OeEB eine steigende Zahl von MitarbeiterInnen mit entwicklungspolitischem Background. Diese kontrollieren beispielsweise die GPR-Projektevaluierungen auf ihren entwicklungspolitischen Gehalt. Außerdem gibt es laufend interne Weiterbildungen der MitarbeiterInnen.

ZUSAMMENFASSUNG – PUBLIKUMSFRAGEN

Welche Umwelt- und Sozialstandards verfolgen die Banken?

Judith Pauritsch (OeEB): Es gibt hier Branchenstandards des Responsible Finance, die weiter gehen als das GPR.

Peter Wolff: Die Frage ist hier mehr, welche Standards die Player aus den Schwellenländern anwenden, da diese immer wichtiger werden. So gibt es zwar internationale Standards, die eigentliche Frage ist aber ob sich beispielsweise die Chinesen an diese halten. Die internationalen Standards müssen außerdem innerhalb der Länder zum Standard werden und in diesen Ländern gelten, die Anwendung der Standards an einzelnen Projekten ist eigentlich eine Hilfskonstruktion.

Wo liegt der Schwerpunkt der Tätigkeit der OeEB?

Michael Wancata: Die Strategie der OeEB ist im Dreijahresprogramm der österreichischen EZA festgeschrieben. Die Schwerpunktländer decken sich nicht mit der öffentlichen EZA, da dies zu wenige und zu „schwierige“ Länder wären. Es gibt gewisse Vorgaben (20% der Investitionen sollen in LDCs gehen), aber

auch aus bankentechnischer Sicht ist eine Streuung des Portfolios sinnvoll. Der operative Schwerpunkt liegt am Westbalkan und im Südkaukasus sowie in Zentralamerika.

Was ist die neue Cash Cow der Entwicklungsfinanzierung?

Peter Wolff: Das neue heiße Feld ist wohl die Nachhaltigkeit, insbesondere der Energiesektor; es erfolgt also eine Erweiterung der traditionellen Armutspolitik. Zweitens dringen private Player in ehemals klar staatliche Bereiche (Erziehung, Gesundheit...) ein, da der öffentliche Sektor in diesen Bereichen in EL meist sehr schwach aufgestellt ist. Ein weiteres wichtiges Feld für private Investitionen ist Ernährung und Landwirtschaft, dies insbesondere im Zusammenhang mit den steigenden Preisen für Nahrungsmittel. Philanthropische-ethische Investitionen gewinnen an Bedeutung (2% Rendite reichen, es müssen nicht immer 10% sein), ein interessantes wissenschaftliches Konzept hierzu kommt von Michael Porter, der von Shared Value an der Stelle von Shareholder Value spricht. Das Aufstellen des Geldes ist daher meist nicht der Engpass. Gefragt ist vielmehr mehr Kreativität in der Entwicklung neuer Finanzierungsmodelle durch öffentliche Entwicklungsbanken in Zusammenarbeit mit privaten Finanzierungseinrichtungen.

Welche Bedeutung hat die Green Economy (im Sinne von Nachhaltigkeit und Ressourcensicherung) für bilaterale Entwicklungsbanken?

Michael Wancata: Der Energiesektor ist ein zentrales Investitionsfeld; das sind oft schwierige Projekte (etwa durch ihre Auswirkungen auf die lokalen Stakeholder). Wenn die Rahmenbedingungen nicht passen, sind diese Projekte aber auch nicht umsetzbar. Auch der Nahrungsmittel- und Landwirtschaftssektor wird immer wichtiger, hier ist auch besonderes Know-how nötig (durch besondere Risikostruktur).

Klaus Steiner: Zu beobachten ist eine Art Krieg um die Ressourcen in Afrika, einerseits weil die „emerging donors“ immer mehr in dieses Feld investieren und unseren Blick verändern, andererseits weil die BRICs für ihr Wachstum immer mehr Ressourcen brauchen.

Werner Raza: Es gibt keine österreichische Ressourcenstrategie, die Frage nach der Ressourcensicherung ist ambivalent, da von einschlägigen Projekten oft große negative Effekte ausgehen und ihr entwicklungspolitischer Wert oft zweifelhaft ist.

Aljoscha Gütermann: Die niederländische FMO hat einen Nachhaltigkeitsfokus (corporate sustainability priorities); sie beurteilt Projekte, die nachhaltig und ressourcenschonend sind, besser.

Günther Schönleitner: Das Themenfeld Geopolitik vs. Entwicklungspolitik wird auch für bilaterale Entwicklungsbanken ein wichtiges Thema werden. Hier spielt auch die Konkurrenz durch Emerging Donors eine Rolle, die auch die DFIs verstärkt spüren.

Peter Wolff: In diesem Feld sind internationale Standards nötig, um merkantilistische einzelstaatliche Politiken in die Rahmen zu weisen.

SCHLUSSKOMMENTARE (MIT FOKUS AUF HERAUSFORDERUNGEN)

Werner Raza

Anders als das im Laufe der Diskussion angeklungen ist sind KMUs aus entwicklungspolitischer Sicht sehr wohl zu bevorzugen, insbesondere weil sie ein hohes Innovationspotenzial haben. De facto werden KMUs und Mikrounternehmer durch DFI (nur) über Fonds gefördert, was die Frage nach der Kontrolle dieser Fonds (zu deren Monitoring und Governance) aufwirft. Problematisch ist vor allem, dass viele der Fonds privat und gewinnorientiert sind. Was die Risikoaversion betrifft so wird in Österreich der potenzielle budgetäre Rahmen nicht ausgeschöpft; beispielsweise zahlt die OeEB für jedes Projekt eine Art Versicherungsprämie an die Kontrollbank. Die Überschüsse aus dem System der Exportförderung werden dann jährlich vom Finanzministerium abgeschöpft. Damit verdient das Ministerium eigentlich aus den Projekten. Diese Mittel könnten der OeEB zur Verfügung gestellt werden, damit sie Projekte mit höherem Risiko durchführen kann. Zu den zukünftigen Herausforderungen ist zu sagen, dass es für die EDFIs zentral sein wird, stärker miteinander zu kooperieren, um eine höhere Effizienz in ihrer Geschäftstätigkeit zu erreichen und sich auch als Kooperationspartner international behaupten zu können.

Günther Schönleitner

Das Argument mit den Versicherungsprämien gilt nicht, das Finanzministerium übernimmt ohnehin schon alle Risiken der OeEB. Die OeEB erhält bereits Budgetmittel aus dem Bundeshaushalt (Assistenzprogramm), außerdem wird gerade ein neues Instrument für Eigenkapitalbeteiligungen entwickelt; mehr Spielraum hat das Ministerium nicht um die angebliche Risikoaversion der Bank zu senken.

Die größten Herausforderungen der OeEB sind Konsolidierung, Wachstum und Volumen. Sie muss ihr Instrumentarium noch vervollständigen (Stichwort Eigenkapitalfinanzierung) und ihr Portfolio ausbalancieren (mehr Realsektor, weniger Finanzsektor). Insbesondere geht es um die Wahrnehmung der Legitimität der OeEB, man muss einen eigenen Schwerpunkt finden um nicht nur als Junior Partner anderer EDFIs wahrgenommen zu werden. Hierfür ist es nötig, sich mehr mit Strategieentwicklung und Zielvereinbarungen zu befassen.

Michael Wancata

Die OeEB ist in das System der Außenwirtschaftshaftung eingebettet. Im Moment generiert das System Überschüsse. Es ist aber fraglich, ob es gut wäre die beiden Systeme (Außenwirtschaftshaftung und EZA) zu vermengen. Außerdem ist das Risiko der OeEB sehr hoch, sie wird möglicherweise einmal auf die Versicherung zurückgreifen müssen, dann sollten die Prämien reichen um den Schaden zu bezahlen.

Die Agenda der OeEB ist groß. Um besonders schwierige Projekte angehen zu können, braucht es eine ausreichende Basis, die kommt erst mit der Zeit, aber die OeEB beginnt schon in einzelnen Projekten eine Lead-Funktion einzunehmen und selbst andere Partner hereinzuholen. Eine spezifisch österreichische

Komponente und internationale Positionierung muss erst gefunden werden (Exportförderung für die österreichische Wirtschaft ist empirisch jedenfalls kein Thema). Auch verstärkte europäische Kooperationen (etwa unter Zugriff auf Mittel der EU-Kommission) sind ein Thema.

Klaus Steiner

Die OeEB muss eine klare Rolle definieren, sie sollte auf keinen Fall ein Fund of Funds werden.

Peter Wolff

Die Struktur der europäischen bilateralen Entwicklungsbanken ist fragmentiert, es gibt viele kleine Player; eine engere Zusammenarbeit und strategische Partnerschaften, auch mit privatwirtschaftlichen Akteuren, wären nötig. Zur Lösung zukünftiger Herausforderungen ist viel Kreativität nötig – diese entsteht durch Kooperation und Partnerschaften.

POWERPOINT-PRÄSENTATIONEN

Bilaterale Entwicklungsfinanzierung in Europa

Ergebnisse eines Forschungsprojekts mit
Empfehlungen für die zukünftige Gestaltung
aus entwicklungspolitischer Sicht

A.Gössinger/A.Gütermann/K.Hammler/N.Schaefer/W.Raza

ÖFSE



universität
wien

Institut für Politikwissenschaft

Mit finanzieller Unterstützung von:



Arbeiterkammer Wien

Motivation und Fragestellungen

- 2008: Gründung der Oesterreichischen Entwicklungsbank
- Wissensdefizite zur Tätigkeit von bilateralen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen
- **Forschungsinteresse**
 - (1) Beurteilung der entwicklungspolitischen Relevanz von Projekten
 - (2) Förderschwerpunkte
 - (3) Transparenz und Accountability

Methodik

- Aufarbeitung der vorhandenen Literatur
- Vergleichende Untersuchung mit vier Fallstudien: DEG, CDC, NORFUND, FMO
- ExpertInnen-Interviews in vier Ländern
- ExpertInnen-Interviews in Österreich (für Empfehlungsteil)

3

Privatsektorentwicklung (PSD)

Armutsreduzierung ist das Hauptziel von Entwicklung



Für Entwicklung ist Wirtschaftswachstum zentral



Wirtschaftswachstum wird am besten durch den privaten Sektor generiert



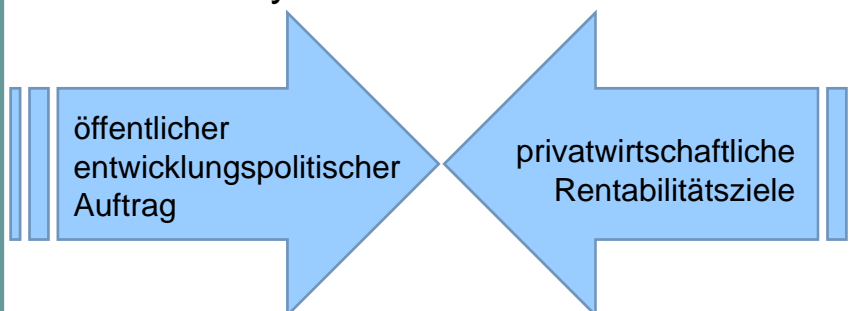
Der Privatsektor muss also gefördert werden um Armut zu reduzieren

Europäische bilaterale Entwicklungsbanken (EDFI)

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

Struktur & Geschäftsprinzipien I

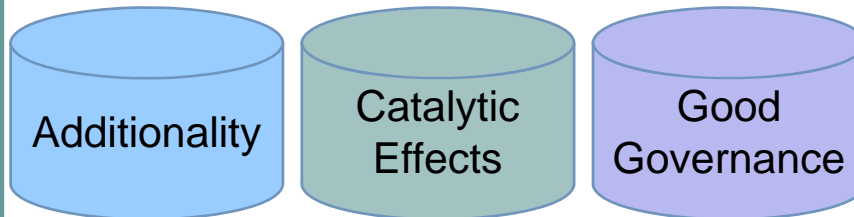
- DFIs als Hybridakteure



- (Wirtschafts-) Wachstum = Entwicklung

Struktur & Geschäftsprinzipien II

- Zentrale Geschäftsprinzipien



- Empirisch schwer überprüfbar

Projektauswahl & Projektbeurteilung I

- Sektor- und Länderstrategien:
 - Unterschiedliche Schwerpunktsetzung
 - Politische Vorgaben oder Eigenverpflichtung
 - Nicht-Einhaltung verbreitet und folgenlos
- Außenwirtschaftsförderung
 - Historisch wichtig
 - Heute eher abnehmende Rolle

Projektauswahl & Projektbeurteilung II

- Keine einheitliche Methodik bei Projektauswahl
 - FMO: Scorecard
 - DEG: Geschäftspolitisches Projektrating (GPR)
 - CDC: Auswahl ohne Tool
- Thematischer Fokus der Ratingtools:
 - Finanzielle Nachhaltigkeit
 - Entwicklungspolitische Effekte
 - Rolle der DFIs

Transparenz & Accountability I

- Regelmäßig formelle Konsultationen mit den zuständigen Ministerien
 - Legislative wird kaum miteinbezogen
- Konsultationen mit der Zivilgesellschaft sind nicht formalisiert
 - Geringes Interesse an informellen Kontakten mit den Stakeholdern
 - Wenig Monitoring durch NGOs

Transparenz & Accountability II

- Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit ist kaum gegeben
 - Keine Informationspflichten gegenüber nationalen Parlamenten oder der Zivilgesellschaft
- Interne Projektevaluierungen finden regelmäßig statt
- Mangelnde formelle externe Evaluierungen
 - Institutionalisiert nur bei FMO

Entwicklungspolitische Empfehlungen I

- Sicherstellung entwicklungspolitischer Kohärenz durch Governance-Mechanismen und Vernetzung
- Institutionelle Ausgestaltung entscheidend für Bearbeitung des Spannungsfeldes zwischen entwicklungspolitischen und Rentabilitätszielen

Entwicklungspolitische Empfehlungen II

- Methodische Verbesserung der Ratingtools samt erhöhter Transparenz der Ratings wichtig (bzw. Entwicklung eines einheitlichen EDFI-Ratingtools), insb. durch (vgl. Bracking/Ganho 2011):
 - Verstärkter Fokus auf Prozess-Indikatoren (z.B. Beschäftigungsqualität, Verbot von Offshore-Firmensitzen/Inlandsprinzip bei Besteuerung)
 - Verwendung von Netto- statt Bruttogrößen (z.B. Beschäftigung bereinigt um Displacement-Effekte)
 - Verwendung von Benchmarking zur Steuerung von Intermediären, z.B. Fonds (hinsichtlich Festlegung von Management Gebühren von Fonds oder Zinsobergrenzen)
 - Partizipative Evaluierungsmodelle (Einbeziehung lokaler Stakeholder)

Entwicklungspolitische Empfehlungen III

- Umfassende Beratung/Beurteilung durch externes Gremium wichtig für adäquate Projektauswahl und/oder Politikformulierung
- Länder- & Sektorenschwerpunkte i.S. der Kohärenz mit EZA wichtig, aber restriktive Vorgaben nicht zielführend. Wenn stärkere Fokussierungen gewünscht, dann u.U. spezielle finanzielle Dotierungen notwendig (z.B. KMU-Förderung)
- Entwicklungspolitische Qualifikation/Sensibilisierung des Personals der DFIs wichtig
- Erhöhte Transparenz durch Offenlegungspflichten, externe Projekt- und institutionelle Evaluierungen, Berichtspflichten an Parlamente unabdingbar für öffentliche Legitimation

Danke für die Aufmerksamkeit!

Projekt-Publikationen:

Gössinger, A./Raza, W.: Bilaterale Entwicklungsfinanzierung in Europa. Ergebnisse eines Forschungsprojekts mit Empfehlungen für die zukünftige Gestaltung aus entwicklungspolitischer Sicht. Unter Mitarbeit von Gütermann, A./Hammler, K. und Schaefer, N., AK Wien, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 109, Wien 2011

Gössinger, A./Gütermann, A./Hammler, K. und Schaefer, N.: Bilaterale Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen in Europa. Eine vergleichende Untersuchung von DEG, FMO und CDC, Hrsg. von Ulrich Brand und Werner Raza, ÖFSE Forum Nr. 50, Wien 2011

ÖFSE



universität
wien

Institut für Politikwissenschaft

Mit finanzieller Unterstützung von:



Arbeiterkammer Wien

Bilaterale Entwicklungsbanken in Europa

Kommentare zu einem Forschungsprojekt

Dr. Peter Wolff
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik

Universität Wien
21. Juni 2011

Inhalt



- Zum Konzept des Private Sector Development in der Entwicklungspolitik
- Der Kosmos der Development Finance Institutions (DFI)
- Finanzierungsinstrumente/Partner der DFI
- Der entwicklungspolitische Auftrag der DFI
- Herausforderungen für DFI

Private Sector Development (PSD)



- Privatsektor war Treiber von Wachstum und Armutsreduzierung in den erfolgreichen Entwicklungsländern
- Verantwortlich dafür waren eher die guten Rahmenbedingungen/gute staatliche Politiken als die PSD-Strategien der Geber
- Privatsektorentwicklung erfordert komplementäre staatliche Politiken (Infrastruktur, Ausbildung, Finanzsystem)
- Es gibt viele Varianten der Privatsektorentwicklung jenseits des europäischen/angelsächsischen Modells
- Herausforderung: Korrektur von Wachstumsstrategien um Konzepte der Nachhaltigkeit (sozial, politisch, ökologisch)

Der Kosmos der Development Finance Institutions



Finanzierungsinstrumente/Partner der DFI



- Kredite/Beteiligungen für allein stehende Produktions- und Dienstleistungsunternehmen
- Ko-Finanzierungen
- Re-Finanzierung von Finanzinstitutionen
- Trägergesellschaften von Infrastrukturleistungen (Energie, Wasser)
- Investitionsfonds (international, regional, national, sektoral)
- Strukturierte Fonds

Der entwicklungspolitische Auftrag der DFI



- Investitionen in „schwierigen“ Ländern ermöglichen
- Hohe Standards durchsetzen (Sozial- und Umweltstandards, Corporate Governance)
- Entwicklungspolitische Ziele fördern (positive Struktureffekte)

Dilemma: Hohe Kosten der Projektentwicklung bei DFI-finanzierten Projekten



- DFIs sind risikoavers
- DFIs sind „followers“ statt „leaders“
- Spannungsfeld kommerziell <-> entwicklungspolitisch
- Entwicklungspolitische Effekte – Messung?
- Entwicklungspolitische Effekte – Strategiedefizit der DFIs

FOTOS



Ulrich Brand



W. Raza, A. Gössinger, E. Dessewffy, A. Gütermann, K. Hammler



W. Raza



A. Gütermann



A. Gössinger



K. Hammler



W. Raza, A. Gössinger, E. Dessewffy, A. Gütermann, K. Hammler



P. Wolff



W. Raza, A. Gössinger, E. Dessewffy



W. Raza, P. Wolff, E. Dessewffy, M. Wancata, K. Steiner, G. Schönleitern

