



universität
wien

Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit:

„Profits over Development?“

**Die Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen DEG und CDC
im Spannungsfeld
zwischen Rentabilität und Entwicklungspolitik“**

Verfasserin:

Agnes Gössinger

gemeinsam mit

Katharina Hammler

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. Phil.)

Wien, 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A300

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Politikwissenschaft

Betreuer:

Univ.-Prof. Dr. Ulrich Brand

Money can't buy happiness, but neither can poverty.

Leo Rosten

Danksagung

Zuallererst möchten wir uns bei Univ.-Prof. Dr. Ulrich Brand, Dr. Werner Raza und Univ.-Prof. Dr. Thomas Sablowski für die herausragende, persönliche und engagierte Betreuung sowie die fruchtbare Arbeitsatmosphäre, den intellektuellen Input und die motivierenden Worte bedanken. Danke auch an Nikolaus, Aljoscha und Alexander, unsere Kollegen in der AG Entwicklungsbanken. Auch all jenen, die sich als InterviewpartnerInnen zur Verfügung gestellt haben, sei gedankt; ohne ihre Zeit und ihr Wissen hätte die Arbeit so nicht entstehen können.

Unser Dank gilt auch der Arbeiterkammer Wien, die unsere Forschungsreisen nach Köln und London finanziell unterstützt hat. In diesem Zusammenhang möchten wir uns auch ganz besonders bei Nicole und Raimund, Christiane, Marc, Max und Hendrik bedanken, die uns so herzlich bei sich aufgenommen haben.

Reini, vielen lieben Dank und eine Umarmung auch für dich! Die kulinarischen Genüsse und die aufmunternden Worte, mit denen du uns in den Schreibpausen verwöhnt hast, werden wir nie vergessen.

Selbstverständlich gilt unser Dank auch unseren Familien, die uns dieses Studium ermöglicht und uns immer unterstützt haben: Agnes möchte sich bei Wolfgang, Regina, Wolfgang und Monika und ganz besonders bei ihrer Schwester Katharina bedanken, die stets für sie da ist. Katharinas Dank gilt Sophie und Alfred sowie Niki und Manu.

Auch all jene lieben Menschen, die uns durch unser Studium begleitet haben, sollen an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben: Wir bedanken uns bei den zwei verbleibenden Blättern des Kleeblattes, Elisabeth und Karoline, bei Pia, Tanja, Magdalena, Verena, Sandra, Wolfgang, Erich, Andi, Christoph, Elisabeth, Waltraud, Teresa, Marianne und all den anderen SozÖks, bei Martina, Christina und Anna, bei Agnes, Vera, Christina, Susi, Lisa und Hannah, bei Stefan, Christof, Tea und Maxi, bei den think.change.dos, bei den TLs, bei den Roten Löwinnen Magdalena und Daniela, bei den KMA-KollegInnen, bei Julia und Petra, bei den lieben Menschen, die wir in Down Under kennengelernt haben, bei Christian für die gute Beratung, bei Tanja, Theresa, Isabella, Judith und Sandra und bei allen anderen, die uns wichtig sind.

Schlussendlich wollen wir auch dem Bierheurigen Gangl und Alexander Marcus für die Bewirtung mit Hawaii Toast und Papaya unseren Dank aussprechen. Sie haben unsere Arbeitsstunden versüßt.

Inhaltsübersicht

1	Einleitung [Gössinger]	1
2	Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen [Gössinger]	15
3	Das Politikfeld Privatsektorentwicklung [Hammler]	45
4	Initiation/Agenda Setting und Formulierung [Gössinger]	83
5	Implementierung [Gössinger/Hammler]	105
6	Evaluation [Gössinger/Hammler]	171
7	Diskussion der Forschungsergebnisse [Hammler]	211
8	Zusammenfassung [Hammler]	245
9	Quellenverzeichnis	247
10	Anhang.....	265
11	Abstract [Gössinger]	277

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung [Gössinger].....	1
1.1 Der Entwicklungsbegriff	3
1.2 Private Sector Development.....	5
1.3 Aufbau der Arbeit	12
2 Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen [Gössinger].....	15
2.1 Die Policy Analyse.....	15
2.1.1 Die Entwicklung einer neuen Forschungsperspektive.....	16
2.1.2 USA.....	17
2.1.3 Deutschsprachiger Raum.....	18
2.1.4 Zentrale Begriffe der Politikfeldanalyse	20
2.1.4.1 Polity, Politics, Policy	20
2.1.4.2 AkteureIn.....	21
2.1.4.3 Struktur und Institution.....	22
2.1.4.4 Instrumente.....	22
2.1.5 Politik als System: Die Entstehung des Policy Zyklus	23
2.1.6 Der Policy Zyklus.....	25
2.1.6.1 Problemdefinition und Agenda Setting.....	26
2.1.6.2 Politikformulierung.....	29
2.1.6.3 Implementierung.....	30
2.1.6.4 Evaluierung.....	31
2.1.6.5 Terminierung oder Neuanfang.....	32
2.1.7 Stärken und Schwächen des Policy Zyklus-Modells.....	32
2.1.8 Zur Verwendung der Policy Analyse in dieser Arbeit	34
2.2 Der Vergleich in der Politikfeldanalyse.....	36
2.2.1 Der Vergleich weniger Fälle.....	37
2.2.2 Fallstudien.....	39
2.2.3 Auswertung der Ergebnisse.....	40
2.2.4 Mögliche Stolpersteine.....	42
2.3 Zusammenfassung.....	43

3 Das Politikfeld Privatorentwicklung [Hammler]	45
3.1 Deutschland	45
3.1.1 Das Politikfeld EZA.....	45
3.1.2 Kohärenz in der deutschen Entwicklungspolitik.....	50
3.1.3 Privatssektorförderung in der deutschen Entwicklungspolitik.....	55
3.1.4 Wichtige AkteurInnen im Politikfeld Privatssektorfinanzierung.....	58
3.1.4.1 BMZ.....	59
3.1.4.2 DEG.....	60
3.1.4.3 DIE	61
3.1.4.4 NGOs	61
3.1.4.5 Privatwirtschaftliche AkteurInnen und Verbände.....	62
3.1.4.6 Politische Parteien.....	63
3.1.4.7 Internationale Einflüsse.....	65
3.2 Großbritannien	68
3.2.1 Das Politikfeld EZA	68
3.2.2 Kohärenz in der britischen Entwicklungspolitik	71
3.2.3 Private Sector Development in der britischen Entwicklungspolitik.....	73
3.2.4 Wichtige AkteurInnen im Politikfeld Privatssektorfinanzierung.....	75
3.2.4.1 DfID.....	75
3.2.4.2 CDC.....	77
3.2.4.3 Politische Parteien	78
3.2.4.4 NAO	80
3.2.4.5 Medien	80
3.2.4.6 NGOs.....	81
3.3 Zusammenfassung	81
4 Initiation/Agenda Setting und Formulierung [Gössinger]	83
4.1 DEG	84
4.1.1 Die DEG – eine Einführung	84
4.1.1.1 Das Leistungsangebot.....	85
4.1.1.2 Sektoren- und Länderschwerpunkte.....	86
4.1.1.3 Entwicklungspolitischer Auftrag und Umwelt- und Sozialstandards... ..	86
4.1.1.4 Background des DEG-Personals.....	87
4.1.1.5 Nationale Exportförderung?.....	87

4.1.2	Hintergrund der Gründung der DEG.....	88
4.1.3	Gesetzliche Grundlagen der DEG.....	89
4.1.4	Entwicklung ab 1962.....	90
4.2	CDC	91
4.2.1	Die CDC Group plc. - eine Einführung	91
4.2.1.1	Sektoren- und Länderschwerpunkte.....	93
4.2.1.2	Entwicklungspolitischer Auftrag und Umwelt- und Sozialstandards. .	94
4.2.1.3	Background des Personals.....	95
4.2.1.4	Nationale Exportförderung?.....	95
4.2.2	Hintergrund der Gründung.....	96
4.2.3	Gesetzliche Grundlage: Overseas Resources Development Bill 1948.....	96
4.2.4	Entwicklung ab 1948.....	97
4.2.5	Der Commonwealth Development Corporation Act 1999.....	98
4.3	Exkurs: Agenda Setting im Arbeitsalltag von DEG und CDC.....	100
4.3.1	Eigenschaften von Politikthemen	101
4.4	Conclusio.....	102
5	Implementierung [Gössinger/Hammler].....	105
5.1	Projektauswahl: DEG [Hammler].....	106
5.1.1	Definition der entwicklungspolitischen Relevanz.....	106
5.1.2	Grundlagen der Projektfinanzierung und allgemeine Investitionsbedingungen	108
5.1.3	Finanzprodukte	109
5.1.4	Sektorstrategie.....	112
5.1.5	Länderstrategie	114
5.1.6	Im Dienst der deutschen Wirtschaft?.....	115
5.1.7	Die Projektauswahl	117
5.1.7.1	Das Geschäftspolitische Projektrating (GPR).....	117
5.1.7.2	Rolle externer ExpertInnen.....	120
5.1.7.3	Aufbau.....	120
5.1.7.4	Die Messlatten	122
5.1.8	Bewertung des Ratingsystems.....	130
5.2	Projektauswahl in der CDC [Hammler].....	133
5.2.1	Definition der entwicklungspolitischen Relevanz.....	133

5.2.2	Allgemeine Investitionsbedingungen und Finanzprodukte.....	136
5.2.3	Sektor- und Länderstrategie.....	137
5.2.4	Projektauswahl.....	138
5.2.5	Im Dienst der britischen Wirtschaft?.....	139
5.3	Fonds – Investitionen in Entwicklung? [Hammler]	140
5.4	Projektauswahl: Zusammenfassung [Hammler]	143
5.5	Stakeholder- und Shareholderbeziehungen: DEG [Gössinger]	144
5.5.1	Shareholder KfW.....	145
5.5.2	Stakeholder der DEG.....	147
5.5.2.1	Staatliche AkteurInnen.....	147
5.5.2.2	Nicht-staatliche AkteurInnen.....	149
5.5.3	Interne Kontrolle: Der Aufsichtsrat.....	152
5.5.3.1	Aufgaben	154
5.5.3.2	Entscheidungsmechanismen.....	154
5.6	Stakeholder- und Shareholderbeziehungen: CDC [Gössinger]	155
5.6.1	Shareholder: DfID.....	157
5.6.1.1	Lenkungsmöglichkeiten des Entwicklungsministeriums	158
5.6.1.2	DfID im CDC Board	159
5.6.1.3	Hands-Off-Strategie.....	160
5.6.1.4	Knappe Ressourcen	162
5.6.2	Stakeholder.....	162
5.6.2.1	Staatliche AkteurInnen.....	162
5.6.2.2	Nicht-staatliche AkteurInnen.....	164
5.7	Stakeholder- und Shareholderbeziehungen: Zusammenfassung [Gössinger]	166
5.8	Conclusio.....	167
6	Evaluation [Gössinger/Hammler].....	171
6.1	Interne Evaluierung [Hammler]	172
6.1.1	DEG.....	172
6.1.2	CDC.....	175
6.1.2.1	Das Ratingtool	177
6.1.2.2	Bewertung des Ratingsystems.....	182
6.1.3	Interne Evaluierung: Zusammenfassung.....	185
6.2	Externe Evaluierung [Gössinger]	185

6.2.1	DEG.....	186
6.2.1.1	Gutachten durch das BMZ	186
6.2.1.2	Externe Evaluierung durch NGOs.....	187
6.2.1.3	Externe betriebswirtschaftliche Prüfung durch Wirtschaftsprüfer und Rechnungshof.....	190
6.2.2	CDC.....	190
6.2.2.1	Externe Evaluierung durch öffentliche Institutionen: NAO.....	190
6.2.2.2	Externe Evaluierung durch privatwirtschaftliche BeraterInnen.....	192
6.2.2.3	Externe Evaluierung durch NGOs: Beispiel War on Want.....	193
6.2.2.4	Externe Evaluierung durch Medien	194
6.2.2.5	Rückkoppelung auf die politische Ebene.....	196
6.2.3	Externe Evaluierung: Zusammenfassung	198
6.3	Transparenz [Gössinger]	199
6.3.1	Die IFC Offenlegungspolicy.....	200
6.3.2	Transparenz in der DEG.....	201
6.3.2.1	Selbstbild.....	201
6.3.2.2	Corporate Governance und Transparenz in Bezug auf die finanzierten Unternehmen.....	202
6.3.2.3	Grenzen der Transparenz – Fremdbild.....	203
6.3.2.4	Vorschläge der InterviewpartnerInnen zur Verbesserung der Transparenz	203
6.3.3	Transparenz in der CDC.....	205
6.3.3.1	Selbstbild.....	205
6.3.3.2	Transparenzstandards in Bezug auf Fonds und finanzierte Unternehmen	206
6.3.3.3	Grenzen der Transparenz – Fremdbild.....	206
6.3.4	Transparenz: Zusammenfassung	207
6.4	Evaluierung: Conclusio	208
7	Diskussion der Forschungsergebnisse [Hammler].....	211
7.1	Gemeinsamkeiten und Unterschiede	221
7.2	Conclusio.....	228
7.3	Politikempfehlungen.....	237
7.4	Wert und Grenzen der Policy Analyse	240

7.5 Ausblick	242
8 Zusammenfassung [Hammler].....	245
9 Quellenverzeichnis	247
9.1 Liste der Interviews.....	247
9.2 Literaturverzeichnis.....	248
10 Anhang.....	265
Anhang I: Portfolio der CDC.....	265
Anhang II: CDC Rating Tool	268
Anhang III: Curricula Vitae.....	272
11 Abstract [Gössinger].....	277

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kategorisierung von PSD-Maßnahmen nach Schulpen/Gibbon 2002.	7
Abbildung 2: Wege der Mikrolevelförderung, angelehnt an Jimoh (2002).	10
Abbildung 3: Das Politische System nach Easton.	24
Abbildung 4: Der Policy Zyklus.	25
Abbildung 5: Deutschlands ODA-Quote im DAC-Vergleich	57
Abbildung 6: Großbritanniens ODA Quote im DAC-Vergleich.....	71
Abbildung 7: Entwicklung der DEG-Neuzusagen.	84
Abbildung 8: Portfolio der CDC.	92
Abbildung 9: Portfoliowert und Ertrag der CDC.	93
Abbildung 10: Portfolio der CDC.	94
Abbildung 11: Neugeschäft 2009 nach Sektoren (in Millionen Euro und %).	113
Abbildung 12: Die DEG und ihre Shareholder- und Stakeholder-Beziehung.....	145
Abbildung 13: Die Fördertätigkeit der KfW Bankengruppe 2008, in Mrd. EUR.	146
Abbildung 14: Die CDC und ihre Shareholder- und Stakeholder-Beziehungen.....	155
Abbildung 15: Investitionen des DfID über die CDC und ihre Fonds.	157

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Die European Development Finance Institutions (EDFI).....	67
Tabelle 2: Portfolio der DEG nach Kontinenten und Branchen.	86
Tabelle 3: Bewertungsschema des GPR.	121
Tabelle 4: Überblick: CDC Evaluation Rating.....	178
Tabelle 5: Chancen, dass der Policy Impact den intendierten Ergebnissen entspricht	221
Tabelle 6: Staatlicher Einfluss auf Investitionsentscheidungen der DFI.....	224
Tabelle 7: Das Spannungsfeld zwischen Rentabilitätsorientierung und entwicklungspolitischer Orientierung.....	225

Abkürzungsverzeichnis

ADB	Asian Development Bank
AFIC	Association Française des Investisseurs en Capital
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BVCA	British Venture Capital Association
CDC	<i>Früher:</i> Colonial Development Corporation, Commonwealth Development Corporation & Capital for Development Corporation
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSR	Corporate Social Responsibility
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern e. V.
DAC	Development Assistance Committee
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DEG	Deutsche Entwicklungs- und Investitionsgesellschaft mbH
DFI	Development Finance Institution
DfID	Department for International Development
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DOTS	Development Outcome Tracking System
EBITDA	Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization
EDFI	European Development Finance Institution
EPOL	Entwicklungspolitik
ESG	Environmental, Social, Governance
ESRS	Environmental and Social Review Summary
EVCA	European Venture Capital Association
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agriculture Organization
FDP	Freie Demokratische Partei
FIAN	Food First Information and Action Network
FMO	Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V
GPR	Geschäftspolitisches Projektrating
GTI	Global Transparency Initiative
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

HC	House of Commons
IASB	International Accounting Standards Board
IFC	International Finance Cooperation
IFI	International Finance Institution
IFRS	International Financial Reporting Standards
IRR	Internal Rate of Return
IWF	Internationaler Währungsfonds
KfW	<i>Früher:</i> Kreditanstalt für Wiederaufbau
KfW-IPEX	KfW-Internationale Projekt- und Exportfinanzierung
KMU	Kleine und mittelständische Unternehmen
LIC	Low Income Country
LMIC	Lower Middle Income Country
MDB-ECG	Multilateral Development Banks – Evaluation Cooperation Group
MDG	Millennium Development Goals
NAO	National Audit Office
NGO	Non-Governmental Organisation
NPO	Non-Profit-Organisation
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PAC	Public Accounts Committee
PPP	Public Private Partnership
PSD	Private Sector Development
ROR	Rate of Return
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPI	Summary of Proposed Investment
UK	United Kingdom
UMIC	Upper Middle Income Country
US GAAP	United States Generally Accepted Accounting Principles
WWF	World Wide Fund For Nature

1 Einleitung

Seit 2008 hat Österreich seine eigene „Entwicklungsbank“, die Oesterreichische Entwicklungsbank AG (OeEB), als Tochter der Oesterreichischen Kontrollbank AG eingerichtet (vgl. OeEB 2010). Die Alpenrepublik holt damit nach was für andere Staaten Westeuropas schon seit längerer Zeit fixer Bestandteil staatlicher Entwicklungszusammenarbeit ist, nämlich die Beauftragung einer eigenen Durchführungsorganisation mit den Agenden der Privatsektorfinanzierung. Diese bilateralen *Development Finance Institutions*, kurz DFI genannt, bewegen sich im Spannungsfeld zwischen betriebswirtschaftlicher Orientierung und entwicklungspolitischem Auftrag, zwischen staatlichen Aufgaben und privater Rationalität, zwischen Profitstreben und Armutsreduzierung. Kann dieser Spagat funktionieren? Ist die Ausbreitung des Konzepts der bilateralen DFI seinem Erfolg geschuldet, seinem neuen Ansatz, entwicklungspolitische Ziele mit privatwirtschaftlichen Instrumenten zu erreichen? Oder handelt es sich hier doch nur um sehr geschickte NischenplayerInnen, die auf der Welle der Bemühungen um die Erreichung der Millenium Development Goals schwimmen und denen es im Schatten der staatlicher EZA gelingt, abgeschirmt durch ihre fachliche Spezialisierung, ganz andere Ziele zu verfolgen?

In einer Zeit, in der der schon lange andauernde unbedingte Glaube an die Überlegenheit der kapitalistischen Logik zu bröckeln beginnt und in der grenzüberschreitende Investitionen auch aus dem Blickwinkel westlicher Gesellschaften ihre Unschuld verloren haben, lohnt es sich, diesen Fragen nachzugehen, das Verhältnis zwischen den DFI und Politik bzw. Gesellschaft zu

beleuchten und die Arbeitsweise der Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen zu untersuchen. Zuallererst drängt sich hier die Frage auf, nach welchen Kriterien die DFI ihre Investitionsprojekte auswählen, welche Schwerpunkte sie dabei setzen, wie sie deren entwicklungspolitische Relevanz zu bewerten versuchen und in welcher Art und Weise sie Politik und Gesellschaft verantwortlich sind. Daraus ergeben sich zahlreiche weitere Fragestellungen, wie etwa die nach der Einbeziehung von Stakeholdern des Entwicklungsprozesses, die nach der Transparenz der Fördertätigkeit, die nach der Evaluierung der Ergebnisse oder die nach den sozioökonomischen Auswirkungen der Investitionstätigkeit.

Wer für die Beantwortung dieser Fragen auf Hinweise aus der Literatur hofft, der wird sehr bald enttäuscht: Im Rahmen dieses Forschungsprojektes wurden als Fallbeispiele die beiden Staaten Deutschland und Großbritannien mit ihren jeweiligen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen DEG bzw. CDC ausgewählt – und damit zwei Länder, die erstens schon sehr lang in diesem Gebiet aktiv sind und von denen daher zweitens zu erwarten ist, dass es dort eine lebhaft wissenschaftliche Diskussion über Erfolge und Misserfolge oder zumindest eine ausführliche Dokumentation über die Geschäftstätigkeit der DFI gibt. Diese Annahme scheitert jedoch an der Wirklichkeit. Sei es die Komplexität des Themas, sei es seine fehlende gesellschaftliche Wahrnehmung oder seien es andere Gründe, der Forschungsstand zum Thema bilaterale DFI im Allgemeinen und zu CDC und DEG im Besonderen ist ausgesprochen dünn. In Hinblick auf die nicht unbeachtlichen finanziellen Größenordnungen, in denen die DFI operieren, und auf die ohnehin weit unter den Zielwerten liegenden ODA-Quoten, die aus viel zu geringen Mittelzuweisungen an den Politikbereich EZA resultieren, ist das nicht nur bedauerlich, sondern auch unverständlich. Explizites Ziel dieser Arbeit ist daher, diese Forschungslücke zu füllen und eine systematische Analyse der Arbeitsweise der genannten DFI vorzulegen.

Die Analyse erfolgt dabei als Vergleich zweier Fallstudien (DEG und CDC), um einerseits die Breite der möglichen Ausgestaltungen abbilden zu können (hier ermöglicht der Vergleich Einblick in Aspekte, die bei einer Einzelfallanalyse oft verborgen bleiben), um andererseits aber auch Details genügend Aufmerksamkeit widmen zu können – der sprichwörtliche Teufel liegt bekanntlich genau darin. Weiters orientiert sich die Arbeit am Modellrahmen der Policy Analyse, die gerade für

interdisziplinäre Fragestellungen sehr gut geeignet ist – und als solche kann die vorliegende Problemstellung, die am Schnittpunkt zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft angesiedelt ist, zweifelsohne bezeichnet werden. Die Policy Analyse ermöglicht hier nicht nur eine Strukturierung der Forschungsarbeit, sondern auch den Rückgriff auf unterschiedlichste Theorien, seien dies ökonomische (etwa die Wohlfahrtsökonomie), soziologische (etwa die Systemtheorie) oder eben genuin politikwissenschaftliche (etwa der Policy Zyklus). In ihrer Gesamtheit können all diese Ansätze interessante Antworten liefern.

Die folgenden Seiten sollen eine Einführung in das komplexe Thema der Privatsektorfinanzierung bieten. Bevor das Konzept Private Sector Development vorgestellt wird, erfolgt ein kurzer Abriss der Frage nach dem Entwicklungsbegriff. Am Schluss der Einleitung steht dann ein Überblick über Inhalt und Aufbau der Forschungsarbeit.

Zuvor aber noch ein paar Anmerkungen zur Verwendung einiger Begriffe in dieser Arbeit: Wie bald klar werden wird sieht die Investitionstätigkeit der CDC gänzlich anders aus als die der DEG, aus sprachlichen Gründen wird aber in beiden Fällen von *Projekten* gesprochen werden. Außerdem handelt es sich bei den beschriebenen DFI nicht um *Banken* im rechtlichen Sinn, sondern vielmehr um Kreditinstitute, die spezifische Bankgeschäfte durchführen dürfen. An Stelle von *Banken* wird daher von *DFI* oder von *Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen* bzw. *-institutionen* die Rede sein. Weiters werden zivilgesellschaftliche Organisationen in die Analyse miteinbezogen, die als NGOs (Non-Governmental Organisations) bezeichnet werden – es soll explizit darauf hingewiesen werden, dass die Autorinnen unter diesem Begriff ausschließlich NPOs (Non-Profit Organisations) verstehen und nicht Unternehmen o.ä., die in der Literatur immer wieder auch unter diesen Begriff fallen. Schließlich sei darauf verwiesen, dass es keine inhaltlichen Unterschiede zwischen *Implementierung* und *Implementation* sowie zwischen *Evaluierung* und *Evaluation* gibt, sondern dass auch diese Variation rein der besseren Lesbarkeit wegen geschieht.

1.1 Der Entwicklungsbegriff

Was ist Entwicklung? So kurz diese Frage ist, so schwer ist sie zu beantworten. Es kann und soll nicht Aufgabe dieser Einführung sein eine Antwort darauf zu finden;

zweckmäßig erscheint jedoch einen kurzen Abriss über das Konzept *Entwicklung* zu geben.

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

Die heute gängigste Definition von Entwicklung sieht diese als Prozess, in dem Armut und Ungleichheit reduziert werden und die Lebensqualität erhöht wird (vgl. Todaro/Smith 2006: 16f). Diese Definition vereint insofern universelle und partikuläre Ansätze als dass, wer möchte, darin die Tatsache widerspiegelt sieht, dass *entwickelte* Länder durch die weitgehende Abwesenheit von absoluter Armut und hoher Ungleichheit sowie eine relativ hohe Lebensqualität charakterisiert sind, dass aber das Streben nach einer höheren Lebensqualität auch abseits geplanter, staatlicher Entwicklungspolitik stattfinden kann und dieser Prozess auf den Bedürfnissen der Bevölkerung aufbauen kann. Das Konzept von Amartya Sen (1999), der Entwicklung als Freiheit sieht, hilft aus diesem Dilemma zu entkommen, indem Entwicklung als Vergrößerung der Verwirklichungschancen jedes einzelnen Individuums definiert wird. Der Staat kann hier zwar unterstützend tätig werden, das Konzept entzieht sich aber einer stufenartigen Zuordnung von Staaten nach dem *erreichten Entwicklungsstand* und damit einer Einteilung in führende und folgende Staaten.

Entwicklung im Zusammenhang mit staatlicher Entwicklungspolitik muss sich aber nach wie vor die Kritik gefallen lassen einer patriarchalen, ethnozentristischen Logik zu folgen. Selbst wenn, wie es in der EZA gerade „Mode“ ist, die Bevölkerung der

Entwicklungsländer weitgehend in Ausgestaltung und Durchführung der Projekte eingebunden wird und eine Almosen-Politik einer Empowerment-Politik gewichen ist, so bleibt es das Selbstverständnis staatlicher Entwicklungspolitik, jenen Ländern zu *helfen*, die *noch nicht so weit* oder *noch arm* sind – auch wenn der Begriff Entwicklungshilfe dem der Entwicklungszusammenarbeit gewichen ist. Das Spannungsfeld zwischen dem moralischen Anspruch, die Menschheit von der Bürde der Armut zu befreien und dem Versuch, dabei nicht bevormundend zu sein, wird sich wohl nie auflösen lassen.

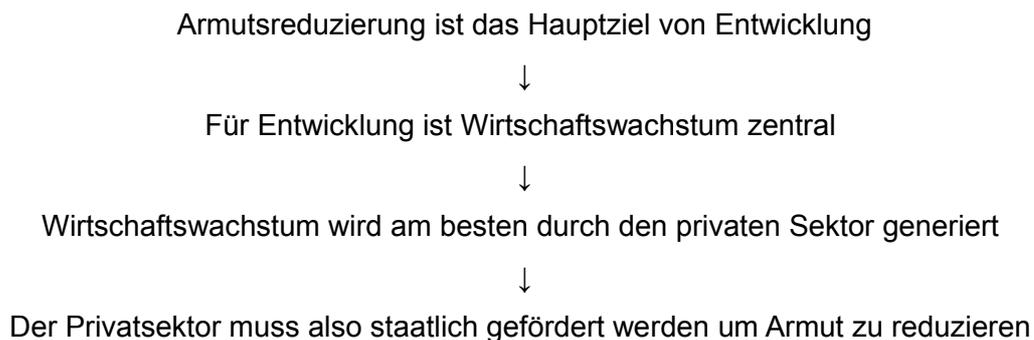
In diesem Zusammenhang soll auch darauf hingewiesen werden, dass die Autorinnen den Begriff *Entwicklungsland* aus Gründen, die diese Einleitung klar machen soll, problematisch finden, das Wort mangels guter deutscher begrifflicher Alternativen jedoch in dieser Arbeit verwenden werden. Keinesfalls soll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

1.2 Private Sector Development

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

Grundsätzlich hat Polte (2006: 162) Recht, wenn er feststellt, dass die Idee von Private Sector Development nichts Neues ist. Bereits im Jahr 1969 – als das Politikfeld Entwicklungspolitik noch relativ jung war – war im berühmten Pearson-Bericht zu lesen: „[...D]ie Erfahrung lehrt, dass ein starker und energischer Privatsektor einen wichtigen Beitrag zum Wirtschaftswachstum zu leisten imstande ist. Ein starker heimischer Privatsektor zieht auch direkte Investitionen aus dem Ausland an, die den Entwicklungsprozeß sehr beschleunigen können.“ (Pearson 1969: 89). Diese Erkenntnis spiegelte sich jedoch in den Policies des noch jungen Politikfeldes

Entwicklungszusammenarbeit kaum wider, vielmehr wurde (und wird) sie lange Zeit instrumentalisiert um nationalstaatliche Interessen zu verfolgen, während die eigentliche Entwicklungspolitik als patriarchalisch und hilfzentriert beschrieben werden kann. Nur langsam trat eine Fokussierung auf den privaten Sektor aus entwicklungspolitischen Gründen neben anderen EZA-Strategien auf den Plan; erst seit den 1980er Jahren wird sie auch massiv verfolgt. Diese Entwicklung muss wohl im Zusammenhang mit abnehmendem Vertrauen in einen „starken Staat“ (vgl. Schulpen/Gibbon 2002: 1), bedingt durch die Verstärkung neoliberaler Strömungen und das Vordringen ökonomischer Denkmuster und Rationalitätskonzepte in weite gesellschaftliche Bereiche (*Kolonialisierung der lebensweltlichen Strukturen durch Markt und Wirtschaft*, vgl. Ulrich 1987), gesehen werden. Heute zumindest lautet ein wichtiges Paradigma der Entwicklungspolitik bzw. -ökonomie, dass der Privatsektor der Wachstumsmotor der Entwicklung sein sollte (vgl. Jimoh 2002: 1). Die Logik hinter diesem Paradigma ist, wie Schulpen/Gibbon (2002: 2) beschreiben, relativ einfach:



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

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

Aus dieser Sicht auf den Privatsektor wird keinesfalls abgeleitet, dass staatliche Entwicklungszusammenarbeit hinfällig wäre; im Gegenteil, deren Aufgabe ist es, für einen geeigneten institutionellen Rahmen zu sorgen (vgl. Schulpen/Gibbon 2002: 2). In diesem Zusammenhang soll daher darauf hingewiesen werden, dass das Konzept des PSD keinesfalls mit dem Paradigma des *Washington Consensus* (vgl. Todaro/Smith

2006: 537ff) gleichgesetzt werden kann, der dem privaten Sektor die wichtigste Rolle im Entwicklungsprozess zuschreibt und die Aufgabe des Staates nur darin sieht, möglichst wenig in diesen Entwicklungsprozess einzugreifen – also zu privatisieren, zu liberalisieren und zu deregulieren. PSD hingegen sieht den Staat nicht nur nicht als wichtigsten „Entwicklungshemmer“, sondern betont die Wichtigkeit der staatlichen aktiven Förderung des privaten Sektors bzw. eines unternehmensfreundlichen Umfeldes.

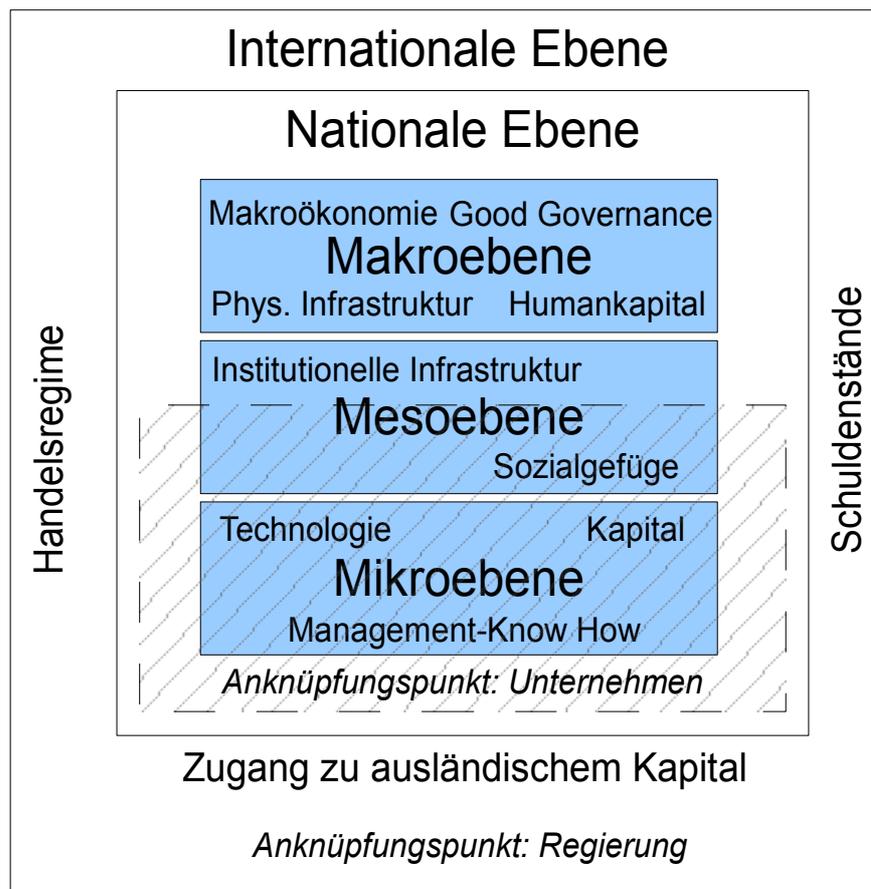


Abbildung 1: Kategorisierung von PSD-Maßnahmen nach Schulpen/Gibbon 2002. Quelle: Eigene Darstellung

Um den privaten Sektor zu fördern, kann so auf unterschiedlichen Ebenen angesetzt werden (siehe Abbildung 1); zunächst gibt es Voraussetzungen auf nationaler und auf internationaler Ebene. International sind das beispielsweise Handelsregime, Schuldenstände oder Zugang zu Auslandsinvestitionen. Auf nationaler Ebene kann

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

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

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

Ein Konzept, das häufig in Verbindung mit Private Sector Development gebracht wird, aber aus analytischer Sicht davon unterschieden werden muss, sind Public Private Partnerships (PPP). Hier arbeiten der öffentliche und der private Sektor zusammen, um öffentliche Dienstleistungen (Straßenbau, Wasserversorgung usw.) zur Verfügung zu stellen. Wichtig ist die Abgrenzung von PSD deshalb, weil die privaten Partner nicht zwingend lokale Unternehmen sein müssen und das Ziel somit nicht primär die Förderung des Privatsektors, sondern vielmehr die Versorgung der lokalen Bevölkerung ist. Im Zuge dieser Forschungsarbeit wurde jedoch festgestellt, dass diese Unterscheidung empirisch nicht immer haltbar ist; so werden beispielsweise die PPP-Programme der deutschen Bundesregierung sehr wohl der PSD-Strategie des Entwicklungsministeriums zugerechnet und als Teil derselben diskutiert. Da PPPs im Kontext von DEG und CDC nur von untergeordneter Relevanz sind und eine Unterscheidung in Bezug auf Forschungsfragen und -ergebnisse keine zusätzlichen Erkenntnisse bringt, wird daher im empirischen Teil der Arbeit auf eine scharfe Trennung verzichtet.

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

- Geberregierung → Regierung → Empfangende Unternehmen
- Geberregierung → Regierung → Lokale Institutionen → Empfangende Unternehmen
- Geberregierung → Geberunternehmen → Empfangende Unternehmen
- Geberregierung → Geberinstitutionen → Geberunternehmen → Empfangende Unternehmen
- Geberregierung → Geberinstitution → Lokale Institutionen → Empfangende Unternehmen
- Geberregierung → Multilaterale Institutionen (und von hier aus weiter in viele verschiedene bereits beschriebene Kanäle)

Diese Aufzählung muss – wie in späteren Kapiteln ersichtlich werden wird – um einen weiteren möglichen Förderkanal für die Zwecke dieser Arbeit ergänzt werden:

Geberregierung → Geberinstitutionen → Empfangende Unternehmen

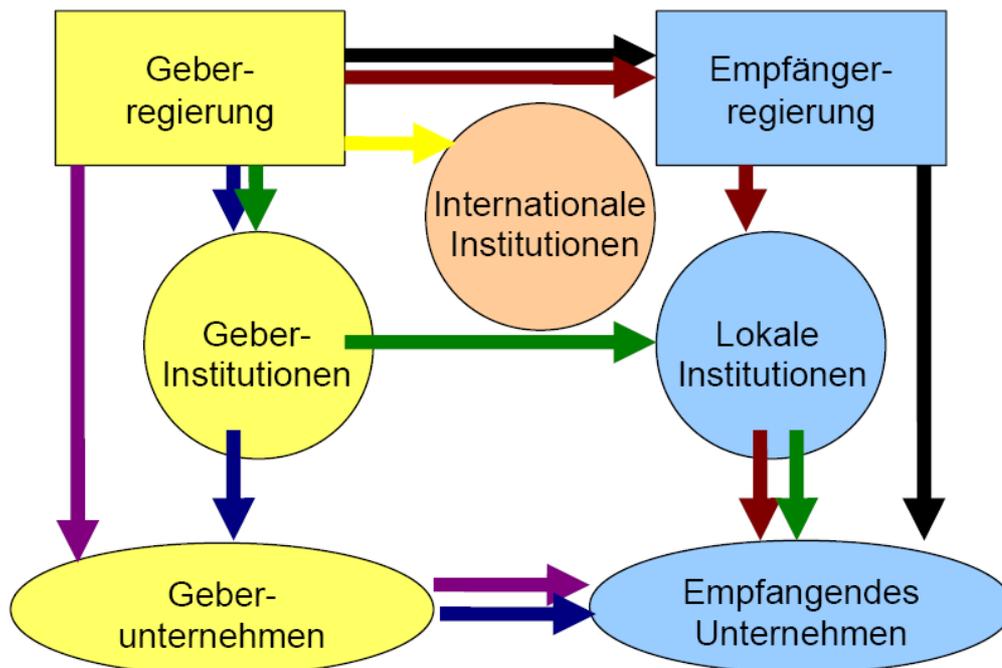


Abbildung 2: Wege der Mikrolevelförderung, angelehnt an Jimoh (2002).
Quelle: Eigene Darstellung

Anzumerken ist, dass Jimoh unter Geberinstitutionen und lokalen Institutionen vor allem NPOs versteht – eine Definition, die für unsere Zwecke nicht dienlich scheint und daher auf der Seite der Geberländer auf Durchführungsorganisationen und auf der

Seite der empfangenden Länder auf lokale, regionale oder auch überregionale Fonds ausgedehnt werden soll. Weiters ist die Feststellung wichtig, dass es keinen *perfekten* Förderkanal gibt, sondern dass jeder dieser Wege spezifische Vor- und Nachteile aufweist. Beispielsweise existiert ein Trade-Off zwischen den positiven und negativen Effekten der Zwischenschaltung unterschiedlicher Intermediärinstitutionen: Einerseits können zwar spezialisierte oder mit lokalem Know-How ausgestattete Organisationen durchaus große Vorteile bieten, da sie über notwendige Wissensressourcen oder über einen vertrauensvollen Zugang zu den empfangenden Unternehmen verfügen können; andererseits bedeutet jede zusätzliche Organisation einerseits zusätzliche Ausgaben und andererseits verringerte Kontrollmöglichkeiten über den zweckmäßigen Einsatz der eingesetzten Mittel. Insofern muss für jede Policy der am besten geeignete Weg gesucht werden. CDC und DEG sind Beispiele für die Förderwege 4, 5 und 7: Die Regierungen von Deutschland und Großbritannien haben sich mit der Etablierung bilateraler Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen für den Einsatz fachlich versierter Durchführungsorganisationen entschieden, die wiederum die empfangenden Unternehmen sowohl direkt als auch über die Umwege lokaler Institutionen oder Unternehmen der Geberländer fördern sollen.

Diese einführende Diskussion des Konzeptes Private Sector Development soll also zusammenfassend zeigen, dass PSD zwar kein neuer Ansatz ist, aber erst seit zwei bis drei Jahrzehnten aktiv verfolgt wird. Es geht dabei nicht um die Ausschaltung der Regierung zu Gunsten des privaten Sektors, sondern um die Betonung der besonderen Rolle der Unternehmen für die Förderung des Wirtschaftswachstums und damit einhergehend, so die Annahme, für die Reduzierung der Armut. Die daraus abgeleitete Erkenntnis, dass sich staatliche Entwicklungsbemühungen vor allem auf die Förderung des privaten Sektors niederschlagen sollen, kann sich auf unterschiedlichste Policyansätze auswirken, die auf verschiedene wirtschaftliche Ebenen abzielen und an verschiedenen gesellschaftlich-politischen Einheiten ansetzen. Während die Literatur keinen *besten Weg* zur Förderung des privaten Sektors kennt und staatliche PSD-Programme für gewöhnlich unterschiedliche Ansätze kombinieren, sind CDC und DEG auf die Mikroebene spezialisiert und fördern so Unternehmen des Empfängerlandes entweder auf direktem Weg oder auf Umwegen

über Unternehmen der Geberländer oder lokale, regionale oder überregionale Organisationen (insbesondere Fonds).

1.3 Aufbau der Arbeit

Wie im nachfolgenden Kapitel über die theoretischen Grundlagen dieser Arbeit klar werden wird, orientiert sich der Aufbau dieser Arbeit am Modell des Policy Zyklus, der Formulierung und Durchsetzung politischer Programme als zyklischen Prozess sieht, der sich analytisch in mehrere Phasen unterteilen lässt. Ebenso wird dort generell in die Welt der Policy Analyse eingeführt und die theoretische Grundlage für den in dieser Arbeit durchgeführten Vergleich zwischen DEG und CDC gelegt.

Kapitel 3 enthält die inhaltlichen Grundlagen der Arbeit: Das Politikfeld Privatesektorentwicklung, in dessen Rahmen die DFI agieren, wird hier analysiert. Sowohl Deutschland als auch Großbritannien können auf eine relativ lange Geschichte staatlicher EZA zurückblicken, in der das Politikfeld naturgemäß Wandlungen erfahren hat. Eine relativ moderne Strömung stellt Private Sector Development dar, ein Konzept, das in beiden Staaten am Ende des vorigen Jahrtausends Eingang gefunden hat, aber nach wie vor eine Randposition in der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit darstellt. Nach der Untersuchung der Rolle, die von PSD im Besonderen und EZA im Allgemeinen in der Politik des jeweiligen Landes spielt, werden noch jene AkteurInnen vorgestellt, die Einfluss auf das Politikfeld Privatsektorfinanzierung ausüben.

Aufbauend auf diesem allgemeinen Rahmen führt Kapitel 4 in den Prozess des Policy Initiation ein und umreißt Agenda Setting und Formulierung in Bezug auf die beiden bilateralen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen. Hintergründe der Gründung der DFI werden ebenso behandelt wie ihre gesetzliche Grundlage; schließlich kommt auch zur Sprache, wie das Agenda Setting im Arbeitsalltag der Institutionen funktioniert, insbesondere mit welchen Themen die DFI (meist nicht) in den Blickpunkt der Öffentlichkeit rücken.

Das Hauptaugenmerk dieser Studie liegt jedoch auf der Phase der Implementation, die in Kapitel 5 untersucht wird. Einerseits geht es hier um die Frage der täglichen Praxis der Privatsektorförderung, also darum, ob es Unterschiede zwischen der Intention der Policy und ihrer tatsächlichen Durchführung gibt, was insbesondere ein Blick auf die

Förderpraxis von DEG und CDC zeigen kann. Tatsächlich wird deutlich, dass sich zwischen offiziellem Ziel und empirischem Ergebnis ein Spalt auftut, der mal, wie im Fall der DEG, kleiner, mal, wie im Fall der CDC, größer ausfallen kann. Die zweite zu untersuchende Dimension dieser Phase des Policy Zyklus betrifft die Frage nach den Shareholder- und Stakeholderbeziehungen, da diese maßgeblichen Einfluss auf die Ergebnisse der Arbeit der DFI haben können – was sich in der vorliegenden Studie auch bestätigt.

Die Analyse wäre nicht komplett ohne die Untersuchung der Evaluierungsprozesse, mit deren Hilfe Erfolg oder Misserfolg der Arbeit der beiden Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen beleuchtet werden kann. Kapitel 6 widmet sich daher einerseits der Frage nach der internen Evaluation, d.h. nach der Projektevaluation, die innerhalb von DEG und CDC selbst stattfinden, und andererseits der externen Evaluation, also jeglicher von außen kommenden Evaluierung. Das umfasst sowohl staatliche Kontrolle in verschiedenster Form als auch Evaluierung durch andere AkteurInnen, etwa durch NGOs, Medien oder privatwirtschaftliche Institutionen. Einen wichtigen Teil dieses Kapitels nimmt auch die Analyse der Transparenz der beiden DFI ein.

Abschließend enthält Kapitel 7 die Diskussion der Forschungsergebnisse, davon abgeleitete Politikempfehlungen, einen Ausblick sowie eine Zusammenfassung der Arbeit.

Hinweise zur Koautorinnenschaft

Die Arbeit wurde in Koautorinnenschaft von Agnes Gössinger und Katharina Hammler verfasst. Das implizierte eine sehr enge Zusammenarbeit in der Ideensammlung, Konzeption und der Feldforschungsphase. Obwohl in jedem Kapitel auch Ideen der jeweils anderen Autorin einfließen, so trägt immer eine die Hauptverantwortung. Katharina Hammler hat sich schwerpunktmäßig mit den Politikfeldern, der Projektauswahl (Kapitel Implementierung) und der Internen Evaluierung auseinandergesetzt; Agnes Gössinger mit Agenda Setting, den Stakeholder- und Shareholderbeziehungen (Kapitel Implementierung) und der Externen Evaluierung. Die Zusammenarbeit beim Einleitungs- und Schlussteil war so intensiv, dass eine sinnvolle Trennung der Autorinnenschaft nicht mehr möglich ist.

2 Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen

2.1 Die Policy Analyse

Das Vorhaben *Policy Forschung* (oder auf deutsch auch *Politikfeldanalyse*) auf wenigen Seiten als theoretischen Rahmen für eine wissenschaftliche Arbeit einzuführen ist eigentlich zum Scheitern verurteilt: Genau genommen stellt die Policy Forschung nämlich keinen eigenen theoretischen Rahmen, sondern mehr eine politikwissenschaftliche Teildisziplin dar, die danach fragt, „was politische Akteure tun, warum sie es tun und was sie letztlich bewirken“ (Schubert/Bandelow 2003: 4).

Aus unterschiedlichen Gründen, die weiter unten noch ausführlich erläutert werden, wurde die Politikfeldanalyse dennoch als Bezugsrahmen unserer empirischen Studie gewählt. Trotz des Einwandes, die Policy Forschung sei eher als Methode denn als Theorie zu verstehen, eignet sich diese gut zum Strukturieren des Untersuchungsfeldes. Mehr noch – der Vorwurf, die Policy Analyse sei keine Theorie im herkömmlichen Sinne, wird hier sogar als ihre Stärke gesehen – zumal unter dem Schirmbegriff Policy Analyse zahlreiche theoretische Ansätze Platz finden, die sich in Analyseebene, -methode und -einheit unterscheiden (vgl. Blum/Schubert 2009: 38). Dies ermöglicht eine interdisziplinäre Forschung, wie sie mit vielen anderen Theorien, die historisch in immer enger gefassten Disziplinen verankert sind, kaum möglich ist. Ein fachübergreifender Zugang erlaubt eine problemorientierte Arbeitsweise, die offen für unterschiedliche Methoden ist (vgl. Schneider/Janning 2006: 40) – genau das, was

für Forschungsfragen, die im Schnittbereich zwischen Wirtschaft, Gesellschaft und Politik angesiedelt sind, wichtig ist. In diese Forschungsarbeit fließen daher neben politikwissenschaftlichen auch soziologische und ökonomische Theorien mit ein.

Damit kann auch das Ziel dieser Einführung in die der Arbeit zugrunde liegenden Theorie klarer formuliert werden: Auf den nächsten Seiten soll die Entwicklung der Policy Analyse (insbesondere der deutschsprachigen Policy Analyse) im Vordergrund stehen, um den Anspruch dieses Ansatzes verdeutlichen zu können. Dabei sollen die wichtigsten Etappen, Modelle und Theoretiker ebenso wenig unerwähnt bleiben wie zentrale Konzepte und Begriffe – allerdings kann diese allgemeine Einführung nur an der Oberfläche kratzen und keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Anschließend werden der *Policy Zyklus* als essentielles Konzept der Politikfeldanalyse und als Strukturierungsinstrument der vorliegenden Arbeit sowie das *most similar system design* als Methode des Vergleiches vorgestellt.

2.1.1 Die Entwicklung einer neuen Forschungsperspektive

Politikfeldanalyse ist kein einheitliches Konzept, das von einzelnen TheoretikerInnen entworfen und daraufhin bloß aufgenommen und weiterentwickelt wurde. Die Tatsache, dass die Pioniere dessen, was wir heute als Policy Analyse bezeichnen – nämlich Charles E. Merriam und Harold D. Lasswell sowie Daniel Lerner (Schubert 2003: 39; Windhoff-Héritier 1987: 10) – in den USA tätig waren, lässt immer wieder darauf vergessen, dass die Basis dieser Theorie in Europa entstanden ist. Von Beyme (2003: 25-35) spannt sogar einen Bogen über berühmte Denker wie John Stuart Mill, Wilhelm Humboldt, Ludwig von Seckendorff und viele andere bis hin zu Aristoteles, um die Genese der neuen Disziplin erläutern zu können. Dies mag zwar wissenschaftstheoretisch eine sinnvolle Herangehensweise sein, allerdings erstaunt es auch nicht gerade, dass sich Elemente der Politikfeldanalyse in der Theoriegeschichte wieder finden – deshalb soll an dieser Stelle die Feststellung genügen, dass viele Ideen der Policy Analyse so neu gar nicht sind. Was allerdings eine zentrale Neuerung innerhalb der Politikwissenschaft darstellt, ist die Verschiebung der als unabhängig (beeinflussend) und als abhängig (beeinflusst) betrachteten Variablen (Schubert/Bandelow 2003: 4ff). „Klassische“ Fragestellungen der Politik sehen demnach die Polity-Dimension als die abhängige Variable: Im Zentrum steht die Suche nach der besten politischen Ordnung, also nach Formen und Strukturen, während die

Inhalte der Politik (Policy) und der Politikprozess (Politics) als gegeben vorausgesetzt werden. „Typische“ politische Fragestellungen, wie sie in der Politikwissenschaft in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts dominierten, rücken die Politics-Dimension als abhängige Variable ins Zentrum der Aufmerksamkeit, während Polity und Policy als feststehende Größen betrachtet wurden. Eine solche „typische“ Fragestellung ist beispielsweise, warum sich ein bestimmter Akteur in einer konkreten Situation durchsetzt (vgl. ebd.: 6). Die Policy Analyse dreht nun diese Abhängigkeiten um und fragt, wie der Name schon sagt, welchen Einfluss Polity und Politics auf eine konkrete Policy haben. Diese neue Perspektive ermöglicht die Analyse der konkreten Politikinhalte und eine problemorientierte Forschung, die durchaus den Anspruch hat, beratend in die politische Praxis einzugreifen (vgl. Blum/Schubert 2009: 8).

Es erscheint sinnvoll, die Entstehung dieser neuen Perspektive für den englisch- und den deutschsprachigen Raum getrennt zu beleuchten.

2.1.2 USA

Wie erwähnt gelten Lasswell und Lerner als Väter der Politikfeldanalyse. Die beiden Autoren veröffentlichten 1951 ein Buch mit dem Titel „The Policy Sciences“, in dem sie argumentieren, dass sich die Policy Forschung den „grundlegenden Problemen des Menschen in der Gesellschaft widmen“ (Lerner/Lasswell 1951: 8; zit. in Windhoff-Héritier 1987: 10) solle und dass diese daher „(1) inhaltlich orientiert und multidisziplinär, (2) problemlösungsorientiert und (3) explizit normativ orientiert“ (Blum/Schubert 2009: 21) sein muss. Multidisziplinarität war schon zu diesem Zeitpunkt ein wichtiges Merkmal und Postulat der Policy Forschung – wenn sich diese auch in der Praxis nicht so leicht durchsetzen konnte wie sich Lasswell und Lerner dies gewünscht hätten (vgl. Schneider/Janning 2006: 20). Was den Anspruch der Politikberatung betrifft, so hat dies bereits in den 1950er Jahren zur Herausbildung zweier Richtungen (eine synoptische und eine neo-pluralistische) geführt, wobei erstere zwar näher an der Empirie ist und damit möglicherweise die besseren Ratschläge geben kann, sich aber auch der Gefahr der Theorielosigkeit gegenüber sieht (vgl. Blum/Schubert 2009: 22); letztere hingegen kann zwar auf theoretischer Ebene einiges leisten, verweigert aber eine zu starke Beratungsfunktion mit dem aus der Pluralismus-Theorie stammenden Argument, dass eine „rational-analytische Erfassung ganzer Handlungszusammenhänge“ auf Grund der zu hohen Komplexität

nicht möglich sei (Windhoff-Héritier 1987: 12). Diese anti-synoptische bzw. neo-pluralistische Richtung setzte sich schließlich in der amerikanischen Politikwissenschaft als dominierender Strang durch (vgl. ebd. 1987: 12).

Bis in die 1960er Jahre hinein blieb die neue Disziplin eine weitgehend unbekannte Randerscheinung – bis schließlich – den anti-synoptischen VertreterInnen zum Trotz – gerade eine Studie mit klarem Beratungscharakter dazu führte, dass Policy-ForscherInnen immer mehr als PolitikberaterInnen forschten und damit ein institutionelles und finanzielles Aufblühen der Policy Analyse ermöglichten (vgl. Schneider/Janning 2006: 20).

Die 1970er Jahre waren eine Zeit der Veränderungen, auch für die Politikfeldanalyse: Die zahlreichen politischen Reformbestrebungen ließen die politikberatende Policy Forschung florieren (vgl. ebd.: 20), und auch auf theoretischer Ebene gab es wichtige Neuerungen: die Policy Analyse entwickelte sich theoretisch-konzeptionell stark weiter, indem David Eastons Systemmodell (s.u.) in die Policy Analyse integriert und von Theodore J. Lowi das Policy-Arenen Modell entwickelt wurde (vgl. Blum/Schubert 2009: 23). Diese Entwicklung sollte fortan die Politikfeldanalyse prägen; die allermeisten danach folgenden relevanten theoretischen Erweiterungen basieren auf diesen beiden zentralen Modellen.

2.1.3 Deutschsprachiger Raum

Die Entwicklung der Policy Analyse im deutschsprachigen Raum unterscheidet sich nicht nur zeitlich, sondern auch in den analytischen Schwerpunkten von der Entwicklung in den USA. Erst Mitte der 1980er Jahre etablierte sich die Politikfeldforschung auch in Deutschland. Für diese zeitliche Verzögerung finden sich in der Literatur verschiedene Erklärungen. Janning/Toens (2008:7f; zit. in Blum/Schubert 2009: 25f) sehen die marxistische und herrschaftskritische Ausrichtung der deutschen Politikwissenschaft als Grund für die fehlende Akzeptanz eines Ansatzes, der sowohl durch seine pragmatischen Wurzeln zu wenig normativ, als auch gleichzeitig durch die synoptische Ausrichtung und den Mangel an Theorie als zu sehr normativ (im Sinne einer kritiklosen Akzeptanz der gegebenen Strukturen) erschien. Eine andere, historische Erklärung bietet Windhoff-Héritier (1987: 15): Sie argumentiert, dass die deutsche Politikwissenschaft zu sehr mit der theoretischen

Aufarbeitung der Ereignisse rund um den Nationalsozialismus beschäftigt gewesen sei und sich daher nicht für die neue Strömung interessierte. Schließlich sehen Schneider/Janning (2006: 28) den Grund für diese Verspätung eher in strukturellen Gegebenheiten, insbesondere in einem einfachen von den USA ausgehenden Diffusionsprozess.

Als die Policy Analyse schließlich doch auch an deutschsprachigen Universitäten angekommen war, war ihr Gesicht deutlich von der synoptischen Richtung geprägt – was dadurch erklärt werden kann, dass ebenso wie in den USA auch in Deutschland eine reformhungrige Regierung bereit war, PolitikwissenschaftlerInnen für deren Beratungsleistungen zu bezahlen (vgl. Windhoff-Héritier 1987: 15).

Nach Manfred G. Schmidt (2003: 185-200) stellen diese ersten Jahre die erste von drei Phasen der Entwicklung der Policy-Forschung dar. „Does politics matter?“ war die Leitfrage der Forschungsprojekte, und diese Frage wurde nicht zwingend mit „Ja“ beantwortet. Die Idee, dass sozioökonomische Umstände die Politik beeinflussen könnten, erschien neu und ungewohnt – Handlungen und Entscheidungen von AkteurInnen standen im Hintergrund, und ein strukturalistischer Ansatz dominierte. Die Idee, rationale Planung und politische Steuerung könnten gesellschaftliche Entwicklungen beeinflussen, führte dazu, dass der analytische Schwerpunkt in diesen frühen Jahren auf der Politikformulierung lag (vgl. Windhoff-Héritier 1987: 15).

In der nächsten Phase traten inhaltlich, wieder nach Schmidt (1987: 185-200), akteurstheoretische Ansätze in den Vordergrund; auf die nun schon allzu zaghaft wirkende Frage aus der ersten Phase, ob Politics Bedeutung hätten, folgte die starke These: „Politics matters!“. Analytisch verschob sich das Interesse von der Politikformulierung zur Implementations- und Wirkungsforschung. Der Grund für diese Verschiebung dürfte in der zunehmenden Frustration darüber zu finden sein, dass gezielte Politikplanung doch nicht jene Möglichkeiten bot, die man sich anfangs erhofft hatte (vgl. Windhoff-Héritier 1987: 16). Logische Folge war, nun auch außerstaatliche Bedingungen (etwa spezifische AkteurInnenkonstellationen) zur Erklärung für den Erfolg oder Misserfolg einer Politikmaßnahme heranzuziehen (vgl. Schneider/Janning 2006: 32).

Die bisher letzte Phase befasst sich schließlich mit der Frage, wie der Einfluss von polity und politics auf die policy nun genau aussieht, wobei Ausmaß und Wirkungskanäle interessieren und nicht mehr die grundsätzliche Frage, ob ein Einfluss überhaupt besteht. Die akteurstheoretischen und die strukturalistischen Theorien der ersten beiden Phasen werden in einen institutionellen Ansatz zusammengeführt (vgl. Schmidt 2003: 185-200). Analytisch wird das dominierende Policy Zyklus-Modell zwar nicht aufgegeben, sehr wohl aber aufgeweicht, indem argumentiert wird, eine strenge Phaseneinteilung sei empirisch nicht nachzuvollziehen: an seine Stelle tritt ein „zu einer allgemeinen Perspektive gesellschaftlicher Regelung und Steuerung verbreitet[er Ansatz]“ (Schneider/Janning 2006: 32).

2.1.4 Zentrale Begriffe der Politikfeldanalyse

Die Policy Analyse arbeitet mit einer Vielzahl von Begriffen und Konzepten, was sich schon alleine aus ihrer großen Menge an Theorien ergibt. So sind für verschiedene Theorien verschiedene Konzepte maßgeblich, und auch Begriffe wie AkteureIn, Struktur oder Institution, die sich in (nahezu) allen Theorien finden, können durchaus unterschiedliche Bedeutungen haben.

2.1.4.1 Polity, Politics, Policy

Das Begriffstrio Polity, Politics und Policy gehört zum Grundinventar der Politikwissenschaft. Da die Policy Analyse jedoch noch mehr als andere Theorien (bewusst!) auf dieser Grundlage aufbaut, soll seine Bedeutung hier noch einmal rekapituliert werden. Während es im deutschen Sprachraum – übrigens ähnlich wie in nahezu allen westlichen Sprachen – nicht möglich ist, den Begriff „Politik“ ohne sprachliche Verrenkungen auszudifferenzieren, bietet die englische Sprache drei semantisch zu unterscheidende Übersetzungen, nämlich Polity, Politics und Policy. Polity bezieht sich dabei auf die strukturelle Dimension von Politik – also etwa die politische Ordnung, Ideen, Ideologien oder Institutionen (vgl. Schubert/Bandelow 2003: 4), insbesondere auch auf die Regeln und Normen (vgl. Schneider/Janning 2006: 15). Politics bezeichnet die prozessuale Dimension: Es geht hier um den (oft konflikthafter) Verlauf des Politikgestaltens und um Fragen der Macht und der Durchsetzung (vgl. Schubert/Bandelow 2003: 5). Policy schließlich beschreibt die inhaltlichen Aspekte der Politik, also politische Aufgaben und Ziele sowie politische Programme (vgl. ebd.: 5), oder, genauer, „die politischen Inhalte, die in Gesetzen, Verordnungen, Programmen

und Einzelentscheidungen, die sich auf die Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse auswirken, zum Ausdruck kommen“ (Schneider/Janning 2006: 15). Dies ist jener Aspekt des Politikbegriffes, dem sich die Policy Analyse widmet, wobei hier eine weitere Differenzierung des Policy-Begriffes erfolgt. Je nach dem in welcher Phase des Politikgestaltungsprozesses die inhaltliche Dimension untersucht werden soll wird unterschieden zwischen Policy-Output/Politikinhalt (als Ergebnis des formalen Entscheidungsprozesses), Policy-Outcome/Policy-Ergebnis (das Ergebnis der unmittelbaren Implementation der politischen Entscheidung) und Policy-Impact/Policy-Wirkung (die längerfristige gesellschaftliche Veränderung) (vgl. ebd.: 15).

2.1.4.2 Akteurln

Das Theorieregister der Politikfeldanalyse lässt sich grob in zwei Bereiche gliedern: Auf der einen Seite stehen jene Ansätze, die davon ausgehen, dass politische AkteurlInnen selbst ein sehr großer Handlungsspielraum zukommt (also die akteurszentrierten Ansätze); auf der anderen Seite stehen jene, die den umgebenden Institutionen mehr Einfluss zuschreiben (strukturalistische Ansätze). Vor allem die akteurszentrierten Ansätze haben einen differenzierten Akteursbegriff entwickelt, wobei aber – paradoxerweise! – keine Klarheit darüber herrscht, *wer* denn als relevanteR Akteurln angesehen werden kann. Man behilft sich mit der einfachen Frage, wer denn an den politischen Prozessen beteiligt ist, womit schon klar wird, dass der Akteursbegriff für gewöhnlich weit über die „klassischen“ politischen AkteurlInnen hinausgeht (vgl. Blum/Schubert 2009: 15). Aus analytischen Gründen ist eine Differenzierung des Begriffes üblich: Zuerst wird unterschieden zwischen individuellen und komplexen AkteurlInnen (vgl. Scharpf 2000: 96f), wobei mit individuellen AkteurlInnen einzelne natürliche Personen wie beispielsweise einE bestimmteR FachministerIn gemeint ist und komplexe AkteurlInnen aus vielen Individuen zusammengesetzt sind. Diese komplexen AkteurlInnen lassen sich noch einmal untergliedern in kollektive und korporative AkteurlInnen, wobei diese beiden Typen nicht immer klar voneinander abgrenzbar sind.

Nach Blum/Schubert (2009: 52f)

„entstehen [kollektive Akteure], indem Individuen sich kooperativ zusammenschließen. [...] Es kommt zwischen den in diesen kollektiven Akteuren versammelten Mitgliedern nur zu einer Zusammenarbeit, nicht aber zu einer Verschmelzung. Die Mitglieder korporativer Akteure hingegen legen zur Verfolgung

ihrer Ziele ihre Ressourcen zusammen; es entsteht eine neue Handlungseinheit mit eigener Rechtspersönlichkeit.“

Interessant aus analytischen Gründen ist auch die Frage, welche (finanziellen, personellen und anderen) Ressourcen den jeweiligen AkteurInnen zur Verfügung stehen, um in den politischen Prozess einzugreifen und ihre Interessen durchzusetzen.

2.1.4.3 Struktur und Institution

Wie beschrieben werden Strukturen und Institutionen als die zweiten großen Einflussfaktoren auf Policies gesehen. Es gibt viele Versuche, den Begriff Institution abzugrenzen. Van Waarden (2003: 259) beispielsweise sieht Institutionen als „eine Ansammlung von mehr oder weniger dauerhaften sozialen gegenseitigen Erwartungen, aus denen sich Regelsysteme herauskristallisiert haben, welche die sozialen Interaktionen steuern“. Andere AutorInnen beschreiben Institutionen als „Regeln, Normen oder Strategien“ (Schneider/Janning 2006: 141) oder als „Regelsysteme der Herstellung und Durchführung allgemeinverbindlicher Entscheidungen oder zumindest Entscheidungsgrundlagen“ (Göhler 1988: 17; zit. in Blum/Schubert 2009: 68). Strukturen unterscheiden sich von Institutionen dadurch, dass ihnen kein „absichtsvoller“ Charakter zugeschrieben wird, dass sie also zwar in ihrer Wirkung den Institutionen ähnlich sind, aber weder bewusst noch unbewusst für diesen Zweck geschaffen wurden (vgl. Blum/Schubert 2009: 68). Institutionen und Strukturen sind für das Erkenntnisinteresse der Policy Analyse deshalb so zentral, weil davon ausgegangen wird, dass der institutionelle (bzw. strukturelle) Rahmen den Politikgestaltungsprozess maßgeblich beeinflusst (vgl. Howlett/Ramesh 1995: 50ff).

2.1.4.4 Instrumente

Ein Instrument ist das konkrete operative Mittel, mit dem ein politisches Ziel erreicht werden soll (vgl. Blum/Schubert 2009: 83). Diese operativen Mittel können sehr unterschiedlicher Natur sein. Zunächst lässt sich zwischen der Bereitstellung öffentlicher Güter und der Beeinflussung gesellschaftlichen Handelns unterscheiden (vgl. Braun/Giraud 2003: 149). Zu den öffentlichen Gütern gehören so abstrakte Dinge wie das staatliche Hoheitsrecht genauso wie konkrete Leistungen, z.B. das Betreiben von Schulen. Die Art, wie gesellschaftliches Handeln beeinflusst werden soll, kann unterteilt werden in indirekte und direkte Steuerung. Die genaue Zuordnung der konkreten Mittel (Regulative Politik, Finanzierung,

Regulierung/Strukturierung/prozedurale Steuerung und Überzeugung) zu einer dieser beiden Gruppen unterscheidet sich bei verschiedenen AutorInnen (vgl. z.B. Blum/Schubert 2009: 83 und Braun/Giraud 2003:150), ist aber für diesen Zusammenhang nicht erheblich. Eine gänzlich andere Kategorisierung schlägt Héritier (1993: 27ff) vor. Sie verzichtet auf eine stufenweise Zuordnung und unterscheidet fünf verschiedene Steuerungsprinzipien (Gebot/Verbot, Anreiz, Angebot, Überzeugung/Aufklärung, Vorbild), die sich inhaltlich in ihrer Gesamtheit größtenteils mit den oben genannten Kategorien decken, deren Fokus aber auf der Seite der Instrumentenwirkung statt auf der Seite der Instrumentenformulierung liegt.

2.1.5 Politik als System: Die Entstehung des Policy Zyklus

Der Policy Zyklus, ein zentrales Konzept der Politikfeldanalyse, soll auch dieser Arbeit einen Rahmen bieten. Um die dahinterstehende Idee besser verstehen zu können widmet sich dieser Abschnitt der Entstehung des Konzeptes.

Der Name Policy Zyklus deutet schon auf ein wichtiges Charakteristikum des Konzeptes hin: auf das Verständnis von Politik als eine Art Kreislauf, in dem verschiedene Phasen der Politikentstehung zyklisch aufeinander folgen. Häufig zitiert wird in diesem Zusammenhang Fritz W. Scharpf, der Politik „als den Prozess [...], in dem lösungsbedürftige Probleme artikuliert, politische Ziele formuliert, alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt und schließlich als verbindliche Festlegung gewählt werden“(Scharpf 1973: 15; zit. nach Jann/Wegrich 2003: 71), versteht. Diese Politikinterpretation ist noch relativ jung; lange Zeit konzentrierte sich die Politikwissenschaft lediglich auf die „Input-Seite“ des politischen Systems (vgl. ebd.: 71) und schenkte politischen Entscheidungen sobald sie einmal getroffen waren keine Aufmerksamkeit mehr. So wurde etwa davon ausgegangen, dass Gesetze im Sinne der Legislative befolgt und staatliche Institutionen ihrem Gründungsrational folgend agieren würden.

Diese heute vielleicht etwas naiv wirkende Sicht auf die Politik wurde durch das Phasenmodell von Harold D. Lasswell und durch ein systemtheoretisches Modell von David Easton erschüttert. Lasswell war der erste Theoretiker, der den politischen Prozess als die Abfolge von Phasen der Problemverarbeitung beschrieb (vgl. ebd.: 74f). Er identifizierte in seinem 1956 erschienenen Buch „*The Decision Process: Seven*

Categories of Functional Analysis“ sieben Phasen des Politikschaffungsprozesses, die zwar heute kaum mehr überzeugen können, jedenfalls aber als Anstoß und Grundlage für eine Reihe von weiteren Phasenmodellen dienen (vgl. ebd.: 75).

Auf die Systemtheorie, wie sie etwa Talcott Parsons in der Soziologie entwickelt hatte, zurückgreifend konzipierte Easton die Politik als System: Aus der Umwelt (etwa von Parteien, Interessensverbänden, NGOs...) werden Inputs an den politischen Entscheidungsapparat herangetragen. Dieser verarbeitet diese Inputs (in einer nicht näher erklärten Black Box) zu Outputs, die wieder an die Umwelt abgegeben werden. Feedbackschleifen führen dazu, dass diese Outputs wieder neue Inputs generieren können, die dann abermals wieder an die Black Box herangetragen werden etc. Dieser Mechanismus wird auch als System-Environment-Response-Feedback Modell zusammengefasst (vgl. Easton 1965).

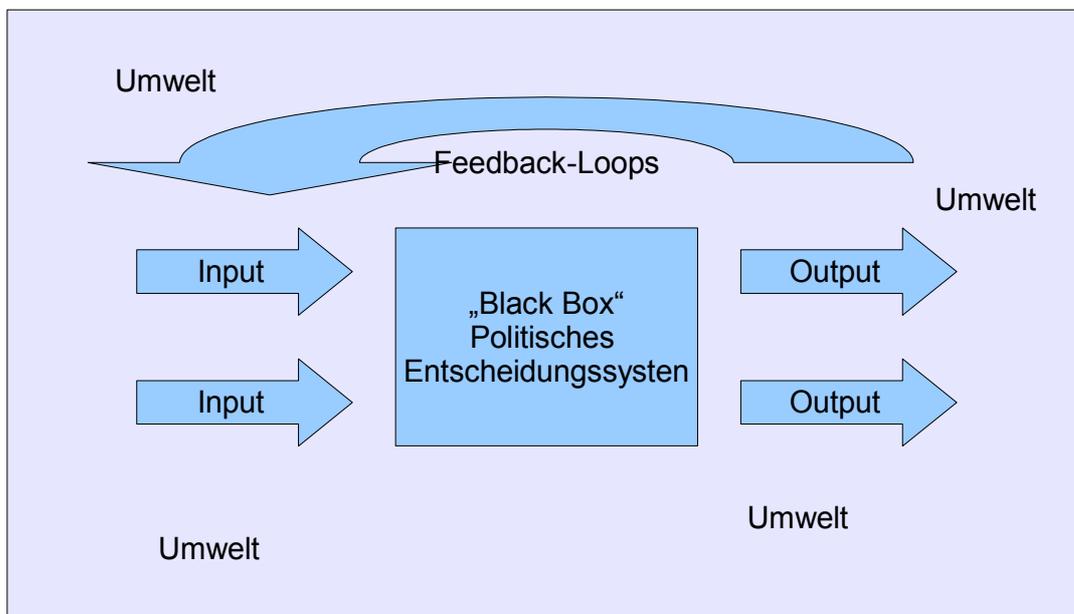


Abbildung 3: Das Politische System nach Easton. Quelle: Eigene Darstellung nach Easton 1965

Diese Modelle nach Lasswell und Easton sind die beiden wichtigsten Vorläufer des heute in der Policy Analyse verwendeten Policy Zyklus, der das Thema der nachfolgenden Kapitel sein soll.

2.1.6 Der Policy Zyklus

Wie schon im vorhergehenden Abschnitt thematisiert, greift die Policy Analyse oft auf ein Informationsverarbeitungsschema zurück, das von „Inputs“ gespeist wird und „Outputs“ produziert. Es liegt nahe diese Informationsverarbeitung in mehrere Schritte zu unterteilen. Der kreisförmig angeordnete Policy Zyklus beschreibt staatliche Politik von ihrer Entstehung bis zu ihrer Terminierung und sagt aus, dass sie auf diesem Weg mehrere Phasen durchläuft. Der Problemdefinition und Thematisierung folgt das öffentliche Agenda-Setting, das dann in die Programmformulierung mündet. Schließlich folgt die Implementation, also die Umsetzung der Politik. In der anschließenden Evaluierungsphase wird überprüft, ob die Policy gelungen und abgeschlossen, also terminiert ist, oder ob sie unzufriedenstellend ist und wieder in die Thematisierungsphase zurückgeführt wird (vgl. Schneider/Janning 2006: 48). Jann/Wegrich (2003) argumentieren, dass Politikinhalt in einem Prozess entstehen, der nie abgeschlossen oder nur ganz selten abgeschlossen wird. Policies entstehen nicht aus dem Nichts heraus, sondern ergänzen oder modifizieren oft bestehende Politikinhalt bzw. konkurrieren und interagieren negativ mit diesen (vgl. ebd.: 82).

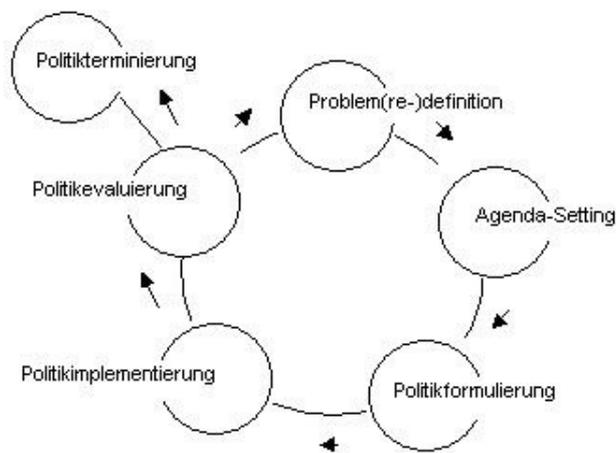


Abbildung 4: Der Policy Zyklus. Quelle: Jann/Wegrich 2003: 81

In dieser Diplomarbeit soll auch nicht mit allen sechs Stufen gearbeitet werden: die drei Phasen Problemdefinition, Agenda Setting und Politikformulierung werden zusammengefasst und auf die Phase Terminierung wird nicht näher eingegangen.

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

Im Folgenden sollen die einzelnen Phasen, die anschließend den empirischen Teil der Diplomarbeit gliedern und verständlicher machen sollen, näher erläutert werden.

2.1.6.1 Problemdefinition und Agenda Setting

Politisches Handeln entsteht dann, wenn ein politisch relevantes Problem vorliegt und dieses auch definiert wird. Ein Problem wiederum beschreibt eine Diskrepanz zwischen dem, was derzeit ist und dem, was sein sollte bzw. angestrebt wird. Der fehlende Soll-Zustand allein reicht aber nicht aus um den Lauf eines Policy Zyklus zu starten, wichtig ist vor allem, dass er wahrgenommen und die Notwendigkeit eines Eingriffes staatlicher Politik artikuliert wird.

Schneider/Janning (2006) identifizieren mehrere Voraussetzungen für Problemdefinition und Agenda Setting:

- Normativer Kontext: Zunächst stellen sie fest, dass Erkenntnis immer ein sozialer Prozess ist und auf Theorien, Modellen und Ideologien basiert, mit Hilfe derer die AkteurInnen die Realität betrachten. Die Problemprezeption entwickelt sich oft unabhängig von der objektiven Problemlage: so wurden etwa Umweltschäden lange Zeit nicht thematisiert. Objektiver Problemdruck ist nicht der entscheidende Faktor zur Problembearbeitung. Eine Politisierung eines Problems setzt einen gesellschaftlichen Norm- und Wertwandel voraus. Dies zeigt sich unter anderem dadurch, dass etwa bestimmte soziale Zustände in Europa nicht geduldet, in einigen anderen Gesellschaften hingegen als normal angesehen werden.
- Involvierung der AkteurInnen: Probleme können nur von AkteurInnen gelöst werden. Diese müssen sich von ihnen betroffen fühlen und Interesse an ihrer Lösung haben und nicht die Konservierung forcieren. Das Erkennen eines für die AkteurInnen negativen Zustandes allein ist jedoch nicht ausreichend, sie müssen die Herbeiführung der Verbesserungen für denkbar und möglich halten.
- Ressourcen: Das Handeln der AkteurInnen setzt die Verfügbarkeit von knappen Mitteln und Ressourcen voraus, Risiko und Unsicherheit sind somit inbegriffen (vgl. Schneider/Janning 2006: 51f.).

Nicht alle wahrgenommenen Probleme können von den PolitikerInnen gelöst werden. Wie aber gelangt nun eine erkannte Problemlage auf eine politische Agenda? Diese Frage ist vor allem in der amerikanischen sozialwissenschaftlichen Community diskutiert worden (Cobb/Elder 1972, Kingdon 1984). Das Konzept beruht auf dem Grundgedanken, dass gesellschaftliche und politische Aufmerksamkeit ein knappes Gut darstellen, um das konkurriert werden muss. PolitikerInnen sind einem stressigen Arbeitsalltag unterworfen, müssen viele Termine einhalten und unterschiedlichste Probleme und ihre Hintergründe beleuchten. Selektivität und Konkurrenz der einzelnen Issues wird zur logischen Folge. Für viele Themen besteht eine große Schwierigkeit auf die politische Agenda zu kommen und wenn sie das geschafft haben, auf der Prioritätenliste nach vorne zu wandern. Fragen, die von den PolitikerInnen noch nie diskutiert wurden sind auf der Agenda kaum anzutreffen (vgl. Schneider/Janning 2006: 53).

Cobb/Ross/Ross (1976: 127) haben herausgearbeitet, welche Strategien unterschiedlichen Issues auf die politische Tagesordnung verhelfen:

- Politikinterne Thematisierung: Der Regierung und der Verwaltung ist das Problem bewusst und sie möchten es aus „Gemeinwohlverpflichtung oder politischem Eigeninteresse“ beheben. Das Issue entsteht auf Initiative von Parlament oder Regierung.
- Externe Thematisierung: Nicht-staatliche Gruppen und Organisationen bringen einen Missetand in der Öffentlichkeit zur Diskussion. Der Staatssektor wird somit darauf aufmerksam und betrachtet es als relevant. Das Issue erreicht durch gesellschaftliche Interessensgruppen, soziale Gruppen oder Medien das Parlament und die Regierung.
- Interne und externe Thematisierung: Hierbei handelt es sich um eine Verknüpfung der ersten beiden Modelle. Es gibt den Fall, dass das Problem Regierung und Verwaltung bewusst ist, sie es aber nach außen tragen, um Verbündete zu suchen und es dann auch von außen thematisiert wird.
- Internationale Politikdiffusion: Dabei geht es darum, dass Personen, Organisationen und Staaten Ideen und Innovationen aus anderen Staaten übernehmen. Policies verbreiten sich oft auf Konferenzen oder Gremien von Regierungsorganisationen. Ein anderer Weg des internationalen Agenda Settings liegt darin, dass transnationale Regierungsorganisationen oder die

Medien einen nationalen oder internationalen Missstand zum Thema machen (vgl. Schneider/Janning 2006: 54f.).

Neben bewusster Definition und Agenda Setting können Issues auch von außen plötzlich in die politische Arena gelangen. Beispiele dafür sind Kriege, Naturkatastrophen oder Unfälle. Sie eröffnen von einem Tag auf den anderen *Windows of Opportunity* (Möglichkeitsfenster) und ihnen wird von der Öffentlichkeit Aufmerksamkeit geschenkt. Der Staatssektor bekommt dann die Möglichkeit bestimmte Policies voranzutreiben (vgl. Schneider/Janning 2006: 55). Kingdon beschreibt den Agenda Setting-Prozess als Zusammentreffen eines Policy-Stroms (vorhandene Lösungen) und Politik-Stroms (politische Mehrheiten und Stimmungen) (Kingdon 1995 zit. in Jann/Wegrich 2003: 84).

Wenn es einem gesellschaftlichen Problem nicht gelingt innerhalb eines *Windows of Opportunity* Aufmerksamkeit zu erlangen, bleibt es hinter dem Schleier der Nichtbeachtung verborgen (vgl. Schneider/Janning 2006: 55). Die Policy-Forschung hat sich ausführlich mit diesen Nicht-Entscheidungen, also Themen, die von der politischen Tagesordnung ausgeschlossen sind, beschäftigt und den Prozess der Machtverteilung zwischen den AkteurenInnen als ausschlaggebend dafür identifiziert (Bachrach/Baratz 1970 zit. in Jann/Wegrich 2003: 84).

Dass ein Problem auf die politische Bühne kommt, hängt nicht zuletzt von seinen Eigenschaften, die es dafür erfüllen sollte, ab (vgl. Schneider/Janning: 2006: 56):

- Konkretheit und Klarheit (Eindeutigkeit vs. Mehrdeutigkeit)
- Gesellschaftliche Relevanz (starke vs. marginale soziale Betroffenheit)
- Temporale Relevanz (absolut dringend vs. verschiebbar)
- Komplexität (einfach vs. komplex)
- Novität (Routineangelegenheit vs. Novum)
- Wertgeladenheit (große vs. geringe symbolische Bedeutung)

Agendasetting spielt auch bei der Reformulierung (Neuanfang) politischer Programme eine entscheidende Rolle – auf diese Phase wird noch zu einem späteren Zeitpunkt eingegangen. Es können also auch in Bezug auf eine bestehende Policy Impulse aus

der Agenda heraus kommen, die den Anstoß für eine Neuformulierung der Policy geben.

Auf die Formulierung soll nun gleich eingegangen werden.

2.1.6.2 Politikformulierung

In der Phase der Politikformulierung werden die Probleme, die zuvor auf die politische Tagesordnung gesetzt wurden, zu staatlichen Programmen. Diese legen die Handlungsziele fest und bestimmen Adressaten, Träger und Mittel für die Durchführung. Meist erscheint im Rechtsstaat die inhaltliche Ausgestaltung eines politischen Programms in Form eines Gesetzes oder einer Verordnung. Manchmal wird nur ein Rahmen vorgegeben, innerhalb dessen sich andere AkteurInnen mit der Problemlösung beschäftigen sollen. Programmelemente können aber auch Verfahrensanweisungen oder Abmachungen mit privaten AkteurInnen sein (vgl. Schneider/Janning 2006: 56f.).

Ob die Entscheidung zu Gunsten einer bestimmten Handlungsalternative gefällt wird, hängt von der Macht- und Kompetenzverteilung zwischen den AkteurInnen sowie von den materiellen Ressourcen ab (vgl. Jann/Wegrich 2003: 88).

Der Entscheidungsprozess, den die Formulierung einer Policy durchläuft, unterliegt kognitiven und institutionellen Restriktionen. Zum einen haben politische AkteurInnen oft zu wenig Wissen über alle Alternativen der Problemlösung und keine klar definierten Zielvorstellungen, zum anderen weist etwa Renate Mayntz (1983) auf die Beschränkungen für zweckrationales Verhalten durch die rechtlichen Institutionen hin. Durch die Institutionalisierung der Arbeitsteilung werden bestimmten AkteurInnen bestimmte Funktionen und Kompetenzen für die Politikausgestaltung zugeschrieben. In der Diskussion rund um den Policy Zirkel wird sehr großen Wert auf die Rolle des Rechts gelegt. Der Prozess der Politikformulierung wird sehr stark von Rechtsvorschriften bestimmt. Nichtsdestotrotz spielen auch informelle Praktiken – vor allem zu Beginn des Prozesses – eine Rolle. Das eben angeführte fehlende Wissen bzw. der mangelnde Überblick der AkteurInnen führt oft dazu, dass sie erfolgreiche Politikmuster aus anderen Staaten übernehmen (vgl. Schneider/Janning 2006: 57f.).

Die Vorstellung, dass der Staatssektor mehrheitlich die Politikformulierung bestimmt, ist überaltert, schreiben Jann/Wegrich (2003). „Politikformulierung findet zumindest in westlichen Demokratien zunehmend in einem überaus offenen Prozess statt, bei dem staatliche AkteurInnen wichtig, aber nicht notwendigerweise entscheidend sind“ (ebd.: 88).

2.1.6.3 Implementierung

Wurde dieser Schritt in den Anfängen der Policy Analyse als unproblematisch angesehen und hatte im Policy Making nicht den Status einer eigenständigen Phase, so hat sich dies seit den 1970er Jahren geändert. Damals haben WissenschaftlerInnen die Bedeutung der Implementation festgestellt, da die vorangehende Entscheidung für eine Handlungsoption noch lange keine Garantie für die anschließende Umsetzung darstellt. In der Implementierungsphase können Programme immer noch verzögert, verändert oder vereitelt werden. In Studien von Pressman/Wildavsky (1973) zur Durchführung sozialpolitischer Programme wurde deutlich, dass dieser Schritt den entscheidenden Part im Policy Zyklus ausmacht (vgl. Jann/Wegrich 2003: 90). Die drei zentralen Elemente der Implementierung sind damit: Interpretation des Gesetzes und die Frage danach, wer das Programm ausführen soll („Programmkonkretisierung“), Verteilung der Finanzen und Auswahl des Personals („Ressourcenbereitstellung“) und die Entscheidung im Einzelfall („Entscheidung“) (vgl. ebd.: 90).

Ob ein politisches Programm erfolgreich durchgesetzt werden kann, hängt von zwei Komponenten ab. Einerseits muss in diesem Zusammenhang der Akteurskonstellation Beachtung geschenkt werden, also das Beziehungsgeflecht, das die involvierten Personen verbindet und andererseits haben auch die Merkmale des Programms selbst Gewicht (welche Policy-Instrumente und Policy-Ressourcen eingesetzt werden) (vgl. Schneider/Janning 2003: 59).

Wie schon beschrieben stand die Analyse der Implementation lange Zeit nicht im Fokus der WissenschaftlerInnen. Vor dem Aufschwung der Implementationsforschung wurde von den Forschenden eine „Top Down“- oder auch „Gesetzgeber“-Perspektive eingenommen, die auf einem hierarchischen Verständnis von politischer Steuerung basierte. Als Maßstab für die Implementationsprozesse galten die auf übergeordneter Ebene formulierten Politikziele. Richtungsweisende Studien in den 80er Jahren des

letzten Jahrhunderts (wie etwa Mayntz 1983) haben eine neue Perspektive eingebracht. Fortan wurde der Implementationsprozess weniger aus dem „Top Down“-Blickwinkel, sondern als gemeinsames Lernen betrachtet (vgl. Jann/Wegrich 2003: 90f.).

2.1.6.4 Evaluierung

In der Evaluierungsphase soll überprüft werden, wie sich das öffentliche Handeln auf die Problemlage ausgewirkt hat. Es wird untersucht, ob nach Bearbeitung des Problems eine Verbesserung oder eine Verschlechterung eingetreten ist oder ob der Status Quo beibehalten wurde. Ausgangspunkt ist die normative Begründung, dass der Policy Zirkel darauf hinausläuft, dass bestimmte Wirkungen erreicht werden und es wird überprüft, ob die politischen Programme der Zielerreichung genügen. Die Evaluationsphase ist einerseits dazu gedacht die Ergebnisse der Implementationsphase zu bewerten und andererseits geht sie der Frage nach intendierten und nicht intendierten Wirkungen einer Policy nach. Geht man vom letzteren Verständnis aus, so betrifft die Evaluation alle Phasen des Policy Zyklus (vgl. Schneider/Janning 2006: 61f. und Jann/Wegrich 2003: 92).

Evaluation wird somit als systematische Bewertung gesehen. Anfang der 1930er Jahre bildeten sich in US-amerikanischen Betrieben Modelle für die Kosten-Nutzen-Bewertung heraus, die später auch zum Teil von öffentlicher Seite übernommen wurden.

Grundsätzlich können drei Typen von Policy Evaluierung unterschieden werden (vgl. Howlett/Ramesh 1995):

- Administrative Evaluierung: Sie steht im Fokus von vielen akademischen Studien und wird oft für die Regierung durchgeführt. Meistens ist sie limitiert auf die Untersuchung davon, ob die Dienste der Regierung ihr Geld wert sind
- Juristische Evaluierung
- Politische Evaluierung

Eine objektive Politikbewertung in der öffentlichen Diskussion ist unrealistisch: sie geschieht wert- und interessenorientiert, es wird etwa nach Wahlaussichten einer Partei bewertet. Die sozialwissenschaftliche Programmevaluation sollte aber nach

übergeordneten, instrumentellen Kriterien erfolgen. In diesem Zusammenhang werden üblicherweise Effektivität und Effizienz, Verträglichkeit mit anderen Zielen und ganz besonders Gerechtigkeits- und Gleichheitskriterien betrachtet. Erfolgt die Programmbewertung vom Standpunkt einer politischen Partei oder einer Interessensgruppe aus, so werden normalerweise der Analyse die spezifischen Interessen als primäres Kriterium den anderen Kriterien vorangestellt (vgl. Prittwitz 1994: 234ff.).

2.1.6.5 Terminierung oder Neuanfang

Wie schon anfangs angeführt, ist ein Problem eine Diskrepanz zwischen dem was ist und was sein soll. Wenn nun die Evaluierung des Programms ergibt, dass dieser Unterschied noch nicht beseitigt wurde, wird eine Replikation oder eine Modifikation des Programms angestrebt werden. Ist das Ergebnis der Bewertung jedoch zufrieden stellend, so wird der Policy Zyklus beendet, man spricht in der Policy Analyse von „Terminierung“. Schneider/Janning geben an, dass nicht nur eine Lösung des Problems die Beendigung herbeiführen kann, sondern in den meisten Fällen andere Motive relevant sind, wie etwa finanzieller Ressourcenmangel, politische Ideologie oder Effizienz- und Effektivitätskriterien (vgl. Schneider Janning 2003: 62). Jann/Wegrich weisen zusätzlich darauf hin, dass ein politisches Gelegenheitsfenster – wie zum Beispiel ein Regierungswechsel – die Terminierung herbeiführen kann. Diese Möglichkeit ist besonders in Verbindung mit politisch-ideologischen Motiven, wie der Einlösung von Wahlversprechen, beobachtet worden. Denn wie in den anderen Phasen auch haben Politische Kräfteverhältnisse in den Entscheidungsgremien großen Einfluss; sie bestimmen ob eine Policy terminiert werden kann oder nicht. (vgl. Jann/Wegrich 2003: 94).

Nicht immer werden Terminierung und Neuanfang als „genuine Phasen“ des Policy Zyklus (vgl. Schneider/Janning 2003) angesehen, weil sie auch lediglich als Rückkoppelung auf die erste Phase betrachtet werden können (vgl. ebd.: 62). Auch in dieser Arbeit soll diese Phase daher keine eigene Analyseeinheit darstellen.

2.1.7 Stärken und Schwächen des Policy Zyklus-Modells

Wie jede theoretische Herangehensweise an politische Prozesse weist auch die Policy Analyse Elemente auf, die den Betrachtungsinhalt klarer erscheinen lassen, hat aber

ebenso mit Unzulänglichkeiten zu kämpfen. Im Folgenden sollen die Vorteile und Nachteile des Policy Zyklus-Modells kurz angesprochen werden.

Der große Vorteil des Phasenmodells besteht darin, dass Politik nicht statisch, sondern prozessartig gesehen wird. Die Aufteilung in mehrere Schritte reduziert die Komplexität politischer Handlungen und erleichtert die Nachvollziehbarkeit in einzelnen überschaubaren Phasen. Zudem schenkt man auch der Zeit nach der Implementierung Beachtung, wohingegen in vielen anderen Perspektiven die Analyse mit der Erlassung des Gesetzes oder der Verordnung abgeschlossen ist (vgl. Schneider/Jainning 2006: 62f.).

Neben diesen positiven Aspekten werden auch viele kritische Stimmen zur Policy Analyse laut. Donald Schön und Martin Rein drückten dies mit den drastischen Worten „the policy analytic movement begun by Harold Lasswell has largely failed“ aus (Schön/Rein 1994: 26 zit. in Sabatier 1999: 20). Der Hauptkritikpunkt von ZweiflerInnen an dem Modell besteht darin, dass das Policy Zyklus-Modell der Empirie nicht gerecht wird. Insbesondere die ungenaue Beschreibung der Phasen, die sich inhaltlich überschneiden sollen, wird negativ gewertet. Außerdem soll die legalistische Perspektive der Policy Analyse der Realität nicht standhalten und andere AkteurInnen, die ebenso an der Politikgestaltung teilnehmen, ins Hintertreffen geraten. Auch an der linearen zeitlichen Abfolge übt etwa Sabatier Kritik. Politikinhalt entwickeln sich dem Autor nach in mehreren Zyklen, umfassen verschiedene politische Ebenen und beeinflussen einander gegenseitig. Eine Unterbrechung und spätere Wiederaufnahme des Zyklus ist keine Seltenheit. Das bewusste Herausgreifen einzelner Politikinhalt berücksichtigt nicht, dass diese mit anderen Inhalten in engem Zusammenhang stehen und trägt somit Interferenzen nicht Rechnung.

Aus theoretischer Sicht fällt auf, dass das Modell nur bedingt ermöglicht Hypothesen abzuleiten um sie dann an der Empirie zu überprüfen. Der Policy Zyklus erklärt nicht, wie und wann eine Phase in die nächste übergeht, auch die individuellen Motivationen der Handelnden bleiben im Verborgenen (vgl. Schneider/Janning 2006: 63f.).

Die radikale Kritik von Sabatier und anderen SozialwissenschaftlerInnen hat diese zu der Schlussfolgerung geführt, dass die Phasenheuristik kein adäquates Mittel zur

Analyse von politischen Prozessen mehr wäre und Erkenntnis eher verhindere als herbeiführe (vgl. Jann/Wegrich 2003: 97). Obwohl in den 80er und 90er Jahren des vorigen Jahrhunderts mehrere alternative Ansätze entstanden sind, wird das Phasenmodell auch im 21. Jahrhundert weiterhin angewendet. Denn so stellt etwa de Leon fest, nachdem er sämtliche Kritikpunkte aufgezählt hat, „none of these criteria (or the alternative models) argues decisively or even very strongly for abandoning the policy stages framework“ (de Leon 1999: 29).

Der Blick auf Vorteile und Nachteile macht bewusst, dass die Policy Analyse nicht den Anspruch auf Perfektion und Vollständigkeit erheben kann. Diese Limitationen werden in der folgenden Arbeit im Hinterkopf behalten und der Tatsache Rechnung getragen, dass die Perspektive zwar Strukturierung vorgeben und Verständlichkeit erleichtern, aber niemals vollständig erklären kann

2.1.8 Zur Verwendung der Policy Analyse in dieser Arbeit

Weil in der Sozialwissenschaft eine theorielose Beobachtung nie möglich ist und politische Handlungen nicht unmittelbar betrachtet werden können, wird auch in dieser Arbeit ein Rahmen von Konzepten und Begriffen benötigt. Die Verwendung der anwendungsorientierten Policy Analyse hat sich in der Vergangenheit zum besseren Verständnis von staatlicher Politik als sehr hilfreich (trotz der eben geschilderten Limitationen) herausgestellt. Differenziert man den Policy-Begriff in prozessualer Hinsicht aus, so erscheint eine Einteilung in verschiedene Phasen als sinnvoll. Wie im vorhergehenden Abschnitt thematisiert, wird sich daher diese Arbeit des kreisförmig angeordneten Policy-Zyklus bedienen, der staatliche Politik von der Entstehung bis zur Terminierung beschreibt und dessen Einteilung zunächst eine deskriptive Funktion hat um öffentliche Politik besser überblicken und beschreiben zu können (vgl. Schneider/Janning 2006: 48ff.).

Es muss jedoch festgehalten werden, dass in der vorliegenden Arbeit das Konzept der Policy Analyse leicht adaptiert wurde. Die beiden im Fokus stehenden Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen DEG und CDC bestehen schon seit etwa fünfzig Jahren und sind somit nicht ein neu aufkommendes Thema, das den klassischen Policy Zyklus Problemdefinition/Agenda Setting – Formulierung – Implementierung – Evaluierung – Terminierung erst durchlaufen muss. So wird etwa kaum der Hintergrund der

Entstehung der beiden DFI eingehend beleuchtet, denn dies würde einerseits den Rahmen der Arbeit sprengen, andererseits sind den Forscherinnen beim Nachvollziehen der öffentlichen Diskussion vor fünfzig Jahren Grenzen gesetzt.

Vielmehr beschränkt sich diese Abhandlung darauf, den Ist-Zustand von DEG und CDC unter Zuhilfenahme der Policy Zyklus-Theoriebrille zu beleuchten. Das Kapitel Agenda Setting/Formulierung bezieht sich auf einen kurzen geschichtlichen Abriss der beiden, ihren jeweiligen gesetzlichen Hintergrund, sowie das heutige Agenda Setting der DFI in der Öffentlichkeit. Im Kapitel Implementierung wird die Umsetzung der Entscheidungen thematisiert: dies umfasst die konkrete Projektauswahl, sowie die praktische Zusammenarbeit mit anderen gesellschaftlichen Gruppen (Stakeholder- und Shareholderbeziehungen), in der Evaluierung wird in interne Evaluierung (Rating der Projekte) und externe Evaluierung (Bewertung der DFI durch andere staatliche Institutionen, Nichtregierungsorganisationen und Medien) unterteilt. Dass eine Kategorisierung der Politikinhalte schwierig und zum Teil fast unmöglich ist, wird schon bei Schneider/Janning erwähnt: „Die jeweiligen Aufteilungen sind rein analytisch und in der politischen Wirklichkeit in dieser strengen Form nicht immer so anzutreffen“ (Schneider/Janning 2006: 49). Demzufolge musste auch in dieser Arbeit eine Entscheidung für eine gewisse Zuteilung zu den Phasen gefällt werden, die im Einzelfall vielleicht auch anders gewählt hätte werden können.

Weiters ist anzumerken, dass nicht das Handeln von staatlichen Politikformulierenden, sondern das Handeln der DFI als verlängerter Arm des Staates (sowohl DEG als auch CDC befinden sich zumindest indirekt im staatlichen Eigentum) im Mittelpunkt der Betrachtung steht. Die Modellwelt der Policy Analyse und insbesondere der Policy Zyklus werden also an einer Institution und nicht – wie das ursprünglich vorgesehen ist – direkt am Politikthema angewendet. Trotzdem wird auch der Rolle des Staates selbst und der Frage des Monitoring und der Rückkoppelung auf die politische Ebene (reagiert die Regierung auf Probleme in den DFI, die sie entweder selbst erkennt bzw. von außen an sie herangetragen werden und wenn ja, wie?) ausreichend Rechnung getragen. Ein Beispiel dafür wäre die Diskussion rund um die zu hohen Gehälter für Führungskräfte der CDC, worauf das Entwicklungsministerium mit einer neuen Regelung reagiert hat. Auch einige dieser in der Arbeit kurz angerissenen

Subfragestellungen folgen Policy Zyklen im Kleinen und können durch die Brille der Policy Analyse genauer betrachtet werden.

Zur Beschreibung der AkteurInnen ist noch hinzuzufügen, dass auch Nichtregierungsorganisationen und Medien in den Überlegungen Beachtung geschenkt wird. Dabei beziehen sich die Autorinnen auf eine Feststellung von Jann/Wegrich, die meinen: „Politikformulierung findet zumindest in westlichen Demokratien zunehmend in einem überaus offenen Prozess statt, bei dem staatliche Akteure wichtig, aber nicht notwendigerweise entscheidend sind“ (ebd.: 88). Externe AkteurInnen spielen sowohl bei der Betrachtung der DEG als auch bei der Betrachtung der CDC eine Rolle.

Weil in dieser Arbeit eben zwei Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen betrachtet werden, erscheint ein Vergleich zum Aufzeigen der gravierenden Unterschiede zwischen DFI, was ein tieferes Verständnis des Feldes ermöglicht, sinnvoll. Im Folgenden soll daher die Methode des Vergleichs in der Policy Analyse beschrieben werden.

2.2 Der Vergleich in der Politikfeldanalyse

Die Sozialwissenschaften, und mit ihnen die Politikfeldanalyse als Teilbereich der Politikwissenschaften, stehen vor einem großen methodischen Problem: Sie können nur schwer Aussagen über Kausalzusammenhänge tätigen, da, anders als etwa in den Naturwissenschaften, Experimente zur Beantwortung einer Forschungsfrage in den meisten Fällen nicht möglich sind. Die Feststellung von Kausalzusammenhängen und daraus abgeleitete Vorhersagen sind allerdings ein wichtiges wissenschaftliches Ziel. Zum Glück muss die Politikfeldanalyse an diesem Anspruch nicht scheitern, denn es wurden Methoden entwickelt, die kontrollierte Experimente weitgehend ersetzen können. Allgemein bekannt sind die Möglichkeiten, die die Statistik bietet und die die quantitative Sozialforschung anwendet. Der Politikfeldanalyse ist in vielen Fällen jedoch auch dieser Zugang versperrt, da die Fallzahlen oft zu klein sind um inferenzstatistische Methoden zu erlauben. Zwar gibt es diesen methodischen Zugang auch in der Policy Analyse (es handelt sich dann um die raren Studien, die relativ generalisierbare Ergebnisse liefern können), aber da die Methode für die vorliegende Forschungsarbeit ungeeignet ist, soll hier nicht näher auf sie eingegangen werden. Relevant sind jene methodischen Zugänge, mit denen wenige Fälle genau studiert und

aus deren Vergleich dann Hypothesen abgeleitet werden können. Die Policy Forschung kennt für diesen Fall vor allem zwei Zugänge: den Vergleich weniger Fälle und (Einzel-)Fallstudien (vgl. Behrens 2003: 212ff). Diese Vorgangsweisen sollen weiter unten genauer erläutert werden. Zuvor noch ein paar allgemeine Überlegungen zu vergleichenden Analysen:

Ganz gleich welcher Zugang gewählt wird – die Politikfeldanalyse hat stets das Problem, dass die Anzahl der potenziell erklärenden Variablen schier unendlich groß ist. Theoretisch kann daher auch bei einer Untersuchung der gesamten Grundgesamtheit nicht davon ausgegangen werden, dass alle Wirkungskanäle richtig erkannt werden. Praktisch steht die Policy Forschung vor allem vor dem Problem, dass dieser großen Zahl an unabhängigen Variablen aus ressourcenökonomischen Gründen (oder, wie Przeworski/Teune (1970: 32) es formulieren: „given the overwhelming limitations of money, access, and social scientists“) eine geringe Anzahl möglicher Untersuchungsfälle gegenübersteht (vgl. Schneider/Janning 2006: 45).

Eine weitere allgemeine Überlegung betrifft das Untersuchungsdesign. Vergleichende Analysen können unterschiedlich gestaltet werden. Einerseits ist sowohl ein synchroner (zeitgleicher) als auch ein diachroner (zeitlich verschobener) Vergleich möglich, wobei Mischformen zwischen Quer- und Längsschnittanalysen durchaus üblich sind (vgl. Schneider/Janning 2006: 46). Andererseits kann der Vergleich auf unterschiedlichen Ebenen stattfinden; so sind intrastaatliche, interstaatliche, suprastaatliche und weltgesellschaftliche Vergleiche denkbar (vgl. Behrens 2003: 210).

2.2.1 Der Vergleich weniger Fälle

Wie erwähnt müssen Vergleiche aus ressourcenökonomischen Gründen oft auf nur wenige Fälle beschränkt werden. Eine zentrale Frage ist daher die nach der Auswahl der „richtigen“ Vergleichsobjekte. Eine Methode, die in vielen Lehrbüchern der Politikfeldanalyse (z.B. Schneider/Janning 2006; Blum/Schubert 2009; Schubert/Bandelow 2003) empfohlen wird, ist eine Auswahl entweder nach dem Konkordanz- oder nach dem Differenzprinzip. John Stuart Mill schlug diese Herangehensweise 1885 vor (vgl. Blum/Schubert 2009: 51), für die Politikwissenschaften ausgebaut haben sie aber vor allem Adam Przeworski und Henry Teune in ihrem 1970 erschienenen Buch „The Logic of Comparative Social Inquiry“. Die

beiden Autoren schlagen vor, die Untersuchungsfälle entweder dem „Most Similar Systems“ Design oder dem „Most Different Systems“ Design folgend auszuwählen (vgl. Przeworski/Teune 1970: 31ff).

In einem „Most Similar Systems“ Design wird versucht, Fälle auszuwählen die sich in möglichst vielen Eigenschaften (nicht jedoch in der Ausprägung der abhängigen Variable) gleichen. Przeworski/Teune (ebd.: 32) bezeichnen diese Herangehensweise als eine „maximim“-Strategie und präzisieren: „It is anticipated that if some important differences are found among these otherwise similar countries, then the number of factors attributable to these differences will be sufficiently small to warrant explanation in terms of these differences alone.“ Gemeinsame Charakteristika werden also als kontrollierte Variablen betrachtet, während Unterschiede als erklärende Variablen verstanden werden (vgl. ebd.:33).

Den quasi entgegengesetzten Zugang wählt das „Most Different Systems“-Design. Hier weisen die Untersuchungsfälle zwar die gleiche Ausprägung der abhängigen Variable auf, unterscheiden sich sonst aber in möglichst vielen anderen potenziell relevanten Merkmalen (vgl. Schneider/Janning 2006: 46). Allerdings weisen Przeworski/Teune (1970: 35) darauf hin, dass diese Unterschiede auch nicht allzu groß sein dürfen: aus statistischen Gründen muss die Annahme, dass es sich um eine homogene Grundgesamtheit handelt, halten. Ist dies der Fall, so können auch mit diesem Design interessante Ergebnisse erzielt werden. Denn ist die Merkmalsausprägung der abhängigen Variable bei allen untersuchten Fällen gleich, so kann davon ausgegangen werden, dass all jene unabhängigen Variablen, die unterschiedliche Merkmalsausprägungen aufweisen, das Ergebnis nicht erklären, möglicherweise aber jene unabhängigen Variablen, die über alle Fälle die gleiche Ausprägung aufweisen (vgl. Schneider/Janning 2006: 46). Der Nachteil dieses Designs liegt auf der Hand: er eignet sich zwar zur Bestätigung von Hypothesen, nicht aber zum Verwerfen von Alternativhypothesen, da die Komplexität der Fälle wohl nie so weit reduziert werden kann, dass nur eine Variable übrig bleibt, die über alle untersuchten Fälle die gleiche Ausprägung hat (vgl. ebd.: 46).

Die vorliegende Arbeit orientiert sich eher am „Most Similar Systems“ Design: Es wird dabei die Frage gestellt, warum sich die Arbeitsweise von DEG und CDC, die beide als

bilaterale DFI zum Zwecke der Privatsektorförderung eingerichtet sind, unterscheidet, welche Faktoren also als relevant für die Erklärung des unterschiedlichen Erfolges der Policies angesehen werden können.

Wieviele Fälle genau für den Vergleich ausgesucht werden sollen, lässt sich allgemein wohl nicht beantworten, sondern muss auf Grund der Forschungsfrage – und wohl auch in Hinblick auf die vorhandenen Ressourcen – entschieden werden. Es ist allerdings keinesfalls so, dass der Vergleich möglichst vieler Fälle immer zu bevorzugen wäre. Vielmehr hat ein Vergleich von sehr wenigen Fällen den Vorteil, dass die Einzelfälle viel tiefergehend und genauer beschrieben werden können – wenn auch auf Kosten der Verallgemeinerbarkeit der erzielten Ergebnisse (vgl. Behrens 2003: 212f). Im Extremfall ist somit auch ein Vergleich von lediglich zwei Fällen, oder, noch extremer, eine Einzelfallstudie denkbar. Letztere ist „auf Grund ihrer dichten Beschreibung besonders gut dazu geeignet, Probleme innerhalb eines Politikfeldes zu identifizieren“ (ebd.: 214) und somit nicht nur aus Verlegenheit oft das Mittel der Wahl.

2.2.2 Fallstudien

Durch ihre tiefgehende Betrachtung des Untersuchungsgegenstandes haben Fallstudien oft ein praxisorientiertes Rational: „Häufig werden aus staatlichen Einzelfallstudien Modelle für Problemlösungen eines anderen Landes formuliert“ (Behrens 2003: 213). Aus theoretischer Perspektive eignen sich Fallstudien aus ähnlichen Gründen gut dazu, Hypothesen zu generieren (statt sie zu überprüfen) (vgl. Blum/Schubert 2009: 50). Die Einordnung der Einzelfallstudien in die komparative Politikwissenschaft ist aus verständlichen Gründen durchaus umstritten (vgl. Lauth et. al. 2009: 62), wird aber oft akzeptiert, wenn die Studie einen expliziten Bezug zu einer Theorie aufweisen und dem Zweck der Hypothesengenerierung oder -testung dient (vgl. ebd.: 66). Durchaus üblich ist es jedoch auch, einige wenige Fallstudien durchzuführen und diese dann zu vergleichen. Dabei ist zwischen multi-site studies (Fälle aus verschiedenen Politikfeldern) und within-site studies (Fälle innerhalb eines Politikfeldes) zu unterscheiden (vgl. Behrens 2003: 214). Die Auswahl der Untersuchungsobjekte kann wieder nach den beiden oben beschriebenen Konzepten „Most Different Systems“ und „Most Similar Systems“ erfolgen; der Unterschied zum Vergleich weniger Fälle besteht also im Großen und Ganzen in Tiefgang und Fallzahl, wobei dieser Übergang fließend ist.

Die vorliegende Arbeit ist auch genau an diesem fließenden Übergang angesiedelt: Zwar sollen die Aktivitäten von zwei Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen verglichen werden, jede einzelne dieser Organisationen wird jedoch primär als Einzelfallstudie untersucht und erst in einem zweiten Schritt einem Vergleich unterzogen. Die Einzelfallstudien sind dabei stark deskriptiv angelegte, dichte Beschreibungen des Politikfeldes – nach Lauth et. al. 2009 (65f) kann bei diesem Untersuchungsdesign nicht von einer vergleichenden Studie gesprochen werden, zumal das primäre Ziel der Untersuchung auch nicht die Verallgemeinerbarkeit der generierten Thesen darstellt. Den Autorinnen der vorliegenden Arbeit erscheint diese Einschränkung jedoch zu streng: Die Politikfeldanalyse stellt einen theoretischen Rahmen dar, der als Hybrid zwischen Methode und Theorie nicht in die Theoriendefinition von Lauth et. al. passt, von anderen AutorInnen aber dennoch als solche gesehen wird (siehe dazu die Ausführungen oben - beispielsweise Blum/Schubert (2009: 50) erwähnen Fallstudien explizit als Forschungsdesign der vergleichenden Politikfeldanalyse). Da die Forschungsfrage nach einer tiefgehenden deskriptiven Analyse verlangt, fiel die Entscheidung trotz dieser theoretischen Bedenken auf das vorliegende Forschungsdesign.

Was die konkrete Durchführung von Fallstudien betrifft, so können hier praktisch alle Methoden der Sozialforschung eingesetzt werden (vgl. Lauth et. al. 2009: 67). Zwar sind auch quantitative Methoden denkbar, für die vorliegende Forschungsfrage ist aber ein qualitativer Zugang erfolgsversprechender. Konkret wurde vor allem auf die Methode der Dokumentenanalyse sowie auf ExpertInneninterviews zurückgegriffen.

2.2.3 Auswertung der Ergebnisse

Auch für die Auswertung der generierten Daten steht eine große Zahl unterschiedlicher Techniken zur Verfügung; grob kann die vergleichende Analyse dabei in mehrere Phasen gegliedert werden (leicht abgewandelt nach Landman 2000: 5.15, zit. in. Lauth et. al. 2009: 240ff): Zuerst erfolgt eine Beschreibung des Kontextes, dann eine Klassifikation oder Typologisierung, darauf die Hypothesentestung (bzw. -generierung) und schließlich eine Generalisierung und Verallgemeinerung.

Kontextbeschreibung

Die Beschreibung des Kontextes ist der Ausgangspunkt der vergleichenden Analyse, um erste Aussagen zu generieren. Nach Landman (2000: 5; zit. in. Lauth et. al. 2009: 241) ist diese Phase zwar noch nicht zum eigentlichen systematischen Vergleich zu rechnen, sie stellt jedoch eine unbedingte Vorbedingung für diesen dar. In einer stark deskriptiv angelegten Fallstudie wie der vorliegenden Arbeit kommt der Kontextbeschreibung eine noch wichtigere, auch für die Endergebnisse durchaus relevante Stellung zu. In unserer Forschungsarbeit widmet sich vor allem das Kapitel Politikfeld Privatsektorentwicklung der Beschreibung des Kontextes.

Klassifikation und Typologisierung

In dieser nächsten Stufe wird versucht, die Ergebnisse der Datenerhebungsphase zu ordnen und zu strukturieren, um auf ein höheres Abstraktionsniveau zu gelangen (vgl. Lauth et. al. 2009: 241). Dabei werden Kategorien gebildet, denen verschiedene Variablen bzw. Merkmale und deren Ausprägungen zugeordnet werden (vgl. ebd.: 44). Diese Vorgangsweise ist aus nahe liegenden Gründen vor allem bei Vergleichen mehrerer oder vieler Fälle beliebt, kann aber durchaus auch für Fallstudien fruchtbar sein um die Komplexität der Empirie zu reduzieren. Während der Policy Zyklus für die Arbeit eine erste grobe Strukturierung darstellt, werden in der vorliegenden Arbeit vor allem Fragekategorien gebildet, um CDC und DEG vergleichen zu können. Dies geschieht auf einem relativ niedrigen Abstraktionsgrad, was für die Beantwortung der Forschungsfrage nötig und auch theoretisch durchaus gerechtfertigt ist, wie Lauth et. al. (ebd.: 49) betonen: „[Typologien geben] uns die Möglichkeit, die Wahl des Abstraktionsgrades je nach Bedarf zu bestimmen. Typologien fungieren quasi als Vergrößerungsgläser, die es erlauben, unterschiedliche Schärfegrade einzustellen.“ Für die Ergebnisse der Typologisierung sei auf die Diskussion der Forschungsergebnisse verwiesen.

Hypothesentestung bzw. -generierung

Lauth et. al. (ebd.: 242f) führen als nächsten Schritt den Hypothesentest an; beispielsweise durch Korrelationsanalysen sollen Zusammenhänge überprüft werden. Ohne es deutlich zu formulieren, beziehen sich die AutorInnen hier offensichtlich auf quantitative Forschungsdesigns und übersehen dabei die Tatsache, dass das Ziel qualitativer Forschungsarbeiten häufig vielmehr die Generierung von Hypothesen ist,

die auch im Rahmen der Diskussion der Forschungsergebnisse der vorliegenden Forschungsarbeit im Zentrum stehen wird.

Generalisierung und Verallgemeinerung

Die vierte und damit letzte Stufe der Datenanalyse stellt nach Lauth et. al. (ebd.: 243) die Generalisierung der Ergebnisse und die Ableitung von Prognosen dar: „Kernziel sind Interpretation und Übertragung der bislang erzielten empirischen Ergebnisse auf ein (theoretisches) allgemein testbares Muster, welches in der Folge wieder weiteren Tests unterzogen werden kann.“ Im Sinne einer synoptischen Policy Analyse (vgl. Blum/Schubert 2009: 22) kann hier noch die Formulierung von Politikempfehlungen hinzugefügt werden, die aus dem vorangegangenen Vergleich abgeleitet werden.

2.2.4 Mögliche Stolpersteine

Wie bei jeder Methode gibt es auch beim Vergleich einige Dinge, auf die im Forschungsprozess geachtet werden muss. Wie schon erwähnt führt die Reduktion der untersuchten Fälle immer auch zu einer Reduktion der Verallgemeinbarkeit der Ergebnisse (vgl. Behrens 2003: 212f). Diese Tatsache wird in der Forschungspraxis leider gerne übersehen, und so werden Hypothesen über die Grenzen der Übertragbarkeit der Ergebnisse hinaus formuliert und allzu schnell auf andere Politikfelder, Länder oder Zeitpunkte übertragen. Doch es gibt auch andere möglicherweise auftretende Probleme, auf die besonders geachtet werden sollte (vgl. Schmidt 2003: 275):

- Die erklärenden Variablen werden „schlecht“ gewählt.
- Der Einfluss des Untersuchungszeitpunkte auf die generierten Ergebnisse wird übersehen.
- Der Einfluss des Forschungsdesigns (v.a. Längs- vs. Querschnittsanalyse) auf die Ergebnisse wird unterschätzt.
- Immer wieder wird auch der Einfluss des internationalen Umfeldes (Institutionen, politische Beziehungen...) nicht ausreichend berücksichtigt.

Das Hauptproblem dieser Arbeit stellt wohl die Einschränkung dar, dass die Ergebnisse der Einzelfallstudien schwer auf andere Länder übertragbar sind (und auch die abgeleiteten Politikempfehlungen unter diesem Licht betrachtet werden müssen) sowie die Tatsache, dass aus ressourcenökonomischen Gründen nicht auf alle Faktoren

Rücksicht genommen werden kann, die Einfluss auf die Konstitution und Handlungsweise der DFI haben bzw. hatten.

2.3 Zusammenfassung

Als theoretischer Rahmen wird in dieser Arbeit die Policy Analyse (Politikfeldanalyse) verwendet. Anders als andere Theorien – von manchen wird sie sogar eher als Methode bezeichnet – ist sie kein homogenes Ganzes, sondern setzt sich eigentlich aus vielen verschiedenen Ansätzen zusammen. Dies wird aber nicht negativ gesehen, sondern als Vorteil angesichts der Tatsache, dass das Forschungsfeld zwischen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft angesiedelt ist und von einer offenen, vielschichtigen Herangehensweise profitiert. Auch die Geschichte der Policy Analyse verlief alles andere als linear, sondern viele unterschiedliche Strömungen spielten zusammen. Als Väter der Policy Analyse gelten die Amerikaner Merriam, Lasswell und Lerner, allerdings meinen manche TheoretikerInnen, dass die Wurzeln schon viel tiefer reichen und nach Europa zurückgehen (bis zu Aristoteles). Im 20. Jahrhundert entwickelte sich die Politikfeldanalyse dann in den USA und im deutschsprachigen Raum unterschiedlich.

Knüpft die Policy Analyse für gewöhnlich an bestimmten Politikthemen bzw. Policies an, so erlauben sich die Autorinnen hier eine leichte Abwandlung um den Erkenntnisprozess zu optimieren: Der Modellrahmen wird stattdessen direkt an Institutionen (also an der DEG und an der CDC) angewendet. Einige der Konzepte der Policy Analyse sind so zwar für die vorliegende Arbeit nicht sinnvoll anzuwenden, insgesamt bietet die Politikfeldanalyse aber auch für diese politische Ebene einen interessanten Analyserahmen.

Eines ihrer wichtigsten Konzepte ist der Policy Zyklus, der ein Informationsschema beschreibt, das Inputs erhält und Outputs produziert, die Berücksichtigung letzterer ist das Neue an dieser Perspektive. Der Zyklus ist kreisförmig angeordnet und wird in der Standardliteratur mit sechs Phasen beschrieben: Agenda Setting/Initiation, Formulierung, Implementierung, Evaluierung, Terminierung, Reformulierung. In dieser Arbeit wird lediglich auf die ersten vier Phasen eingegangen. Auch die Phasen Agenda Setting und Formulierung erfahren eine leichte Modifikation – es wird nicht der Entstehungsprozess der Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen beleuchtet (da weder ein Zugriff auf offizielle Diskussionen, noch auf informelle Absprachen besteht). Der

Schwerpunkt der Arbeit liegt daher auf dem Ist-Zustand der Organisationen, also die Umsetzung der damals formulierten Policy (Implementationsphase).

Trotz aller Stärken der Policy Analyse wird ihr auch von vielen Seiten Kritik entgegengebracht: So beanstanden etwa manche ForscherInnen (allen voran Paul A. Sabatier), dass sich die Phasen des Policy Zyklus inhaltlich überschneiden, nicht eindeutig abgrenzbar sind und nicht immer in dieser Abfolge ablaufen. Auch die Tatsache, dass nicht erklärt wird, wann und warum eine Phase in die andere mündet, stößt auf Ablehnung. Die Autorinnen sind sich der Limitationen bewusst und beachten sie im Verlauf ihrer Arbeit, auch etwa bei der Durchführung des Vergleiches zwischen den beiden DFI.

Beim Vergleich in der Politikfeldanalyse ist es zentral sich zwischen zwei möglichen Varianten zu entscheiden: entweder gilt es eine umfassende, viele Fälle enthaltene Studie durchzuführen oder sich bewusst auf wenige zu beschränken, was eine tiefergehende Analyse ermöglicht. In der vorliegenden Arbeit wurde sich für die zweite Option entschieden. Um eine hohe Abstraktionsebene zu erreichen ist eine Typologisierung erforderlich, diese wird im letzten Kapitel der Arbeit nach der unmittelbaren Gegenüberstellung der Ergebnisse von DEG und CDC zur Anwendung kommen.

Eine unbedingte Vorbedingung für die Typologisierung bei einer deskriptiv angelegten Fallstudie ist die Beschreibung des Kontextes, also die Politikfelder Privatsektorentwicklung in Deutschland und Großbritannien. Sie wird gleich an den Anfang der Arbeit gesetzt, weil sie auch die einzelnen Phasen des Policy Zyklus einbettet und zum besseren Verständnis der Entwicklungen rund um die CDC und die DEG notwendig erscheint.

3 Das Politikfeld Privatesektorentwicklung

Die vorliegende Policy Analyse dreht sich um das Politikfeld der Privatesektorfinanzierung. Es handelt sich dabei um ein sehr schmales Feld, das nur einen geringen (wenn auch wachsenden) Teilbereich des Politikfeldes Entwicklungszusammenarbeit ausmacht und nur in Zusammenhang mit diesem verstanden werden kann. Um die Arbeitsweise der beiden bilateralen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen CDC und DEG sinnvoll analysieren zu können, soll daher zuerst das Politikfeld, in dem sie operieren, näher beleuchtet werden; erst so lassen sich Fragen, wie die nach dem Grund für die Wahl bestimmter Policies oder jene nach der Kohärenz beantworten.

Im Folgenden wird also zunächst das deutsche und dann das britische Politikfeld EZA vorgestellt, wobei jeweils zuerst ein Überblick über das gesamte Feld erfolgt und dann spezifisch auf das eigentlich im Fokus stehende Politikfeld Privatesektorentwicklung eingegangen wird. Die Analyse schließt jeweils mit der Vorstellung der wichtigsten AkteurlInnen dieses Politikfeldes.

3.1 Deutschland

3.1.1 Das Politikfeld EZA

Der Beginn der deutschen Entwicklungspolitik wird mit dem Jahr 1952 datiert, als sich die Bundesrepublik am „Erweiterten Beistandsprogramm der Vereinten Nationen“ beteiligte. Das Thema der Nord-Süd-Kooperation wurde immer wichtiger und so wurde

im Jahr 1956 ein Fonds eingerichtet, der 50 Millionen DM für die Entwicklungszusammenarbeit verwaltete. Die Gründung eines eigenen Ministeriums erfolgte schließlich im Jahr 1961, wodurch die unterschiedlichen entwicklungspolitischen Aktivitäten, die bisher über verschiedene Ressorts verstreut waren, zusammengefasst wurden. Richtig eigenständig wurde das Ministerium allerdings erst 1972, als auch die finanzielle Zusammenarbeit mit anderen Ländern und mit internationalen Organisationen in die Zuständigkeit des Ministeriums übergang (vgl. BMZ: web). Interessant ist, dass sich dies jetzt indirekt wieder zurück entwickelt: die deutsche Bundesregierung hat sich mit der Pariser Erklärung dazu verpflichtet, bis zum Jahr 2010 zwei Drittel ihrer EZ-Mittel für programmorientierte Ansätze¹ zur Verfügung zu stellen (vgl. ebd.). Da dadurch der Einfluss des BMZ auf die Mittelverwendung geringer wird, forderte der Rechnungshof eine „gesonderte Überprüfung der ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung der Bundesmittel auf Grundlage der Bundeshaushaltsordnung“, die einer „ausdrücklichen generellen oder einzelfallbezogenen Zustimmung des Haushaltsgesetzgebers“ bedarf (Bundesrechnungshof 2008, zit. nach Martens 2008, S.15). Der Haushaltsausschuss hat diese Empfehlung umgesetzt und muss sämtliche Mittel, die in Budgethilfe oder andere programmbezogene Finanzierungen fließen sollen, ausdrücklich genehmigen, wodurch sein Einfluss auf entwicklungspolitische Entscheidungen massiv ansteigt (vgl. Martens 2008: 15). Ebenfalls in diese Richtung geht die Entwicklung, dass ein wachsender Anteil der ODA-Mittel aus anderen Ministerien, als dem BMZ stammt (beispielsweise Gelder für humanitäre Hilfe aus dem Auswärtigen Amt oder Gelder für internationale Klimaschutzvorhaben aus dem Bundesumweltministerium) (vgl. ebd.: 18). Auch hier verliert das BMZ also an Einfluss über nach OECD-Definition EZA-relevante Gelder.

Auch abseits von diesen Zersplitterungstendenzen ist das BMZ zwar das Zentrum der staatlichen EZA, aber keinesfalls deren einziger Kompetenzträger. Deutschlands EZA ist gekennzeichnet durch ein vielfältiges Organisationsgefüge, das international eine Besonderheit darstellt. Das BMZ verfügt über keine Strukturen oder Einheiten, mit denen es seine Programme selbst durchführen könnte, weshalb es sowohl

¹ Unter Programmfinanzierung fallen Budgethilfe (allgemein und sektoral, d.h. gebunden an die Verwendung in einem bestimmten Sektor) sowie Korbfinanzierung (d.h. Programme die durch mehrere Länder gleichzeitig unterstützt und durch einen gemeinsamen Fonds finanziert werden). Durch diese Gelder sollen Planungssicherheit und Ownership der Empfängerregierungen gesteigert werden (vgl. Martens 2008: 14f).

halbstaatliche als auch private Organisationen mit der Vorbereitung und Durchführung der Programme beauftragt und dafür die nötigen finanziellen Ressourcen zur Verfügung stellt (vgl. Klinnert 2006: 178). Dies kann sowohl als Stärke als auch als Schwäche verstanden werden: Klinnert (ebd.: 178) hebt die „allgemein anerkannte Beurteilungs- und Beratungskompetenz“ der tiefer im Feld verankerten Organisationen und die „Möglichkeit, jederzeit Verknüpfungen zwischen den Ebenen herstellen zu können und Ergebnisse und Erfahrungen, die auf einer Ebene erzielt und gemacht wurden, auf die anderen Ebenen zu tragen und dort in Handlungsimpulse umzuwandeln“ hervor. Auf der anderen Seite steht, dass dieses fragmentierte Organisationsgefüge eine effektive Geberkoordination erschwert (und sich damit negativ auf die Kohärenz auswirken kann) (vgl. Martens 2008: 35).

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

Fülle von Themen gegenüber, die mit ihren personellen Kapazitäten nicht alle bewältigbar sind, weshalb nur relativ wenige Problemstellungen bearbeitet werden können. So konnte beispielsweise in ganz Deutschland keine NGO ausgemacht werden, die sich tiefergehend mit der DEG und ihrem entwicklungspolitischen Impact auseinandersetzt.

Die frühe Gründung eines eigenen Ministeriums macht deutlich, dass Entwicklungspolitik traditionell einen Platz in der deutschen Regierungsarbeit hat. Verfestigt wurde dies, als sich die (rot-grüne) Regierung 2005 auf das 0,51%-Ziel für 2010 und auf das 0,7%-Ziel für 2015 festlegte und Angela Merkel die Erreichung dieser Ziele zum Regierungsprogramm machte – ein Schritt, der für BeobachterInnen aus der entwicklungspolitischen Community sehr überraschend kam (vgl. LR). Ob diese Ziele allerdings tatsächlich erreicht werden, ist eine andere Frage.

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

Der finanzielle Aspekt ist zwar wichtig, aber nicht ausreichend um die Wertschätzung für Entwicklungspolitik zu beurteilen. Generell wird dem Politikfeld ein marginaler Stellenwert zugeschrieben (vgl. u.a. UH; PW; LR). Ein Indikator dafür ist die Tatsache, dass Vorhaben für diesen Bereich in Parteiprogrammen (wie sie vor den Wahlen veröffentlicht werden) nicht, oder erst sehr weit hinten aufscheinen (vgl. JM). Zwar bedeutet der Kabinettsrang eine prominentere Stellung, als das in vielen anderen Ländern der Fall ist und führt vor allem auch zu erhöhter Aufmerksamkeit, aber diese Position ist alles andere als abgesichert: Vor allem vor Wahlen wird die Abschaffung des BMZ regelmäßig diskutiert (vgl. u.a. UH). In der öffentlichen Wahrnehmung fehlt es der staatlichen Entwicklungspolitik häufig an Legitimität, da ihre Sinnhaftigkeit angezweifelt wird. Möglicherweise ist dies auf ein mangelndes Verständnis der Funktionsweise von Entwicklungszusammenarbeit zurückzuführen: Während die Erfolge von humanitärer Hilfe rasch sichtbar werden und deren Notwendigkeit kaum angezweifelt wird, liegt der Fokus der staatlichen EZA auf strukturbildenden, langfristigen Ansätzen, deren Erfolge viel schwerer mess- und kommunizierbar sind (vgl. PW). Diese Schwierigkeiten, das Ministerium nach inhaltlichen Kriterien zu beurteilen, tragen dazu bei, dass die Person des amtierenden Ministers bzw. der amtierenden Ministerin einen großen Einfluss auf die Präsenz von Entwicklungspolitik in der Politikarena hat. Die derzeitige (Sommer 2009) Ministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul ist darauf bedacht, den Einflussbereich von Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit auszudehnen, was ihr auch durchaus gelingt. Das zeigt sich etwa dadurch, dass es ihr gelungen ist, einen Sitz in jenem Gremium zu erlangen, der über Rüstungsexporte entscheidet; die Machtverhältnisse zwischen Wirtschaftsministerium, Finanzministerium und Entwicklungsministerium bleiben jedoch eindeutig nachteilig für das BMZ (vgl. UH). Es ist vermutlich auch der Ministerin zu verdanken, dass im letzten Jahrzehnt das Bewusstsein für die Notwendigkeit von EZA und damit der Stellenwert von Entwicklungspolitik gewachsen ist (vgl. JM). Ob und wie sich diese Situation nach den Bundestagswahlen im Herbst 2009 verändern wird, ist noch offen – eine Regierungsbeteiligung der FDP in einer schwarz-gelben Koalition wäre möglicherweise das Ende des BMZ und damit der Beginn einer neuen Epoche deutscher Entwicklungspolitik, wobei diese mit sehr großer Wahrscheinlichkeit stark an Bedeutung verlieren würde (vgl. LR).

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

3.1.2 Kohärenz in der deutschen Entwicklungspolitik

Das BMZ positioniert sich klar als Advokat für Kohärenz und mit ihm die gesamte Bundesregierung. Nach einem Positionspapier des BMZ setzt sich dieses besonders dafür ein,

- „dass Exportsubventionen im Agrarbereich abgebaut und auch bei der sonstigen Neugestaltung von EU-Marktordnungen entwicklungspolitische Ziele berücksichtigt werden,
- dass die EU-Fischereipolitik – insbesondere mit Blick auf die Drittlandsabkommen – mit dem Ziel überarbeitet wird, den Anforderungen von nachhaltiger Entwicklung und Armutsbekämpfung Rechnung zu tragen,
- dass der von der [Europäischen] Kommission im Jahr 2000 eingerichtete „Coherence Focal Point“ seine Arbeit verstärkt fortsetzen kann und durch das von den Niederlanden initiierte informelle Netzwerk „Policy Coherence for Development“ aktiv unterstützt wird...“ (BMZ o.J., zit. nach Ihne/Wilhelm 2006: 36).

Dieses Bekenntnis bekräftigte die Bundesregierung in der Koalitionsvereinbarung von 2005 und in einem Weißbuch vom Juni 2008 (vgl. BMZ 2008: 322).

Infokasten: Kohärenz

Kohärenz ist ein Konzept, das in den letzten Jahren eine immer wichtigere Rolle im entwicklungspolitischen Diskurs eingenommen hat (vgl. Ihne/Wilhelm 2006: 30). Das DAC versteht darunter „the systematic promotion of mutually reinforcing policy actions across government departments and agencies creating synergies towards achieving the defined objective.“ (OECD 2001: 90). Damit meint Kohärenz mehr als die bloße Koordination bei der Politikformulierung (policy-coordination) oder Widerspruchsfreiheit einzelner Maßnahmen (policy-consistency) (ebd.): es meint das aktive Streben nach einer widerspruchsfreien Gesamtpolitik. Kohärenz ist vermutlich kaum vollkommen erreichbar und zudem schwer messbar, weshalb der Begriff in mehrere Unterdimensionen untergliedert wird: Unterschieden wird beispielsweise zwischen Kohärenz der Ebenen, der Instrumente, der Ziele, der Zeitpunkte und der Interessensausrichtung im Geber-Empfängerverhältnis (vgl. Ihne/Wilhelm 2006: 30). Schulpen/Gibbon (2002: 9f) schlagen konkret für PSD die Unterscheidung in interne und externe Kohärenz vor: Interne Kohärenz soll dabei messen, inwieweit die PSD-Strategie eines Landes mit seiner restlichen Entwicklungspolitik konsistent ist. Externe Kohärenz betrifft die Frage, ob alle anderen Politikfelder eines Landes konsistent mit der und förderlich für die Entwicklungspolitik des Landes sind. Externe Konsistenz ist somit weit schwieriger zu erreichen, als interne. Politikfelder, in denen es besonders oft zu Konflikten mit entwicklungspolitischen Interessen kommt, sind vor allem Agrarpolitik, Handelspolitik (hier vor allem Wettbewerbspolitik und Zollpolitik) sowie die Themenbereiche Patente und Schutzrechte, Investitionen und Umwelt- und Sozialstandards (vgl. BMZ 2008: 321).

Zunächst scheinen die politischen Voraussetzungen für das Erreichen dieser Ziele günstig: Das BMZ kann seine Ziele im Kabinett verfolgen und ist zudem Mitglied im interministeriellen Ausschuss für Exportgarantien sowie im Bundessicherheitsrat. Außerdem hat das Ministerium die Möglichkeit, Gesetzesinitiativen anderer Ministerien frühzeitig auf ihre Kohärenz hin zu überprüfen (vgl. BMZ 2008: 321). Fällt der Blick jedoch auf andere politische Strukturen, so ändert sich dieses Bild. So kann das oben beschriebene fragmentierte Institutionengefüge zu einem Problem für die Kohärenz

werden, weil die einzelnen AkteurInnen unterschiedliche Ziele verfolgen und eine Abstimmung eines großen Koordinationsaufwandes bedarf. Zwar arbeiten die deutschen entwicklungspolitischen Institutionen (BMZ, GTZ, DEG, InWent...) weitgehend aufeinander abgestimmt, doch gibt es Doppelungen zwischen den einzelnen Organisationen (mehrere Organisationen sind für das gleiche zuständig), sodass es über diesen Kanal zu Inkohärenzen kommen kann (vgl. JM).

Des Weiteren ist Kohärenz eine Frage der Machtverhältnisse – die realen Einflussmöglichkeiten des BMZ auf die Arbeit der restlichen Bundesregierung bestimmen, wie kohärent die Gesamtpolitik sein wird. So haben beispielsweise in Konfliktfällen, in denen Wirtschaftsinteressen beschnitten werden sollen in der Regel das entwicklungspolitische oder das menschenrechtliche Anliegen nicht Priorität, weil das Wirtschaftsministerium eine wichtigere Stellung einnimmt (vgl. UH); in Fragen der Wirtschaftsförderung und der Außenpolitik wird das BMZ gerade einmal „miteinbezogen“ (vgl. JM), ein Recht auf Mitentscheidung gibt es jedoch nicht. Zwar gab es in den letzten Jahren verstärkte Bemühungen diese Schieflage auszugleichen, aber realpolitische Veränderungen sind rar (vgl. UH). Von einem prägnanten Beispiel berichtet Jens Martens:

„Gerade auch was Investitionsförderungen angeht, es gibt Beispiele für, ja U Bahn-Bau in Ho-Chi-Min Stadt in Vietnam, wo das Entwicklungsministerium gesagt hat, das fördern wir nicht. Wo dann das Wirtschaftsministerium gesagt hat, gut, dann machen wir's eben.“ (JM)

Nach wie vor gibt es auch auf Ministeriumsebene entwicklungspolitisch relevante Agenden, die einem anderen Ressort zugeteilt sind. Beispielsweise entsendet das Finanzministerium den Exekutivdirektor im IWF, der dann jedoch vom BMZ Weisungen erhält (vgl. Nuscheler 2005: 476f). Für die explosiven Themen Verbesserung der Transparenz und Bekämpfung von Korruption, die dringend international bearbeitet werden müssen um Kapitalflucht und Steuervermeidung zu verhindern, um so die Budgets der Entwicklungsländer entlasten zu können, gibt es keinen gesamtpolitischen Plan, sondern die Thematik ist ohne koordinierende Stelle auf unterschiedliche Ressorts aufgeteilt. Dass so keine kohärente Politik betrieben werden kann, erscheint logisch (vgl. Martens 2008: 29). Weitere Beispiele betreffen die im Auswärtigen Amt angesiedelte humanitäre Hilfe sowie die Umwelt- und Klimapolitik, die vom

Umweltministerium ausgeht – politische Kohärenz wird auch durch diese Zersplitterung nicht gerade erleichtert. Die oft geforderte Eingliederung des BMZ ins Auswärtige Amt könnte dieses Problem zwar teilweise beheben, würde aber wohl mit einem realpolitischen Bedeutungsverlust der EZA einhergehen (vgl. Nuscheler 2005: 477).

Die Klimapolitik birgt zusätzlich noch ein anderes Problem: die Entwicklungsstrategie des BMZ ist stark auf Armutsbekämpfung und damit auf die ärmsten Länder fokussiert, die Klimaschutzinitiative des Umweltministeriums hingegen zielt ausdrücklich auf Transformations- und Schwellenländer ab – und zwar mit der (offiziell kommunizierten!) Intention diese Märkte für aus Deutschland stammende neue Technologien zu öffnen: „Mit der Exportinitiative Energieeffizienz verfolgt die Bundesregierung [das Ziel], Energieeffizienzmärkte in den großen Industrie- und Wachstumsmärkten zu entwickeln und auszubauen. Dadurch sollen die Absatzmöglichkeiten deutscher Produkte, Technologien und Dienstleistungen im Bereich Energie- und Ressourceneffizienz in den Zielmärkten verbessert werden [...]“ (BMU 2008: 23). Diese Politik ist nicht nur inkohärent, sondern verstößt auch gegen die Pariser Erklärung, die auch solche Arten der Lieferbindungen untersagt (vgl. Martens 2008: 23).

Auch jenseits der Frage nach der Ressortzuordnung gibt es Inkohärenzen in der deutschen Politik. Das BMZ tritt zwar international gegen Korruption auf, die eigene Regierung hat aber die Anti-Korruptionskonvention der UN als eines von nur 18 Ländern immer noch nicht ratifiziert – in 122 Staaten, darunter Frankreich, Großbritannien, aber auch Russland und die USA, ist die Konvention bereits in Kraft getreten. Einfacher Grund: dafür wäre eine Änderung eines Paragraphen aus dem Strafgesetzbuch nötig, der die Abgeordnetenbestechung regelt; die Mehrheit der Abgeordneten hat sich aber bisher gegen eine Anpassung des Gesetzes an die UN-Konvention gestellt (vgl. Martens 2008: 33). Ein weiteres Beispiel ist das bilaterale Investitionsschutzabkommen zwischen Deutschland und Paraguay, das von Paraguay dazu genutzt wird, keine deutschen LandbesitzerInnen zu enteignen, obwohl das eigentlich nach der Verfassung und dem interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshof passieren müsste. Dies ist ein Fall von inkohärenter Politik, da erstens Landreformen an sich schon ein wichtiges Anliegen der Entwicklungspolitik sind (Stichworte Armutsbekämpfung und Verteilungsgerechtigkeit), und da es zweitens um den Schutz von Menschenrechten geht (vgl. UH). Allgemein bekannte Beispiele

gibt es (immer noch) im Agrarbereich („*Mindestens so schlimm ist das jetzt mit den Hühnern, die Deutschen, die Österreicher wahrscheinlich auch, wollen ja nur von den Hühnern das Fleisch essen, die sollen keine Beine, keinen Kopf und keine Flügel haben, sondern nur eine Brust. Das wird dann alles exportiert, weil das alles auf ein Schiff zu bringen und zu verschenken ist billiger, als es hier zu lagern oder auch nur zu verbrennen. Und dann gehen natürlich auch alle Hühnerhalter dort pleite.*“ (PW)) und im Exportförderungsbereich („*Einzelne Bundesländer haben jahrelang immer sehr schön, die waren sehr gut dabei, Wirtschaftsförderung daraus gemacht und haben das als Entwicklungshilfe dann angegeben.*“ (PW)); diese Beispiele sollen hier nicht mehr näher erörtert werden.

Insgesamt scheint für deutsche Entwicklungspolitik also immer noch das zu gelten, was der ehemalige Entwicklungsminister Erhard Eppler einmal gesagt hat: "Was wir mit den Händen aufbauen, reißen wir mit dem Hintern wieder ein" (zit. nach Schuster 1995). Die Bewertung des Stellenwertes der EZA in der deutschen Politikarena bleibt damit schwierig. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sich dieses Politikfeld in den letzten Jahren eine größere Eigenständigkeit erkämpft hat, aber nach wie vor nur von geringer Bedeutung ist und bei Interessenskonflikten meist kürzer treten muss. Auffällig ist, dass zwar von einem Bedeutungszuwachs gesprochen werden kann, dieser aber mehr einer Verbreitung, denn einer Vertiefung entspricht: Entwicklungspolitische Themen nehmen Einzug in andere Ressorts und werden bis hin zur Regierungsspitze als wichtig wahrgenommen. Gleichzeitig verliert jedoch das BMZ überproportional an Einfluss auf das Gesamtpaket der deutschen EZA: Immer mehr ODA-Gelder werden durch andere Ressorts vergeben, und der Haushaltsausschuss konnte entscheidenden Einfluss auf die Auswahl von Projekten bzw. Partnerländern zurückgewinnen. Insofern lautet das Fazit, dass Deutschlands Entwicklungspolitik im Moment keine Phase der Konsolidierung, sondern eine des „EZA-Mainstreamings“ erlebt. Dies hat zur Folge, dass die institutionalisierte Interessensvertretung dieses Politikfeldes – das BMZ – zwar einige Themen auf die Agenden anderer Ministerien bringt, insgesamt seinen Einfluss aber nicht maßgeblich vergrößern konnte.

3.1.3 Privatsektorförderung in der deutschen Entwicklungspolitik

Während PSD grundsätzlich schon seit dem Pearson-Bericht von 1969 ein Thema war (Polte 2006: 162), wäre es vermessen zu sagen, dass dieser Ansatz sich sofort in der deutschen Entwicklungspolitik niedergeschlagen hat. In der politischen Praxis ist Private Sector Development auch in Deutschland ein neuer Ansatz, der sich erst in den 1990er Jahren etablieren konnte. Die frühe Gründung der DEG ist jedenfalls nicht zwingend als Hinweis auf eine frühere Fokussierung auf PSD zu betrachten, da sich ihr Auftrag über die Jahre verändert hat (vgl. hierzu Kapitel Formulierung): die Bindung ihrer Förderungen an die Beteiligung deutscher Unternehmen in den ersten Jahren ist ein klares Zeichen dafür, dass deutsche Eigeninteressen offen im Vordergrund standen. Insgesamt wurde das junge Feld der Entwicklungspolitik wirtschaftspolitisch instrumentalisiert, außenwirtschaftliche Interessen wurden als mit entwicklungspolitischen Interessen kompatibel dargestellt (vgl. Nohlen 2002: 236f). Optimistisch argumentiert stand also weniger der aktive Aufbau eines funktionierenden Privatsektors im Vordergrund, sondern mehr die Förderung der bereits bestehenden privatwirtschaftlichen Strukturen. Die Idee, die Entstehung eines gesunden und florierenden Privatsektors aktiv zu fördern, mag in Form der DEG zwar schon vor dem Ende der 1990er Jahre eine Randrolle in der deutschen Entwicklungspolitik gespielt haben, öffentlich diskutiert wurde darüber jedoch kaum, und die Regierung hat mit der Arbeit der DEG auch nicht aktiv geworben (vgl. JM). Schon Ashoff (1998: 71) nennt Privatwirtschaftsförderung (durch „Förderung von Unternehmenskooperationen sowie Niederlassungen deutscher Unternehmen in Entwicklungsländern; Integrierte[n] Beratungsdienst für die Privatwirtschaft in Entwicklungsländern; Förderung der Ausfuhren von Entwicklungsländern (Handels- und Messenförderung); Förderung von Kammerpatenschaften u.a.“ auf dem Wege der „Bereitstellung von Krediten und Risikokapital in den Bereichen Unternehmenskooperation und Niederlassungsprogramm; ansonsten unentgeltliche Zuschüsse“) neben Finanzieller, Technischer und Personeller Zusammenarbeit als eines der Hauptinstrumente der deutschen bilateralen EZA. Die (wenige vorhandene) Literatur nennt jedoch zumeist das Jahr 1999 als dezidiertes Eintrittsjahr von PSD in die politische Arena, denn in diesem Jahr führte die Regierung die PPP-Fazilität ein (vgl. Polte 2006: 172; BMZ

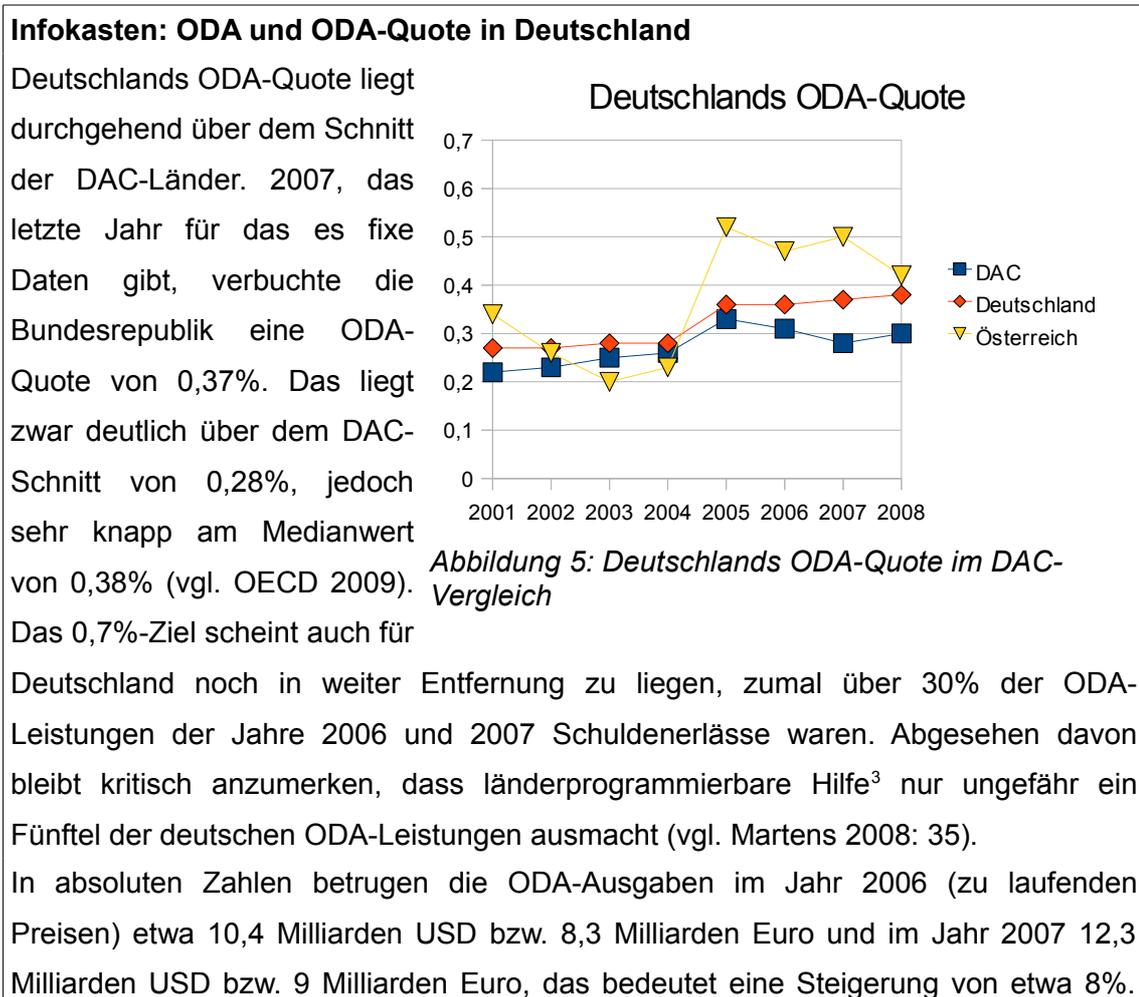
2008: 209)². Dem war eine Diskussion darüber vorausgegangen, ob auf diesem Weg wirklich jene erreicht werden können, die die eigentlichen Zielgruppen der EZA darstellen. Vor allem NGOs zeigten sich hier skeptisch, da sie eine Fehlallokation der Mittel befürchteten. Die Hoffnung, über PPPs könnten mehr Gelder generiert werden, die den Ländern dann zusätzlich zu den bisherigen Mitteln zur Verfügung stehen, schwächte die Kritik allerdings ab (vgl. JM).

PSD hat also in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen und innerhalb der deutschen entwicklungspolitischen Landschaft herrscht mittlerweile Konsens darüber, dass die Förderung des Privatsektors für die Entwicklung eines Landes vorteilhaft ist – allerdings gehen die Meinungen darüber, in welcher Form diese Förderung geschehen und welchen Stellenwert sie einnehmen sollte, weit auseinander (vgl. PW). Ute Hausmann von FIAN verweist beispielsweise darauf, dass auch Budgethilfe der Förderung des Privatsektors dienen kann, wenn die Mittel vom Empfängerland entsprechend eingesetzt werden. Darum sind Unternehmen nicht notwendigerweise die einzigen potenziellen Empfänger von PSD-Geldern – auch staatliche Institutionen oder NGOs kommen dafür in Frage (vgl. UH). In diesem Zusammenhang sei nochmals auf den Artikel von Jimoh (2002) verwiesen, der die Vielfältigkeit möglicher Förderkanäle aufzeigt. Als problematisch wird auch nach wie vor angesehen, dass ODA-Mittel über PPPs an meist große Unternehmen gehen, die sich eine Investition möglicherweise auch ohne diese staatlichen Gelder leisten könnten (vgl. JM).

Insgesamt betrachtet stellt Private Sector Development nach wie vor eine Randkategorie in der deutschen Entwicklungspolitik dar. So ist es beispielsweise bezeichnend, dass es offenbar keine(n) (unbefangene(n)) ExpertIn für diesen Teilbereich der deutschen Entwicklungspolitik gibt: in einem verbreiteten Lehrbuch über Entwicklungspolitik aus dem Jahr 2006 (Ihne/Wilhelm 2006) setzt sich nur ein kurzer Artikel mit dem Thema Privatwirtschaftsentwicklung auseinander – und dieser Artikel wurde von Winfried Polte verfasst, seines Zeichens bis Mitte 2009 Vorsitzender der Geschäftsführung der DEG und gleichzeitig Vorstandsmitglied in einigen deutschen Wirtschaftsvereinen (vgl. DEG: web). Unabhängig von der Frage, ob dieser Artikel als wissenschaftlich-neutrale Abhandlung des Themas betrachtet werden kann oder nicht,

² Anzumerken ist jedoch, dass sich dieses Instrument nur zur Förderung großer Projekte eignet, der Förderung von KMUs (eine Kernidee der meisten PSD-Strategien) aber nur sehr beschränkt dient – diese Aufgabe übernimmt heute vor allem die DEG.

fällt auf, dass sich der größte Teil des Textes der DEG widmet und dass an anderen Instrumenten lediglich das PPP-Programm des BMZ genannt wird (vgl. Polte 2006). Von Seiten jener NGOs, die sich mit entwicklungspolitischen Fragestellungen auseinander setzen, wurde bestätigt, dass es auch keine NGO gibt, die sich umfassend mit PSD und der DEG im Speziellen beschäftigt – dies liegt daran, dass das Thema als „zweitrangig“ wahrgenommen wird und die Ressourcen fehlen, um sich tiefgehend mit der DEG zu befassen (vgl. UH, JM). Peter Wolff vom DIE geht sogar so weit zu sagen, dass nicht einmal alle EntwicklungspolitikerInnen Rolle und Funktion der DEG erklären könnten: „Wenn Sie rumfragen würden, was macht die DEG, auch unter Entwicklungspolitikern, so genau weiß man das nicht.“ (PW)



³ Nach OECD-Definition gelten als länderprogrammierbare Hilfe nur jene Gelder, die von der Empfängerregierung tatsächlich als frisches Geld im Budget eingeplant werden können; so sollen rein kalkulatorische Größen wie Schuldenerlässe, Verwaltungskosten, Studienplatzkosten für Menschen aus geförderten Ländern etc., die in Wirklichkeit keinen Geldtransfer verursachen, herausgerechnet werden können (vgl. OECD-DAC 2008: 7).

2007 betrug der Anteil der bilateralen Hilfe 65%, wobei die größten Empfänger der Irak (1,2 Milliarden USD), Nigeria (943 Millionen USD), Kamerun (504 Millionen USD), China (454 Millionen USD) und Indien (242 Millionen USD) waren. (vgl. OECD/DAC 2006/07). Die ersten Plätze ergeben sich vor allem durch Entschuldungen (vgl. Martens 2008: 45); zusätzlich fällt auf, dass auch jene Länder, die als wirtschaftlich erfolgreich gelten (China, Indien) weit oben auf der Empfängerliste rangieren. Tatsächlich entfielen auf Lower und Upper Middle Income Countries (LMICs und UMICs) 44% der Hilfgelder – werden nicht klassifizierbare Leistungen nicht miteingerechnet, sind es sogar 53%. Sektorweise betrachtet machen Entschuldungen mit über 30% den größten Anteil aus, gefolgt von Bildung und Gesundheit (knapp unter 20%) und anderer sozialer und ökonomischer Infrastruktur.

3.1.4 Wichtige AkteurInnen im Politikfeld

Privatsektorfinanzierung

Im Rahmen dieser explorativen Studie ist es unmöglich, all jene AkteurInnen zu identifizieren und in einem zweiten Schritt zu charakterisieren, die Einfluss auf die deutsche Entwicklungspolitik haben. Selbst eine Einschränkung auf den Teilbereich der Privatsektorfinanzierung bringt nur bedingt auch eine Einschränkung der zu betrachtenden AkteurInnen, da alleine schon die Entscheidung über die Mittelverwendung (zum Beispiel Förderung von KMUs versus Bildungsprojekte) eine wichtige Entscheidung über Relevanz und potenzielle Ausgestaltung eines bestimmten Teilbereiches darstellt und die Diskussion über Prioritäten in der Entwicklungszusammenarbeit somit nicht von einzelnen Teilbereichen abgetrennt werden kann. Die im Folgenden vorgestellten AkteurInnen können somit nur als Auswahl verstanden werden: Zum einen werden nur jene AkteurInnen beschrieben, die explizit Einfluss auf den Diskurs im Teilbereich der Privatsektorfinanzierung ausüben, zum anderen wird auf internationale Strukturen und Institutionen lediglich verwiesen, obwohl deren Einfluss sicherlich nicht zu unterschätzen ist (vgl. hierzu z.B. Martens 2008: 11ff oder Schäfer 2010). Entwicklungspolitisch prinzipiell wichtige deutsche AkteurInnen wie die GTZ werden ebenfalls nicht behandelt, wenn ihre Relevanz im Teilbereich der Privatsektorfinanzierung nicht ausreichend hoch erscheint. Schlussendlich ist zu den deutschen Medien noch zu sagen, dass sich diese auffallend wenig mit dem Thema Privatsektorfinanzierung auseinandersetzen; so werden zwar beispielsweise Führungswechsel in der DEG kolportiert, aber es gibt keinen kritischen

Journalismus, der von sich aus entwicklungsfinanzierungsrelevante Themen bearbeitet. Die Medien – als in den allermeisten Politikfeldern als relevant erachtete AkteurInnen – werden somit auch nicht näher charakterisiert.

Für die Analyse wurden also folgende AkteurInnen herausgegriffen: BMZ, DEG, DIE, verschiedene NGOs (Germanwatch, FIAN), privatwirtschaftliche AkteurInnen bzw. Verbände sowie politische Parteien; zudem erfolgt ein Verweis auf die beiden internationalen AkteurInnen EDFI und IFC.

3.1.4.1 BMZ

Das politische Zentrum der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Das Ministerium wurde bereits im Jahr 1961 eingerichtet, damals noch unter dem verkürzten Namen Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (vgl. BMZ: web). 1998 ist das bis dahin von der CDU geführte Entwicklungsministerium von der SPD übernommen worden, von einer Ministerin, die dem linken Flügel der SPD zugerechnet wird: Heidemarie Wieczorek-Zeul (vgl. PW). Ihr ist es seither gelungen, dem BMZ ein klares Profil zu geben und sich und ihrem Ressort innerhalb der Regierung mehr Platz zu erkämpfen (vgl. JM). Die Tatsache, dass sich das BMZ trotz des Regierungswechsels von rot-grün zu schwarz-rot nicht maßgeblich verändert hat, verdeutlicht die dominante Rolle von Heidemarie Wieczorek-Zeul (vgl. LR), wobei die deutsche Entwicklungspolitik aber traditionell weitgehend unabhängig von den politischen Konstellationen ist (vgl. PW). Jede Partei setzt aber ihre eigenen Akzente, die radikalsten Veränderungen wurden bei den Interviews im Mai 2009 bei einer Übernahme des Ministeriums durch die FDP vorausgesagt. Diese propagierte lange Zeit das Ministerium ganz abzuschaffen und es dem Außenministerium zu unterstellen (vgl. PW). Eine FDP-Leitung des Ministeriums würde die gegenwärtige Rolle der Entwicklungspolitik unterminieren (vgl. JM).

An Ressourcen steht dem BMZ zunächst einmal ein Etat von über fünf Milliarden Euro (vgl. BMF 2008) zur Verfügung, wobei, wie oben beschrieben, das BMZ über Teile dieser Mittel nicht alleine bestimmen kann. Das Ministerium beschäftigt über 600 MitarbeiterInnen, davon etwa 80% am Dienstsitz Bonn. Ein Jobrotation-Verfahren sorgt dafür, dass immer ungefähr 10% der Belegschaft „im Feld“ tätig sind, also entweder in

Auslandsvertretungen des BMZ, in internationalen Organisationen oder in konkreten Projekten (vgl. BMZ: web). Auf diese Art wird das Humankapital der Belegschaft vergrößert und gleichzeitig kann ein Wissenstransfer zwischen dem BMZ und seinen PartnerInnen stattfinden. Eine klare Schwäche stellt die Diskussion um die Abschaffung des BMZ dar (vgl. u.a. UH) – sie zeigt, dass das Ministerium immer noch Legitimationsprobleme hat und es an Rückhalt aus der Bevölkerung mangelt.

3.1.4.2 DEG

Die DEG wird hier nur im Lichte ihrer Rolle als Akteurin betrachtet. Im Gesamtgefüge staatlicher Durchführungsorganisationen stellt die DEG einen hochspezialisierten Nischenplayer dar. Dies bringt positive und negative Aspekte mit sich. Zum einen verfügt die DEG über Spezialwissen, das auf Grund der Komplexität des Wirkungsbereiches großen Teilen der Bevölkerung unzugänglich ist. Hinzu kommt, dass auf Grund der gesetzlichen Bestimmungen Geheimhaltungspflichten dafür sorgen, dass viele Informationen auch nicht veröffentlicht werden müssen. Dies führt dazu, dass eine „Einmischung“ anderer AkteurInnen in die eigenen Angelegenheiten schwierig ist, was durch ein Zitat von Ute Hausmann (FIAN) veranschaulicht wird: „Also das Hauptproblem mit der DEG oder der KfW als Ganzes ist, dass es absolut intransparent ist, also es ist praktisch unmöglich die Rolle des Watch Dog überhaupt wahrzunehmen“. Dieser Wissensvorsprung der DEG kann in öffentlichen Auseinandersetzungen durchaus von Vorteil sein. Die Nischenposition führt allerdings auch dazu, dass die DEG weitgehend unbekannt ist – wie Peter Wolff berichtet, auch innerhalb der EZA-Community. Eigene Anliegen, die vom Ministerium nicht unterstützt werden, mit Hilfe von öffentlichem Druck durchzusetzen ist somit nicht möglich. Eine wichtige Ressource stellt hingegen die Geschäftserfahrung der DEG dar: sie kann auf beinahe fünf Jahrzehnte Tätigkeit zurückblicken und konnte sich so starke Partnerschaften aufbauen sowie ein profundes Wissen über den Markt aneignen. Das verhilft der DEG zu geschäftlichen Erfolgen, was ihre Verhandlungsposition gegenüber dem Eigentümer stärkt. Dieser Einfluss wird jedoch nicht genutzt um auf deutsche Entwicklungspolitik abseits des Bereiches der Privatsektorfinanzierung Einfluss zu nehmen; als Nischenplayer bleibt die DEG weitgehend in ihrem Betätigungsfeld.

3.1.4.3 DIE

Das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) mit Sitz in Bonn zählt zu den führenden Thinks Tanks im Bereich internationaler Entwicklungspolitik (vgl. DIE: web). Es befindet sich zu 75% im Eigentum der Bundesrepublik Deutschland und zu 25% im Eigentum des Landes Nordrhein-Westfalen (vgl. DIE: web). Ende 2008 waren ungefähr 100 Personen im DIE beschäftigt, davon etwa zwei Drittel im wissenschaftlichen Bereich. Dies stellt ein signifikantes Wachstum gegenüber dem Jahr 2007 um fast 30% dar, wobei sich vor allem der Anteil der wissenschaftlichen MitarbeiterInnen erhöht hat (vgl. DIE 2008: 56).

Für DFI ist vor allem die Abteilung Weltwirtschaft und Entwicklungsfinanzierung unter der Leitung von Peter Wolff relevant, die „zur Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft sowie zur Entwicklungsfinanzierung auf nationaler und internationaler Ebene [forscht]“ (DIE: web). Der Einfluss auf die deutsche EZA besteht vor allem in der Publikation wissenschaftlicher Studien.

3.1.4.4 NGOs

Wie beschrieben sind die meisten in der EZA engagierten NGOs in der Durchführung tätig; erst seit wenigen Jahren existieren auch in Deutschland NGOs, die sich ausdrücklich mit der politischen Dimension der EZA auseinandersetzen. Privatsektorfinanzierung ist aber auch unter diesen NGOs kein Schwerpunktthema; es konnte keine NGO gefunden werden, die sich aktuell intensiv mit der DEG auseinandersetzt (und seitens der NGOs wurde auch bestätigt, dass eine zivilgesellschaftliche Beschäftigung mit diesem Thema zwar notwendig wäre, aber auf Grund fehlender Ressourcen zur Zeit nicht Priorität hat (vgl. u.a. UH)). (Politisch engagierte) NGOs müssen aber schon alleine deshalb als wichtige Akteurinnen betrachtet werden, weil sie in vielen Themenbereichen eine Watch Dog-Funktion ausüben, das heißt sie beobachten den Bereich der Entwicklungsfinanzierung auch dann, wenn der Arbeitsschwerpunkt gerade auf anderen Problemstellungen liegt.

Wichtige NGOs, die sich in Deutschland auf dem entwicklungspolitischen Parkett bewegen, sind Germanwatch und FIAN. Sie sollen im Folgenden in aller Kürze vorgestellt werden.

Germanwatch

Der Verein mit Büros in Bonn und München und etwa 30 MitarbeiterInnen nennt als einen von vier Themenschwerpunkten Entwicklungspolitik & Entwicklungsfinanzierung. Germanwatch engagiert sich in erster Linie für „Nord-Süd-Gerechtigkeit und den Erhalt der Lebensgrundlagen“, wobei die „Lage der besonders benachteiligten Menschen im Süden“ zwar den Ausgangspunkt für die Arbeit darstellt, der Verein aber vor allem bei „Politik und Wirtschaft des Nordens“ ansetzen möchte um die globalen Probleme zu lösen (Germanwatch: web). In diesem Sinne gibt Germanwatch beispielsweise im Bereich der Entwicklungsfinanzierung regelmäßig Studien über die deutschen ODA-Leistungen und – als Unterstützung für die Organisationen Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes Deutschland den Schattenbericht 'Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe' heraus.

FIAN

FIAN wurde 1986 gegründet und versteht sich vor allem als Menschenrechtsorganisation, die für das Recht auf Nahrung kämpft. Dabei arbeitet die NGO aber nicht „vor Ort“ im humanitären Bereich, sondern setzt vor allem auf Öffentlichkeits-, Informations- und Lobbyarbeit (vgl. FIAN: web). 2008 verfügte FIAN über ein Budget von etwa 440.000€, wovon etwa 170.000€ aus Spenden und Mitgliedsbeiträgen und etwa 250.000€ aus Zuschüssen stammten (vgl. FIAN 2009: 20). FIAN beschäftigt nur sieben bezahlte und zwei ehrenamtliche MitarbeiterInnen sowie zwei PraktikantInnen (vgl. FIAN: web); wie viele NGOs muss sich FIAN also vor allem auf ein Netzwerk von ehrenamtlichen UnterstützerInnen stützen.

3.1.4.5 Privatwirtschaftliche AkteurInnen und Verbände

Insbesondere in der Frühphase der Privatsektorentwicklungspolitik spielten die Interessen der Privatwirtschaft – wie beschrieben – eine große Rolle; Unternehmensverbände und das Wirtschaftsministerium hatten bei der Policyformulierung nicht unerheblichen Einfluss, was sich in der anfangs starken Orientierung an der deutschen Exportwirtschaft äußert. Auch heute noch wird das Wirtschaftsministerium in Fragen, die seine Agenden berühren vom BMZ konsultiert, und in den größten Interessensverbänden der deutschen Wirtschaft (Bundesverband der deutschen Industrie und Deutscher Industrie- und Handelskammertag) gibt es Abteilungen, die sich mit Entwicklungspolitik beschäftigen. Auf unsere

Interviewanfragen hin erklärten allerdings beide Organisationen, sich nicht mit Privatsektorfinanzierung auseinanderzusetzen und deshalb nicht die richtigen Ansprechpartnerinnen zu sein. Andererseits ist ein Einfluss von Unternehmensinteressen auf die Praxis der Privatsektorfinanzierung auch nicht von der Hand zu weisen, was unter anderem dadurch deutlich wird, dass etwa im Aufsichtsrat der DEG VertreterInnen deutscher Unternehmen sitzen und dass die DFI eine eigene Abteilung hat, um sich mit Projektvorschlägen deutscher Unternehmen auseinanderzusetzen. Insgesamt reicht somit das im Forschungsprozess gesammelte Material nicht aus um die Rolle von VertreterInnen der deutschen Wirtschaft (und insbesondere von Unternehmensverbänden) im Politikfeld PSD gut abschätzen zu können; hier gäbe es sicherlich einen guten Ansatzpunkt für weitere Forschung.

3.1.4.6 Politische Parteien

Dass die verschiedenen Parteien auch in Sachen EZA und Privatsektorförderung unterschiedliche Standpunkte haben, ist nicht weiter verwunderlich, schließlich ist Entwicklungspolitik ein Gebiet in dem Weltanschauung und Überzeugung eine extrem große Rolle spielen. Eindeutig ist auch, dass diese Standpunkte großen Einfluss darauf haben, wie Entwicklungspolitik konkret ausgestaltet ist, wenn eine bestimmte Partei für dieses Ressort zuständig ist. Weiter oben ist bereits angeklungen, dass das BMZ seine derzeit starke Position vor allem der Ministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul verdankt – einer SPD-Politikerin. Der entwicklungspolitische Sprecher der SPD, Sascha Raabe, bezeichnet die vergangenen zehn Jahre deutscher Entwicklungspolitik als erfolgreich und sieht in ihrer Ausgestaltung eine klare sozialdemokratische Handschrift: neben dem großen Ziel der Erreichung der MDGs wurde der Schwerpunkt weg von der Projekt- hin zur Programmhilfe verschoben. Entwicklungspolitik ist für die SPD ein eigenständiger Politikbereich, der essentiell für Frieden und eine gerechte Globalisierung ist (vgl. Raabe 2009: 345).

Deutlich anders positioniert sich hier die Union (CDU/CSU): Ihr entwicklungspolitischer Sprecher Christian Ruck sieht Entwicklungspolitik als „eine zentrale Säule des deutschen Außenhandels“ (Ruck 2009: 344). Verbesserungsbedarf sieht Ruck insbesondere in den Strukturen der deutschen Entwicklungspolitik; strukturell-organisatorische Änderungen (etwa eine Stärkung des BMZ) könnten die deutsche EZA effizienter machen (vgl. ebd.: 344). Eine „intensive entwicklungspolitische

Kooperation mit der Privatwirtschaft“ (CDU 2009: 4) wird als entwicklungspolitisch wichtig erachtet; zur Entwicklungsfinanzierung oder zur DEG findet sich bei der Union aber genauso wenig ein Standpunkt wie bei der SPD.

Für die FDP greift die Orientierung am Paradigma der Armutsbekämpfung zu kurz. Nötig wäre stattdessen eine kohärente und koordinierte Förderung der Volkswirtschaften, „[d]enn Entwicklung war, ist und bleibt vor allem wirtschaftliche Entwicklung“ (Addicks 2009: 346). Der entwicklungspolitische Sprecher der FDP-Fraktion Karl Addicks verlangt auf organisatorischer Ebene ein Ende der Zersplitterung der EZA-Agenden auf viele Ministerien (ebd.). Damit ist der Wunsch der FDP gemeint, die Agenden des BMZ in das Außenministerium einzugliedern (vgl. JM). Eine klare Position zu Privatsektorfinanzierung und DEG fehlt auch hier.

Die Grünen fordern klar den Erhalt eines eigenen Entwicklungsministeriums, sehen aber sonst großen Bedarf an institutionellen Reformen. Für Ute Koczy, die entwicklungspolitische Sprecherin des Bündis 90 / Die Grünen, muss deutsche Entwicklungspolitik in Zukunft als Teil der globalen Strukturpolitik gesehen werden. Dies erfordert zum einen eine neue Art der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen, zum anderen aber auch ein kohärentes Ineinandergreifen von entwicklungsrelevanten Politikbereichen (Wirtschafts-, Handels-, Finanzpolitik etc.) in Deutschland selbst (vgl. Koczy 2009: 348). Auch das Bündnis 90 / Die Grünen liefert auf seiner Homepage keinerlei Hinweise auf eine Position zum Thema Privatsektor und DEG.

Als letzte Bundestagsfraktion sollen hier noch die entwicklungspolitischen Ideen der Linken vorgestellt werden. Auch für Fraktionssprecherin Heike Hänsel stehen Reformen an: die entwicklungspolitischen Konzepte des Nordens sieht sie als gescheitert, eine gelungene Entwicklungspolitik setzt deshalb nicht weniger als einen Systemwechsel in der internationalen Wirtschafts- und Handelspolitik voraus (vgl. Hänsel 2009: 347). Die Linke stellt sich zwar klar gegen Freihandel und Liberalisierung, zu den konkreten Themen PSD und DEG gibt es jedoch keine Stellungnahme.

3.1.4.7 Internationale Einflüsse

In die Analyse des Politikfeldes wurden bisher vor allem nationale AkteurInnen miteinbezogen. Es stellt sich aber an dieser Stelle die Frage, ob es sich bei der Entwicklungsfinanzierung nicht um ein multiskalares Politikfeld handelt, also auch über nationale Grenzen hinweg Einfluss ausgeübt wird. Dieser Überlegung wird mit einem kleinen Exkurs in Form einer kurzen Analyse der IFC (International Finance Corporation), des Privatsektorfinanzierungsarmes der Weltbankgruppe, sowie der European Development Finance Institutions (EDFI), einem Zusammenschluss europäischer bilateraler DFI, Rechnung getragen. Diese sind zwar in erster Linie GeschäftspartnerInnen, gleichzeitig werden aber auch Praktiken von ihnen übernommen. Da es sich hierbei jedoch um ein eigenes komplexes Forschungsfeld handelt, wird an dieser Stelle auf eine ausreichend tiefe Untersuchung dieser Institutionen verzichtet und stattdessen auf die Arbeiten von Ebhart (2010), Gütermann (2010) und Schäfer (2010) verwiesen.

IFC

Als maßgeblichen Einflussfaktor auf die europäischen DFI kann die IFC bezeichnet werden. Als Privatsektorfinanzierungsarm der Weltbank nimmt sie eine Vorreiterrolle im internationalen Politikfeld Entwicklungsfinanzierung ein. Auch der starke Fondsschwerpunkt vieler europäischer bilateraler DFI scheint von der IFC übernommen worden zu sein (vgl. PW). Von den VertreterInnen der DEG wird ein zu starker Einfluss bestritten: nicht die DEG hätte sich beispielsweise am Evaluierungssystem der IFC orientiert, sondern die IFC an dem ihrigen (vgl. TK). Da jedoch die IFC eine maßgebliche Rolle bei der theoretischen Konzeption des Private Sector Development Ansatzes spielte und sich auch in zeitlicher Hinsicht lange vor der DEG hauptsächlich in diesem Bereich engagierte, scheint die Annahme legitim, dass diese Institution die deutsche Politik bei der Etablierung einer PSD-Strategie beeinflusste. Zumindest was die Ressourcen betrifft, ist die IFC auch gut ausgestattet um in diesem Bereich eine Vorreiterrolle einzunehmen: Als Teil der Weltbankgruppe besitzt sie einerseits eine hohe politische Legitimität, da beispielsweise argumentiert werden kann, dass Forschungsergebnisse aus ihrem Haus als weitgehend frei von nationalen wirtschaftlichen Interessen angesehen werden können. Zudem verfügt die IFC auch über große finanzielle und personelle Ressourcen um ihre Agenda durchsetzen zu können.

Der direkte Einfluss zeigt sich etwa darin, dass die CDC sich mit ihrem Ratingtool stark am DOTS-System der IFC orientiert und von einem Interviewpartner wurde sogar erwähnt, dass sich Großbritannien mit der Umstrukturierung der CDC ihre „eigene britische IFC“ schaffen wollte (vgl. JH). Die enge Verbindung wird weiters dadurch offensichtlich, dass die CDC ihre Stellenausschreibungen auf der IFC-Homepage publiziert (vgl. SP).

EDFI

Insbesondere auf die EDFI wird später in der Arbeit immer wieder Bezug genommen, deshalb sollen sie (auch abseits ihrer Akteurinnenrolle) im Folgenden kurz vorgestellt werden.

Die European Development Finance Institutions (EDFI) sind ein Verbund von sechzehn bilateralen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen, die sich zusammengeschlossen haben um besser kooperieren zu können und um Kontakte mit den Europäischen Institutionen, insbesondere der Europäischen Kommission und der Europäischen Investitionsbank herzustellen. Alle Mitglieder von EDFI sehen es als ihren Auftrag Privatsektorentwicklung voranzutreiben, stehen großteils unter der Aufsicht des Staates und arbeiten auf kommerzieller Basis (vgl. EDFI 2006: 1). Die Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen haben sich 1992 in Brüssel zusammengeschlossen, das neueste Mitglied ist die OeEB (Österreichische Entwicklungsbank). Durch die Vernetzung wird eine Harmonisierung von Umwelt- und Sozialstandards angestrebt bzw. ist sie bereits passiert, was den Kunden erleichtert gleichzeitig mit mehreren europäischen DFI zusammenzuarbeiten (vgl. ebd.: 1). Der Kunde muss sich nur mit einem Financier auseinandersetzen, dies spart Zeit und vor allem Transaktionskosten (vgl. IL, HT). Diese Harmonisierungen sind auch an die Konferenzen von Paris und Accra angelehnt (vgl. HT). Im Mai 2009 etwa unterzeichneten die sechzehn Mitglieder eine Erklärung zur verantwortlichen Finanzierung, die im Wesentlichen hervorstrich, dass der Respekt von Menschenrechten und Umwelt eine Voraussetzung für Investitionen sind. Damit wurde ein weiterer Schritt in Richtung Harmonisierung gemacht. Gemeinsame Sektoren-Ausschlusslisten, Definitionen von ökologischen und sozialen Kategorien und Vereinbarungen zu Due Dilligence und Monitoring dieser Vertragsbedingungen

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

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

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

Tabelle 1: Die European Development Finance Institutions (EDFI)

Die Bewertung der Rolle der EDFI als AkteurInnen im deutschen Politikfeld Privatsektorfinanzierung muss jedenfalls gemischt ausfallen. Einerseits sind wie beschrieben Anpassungsbestrebungen zwischen den einzelnen EDFI zu beobachten, was insgesamt nicht nur Einfluss auf die Implementierung, sondern auch auf Agendasetting und Formulierung haben kann. Beispielsweise erfolgt im Verband wie beschrieben ein Prozess der Standardsetzung, der etwa den Projektauswahlprozess einzelner DFI durchaus in weitem Maße verändern kann. Andererseits entstand der

Verbund erst relativ spät und aus bereits etablierten DFI, insofern ist ein Einfluss der EDFI auf weite Teile des Agendasetting- und Formulierungsprozesses ausgeschlossen. Gegen einen großen Einfluss auf die nationalen Politikfelder spricht des Weiteren die Tatsache, dass die Ressourcen des Verbundes nur relativ eingeschränkt sind (etwa die beschriebenen 1,5 Planstellen im Zentralbüro). So gesehen können die EDFI möglicherweise als ein Versuch der einzelnen Mitglieder interpretiert werden, ihre Positionen zu stärken und über den Hinweis auf die eigenen Peers den Druck auf die nationale Politik zu erhöhen. Ob dies allerdings in der Empirie tatsächlich geschieht, kann aus dem Material der vorliegenden Forschungsarbeit nicht beantwortet werden.

3.2 Großbritannien

3.2.1 Das Politikfeld EZA

Großbritannien wird immer wieder als Beispiel für gut funktionierende Entwicklungszusammenarbeit gesehen. So schreibt etwa Meyer (2003): „Es besteht kein Zweifel, dass DfID heute in der internationalen Debatte zu den progressivsten und dominantesten bilateralen Gebern gehört.“ Entwicklungspolitik – oder genauer Armutsbekämpfung – hat heute in der Regierungsarbeit tatsächlich eine hohe Priorität (vgl. DAC 2006: 10). Diese Schwerpunktsetzung ist jedoch nicht eindeutig typisch für Großbritannien, sondern vielmehr einer politischen Konjunktur unterworfen: In den letzten Jahrzehnten hat sich gezeigt, dass die Ausgestaltung der britischen Entwicklungspolitik stark davon abhängt, welche Partei gerade die Regierung stellt. 1960 wurde in einem White Paper festgehalten, dass Entwicklung der beste Weg aus der Armut sei, woraufhin 1961 unter der Regierungsführung der Conservative Party das Department of Technical Cooperation eingerichtet wurde. Als 1964 Labour die Macht gewann, richtete die Regierung das Ministry of Overseas Development (ODM) mit eigenem Kabinettsminister ein, das bis 1970 Bestand hatte – dann übernahm die Conservative Party die Regierung wieder für eine Periode, löste das ODM auf und richtete stattdessen die Overseas Development Administration (UK-ODA⁴) ein, die dem Foreign and Commonwealth Office unterstand. 1974 ging der Ball wieder zurück an die Labour Party, die das ODM wieder errichtete. Doch abermals währte dieser

⁴ Für gewöhnlich wird hier die Abkürzung ODA verwendet – um jedoch Verwechslungen mit der Abkürzung ODA für Official Development Assistance zu vermeiden soll die Overseas Development Administration hier mit UK-ODA abgekürzt werden.

institutionelle Rahmen nur solange, bis es wieder zu einem Machtwechsel kam: Von 1979 bis 1992 regierte die Conservative Party, die das ODM zum wiederholten Male auflöste und seine Agenden wiederum in die UK-ODA verlegte. Seit 1997 schließlich hält die Labour Party („New Labour“) wieder die Regierungsmehrheit. Sie gründete 1997 das Department for International Development (DfID) (vgl. UK Parliament: web; DfID: web).

Diese Zusammenfassung zeigt sehr deutlich den starken Einfluss von parteipolitischen Interessen auf die britische Entwicklungspolitik. Die derzeit prominente Stellung dieses Politikbereiches wird auf den „politische[n] Wille[n] von Premierminister Blair und Finanzminister Brown, die in einer Mischung aus sozialdemokratischem Solidaritätsdenken und realpolitischer Vision eine politische und moralische Verpflichtung gegenüber den Entwicklungsländern sehen“ (Meyer 2003) zurückgeführt. Gemeinsam mit dem Außenminister konnte so die notwendige starke Allianz geformt werden, um dieses komplexe und umfangreiche Problem thematisieren zu können (vgl. DAC 2006: 10). Tatsächlich verzeichnet das Politikfeld Entwicklungspolitik auch einen historischen Hochstand an öffentlicher Unterstützung (ebd.: 11). Dies ist jedoch kein Zufall, sondern kann wohl auf den bewusst partizipatorischen Ansatz des DfID zurückgeführt werden – die Information und Bildung der Zivilgesellschaft stellt einen Grundpfeiler der Strategie des Entwicklungsministeriums dar (vgl. Falk 2003: 16).

Der Schwerpunkt auf Armutsreduzierung wurde in zwei White Papers (1997: Eliminating World Poverty: A challenge for the 21st century; 2000: Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the World's Poor) ausgearbeitet und schließlich 2002 in einem Gesetz (International Development Act) festgeschrieben (vgl. Meyer 2003), womit die veraltete Gesetzesgrundlage von 1980 abgelöst wurde. Das Gesetz legt eine grundlegend neue Strategie fest, die nicht nur die Bekämpfung der Armut ins Zentrum rückt, sondern auch den Fokus auf „Hilfe“ durch einen Fokus auf „Entwicklung“ ersetzt. Zentral ist außerdem das ausdrückliche Verbot, die Mittel der Entwicklungspolitik in irgendeiner Weise für andere Zwecke als für die Entwicklungszusammenarbeit zu verwenden, etwa durch die Bindung von Hilfsgeldern an die Beteiligungen heimischer Unternehmen (vgl. DAC 2006: 22). Für die britische EZA ist das eine wichtige Neuerung, hatten doch noch bis in die späten 1990er Jahre Industrie und Unternehmen einen wesentlichen Einfluss auf die Verwendung der

Gelder. Von ihnen wurde „zunehmend der Einsatz der EZ als Mittel der Exportförderung durchgesetzt. Strenge Lieferbindung gilt daher [...] im Wesentlichen für die gesamte Projekthilfe und den größten Teil der Programmhilfe“, schrieb Bendix (1998: 110) noch vor gerade einmal etwas mehr als zehn Jahren. Durch die neue Gesetzesgrundlage von 2002 soll sichergestellt werden, dass die Erfolge der britischen Entwicklungspolitik nicht mehr durch das gleichzeitige Verfolgen von allzu vielen Zielen gefährdet werden.

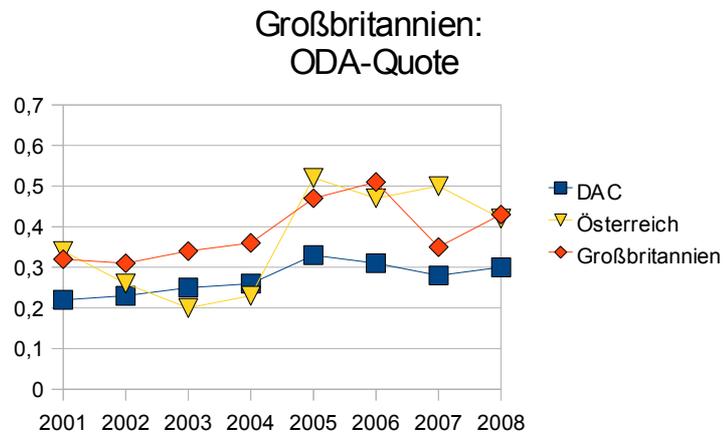
In der Förderpraxis äußert sich die (Haupt-)Zielsetzung der Armutsbekämpfung darin, dass ein größerer Anteil der Mittel in die ärmsten Länder (vor allem nach Subsahara-Afrika) fließen soll: als Ziel für die Budgetperiode 2005/06 wurde ein Anteil von 90% der bilateralen Mittel angepeilt (vgl. Meyer 2003:). Wirft man einen Blick auf die zehn größten Empfänger britischer ODA-Gelder (OECD/DAC 2006/07), so drängt sich allerdings der Verdacht auf, dass dieses Ziel noch nicht erreicht ist: nur fünf dieser zehn Länder standen auch tatsächlich auf der offiziellen Liste der Least Developed Countries (UN-OHRLLS: web). Dennoch dürfte die Erreichung dieses Zieles für Großbritannien möglich sein, schließlich liegt traditionell ein Schwerpunkt der britischen EZA auf den ehemaligen Kolonien, von denen ein großer Teil zu den ärmsten Ländern zählt (vgl. Nuschleler 2005: 496f).

Infokasten: ODA und ODA-Quote in Großbritannien

Im Jahr 2007 gab Großbritannien insgesamt über 4,9 Milliarden Pfund bzw. 9,8 Milliarden USD (zu laufenden Preisen) für die ODA-anrechenbare Entwicklungszusammenarbeit aus; davon entfielen 57% auf bilaterale Leistungen. Mit Abstand der größte Empfänger britischer ODA-Leistungen war Nigeria mit 1,8 Milliarden USD, gefolgt von Indien (538 Millionen USD), Afghanistan (258 Millionen USD), Äthiopien (228 Millionen USD) und Tansania (225 Millionen USD). Dies spiegelt den insgesamt sehr starken Fokus auf ehemalige britische Kolonien wider. Den Fokus auf die ärmsten Länder sieht man auch, wenn man die Zielregionen betrachtet: Insgesamt erhielt Subsahara-Afrika beinahe die Hälfte der britischen ODA-Zahlungen, LDCs und andere LICs erhielten 65% der ODA-Zahlungen – beziehungsweise sogar 86%, wenn nicht zuordenbare Gelder nicht mitgerechnet werden. Nach Verwendungszweck machten Entschuldungen mit etwa 20% der Gesamtausgaben den größten Anteil aus, aber auch Erziehung und Gesundheit (circa 18%) und andere

soziale Infrastrukturleistungen (15%) sind gewichtige Posten (vgl. OECD/DAC 2006/07).

Großbritannien liegt mit seiner ODA-Quote (Official Development Aid in Relation zum BNE) regelmäßig weit über dem Durchschnitt der DAC-Länder, allerdings immer noch weit entfernt vom 0,7%-Ziel. 2006 erreichte Großbritannien einen



Spitzenwert von 0,51% und *Abbildung 6: Großbritanniens ODA Quote im DAC-Vergleich* lag damit volle 0,2%-

Punkte über dem Schnitt der DAC-Länder. Nach einem Einbruch auf nur mehr 0,35% im Jahr 2007 liegt der prognostizierte Wert für 2008 wieder bei 0,43% und damit immerhin wieder 0,13%-Punkte über der Vergleichsgruppe. Ein Vergleich mit Österreich zeigt ähnliche Werte der beiden Länder mit einer großen Ausnahme (2007)⁵. (Quelle: OECD 2009)

3.2.2 Kohärenz in der britischen Entwicklungspolitik

Kohärenz ist schon seit einigen Jahren ein wichtiges Thema in der britischen Entwicklungspolitik. Nicht nur auf nationaler, sondern auch auf internationaler Ebene (beispielsweise im Kreis der DAC-Länder) bemüht sich Großbritannien das Thema voranzutreiben (vgl. DAC 2006: 47). Begonnen haben diese expliziten Bemühungen um Kohärenz bereits mit der Errichtung des DfID im Jahr 1997: ein eigenes Ministerium erleichtert eine kohärente Gesamtpolitik. Gleichzeitig mit dem Ministerium wurde auch ein Sonderausschuss für International Development im House of Commons gegründet, dem das DfID verantwortlich ist und der das Anliegen der EZA politisch aufwerten soll (vgl. DAC 1997), wodurch eine Verbesserung der Kohärenz zu erhoffen ist. Innerhalb des DfID selbst wurde ein institutioneller Rahmen errichtet, der ebenfalls der Förderung der Kohärenz dienen soll. So wurde beispielsweise die *Aid*

⁵ Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass Schuldenerlässe in diesen letzten Jahren immer etwa die Hälfte der österreichischen ODA-Leistungen ausmachten.

Policy and Management Group, das *Joint Aid Policy Committee* und das *Projects and Evaluation Committee* eingesetzt (vgl. ebd.: 19). In der DAC Peer Review von 2006 wird allerdings kritisiert, dass diese Struktur inadäquat ist und dass es sinnvoller wäre, einer einzelnen Stelle die Hauptverantwortung und Koordination der Kohärenz-Agenda anzuvertrauen (vgl. DAC 2006: 53).

Die Koordination innerhalb der Regierung bzw. zwischen den einzelnen Ministerien wird durch eine strategische Allianz zwischen DfID, Premier-, Finanz- und Außenministerium stark erleichtert. Besonders hervorhebenswert ist die Zusammenarbeit zwischen DfID und dem Foreign and Commonwealth Office (FCO), die über die letzten Jahre ausgebaut wurde und sich in täglichen Interaktionen auf unterschiedlichen Ebenen manifestiert. Generell funktioniert die Kommunikation und Abstimmung aber zwischen allen Ressorts (vgl. DAC 2006: 48). Ein weiteres Beispiel für die britischen Fortschritte in Richtung einer kohärenteren Politik ist das erwähnte generelle Verbot Hilfsleistungen zu binden (vgl. ebd.: 50). So gelingt es, den Einfluss wirtschaftlicher Interessen zurückzudrängen.

Obwohl Großbritannien also in Sachen Kohärenz generell als progressiv betrachtet wird, gibt es auch hier noch Probleme. Wichtige Beispiele betreffen die Themen Waffenhandel (genauer den Verkauf von Waffen an undemokratische Regierungen) und Migration (Großbritannien versucht Einwanderung weitgehend zu unterbinden) (vgl. DAC 2006: 49). Gerade Migration kann aber beispielsweise stark positive Effekte für die Armutsbekämpfung haben, weshalb hier eine kohärente Politik im Inland besonders wichtig wäre. Tatsächlich sind in diesem Bereich auch Fortschritte zu verzeichnen – so engagiert sich DfID seit einiger Zeit stärker im Bereich Migration und hat auch an Einfluss auf die Gesetzgebung gewonnen (vgl. ebd.: 51). ActionAid kritisiert, dass die Regelungen des International Development Act nur jene ODA-Leistungen betreffen, die innerhalb des DfID selbst budgetiert werden (vgl. Actionaid 2007: 2) – die Investitionen der CDC sind davon beispielsweise nicht betroffen. Des weiteren verbergen sich hinter der „trade justice“ Politik, die offiziell Außenhandelspolitik und EZA verbinden will, noch viele Schwachstellen, die ActionAid vor allem in der anhaltenden Unterstützung der Regierung für die Konditionalitäten-Politik von IWF und Weltbank und für die Marktliberalisierungspolitik der EU gegenüber Entwicklungsländern sowie in der fehlenden Eindämmung bzw. Bestrafung von

Menschenrechtsverletzungen von in Großbritannien ansässigen multinationalen Konzernen sieht (vgl. ebd.: 5). Diese wenigen Beispiele der Kritik sollen demonstrieren, dass es auch in Großbritannien noch großen Verbesserungsbedarf gibt was kohärente Entwicklungspolitik angeht.

Vielleicht noch mehr als in anderen Staaten ist die EZA in Großbritannien davon geprägt, welche Partei gerade die Regierung stellt. Seit 1997, als New Labour unter Tony Blair die Wahlen gewonnen hat, ist ein emanzipatorischer Bedeutungszuwachs des Politikfeldes zu verzeichnen, der sich vor allem in einer Neudefinition der britischen EZA weg von einer starken Bindung an die Außenwirtschaftspolitik hin zu einer ziellandfokussierten Zusammenarbeit sowie in einer Verbesserung der Kohärenz innerhalb der britischen Politik niederschlägt. Allerdings gibt es hier noch großen Verbesserungsbedarf, zumal wirtschaftliche Interessen allzu oft den Vorrang gegenüber jenen der EZA erhalten. Ein zur Zeit hohes Niveau an öffentlicher Unterstützung für das Thema EZA könnte eine Chance für das DfID darstellen, hier weiter aufzuholen.

3.2.3 Private Sector Development in der britischen Entwicklungspolitik

Großbritannien als angelsächsisches Land sieht die Beziehung zwischen Markt und Staat traditionell anders als zentraleuropäische Länder und verfolgte im 20. Jahrhundert auch weitgehend eine marktliberale Politik. Dies führt zur Vermutung, dass Private Sector Development schon lange eine gängige Praxis in der EZA darstellt – das ist aber, anders als es der gesamtpolitische Hintergrund erwarten ließe, so nicht der Fall. PSD war sogar unter der eisernen Lady Margaret Thatcher noch kein Thema, sondern schaffte es erst im Laufe der 1990er Jahre auf die politische Agenda. Zwar besaß Großbritannien schon seit den 1960er Jahren mit der CDC eine Institution, die der Förderung des Privatsektors diene, doch ihr Auftrag und ihre Operationen veränderten sich mit den Jahren und konnten nicht immer als das beschrieben werden, was heute unter PSD verstanden wird. Erst mit dem Plan, PSD als selbständiges Instrument der EZA zu etablieren, gab die Regierung der CDC eine neue Rolle und machte sie so zu einem wichtigen Player in diesem Bereich (vgl. JH, RB).

Die Technical Note No. 11 schlug im Februar 1994 erstmals unterschiedliche Ansätze zur Verfolgung von PSD vor (vgl. DAC 1997: 36): Stärkung des institutionellen Rahmens, direkte finanzielle Unterstützung, technische Zusammenarbeit, die private Bereitstellung öffentlicher Güter und Privatisierungen. Fokussiert wurde PSD schließlich mit dem Regierungsantritt von New Labour im Jahre 1997. Mit dem Argument, dass der öffentliche und der private Sektor zusammenarbeiten müssten um Armut zu eliminieren und der Forderung, dass diese Kooperation nicht nur im Bereich der Entwicklungspolitik, sondern auch in anderen Politikbereichen (Handel, Industrie....) stattfinden müsse, schrieb die Regierung das neue Instrument in einem White Paper fest (vgl. ebd.). Konkret formulierte sie (DfID 1997: 45f):

„Trade and investment are key to sustainable development. We will work with British business to strengthen support for investment and trade which contribute towards this objective. [...] We propose to build a new partnership between the relevant Government departments and British business. In particular, following discussions with British business we will:

- make systematically available information about trade and investment opportunities in developing countries. The information will include both bilateral and multilateral aid-financed opportunities [...]
- work to reduce initial costs and perceived risks for investments which support the aim of poverty elimination. The Know How Fund will continue to encourage business to enter into joint ventures and invest in Central and Eastern Europe and Central Asia, and similar schemes will be developed as appropriate for other countries
- continue to use the development programme to promote an enabling environment for private sector development which contributes to pro-poor economic growth [...]

Dass diese Partnerschaft für britische Unternehmen durchaus auch von Vorteil sein sollte, zeigt ein anderer Punkt in dieser Aufzählung (ebd.: 45)⁶:

- „work to ensure that multilateral development projects make full use of the skills of UK business“

Die Ansätze aus der Technical Note von 1994 wurden durch das DfID 1997 überarbeitet und an das Ziel der Armutsreduzierung angepasst; fortan wurde PSD in drei Kategorien verfolgt: Erstens durch Hilfe auf Regierungsebene, um Reformen voranzutreiben und das Investitionsklima zu verbessern; zweitens durch direkte Unterstützung des privaten Sektors und drittens durch die Förderung von Kleinunternehmen, hauptsächlich in Kooperation mit NGOs (vgl. DAC 1997: 36). Zur

⁶ Allerdings dürfen seit 2001 britische ODA-Gelder nur mehr ungebunden vergeben werden (vgl. DAC 2006: 50).

Durchsetzung dieser Ziele wurden innerhalb des DfID zwei Abteilungen gegründet: Das Private Sector Policy Department (PSPD) und das Enterprise Development Department (EDP); hinzu kommt selbstverständlich noch die CDC als Tochtergesellschaft des DfID (vgl. Falk 2003: 24f).

3.2.4 Wichtige AkteurInnen im Politikfeld

Privatsektorfinanzierung

Wie beschrieben liefert die Theorie kaum handfeste Hinweise darauf, welche AkteurInnen als für ein Politikfeld relevant angesehen werden können, sondern empfiehlt nur die Miteinbeziehung all jener, die an den politischen Prozessen beteiligt sind (vgl. Blum/Schneider 2009: 15). Es gelten daher ähnliche Einschränkungen wie für die Auswahl der AkteurInnen in Deutschland; für Großbritannien wurden folgende AkteurInnen als wichtig identifiziert und für dieses Kapitel ausgewählt: DfID, politische Parteien, CDC, NAO, Medien (insbesondere Private Eye) und NGOs. IFC und EDFI spielen sicherlich auch im britischen Kontext eine wichtige Rolle, für eine nähere Analyse dieser AkteurInnen sei aber auf die entsprechende Analyse im Rahmen des deutschen Politikfeldes sowie wiederum auf die Arbeiten von Ebhart (2010), Gütermann (2010) und Schäfer (2010) verwiesen. Interessant wäre wohl weiters eine Analyse einzelner AkteurInnen der britischen Wirtschaft; insbesondere weil diese aber in der heutigen Geschäftspolitik der CDC keine Rolle spielen, liegen den Autorinnen jedoch nicht ausreichend Informationen zu diesem Thema vor.

3.2.4.1 DfID

Im Zentrum der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit steht das Department for International Development (DfID). Sein offizielles Mandat ist "the elimination of poverty in particular through achievement by 2015 of the Millennium Development Goals" (DAC 2006: 22). DfID wurde 1997 gegründet und hat Ministeriumsrank – mit anderen Worten, Großbritannien hat seit mehr als zehn Jahren eineN eigeneN EntwicklungsministerIn (seit Juni 2007 Douglas Alexander) und weist somit dem Politikbereich politisch einen höheren Stellenwert zu (vgl. DfID: web). Dass dies nicht als ein Meilenstein in der offiziellen britischen Entwicklungszusammenarbeit gesehen werden kann, zeigt ein Blick auf die Geschichte (siehe dazu oben).

Das DfID verfügt über relativ flexible Strukturen: Das britische Regierungssystem beruht auf einem System vertraglicher Zielbestimmungen (Public Service Agreements, PSA) – wie die einzelnen institutionellen Untereinheiten diese Ziele umsetzen, ist meist relativ offen und so hat auch das DfID bei der Wahl der besten Organisationsstruktur großen Spielraum (vgl. Meyer 2003). Diese Flexibilität ist schon allein deshalb sehr hilfreich, weil das DfID sowohl Ministerium als auch Durchführungsorganisation ist und so sehr unterschiedliche Aufgaben gleichzeitig wahrnehmen muss (vgl. DAC 2006: 10).

Die zentrale Position des DfID drückt sich beispielsweise in seinem Zugriff auf Ressourcen aus: fast die gesamte Official Development Assistance (ODA) liegt in den Händen des Ministeriums, wobei über 84% aller Auszahlungen direkt kontrolliert werden (vgl. ebd.: 10). In der Budgetperiode 2008/09 stehen dem DfID 5,7 Milliarden Pfund zur Verfügung, in der Vorperiode 2007/08 5,3 Milliarden Pfund. Bis zur Budgetperiode 2010/11 ist eine Erhöhung des Budgets um jährlich durchschnittlich 11% auf 7,8 Milliarden Pfund geplant (vgl. DfID 2009: A3). Zudem stehen dem DfID 67 Regionalbüros auf der ganzen Welt zur Verfügung, was verschiedene Vorteile (etwa bei der Kommunikation) bedeutet (vgl. DAC 2006: 10). Das DfID beschäftigte (2005) einen MitarbeiterInnenpool von 2853 Personen (Vollzeitäquivalente) (DfID 2005: 62); im Rahmen eines Effizienzprogrammes sollten zwischen 2005 und 2008 jedoch 10% dieser Arbeitsplätze eingespart werden (vgl. DAC 2006: 11) und tatsächlich nennt DfID auf seiner Homepage eine MitarbeiterInnenzahl von nur mehr 2600 (DfID: web). Eine weitere wichtige Ressource, auf die das DfID zurückgreifen kann, ist ein hohes Niveau an öffentlicher Unterstützung, das die DAC Peer Review 2006 (DAC 2006: 11, eigene Übersetzung) in einer „gut durchdachten und professionell vermarkteten Kommunikationsstrategie“ begründet sieht. Rückhalt aus der Bevölkerung ist sicher keine zu unterschätzende Ressource für ein Ministerium. Doch auch von innerhalb der Regierung sind Rolle und Kompetenzen des DfID unbestritten. Kompetenzstreitigkeiten, wie sie in anderen Ländern immer wieder üblich sind, gibt es hier nicht – das liegt an einer starken Allianz zwischen Premierminister, Entwicklungsminister und Finanzminister (vgl. DAC 2006: 22).

Während der/die EntwicklungsministerIn selbst einE individuelleR AkteurIn ist, der/die als solcheR durch den Sitz im Kabinett maßgeblichen Einfluss hat, ist das DfID als ganzes ein komplexer (d.h. ein aus vielen Personen zusammengesetzter) Akteur, der

den Vorteil einer korporativen Struktur hat. Auch diese Konstellation ist als wichtige Ressource des DfID zu werten.

3.2.4.2 CDC

Naturgemäß spielt die britische bilaterale Entwicklungsfinanzierungsinstitution CDC eine zentrale Rolle im Politikfeld Privatsektorfinanzierung; in diesem Zusammenhang interessiert vor allem die CDC als Akteurin im untersuchten Politikfeld.

Die CDC ist der breiten Öffentlichkeit weitgehend unbekannt, was für eine derart spezialisierte Durchführungsorganisation nicht weiter verwunderlich ist. Überraschend ist jedoch, dass die DFI bzw. wichtige Suborganisationen (im konkreten Fall Globeleq⁷) den MitarbeiterInnen des Ministeriums und sogar einem damit befassten Minister offenbar nicht bekannt waren (vgl. JH). In den letzten Monaten trat die CDC etwas mehr ins Licht der Öffentlichkeit, allerdings in negativem Kontext: so waren etwa die Gehälter des Managements Thema der großen Medien (vgl. u.a. Johnson 2009). Deshalb ist zu vermuten, dass die CDC auf keine bedingungslose Unterstützung der breiten Öffentlichkeit zählen kann; ihre Ressourcen liegen in ganz anderen Bereichen.

Die empirische Untersuchung legt nahe, dass die größten Ressourcen der CDC in ihrer Beziehung zum DfID liegen. So kann die CDC weitgehend unabhängig von ihrem Eigentümer agieren und kann sich aus unterschiedlichen Gründen (mangelndes Fachwissen seitens des DfID, hervorragende finanzielle Performance der CDC...) auf die Unterstützung des Ministeriums verlassen. Die Beziehung zwischen DfID und CDC wird umfassend im Kapitel über Share- und Stakeholder thematisiert und wird daher hier nicht mehr weiter erläutert. In diesem Zusammenhang soll nur nochmals betont werden, dass die Konstellation dazu führt, dass die CDC in ihrem Tagesgeschäft und auch in weiten Teilen darüber hinaus selbstständig und faktisch unabhängig Entscheidungen treffen kann und somit die Umsetzung der britischen Privatsektorfinanzierungspolitik im Rahmen der EZA stark beeinflussen kann. Zudem ist ein umgekehrter Einfluss auf das DfID in strategischen Fragen nicht von der Hand zu weisen.

⁷ Im Zuge der Teilprivatisierung übernahm Globeleq das Energieportfolio der CDC; gemanagt wird Globeleq über den CDC-Funds Actis (vgl. Globeleq 2009)

Doch wie sieht es im übergeordneten Politikfeld Entwicklungspolitik, also abseits der Privatsektorfinanzierung aus? Die Studie zeigt, dass die CDC ein Nischenspieler ist und abseits ihres eng begrenzten Kompetenzbereiches kaum Einfluss auf die britische Entwicklungspolitik ausübt (vgl. u.a. JH). Dies liegt möglicherweise nicht an fehlenden Ressourcen, sondern an fehlendem Interesse: die CDC definiert sich weniger über den entwicklungspolitischen, sondern mehr über den privatwirtschaftlichen Aspekt der Privatsektorfinanzierung (*„I would also say we tend to be much more commercially driven, I mean we insist on a good commercial return in everything that we do. Because we are not an aid organisation, you know, we are not there to give money, you know, not getting a decent return. That is what aid is for.“* (SJ); *„We are definitely not an aid agency“* (RL)) und hat daher nur ein stark eingeschränktes Interesse, sich an anderen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit zu beteiligen.

3.2.4.3 Politische Parteien

Großbritannien hat ein Zweiparteiensystem, in dem sich die Conservative Party und die Labour Party gegenüber stehen. Die beiden Parteien unterscheiden sich stark in Hinblick auf Ideologie und Blick auf Wirtschaft und Gesellschaft; selbstverständlich wirkt sich das auch auf ihre entwicklungspolitischen Agenden aus. Wie die Beschreibung der Geschichte des DfID zeigt, wird die britische EZA stark davon geprägt, welche der Parteien gerade an der Macht ist. Im Folgenden werden die beiden Parteien aus entwicklungspolitischer Perspektive kurz vorgestellt, um diese Tatsache deutlich zu machen.

Der britischen Conservative Party wird zugeschrieben, dass ihre Antworten auf Probleme „immer sehr am konkreten Kontext ausgerichtet [sind], nicht an einer anzustrebenden besseren Welt“ und dass sie die „Ungleichheit in einer Gesellschaft und d[ie] generelle Unvollkommenheit des Menschen“ anerkennt (Wolf 2006: 42). Auf die Entwicklungspolitik wirkt sich das vor allem dadurch aus, dass die Durchsetzung eigener Interessen (bzw. der Interessen Großbritanniens) im Zentrum derselben steht. Das eigene Interesse wird vor allem darin gesehen, Märkte für Großbritannien zu eröffnen. Da wirtschaftliche Entwicklung als zentrale Entwicklungsstrategie angesehen wird, ist offensichtlich, dass die beste Entwicklungspolitik darin besteht, freien Handel und freies Unternehmertum zu fördern und so eine win-win Situation zu schaffen (vgl. ebd.: 47ff). In den letzten Jahren hat diese ökonomische Dimension der

Entwicklungspolitik der Conservatives zu Gunsten einer ideellen Argumentation stark an Bedeutung verloren, sodass nicht mehr die britische Wirtschaft im Zentrum steht. An der generellen Sicht auf Entwicklung hat sich aber wenig geändert: die Bekämpfung von Armut, so das Argument, ist nicht nur für die betreffenden Länder vorteilhaft, sondern liegt auch im ökonomischen und geopolitischen Interesse Großbritanniens (vgl. ebd.: 51).

Der Zugang der Labour Party zu Entwicklungspolitik ist traditionell viel ideologischer geprägt als jener der Conservative Party; ihren Wurzeln entsprechend möchte sie sozialdemokratische (und sozialistische) Ziele durchsetzen (vgl. ebd.: 55). Insbesondere für New Labour bedeutet das den Anspruch, Solidarität und Umverteilung mit dem Ziel der Gleichheit auch über die Grenzen Großbritanniens hinaus zu fördern (vgl. ebd.: 60). Allerdings unterscheidet sich die Auffassung der Partei darüber, wie diese Gleichheit am besten erreicht werden könnte, nicht allzu stark vom Entwicklungskonzept der Conservative Party: Wie bei dieser wird wirtschaftliche Entwicklung als zentrales Element und als Triebkraft gesellschaftlicher Entwicklung gesehen (vgl. ebd.: 62f); außerdem steht vor allem in den letzten Jahren neben der ideologischen Begründung von Entwicklungspolitik auch eine ökonomische und geopolitische, die die Vorteile, die auch Großbritannien aus Entwicklungspolitik ziehen kann, betont (vgl. ebd.: 65).

Insgesamt ist also eine Annäherung der beiden Parteien im Politikfeld Entwicklungspolitik erkennbar – für beide Parteien stellt wirtschaftliche Entwicklung den Kern derselben dar. Insofern ist eine stark wirtschaftsliberale Orientierung der Entwicklungspolitik nicht verwunderlich, genauso wenig wie die fehlende öffentliche Diskussion über Rolle und Grenzen von Privat Sector Development oder Aufgaben und Tätigkeit der CDC (vgl. RB). Unterschiede werden aber auch klar, insbesondere, dass für die Conservative Party Entwicklungspolitik immer eine der Außen-, Wirtschafts- und Sicherheitspolitik untergeordnete Rolle spielen wird, hingegen für die Labour Party Entwicklung ein Ziel per se ist, das auch entsprechend institutionell verankert werden muss. Dennoch stellt dieses Politikfeld für keine der Parteien eine Priorität dar, sodass der Einsatz an Ressourcen für dieses Feld begrenzt ist.

3.2.4.4 NAO

Das NAO (National Audit Office, das britische Pendant zum Rechnungshof) wurde 2008 zum relevanten Akteur, als es einen Report mit dem Namen „Investing for development: the Department for International Development’s oversight of CDC Group plc“ veröffentlichte (National Audit Office 2008). Dieser Report wird später noch ausführlich behandelt werden, da er eine umfassende Untersuchung der Beziehung zwischen DfID und CDC sowie über die Geschäftspraxis der CDC darstellt und einige Politikempfehlungen gibt, die möglicherweise bald umgesetzt werden. Damit nimmt das NAO maßgeblichen Einfluss nicht nur auf Problemdefinition und Agenda Setting, sondern auch auf die Politikformulierung. Interessant ist hier, dass das NAO eigentlich keinerlei Befugnisse hat, die CDC selbst zu kontrollieren – der Grund dafür, dass der Report offiziell nur die Aufsicht des DfID über die CDC untersuchte. Zudem hat das NAO keine explizite inhaltliche Kompetenz im Feld der Entwicklungsfinanzierung. Das NAO ist unabhängig (was sich beispielsweise darin äußert, dass die etwa 850 MitarbeiterInnen keinen Beamtenstatus haben) und frei bei der Wahl seiner Untersuchungsgegenstände (vgl. NAO: web).

3.2.4.5 Medien

Medien sind klassische AkteureInnen in zahlreichen Politikfeldanalysen und werden auch hier als solche gewertet. Insbesondere ist hier die satirische Wochenzeitung *Private Eye* und deren Redakteur Richard Brooks zu nennen. Richard Brooks beschäftigt sich schon seit längerer Zeit mit der CDC und war maßgeblich an der medialen Thematisierung der Gehälter des Spitzenmanagements und der Praxis der Fondsgründung in Offshore-Finanzzentren beteiligt (vgl. u.a. Brooks 2007f in *Private Eye* Nr. 1183, 1205, 1213). Diese Themen wurden dann von großen Medien (etwa *The Independent*, *The Guardian*, *The Sunday Times*, kurzzeitig auch von Boulevardmedien) aufgegriffen und trugen somit zur Problemdefinition bzw. -wahrnehmung bei (vgl. JH). Diese Entwicklung ist ein spannendes Beispiel dafür, dass auch ein individueller Akteur, der nicht reich an ökonomischem oder sozialem Kapital ist (vgl. Bourdieu 1983) ist, in den Policy Zyklus eingreifen kann.

In den großen Medien ist PSD für gewöhnlich kein Thema; zu nennen ist aber beispielsweise die BBC, die sich im Juli 2008 in einer Radiosendung der Rolle der CDC widmete (vgl. Northam 2008) und Zeitungen wie *The Independent* oder *The*

Financial Times, die immer wieder Berichte über die CDC veröffentlichen. Allerdings haben diese Artikel selten Kampagnencharakter bzw. versuchen selten, die britische PSD-Politik aktiv mitzugestalten, weshalb ihr Einfluss auf die Politik als relativ gering eingeschätzt wird. Lediglich die öffentliche Thematisierung stellt hier eine Einflussnahme dar, hierfür scheint eine genauere Analyse der einzelnen Medien aber nicht notwendig.

3.2.4.6 NGOs

In Großbritannien gibt es zwar eine Vielzahl von NGOs, die sich mit entwicklungspolitischen Themen befassen, aber nur eine relativ kleine Anzahl beschäftigt sich mit Fragen der Entwicklungsfinanzierung bzw. Privatsektorentwicklung; noch weniger verfolgen dieses Politikfeld in Großbritannien selbst. Hervorzuheben ist hier aber vor allem War on Want, eine NGO die sich mit den konkreten Investitionsprojekten der CDC intensiv auseinandergesetzt hat (vgl. JH); in diesem Zusammenhang wurde auch eine Broschüre über Globeleq, einem Spin-Off Fonds der CDC, herausgegeben, der im Rahmen dieser Arbeit noch Erwähnung finden wird. War on Want wurde 1951 gegründet und beschäftigt heute 24 MitarbeiterInnen in einem Büro in London (vgl. War on Want 2009: 17). Die NGO arbeitet vor allem kampagnenorientiert um seine Ressourcen optimal einsetzen zu können; so war die Beschäftigung mit dem Thema CDC vor allem Teil der Kampagne „privatisation & poverty“ (vgl. War on Want: web). Insgesamt jedoch gibt es keine große „organisierte kritische Öffentlichkeit“, die die britische PSD-Politik regelmäßig zum Thema macht.

3.3 Zusammenfassung

Sowohl in Deutschland als auch in Großbritannien waren im letzten Jahrzehnt wichtige Änderungen in den Bereichen EZA und PSD zu verzeichnen. Entwicklungspolitik erfuhr in beiden Staaten eine Aufwertung, die in Deutschland vor allem durch die Ministerin Heidemarie Wiecek-Zeul und in Großbritannien durch den Regierungsantritt von New Labour eingeleitet und durch eine politische Allianz vorangetrieben wurde. Während dieser Wandel in Großbritannien vor allem durch den Regierungswechsel zu erklären ist und dort die Ausgestaltung der staatlichen EZA sehr stark von der Partei abhängt, die gerade an der Macht ist, ist dies in Deutschland nicht im gleichen Ausmaß der Fall, was sich etwa in der Kontinuität der institutionellen Verankerung des

Politikfeldes zeigt. Markant ist in beiden Ländern das Bemühen um eine Abkoppelung von der nationalen Wirtschaftspolitik und um verstärkte Kohärenz – was allerdings nur bedingt gelingt. Im seit jeher wirtschaftsliberal orientierten Großbritannien trat das Konzept Privat Sector Development zwar etwas früher auf die politische Agenda als in Deutschland, fokussiert wird diese Politik aber in beiden Ländern erst seit ungefähr einem Jahrzehnt. Den Verdacht, dass hier wirtschaftliche Interessen nach wie vor eine Rolle spielen, müssen sich jedenfalls beide Länder gefallen lassen. Interessant ist auch ein Blick auf die relevanten AkteurInnen in diesem Politikfeld: eine breite, kritische Öffentlichkeit zu diesem Thema fehlt in beiden Ländern, was wohl an der hohen Komplexität und Spezialisierung des Themas Privatsektorfinanzierung liegt. Das ermöglicht den beiden bilateralen Privatsektorfinanzierungsorganisationen CDC und DEG, die in ihrem jeweiligen Land eine Nischenstellung einnehmen, ein Agieren relativ abgeschirmt von den Blicken der Öffentlichkeit.

4 Initiation/Agenda Setting und Formulierung

Analog zur Einteilung im Policy Zyklus sollen im Hauptteil dieser Arbeit die Phasen Initiation/Agenda Setting und Formulierung an erster Stelle stehen. Wie schon im einleitenden Kapitel erläutert, wird es nicht als Aufgabe dieser Arbeit gesehen den Hintergrund der Entstehung der beiden DFI detailgetreu zu beleuchten, weil dies einerseits einer eigenen ausführlichen Untersuchung bedürfe und andererseits den Forscherinnen beim Nachvollziehen der öffentlichen und parlamentarischen Diskussion vor fünfzig Jahren Grenzen gesetzt sind. So ist der Versuch, etwa informelle Praktiken nachzuvollziehen, denen im Rahmen der Formulierung ebenfalls Einfluss zugestanden wird, von vornherein zum Scheitern verurteilt.

Auf Agenda Setting und Formulierung der beiden bilateralen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen wird in der Form eingegangen, dass anschließend an eine kurze allgemeine Einführung angesprochen wird, wie die beiden Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen entstanden sind (gesetzliche Grundlagen), sowie wie sie sich in den letzten Jahrzehnten entwickelt haben.

4.1 DEG

4.1.1 Die DEG – eine Einführung

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

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

Der Sitz der DEG befindet sich in Köln und sie beschäftigt dort 412 MitarbeiterInnen, zusätzlich hat sie mehrere Außenbüros in Schwerpunktländern eingerichtet. Sie verfügt über ein Eigenkapital von 1,37 Milliarden Euro, 4,437 Milliarden Euro umfasste das Portfolio im Jahr 2008. Das Neugeschäft steigert sich stetig, 1,225 Millionen Euro erreichte es 2008 (im Vergleich: 464 Milliarden Euro im

Entwicklung der DEG-Neuzusagen

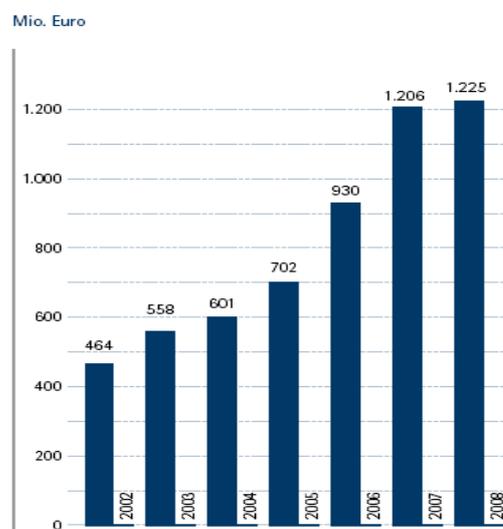


Abbildung 7: Entwicklung der DEG-Neuzusagen. Quelle: DEG 2008

Jahr 2002) (vgl. DEG 2009a: 7). Auch für die DEG selbst kommt der starke Geschäftszuwachs überraschend. „Die Milliarde, da müssen wir uns erst daran gewöhnen, die haben wir vor zwei Jahren sozusagen überschritten, 2007 das erste Mal.“ (IL).

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

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

4.1.1.1 Das Leistungsangebot

Der Fokus der DEG liegt auf langfristigen Finanzierungen, ihre Produktpalette reicht von Beteiligungen und Mezzanin-Finanzierungen bis zu langfristigen Darlehen und Garantien. Zusätzlich bietet sie Unterstützung bei der Projektstrukturierung und kontinuierliche Betreuung des Vorhabens an, auch Risikomanagement ist Teil der Arbeit dieser DFI. Zusätzlich zu ihrem Hauptgeschäft führt sie Förderprogramme des Bundes durch: Mit Mitteln des BMZs werden die Public-Private-Partnership (PPP)-Programme für Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft sowie die Darlehensprogramme für Existenzgründer unterstützt. (vgl. DEG: web)

Die Finanzierungen werden zu marktorientierten Konditionen angeboten, d.h. „nicht mit subventionierten Konditionen, es gibt keine Zinssubventionen oder Ähnliches“ (vgl. IL). Marktfern zu arbeiten kommt für die DEG nicht in Frage, zum einen geht dem die Überlegung voraus, dass die Unternehmen nicht weiter bestehen könnten, wenn die Finanzierung der DFI ausläuft, zum anderen soll auch die eigene Nachhaltigkeit nicht

zu kurz kommen. Ausfälle und Länderrisiken sollen über die Verzinsung kompensiert werden (vgl. IL).

4.1.1.2 Sektoren- und Länderschwerpunkte

Laut Homepage stellt die DEG allen Branchen Finanzierungen zur Verfügung, ihr Fokus liegt aber auf Agrarwirtschaft, Infrastruktur, verarbeitender Industrie und dem Finanzsektor (vgl. DEG: web). Insbesondere letzterer nimmt „einen sehr, sehr großen Platz ein“ (vgl. IL). Über diesen Kanal will die DFI vor allem die kleinen und mittelständischen Unternehmen erreichen, die dann etwa von dem geförderten Institut Kredite erhalten.

Portfolio im Eigengeschäft nach Kontinenten und Branchen

(Brutto-Investitionsbestand inkl. Garantien per 31.12.2008)

	Afrika	Asien	Europa	Lateinamerika	Summe
Finanzierungsinstitute	3,3 %	12,4 %	20,7 %	7,4 %	43,8 %
Verarbeitende Industrie	2,4 %	14,2 %	7,7 %	5,7 %	30,0 %
Verkehr, Nachrichten, Infrastruktur, Energie- und Wasserversorgung	3,4 %	5,1 %	1,4 %	3,4 %	13,3 %
Sonstige Dienstleistungen, Handel, Tourismus	1,2 %	1,1 %	4,0 %	2,1 %	8,4 %
Landwirtschaft, Forsten, Fischerei	1,4 %	0,4 %	1,7 %	0,5 %	4,0 %
Bergbau, Steine, Erden	0,5 %	-	-	-	0,5 %
Summe	12,3 %	33,2 %	35,4 %	19,1 %	100 %

Tabelle 2: Portfolio der DEG nach Kontinenten und Branchen. Quelle: DEG 2009b: 19

Was die Länder anbelangt, so existiert keine klare DEG-Präferenz, wo investiert werden soll. Seit der Gründung im Jahr 1962 hat die DEG Projekte in 120 unterschiedlichen Ländern finanziert. In einigen Schwerpunktländern in Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa installierte die DEG eigene Außenbüros um durch die Präsenz vor Ort den Kundenkontakt zu erleichtern. Zusätzlich greift sie auf ein Netzwerk von 50 Außenbüros der KfW Bankengruppe zurück. (vgl. DEG: web).

4.1.1.3 Entwicklungspolitische Auftrag und Umwelt- und Sozialstandards

Die Finanzierung von Projekten mit entwicklungspolitischem Hintergrund ist ein zentrales Element des Unternehmensziels der DEG. Den vielfach diskutierten Begriff

und ideologieabhängig umstrittenen Begriff Entwicklung operationalisiert sie vor allem über die Variablen Arbeitsplätze und Staatseinnahmen (vgl. IL).

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

Die Unternehmen, die Finanzierungen in Anspruch nehmen, müssen sich bestimmten Umwelt- und Sozialstandards unterwerfen. Als Anhaltspunkt verwendet die DEG diesbezüglich die International Finance Corporation-Performance Standards und die Sozialstandards der International Labour Organisation (vgl. IL).

4.1.1.4 Background des DEG-Personals

Betrachtet man die Phasen Agenda-Setting und Formulierung im Policy-Zyklus, so erscheint es interessant auch einen Blick auf die Zusammensetzung des Personals in der Entwicklungsfinanzierungsinstitution zu werfen. Als wichtiges Kriterium bei der Rekrutierung ihrer MitarbeiterInnen nennt die DEG Erfahrungen im Bankensektor, entwicklungspolitische Kenntnisse werden weniger betont. So heißt es etwa in einer Stellenausschreibung für einE InvestmentmanagerIn auf der Homepage, dass „mehrjährige einschlägige Erfahrungen im Investitionsgeschäft“ gewünscht sind; am Ende der Anzeige wird erwähnt, dass „Interesse und Gespür für entwicklungspolitische Zusammenhänge“ das Profil abrunden sollte (vgl. DEG: web). Dies ist sehr schwammig formuliert, kann schwer festgemacht werden und wird wohl nicht ausschlaggebendes Kriterium bei der Auswahl sein.

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

4.1.1.5 Nationale Exportförderung?

Die nationale Exportwirtschaft spielt bei der Projektauswahl der DEG eine Rolle,

obwohl dies von offizieller Seite nicht sehr betont wird. Im Ratingtool für die Projekte werden bei Beteiligung deutscher Unternehmen Zusatzpunkte vergeben; eine eigene Abteilung beschäftigt sich mit den deutschen Kunden. Auch spezielle Werbeprospekte, die sich an deutsche Unternehmen richten und eine DEG-Finanzierung anpreisen, werden publiziert. Zudem ist noch darauf hinzuweisen, dass UnternehmensvertreterInnen im Aufsichtsrat sitzen. Bei relevanten Fragen wird das Wirtschaftsministerium konsultiert.

4.1.2 Hintergrund der Gründung der DEG

Um einen Policy Zyklus in Gang zu setzen ist die erfolgreiche Definition eines Problems erforderlich, anschließend muss es von einem/einer AkteurIn auf die Agenda platziert werden (vgl. Jann/Wegrich 2003: 83). Dieses erfolgreiche Positionieren auf der politischen Tagesordnung hängt nicht unbedingt von rationaler Alternativenauswahl ab, sondern eher von Verhandlungsprozessen, Interessenskonstellationen und Einflussverteilungen (vgl. ebd.: 87).

Mit dem brodelnden Ost-West-Konflikt stieg auch die Bedeutung der Entwicklungspolitik - im nationalen, sowie im internationalen Kontext – nicht nur für die beiden Hegemonialmächte Sowjetunion und USA (die Entkolonialisierung wies der Entwicklungshilfe eine wichtige Rolle zu), sondern auch für die deutsche Bundesregierung. Die Policy Analyse spricht von der internationalen Politikdiffusion – die Ausbreitung von Themen über nationale Grenzen hinweg (vgl. Schneider/Janning 2006: 54). Die deutsche Bundesregierung verlieh dieser Entwicklung nicht zuletzt mit der Gründung eines eigenen Entwicklungsressorts (1961) Ausdruck. Im April 1961 gab Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard entwicklungspolitische Leitsätze heraus, die Vergaberichtlinien enthielten. Das Hauptaugenmerk wurde mehr auf privatwirtschaftliche Initiative und weniger auf öffentliche Förderung gelegt (vgl. Bundesarchiv 2010a). Der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit schlug weiters die Etablierung einer bundeseigenen Entwicklungsgesellschaft auf privatwirtschaftlicher Grundlage vor, die sich vor allem auf die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen in Entwicklungsländern durch private Investitionen konzentrieren sollte. Diese Idee ging auf eine Initiative des Ministerpräsidenten von Schleswig-Holstein Kai-Uwe von Hassel zurück und wurde auf der Konferenz der Ministerpräsidenten am 26. Jänner 1961 beschlossen (vgl. Bundesarchiv 2010b).

Am 14. September 1962 wurde in der Industrie- und Handelskammer Köln die Deutsche Gesellschaft für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Entwicklungsgesellschaft) mit beschränkter Haftung gegründet. Walter Scheel, Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, gab vor der Presse aus Anlass der Gründung eine Erklärung ab: „Ich habe versprochen, ein geschlossenes Programm aufzustellen, das durch ein sorgsam abgestimmtes Ineinandergreifen sämtlicher Maßnahmen mit den begrenzten Mitteln, die unser angespannter Haushalt bieten kann, ein Höchstmaß an Wirksamkeit verspricht.“ (vgl. BMZ 1962).

4.1.3 Gesetzliche Grundlagen der DEG

In der gesetzlichen Grundlage 1962 der „Deutschen Gesellschaft für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Entwicklungsgesellschaft)“ sind als Aufgaben Beratung (Interessenten aus In- und Ausland werden Investitionsmöglichkeiten aufgezeigt und bei Bedarf Partner vermittelt) und Finanzierung festgeschrieben. Letztere soll die „Gewährung beteiligungsähnlicher Darlehen, die Übernahme von Garantien und Bürgschaften oder ähnliche Maßnahmen“ umfassen. „Dabei soll der Gesichtspunkt, eine möglichst hohe Kapitalverzinsung zu erzielen, nicht im Vordergrund stehen“ – die Gesellschaft unterliegt der Gemeinnützigkeitsverordnung. Ist das finanzierte Unternehmen aber nicht existenzfähig, so soll sich die Deutsche Gesellschaft für wirtschaftliche Zusammenarbeit aus dem Projekt zurückziehen (vgl. BMZ: 1962). Die DEG bezeichnet sich auch heute noch als gemeinnütziges Unternehmen, das entwicklungspolitische Wirkungen vor hohe Renditen stellt (vgl. IL).

Im Paragraphen über Zweck und Gegenstand des Unternehmens des Gesetzes von 1962 heißt es: „Die Gesellschaft soll den Aufbau der Wirtschaft von Entwicklungsländern, insbesondere durch Förderung der Zusammenarbeit deutscher Unternehmen mit Unternehmen in Entwicklungsländern, auf der Grundlage echter Partnerschaft unterstützen.“ (vgl. ebd.). Nicht nur der Development Impact der Finanzierung, sondern auch die Förderung von Investitionen deutscher mittelständischer Unternehmen stand im Vordergrund. Als Zielunternehmen wurden kleine und mittlere Betriebe in den Bereichen gewerbliche Wirtschaft, Handwerk und Landwirtschaft identifiziert, dies gilt auch heute noch, die Realität sieht aber oft anders aus – das meiste Kapital fließt in große multinationale Konzerne. Das Stammkapital

der Gesellschaft von 75 Millionen DM stellte die Bundesrepublik Deutschland zur Verfügung (vgl. ebd.).

Die DEG zählt übrigens zu den gemeinnützigen Unternehmen weil sie die Förderung von Entwicklungszusammenarbeit verfolgt. Dieser Status geht mit steuerrechtlichen Vorteilen einher, die an bestimmte Kriterien geknüpft sind:

- Die Förderung der Entwicklungszusammenarbeit und Erzielung von entwicklungspolitischen Effekten auf „selbstlose“ Art und Weise, das heißt der entwicklungspolitische Zweck hat Vorrang vor der Gewinnmaximierung.
- Die Gewinne dürfen nicht ausgeschüttet, sondern müssen dem Förderzweck wieder zugeführt werden.
- Die Tätigkeit der DEG muss *unmittelbar* passieren – „wir müssen sozusagen Herr über die Verwendung der Mittel sein“ (IL).

4.1.4 Entwicklung ab 1962

Über die Entwicklung der DEG existiert wenig Literatur, teilweise spiegelt sie sich aber in Berichten der großen deutschen Printmedien wider. Im Gründungsjahr 1962 warf die Hamburger Wochenzeitung „Die Zeit“ der BRD neue Kolonialisierungsbestrebungen („Bonner Kolonialismus“) vor. Auch die Verwendung von Bundesmitteln für die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft schien damals in der öffentlichen Debatte Thema gewesen zu sein: „Um ein neues Bundesunternehmen aus dem Boden zu stampfen, dafür sind der öffentlichen Hand jedoch rund 100 Mill. DM nicht zuviel“ (Die Zeit 1962).

Wie aus dem Interview mit Ian Lachmund, Pressesprecher der DEG, hervorgeht, wurde die DEG gegründet, um die Auslandsinvestitionen deutscher Unternehmen zu fördern, später wurden dann zusätzlich europäische und schließlich auch außer-europäische Unternehmen unterstützt (vgl. IL). Der Homepage jedoch ist zu entnehmen, dass es auch im Jahr 2009 noch eine gewisse Schwerpunktsetzung gibt; den Online-Texten nach bestehen vor allem Bestrebungen „Partnerschaften mit deutschen und europäischen Unternehmen“ einzugehen (vgl. DEG: web).

Laut einem Bericht der Tageszeitung „Die Welt“ aus dem Jahr 1995 soll die DEG erstmals im Jahr 1990 schwarze Zahlen geschrieben haben. 1988 wurde von

Othegraven von der Dresdner Bank für die DEG gewonnen. Sein Einstieg wird mit dem Aufschwung in Verbindung gebracht (vgl. Heckt 1995).

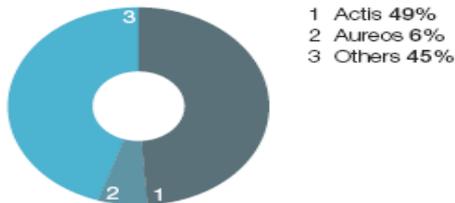
War früher der Bund in Form des Bundesministeriums für Entwicklungszusammenarbeit (BMZ) Gesellschafter, so hat dessen Anteile im Jahr 2001 die KfW Bankengruppe (früher: Kreditanstalt für Wiederaufbau) gekauft. Somit ist der Staat zwar nicht mehr unmittelbar an der DEG beteiligt, jedoch ist an dieser Stelle anzumerken, dass die Eigentümer der KfW Bankengruppe Länder und Bund sind. Bei wichtigen Entscheidungen innerhalb der DEG spielt das BMZ nach wie vor eine Rolle, so zitiert etwa BMZ-Mitarbeiter Hans-Hermann Täuber einen DEG-Mitarbeiter, der hervorhebt, dass das BMZ „zwar kein Shareholder, aber wichtigster Stakeholder“ der DEG sei (vgl. HT).

4.2 CDC

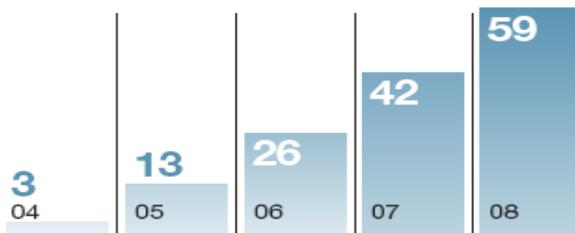
4.2.1 Die CDC Group plc. - eine Einführung

Die CDC Group plc. steht zu 100 Prozent im Eigentum des Department for International Development (DfID) und bezeichnet sich selbst als „fund of funds“; der Direct-Investment-Arm wurde vor einigen Jahren ausgegliedert. Anders als die meisten europäischen DFI, finanziert die CDC daher Projekte in Entwicklungsländern nicht direkt, sondern investiert in Fonds, die wiederum in einzelne Projekte von Unternehmen investieren (vgl. RL).

Portfolio by fund manager



Increase in fund managers



New fund managers in 2008

Abbildung 8: Portfolio der CDC. Quelle: CDC 2008: 7

1948 gegründet, wurde die „mission“ der CDC immer wieder modifiziert. Seit 2004 – dem Jahr der Restrukturierung – lautet sie: „Our mission is to generate wealth, broadly shared, in emerging markets, particularly in poorer countries, by providing capital for investment in sustainable and responsibly managed private sector businesses“ (CDC 2008: Umschlagseite).

Dieses Ziel beruht auf der Ansicht, dass noch nie ein Land Armut ohne die Hilfe von

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

Mit 49 Prozent Portfolioanteil kann Actis als der weitaus größte Fondsmanager bezeichnet werden. Actis (griechisch, zu Deutsch: Sonnenstrahl) wirbt mit dem Slogan „the positive power of capital“. Der Fondsmanager übernahm im Jahr 2004 zunächst die gesamten CDC-Investitionen und reüssierte darin nach und nach auch Kapital anderer Player (Pensionsfonds, Regierungen,...) anzuziehen, insgesamt umfasst das Portfolio fünf Milliarden Dollar (vgl. ebd.). Den zweitgrößten Fonds stellt Aureos mit 6% der CDC-Investitionen.

Der Sitz der CDC befindet sich in London, wo sie etwa 45 MitarbeiterInnen beschäftigt. Im Laufe der vergangenen Jahre sind – neben Entlassungen und Pensionierungen - große Teile des Personals zu den Fondsmangern Actis, Aureos und Globeleq gewechselt, da die ja nun den Hauptteil des operativen Geschäftes übernommen haben. Belief sich die Zahl der MitarbeiterInnen 2000 noch auf 664, so waren 2003 nur

noch 241 übriggeblieben, von denen der Großteil 2004 zu Actis transferiert wurde (vgl. Brain/Cable 2008: 191).

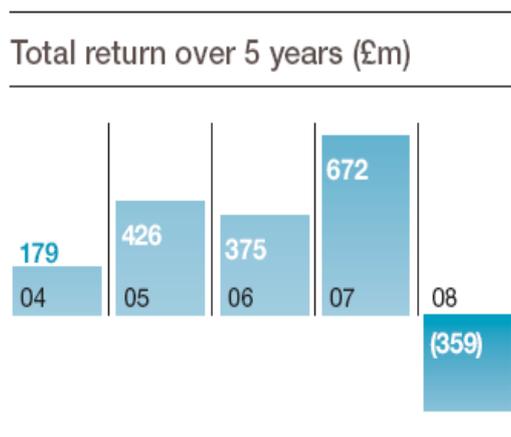


Abbildung 9: Portfoliowert und Ertrag der CDC. Quelle: CDC 2008: Umschlagseite

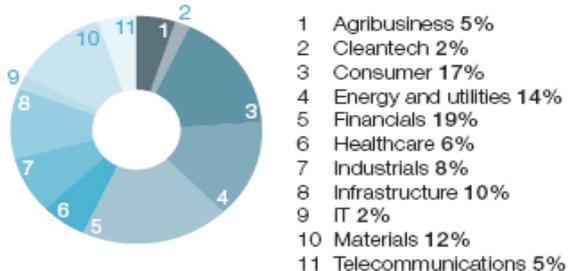
Insgesamt hat die CDC Group im Jahr 2008 436 Millionen Pfund neu investiert, das Portfolio erreichte einen Gesamtwert von 928 Millionen Pfund. Vergleicht man diese Zahl mit dem Jahr davor, so zeigt sich deutlich – wie im Annual Report immer wieder erwähnt wird – dass die globale

Finanzkrise ihre Spuren hinterlassen hat. Auch der Total Return hat 2008 einen Einbruch erlitten (vgl. CDC 2008).

4.2.1.1 Sektoren- und Länderschwerpunkte

Die CDC vertritt die Ansicht, dass Entwicklung nur dann erfolgreich ist, wenn Unternehmen aller Größen in allen Sektoren ihren Beitrag zum ökonomischen Aufschwung leisten – „A broad-based economy is a pre-requisite of economic growth“ (vgl. CDC 2008: 10). Aus diesem Grund finanziert die DFI alle Sektoren – bis auf wenige Ausnahmen wie etwa Waffen, Pornographie und illegale Drogen (vgl. ebd.: 16) – angefangen von Landwirtschaft bis Gesundheit und Telekommunikation (siehe Abbildung 6). Der Finanzsektor nimmt mit 19 Prozent den größten Teil des Portfolios ein.

Portfolio by sector



Portfolio by region

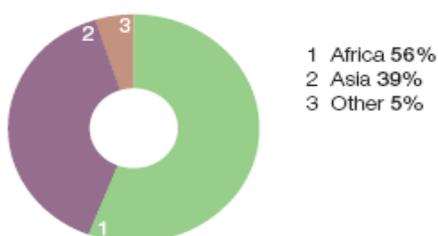


Abbildung 10: Portfolio der CDC. Quelle: CDC 2008: 10

sicherstellen sollen, dass die CDC in den ärmsten Ländern der Welt investiert, in denen Kapitalmangel das größte Wachstumshemmnis darstellt (vgl. CDC 2008: 3). Ab 2009 sollen neu aufgenommene Fonds weiterhin 50 Prozent in Sub-Sahara-Afrika und nun 75 Prozent in einkommensschwachen Ländern (definiert als Länder mit einem jährlichen Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen von 905 US-Dollar im Jahr 2006) investieren. Zusätzlich wird die CDC bis zu 125 Millionen Pfund in KMUs Fonds in anderen Entwicklungsländern investieren (vgl. ebd.: 12).

4.2.1.2 Entwicklungspolitischer Auftrag und Umwelt- und Sozialstandards

Wie schon weiter oben ausgeführt betrachtet die CDC fehlendes Kapital als größtes Hindernis für wirtschaftlichen Fortschritt in den Entwicklungsländern und somit für gelungene Entwicklung. Langfristiges ökonomisches Wachstum sei der einzige Ausweg aus der Armut und das wird durch einen lebendigen Privatsektor mit verschiedenen großen Unternehmen aus allen Branchen erreicht. Die Förderung des Privatsektors ist eine der DfID-Armutssenkungs-Strategien; das Eigentum der CDC sieht sie als Beitrag dazu. Außerdem sollen die Unternehmen Verantwortung, betreffend Sozialem und Umweltverträglichkeit vor Ort übernehmen. „The corporate social responsibility

Ganz anders sieht die Länderstrategie aus, die sehr wohl – von außen geforderte – Limitationen aufweist: Das Department for International Development (DfID) gibt der CDC alle fünf Jahre neue Investitionsschwerpunkte vor. Die Strategie des Jahres 2004, 50 Prozent in Sub-Sahara Afrika und 70 Prozent in den ärmsten Ländern der Welt (definiert als Länder mit einem Bruttonationaleinkommen per Kopf von weniger als 1,75 US-Dollar in 2001) zu investieren, ist im Jahr 2008 ausgelaufen. Im selben Jahr wurden neue Ziele vorgegeben, die

approach of the past ten years does not go far enough. Supporting development is – and must be – a core part of what businesses do, not an altruistic add-on.”, meint der britische Entwicklungsminister Mike Foster (CDC 2008: 15). Erfolgreiche Entwicklung passiert laut CDC dann, wenn Arbeitsplätze geschaffen und der Staat von den Unternehmen Steuern lukrieren kann.

Ein Bericht der National Audit Office im Jahr 2008 hat ergeben, dass DfID und CDC zu wenige Informationen über den entwicklungspolitischen Einfluss ihrer Investitionen besitzen. Dieses Problem soll mit einer neuen Methode zur Messung des Einflusses verbessert werden, die finanzielle, ökonomische, soziale und Umweltwirkungen umfasst, sowie den Beitrag zur Entwicklung des Privatsektors untersucht (vgl. ebd. 2008: 15). Eine genauere Beschreibung findet sich im Kapitel Evaluierung, in dem auf die Ratingtools der DFI eingegangen wird.

4.2.1.3 Background des Personals

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

4.2.1.4 Nationale Exportförderung?

Bei der CDC spielt nationales Exportinteresse so gut wie keine Rolle – dies wird zumindest von allen offiziellen, wie auch den inoffiziellen InterviewpartnerInnen bestätigt. Die Bestrebungen für die eigene Institution eine möglichst hohe Rate of Return zu erwirtschaften sind aber in sehr hohem Maße vorhanden.

4.2.2 Hintergrund der Gründung

Vor dem Hintergrund des Nachkriegs-Großbritanniens wurde die CDC als „Colonial Development Corporation“ im Jahr 1948 gegründet. Massenarbeitslosigkeit und Hunger kennzeichneten zu jener Zeit das Land, dies brachte die sozialistische Regierung Attlee auf den Gedanken, die ökonomischen Ressourcen der verbleibenden britischen Kolonien besser zu nutzen. Wie in der über 200 Seiten starken (von ihr selbst herausgegeben) geschichtlichen Abhandlung über die CDC „Pioneering Development“ angemerkt wird, hatte die Regierung dies primär angedacht, damit die Kolonien profitieren. Einerseits, so die Idee, würde durch die Assistenz der CDC ihre ökonomische Entwicklung angekurbelt werden und sie daher weniger auf Förderungen aus dem Mutterland angewiesen sein, andererseits hätten die ressourcenreichen Kolonien das Potenzial, einen Beitrag zur Rohstoffherbeischaffung und Nahrungsmittelproduktion zu leisten. Die „Overseas Resources Bill“ wurde 1947 im Parlament diskutiert. Am 11. Februar 1948 gab King George VI. sein Royal Assent zur Etablierung der Colonial Development Corporation (vgl. Brain/Cable 2008: 9f.).

4.2.3 Gesetzliche Grundlage: Overseas Resources

Development Bill 1948

Das Gesetz legte den Grundstein für die Gründung der „Colonial Development Corporation charged with duties for securing development in colonial territories“ und für die Gründung der „Overseas Food Corporation charged with duties for securing the production of foodstuffs or other products in places outside the United Kingdom“ (UK Parliament 1948: 4). Die Colonial Development Corporation wurde „with a view to expansion of production, therein of foodstuffs an raw materials“ etabliert. Um ihre Aufgaben („investigation, formulation and carrying out of projects“) zu erreichen soll die Corporation die Etablierung von Organisationen oder Personen, die diese erfüllen können (entweder unter ihrer Kontrolle oder unabhängig), forcieren. Sie soll sich aus einem Chairman, einem Deputy Chairman und einigen anderen MitarbeiterInnen zusammensetzen (nicht weniger als vier, nicht mehr als zehn), die vom Staatssekretär ernannt werden (vgl. ebd. 1948: 5). Die Interessen der lokalen Bevölkerung sollen respektiert werden, dazu waren eigene Ausschüsse vorgesehen, die die CDC über die Umstände dieser informiert halten sollte. Ein neues Unternehmen durfte erst dann eta-

biert oder daran beteiligt werden, wenn die jeweilige Regierung konsultiert wurde (vgl. ebd. 7ff.).

Die britische Regierung hatte gemäß der gesetzlichen Grundlage 1948 noch wesentlich mehr Einflussmöglichkeiten: Um ihre Pflichten zu erfüllen war es der Corporation gestattet Kapital auszuborgen, jedoch nur nach der Absegnung des Staatssekretärs. Sie sollte Break-Even wirtschaften – „secure that their revenues are not less than sufficient to meet all sums properly chargeable to their revenue account“ und Überschüsse sollten nur Zwecken zugeführt werden, die das Ministerium mit dem Einverständnis des Finanzministeriums bewilligte. Am Ende eines jeden Geschäftsjahres sollte sie dem zuständigen Ministerium und beiden Häusern des Parlaments einen „full report“ über ihre Tätigkeit vorlegen (vgl. UK Parliament 1948: 7ff).

4.2.4 Entwicklung ab 1948

Die ersten Jahre der Colonial Development Corporation waren von einem „can-do“-Spirit und vollem Tatendrang gekennzeichnet. In den 1950er Jahren brachte der Vorsitzende Lord Reith eine neue Philosophie ein: „Doing Good without losing money“ – dieses Ideal hat die CDC über die Jahre verfolgt und daher immer versucht über den Break-Even-Punkt zu wirtschaften (vgl. Brain/Cable 2008: 3).

John Hilary (von der britischen NGO War on Want) hebt die „Kolonialrolle“ hervor: „It was set up originally in, it was a sort of colonial system that sort of came out of the post-imperial era and became the Commonwealth Development Cooperation.“ Damals wäre die CDC tatsächlich Teil des britischen Hilfsprogramms gewesen und hätte vor allem in ländlichen Gebieten investiert, so John Hilary. Die CDC war somit zu diesem Zeitpunkt noch lange kein Fund of Funds, sondern finanzierte Projekte direkt – beispielsweise den Bau von Brücken, Straßen oder Markthallen, sodass die Landwirte ihre Produkte leichter vertreiben konnten (vgl. JH).

Erst mit New Labour ab 1997 änderte sich die Auffassung der Regierung darüber, was die Rolle der CDC sein sollte. Eine Restrukturierung bzw. Privatisierung rückte immer weiter ins Zentrum der Diskussion und wurde von der Regierung stark forciert (vgl. JH). In der Policy Analyse wird angesprochen, dass eine Politisierung von Problemen nur

gelingen kann, wenn dem ein gesellschaftlicher Norm- und Wertewandel zu Grunde liegt. Zwar wurde die CDC nicht zu einem klassischen politischen Problem, das Andenken ihrer Privatisierung und die Umstrukturierung zur PLC aber im Rahmen der Privatisierungswelle der New Labour möglich, die dies als neue Norm vorgab. Das hatte zum einen vor allem ideologische Gründe, denn New Labour vertrat die Überzeugung, dass Privatisierungen viele Probleme lösen konnten. In diesen Jahren vollzog sich ein gesellschaftlicher Wertewandel, der es möglich machte, dass ökonomische Werte in den Lebensalltag vordringen konnten und Profitlogik über Sicherheit oder Tradition stellte. An vorderster Front trieb Clair Short, die zu dieser Zeit Entwicklungsministerin war, den Privatisierungsgedanken voran und nahm Weltbank und vor allem die IFC als Vorbilder für die neu zu strukturierende CDC. Großbritannien sollte also seine "eigene IFC" bekommen (vgl. JH).

Ein anderer Grund für die forcierte Privatisierung beruhte auf dem Kapital, dass die CDC benötigt hätte, um ihrem bisherigen Modell Rechnung tragen zu können. Dieses Geld hätte sich die CDC ausborgen müssen - als öffentliches Unternehmen hätten die Schulden zum Defizit der Regierung gezählt, was das Treasury Department vehement ablehnte und verhindern wollte. Der einzige Ausweg aus dieser Situation schien eine Privatisierung zu sein. Um ihr Ziel erreichen zu können, begann die CDC ab Ende der 1990er Jahre ihren Fokus stark auf Profitmaximierung zu legen – 25 Prozent Rendite und mehr waren gewünscht. Denn nur eine hohe Rendite würde garantieren einen geeigneten Investor zu bekommen (vgl. JH, RL).

4.2.5 Der Commonwealth Development Corporation Act 1999

Der Act aus dem Jahr 1999 transformierte die CDC von einem Statutory Body in eine Limited Liability Company, die mit diesem Schritt CDC Group plc nannte. Es wurde eine "registration under the Companies Act 1985" festgelegt (UK Parliament 1999). Zu jenem Zeitpunkt gehörten nach wie vor alle Anteile dem britischen Staat, aber es wurden durchwegs Anstrengungen unternommen, einen PartnerIn aus dem Privatsektor zu finden. Bis 2002 hatte die CDC aber damit keinen Erfolg, was dazu führte, dass das Konzept „CDC Capital Partners“ abgeschrieben wurde (Bracking 2008: 77ff). Die vollständige Privatisierung scheiterte, denn die Börsenkrise 2000/2001 nach dem Platzen der Dotcom-Blase bewirkte, dass kein adäquater Preis für die CDC erzielt hätte werden können (vgl. RB). Das neue Senior Management betrachtete

Investitionen in den Agrarsektor als minder interessant, weil sich daraus wenig Profit ziehen ließ. Der Anteil des Agrobusinesses am CDC-Gesamtportfolio fiel von 20 Prozent im Jahr 2000 auf nur fünf Prozent im Jahr 2005 (ein Beispiel dazu findet sich im Kapitel Externe Evaluierung/BBC) (Bracking 2008: 77ff).

Ab 2002 begann ein Projektteam Struktur und Funding der CDC neu zu überdenken. „This was to be based on a private equity model that was normal in the United States and Europe and to which CDC had inexorably been moving bit by bit in which the ownership and the management were separated” (Brain/Cable 2008: 190). Aus diesen Überlegungen resultierte eine völlig neue Struktur: Die CDC investiert seit 2004 nicht mehr direkt in Unternehmen, sondern bedient sich intermediären FondsmanagerInnen, dabei wählt sie jene aus, die am ehesten ihre Ziele verfolgen (vgl. National Audit Office 2008:41). DfID behielt die CDC im Eigentum, mit allen ihren bereits existierenden Investitionen, aber ein großer Teil wurde privatisiert und daraus ein neues Management-Unternehmen eingerichtet um die Investitionen zu managen und neue Fonds zu etablieren, in die auch andere investieren können: Actis. Globeleq und Aureos sind die Namen zweier anderer Fondsmanager, die bereits vor der Umstrukturierung gegründet wurden (vgl. Brain/Cable 2008: 190). Wurde das neue Modell 2004 mit diesen drei Fondsmanagern gestartet, so hat es sich als erfolgreich herausgestellt und im Laufe der darauf folgenden Jahre sind noch gut 60 andere dazugekommen (vgl. Brain/Cable 2008: 190). Mit Einführung dieses neuen Business Models haben sich auch die Aufgaben der CDC verändert. In den Zuständigkeitsbereich der Entwicklungsfinanzierungsinstitution fallen nun nur mehr: geeignete Fonds und FondsmanagerInnen auswählen, Due Dilligence Investigationen durchführen, gute Bedingungen aushandeln, den Fortschritt ihrer Investitionen in Beobachtung behalten und Exit-Strategien erstellen (Public Accounts Committee 2009: 7).

Richard Brooks vermutet, dass die Privatisierung auch dann passiert wäre, wenn New Labour nicht an die Macht gekommen wäre. Zum einen gab es schon in den frühen 90er Jahren Diskussionen über eine Privatisierung bzw. Bewegung in diese Richtung und es würde auch in das Programm der Konservativen passen. Die Unabhängigkeit der Privatisierungsbestrebungen, von der die Regierung dominierenden Partei, weist wieder darauf hin, dass ein allgemeiner gesellschaftlicher Wertewandel stattgefunden

hatte. Möglicherweise, so Brooks aber auch, hat New Labour die Privatisierung nur deshalb so ehrgeizig vorangetrieben, weil die Partei den Ruf hatte der Wirtschaft zu schaden und man dem entgegen wirken wollte – die Privatisierung der DEG war die allererste Privatisierung und ein Prestigeprojekt (vgl. RB).

Auch die realisierte Teilprivatisierung durch Ausgliederung des Privat-Investment-Arms stellte sich als durchaus kontrovers heraus, da auch sie bedeutete, dass eine eher strategische Perspektive auf Entwicklung abgelöst wurde von einer profitorientierten Perspektive. „The money doesn't go into the things they like to show pictures of. There aren't too many pictures in there [Annual Report, Anm.] that show hotels and golf courses and this kind of stuff – a lot of money goes into it.“ (RB). Ab diesem Zeitpunkt (2002) galt in der CDC das Credo 'je mehr Profit desto mehr entwicklungspolitischer Impact'. Zur selben Zeit wurde ein neuer Chief Executive engagiert – er kam von Goldman Sachs mit dem Auftrag die CDC von Debt Investment in Richtung Equity Investment zu pushen. (vgl. RB)

4.3 Exkurs: Agenda Setting im Arbeitsalltag von DEG und CDC

Im vorhergehenden Abschnitt wurden Agenda Setting und Formulierung in Bezug auf Gründung und Entwicklung der beiden Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen angesprochen, nun sollen diese beiden Phasen, die ganz am Beginn des Politikprozesses stehen, auf den Arbeitsalltag von DEG und CDC heruntergebrochen werden. Es soll kurz angesprochen werden welche Themen durch die Medien nach außen gelangen, warum dies nur so selten passiert und wie sich Konzepte über nationale Grenzen hinweg verbreiten.

Die öffentliche Diskussion von Problemen in den DFI folgt einem Policy Zyklus im Kleinen: So wird etwa ein Thema von den Medien aufs Tapet gebracht, das Problem bekommt politische Relevanz, es wird auf die Regierungsagenda gesetzt, debattiert und ein Lösungsvorschlag formuliert, der anschließend implementiert wird. Ein Beispiel dafür ist die Aufregung rund um die hohen Gehälter der MitarbeiterInnen in der leitenden CDC-Ebene (inhaltlich wird darauf genauer im Kapitel „Externe Evaluierung“ eingegangen). Die Medien und NGOs griffen dieses Thema auf und gaben somit

wahrscheinlich auch den Anstoß dazu, dass das Department for International Development (DfID) eine neue Gehälter-Policy vorgab. In der Policy Forschung spricht man von „externer Thematisierung“, also wenn ein Thema von nicht staatlichen Gruppen oder Organisationen in der Öffentlichkeit genug Aufmerksamkeit erregt um von staatlichen AkteurInnen als relevant angesehen zu werden – „das konventionelle liberale Lehrbuchmodell“ (vgl. Schneider/Janning 2006: 54).

4.3.1 Eigenschaften von Politikthemen

Die Gehälter-Diskussion löste in den britischen Medien hohe Wogen aus, das ist aber eines der wenigen Themen, die es auf die Agenda geschafft haben; die DEG ist in Deutschland kaum bekannt und wird wenig von NGOs und gar nicht von den Medien thematisiert. Ob ein gesellschaftliches Problem in die Öffentlichkeit gelangt und dort gehört wird, hängt auch von den Merkmalen des Politikthemas ab. Bei Schneider/Janning (2006) werden diesbezüglich sechs Punkte genannt.

- Konkretheit und Klarheit (Eindeutigkeit vs. Mehrdeutigkeit): Themen wie die hohen Managementgehälter schaffen es eher auf die Agenda, weil es sich um ein konkretes und klar abgegrenztes Problem handelt.
- Gesellschaftliche Relevanz (starke vs. marginale soziale Betroffenheit): Der/die britische und deutsche DurchschnittsbürgerIn fühlt sich tendenziell von Entwicklungspolitik nicht angesprochen, für viele ist es ein Randthema.
- Temporale Relevanz (absolut dringend vs. verschiebbar) und Novität (Routineangelegenheit vs. Novum): Die beiden Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen existieren schon seit mehreren Jahrzehnten. Organisations- und strukturinhärente Probleme bestehen somit seit langem und müssen nicht dringend auf die Agenda gesetzt werden – sie werden tendenziell eher als verschiebbar angesehen werden. Es hat sich gezeigt, dass die Untersuchungen der CDC auch durch „plötzliche“ Ereignisse ausgelöst wurden (Gehälterdiskussion, Ausgliederung von Actis). Generell ist festzustellen, dass nur zu einem sehr kleinen Anteil neuen Problemen Aufmerksamkeit geschenkt wird, denn politische AkteurInnen müssen sich mit sehr vielen unterschiedlichen Themen auseinandersetzen, also gleichzeitig an mehreren politischen Fronten kämpfen, und sind dabei oft an Fristen und Termine gebunden (Windhoff-Héritier 1987: 70 zit. in Schneider/Janning 2006: 53).

- Komplexität (einfach vs. komplex): Die Struktur und Aufgaben beider DFI sind sehr komplex und für Außenstehende kaum zu durchschauen.
- Wertgeladenheit (große vs. geringe symbolische Bedeutung): Entwicklungspolitik ist ein ideologisches Thema und kann sehr wertbeladene Diskussionen auslösen.

(vgl. Schneider/Janning 2006: 56)

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass weder CDC noch DEG die von Schneider/Janning diskutierten Kriterien gut genug erfüllen um regelmäßig an die politische Oberfläche dringen zu können (die Ausnahmen werden noch in den späteren Kapiteln ausführlicher diskutiert).

Auch das Konzept der Internationalen Politikdiffusion ist innerhalb des Policy Settings Thema. Dabei handelt es sich um die Ausbreitung von Konzepten und Ideen über nationale Grenzen hinweg, die von immer mehr Organisationen und Staaten inkorporiert werden. Ein Beispiel im Zusammenhang mit den DFI ist die Diffusion von bilateralen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen. Bestehen manche in Europa schon seit vielen Jahrzehnten (vgl. Gründung der CDC 1948, Etablierung der DEG 1962), so entstanden einige erst in den letzten Jahren (z.B. Norfund oder die erst 2008 gegründete österreichische Entwicklungsbank). In diesen Staaten wurde von unterschiedlichen AkteurInnen in die politische Arena eingebracht, dass eine solche Institution wünschenswert ist, weil auch andere Staaten eine besitzen (vgl. Schneider/Janning 2006: 54). Die European Development Finance Institutions (EDFI) wurden schon in der Einleitung vorgestellt.

4.4 Conclusio

Die Phasen Agenda Setting und Formulierung markieren den Beginn eines Policy Zyklus. In diesem Kapitel wurde die Entstehung der DFI und ihre Entwicklung im Laufe der Zeit geschildert. Nach der Entkolonialisierung vieler Länder des Südens gewann das Konzept der Entwicklungsbank in den westlichen Industriestaaten an Bedeutung. Im Jahr 1948 wurde die Colonial Development Corporation gegründet, 1962 die Deutsche Gesellschaft für wirtschaftliche Entwicklung/Entwicklungsgesellschaft (mit starkem Fokus auf die Förderung deutscher Unternehmen). Beide wurden seit damals massiven Veränderungen unterzogen, von denen sich die gravierendsten in den letzten

zehn Jahren ereigneten: So wechselte etwa die DEG 2001 ihren Eigentümer, die CDC gliederte 2002 ihren Direct-Investment-Arm aus und arbeitet nun nur mehr als „Fund of Funds“. Die von der britischen Regierung gewünschte vollständige Privatisierung, die auf einen gesellschaftlichen Wertewandel zurückgeht, scheiterte in Ermangelung eines/einer passenden Investors/Investorin.

Fehlendes Agenda Setting lässt sich im Arbeitsalltag der DFI gut beobachten. Im Exkurs auf den letzten Seiten des Kapitels wurde der Frage nachgegangen, wie und warum Probleme an die mediale Öffentlichkeit bzw. an die politische Oberfläche gelangen. Dies ist insofern relevant, als eine öffentliche Diskussion auch zur Reformulierung einzelner Aspekte der DFI führen könnte. Dabei zeigt sich ganz deutlich, warum dies nicht oft passiert: Die meisten Probleme erfüllen die von Schneider/Janning diskutierten Eigenschaften eines von den PolitikerInnen wahrgenommenen Politikthemas nicht (Konkretheit, Klarheit, Einfachheit, Temporale Relevanz, Gesellschaftliche Relevanz, Wertgeladenheit).

Agenda Setting und Formulierung allein ändern noch nichts am aktuellen Zustand, beheben nicht das identifizierte Problem oder schaffen nichts real Neues, entscheidend ist die Phase der Umsetzung. Wurde die Implementation in der Policy-Forschung lange Zeit vernachlässigt, so gewann sie ab den 1980er Jahren an Gewicht. In diesem Fall meint die Umsetzung der politischen Programme die Entwicklungsfinanzierungsinstitution selbst und ihre tägliche Arbeit – analog dazu soll in dieser stark empirisch fokussierten Arbeit der Implementationsphase zentraler Stellenwert eingeräumt werden, der sich auf den folgenden Seiten manifestiert.

5 Implementierung

Die Implementierungsphase wurde von Policy-ForscherInnen lange Zeit vernachlässigt und nimmt erst seit den 1980er Jahren eine zentrale Stellung in deren Analysen ein – so auch in dieser Arbeit, die Implementierung im Sinne der Umsetzung des politischen Programms „Entwicklungsfinanzierungsinstitution“, das einmal als Gesetz beschlossen wurde, beleuchtet.

Nach Blum/Schubert (2009: 123) ist Implementierung „die Phase, in der politische Absichten in messbare Taten umgesetzt werden“. Uns geht es um die Frage, wie sich der PSD-Ansatz in konkrete Policies umsetzt, oder genauer, wie Privatsektorentwicklung in der täglichen Praxis funktioniert. Eine wichtige Erkenntnis der Policy Analyse ist dabei, dass nicht alles, was der Staat beschließt auch (so) umgesetzt wird (vgl. ebd.); in diesem Zusammenhang ist die Frage interessant, ob es Unterschiede zwischen dem offiziellen Auftrag der bilateralen DFI und der tatsächlichen Förderpraxis gibt. Diese Analyse ermöglicht den Blick auf mögliche Umsetzungsprobleme und generell die Suche nach den Ursachen für Abweichungen zwischen dem geplanten und dem tatsächlichen Outcome. In diesem Zusammenhang scheint auch die Principle-Agent-Theorie sehr hilfreich zur Erklärung der Divergenzen (vgl. ebd.: 125): Zwischen der politischen Ebene und den DFI gibt es eine Informationsasymmetrie, die vom Agent (also der CDC oder der DEG) dazu genutzt werden kann, die politischen Programme den eigenen Zielen und Vorstellungen entsprechend umzusetzen, was dem Interesse (bzw. der Intention) des Principles (der Gesetzgebung, des Ministeriums) durchaus entgegenstehen oder es im Extremfall

sogar konterkarieren kann. Ob und inwieweit dies der Fall ist, soll eine der Fragestellungen dieses Kapitel sein.

Zwei Aspekte der Implementierung wurden für die vorliegende Analyse herausgegriffen: Erstens die Frage nach der Projektauswahl, also die Frage welche Kriterien die jeweilige DFI anwendet um Investitionsvorhaben auszusuchen. Interessant ist das vor allem im Hinblick darauf, ob die gewählte Methode die Erfüllung des politischen Auftrages gewährleisten kann. In die Beantwortung der Frage fließt auch ein, welche konkreten Vorgaben es für die Projektauswahl seitens der Ministerien gibt und ob diese umgesetzt werden. Im Zentrum steht dabei die Frage nach der entwicklungspolitischen Relevanz von Projekten, deren Beurteilung als das entwicklungspolitische Herz jeglicher DFI angesehen werden kann. Hier zeigt sich nicht nur der Erfolg der jeweiligen Institution, sondern vor allem auch ihre *empirische* (im Gegensatz zur offiziell verlautbarten) Definition davon, was entwicklungspolitischer Erfolg ist. Hier wird sich zeigen, dass es zwischen der deutschen DEG und der britischen CDC große Unterschiede gibt.

Der zweite Frageblock widmet sich dem Thema, wie die Beachtung der Interessen der verschiedenen Stakeholder in der Arbeit der DFI gewährleistet werden kann. Dieser Aspekt wird hier ausführlich behandelt, weil die erfolgreiche Umsetzung eines politischen Programms auch stark von der AkteurInnenkonstellation abhängt, also davon, wie die involvierten Personen und -gruppen interagieren und welchen Einfluss sie auf die Implementierung der Policies haben (vgl. Schneider/Janning 2003: 59). Die hier interessierende Frage ist vor allem die, welche formellen und informellen Beziehungen es zwischen der DEG und ihrem Shareholder sowie ausgewählten Stakeholdern gibt.

5.1 Projektauswahl: DEG

5.1.1 Definition der entwicklungspolitischen Relevanz

Bevor sinnvoll untersucht werden kann, nach welchen Kriterien die DEG ihre Projekte auswählt, muss geklärt werden vor welchem Hintergrund dies geschieht, insbesondere welche klar artikulierten und still mitschwingenden Annahmen bzw. Definitionen

bezüglich der entwicklungspolitischen Relevanz getroffen werden. Auf der Homepage der DEG ist dazu zu lesen:

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

Und weiter:

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

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

Zusammengefasst sieht die DEG ihren entwicklungspolitischen Auftrag dann als erfüllt, wenn – ganz dem Ansatz der Privatsektorentwicklung folgend – über die Förderung von Unternehmen das Wirtschaftswachstum stimuliert und diesen der Zugang zu Finanzmärkten erleichtert werden kann. Operationalisiert wird dieser Ansatz durch die Gleichsetzung von unternehmerischem Erfolg mit hohen entwicklungspolitischen

Effekten. Die Möglichkeit, dass es einen Trade-Off zwischen diesen beiden Größen geben oder dass ein erfolgreiches Unternehmen unter bestimmten Umständen sogar negative Effekte auf die gesamtgesellschaftliche Entwicklung haben könnte, wird in der DEG als nicht sehr relevant eingeschätzt. Unter dem Hinweis auf Erfahrungen aus der Geschäftstätigkeit der DEG vertritt die DFI die Meinung, dass

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

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

5.1.2 Grundlagen der Projektfinanzierung und allgemeine Investitionsbedingungen

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

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

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

5.1.3 Finanzprodukte

Die DEG bietet eine breite Palette an Finanzprodukten an, sodass für jedes Projekt ein passendes, maßgeschneidertes Paket geschnürt werden kann. Dieser Prozess kann je nach Projektvolumen eineN MitarbeiterIn auch mehrere Monate lang beanspruchen, was auch impliziert, dass die DEG keine „Finanzprodukte von der Stange“ anbietet

(vgl. IL); dennoch lassen sich einige Produktgruppen identifizieren. Im Allgemeinen reicht das Angebot von verschiedenen Typen der Beteiligung über Mezzanin-Finanzierungen bis hin zu unterschiedlichen Darlehensarten und Garantien. Vom Volumen her stellen Darlehen das wichtigste Finanzinstrument dar: hier machte das Neugeschäft im Jahr 2008 knapp 800 Millionen Euro aus, gegenüber rund 250 Millionen Euro an Mezzanin-Finanzierungen, etwa 160 Millionen Euro an Beteiligungen und ungefähr 30 Millionen Euro an Garantien (vgl. IL).

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

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

Insgesamt gesehen sind Beteiligungen deutlich riskanter als Darlehen, weshalb die DEG das Volumen jeder Beteiligung relativ gering hält (vgl. IL).

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

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

5.1.4 Sektorstrategie

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

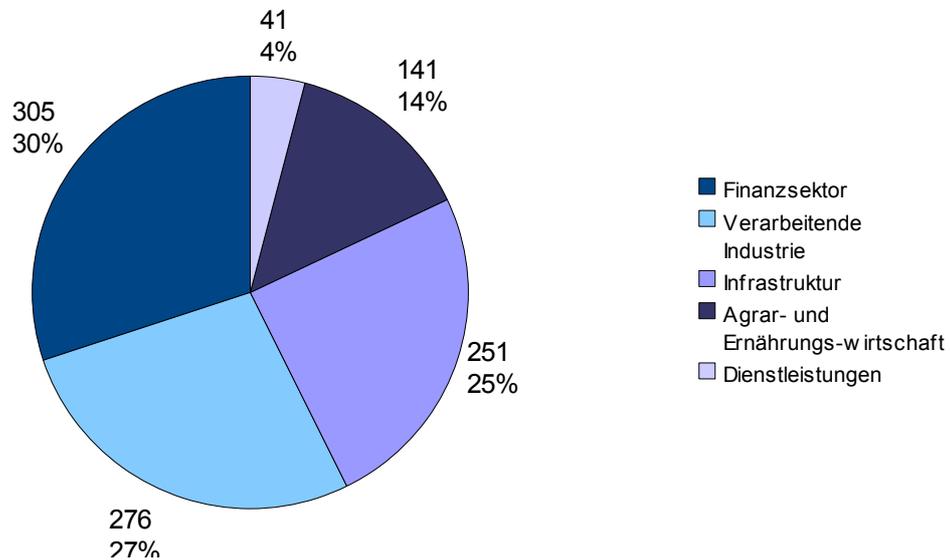
- Produktion oder Geschäftstätigkeiten, die Zwangsarbeit oder Kinderarbeit in Anspruch nehmen
- Produktion von oder Handel mit jedwedem Produkt oder jedwede Geschäftstätigkeit, die nach den Gesetzen oder Bestimmungen des Gastlandes oder nach internationalen Konventionen oder Verträgen rechtswidrig sind.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

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

Auch wenn sich keine klar formulierte Sektorstrategie ergibt, so gibt ein Blick auf die Aufteilung des Neugeschäfts nach Sektoren Auskunft darüber, in welchen Bereichen sich die DEG besonders engagiert. Wie Abbildung 11 zeigt macht der Finanzsektor volumsmäßig mit 305 Millionen Euro (etwa 30%) den größten Teil des Neugeschäftes 2009 aus, gefolgt von der verarbeitenden Industrie (276 Millionen Euro bzw 27%), dem Infrastrukturbereich (251 Millionen Euro bzw. 25%), der Agrarwirtschaft (141 Millionen

Euro bzw. 14%) und schließlich dem Dienstleistungsbereich (41 Millionen Euro bzw. 4%).

Abbildung 11: Neugeschäft 2009 nach Sektoren (in Millionen Euro und %). Quelle: Eigene Darstellung nach DEG: web



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

Insgesamt lässt sich somit ein unausgesprochener Fokus auf den Finanzsektor erkennen, wenn seine Bedeutung im Vergleich zu den letzten Jahren auch zurückgegangen ist⁸. Woraus sich dieser Schwerpunkt ergibt, ist unklar – die Entscheidung, ob ein Projekt von der DEG (mit)finanziert wird oder nicht, hängt jedoch offensichtlich nicht davon ab, welchem Sektor es zugerechnet werden kann. Kritisch

⁸ Betont werden soll in diesem Zusammenhang aber, dass es sich hier um eine volumsmäßige Betrachtung handelt; über die Anzahl der Projekte in den jeweiligen Sektoren liegen den AutorInnen keine Informationen vor.

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

5.1.5 Länderstrategie

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

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

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

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

Auch an der Auswahl der Projektländer gibt es Kritik: So fällt auf, dass China und Indien ganz oben auf der Liste der FinanzierungsempfängerInnen stehen – zwei Länder, die mit anhaltenden überdurchschnittlichen Wachstumsraten als große Zukunftsmärkte gelten und InvestorInnen aus aller Welt anziehen. Dass die DEG hier noch eine subsidiäre Rolle spielen kann, erscheint zweifelhaft. In der DEG rechtfertigt man sich mit dem Argument, dass in Indien und China trotzdem noch viele Menschen (teilweise weit) unter der Armutsgrenze leben und sich auch ausländische InvestorInnen nur auf bestimmte Regionen der Länder konzentrieren würden (vgl. IL).

5.1.6 Im Dienst der deutschen Wirtschaft?

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

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

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

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

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

Entwicklungsfinanzierung verstärkt mit Außenwirtschaftsförderung Hand in Hand gehen solle (vgl. MS).

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

5.1.7 Die Projektauswahl

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

5.1.7.1 Das Geschäftspolitische Projektrating (GPR)

Da die DEG nun offensichtlich weder bestimmte Länder noch bestimmte Sektoren präferiert, stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien ein Projekt sonst ausgewählt wird. Die DEG hat zu diesem Zweck ein Ratingtool entwickelt, mit dessen Hilfe potentielle Projekte nach unterschiedlichen Kriterien bewertet werden können. Das Tool wird aber nicht nur zur Projektauswahl („GPR ex ante“) sondern auch zum Projektmonitoring („GPR ex post“) verwendet. Um einen guten Überblick zu bewahren, werden im Folgenden – wo dies sinnvoll ist – beide Aspekte gemeinsam behandelt; in späteren Zusammenhängen – insbesondere im Kapitel über Interne Evaluierung – erfolgen dann nur noch Ergänzungen zur ex-post Anwendung.

Im Jahr 2002 führte die DEG mit dem Geschäftspolitischen Projektrating (GPR) nach zweijähriger Testlaufzeit ein eigenes Evaluierungsinstrument ein, mit dessen Hilfe auf Basis einer Nutz-Wert-Analyse Punkte in verschiedenen Kategorien („Messlatten“) vergeben werden. Ein Indexverfahren ermöglicht darauf aufbauend die Ableitung einer Bewertung mit Noten von 1 bis 6 (siehe dazu im Detail weiter unten). Bei der

Entwicklung des Ratingtools flossen sowohl wissenschaftliche Kriterien als auch Erfahrungen aus der Praxis der Entwicklungsfinanzierung ein, sodass das fertige GPR eine Kompromisslösung darstellt – „um die Kunden- und Mitarbeiterakzeptanz zu sichern und den Zeitaufwand bzw. die Bearbeitungskosten in vertretbarem Rahmen zu halten“, wie Thomas Koch (2007a: 12), der geistige Vater des Instruments und Leiter der Abteilung Volkswirtschaft/Entwicklungspolitik der DEG, schreibt. Das GPR entstand zeitlich vor dem DOTS-System der IFC, das heute neben dem GPR als Modell für die Branche gilt; auf die Frage nach welchem Vorbild dann die DEG ihr Ratingtool entwickelte, antwortete Koch, es handle sich dabei um eine innovative Eigenentwicklung, die auf dem Konzept der Nutzwertanalyse basiert (vgl. TK). Die auf einen möglichen Prozess internationaler Politikdiffusion abzielende Frage danach, ob man Vorbilder oder Anregungen bei anderen DFI gefunden hätte, wurde jedenfalls nahezu empört verneint.

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

Doch nicht nur bei der Veröffentlichung ihrer Evaluierungsergebnisse, auch bei der Bereitstellung von Informationen zum Ratingtool selbst, gibt sich die DEG sehr zurückhaltend. Eine 12-seitige Kurzdarstellung des GPR wird auf der Homepage zur Verfügung gestellt, etwas genauer beschreibt Koch (2007a) das Tool in einem Artikel, der in der Zeitschrift für Evaluation erschienen ist und einzelne weitere Hinweise finden sich auch in anderen Publikationen der DEG – aber eine genaue Beschreibung der einzelnen Messwerte fehlt. Auch im Rahmen unserer Feldforschung war es uns nicht möglich, genaue Details über die Ausgestaltung des Tools zu erfahren. Dies hat wohl

damit zu tun, dass die DEG das GPR an andere DFI sowie an weitere interessierte Organisationen (das Tool ist in seiner Struktur gut an geänderte Bedürfnisse anpassbar) weiterverkauft. Zweifelslos führt diese Praxis jedoch zu nicht unerheblichen Transparenzproblemen, da nicht vollkommen nachvollzogen werden kann, nach welchen Kriterien die DEG ihre Projekte auswählt und bewertet. Symptomatisch hierfür ist, dass keine der befragten zivilgesellschaftlichen Organisationen eine Einschätzung über das Ratingtool liefern und damit in einem weiteren Schritt auch den „entwicklungspolitischen Mehrwert“ der DEG bewerten konnte.

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

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

Eine Evaluierung mit dem GPR basiert auf einer großen Menge empirischer Daten, die in Excel und SAP verarbeitet werden. Den MitarbeiterInnen steht dafür ein BenutzerInnenhandbuch zur Verfügung (vgl. SB). Im ex ante Einsatz des GPR füllt die zuständige Regionalabteilung auf Grundlage der vorliegenden Daten eines Projektantrages das (digital verfügbare) ex ante Formular aus. Die zuständige Sektorabteilung füllt ein zweites ex ante Formular im Rahmen der Projektprüfung aus; hier sind KundInnenbefragungen oder besondere Erhebungen möglich (vgl. DEG 2009c: 5). Der/die ProjektmanagerIn leitet die Bewertung dann an die Abteilungen Volkswirtschaft/Entwicklungspolitik (für die entwicklungspolitischen Aspekte) und die Kreditabteilung (für die betriebswirtschaftlichen Aspekte), die beide organisatorisch als Stabstellen verankert sind, weiter. Die Rolle der Stabsabteilung Volkswirtschaft/Entwicklungspolitik ist insofern besonders hervorzuheben, als dass

diese nun für die Qualitätsprüfung der GPR zuständig ist. Dafür werden stichprobenartige Kontrollen der Einhaltung der Testatpflicht sowie der Plausibilität der Annahmen, die den qualitativen entwicklungspolitischen Einschätzungen zu Grunde liegen, vorgenommen (vgl. Michaelowa 2009: 156). Nach dieser Überprüfung und gegebenenfalls einer Überarbeitung wird das GPR von der Abteilung Volkswirtschaft/Entwicklungspolitik schließlich freigegeben (vgl. DEG 2009c: 5).

5.1.7.2 Rolle externer ExpertInnen

Das GPR wird prinzipiell rein intern erstellt – wie beschrieben durch Regional- bzw. Sektorabteilung oder Bestandsmanagement sowie durch die Stabsabteilung Volkswirtschaft/Entwicklung und die Kreditabteilung. Hierfür ist keine planmäßige Mitarbeit externer ExpertInnen vorgesehen; die zuständige Fach- oder Stabsabteilung kann aber aus eigenem Ermessen entscheiden, für die Erstellung des GPR externe GutachterInnen hinzuzuziehen wenn besonderer Informationsbedarf, insbesondere hinsichtlich technischer, umweltbezogener oder sozialer Effekte festgestellt wird. Auch die Abteilung „Umwelt/Nachhaltige Entwicklung“, die zu jedem Projekt eine Stellungnahme abgibt, holt immer wieder Einschätzungen von außen ein. Es gibt jedoch keine institutionalisierten Regelungen bezüglich des Einsatzes oder der Auswahl dieser externen ExpertInnen und die endgültige Erstellung des GPR erfolgt niemals durch die hinzugezogenen externen ExpertInnen, sondern immer durch MitarbeiterInnen der DEG (vgl. Michaelowa 2009: 150;160f). Des Weiteren soll nicht unerwähnt bleiben, dass die eigentlichen AdressatInnen der Arbeit der DEG, i.e. die Bevölkerung vor Ort, normalerweise nicht in die Projektbewertung miteinbezogen werden und an keiner Stelle des Bewertungsprozesses systematisch nach ihren Erfahrungen befragt werden (vgl. ebd.: 163). Auch die Projekt- und InvestitionspartnerInnen, die von der DEG ebenfalls ausdrücklich als Stakeholder angesehen werden, haben im Bewertungsprozess nur die Rolle von AuskunftgeberInnen und werden nicht als „Nutzer der Serviceleistung Evaluation“ (ebd.: 167) weitergehend in die GPR-Erstellung und Projektbewertung miteinbezogen.

5.1.7.3 Aufbau

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

- Langfristige Rentabilität des Projektes
- Entwicklungspolitische Effekte/Nachhaltigkeit

- Besondere Rolle der DEG
- Eigenkapitalverzinsung der DEG

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

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

Tabelle 3: Bewertungsschema des GPR. Quelle: DEG 2009c: 3

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

Effekten, die als besonders wichtig eingestuft werden (Beispiel: Einhaltung von Umweltvorschriften) (vgl. Koch 2007a: 16).

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

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

5.1.7.4 Die Messlatten

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

Messlatte 1: Langfristige Rentabilität des Projektes

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

Messlatte 2: Entwicklungspolitischer Effekt/Nachhaltigkeit

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

wird, dass von der Förderung des Unternehmertums bzw. des Wirtschaftswachstums positive Entwicklungseffekte auf die gesamte Bevölkerung ausgehen.

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

Produktive Unternehmen

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

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

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

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

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

Summe

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

Das ergibt für die Beispielrechnung eine Bewertung von 6 Indexpunkten.

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

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

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

Finanzsektorprojekte

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

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

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

ein Ansatz, der mit dem Rational der Privatsektorentwicklung durchaus gut vereinbar ist, aus entwicklungspolitischer Perspektive aber hinterfragt werden muss.

Infrastrukturprojekte

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

Private-Equity-Fonds

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

Messlatte 3: Besondere Rolle der DEG

Im Rahmen dieser Messlatte wird bewertet, ob „die DEG im jeweiligen Projekt ihrer Rolle als entwicklungspolitisches Finanzierungs- und Beratungsinstitut gerecht wird“ (DEG 2009c: 2). Die 100 in dieser Kategorie zu vergebenden Punkte teilen sich wie folgt auf fünf Unterkategorien auf (vgl. Koch 2007a: 15):

Strategisches Geschäftsfeld	20 Punkte
-----------------------------	-----------

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

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

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

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

Der Rest der zu vergebenden Punkte teilt sich gleichmäßig auf die Kategorien „Mobilisierung von Drittkapital“, „Beratung“ und „Geländerfunktion/Krisenfinanzierer“ auf. Ein Projekt erhält dann eine gute Bewertung, wenn „aktiv zusätzliche Drittmittel für ein Projektunternehmen mobilisiert [werden können] (z.B. Arrangierung einer Parallelförderung in einem Finanzierungspaket)“ (DEG 2009c: 2). Das umfasst auch

die Frage, ob die DEG die Rolle einer Pionierin oder Signalgeberin einnehmen kann, d.h. anderen potenziellen InvestorInnen zeigen kann, dass es möglich ist in einer bestimmten Region gewinnbringend zu investieren (vgl. IL). Konkret gibt es Punkte für jeden der folgenden Sachverhalte (vgl. Braun 2005: 36): Für Mobilisierung von Fördermitteln, vereinbarter Parallelfianzierung und für Syndizierung⁹.

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

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

Messlatte 4: Eigenkapitalverzinsung der DEG

Da die DEG prinzipiell keine Kapitalzuschüsse von außen erhält, sondern mit ihrem eigenen Kapital arbeitet, muss sie durch die finanzierten Projekte eine angemessene Eigenkapitalverzinsung erreichen. Für ihre Berechnung wird berücksichtigt, wie hoch die internen Kosten (etwa Wertberichtigungen für Projekt- und Länderrisiko und Portfolio-Monitoring/Betreuungskosten) im Verhältnis zum eingesetzten Eigenkapital

⁹ „Der Begriff „Syndizierung“ oder auch „Syndikation“ (kurz: Syndikat) findet im Finanzwesen bei der Vergabe von Großkrediten eine Anwendung. Hierbei geht es speziell um die Bildung eines Bankenkonsortiums zur Vergabe von größeren Darlehen, sogenannte syndizierte Kredite oder auch Konsortialkredite“ (Finanz-Lexikon)

sind (vgl. Koch 2007a: 14). Die errechnete Eigenkapitalverzinsung wird sodann mit Schwellenwerten verglichen, wobei eine Inflation von 2% angenommen wird (vgl. DEG 2009c: 3):

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

Diese Messlatte stellt somit eine rein finanzwirtschaftliche Kennzahl dar.

5.1.8 Bewertung des Ratingsystems

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

Die größte Stärke des Ratingtools ist wohl seine Breite: In die Bewertung fließen zahlreiche Faktoren aus unterschiedlichen projektrelevanten Bereichen ein, sodass es möglich wird, die Interessen unterschiedlicher Stakeholder (etwa die der lokalen Bevölkerung, der Beschäftigten des Projektunternehmens, von Frauen, von Natur/Umwelt...) zu berücksichtigen. Je nach Projekttyp werden diese Interessen dabei explizit abgefragt oder fließen zumindest in die Plausibilitätsüberlegungen zum Beitrag zur Erfüllung der MDGs ein. Diese Institutionalisierung eines weiten Konzeptes der entwicklungspolitischen Effekte ist zweifelsohne also positiv zu bewerten, wengleich es in der konkreten Umsetzung durchaus Kritikpunkte gibt.

Ein weiterer Vorteil des GPR ist, dass das Konzept durch seine Anpassungsfähigkeit viele Anwendungsmöglichkeiten hat und so Projekte vergleichbar macht, die sich stark

unterscheiden – etwa im Projekttyp, im Zielland oder -sektor oder in der Laufzeit. Die Ergebnisse des Vergleiches können dann für Lernprozesse verwendet werden, etwa indem systematische Schwächen in bestimmten Bereichen aufgedeckt werden können und Erfahrungen in neuen Projekten genutzt werden können. Des Weiteren ermöglicht das GPR die mehrfache Evaluierung eines Projektes im Zeitablauf, sodass beispielsweise ungewollte Entwicklungen frühzeitig erkannt und abgefangen werden können.

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

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

Aus entwicklungspolitischer Perspektive lässt sich kritisieren, dass von den 500 maximal zu erreichenden Punkten nur bis zu 150 direkt aus der Messlatte „Entwicklungspolitische Effekte/Nachhaltigkeit“ generiert werden können, wobei die Unterkategorien, in denen Punkte vergeben werden, weder immer klar noch immer zufriedenstellend sind; naturgemäß ist hier eine sehr starke Ausrichtung am Private Sector Development-Ansatz zu bemerken, der etwa die Verbreitung des Finanzsektors

oder Beschäftigungseffekte an sich schon als entwicklungspolitischen Erfolge sieht, ohne im Einzelfall nach den tatsächlichen Wirkungen auf die Gesellschaft bzw. die genaue Struktur und Ausgestaltung dieser Effekte zu fragen. Aus Sicht des PSD-Ansatzes kann auch die Messlatte „Besondere Rolle der DEG“ mit bis zu 100 Punkten zu den entwicklungspolitischen Effekten hinzugezählt werden, da dadurch neue Finanzierungsmöglichkeiten für regionale Unternehmen geschaffen werden. Doch selbst wenn man diese beiden Kategorien aufsummiert, kann ein Projekt hier maximal die Hälfte der erzielbaren Punkte erreichen; es besteht also durchaus die Möglichkeit, dass ein Projekt in diesen beiden Kategorien gerade noch über die notwendigen Schwellenwerte kommt, insgesamt aber als sehr gutes Projekt abschneidet. Das kann nicht im Interesse des entwicklungspolitischen Auftrages liegen. Abschwächend soll jedoch festgehalten werden, dass die DEG für alle Projekte neben der Gesamtnote die EPOL-Note errechnet, sodass der geschätzte entwicklungspolitische Effekt für jedes Projekt bekannt sein sollte.

Eine weitere Kritik bezieht sich auf die Scheinobjektivität des Ratingtools: Das komplexe Punktesystem erweckt in einer Welt, in der quantitative Methoden oftmals als Qualitätskriterium angesehen werden, den Eindruck die Realität glaubhaft und gut messbar abbilden zu können. Die Punktevergabe und die anschließende Benotung scheinen oftmals objektiver als eine rein verbale qualitative Beschreibung eines Projekts und der Anspruch einen Vergleich zu ermöglichen erscheint attraktiv. Fraglich ist jedoch, ob das GPR hier halten kann, was es verspricht – denn ein quantitatives Ergebnis ist immer nur so gut wie die Daten auf denen es basiert. Solange nicht gut sichergestellt werden kann, dass die Punktevergabe in den einzelnen Kategorien *objektiv* erfolgt (d.h. solange es beispielsweise keine eindeutigen und allgemein anerkannten Kriterien dafür gibt, ob ein Projekt als frauenrelevant eingestuft werden kann und wenn ja, in welchem Ausmaß), solange bleibt das Gesamtpunkteergebnis nur die Summe mehr oder weniger fundierter Vermutungen. Dass hinter einem bestimmten Bewertungsschema durchaus auch bestimmte Interessen stehen können wird bei einer häufig als objektiv betrachteten zahlenbasierten Beurteilung allzu leicht übersehen.

Aus organisatorischer Sicht kann noch eine weitere Schwäche des Ratingtools genannt werden: So entstehen durch die vielen Teilfragen sehr hohe Erhebungskosten – zumindest wenn diese gewissenhaft beantwortet werden sollen. Aus

ressourcenökonomischen Gründen ist der Anreiz groß, an den Erhebungskosten zu sparen, was die Qualität des Ergebnisses negativ beeinflusst. Sind die Fragen erst einmal alle beantwortet, so ergibt sich weiters das Problem, dass das „Datenmeer“ den Blick aufs Ganze möglicherweise eher erschwert als erleichtert – man sieht sprichwörtlich gesagt den Wald vor lauter Bäumen nicht mehr.

5.2 Projektauswahl in der CDC

5.2.1 Definition der entwicklungspolitischen Relevanz

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

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

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

Diese Ausrichtung der CDC spiegelt einen generellen Fokuswechsel innerhalb der britischen offiziellen Entwicklungshilfe wider, weg von Armutsreduktion hin zu Förderung des Wirtschaftswachstums. Die (bekannte) Idee ist, dass Wirtschaftswachstum durch trickle-down Effekte ohnehin zu einer Reduktion von Armut

führt, und dass diese marktinduzierte Armutsreduktion nachhaltiger ist als eine von staatlicher Seite geförderte. Somit wird klar, warum „wealth creation“ (Wohlstandgenerierung) um das Jahr 2004 zu einem zentralen Begriff in der Arbeit der CDC wurde.

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

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

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

Interessant ist die Spannung, die sich zwischen entwicklungspolitischem Effekt und Rentabilität unweigerlich aufbaut. Besonders deutlich zeigt sich das darin, dass die von der CDC (mit)finanzierten Fonds stets InvestorInnen aus dem Privatsektor anziehen wollen, die tatsächlich hauptsächlich auf eine gute Rendite aus sind. Aus diesem Grund haben sich sehr viele dieser Fonds (nach Angaben Public Accounts Committee (2009: 7) 40 an der Zahl) in „Steuerparadiesen“ niedergelassen, haben also ihren Firmensitz dort eingerichtet, wo die Steuerleistung möglichst minimiert werden kann (vgl. RB). So entsteht die paradoxe Situation, dass mehr Fonds in Steuerparadiesen sitzen als in Entwicklungsländern. Aus entwicklungsökonomischer Perspektive kann gesagt werden, dass durch derartige Praktiken wertvolle Mittel aus Ländern abgezogen werden, in denen die Regierungen das Geld dringend gebrauchen könnten. So schätzt die NGO Tax Justice Network, dass den ärmsten Ländern durch die Existenz von Steueroasen jährlich 50 Milliarden Pfund verloren gehen (vgl. Brooks in Private Eye 1201/2008). Aus Sicht der CDC ist dieses Verhalten jedoch komplett unproblematisch und von der Öffentlichkeit nur missverstanden, da keinE privateR InvestorIn in CDC-Fonds investieren würde, wenn diese nicht „effizient“ seien (vgl. RL). Zudem sei die

Wahl des Standortes, wenn dieser nach Gesichtspunkten einer möglichst hohen Steuerleistung zum Wohle der Regierung erfolgen würde, unfair gegenüber den anderen Ländern, in die der Fonds investiert. Das Steueraufkommen der Regierungen würde sowieso durch die gewinnbringenden privaten Unternehmen gewährleistet und nicht durch die Partnerfonds selbst. Es ist jedoch schwer nachzuweisen, ob die Fonds der CDC tatsächlich versuchen, Steuerzahlungen zu vermeiden; ein Blick in die (verfügbaren) Bilanzen zeigt aber zumindest, dass die Steuerleistungen generell gering sind (vgl. RB).

Infokasten: Steuerparadiese

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

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

5.2.2 Allgemeine Investitionsbedingungen und Finanzprodukte

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

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

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

Zur Zeit (i.e. seit der Umstrukturierung im Jahr 2004) bietet die CDC nur ein einziges Produkt an: sie investiert in Equityfonds, d.h. sie stattet Fonds mit Kapital aus, das diese dann in einzelne Unternehmen investieren (vgl. CDC: web). Es gibt jedoch Überlegungen, den Debt-Bereich auszubauen, also wieder direkt oder indirekt Kredite zu vergeben. Dies hat mehrere Gründe: Erstens wird hier Bedarf seitens der Unternehmen in Entwicklungsländern geortet (vgl. RL). Zweitens tätigt die CDC pro Jahr Neuinvestitionen im Umfang von etwa 1 Milliarde US-Dollar, von denen laut Investment Policy 50%, also 500 Millionen, nach Subsahara-Afrika gehen müssen (siehe dazu unten). Innerhalb der CDC wird daran gezweifelt, ob es sinnvoll ist, diesen ganzen Betrag nur in Private Equity zu veranlagen, da es in dieser Region nicht viele Private Equity Funds gibt und die CDC sonst eine zu dominierende Rolle spielen würde (vgl. SJ); im Resultat kann die CDC nicht all ihre Mittel investieren, sodass sie über einen hohen ungenutzten Kassenbestand verfügt (vgl. Public Accounts Committee

2009: 12). Angedacht ist daher, etwa ein Fünftel der jährlichen Investitionssumme als Kredite zu vergeben. Dies hätte drittens auch den Vorteil, dass die CDC ihr Portfolio diversifizieren kann, und dass Debt in der Regel einen weniger volatilen Cashflow mit sich bringt (vgl. RL). Allerdings möchte die CDC auch in diesem Fall ihre Intermediärsrolle behalten, denn eine direkte Kreditvergabe setzt eine hohe MitarbeiterInnenzahl im Feld voraus (vgl. Public Accounts Committee 2009: 12); denkbar wäre daher beispielsweise eine Kooperation mit Banken, in der diesen Kreditlinien für Unternehmenskredite zur Verfügung gestellt werden könnten. In dieser Sache gibt es auch schon Gespräche mit zwei bis drei großen Banken in Subsahara-Afrika (vgl. RL). Sollte sich auf diese Art keine Lösung ergeben, besteht die Möglichkeit, dass das DfID Teile des hohen Kassenbestandes der CDC abzieht und damit selbst einschlägige Projekte betreut (vgl. Public Accounts Committee 2009: 12).

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

5.2.3 Sektor- und Länderstrategie

Bei der Auswahl von Investitionsprojekten hat die CDC keinerlei Präferenzen bezüglich der Wirtschaftssektoren. Ziel ist vielmehr ein ausgewogenes Portfolio, um der Annahme gerecht zu werden, dass eine Wirtschaft zum Wachstum erfolgreiche Unternehmen in allen Sektoren braucht: „We believe in investing in a broad range of sectors, because we believe that economies in order to grow and thrive need a balanced economy, you need businesses in all sectors“ (SJ).

Anders ist die Situation bei der Auswahl der Zielländer. Zwar gibt es keine Vorgaben bezüglich der konkreten Länder, wohl aber bezüglich der Ländergruppen, in die investiert werden soll. Hier gibt es vom britischen Entwicklungsministerium DfID

Vorgaben: Vor 2008 mussten 70% der Gelder der CDC in Low-Income-Countries (lt. Weltbank-Definition) und 50% nach Subsahara-Afrika fließen, seit 2008 liegen die Zielwerte bei 75% bzw. 50% (vgl. SJ). Diese Regel wurde eingeführt, weil DfID der Meinung ist, dass die staatliche Förderung des Privatsektors in Emerging Markets nicht mehr so wichtig ist, weil dort die Märkte schon relativ gut funktionieren und ausreichend private InvestorInnen anziehen (vgl. RL). Das Portfolio der Bank sieht allerdings noch anders aus, bedingt durch die lange Laufzeit der Investitionen. Die neue CDC hat das „alte“ Portfolio von (vor der Restrukturierung) 2004 geerbt und die Änderung von 75% auf 70% betrifft nur Neuinvestitionen (vgl. SJ).

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

5.2.4 Projektauswahl

Die Auswahl der konkreten Länder ist nebensächlich; primär werden FondsmanagerInnen gesucht, die in den Zielländern operieren (vgl. SJ). Die CDC spricht zwar von einem standardisierten Screening Prozess zur Auswahl dieser FondsmanagerInnen, dieser erscheint allerdings sehr vage. Kriterien sind etwa bisherige (finanzielle) Erfolge oder Erfahrungen der CDC mit konkreten Personen; bevor die CDC eine Kooperation mit neuen FondsmanagerInnen eingeht, geht der Vorschlag durch mehrere interne Instanzen (vgl. SJ). Insgesamt erfolgt die Auswahl

neuer Projekte somit viel stärker auf der Basis von qualitativen Bewertungen als auf quantitativen Ratings. Das Hauptkriterium für ein Investment in einen Fonds ist der kommerzielle Profit, der aus dieser Investition zu erwarten ist. Als Grund für diese Prioritätensetzung wird die Aufgabe der Bank genannt, die jeweiligen Länder für privates Kapital attraktiv zu machen – dies geschieht nur, wenn die finanziellen Ergebnisse stimmen (vgl. RL). Erst wenn dies zu erwarten ist, wird zweitens (!) der Investmentcode wichtig, also ob sich die ManagerInnen an die ESG-Praktiken halten etc. (vgl. SJ). Das nachfolgende Zitat aus einem Interview soll diese Politik verdeutlichen:

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

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

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

5.2.5 Im Dienst der britischen Wirtschaft?

Die Frage, ob die CDC lediglich ein Instrument der versteckten Außenwirtschaftsförderung ist, lässt sich nach dieser Analyse der

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

5.3 Fonds – Investitionen in Entwicklung?

Die CDC und (wenn auch in viel geringerem Maße) die DEG lenken mit dem Argument so Entwicklung zu fördern, staatliche Gelder in oftmals kommerziell organisierte Fonds. Auffällig ist, dass dieser Geschäftsbereich vergleichsweise sehr gewinnträchtig ist und, einer gewissen Vorreiterrolle von IFC und ADB folgend, immer mehr DFI in diesem Bereich tätig werden (vgl. PW). Dieser Abschnitt widmet sich überblicksmäßig der Frage, wie diese Praxis aus entwicklungspolitischer Sicht bewertet werden kann; eine tiefere Analyse erscheint zwar notwendig, kann im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht geleistet werden.

Zwei Argumente lassen sich jedenfalls für Investitionen in Fonds anführen: zum einen werden so neue Finanzinstitutionen geschaffen, was zu einer Verbreiterung des Finanzsektors führt und damit alternative Finanzierungsmethoden für lokale InvestorInnen eröffnet (vgl. PW). Zweitens bietet die Bündelung von Finanzierungstätigkeiten in einem Fonds die Möglichkeit, gerade kleinere Projekte zu fördern, denen sich die Mutterorganisationen (etwa DEG oder CDC) aus ressourcenökonomischen Gründen nicht widmen können; auch aus dieser Sicht können Fonds zur Verbreiterung des Finanzsektors beitragen (vgl. PW). Beides kann

insofern als entwicklungspolitisch sinnvoll gewertet werden, da in der Literatur schon seit längerer Zeit weitgehend Einigkeit darüber besteht, dass ein *funktionierender* Finanzsektor Voraussetzung für selbstbestimmte Entwicklung ist (vgl. Todaro/Smith 2006: 741ff). Wenn das Entwicklungsziel überhaupt nur lautet, möglichst viele Gelder in einem bestimmten Land effizient zu investieren, stellen Fonds wohl tatsächlich ein geeignetes Instrument dar.

Eine Verbreiterung des Finanzsektors kann jedoch zwar als notwendige, keinesfalls aber als ausreichende Bedingung für wirtschaftliche und soziale Entwicklung gesehen werden. Ein Fonds, der seine Investitionen ungeachtet jeglicher Sozial- oder Umweltstandards tätigt, kann sogar negative Auswirkungen auf die Gesellschaft haben; auch ob die einzelnen Fonds dann tatsächlich regionalen KleininvestorInnen Zugang zu Finanzmitteln bieten oder nur nach Rendite-Gesichtspunkten wirtschaften (was große Projekte mit höherer Besicherung und etablierten Organisationsstrukturen tendenziell bevorzugt) macht aus entwicklungspolitischer Perspektive einen großen Unterschied.

Eine weitere grundsätzliche Kritik an Investitionen in Fonds betrifft die fehlende Kontrolle seitens der Muttergesellschaft: so wird der Überblick darüber, wo die eingesetzten Gelder konkret hin fließen, „extrem problematisch“ (UH), da die Auswahl der einzelnen Investitionsprojekte nicht mehr durch die Muttergesellschaft, sondern durch die FondsmanagerInnen passiert¹⁰. Gerade wenn die DFI rechnerisch nur einen geringen Teil der empfangenden Unternehmen hält (beispielsweise indem sie 10% an einem Fonds hält, der zu 5% am Eigenkapital eines Unternehmens beteiligt ist) stellt sich die Frage, wie sie überhaupt sicherstellen kann, dass die investierten Gelder dem eigenen Investmentcode folgend eingesetzt werden. Bei einer (rechnerischen) Beteiligung von 0,5% an einem Unternehmen ist fraglich, ob dieses seine Geschäftspolitik an die Wünsche dieses/dieser einen InvestorIn anpassen möchte. In diese Kerbe schlägt auch der Einwand, DFI würden nur deshalb in Fonds investieren, weil sie hier einen geringeren Prüfungsaufwand hätten. Insbesondere wenn die IFC oder eine andere EDFI den jeweiligen Fonds bereits geprüft hat, steigt etwa die DEG gerne in diesen Fonds mit ein, ohne selbst ausführlich nachzuprüfen; die eigene

¹⁰ Es wird allerdings auf die Möglichkeit hingewiesen, dass die DFI beispielsweise einen Sitz im Investment Committee bzw. Advisory Board des jeweiligen Fonds hat – eine Praxis, auf die die DEG zurückgreift (vgl. TK).

Bewertung des Projektes kann sich so von mehreren Wochen auf wenige Tage verringern (vgl. PW). Problematisch kann das vor allem in Hinblick auf die verschiedenen Standards sein, die die einzelnen DFI bei der Projektauswahl setzen; auch Verhandlungen über mögliche Einflüsse, die über die reine Shareholderposition hinausgehen (etwa zusätzliches CSR-Reporting) können so nicht in der gleichen Tiefe geführt werden. In der CDC versucht man das Kontrollproblem zu lösen, indem die FondsmanagerInnen vertraglich dazu verpflichtet werden, sich an vorher festgelegte ethische Geschäftsgrundsätze zu halten, die internationalen Standards entsprechen (vgl. Public Accounts Committee 2009: 15). Die FondsmanagerInnen sind ebenfalls verpflichtet, Verstöße gegen diese Prinzipien seitens der Projektunternehmen an die CDC zu melden. MitarbeiterInnen der CDC haben zwar regelmäßig Kontakt mit den FondsmanagerInnen und besichtigen auch von Zeit zu Zeit Projektunternehmen, institutionalisierte unabhängige Kontrollen über die Einhaltung der Business Principles gibt es jedoch nicht, weshalb die CDC auch nicht garantieren kann, dass diese in allen Projektunternehmen eingehalten werden (vgl. Public Accounts Committee 2009: 15). Aus entwicklungspolitischer Perspektive muss das selbstverständlich als großes Problem gewertet werden.

Schließlich ist noch ein letzter, aber wichtiger Kritikpunkt zu nennen: Die Auswahl der Fonds ist nicht immer transparent. Insbesondere trifft das auf die CDC zu, die zur Zeit ein Portfolio von rund 60 Fonds hält (vgl. CDC: web); mit welchem Anteil sie an welchem dieser Fonds beteiligt ist, ist in den meisten Fällen unklar. Für eine Auflistung dieser Beteiligungen wird auf den Anhang dieser Arbeit verwiesen. Unter den Fonds finden sich neben Actis und Aureos, die im Zuge der Privatisierung Teile des Portfolios der CDC übernommen haben, genuin kommerzielle Fonds wie *Citigroups Venture Capital International* oder *Société General Asset Management* – dass die CDC durch Investitionen in diese Fonds entwicklungspolitische Effekte erzielen kann (und sei es nur durch eine Rolle als *lead investor*), erscheint äußerst unglaubwürdig. Eine Durchsicht der Homepages, Unternehmensporträts und Investitionsportfolios dieser einzelnen Fonds ist in diesem Zusammenhang durchaus interessant, denn sie bestätigt den Verdacht, dass es sich zum Großteil um rein kommerziell orientierte Fonds handelt.

Insgesamt kann der Praxis, für entwicklungspolitische Zwecke Gelder in private Fonds zu investieren, deshalb kein gutes Zeugnis ausgestellt werden; zu hoch ist das Risiko, dass die eingesetzten Gelder keiner ausreichenden Kontrolle unterworfen sind und ihre eigentliche Bestimmung nicht erfüllen können. Dem kann zwar durch geeignete institutionelle Vorkehrungen und erhöhte Kontrolltätigkeit entgegengewirkt werden (wie das in der DEG zu geschehen scheint), es bleibt aber bei einer zusätzlichen Stufe zwischen Investition und Zielunternehmen mit allen damit einhergehenden potenziellen Problemen. Der Verdacht, dass derartige Investitionen vor allem einem Renditeziel folgen oder nur mangels anderer „guter“ Projekte getätigt werden, wie Ute Hausmann von FIAN vermutet, lässt sich zumindest nicht vollkommen zerstreuen. Alles in allem stellt sich die Frage, ob derartige Investitionen nach Abwiegen aller Vor- und Nachteile noch eine positive entwicklungspolitische Bilanz haben – eine Frage, die noch viel Raum für empirische Forschung und wissenschaftliche Diskussion bietet.

5.4 Projektauswahl: Zusammenfassung

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

In der CDC erfolgt die Auswahl der Investitionsprojekte nach einem gänzlich anderen Muster. Die DFI versucht ihren Auftrag rein über Investitionen in Fonds zu erfüllen,

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

Schließlich wurde noch auf die Problematik der Investitionen in Fonds hingewiesen – während die CDC ausschließlich in Fonds investiert, machen derartige Projekte bei der DEG zwar nur einen kleinen, aber dennoch nennenswerten Anteil aus. Im Hinblick auf die entwicklungspolitischen Effekte müssen Investitionen in Fonds als problematisch eingestuft werden, insbesondere durch die erschwerte Kontrollierbarkeit der Mittelverwendung und durch ihre oftmals kommerzielle Ausrichtung.

5.5 Stakeholder- und Shareholderbeziehungen:

DEG

Die erfolgreiche Umsetzung einer Policy hängt zum einen von ihren Merkmalen, zum anderen aber auch von den AkteurInnen, die in diesem Durchsetzungsraum agieren, ab. Ob das Ziel erreicht wird, liegt daher nicht allein am Staat und dessen VollzugsagentInnen, sondern an der Akteurskonstellation, also dem Beziehungsgeflecht, das die involvierten Personen miteinander verbindet (vgl. Schneider/Janning 2006: 59).

Analog dazu soll im Folgenden auf die Strukturen zwischen ProgrammentscheiderInnen, ImplementationsträgerInnen, VollzugsadressatInnen und Öffentlichkeit eingegangen werden, indem die zentralen Beziehungen zwischen den beiden Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen, ihrem

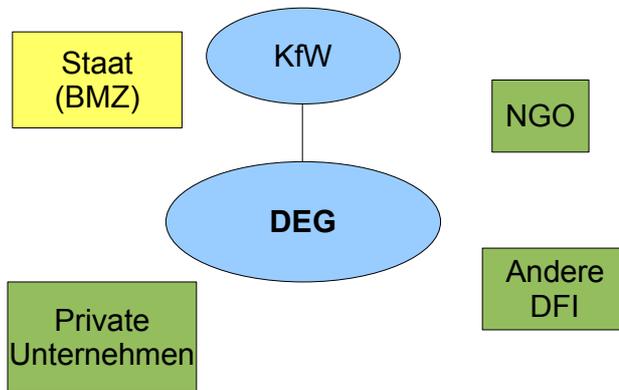


Abbildung 12: Die DEG und ihre Shareholder- und Stakeholder-Beziehung

ihrem Shareholder und ihren Stakeholdern beschrieben werden. Dabei wird primär der Frage nachgegangen, welchen Pflichten die DFI in Bezug auf die jeweiligen AkteurInnen unterliegen und in welcher Art und Weise sie diesen nachkommen. Nachfolgend an die Beschreibung der Beziehungen soll das Augenmerk im nächsten Kapitel (Evaluierung) auf die externen Berichtspflichten gelegt und danach gefragt werden, inwieweit die diskutierten Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen als „transparent“ angesehen werden können.

Wie schon oben angeführt, stand die DEG lange Zeit im Eigentum des Staates, bis ihre Anteile im Jahr 2001 an die KfW Bankengruppe verkauft wurden. Ganz abgekoppelt vom staatlichen Einfluss hat sie sich dadurch aber nicht, denn die Gesellschafter der KfW sind wiederum zu achtzig Prozent der Bund und zu zwanzig Prozent die Bundesländer. Die DEG erhält (fast) keine Haushaltsmittel, sondern arbeitet mit Eigenkapital und im eigenen Risiko. War der Bund in Form des BMZs (Bundesministerium für Entwicklungszusammenarbeit) vor 2001 Shareholder der DEG, so ist er heute „ihr wichtigster Stakeholder“ (vgl. HT). Die Stakeholder, die maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklungsfinanzierungsinstitution haben, sind NGOs und private Unternehmen und andere DFI.

5.5.1 Shareholder KfW

Die KfW Bankengruppe bezeichnet sich selbst als „Förderbank“ und steht im Eigentum von Bund und Ländern. Am 18.11.1948 von den Alliierten gegründet, war der Name „Kontrollbank für Wiederaufbau“ in den folgenden Jahren Programm (vgl. KfW: web).

Heute arbeitet sie in den Bereichen Mittelstand, Existenzgründung, Umweltschutz, Wohnungswirtschaft, Infrastruktur, Bildungsförderung, Projekt- und Exportfinanzierung und Entwicklungszusammenarbeit. Die DEG ist ein Tochterunternehmen der KfW und gehört ihr zu 100 Prozent. Insgesamt gesehen macht die DEG aber nur einen kleinen Teil der Gesamttätigkeit der KfW Bankengruppe aus (1,2 Mrd. bei einem Gesamtfördervolumen von 70,6 Milliarden, siehe Abbildung 13).

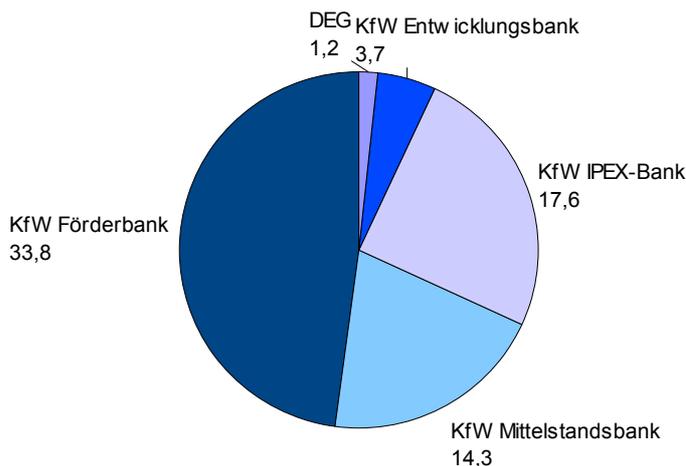


Abbildung 13: Die Fördertätigkeit der KfW Bankengruppe 2008, in Mrd. EUR. Quelle: KfW : web

Die Mitgliedschaft in der KfW-Bankengruppe betrachtet die DEG als "großes Plus". Den primären Vorteil sieht sie in der Mitbenutzung der Außenbüros. Insgesamt verfügt die Bankengruppe über 60 solcher Niederlassungen, die entweder zur KfW-IPEX (Import-Exportfinanzierung) oder der Entwicklungsbank (sie ist für die Finanzierung

der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit zuständig) gehören. In vielen Fällen ist es der DEG gestattet diese Büros und somit auch das Know-How und die Infrastruktur mitzunutzen. Nicht alle Länder eignen sich aber für Bürogemeinschaften, dies tritt dann ein, wenn das politische und das wirtschaftliche Zentrum nicht kongruent sind: als Beispiel dafür werden Sao Paulo und Brasilia genannt. Zudem profitiert die DEG vom AAA-Rating der KfW Bankengruppe, das eine vergünstigte Refinanzierung ermöglicht (vgl. IL).

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

5.5.2 Stakeholder der DEG

5.5.2.1 Staatliche AkteurlInnen

Das Bundesministerium für Entwicklungszusammenarbeit

Aufgaben des BMZ in Hinblick auf die DEG

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

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

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

Grenzen der Lenkung

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

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

Die Mitarbeit anderer Ministerien

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

Möglichkeiten des Parlaments

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

5.5.2.2 Nicht-staatliche AkteurlInnen

Nichtregierungsorganisationen

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

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

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

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

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

NGO-Vertretung im Aufsichtsrat

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

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

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

Private Unternehmen

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

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

Zusammenarbeit mit anderen DFI

Die DEG arbeitet zum Teil auch eng mit anderen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen zusammen. Zum einen im Verbund der europäischen DFI (EDFI), zum anderen haben mehrere DFI ihr Rating-System (GPR) übernommen. So etwa auch die

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

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

Lokale Gesellschaft/Investitionsumfeld

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

5.5.3 Interne Kontrolle: Der Aufsichtsrat

DEG-Pressesprecher Lachmund betont, dass die DEG als GmbH keinen Aufsichtsrat haben müsste. Einerseits wollte man aber die Gesellschafter in einem Gremium die Vorgänge in der DEG mitgestalten lassen (zwei Vorstände der KfW sitzen im Aufsichtsrat). Andererseits sollten aber auch die verschiedenen Bundesressorts, die mit der Aktivität der Entwicklungsfinanzierungsinstitution in Zusammenhang stehen, miteinbezogen werden. Als entwicklungspolitische Oberaufsicht hat die

Staatssekretärin des Entwicklungsministeriums den Vorsitz im Aufsichtsrat inne (vgl. IL, HT). Durch diese Struktur sieht das BMZ ein „Höchstmaß an Transparenz“ verwirklicht (vgl. HT).

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

Vorsitzende:

Gudrun Kopp

Staatssekretärin BMZ

1. stv. Vorsitzender:

Norbert Kloppenburg

*Mitglied des Vorstandes KfW
Bankengruppe*

2. stv. Vorsitzender:

Hans-Jörg Todt

*Geschäftsführer AKA Ausfuhr-Kredit-
GmbH*

Weitere Mitglieder:

Peter Ammon

Staatssekretär Auswärtiges Amt

Eberhard Brandes

Geschäftsführer WWF Deutschland

Ernst Burgbacher

*Parlamentarischer Staatssekretär BM für
Wirtschaft und Technologie*

Arndt G. Kirchhoff

*Geschäftsführender Gesellschafter
Kirchhoff Automotive GmbH & Co. KG*

Hartmut Koschyk

*Parlamentarischer Staatssekretär
Bundesministerium der Finanzen*

Siegmar Mosdorf

*Parlament. Staatssekretär a.D., Partner
CNC - Communications & Network
Consulting AG*

Ulrich Schröder

*Vorsitzender des Vorstandes KfW
Bankengruppe*

Etienne Viard

*Direktor Mittelmeer/Naher und Mittlerer
Osten Agence Française de
Développement- Muttergesellschaft der
ProParco*

5.5.3.1 Aufgaben

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

5.5.3.2 Entscheidungsmechanismen

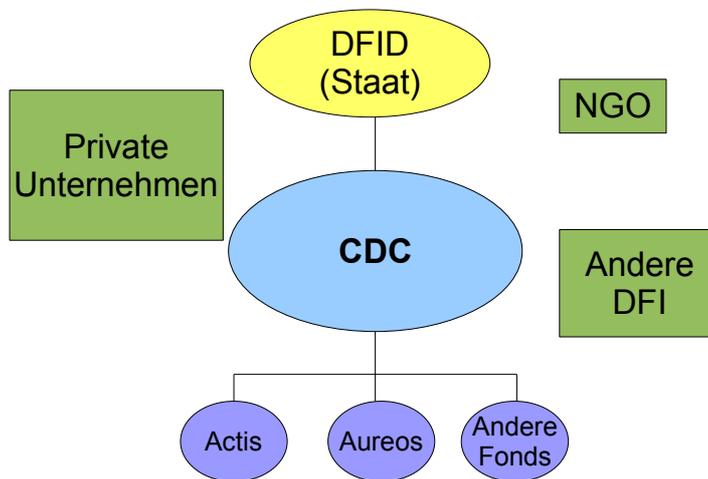
Viele Entscheidungen im Aufsichtsrat werden einstimmig getroffen, prinzipiell gilt aber das Mehrheitsprinzip. Einer Entscheidung im Aufsichtsrat geht eine längere Vorlaufphase voran: etwa zwei Wochen vor der Sitzung erhalten die Mitglieder die Unterlagen für die zu diskutierenden Projekte. Dem folgt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

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

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

5.6 Stakeholder- und Shareholderbeziehungen: CDC

Wie schon im vorangehenden Kapitel sollen nun auch für die CDC Shareholder- und Stakeholderbeziehungen beschrieben werden. Der Analyse vorangestellt wird ein kurzer Abriss über die auf den ersten Blick etwas undurchsichtig erscheinende rechtliche Konstruktion der britischen Entwicklungsfinanzierungsinstitution.



Die CDC ist als PLC (public limited company, entspricht der österreichischen Aktiengesellschaft) konzipiert, deren einziger Shareholder das DfID (das Department for International Development bzw. Entwicklungsministerium) ist. Trotz der Konstituierung als PLC steht sie also zu hundert Prozent im öffentlichen Eigentum – „a private company publicly owned“ (JH): Sie arbeitet mit öffentlichem Kapital – zwar bekommt sie keine laufende Unterstützung der Regierung mehr (das letzte Mal im Jahr 1995), aber ihr Startkapital wurde vom Staat – und damit von den SteuerzahlerInnen – zur Verfügung gestellt. Dieses Wirtschaften mit öffentlichen Geldern ist der Grundstein der vehementen Kritik, die im Jahr 2009 vor allem in Form von Untersuchungen des National Audit Office (britischer Rechnungshof), des National Accounts Committee und der Negativberichterstattung in den Medien laut wurde (in diesem Kapitel soll später noch näher darauf eingegangen werden) (vgl. National Accounts Committee 2008).

Abbildung 14: Die CDC und ihre Shareholder- und Stakeholder-Beziehungen

publicly owned“ (JH): Sie arbeitet mit öffentlichem Kapital – zwar bekommt sie keine laufende Unterstützung der Regierung mehr (das letzte Mal im Jahr 1995), aber ihr Startkapital wurde vom Staat – und damit von den SteuerzahlerInnen – zur Verfügung gestellt. Dieses Wirtschaften mit öffentlichen Geldern ist der Grundstein der vehementen Kritik, die im Jahr 2009 vor allem in Form von Untersuchungen des National Audit Office (britischer Rechnungshof), des National Accounts Committee und der Negativberichterstattung in den Medien laut wurde (in diesem Kapitel soll später noch näher darauf eingegangen werden) (vgl. National Accounts Committee 2008).

Die CDC selbst sieht sich nicht als klassische öffentliche Organisation, sondern eher in einem Graubereich zwischen privatem und öffentlichem Unternehmen angesiedelt. Einfluss auf diese Sicht hat wahrscheinlich auch, dass die MitarbeiterInnen fast durchgängig aus dem Privatsektor (z.B. von McKinsey oder KPMG) rekrutiert wurden, viele haben einen Private-Equity-Background, nur die wenigsten kommen aus einem entwicklungspolitik-nahen Feld (vgl. SP). Zwar wird eingeräumt, dass die Finanzierung der CDC durch öffentliche Gelder bzw. Steuern erfolgt(e), allerdings definieren sich die CDC-MitarbeiterInnen keinesfalls als BeamtInnen, sondern klar als Privatangestellte. Als logische Konsequenz dieser Perspektive schulden sie ihre Arbeitsleistung nicht der Öffentlichkeit, sondern einem privaten Unternehmen, deren einziger Aktionär die Regierung ist (vgl. SP und RL). So sagt etwa Richard Laing: "Just happens that we only have one shareholder, and that is the UK government." (RL)

In der medialen Öffentlichkeit wird dieses Verständnis der MitarbeiterInnen als Privatangestellte aber nicht geteilt: "Mr Laing is a public servant, employed by the UK government's Department for International Development to run the organ that started life in 1948 as the Colonial Development Corporation" (Johnson 2009). Das Rollenverständnis der MitarbeiterInnen dürfte unter anderem auch dazu führen, dass zuerst eine Identifikation mit Unternehmen und Unternehmensziel (Profit) erfolgt und bestenfalls in zweiter Linie eine Identifikation mit dem Ziel, entwicklungspolitische Erfolge zu erzielen. Daraus ergibt sich in weiterer Folge auch nur ein geringes Ausmaß an (empfundener) Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit, da die Resultate der Arbeit (i.e. die Profite) ohnehin veröffentlicht werden.

Die Bestrebungen der britischen Regierung die CDC Ende der 90er/Anfang der 2000er Jahre zu privatisieren, schlug fehl. Um die Privatisierung voranzutreiben wurden damals verstärkt Menschen aus dem Private Equity Business mit Erfahrung in Emerging Markets rekrutiert – wie etwa Interviewpartner und heutiger CEO Richard Laing, der im Jänner 2000 als Finance Director angeworben wurde. Anfang 2000 scheiterte die Privatisierung, weil Investitionen in den Emerging Markets noch nicht so gut liefen wie einige Jahre später und die CDC im Private Equity Business noch keine große Erfolgsgeschichte vorweisen konnte (sie hatte zu dieser Zeit vor allem in Debts investiert). „But the privatisation was only going to make sense if we enhanced our returns. To enhance our returns, we went from debt into equity” (RL).

2 DFID's investments through CDC

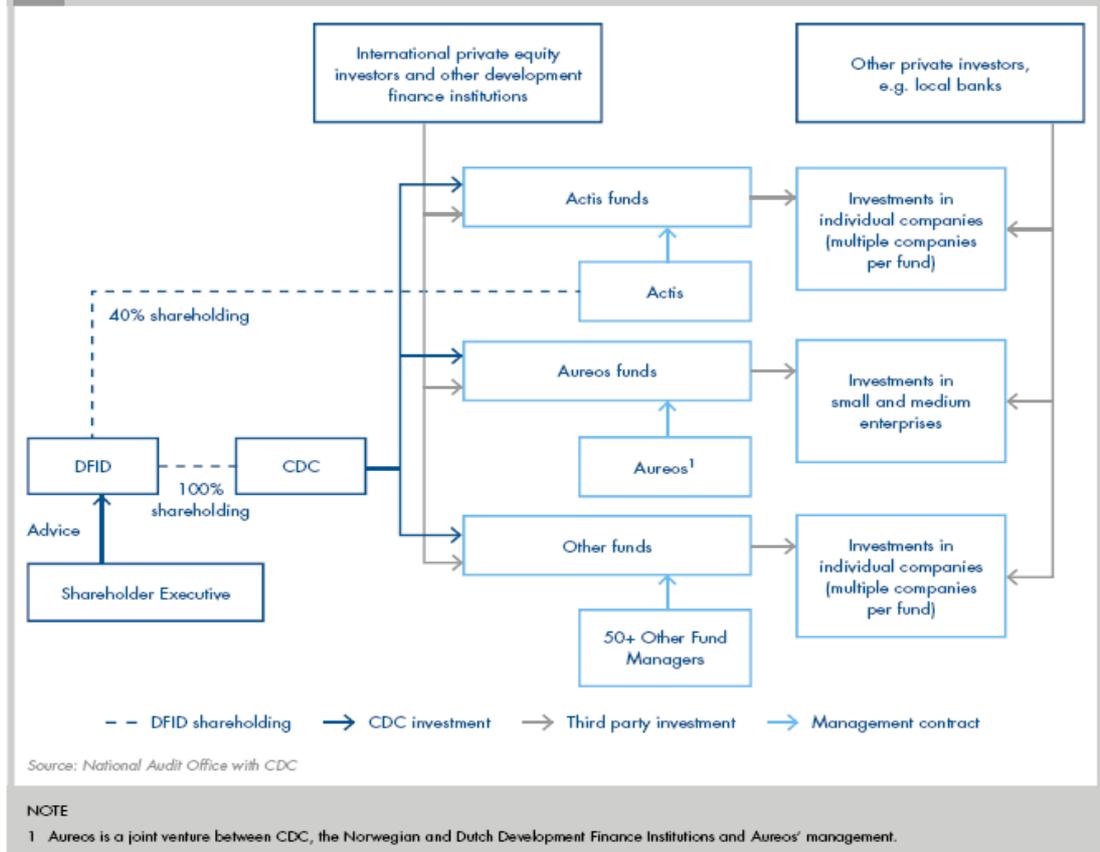


Abbildung 15: Investitionen des Dfid über die CDC und ihre Fonds. Quelle: National Audit Office (2008: 9)

Dies hat sich nun geändert und eine Privatisierung der CDC wird von deren MitarbeiterInnen nach wie vor gewünscht. Ein Dreieinhalb-Milliarden-Business zu verkaufen wäre auch ein gutes Geschäft für die marode Finanzlage der britischen Regierung, meint Richard Laing (RL).

5.6.1 Shareholder: Dfid

Die CDC steht im hundertprozentigen Eigentum des Dfid, des Departments für International Development, dieses ist für die internationalen Hilfsprogramme Großbritanniens zuständig und zielt auf Armutsreduzierung ab. Es wurde 1997 gegründet und wird von einem „Cabinet Minister“ angeführt. Das NAO (National Audit Office = britischer Rechnungshof) überwacht die Finanzen des Ministeriums und erstattet Bericht an das Parlament und das Public Accounts Committee. Im Parlament ist das International Development Committee für das Dfid zuständig: es überprüft den Jahresbericht und stellt Anfragen zu den Bereichen, die im Zuständigkeitsbereich des

Ministeriums liegen (vgl. DfID: web). Eines der wichtigsten Instrumente des DfIDs im Bereich Privatsektorentwicklung in Entwicklungsländern ist die CDC. DfID erwartet, dass alle CDC-Investitionen zu ihrem höchsten Organisationsziel, nämlich Armutsreduzierung, beitragen (vgl. National Audit Office 2008: 4).

5.6.1.1 Lenkungsmöglichkeiten des Entwicklungsministeriums

Einmal pro Quartal finden planmäßige Treffen zwischen CDC und DfID statt, im Rahmen derer der aktuelle Stand der CDC und die Einhaltung der Regierungsvorgaben besprochen werden; bei Bedarf werden auch zusätzliche Termine arrangiert (SP). Der Einfluss des DfID auf die CDC unterteilt sich in fünf verschiedene Aspekte:

- Vorgabe der Investment Policy
- Festsetzung der Business Principles
- Bestimmung des Gehaltsrahmens
- Vorgabe der „overarching responsibilities for the chair“, die jedes Jahr neu besprochen werden
- Gemeinsames *Memorandum of Understanding*, das festlegt, wie die CDC arbeiten soll

In letzter Zeit sollen für alle fünf Teilbereiche strengere Standards vereinbart worden sein (vgl. Nemat Shafik in Public Accounts Committee 2009).

Den größten Teil ihres Einflusses übt das Ministerium, wie CDC CEO Richard Laing meint, bei der Festlegung der Investment Policy aus. Diese besteht aus zwei Bereichen: Einerseits bestimmt das DfID die geographischen Schwerpunkte (also die 75%/50%-Regel). Die Formulierung der Policy liegt allein beim DfID (RL: „they dictate that essentially“), auch wenn es vor der Festsetzung der Regelungen Konsultationen mit der CDC gibt. Andererseits umfasst es den Investment Code, also das, was auch als Geschäftsgrundsätze oder Best Practices bekannt ist – darin werden die Grundsätze der ESG-Politik festgehalten, die Fragen der sozialen, Umwelt- und Governancestandards betrifft. Auch in diesem Bereich entscheidet nach Beratungen mit der CDC in letzter Instanz das DfID. Dieser strategische Rahmen wird in einem schriftlichen Dokument festgehalten und etwa alle fünf Jahre überarbeitet (vgl. RL). Für das DfID war der finanzielle Erfolg lange Zeit der Indikator für den development impact

– hauseigene Studien hatten gezeigt, dass diese beiden Faktoren Hand in Hand gehen. Auch Untersuchungen der International Finance Corporation innerhalb einer Fünfjahresperiode über 469 ihrer Investments haben gezeigt, dass Financial Return und Verbesserungen im Privat Sektor Development oft zusammenfallen. Das Public Accounts Committee (Public Accounts Committee 2009: 14) stellt jedoch fest: „However, the research also showed that profitability was not strongly correlated with environmental and social performance or wider economic benefits.“ Im Jahr 2004 haben sich das DfID und die CDC an einen Tisch gesetzt um Pläne zu erstellen, die eine compliance mit ethischen Investmentprinzipien sicher stellen sollten. Dies blieb aber weitgehend bei der Theorie, diese Effekte werden vom DfID kaum bewertet und kontrolliert (vgl. ebd. 2009: 3).

Abgesehen von diesen Vorgaben hat das DfID so gut wie keinen Einfluss auf das tägliche Geschäft, insbesondere nicht auf die einzelnen Investitionsentscheidungen. Dies wird (laut CDC) vom DfID selbst damit gerechtfertigt, dass den öffentlich Bediensteten das nötige Wissen und Know-How fehle, um gute Investitionsentscheidungen treffen zu können (vgl. RL). Shonaid Jemmett-Page, Chief Operating Officer der CDC, erklärt: „No, they are not there to run as micromanagers on a day to day basis. They have set the investment policy, which says where we must invest in terms of geographies, and how much we can put into, you know, each area [...] no they don't have a say where we should invest“ (SP).

5.6.1.2 DfID im CDC Board

Auf die Zusammensetzung des Boards hat das DfID sehr wohl Einfluss: Es hat das Recht, zwei non-executive directors des Boards (Anmerkung: eine PLC hat dem britischen Modell folgend nur ein Board, nicht wie etwa in Österreich einen Aufsichtsrat und einen Vorstand) zu ernennen; zudem ist die Zustimmung des DfID für den Chairman erforderlich. Diese DirektorInnen sind keine PolitikerInnen oder BeamtInnen, es sitzt also beispielsweise keine MitarbeiterIn des DfID oder keine NGO-AngehörigeR im Board der CDC, sondern es handelt sich durchgehend um Menschen aus dem Privatsektor. Insgesamt besteht das Board der CDC aus dem Chairman und einem/einer StellvertreterIn, dem CEO, sowie aus vier non-executive directors. (CDC 2008: 42f). Die MitarbeiterInnen der CDC sind nur dem Board gegenüber verantwortlich, nicht aber dem DfID direkt (vgl. RL). In Anbetracht der Tatsache, dass

das Board quasi die einzige Einflussmöglichkeit der Regierung auf die CDC darstellt, muss daran gezweifelt werden, ob diese Konstellation dem DfID tatsächlich einen maßgeblichen Einfluss über die CDC ermöglicht (der über die Verordnung von allgemeinen Strategien hinaus geht). Verwunderlich ist dies im anglosächsischen Kontext allerdings nicht: vielmehr als in Österreich gibt es hier eine allgemeine ablehnende Haltung gegenüber politischem Einfluss auf privatwirtschaftliche Aktivitäten (vgl. JH).

Hier soll außerdem auf das Kapitel Evaluierung vorgegriffen und darauf hingewiesen werden, dass die Evaluierungen der Investitionstätigkeit des Fonds der Öffentlichkeit nicht zugänglich sind. Gerechtfertigt wird dies damit, dass die Dokumente sensible und vertrauliche Daten der Unternehmen enthalten, in die die CDC über ihre Fonds investiert hat, und dass die Veröffentlichung dieser Daten einen groben Wettbewerbsnachteil für die betreffenden Unternehmen bedeuten könnte. Die Dokumente sind nur dem Board zugänglich, auch DfID hat keinen Zugriff auf sie (vgl. RL).

5.6.1.3 Hands-Off-Strategie

Wie viel Einfluss die Regierung dann aber tatsächlich auf die CDC ausüben will, ändert sich von Zeit zu Zeit: phasenweise verfolgt DfID eine „hands-off“ Strategie, phasenweise wird (seitens des DfID) eine nähere Kooperation gewünscht. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die DFI mit negativer Berichterstattung in die Medien kommt. Die CDC hingegen ist der Ansicht, dass sie umso besser arbeiten kann, je weiter weg DfID von ihrer eigentlichen Geschäftstätigkeit ist (vgl. RL, SP). Eine engere Zusammenarbeit mit dem DfID (die unter anderem im National Audit Office – Report gefordert wird, der später beschrieben wird), können sich die Chief Executives der CDC auf keinen Fall vorstellen (vgl. RL). Es wird argumentiert, dass das DfID ohnehin den strategischen Rahmen vorgibt – die genaue Umsetzung sollte dann, dem Arrangement als PLC entsprechend, nur der CDC obliegen. Insofern könne es auch keine Berechtigung dafür geben, dass konkrete Geschäftsinformationen in die Hände der Politik kommen, das könne lediglich Potenzial zu Veruntreuung geben und damit andere InvestorInnen abschrecken. „My biggest concern is that DfID try and get more involved in the day-to-day issues. And I think that would be a big mistake“, sagt etwa Richard Laing. Die BeamtInnen in der leitenden Ebene des DfIDs würden das

verstehen und es als klaren Bruch des Abkommens mit der Regierung, in welchem die CDC als plc konzipiert wurde, sehen, jene der mittleren und unteren Ebene aber nicht. Wenn etwa Telefonanrufe von DfID-Beamten mit Abfragen über Fondsdetails kommen, gibt Richard Laing seinen MitarbeiterInnen einen Tipp: „They should not answer the question actually“ (RL), vor allem weil diesen DfID-MitarbeiterInnen das nötige Wissen fehle und dadurch die derzeitige Konstruktion, die ja eine Art Mittelweg zwischen Privatisierung und Regierungsorganisation darstellt, unterwandert werden würde. Sollte das Ministerium schwerwiegende Einwände gegen eine bestimmte Investition haben, so wird darüber zwar beraten und die Einwände werden geprüft, die letzte Entscheidung liegt jedoch beim Board (vgl. SP).

John Hilary von War on Want deutet die 75%-Policy als Beweis dafür, dass die britische Regierung die CDC immer noch klar als Teil ihres Hilfsprogrammes ansieht, da diese Regelung an die Agenda der Regierung angelehnt ist (mehr Hilfe für die ärmsten Länder, siehe MDGs). Damit lasse sich die Argumentation des Ministeriums entlarven, die CDC stehe als PLC weitgehend abseits des Regierungseinflusses und es werde noch unerklärlicher, warum die CDC keinerlei Informationen zu ihrem entwicklungspolitischen Effekt abliefern muss – anders als bei nahezu allen anderen Regierungsprojekten bzw. -programmen gibt es hier keine einzige offizielle Kennzahl, die die CDC erfüllen muss. Es könnte also durchaus auch im Interesse der Regierung liegen, dass die CDC weitgehend unabhängig operiert und die Regierung nur richtungsgebenden Einfluss hat – auf diese Art erhofft man sich im DfID eventuell, nicht für (im Finanzsektor immer wieder vorkommende) Verluste o.ä. verantwortlich gemacht zu werden. Auch Richard Brooks vermutet, dass das DfID gar keinen besseren Zugriff haben möchte – möglicherweise weil es der CDC gelungen ist, sie durch geschicktes PR zu überreden. Er fordert daher, dass das Parlament mit seinen unterschiedlichen Ausschüssen mehr Rechte bekommen sollte. Das würde das Anreizproblem der Regierung zumindest ein wenig lindern (vgl. JH).

Auch in einer Radiosendung der BBC wird von einem konservativen Parlamentarier angesprochen, dass das DfID viele Daten nicht besitzt, über die sie seiner Meinung nach schon verfügen sollte, um eine ausreichende Kontrolle sicher stellen zu können (vgl. BBC 2008).

5.6.1.4 Knappe Ressourcen

Ein weiterer Grund für mangelndes Supervising sind knappe personelle Ressourcen im DfID: Dort sind nur 1,5 Planstellen für die Aufsicht über die CDC reserviert. Es ist jedoch fraglich, ob Kontrolle tatsächlich passiert. Möglicherweise sind diese 1,5 Arbeitsplätze auf viele Personen aufgeteilt, so dass viele MitarbeiterInnen die Agenda als „Zusatzaufgabe“ haben, sich aber niemand tatsächlich zuständig fühlt und diese Aufgabe überhaupt nicht verfolgt wird (vgl. RB). Das Splitten der 1,5 reservierten Stellen auf mehrere Personen wird vom DfID bestätigt: „The 1.5 is part of many people’s time. It is a team of many people with different skill sets.” (Public Accounts Committee 2009: Ev 11).

Auch die NAO kritisiert die knappen Kapazitäten, die für das Monitoring zur Verfügung gestellt werden:

„Capacity has been particularly stretched as the Department identified and progressed changes in CDC’s Investment Policy and governance since late 2006, and less than that required for shareholder oversight and direction given the risk and complexity inherent in a £2.7 billion investment business.” (National Audit Office 2008: 7).

Der CDC dürfte in den letzten Jahren vom DfID kaum Aufmerksamkeit geschenkt worden sein. Weil es der CDC wirtschaftlich sehr gut ging und die Regierung schon seit 1995 keine finanziellen Zuschüsse mehr geben musste, wurde sie als Erfolgsprojekt angesehen: "They haven't kept an eye on them. Government department in general won't do anything unless you start asking questions, but nobody has." (RB)

5.6.2 Stakeholder

5.6.2.1 Staatliche AkteurInnen

Parlament

Die Informationsverpflichtungen, die die CDC gegenüber dem Parlament hat, sind größtenteils von den Pflichten gegenüber dem DfID abgeleitet und beschränken sich auf die Veröffentlichungen, die auch der Öffentlichkeit zugänglich sind, also beispielsweise den Jahresbericht (vgl. RL). Dies ist die in GB übliche Konstruktion für Unternehmen, die in Staatsbesitz sind – „the normal system of asking questions in parliament doesn't

apply. MPs are told to go and ask directly which doesn't put it on the public record and it just doesn't get done" (RB).

Als Beispiel für die Schwierigkeit die CDC parlamentarisch zu kontrollieren sollen hier exemplarisch die Anfragen von zwei Parlamentariern beschrieben werden: Der liberale Parlamentarier Michael Moore, der sich mit internationaler Entwicklung beschäftigt, verfolgte die Absicht herauszufinden, ob die Vorteile, die sich durch das Zwischenschalten von Steuerparadiesen durch die CDC ergeben, die Nachteile für die lokalen Regierungen wegen nicht gezahlter Steuern übertreffen. Um dies zu überprüfen forderte er beim Parlament die Unterlagen aller Sub-Unternehmen der CDC an, bekam sie aber nicht. Nur mit Hilfe der Unterlagen lassen sich die Beweggründe der CDC für die Ansiedlungen in Steuerparadiesen ergründen und Fragen wie: „Lässt sich von dort leichter investieren? Möchte man Steuern umgehen? Bleibt dadurch mehr Geld für die Projekte in den Entwicklungsländern?“ nachgehen. Der DfID-Staatssekretär gab als Reaktion auf die Anfrage an, dass das DfID selbst nicht über die Daten verfüge, was Michael Moore, der selbst über jahrzehntelange Erfahrung in der Buchhaltung verfügt, sehr verwundert: „I can't remember a single occasion when the parent company didn't have all sets of all its subsidiary companies' accounts in their possession.“ (vgl. BBC 2008).

Auch der konservative Parlamentarier Tim Loughton, der keineswegs ein Privatisierungsgegner ist, kritisiert stark, dass es CDC und vor allem auch ACTIS (noch zu 40 Prozent im Staatsbesitz) an Transparenz fehle. „I've asked a great many parliamentary questions to the Department For International Development, and I've had an awful lot of rather evasive answers.[...] And a lot of information has been denied to myself and other people who have asked for it.“ Er erklärt, dass er ein gewisses Maß an Zurückhaltung an Informationen verstehen kann, aber es doch die Aufgabe der Regierung sei, den SteuerzahlerInnen rechenschaftspflichtig zu sein, wie das Unternehmen agiert und wer davon profitiert (vgl. BBC 2008:19).

National Audit Office

Das National Audit Office (der britische Rechnungshof) untersucht und kontrolliert öffentliche Ausgaben im Auftrag des britischen Parlaments und ist vollständig unabhängig von der Regierung. Es überprüft die Zahlen aller Government Departments

und auch die anderer öffentlicher Organisationen. „Our work saves the taxpayer millions of pounds every year: at least £9 for every £1 spent running the office.“ (National Audit Office 2008:2).

Diese Überprüfungen sind aber nicht in regelmäßigen Abständen vorgesehen – im Jahr 2008 unterlag auch die CDC einer Evaluierung durch das NAO (oder vielmehr über die Aufsicht des DfID über die CDC, da die NAO über die CDC selbst keine Kontrollerlaubnis besitzt (vgl. RL)), an deren Ende ein Report stand. Inhaltlich wird darauf noch im Kapitel Evaluierung näher eingegangen. Durch Initiative des Parlaments könnte dem NAO die Möglichkeit gegeben werden die CDC direkt zu kontrollieren (vgl. RB).

5.6.2.2 Nicht-staatliche AkteurlInnen

Fonds und Privatwirtschaft

In den Augen der CDC stellt die Privatwirtschaft und hier insbesondere die FondsmanagerInnen der CDC die wichtigsten Stakeholder dar. Das verdeutlicht ein Zitat aus dem Development Report der CDC (CDC 2009a: 93; Hervorhebungen AG/KH): „CDC also measures the extent to which CDC as an organisation is helping to attract commercial investors to poor countries and the added value CDC brings to *fund managers* in emerging markets by *helping them* shape their investment theses, recruit specialist staff, improve upon their ESG management systems or in other ways“. Verständlich wird das einerseits durch das ideologiegeladene Bild, das die CDC vom privaten Sektor hat und andererseits wohl auch durch die Tatsache, dass CDC-Mittel bedeutenden Volumens durch Fonds gemanagt werden deren Spitze sich aus früherem CDC-Personal rekrutiert (siehe dazu Kapitel Evaluierung).

NGOs

Nichtregierungsorganisationen bei Investitionsentscheidungen einzubinden oder sie bei bestimmten Fragen zu konsultieren ist in der Struktur und auch in der täglichen Praxis der CDC in keiner Weise vorgesehen „That works the other way. Richard Laing is on the board of the Overseas Development Institute, which is a think tank as well.“ (RB) Nicht die NGOs geben der CDC einen Input, sondern der Chief Executive beeinflusst mit seinen Ideen die entwicklungspolitische Szene.

Ebenso wie in Deutschland beschäftigen sich auch in Großbritannien nur wenige NGOs mit der CDC und wenn, dann nur sehr fragmentarisch. Eine davon ist War On Want, die einen alternativen Report über einen Fonds (Globeleq) herausgegeben hat, der im Evaluierungskapitel noch näher beschrieben wird. Kritik der NGOs wird von der CDC-Chefebene nicht allzu ernst genommen und man fühlt sich oft missverstanden. So meint etwa Richard Laing in Bezug auf die Diskussion rund um Steueroasen: "lots of NGOs have just got this matter completely wrong – they have not thought it through" (RL).

Medien

Anders als in Deutschland spielen im britischen Politikfeld Entwicklungsfinanzierung – zumindest temporär – auch die Medien eine Rolle. Vor allem der Journalist Richard Brooks, der für Guardian und Private Eye schreibt, beschäftigte sich in den letzten Jahren eingehend mit den Vorgängen in und rund um die CDC. Auch andere namhafte Zeitungen wie die Financial Times, Sunday Times oder die bereits zitierte BBC griffen einzelne Themen auf. Die CDC vermeidet es sich mit den Medien auseinanderzusetzen, so wurde etwa Richard Brooks noch nie ein Interviewtermin gewährt, auch die Einladung der CDC an Radiosendungen teilzunehmen wurde von VertreterInnen der leitenden Ebene abgelehnt (vgl. RB, BBC). Eine genauere Beschreibung der kritischen Berichterstattung findet sich im Kapitel Externe Evaluierung.

Lokale Gesellschaft/Investitionsumfeld

Beziehungen zu den Unternehmen, in die CDC über ihre Fonds investiert, werden nur relativ sporadisch gepflegt (vgl. RL, SJ) – umso weniger gibt es systematische Kontakte zum Umfeld, in dem diese Unternehmen agieren. Die CDC hat keine Möglichkeit vorgesehen, um in den Dialog mit der lokalen Zivilbevölkerung zu treten und diese um ihre Erfahrungen mit CDC-Investitionen zu befragen, obwohl ihr Engagement im Endeffekt dieser Gruppe zu Gute kommen sollte. Die Annahme, dass hohe Profite der Projektunternehmen schlussendlich auch der lokalen Bevölkerung zu Gute kommen, machen diesen Kontakt in den Augen der CDC überflüssig.

5.7 Stakeholder- und Shareholderbeziehungen: Zusammenfassung

Der Shareholder der CDC ist die britische Regierung in Form des Entwicklungsministeriums DfID. Anders bei der DEG: In ihrem Fall ist die KfW-Bankengruppe zwischen Staat und DFI geschaltet, diese befindet sich jedoch selbst in öffentlichem Eigentum. Die DEG empfindet es als großen Vorteil, sich im direkten Eigentum der KfW zu befinden, da sie auf diese Weise von deren materiellen und immateriellen Ressourcen profitieren kann und pflegt sehr gute und enge Kontakte zu ihrem Shareholder. Das BMZ sieht sich durch diese Konstruktion lediglich als „wichtigsten Stakeholder“ der DEG, der durch gesetzliche Regelungen aber die Möglichkeit hat, entwicklungspolitische Steuerungsaufgaben wahrzunehmen; der Einfluss reicht jedoch für gewöhnlich nicht ans tägliche Geschäft der DFI heran. Andere staatliche Stakeholder sind diverse Ministerien, die vom BMZ einbezogen werden können sowie das Parlament, dem die DEG jedoch nicht direkt verantwortlich ist.

Als wichtigste nicht-staatliche Stakeholder können verschiedene Nichtregierungsorganisationen (mit ihnen wird der Dialog gesucht), private Unternehmen in Deutschland und in den Partnerländern sowie andere DFI, mit denen Kooperation gewünscht wird, genannt werden. Zur betroffenen lokalen Bevölkerung, die nach gängiger Stakeholder-Definition jedenfalls in diese Liste aufgenommen werden muss, pflegt die DEG keine direkten regelmäßigen Kontakte.

Anders als die DEG ist die CDC mit ihrem Eigentümer nicht zufrieden, da politischer Einfluss als schlecht bewertet wird – lieber wäre die DFI voll privatisiert. Die Beziehung zum DfID ist nicht sehr eng, der Shareholder gibt vor allem die Rahmenbedingungen für die Investitionstätigkeit vor, hat ansonsten aber relativ wenig Einblick und kaum Einfluss auf das Tagesgeschäft der CDC. An staatlichen Stakeholdern ist zunächst das parlamentarische Public Accounts Committee im House of Commons zu nennen, das sich als politische Kontrollinstanz sieht, demgegenüber die CDC jedoch keine Informations- oder andere Reportingpflichten hat – der Zugriff kann hier nur über die Rechenschaftspflicht des DfID laufen. Ähnliches gilt für das National Audit Office, das britische Pendant zum Rechnungshof – auch dieses kann die CDC nur über einen Umweg, über das DfID, kontrollieren. Nicht-staatliche Stakeholder bezieht die CDC, anders als ihre deutsche Verwandte, so gut wie gar nicht in ihre Arbeit ein. Als

wichtigste Stakeholder werden die Fonds gesehen: ihnen und dem eigenen Profit gegenüber hat sie aus ihrer Perspektive die größte Verantwortung. NGOs und verschiedene Medien, allen voran Private Eye, versuchen immer wieder in Kontakt mit der CDC zu treten und eine zivilgesellschaftliche Watchdog-Funktion wahrzunehmen, an dieser Beziehung gibt es jedoch seitens der CDC kein Interesse. Ähnliches gilt für jenen Stakeholder, der eigentlich die wichtigste Rolle spielen sollte, nämlich die lokale Bevölkerung: zu dieser gibt es keinen Kontakt, was durch den stark kommerziell geprägten PSD-Ansatz der DFI auch nicht nötig scheint.

5.8 Conclusio

Die Implementierungsphase ist jene Phase des Policy Zyklus, in dem die politischen Absichten und Programme in die Tat umgesetzt werden (sollen). Konkrete Frage dieses Kapitels war daher, wie DEG und CDC als von den Regierungen mit der Durchführung der PSD-Strategie der jeweiligen Länder betrauten Durchführungsorganisationen ihre Aufgabe wahrnehmen: Werden die Policies den politischen Wünschen und Vorgaben entsprechend durchgeführt oder werden in der täglichen Förderpraxis eigentlich andere Ziele verfolgt? Und welchen Einfluss haben die Interessen der unterschiedlichen involvierten gesellschaftlichen Gruppen auf die Implementierung?

Die Analyse hat gezeigt, dass es hier zwischen DEG und Großbritannien große Unterschiede gibt. Die Auswahl der konkreten Förderprojekte ist entscheidend darüber, ob das Mandat der Förderung des Privatsektors zum Wohle der Gesellschaft der Partnerländer erfüllt werden kann; welche Kriterien für deren Auswahl angewendet werden ist daher eine zentrale Frage. Sowohl für die DEG als auch für die CDC spielen betriebs- bzw. finanzwirtschaftliche Kriterien hier eine große Rolle; die langfristige Nachhaltigkeit der Investitionen – i.e. ihre Rentabilität – muss jedenfalls gesichert erscheinen, insbesondere deshalb weil beide DFI auf eigenes Risiko und ohne laufende staatliche Zuschüsse arbeiten und großes Eigeninteresse am eigenen Fortbestand haben. Während für die CDC der Vorgabenkatalog hier aber weitgehend endet (eine Verpflichtung zu bestimmten Business Principles muss von den FondsmanagerInnen zwar eingegangen werden, deren Einhaltung wird aber nur mangelhaft kontrolliert) müssen sich potenzielle DEG-Projekte noch einem entwicklungspolitischen Screening unterziehen, durch das die Effekte auf

unterschiedliche Stakeholder abgeschätzt werden sollen. Zwar gibt es auch am Projektauswahlprozess der DEG Kritik, insgesamt ist aber ein Bemühen festzustellen dem politischen Auftrag der Privatspektorentwicklung zum Wohle der lokalen Bevölkerung Genüge zu leisten. Einschränkend muss hier allerdings angemerkt werden, dass die DEG durch ihre Einbettung in die KfW-Bankengruppe die Möglichkeit hat, Projekte, die eine hohe Rendite aber keine bzw. kaum entwicklungspolitische Effekte vermuten lassen, an ihre Schwesterorganisation, die KfW-IPEX, weiterzugeben, damit diese der Gruppe nicht verloren gehen. Durch diese Arbeitsteilung innerhalb der Bankengruppe wird der DEG die (scheinbare) Erfüllung des politischen Auftrages sicher erleichtert. Außerdem gilt auch für die DEG, dass gute entwicklungspolitische Effekte der Punktevergabe im Ratingtool entsprechend nur eines von unterschiedlichen Zielen der DEG darstellen und dass die Messung und Beurteilung derselben aus entwicklungspolitischer Perspektive auch zu Kritik veranlassen und die Erfüllung des politischen Auftrages nicht zu einhundert Prozent garantieren können. In Summe lässt sich in Bezug auf die Projektauswahl daher feststellen, dass es bei der Implementierung des politischen Programmes Privatspektorentwicklung durchaus noch Probleme gibt, dass die Diskrepanz zwischen dem politischen Anspruch und der Empirie der Investitionsentscheidungen in Deutschland jedoch weitaus geringer ausfällt als in Großbritannien.

Diese Diskrepanz lässt sich durch das Miteinbeziehen der Shareholder- und Stakeholderbeziehungen in die Analyse besser verstehen. So legt die Untersuchung nahe, dass es seitens des britischen DfID kein ausgeprägtes Interesse daran zu geben scheint die Durchsetzung der politischen Vorgaben durch die CDC genauer zu kontrollieren bzw. zu beeinflussen. Möglicherweise ist für das britische Entwicklungsministerium der tatsächliche Erfolg der PSD-Strategie nicht so wichtig wie die politische Botschaft, etwas für die Entwicklung des Privatsektors in den betreffenden Ländern zu unternehmen. Jedenfalls bestätigt sich die in der Einleitung zu diesem Kapitel getroffene Vermutung, dass es bei der Beziehung zwischen DfID und CDC ein Principle-Agent Problem vorliegt: DfID hat kaum Einblick in das Tagesgeschäft der CDC und betont auch selbst, nicht genügend Know-How zu haben um hier einen größeren Einfluss ausüben zu können. Die CDC scheint diese Tatsache gut für ihre eigenen Interessen nutzen zu können; eigene Entscheidungen können mit dem Verweis auf die branchenübliche Vorgangsweise gerechtfertigt werden, wie das

beispielsweise bei der Diskussion um die Managementgehälter passiert ist. Auch die Kontrolle über den tatsächlichen entwicklungspolitischen Effekt von Investitionen der CDC durch das DfID kann verhindert werden, indem sich die DFI auf Geheimhaltungspflichten und das zu wahrende Interesse anderer InvestorInnen beruft. Der daraus resultierende Informationsvorsprung wird dafür eingesetzt, den Impact der eigenen Arbeit den eigenen Interessen entsprechend darzustellen. Solange es seitens der Öffentlichkeit keine Möglichkeit gibt, Gegenteiliges nachzuweisen, kann mit entsprechenden Ansätzen aus dem Feld der Neuen Politischen Ökonomie argumentiert werden, dass es für das DfID irrelevant ist, ob die Implementierung funktioniert oder nicht – nur die WählerInnen müssten überzeugt sein, dass die Arbeit des Ministeriums gut ist. Ob dabei die Interessen der Stakeholder gewahrt werden oder nicht – bzw. ob diese miteinbezogen werden oder nicht – ist dabei nebensächlich.

Auch für die weitergehende Analyse der Situation in Deutschland lohnt sich ein Blick auf die Shareholder- und Stakeholderbeziehungen. So bestätigt sich die These, dass eine Miteinbeziehung der Interessensgruppen in den Implementierungsprozess zu Ergebnissen führt, die näher an der ursprünglichen Intention liegen. Trotz aller Kritik und trotz bedeutender Transparenzprobleme haben beispielsweise NGOs als Vertreterinnen der Zivilgesellschaft die Möglichkeit, mit der DEG in einen Dialog zu treten – was in der Empirie auch immer wieder passiert. Auch das BMZ als Vertreter der staatlichen Interessen hat mehr Einblick in und Einfluss auf die Geschäftstätigkeit der DEG als das für die Beziehung zwischen DfID und CDC gilt. In der Folge lastet auf der DEG ein erhöhter Druck, die eigenen Investitionsprojekte am Ziel der Privatsektorentwicklung auszurichten; auch das eigene Interesse einer erfolgreichen Umsetzung wird dadurch gestärkt. Unbestritten bleibt, dass auch in der DEG wirtschaftliche Interessen verfolgt werden und dass beispielsweise in den Aufsichtsrat, der Einblick in die genaue Investitionstätigkeit der DFI hat, mehr VertreterInnen aus der Wirtschaft berufen werden als aus anderen Stakeholdergruppen und dass vor allem die fehlende Miteinbeziehung der lokalen Bevölkerung dazu führt, dass politische Intention und Empirie voneinander abweichen können.

6 Evaluation

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

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

Der Bezug zu den im letzten Kapitel vorgestellten Share- und Stakeholdern wird in der externen Evaluierung hergestellt. Zuerst wird beschrieben in welcher Form der Staat Feedback auf die Arbeit und Unzulänglichkeiten der beiden Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen gibt. Weniger institutionalisierte Evaluierungen kommen von Nichtregierungsorganisationen und Medien. Gemäß Schneider/Janning (2006) gewinnen AkteurInnen abseits des Staates an Terrain, dem soll Rechnung getragen werden, indem die Kritik dieser exemplarisch dargestellt wird.

6.1 Interne Evaluierung

6.1.1 DEG

Innerhalb der deutschen EZA nimmt die DEG insofern eine Sonderstellung ein, weil für sie die an die DAC-Vorgaben angelehnten Evaluationsvorgaben des BMZ – anders als für die anderen Organisationen der deutschen öffentlichen EZA – nicht bindend sind; vielmehr orientiert sich die DEG, wie das unter ihren Peers üblich ist, an den „Multilateral Development Banks – Evaluation Cooperation Group Good Practice Standards for Evaluation“ (MDB-ECG Standards) (vgl. Michaelowa 2009: 157). Es gibt zwar keine gesetzlichen Vorschriften, die die DEG unmittelbar zu Evaluation oder Monitoring verpflichten würden – um Steuerfreiheit und Gemeinnützigkeitsstatus zu erhalten, muss die DEG allerdings die positiven entwicklungspolitischen Effekte ihrer Projektinvestitionen nachweisen können, was indirekt eine Verpflichtung zur Evaluierung der Projekte darstellt (vgl. ebd.: 147).

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

geringeren Tiefe“ stuft Michaelowa (ebd.: 149) das Ratingtool eher als Monitoringinstrument ein. Im Folgenden (sowie im nachfolgenden Kapitel über Evaluierung in der CDC) werden der besseren Verständlichkeit halber dennoch die Begriffe Evaluation bzw. Evaluierung und Monitoring synonym verwendet.

Laufende Projekte der DEG werden alle zwei Jahre einer Evaluierung unterzogen (vgl. Koch 2007a: 12); die ProjektpartnerInnen verpflichten sich schon bei Vertragsabschluss, bei den dafür notwendigen Überprüfungen zu kooperieren (vgl. Michaelowa 2009: 152). Zunächst werden die Daten von den zuständigen Investment-ManagerInnen (Abteilung Bestandsmanagement) mit Hilfe von standardisierten KundInnenfragebögen (auf denen die Unternehmen selbst Auskünfte geben), von eigenen Prüfungen vor Ort sowie von durch WirtschaftsprüferInnen bestätigten Angaben gesammelt und verarbeitet. Eine Freigabe der Evaluierungsergebnisse erfolgt, ähnlich wie bei der ex-ante Anwendung des GPR, erst nach interner Abstimmung mit der Stabsabteilung Volkswirtschaft/Entwicklungspolitik und der Kreditabteilung (vgl. Koch 2007a: 12f). Diese Beschreibung macht deutlich, dass es sich bei der internen Evaluierung der DEG eigentlich um eine Selbstevaluierung handelt, denn die Bewertung der Projekte wird im Großen und Ganzen von den ProjektmanagerInnen selbst vorgenommen. Allerdings gibt es auch Elemente einer internen Evaluierung im engeren Sinn, zumal sich die MitarbeiterInnen des Bestandsmanagements von jenen der Projektakquisition und -planung unterscheiden und erst die unabhängige Stabsabteilung Volkswirtschaft/Entwicklungspolitik die Ratings freigibt. Da sich aber auch die MitarbeiterInnen des Bestandsmanagements laufend mit den einzelnen Projekten befassen, kann insgesamt nicht von einer unabhängigen internen Evaluation gesprochen werden.

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

ist; ein schlechtes Abschneiden im GPR ist an sich jedenfalls noch kein Grund für ein Ende der Vertragsbeziehung (vgl. TK).

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

Sehr wohl veröffentlicht werden jedoch Analysen des Gesamtportfolios, die jährlich durchgeführt werden; hier werden die durchschnittlich erzielten EPOL- und Gesamtnoten, die Durchschnittswerte der einzelnen Messlatten sowie einige zusätzliche Aspekte (Geschäft in bestimmten Regionen, KMU-Förderungen usw.) dargelegt. Die Kurzfassung dieser Berichte und einige ausgesuchte Case Studies erfolgreicher Projekte¹¹ sind von der Homepage der DEG downloadbar.

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

¹¹ Von den betroffenen Unternehmen wird die Erlaubnis zur Veröffentlichung der Case Studies eingeholt.

6.1.2 CDC

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

Infokasten: Das Development Outcome Tracking System – DOTS

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

schließlich der gesamte entwicklungspolitische Effekt (das development outcome rating) abgeleitet wird. Dieses Gesamtrating reicht von highly successful über successful, mostly successful, mostly unsuccessful und unsuccessful zu highly unsuccessful, wobei die ersten drei Kategorien als entwicklungspolitisch erfolgreiche Projekte gelten (IFC 2010).

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

Der Standardisierungsgrad des CDC-Evaluierungsbogens ist relativ gering, für die Bewertung der Teilfragen ist somit viel Fachwissen nötig; die Evaluierungen werden daher von den für den jeweiligen Fonds zuständigen MitarbeiterInnen der CDC durchgeführt. Als problematisch kann bewertet werden, dass die der Evaluierung zu Grunde liegenden Einschätzungen häufig von den FondsmanagerInnen selbst stammen und durch die CDC-MitarbeiterInnen mangels anderer Quellen übernommen werden (müssen). Einschlägige Beratungsgremien innerhalb der CDC bestehen lediglich aus Personen ohne entwicklungsökonomischen Hintergrund – vor allem das Management rekrutiert sich seit einem Jahrzehnt nur mehr aus Menschen mit Banking-Hintergrund (vgl. SJ, RB) – was eine fachgerechte Beurteilung der entwicklungspolitischen Performance zusätzlich erschwert. Anzumerken ist jedoch, dass die MitarbeiterInnen sich in ihrer früheren Karriere schon oft mit emerging

markets oder development finance beschäftigt haben (vgl. RB). Die Tatsache, dass die Evaluierungen jeweils von den ProjektmanagerInnen selbst durchgeführt werden und dass eine für Evaluierungen zuständige Abteilung fehlt, macht die Einordnung der internen Evaluation der CDC als reine Selbstevaluation einfach.

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

6.1.2.1 Das Ratingtool

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

Aufbau

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

Deckblatt

Auf einer Seite werden die Ergebnisse der Evaluierung in vier Unterpunkten knapp zusammengefasst. Neben einer Executive Summary gibt es einen Abschnitt über wichtige Kennzahlen bzw. -daten des Fonds, die sehr betriebswirtschaftlich orientiert

sind: Netto IRR und IRR Ziel¹², zugesagtes und investiertes Kapital, weitere Investoren (DFI und nicht-DFI), ESG-Qualität der Projekte, Management; des Weiteren CDC Investment, Jahr des Investments, Länder, Sektor(en), Fondsmanagement und untergeordnete Fonds. Drittens enthält die Zusammenfassung Kerndaten des Portfolios: Beschäftigte, Beschäftigungswachstum, Umsatzwachstum, KMUs oder Mikrofinanzierung, Anzahl der Unternehmen, EBITDA¹³, EBITDA-Wachstum, Steueraufkommen und bereits realisierte Exits. Schließlich enthält die Seite noch eine Tabelle, in der für jede bewertete Dimension eine Bewertung auf einer sechsstufigen Skala (exceptional, successful, satisfactory, below expectations, unsatisfactory, poor) eingetragen wird, wobei die ersten drei Kategorien als Erfolg gewertet werden. So sollen Stärken und Schwächen auf den ersten Blick ersichtlich sein.

Teil 1: Hintergrund

Hier finden sich Angaben über den Hintergrund der aktuellen Evaluierung.

Teil 2: Übersicht über den Fund

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

Teil 3: Erklärung der einzelnen Rating-Dimensionen

Tabelle 4 zeigt eine Zusammenfassung über die Dimensionen, die in diesem Abschnitt evaluiert werden (detaillierte Beschreibung weiter unten). Zudem enthält dieser Teil noch eine Einschätzung des allgemeinen Umfeldes der Investition.

Development Outcome	CDC Effectiveness
Financial Performance	Added Value/Additionality
Economic Performance	Catalytic
ESG Performance	
Private Sector Development	

Tabelle 4: Überblick: CDC Evaluation Rating

¹² IRR steht für Internal Rate of Return, zu Deutsch Interner Zinsfuß. Die Zahl gibt den (theoretischen) durchschnittlichen jährlichen Ertrag eines Projektes mit stark schwankenden Kapitalflüssen an.

¹³ EBITDA steht für Earnings before interest, taxes, depreciation, and amortization (Ertrag vor Zinszahlungen, Steuern und Abschreibungen auf Sachanlagen bzw. immaterielle Vermögensgegenstände) und ist eine wichtige finanzwirtschaftliche Kennzahl.

Teil 4: Lektionen

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

Teil 5: Folgeaktivitäten

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

Die Rating-Dimensionen

Development Outcome

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

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

- Finanzieller Erfolg: dieser entspricht in etwa der internen ROR des Fonds;
- Ökonomischer Erfolg: dieser inkludiert beispielsweise Umsatzwachstum, Beschäftigungswachstum, Steuerleistung und Rentabilität der Unternehmen;
- ESG (Environmental, Social, Governance)-Performance: hier wird gefragt, ob sich der Fonds und „seine“ Unternehmen an die von der CDC vorgegebenen Standards halten. Es werden vor allem aufgetretene Probleme und der Verbesserungspfad der Unternehmen betrachtet;

- Private Sector Development: hier wird bewertet, ob der jeweilige Fonds PSD tatsächlich fördert.

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

CDC Effectiveness

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

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

Der *Catalytic Effect* soll klären, ob durch Beteiligung der CDC an einem Fonds andere InvestorInnen dazu mobilisiert werden, ebenfalls Kapital dafür bereitzustellen. Dies ist beispielsweise unwahrscheinlich, wenn die CDC erst relativ spät in einen schon bestehenden Fonds eingestiegen oder nur mit einem sehr geringen Prozentsatz beteiligt ist – hier wäre die Antwort also ein geringer katalytischer Effekt. Am anderen Extrem steht die Situation, dass es sich um einen CDC-only Fonds handelt, auch in diesem Fall wäre kein Katalysatoreffekt gegeben, weil kein zusätzliches Kapital angezogen wird. Es ist daher nicht Ziel der CDC möglichst viele CDC-only Fonds zu halten (vgl. RL). Erfolg in dieser Dimension hängt nicht nur von der CDC alleine ab, sondern auch vom allgemeinen Investmentklima (vgl. DV): so ist der *Catalytic Effect* im Moment leichter zu erreichen als vor ein paar Jahren, weil es durch die Finanzkrise für Unternehmen schwieriger wurde an Finanzmittel zu kommen. Ein CDC-only Fonds hat per Definition überhaupt keine zusätzlichen Gelder für diese spezifische Investition generiert, könnte aber durch Vorzeigeeffekte dennoch zusätzliches Kapital mobilisieren. Andererseits wäre es auch denkbar, dass ein Fonds, in dem die CDC

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

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

Zusätzlich zu den alle fünf Jahre stattfindenden Evaluierungen gibt es häufig (zweimal jährlich) Kurzevaluierungen jedes Fonds im Umfang von etwa zwei Seiten. Hier werden Daten wie durch die Unternehmen generierte Steuern, Beschäftigungsveränderungen, Profit usw. gesammelt (vgl. RL). Dies sind klar quantitative, betriebswirtschaftlich orientierte Faktoren, die eine Bewertung des entwicklungspolitischen Effekts selbst in der eingeschränkten Definition der CDC kaum zulassen; zudem scheinen diese Zwischenberichte vor allem auf die Performance der Fonds (und nicht auf die der unterliegenden Projekte bzw. Unternehmen) abzustellen, denn zwei bis drei Seiten können nur einen sehr oberflächlichen Einblick bieten.

6.1.2.2 Bewertung des Ratingsystems

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

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

In diesem Zusammenhang soll auch darauf hingewiesen werden, dass die DFI selbst nicht immer alle Informationen von „ihren“ Unternehmen erhält. Die NAO formuliert wie folgt: „CDC has begun to extend its information on development results beyond financial performance, but is constrained by its ability to obtain relevant data from more than 60 private sector fund managers.“ (National Audit Office 2008: 23). Informationen

erreichen die Bank nicht direkt, sondern nur über die FondsmanagerInnen – dies bringt bestimmte Anreizprobleme und damit Risiken mit sich. Zudem besteht das Problem, dass einige FondsmanagerInnen nicht daran gewöhnt sind, derartige Fragebögen auszufüllen (vgl. ebd.: 25) und dass der Anreiz, viele Ressourcen in eine möglichst detaillierte Beantwortung der Fragen zu stecken, gering sein dürfte (insbesondere bei jenen Fonds von denen die CDC nur einen geringen Anteil hält). Im Resultat enthalten die bisher fertiggestellten Evaluierungen hauptsächlich Bilanzdaten und qualitative Informationen; (quantifizierte) Daten über andere entwicklungsökonomisch relevante Dimensionen fehlen (vgl. ebd.). Erst die neuesten Evaluierungen enthalten auch Angaben zur ESG-Performance (vgl. ebd.) – in welchem Detaillierungsgrad diese Informationen gesammelt werden und welchen Einfluss sie auf die Gesamtbewertung haben, wird sich aber erst nach einiger Zeit zeigen. Eine zuverlässige Beantwortung der Frage, ob jene Unternehmen an die die Gelder im Endeffekt gehen, die nötigen Standards einhalten, scheint vor diesem Hintergrund schwer möglich (vgl. DV); fest steht, dass die CDC keine Mechanismen installiert hat, durch die sie glaubhaft garantieren kann, dass all ihre Investitionen auch ihren Geschäftsgrundsätzen entsprechen (vgl. Public Accounts Committee 2009: 15). Auch diese Tatsache lässt Zweifel an einer effektiven Messung des entwicklungspolitischen Impacts aufkommen.

Negativ fällt außerdem auf, dass die Evaluierungen sehr oberflächlich erscheinen. Insbesondere gilt das für die halbjährlichen Zwischenberichte, die pro Fonds ungefähr ein bis zwei Seiten umfassen. Bedenkt man, dass diese Fonds jeweils wieder in zahlreiche Projekte investieren, wird klar, dass auf diesem kleinen Raum nicht auf die Performance dieser einzelnen Investitionen eingegangen werden kann, sondern nur eine Zusammenfassung weniger finanzieller Kennzahlen möglich ist. Die fünfjährigen Berichte sind mit 35 bis 40 Seiten zwar weitaus umfangreicher, dennoch erscheint dieser Umfang viel zu klein um in die Tiefe gehen zu können. Um den tatsächlichen entwicklungspolitischen Effekt der Einzelprojekte abschätzen zu können, wäre wohl eine Untersuchung dieses Umfanges für jedes einzelne Unternehmen notwendig. Dass dies mit der Investitionstätigkeit in Fonds nicht vereinbar ist und dass der Zweck dieser Investitionen vor allem der Verbreiterung des Finanzsektors gilt, kann hier die fehlende Kontrolle über die Verwendung staatlicher EZA-Mittel nicht entschuldigen.

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

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

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

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

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

Als Resumée dieser Analyse kann also nur festgestellt werden, dass die internen Evaluierungsprozesse in der CDC trotz des neu eingeführten Ratingtools stark mangelhaft sind und dass die DFI in diesem Bereich großen Aufholbedarf hat. Hier gilt wohl, was Blum/Schubert (2009: 126) als Grundproblem der Evaluierungsphase im Policy Zyklus nennen: „[N]icht immer haben die mit der Aus- und Durchführung von

Programmen Beauftragten überhaupt ein Interesse daran zu wissen, wie ihre Instrumente greifen und ihre Maßnahmen wirken“.

6.1.3 Interne Evaluierung: Zusammenfassung

In der Evaluierungspraxis spiegeln sich viele Beobachtungen aus der Phase der Investitionsentscheidung wider. In der DEG wird mit dem GPR dasselbe Tool verwendet wie bei der Projektauswahl; die in diesem Zusammenhang beschriebenen Vor- und Nachteile gelten auch hier. Positiv ist insbesondere die gute institutionelle Verankerung des Evaluierungsprozesses hervorzuheben, durch den die DEG einen guten Überblick über die Entwicklung der Projekte ihres Portfolios hat. Die CDC verwendet seit kurzer Zeit ein vom Ratingtool der IFC abgeleitetes Evaluierungsinstrument. Dieses fokussiert jedoch stark auf betriebs- und finanzwissenschaftliche Kennzahlen, der entwicklungspolitische Effekt wird nur unzureichend beleuchtet. Zwar sind häufig Evaluierungen vorgesehen, diese sind aber meist als zu oberflächlich einzustufen um einen Überblick über die Verwendung der eingesetzten Mittel geben zu können. Von den nur alle fünf Jahre vorgesehenen etwas umfangreicheren Evaluierungen wurden bisher zu wenige durchgeführt um eine zuverlässige Bewertung abgeben zu können; vieles deutet aber darauf hin, dass auch diese Evaluierungen nicht die nötige Tiefe haben.

6.2 Externe Evaluierung

Auch von externer Seite fehlen sowohl bei DEG, als auch bei CDC umfassende Evaluierungen. In letzter Zeit ist vor allem in Bezug auf die CDC aufgrund von verstärkter medialer Berichterstattung Kritik laut geworden und es wurden auch amtliche Evaluierungen von staatlicher Seite durchgeführt. Darauf soll im folgenden Kapitel eingegangen werden.

In diesem Teil der Arbeit kommt wieder die Rolle der Shareholder und Stakeholder im Spiel, die schon im Implementierungsteil charakterisiert wurden. Regelmäßiges Feedback von außen ist bei beiden DFI von staatlicher Seite nicht vorgesehen, dies ist insbesondere interessant, weil beide – zumindest indirekt – dem Staat gehören. Auch von Seiten der NGOs kommt keine konstante Evaluierung – ihnen fehlen die personellen Ressourcen dazu. Trotzdem sollen sie, sowie die Medien auch, in dieser

deskriptiven Analyse berücksichtigt werden, denn wie Schneider/Janning (2006) feststellen, gewinnen AkteurlInnen abseits des Staates in politischen Entscheidungsprozessen immer mehr an Bedeutung. Die Kritik von Nichtregierungsorganisation und Medien wird mangels Institutionalisierung anhand von einzelnen Beispielen aufgezeigt werden. Schließlich soll auch noch kurz die externe betriebswirtschaftliche Prüfung angesprochen werden. Das Kapitel wird mit der Frage, wie transparent die DFI sind, abgeschlossen.

6.2.1 DEG

6.2.1.1 Gutachten durch das BMZ

2004 wurde eine vom BMZ in Auftrag gegebene Studie, mit dem Ziel der Untersuchung entwicklungspolitischer Wirkungen und der Bewertung des Beitrags zu den entwicklungspolitischen Zielen der Bundesregierung, herausgebracht. Ihr waren vier detaillierte Projektstudien in unterschiedlichen Ländern vorangegangen (vgl. BMZ 2004). Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das BMZ der DEG ein positives Zeugnis ausstellt: es betont vor allem die gesamtwirtschaftlichen Effekte (Staatseinnahmen, Volkseinkommen, Nettodeviseneffekte und Beschäftigungseffekte), die die DEG durch ihre Tätigkeit in den jeweiligen Ländern erzielt und stellt einen indirekten Beitrag zu Armutsreduzierung und Verfolgung der Millennium Development Goals fest.

Nichtsdestotrotz gibt das BMZ auch Empfehlungen ab; wobei vor allem eine gewünschte stärkere Fokussierung auf entwicklungspolitische Wirkungen hervorgehoben wird. Dies inkludiert eine bessere entwicklungspolitische Anreicherung der DEG-Berichterstattung, noch stärkeren Austausch von länder- und sektorbezogenen Informationen zwischen den einzelnen EZ-Institutionen, und der DEG soll ein eigenes Instrument und Budget zur Verfügung gestellt werden, „um Unternehmen mit „kleinen Schwächen“, aber entwicklungspolitisch interessanten Vorhaben, gezielt und konkret zu unterstützen, und somit auch „bankable“ zu machen, was die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Instruments DEG insgesamt stärken könnte.“ (vgl. BMZ 2004) Evaluierungen dieser Art durch das BMZ sind nicht auf regelmäßiger Basis vorgesehen.

Die Forderung des BMZ an die DEG, ihre Technical Assistance (Begleitmaßnahmen zur Verstärkung entwicklungspolitischer Effekte) zu verstärken, erfüllt die DEG mittlerweile schon zum Teil. Ein Beispiel dafür ist die Tätigkeit in Kamerun: Im Jahr 2007 beschloss die Société Camerounaise de Palmeraies S.A. (SOCAPALM) die Nutzungsrechte an einer ca. 2.600 Hektar großen Ölpalm-Plantage an Kleinbauern und -bäuerinnen für eine Laufzeit von zunächst 25 Jahren zu übertragen. Für den Erwerb der Nutzungsrechte an den einzelnen Parzellen gewährt die Afriland First Bank langfristige Lokalwährungsdarlehen an die Kleinbauern und -bäuerinnen, die zu achtzig Prozent von der DEG garantiert werden. Die Betreuung der Darlehen an die Kleinbauern und -bäuerinnen soll von einer neu zu gründenden Genossenschafts-Dorfbank übernommen werden. Die DEG wird u.a. den Aufbau dieser Bank aus Mitteln für Begleitmaßnahmen, so genannte Technical Assistance, mitfinanzieren. Diese Mittel hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zur Verstärkung der entwicklungspolitischen Effekte der DEG-Finanzierungsvorhaben bereitgestellt (vgl. DEG 2007d).

Zum Thema Palmöl lässt sich noch eine interessante Diskrepanz zwischen durchgeführten Projekten und DEG-Kommunikation darstellen: Beim Interview im Mai 2009 beteuerte DEG-Sprecher Lachmund, dass aufgrund von externer Kritik Investitionen in Palmölplantagen kein Thema mehr seien. Obwohl die Projekte entwicklungspolitische Effekte mit sich bringen würden, könnte man sie politisch nicht durchsetzen. In einem solchen Fall nähme DEG Abstand von der Finanzierung dieses Subsektors, „wenn das politisch nicht gemacht werden darf, das nicht geht in der Öffentlichkeit, das nicht darstellbar ist, abgesehen von den realen Auswirkungen“ (vgl. IL). Ebendiese Palmöl-Frage führt zum nächsten Abschnitt des Kapitels, das von der Evaluierung durch NGOs handeln soll.

6.2.1.2 Externe Evaluierung durch NGOs

Die NGOs, die sich in Deutschland im Bereich Entwicklungsfinanzierung engagieren, sind an einer Hand abzuzählen; noch weniger beschäftigen sich mit der Arbeit der DEG. Bei denjenigen Nichtregierungsorganisationen, die nun mit Beispielen für „Evaluierungen“ auf den nächsten Seiten genannt werden, ist die DEG-Watch Dog-Rolle auch nur ein vernachlässigbares Segment ihrer Tätigkeit. Es gibt somit keine NGO, die über einen Gesamtüberblick verfügt, einzelne schreiten aber ein, sobald

ihnen ein Missstand zu Ohren kommt. Über demonstrative Aktionen, formelle Anfragen oder Publikationen von Berichten verleihen sie ihrer Kritik Ausdruck.

Beispiel I – Greenpeace

Im November 2009 bauten AktivistInnen von Greenpeace im Foyer der KfW Bilder der Umweltzerstörung auf, die durch die Erzeugung von Palmöl entsteht. Mit dem Slogan „Deutsche Gelder zerstören Indonesiens Urwälder“ wollten sie die DEG auf die Folgen ihrer Kreditvergabe aufmerksam machen (Abholzung der Wälder, Klimawandel, Vertreibung der lokalen Bevölkerung, Zerstörung der Fauna). Im Anschluss daran wurde ihnen ein Gespräch gewährt, in dem sie die vorzeitige Kündigung des Kredites forderten. Greenpeace lobte die offene Gesprächsatmosphäre und erhielt Zugeständnisse von DEG und KfW: Zur Überprüfung, ob die Nachhaltigkeitskriterien eingehalten werden, wollen VertreterInnen der DEG nach Indonesien reisen und vor Ort auch mit Greenpeace Indonesien, dem WWF und anderen NGOs sprechen (vgl. Greenpeace 2009, Entwicklungspolitik Online 2009).

Beispiel II – Kredite für Sojaanbau in Brasilien

Im Jahr 2005 publizierte Misereor, das Hilfswerk der Katholischen Kirche in Deutschland, eine Studie zu Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörung durch internationale Kredite für Sojaanbau in Südamerika. 2007 erfuhr die NGO von neuen Verhandlungen der DEG mit mehreren GeschäftspartnerInnen in der Soja-Branche in Brasilien und richtete gemeinsam mit FIAN, Greenpeace und Urgewald einen Appell an die Entwicklungsfinanzierungsinstitution. „Die DEG ist eine öffentlich gegründete Bank, die somit an die Einhaltung der von der deutschen Bundesregierung eingegangen internationalen Verpflichtungen (wie z.B. die Förderung des Rechts auf Nahrung), sowie an die Vorgaben des BMZ (wie z.B. die Prinzipien des BMZ-Sektorkonzepts Wald) gebunden ist“, heißt es in dem Schreiben der NGOs vom 27. Februar 2007. Durch die Förderung von Sojaanbau wird die Verdrängung von Kleinbauern und -bäuerinnen von ihrem Land durch den hohen Landverbrauch für Soja-Monokulturen, Entwaldung und Verhinderung einer nachhaltigen Landwirtschaft durch den Einsatz von Pestiziden befürchtet (vgl. Hausmann/Kaiser et. al. 2007).

Die DEG reagierte umgehend (5. März 2007) auf die Anfrage und betonte in einem kürzeren Schreiben ihr Interesse am Dialog. Sie stellte fest, dass derzeit keine Absicht

bestehen, neue Sojaanbau-Projekte zu fördern und führte aus, dass die bisherigen Kredite in dieser Branche keineswegs zur Zerstörung von Ökosystemen und menschlichen Lebensräumen beigetragen hätten. Die DEG betonte weiters die unterschiedlichen Herangehensweisen an den Entwicklungsbegriff: „Ihrer engen Interpretation von Entwicklung können wir uns nicht anschließen. Vielmehr müssen wir unsere Rolle als Entwicklungsorganisation mit Umsicht und Augenmaß und in Abwägung der Interessen aller Beteiligten wahrnehmen.“ (Lammers/Weinfurter 2007)

Beispiel III – Kredite für Goldabbau in Ghana

Die ghanaische Menschenrechtskommission CHRAJ gab im September 2008 einen Bericht heraus, in dem betont wird, dass die Zustände in der Bergbauindustrie unerträglich sind. Daraufhin griff FIAN das Thema auf und brachte im November 2008 den Bericht „Goldabbau in Ghana“ heraus, der auch auf die Rolle von internationalen Finanzierungsinstitutionen, vor allem IFC, aber auch DEG, eingeht.

90 Prozent, so FIAN, der Goldproduktion ist von US-amerikanischen Unternehmen dominiert, nur zehn Prozent liegt in den Händen von lokalen KleinschürferInnen. Auch der sonst wenig kritische Vorsitzende der ghanaischen Chamber of Mines bezeichnet diese Verteilung als „Neo-Kolonialismus“ und beteuert, dass der Lebensstandard der Bevölkerung nur dann angehoben werden könne, wenn auch die Wirtschaft in ihren Händen liege. In der Kolonialzeit hatten die Unternehmen noch bis zu 23 Prozent des Goldwertes (1957) an Lizenzgebühren an den britischen Staat gezahlt, heute zahle keines der multinationalen Unternehmen mehr als drei Prozent an Ghana (vgl. Hausmann 2008: 4ff.). Die Bergbauunternehmen hätten zum einen von der von der Weltbank vorgegebenen Politik profitiert, zum anderen aber auch von der direkten finanziellen Unterstützung durch IFC und zum Teil auch DEG (vgl. ebd.: 6.). Die Probleme, die durch den in den letzten Jahrzehnten stark forcierten Goldabbau entstanden sind, erweisen sich laut Bericht als vielschichtig: die Zustände in den Bergwerken sind unmenschlich, Kleinbauern und -bäuerinnen werden zwangsumgesiedelt, das Nahrungsangebot dadurch verringert und die Wälder massiv bedroht (vgl. ebd.: 8).

6.2.1.3 Externe betriebswirtschaftliche Prüfung durch Wirtschaftsprüfer und Rechnungshof

Betriebswirtschaftlich geprüft wird die DEG durch den Wirtschaftsprüfer Ernest & Young, dies erfolgt jedoch in eigenem Auftrag. Die hauseigene Revision wurde zu Gunsten des Spezialisten abgeschafft, der „eine sehr breite und intensive Erfahrung auch mit anderen Geschäftsbanken in der Durchführung deren Revision hat“. In unregelmäßigen Abständen prüft auch die Revision der Konzernmutter, der KfW. Für den Jahresabschluss ist ein Wirtschaftsprüfer engagiert, der einen Wirtschaftsbericht erstellt und die Angaben der DEG auf Plausibilität untersucht (vgl. IL)

Weil die DEG – zumindest indirekt – im Eigentum des Bundes steht, besteht auch die Möglichkeit einer Prüfung durch den Bundesrechnungshof. Die DEG sieht diese Maßnahme – zumindest laut Pressesprecher – positiv: „Und es ist auch gut, dass der Bund sagt, wenn wir eine Gesellschaft in unserem Besitz haben, dann prüfen wir die auch regelmäßig. Und verlassen uns nicht nur auf einen externen Wirtschaftsprüfer oder auf andere Gremien.“ (IL).

6.2.2 CDC

Wie schon das letzte Kapitel gezeigt hat, ist die interne Evaluierung im Rahmen der DfID-CDC-FondsmanagerInnen (noch) nicht sehr ausgeprägt, was nicht zuletzt Anlass für Kritik von externen AkteurInnen gibt. Einige von diesen sollen auf den folgenden Seiten genannt werden: das National Audit Office, NGOs und Medien, auch die betriebswirtschaftliche Evaluierung durch privatwirtschaftliche Beratungsunternehmen wird kurz angesprochen. Um die wesentlichen Angriffspunkte besser illustrieren zu können, werden im Folgenden auch einzelne Kritikpunkte und Beispiele für Fehlentwicklungen beschrieben.

6.2.2.1 Externe Evaluierung durch öffentliche Institutionen: NAO

Wie schon im Stakeholder-Kapitel kurz angesprochen, überprüft das National Audit Office das wirtschaftliche Gebaren öffentlicher Organisationen. Im Jahr 2008 wurde die Aufsicht des DfID über die CDC evaluiert; diese Evaluierung war aber nicht laut einem Zeitplan vorgesehen, sondern es liegt weitgehend im Ermessen der NAO (insbesondere dem Ermessen des Auditor Generals), worüber zu welchem Zeitpunkt

Untersuchungen angestellt werden. Ob und wann die CDC wieder evaluiert wird ist daher offen. Im aktuellen Report identifiziert die NAO einige Schwachstellen in der Beziehung zwischen CDC und DfID. Hauptkritikpunkte sind dabei einerseits die hohe Entlohnung des CDC-Managements und andererseits die mangelhafte Beschäftigung mit den entwicklungspolitischen Wirkungen der CDC-Investitionen (vgl. National Audit Office 2008).

Die CDC nahm den Report gemischt auf, räumte aber ein, dass die meisten Empfehlungen sinnvoll seien. Einige Punkte werden als gerechtfertigte Kritik empfunden und es wurde die Bereitschaft geäußert, an diesen Punkten zu arbeiten (beispielsweise die Kommunikation des Development Impact). Auch im Bereich der Entlohnung sah die CDC den Bedarf das Thema zu diskutieren, mittlerweile wurde vom DfID ein engerer Gehaltsrahmen vorgegeben (vgl. RL).

Bei anderen Punkten allerdings fühlt sich die CDC missverstanden, bzw. äußert sogar, dass der NAO das nötige Verständnis fehle, um die Situation der CDC korrekt einschätzen zu können. Auch widerspricht man der NAO bei deren Forderung nach verstärkten Berichtspflichten einzelner Unternehmen, in die die CDC über die verschiedenen Investment Fonds investiert hat (vgl. RL) – durch die sehr kleinen Anteile, die die CDC so an den Unternehmen hält [etwa 10% eines Fonds der 10% eines Unternehmens hält, das macht insgesamt rechnerisch 1% des Unternehmens für die CDC] kann in der Praxis kaum Einfluss ausgeübt werden bzw. ist es nicht möglich, gewisse Berichte in kurzen Abständen einzufordern. Hier stellt sich allerdings die Frage, wie die CDC diesen fehlenden Einfluss auf die Unternehmen mit ihrem Mandat vereinbaren kann. Wenn sie keinen ausreichenden Druck auf Unternehmen ausüben kann, wie kann sie dann die Einhaltung der Investment Standards sicherstellen? Zudem stellt sich die Frage, ob bei derart niedrigen Beteiligungen das Kriterium der Additionality bzw. der Katalysator-Wirkung überhaupt gegeben ist.

Die Diskussion über Steueroasen scheint ein besonders heikler Punkt zu sein. Richard Laing gibt im Interview an, dass die NAO mit ihrer Analyse sehr daneben liege und meint "I think we made them look rather stupid, to be honest, because it disclosed a lack of understanding of the fund of funds business" (RL).

6.2.2.2 Externe Evaluierung durch privatwirtschaftliche BeraterInnen

Auf Nachfrage erklärt die CDC, dass sie sich bei den externen BeraterInnen nicht großer Beratungsunternehmen bedient, sondern eher Nischenanbietern, die sich auf bestimmte Themenfelder spezialisiert haben (vgl. SP).

Eine gewisse Affinität zu dem weltweit agierenden Beratungsunternehmen McKinsey scheint aber schon gegeben: So war es etwa auch bei der Diskussion involviert, ob die CDC weniger in Equity Fonds und mehr Richtung Debts gehen sollte (vgl. RL). Außerdem stammte eine der früheren führenden MitarbeiterInnen, die sich nun als Beraterin selbstständig gemacht hat, von McKinsey; die Stellenausschreibungen werden auf den Homepages von CDC, IFC und McKinsey publiziert (vgl. SP).

Auch nach der fehlgeschlagenen Privatisierung 2002 und der darauffolgenden Entscheidung für die Restrukturierung der CDC als Dachfonds und beim Aufsetzen des Gehaltsschemas, das sich an Private Equity Managers orientiert, dürfte McKinsey eine tragende Rolle gespielt haben (vgl. RB).

Das Beratungsunternehmen Arthur Little ist ebenfalls im Consulting der CDC involviert und schrieb den Globeleq-Report, einen Bericht über entwicklungspolitische Wirkungen von Investitionen im Elektrizitäts-Sektor. Von externen BeobachterInnen wurde kritisiert, dass der Bericht nur zum Teil publiziert wurde, so meint etwa der britische Journalist Richard Brooks: „they just left out all the bad stuff“ (RB) und seitens der NAO heißt es: „The review focused on evidence of Globeleq’s benefits, rather than its net impact, so the evaluation did not represent a balanced view of Globeleq’s development effectiveness.“ (National Audit Office 2008: 25).

Im Public Accounts Committee mit der Kritik konfrontiert meint DfID-Vertreterin Shafik, man wolle zwar so transparent wie möglich sein, aber die kommerzielle Diskretion müsse beachtet werden (Public Accounts Committee 2009: Ev 18). Im Anschluss daran hat die britische NGO War On Want einen alternativen Globeleq-Report verfasst, auf den im nächsten Kapitel noch näher eingegangen werden soll.

Ein weiteres großes Beratungsunternehmen, das in der jüngsten Geschichte der CDC eine prominente Rolle spielt, ist KPMG. Das Unternehmen lieferte im Rahmen des

Umstrukturierungsprozesses 2004 eine Einschätzung des Wertes der CDC, der dann als Verkaufspreis festgelegt wurde (vgl. Brooks 2008 in Private Eye 2010); außerdem liefert KPMG immer wieder Beratungsleistungen an Actis, den größten Fonds der CDC (vgl. Brooks 2008 in Private Eye 1201).

6.2.2.3 Externe Evaluierung durch NGOs: Beispiel War on Want

Die britische NGO War On Want – eine zivilgesellschaftliche Organisation mit dem Ziel der Förderung der Menschenrechte und Kämpferin gegen globale Armut, Ungerechtigkeit und Ungleichheit – hat sich im Jahr 2006 mit dem internationalen Elektrizitätsunternehmen Globeleq beschäftigt und im Anschluss daran einen alternativen Bericht herausgegeben (vgl. Jacune 2006). Es war der vierte “alternative Report” der Nichtregierungsorganisation mit dem Ziel, die Rhetorik von Corporate Social Responsibility (CSR) von Unternehmen mit ihrer tatsächlichen Praxis zu vergleichen (vgl. ebd.: 1). Globeleq war zu diesem Zeitpunkt zu einhundert Prozent im Eigentum der CDC und die wiederum gehört dem DfID, der Einblick in das Tagesgeschäft verbleibt aber bei Actis, dem Fondsmanagement-Unternehmen, das 2004 aus der CDC hervorgegangen ist¹⁴. War On Want kritisiert, dass durch Globeleq öffentliche Gelder großen US-Unternehmen zukommen, die sich in den Entwicklungsländern profilieren wollen (vgl. ebd.: 3).

Einer OECD-Studie zufolge ist Privatisierung von Elektrizität in Sub-Sahara-Afrika, wo Globeleq ebenfalls tätig ist, charakterisiert von „dramatic failures“: “Profit-maximising behaviour has led privatised companies to keep investments below the necessary levels, with the result that rural communities and the urban poor were further marginalised in terms of access to electric power” (vgl. Barthélemy et. al. 2004). Die Public Services International Research Unit hat in Studien bestätigt, dass die ärmere Bevölkerung oftmals vom Zugang zur privatisierten Elektrizität ausgeschlossen wird, weil die Preise für sie unbezahlbar sind (vgl. Jacune 2006: 1). Im März 2005 soll das DfID eine neue Regelung bezüglich Aid Conditionality in Kraft gesetzt haben: die Privatisierung von öffentlichen Diensten wie Elektrizität oder Privatisierung von Wasser sollte keine Bedingung mehr für Entwicklungshilfe des UK sein. Aus diesem Grund fordert der Alternative Report die britische Regierung zum Handeln auf und zum

¹⁴ Und an das Globeleq schließlich verkauft wurde.

Überdenken ihrer Politik, die Privatisierung von öffentlichen Diensten in den Entwicklungsländern zu fördern.

6.2.2.4 Externe Evaluierung durch Medien

Private Eye - Richard Brooks

In Großbritannien hat sich vor allem der Journalist Richard Brooks sehr stark mit der CDC beschäftigt, einige andere haben sich im Anschluss daran auf seine „Enthüllungen“ berufen. Auch die NAO dürfte durch seine Berichte verstärkt auf die CDC aufmerksam geworden sein. Für seine Artikel-Serie im britischen Satiremagazin Private Eye, in dem er vor allem kritisch über Regierungsgeldern und Finanzen schreibt, wurde er 2008 mit dem Paul Foot Award ausgezeichnet; für diese Forschungsarbeit stellte er sich als Interviewpartner zur Verfügung. Seine Artikel beleuchten die Ansiedlung der Sub-Fonds in Steueroasen, den Shift von Investitionen weg vom Agrarsektor in Richtung Shopping Malls und Golfplätze, die seiner Meinung nach fraglichen regionalen Präferenzen und vor allem die Ausgliederung von Actis aus der CDC im Rahmen der Umstrukturierung 2004. Als Beispiel für die Arbeit von Richard Brooks soll der „Actis-Skandal“, wie er es nennt, beschrieben werden.

Actis ist der größte Fonds Manager der CDC, das DfID hält heute 40 Prozent der Anteile, das Actis-Management den Rest (vgl. National Audit Office 2008: 5). Dass der Fonds-Management-Arm der CDC um nur 373.000 Pfund verkauft wurde, obwohl er vielfach höhere Profite abwirft, handelte dem DfID viel Kritik ein. Auch Richard Brooks, der sich in weiterer Folge viel mit der CDC beschäftigte, wurde durch den Verkauf von Actis auf die CDC aufmerksam. Ihm zufolge habe das NAO alleine den 40-Prozent-Anteil der Regierung an Actis mit 200 bis 500 Millionen Pfund bewertet (RB). Der Verkaufspreis von 373.000 Pfund wurde von KPMG und regierungseigenen FinanzspezialistInnen berechnet, schon im ersten Jahr erzielte das Unternehmen einen Gewinn von acht Millionen Pfund, von dieser Zahl sind aber die 220.000 Pfund, die jedem und jeder der 192 MitarbeiterInnen durchschnittlich gezahlt wurden, und die 1,84 Millionen Pfund für den Senior Partner Paul Fletcher bereits abgezogen. Paul Fletcher, vormaliger Chief Executive der CDC, war Verkäufer und Leiter des Käufer-Konsortiums von Actis in einer Person – er konnte sein Einkommen dadurch vervierfachen (vgl. Brooks 2007 in Private Eye 1198). Angeblich habe die CDC Actis

noch einen „Post-transactional bonus“ von 2,3 Millionen Pfund gewährt (vgl. Brooks 2008 in Private Eye 1201). KPMG hätte auch bei der Bewertung beraten, als das Health Department einige Millionen zu viel für das Informationsunternehmen Dr Foster gezahlt hätte (vgl. Brooks 2007 in Private Eye 1195). KPMG verdiene nun sehr gut an seiner Arbeit bei Actis: 355.000 Pfund haben sie für das Auditing von Actis erhalten und 796.000 Pfund für andere „unspecified services“. (Brooks 2007 in Private Eye 1198). Für Richard Brooks sind diese Entwicklungen unverständlich und er fragt im britischen Magazin Private Eye: „Why were a few men gifted a publicly owned business from which they could become millionaires at the expense of the world’s poor?“ (Brooks 2007, Private Eye 1183).

BBC

Auch JournalistInnen der BBC befürchteten eine zu starke Fokussierung der CDC auf Profit und zu wenig Augenmerk auf Armutsreduzierung. Sie untermauerten dies in einer Radiosendung, die im Juni 2008 ausgestrahlt wurde, mit mehreren Beispielen:

Das Gut Mpongwe war in den letzten Jahrzehnten dank des Engagements der vormaligen Colonial Development Corporation zu einem zentralen Nahrungsmittelproduktionsstandort im copper belt Zambias geworden. Mithilfe eines groß angelegten Bewässerungssystems konnten mehrere tausend Acres Buschland bewirtschaftet werden. Fünfzig Prozent von Zambias Soja und vierzig Prozent des Weizens wurden dort geerntet. Der frühere CDC-Vertreter in Zambia, Geoff Tyler, wies darauf hin, dass private InvestorInnen die erwartete Rate of Return mit acht bis zehn Prozent als zu gering einstufen. Nun hat sich auch die CDC, bzw. der Fund-Manager Actis, aus dem Projekt zurückgezogen, drei Monate später wurde das Unternehmen liquidiert. „Estates like Mpongwe belong to yesteryear. [...] The deals that attract CDC are its investment in businesses such as Moser Baer, a hi-tech company in India which is one of the world's leading suppliers of CDs and DVDs earning more than £250m (\$501m) a year.“ (vgl. BBC 2008)

Die CDC investierte in den zweitgrößten Ei-Produzenten Chinas, in eine große Shopping-Mall in Afrika und in eine der größten Banken Nigerias, die auch in London gelistet ist. Der konservative Parlamentarier Tim Loughton sprach an, dass die britischen SteuerzahlerInnen verdient hätten, dass das Geld Projekten zu Gute komme,

die eher Unterstützung bedürfen und „in those projects which just can't get access to capital or normal commercial markets, not in mega corporations that you and I could invest in as investors in stocks and shares“ (Loughton in BBC 2008).

Financial Times

Die renommierte Financial Times brachte ebenfalls im Februar 2009 einen großen Artikel über die Aktivitäten der CDC heraus. Auch sie thematisierte den größten Kritikpunkt der GegnerInnen, nämlich kommerziellen Erfolg über entwicklungspolitische Wirkungen zu stellen – „In December, the socialist Morning Star newspaper labelled CDC “a nasty nest of exploiters” that was “leeching off of the labour of the poor by speculation under the guise of aiding development”“ (vgl. Johnson 2009).

6.2.2.5 Rückkoppelung auf die politische Ebene

Dass die CDC in letzter Zeit des Öfteren in der Presse mit Negativschlagzeilen auffiel (Stichwort Managementgehälter, Steuerparadiese etc.), hätte theoretisch Schatten auf die Regierung werfen und zu einem Bruch oder zumindest einem Wechsel in der Politik des DfID führen können, meint War on Want-Mitarbeiter John Hilary. Immerhin habe sich die Regierung lange Zeit damit gerühmt, im Bereich der internationalen Hilfe im Vergleich zu anderen europäischen Staaten gut abzuschneiden und somit dies innerhalb der Außenpolitik, an dessen Image durch die Kriege in Irak und Afghanistan massiv gekratzt wurde, als positiven Punkt hervorgehoben. Vermehrte Negativberichterstattung über die CDC hätte der Regierung aus diesem Grund zusätzlich Glaubwürdigkeit kosten können (JH).

Soweit sich dies von außen beurteilen lässt, war der Einfluss auf die Regierung aber gering. Zum einen fielen diese Skandale und vermehrte Presse-Aufmerksamkeit in die erste Hälfte des Jahres 2009, in der die britische Regierung vor ganz anderen Herausforderungen stand (Skandale um Spesenberechnungen veranlassten mehrere Regierungsmitglieder dazu zurückzutreten), so dass die Berichterstattung über die CDC in der Tat nur ein Randthema darstellte. In der Theorie der Policy-Analyse ist beschrieben, dass neue Probleme die Minderheit auf der politischen Agenda darstellen, weil politische AkteurInnen simultan an mehreren politischen Fronten kämpfen müssen und daher kaum Zeit finden sich mit unbekanntem, neuen Themen

auseinanderzusetzen (Windhoff-Héritier 1987: 70 zit. in Schneider/Janning 2006: 53), dies lässt sich wohl auch auf diesen Fall umlegen.

Zum anderen ist die CDC der breiten Öffentlichkeit ohnehin kaum bekannt und es gibt keine Lobby, die für eine „andere“ Entwicklungsfinanzierung auf die Straße gehen würde. Dies trägt nicht zuletzt dazu bei, dass es sich hierbei eindeutig nicht um eine Priorität der britischen Regierung handelt (vgl. JH). Das lässt sich wohl mit einer der Eigenschaften von Politikthemen erklären, die im Kapitel Agenda Setting/Formulierung näher beschrieben werden: gesellschaftliche Relevanz. Der/die britische DurchschnittsbürgerIn fühlt sich vom Thema Entwicklungsfinanzierung nicht betroffen, somit kommt es auch nicht auf das politische Tapet.

Infokasten: Beispiel Kritik an hohen Managementgehältern

Beträchtliche Intransparenz besteht auch in dem Teilbereich der Managementgehälter. Als bekannt wurde, dass der CEO Richard Laing – als Chef einer Organisation, die Armut reduzieren soll – jährlich fast eine Million Pfund verdient (seine Bezahlung steigerte sich von £383.000 im Jahr 2003 auf £970.000 im Jahr 2007) und sich damit mit ManagerInnen von Goldman Sachs vergleichen kann, gab es einen öffentlichen Aufschrei, der quer durch die wichtigsten Medien des Landes ging. Auch im Bericht des Public Accounts Committee wurde die Gehaltsfrage diskutiert und als unangemessen bewertet: “Besides enjoying the security of working in a publicly owned body, CDC executives do not have to compete for money to invest. And the pay arrangements take too narrow a view of performance, with too much emphasis on financial performance and too little on poverty reduction” (Public Accounts Committee 2009:5).

Es bestand eine Abmachung mit dem DfID, dass die Lohnsätze analog zu den „peers“ in der Privatwirtschaft festgelegt werden sollten - eine Vereinbarung, die der CDC erheblichen Spielraum einräumte. Ohne das DfID zu konsultieren wurde die Vergleichsgruppe geändert, was höhere Gehälter bei den Executives ermöglichte. Als „peers“ wurden in Zusammenarbeit mit McKinsey Private Equity ManagerInnen gewählt (und nicht etwa PensionsfondsmanagerInnen oder ManagerInnen anderer Entwicklungsfonds, jene hätten das Ergebnis deutlich nach unten korrigiert), was die Vergleichswerte in die Höhe trieb und letztendlich die hohen Gehälter rechtfertigen sollte. Wenn sie die MitarbeiterInnen nicht wie in der Privatwirtschaft bezahlen würden,

würden sich die ExpertInnen auf dem Gebiet des Private Equity nicht für eine Anstellung bei der CDC interessieren, weil sie in privaten Unternehmen viel bessere Bezahlung erwarten würden, meint Chief Operating Officer Shonaid Jemmet-Page (vgl. SP). Das DfID hatte diesem Vorgehen zunächst nicht zugestimmt, aber die CDC ließ sich im Nachhinein das Vorgehen von Consultants bestätigen, die meinten, dass die CDC-MitarbeiterInnen unter dem Median der Vergleichsgruppe verdienten. Wie der Journalist Richard Brooks erzählt, sind 85 Prozent des Gehaltes von Richard Laing von der finanziellen Performance der CDC abhängig, die restlichen 15 Prozent von einem Indikator, der den entwicklungspolitischen Erfolg misst. Allerdings hängt die Auszahlung in Bezug darauf davon ab, ob bestimmte Zielwerte erreicht wurden – deren Festlegung nicht nachvollziehbar ist und auch jährlich variiert. Wird das Ziel nicht erreicht, wird auch der Zielwert zurückgeschraubt – „in one year they hit the target and the next year their score went down but so did the target“ (RB), somit wird man dies Ziel immer erreichen, meint Richard Brooks.

6.2.3 Externe Evaluierung: Zusammenfassung

Externe Evaluierung ist sowohl von staatlicher, als auch von nicht-staatlicher Seite bei beiden Entwicklungsorganisationen zumindest fragmentarisch vorhanden. Diese bezieht sich vor allem auf die Fraglichkeit der entwicklungspolitischen Effekte bzw. Umweltthemen. So hebt etwa das BMZ in seiner Evaluierung 2004 hervor, dass sich die DEG verstärkt auf die Kommunikation entwicklungspolitischer Wirkungen konzentrieren, sowie Technical Assistance Maßnahmen mehr forcieren sollte. Die NGOs kritisieren negative soziale und ökologische Effekte, wie die Abholzung von Regenwäldern für Palmölproduktion oder die Umsiedlung der lokalen Bevölkerung um eine Goldmine ansiedeln zu können.

Noch mehr Kritik bekommt die CDC zu hören: Verstärkte Negativberichterstattung in den Medien riefen in den Jahren 2008 und 2009 das National Audit Office und das Public Accounts Committee auf den Plan. Sie evaluierten die Aufsicht des DfIDs über die CDC, kritisierten deren Mangelhaftigkeit, das CDC Engagement in Off-Shore Gebieten, die hohen CDC-Gehälter, die regionalen Schwerpunkte und die generelle Profit-Fokussierung. Um ähnliche Themen ging es auch den britischen Medien: namhafte Zeitungen wie Financial Times, Guardian oder Sunday Times sowie die BBC berichteten. Ausgelöst wurde dies durch den Private Eye-Journalisten Richard Brooks,

der sich lange Zeit mit dem von ihm als „Actis-Skandal“ bezeichneten Verkauf vom Direct-Investment-Arm der CDC an das eigene Management beschäftigte.

6.3 Transparenz

Nach Beschreibung von Shareholder- und Stakeholderbeziehungen und der daraus abgeleiteten externen Evaluierung soll nun noch einmal zusammenfassend ein Blick darauf geworfen werden, wie es um die Transparenz in den beiden DFI bestellt ist.

Zunächst soll beschrieben werden warum Transparenz wichtig ist, welche Standards die Global Transparency Initiative (GTI, ein Zusammenschluss von Nichtregierungsorganisationen) vorschlägt, was die DEG und die CDC zur Erfüllung ihrer Rechenschaftspflicht beitragen und schließlich, wie transparent sie von außen wahrgenommen werden.

Dass DEG und CDC in gewisser Weise öffentliche Organisationen sind, sollte weitgehenden Einfluss auf ihren Umgang mit Transparenz und Rechenschaftspflicht haben. Das Recht auf Information wurde schon in der UN-Menschenrechtscharta verankert, nämlich „to seek, receive and impart information and ideas through any media“ (vgl. UN 1948: Art. 19). Zu wissen, was im Staat vorgeht, ist ein grundlegendes demokratisches Recht. „Information has been described as the oxygen of democracy.“ (GTI 2003: 1). Sie ist der Schlüssel zu einer sinnvollen Beteiligung der Öffentlichkeit an öffentlichen Projekten und ein wichtiges Werkzeug für Korruptionsbekämpfung. Wenn Information in beiden Richtungen ausgetauscht wird (Staat-Öffentlichkeit; Öffentlichkeit-Staat), garantiert dies die Weiterentwicklung von Policies und kann Entscheidungsfindungsprozesse bereichern (vgl. ebd.).

Die Global Transparency Initiative, ein Netzwerk von zivilgesellschaftlichen Organisationen, hat einen Transparenz-Kodex für internationale Finanzierungsinstitutionen entworfen, der auch für CDC oder DEG von Interesse sein könnte. Sie kritisiert stark, dass sich die IFIs zwar auf Homepages und in öffentlichen Statements für Transparenz aussprechen, aber Entscheidungen dennoch hinter verschlossenen Türen treffen und Informationen bestenfalls nach Beschluss eines bestimmten Projekts freigeben.

Die GTI fordert eine Kultur der Offenheit und das Recht auf Zugang zu Information ein „regardless of who produced the document and whether the information relates to a public or private actor“ (GTI 2000: 1). Dies schließt auch mit ein, dass Daten von Organisationszweigen oder Subunternehmen jederzeit beschafft werden können oder von diesen automatisch zur Verfügung gestellt werden; die wichtigsten Dokumente sollten regelmäßig auf der Homepage zugänglich gemacht werden.

Weiters sollen die Finanzierungsinstitutionen eine Liste bereitstellen, die Möglichkeiten für öffentlichen Input aufzeigen und interessierten Personen die Chance geben bei wichtigen Meetings anwesend sein zu dürfen und somit an Entscheidungsprozessen mitwirken zu können. Vorher ist es erforderlich, dass ihnen die Informationen über das geplante Projekt rechtzeitig zukommen, das gilt auch für die betroffene lokale Bevölkerung. Es ist wichtig, die Projektpläne für sie zu übersetzen und zugänglich zu machen, z.B. in einer regionalen Zeitung zu publizieren. Für Anfragen sollte eine Ansprechstelle geschaffen werden und ihre Beantwortung sollte schnell und gratis bzw. zu geringen Kosten erfolgen. Wird dieses Recht von der Finanzierungsinstitution ignoriert oder verweigert, soll eine unabhängige Instanz die spezifische Angelegenheit prüfen (vgl. GTI 2003: 1ff.).

Weil sich die DEG und die CDC in vielen Fragen am Private-Sector-Development-Arm IFC der Weltbank orientieren, sei an dieser Stelle beschrieben, wie diese mit Rechenschaftspflicht umgeht.

6.3.1 Die IFC Offenlegungspolicy

Die IFC bekennt sich klar zu Transparenz und legte im Jahr 2006 eine Offenlegungspolicy vor: “IFC believes that transparency and accountability are fundamental to fulfilling its development mandate and to strengthening public trust in IFC and its clients”. Von der IFC Corporate Relations Unit wird die Umsetzung der Policy regelmäßig überprüft und an das Senior Management über die Implementierung und den Inhalt der Anfragen berichtet. Neben regelmäßigen Jahresberichten, Berichten über entwicklungspolitische Wirkungen und ausführlichen Informationen zu Struktur, Prozessen und Aufgaben, verlangt die IFC Policy noch klar über das hinauszugehen, was DEG und CDC in diesem Bereich tun.

Schon bevor ein Projekt an das Board of Directors zur Beratung vorgelegt wird, macht die IFC bestimmte Informationen öffentlich zugänglich. Dazu gehört die Environmental and Social Review Summary (ESRS), die eine Beschreibung der wichtigsten sozialen und ökologischen Auswirkungen und Risiken des Projekts enthält, sowie Maßnahmen, die diese Risiken minimieren. Außerdem publiziert die IFC die Summary of Proposed Investment (SPI), die alle relevanten Informationen enthalten soll (Name des Unternehmens, Informationen über die Shareholder des Unternehmens, wenn möglich: die Gesamtprojektkosten, der Ort, an dem das Projekt realisiert wird, eine kurze Projektbeschreibung und Ausführungen über den Zweck, die Summe und Form der IFC Investition, das voraussichtliche Datum für eine Entscheidung des Board of Directors, die entwicklungspolitischen Wirkungen des Projekts, den Beitrag der IFC zu Entwicklung, ökologische und soziale Dimensionen des Projekts bzw. Verweise zum ESRS, der Hinweis darauf, wie die lokale Bevölkerung zu diesen Daten Zugriff bekommt und Kontaktinformationen für Anfragen).

Angelehnt an die Praxis der kommerziellen Banken behält sich die CDC vor bei „zwingenden Gründen“ gewisse der eben angeführten Informationen ihrer PartnerInnen nicht zu veröffentlichen, dazu gehören finanzielle Details. Besonders hervorgehoben werden in der Disclosure Policy die lokalen Stakeholder, denen ebenso Gehör geschenkt werden soll (vgl. IFC 2006).

6.3.2 Transparenz in der DEG

6.3.2.1 Selbstbild

Wie auf Gewinnmaximierung fokussierte Unternehmen auch, stellt die DEG jährlich einen Jahresbericht zusammen, der sowohl Auskünfte über das betriebswirtschaftliche Gebaren der Entwicklungsfinanzierungsinstitution, als auch über die entwicklungspolitischen Effekte, gibt (IL).

Zudem werden Anfragen der Bundestags-Abgeordneten beantwortet (meistens via BMZ) und ausführlichere Berichte an den Aufsichtsrat abgegeben (siehe Kapitel Aufsichtsrat).

Die Zusammensetzung des Aufsichtsrats sieht die DEG auch als ein klares Bekenntnis zur Transparenz: einerseits sind NGOs vertreten, was garantieren soll, dass auch

zivilgesellschaftliche Interessen wahrgenommen werden, andererseits sitzt einE AbgeordneteR der Proparco (bzw. ihrer Mutter) im Aufsichtsrat; dies sieht die DEG als Beweis dafür, dass nationale Wirtschaftsinteressen nicht im Vordergrund stehen (vgl. IL).

Als Kreditinstitut ist die DEG der Bankenaufsicht unterstellt, ist aber keine Bank im herkömmlichen Sinn. „Wir sind keine Bank, wir nennen uns auch nicht "die Bank"“, sagt etwa Pressesprecher Lachmund und weist auf die Rolle als Kreditinstitut hin, das bestimmte Bankgeschäfte ausüben darf. Dementsprechend unterliegt die Entwicklungsfinanzierungsinstitution auch diversen Berichtspflichten und muss etwa nach §53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes dem Bundesministerium für Finanzen einmal im Jahr die Beteiligungen melden. Weitere gesetzliche Vorgaben, die gewisse Berichterstattungen auferlegen, finden sich im Aufsichtsrecht (dass etwa Informationen an das deutsche Bankenaufsichtsgremium oder auch der Bundesbank weitergeleitet werden müssen) (vgl. IL).

6.3.2.2 Corporate Governance und Transparenz in Bezug auf die finanzierten Unternehmen

Die DEG orientiert sich an den Prinzipien für Entwicklungsfinanzierungsinstitute für Corporate Governance der IFC, diese umfassen Rechte der Shareholder, Rolle der Stakeholder, Regelungen für Veröffentlichung und Transparenz und Aufgaben des Aufsichtsrates. Dabei geht es aber weniger um die Verwirklichung dieser Regelungen in der eigenen Institution, als um die Förderung der Transparenz und Corporate Governance bei den Unternehmen, in die investiert wird. Am 19. November 2007 unterzeichneten 31 führende Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen diese Erklärung in Washington. Good Governance verbessere die Performance eines Unternehmens, weil Entscheidungsprozesse beschleunigt werden, heißt es etwa darin, außerdem fördere sie den Ruf des Unternehmens, dieses ziehe daher mehr Kapital an und verbessere die Stakeholder-Beziehungen. Gute Corporate Governance sei ein Teil nachhaltiger ökonomischer Entwicklung. Die unterzeichnenden Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen sollen daher Richtlinien zum Supervising dieses Konzepts anbieten, diesbezügliches Training anbieten, die Unternehmen ermutigen lokale Corporate Governance-Regelungen und internationale Rechnungslegungsvorschriften anzuwenden.

Auch die CDC hat dieses Dokument unterzeichnet (vgl. Development Finance Institutions 2007).

6.3.2.3 Grenzen der Transparenz – Fremdbild

Trotz der angeführten Bekenntnisse Transparenz zu fördern und des Versuches dies auch zu realisieren, bleiben viele Informationen im internen Raum, was von der DEG mit dem Stichwort „Bankgeheimnis“ begründet wird. Ein weiteres Argument, das die DEG für die limitierte Außeneinsicht ins Treffen führt, lautet, dass die geförderten Unternehmen im Wettbewerb stehen und die DFI durch die Veröffentlichung von Informationen Einfluss darauf und auf die Chancen des Unternehmens sich zu positionieren nehmen würde (vgl. UH, IL).

Wie schon im Unterkapitel „Nichtregierungsorganisationen“ beschrieben, kritisiert FIAN sehr stark, dass die DEG nur begrenzt Informationen über die Förderprojekte der Öffentlichkeit zugänglich macht. Nach Meinung der NGO beruht dieses Verhalten auf mehreren Gründen. Zum einen wünsche die Öffentlichkeit nicht zu viel Mitsprache von externer Seite – „je weniger man belästigt ist, umso besser“ (Ute Hausmann). Außerdem sind erweiterte Berichtspflichten mit mehr Arbeitsstunden und somit höheren Kosten verbunden (vgl. UH).

In diesem Zusammenhang ist auch die fehlende Transparenz bezüglich des Geschäftspolitischen Projektratings, das den Kern des Projektauswahlverfahrens der DEG darstellt, zu nennen. Obwohl es hier kein Bankgeheimnis gibt auf Grund dessen von einer Veröffentlichung abgesehen werden müsste, ist es schwierig bis unmöglich die Grundlagen des Auswahlprozesses im Detail nachzuvollziehen.

6.3.2.4 Vorschläge der InterviewpartnerInnen zur Verbesserung der Transparenz

Das Argument Bankgeheimnis sieht Entwicklungsfinanzierungs-Spezialist Peter Wolff als gegeben an, aber er könnte sich einen Beirat vorstellen, um einer breiteren Öffentlichkeit in die Tätigkeiten der DEG Einsicht zu gewähren. Das sollte ein Gremium sein, das auf die entwicklungspolitischen Wirkungen der Projekte und die Art und Weise der Projektauswahl achtet. Den bereits bestehenden Aufsichtsrat der DEG hält Wolff nicht für das geeignete Gremium. Die Aufgabe des Beirats wäre die Herstellung

von Transparenz und er könnte jährlich – zusätzlich zum Geschäftsbericht – einen entwicklungspolitischen Bericht herausgeben, der dann auch veröffentlicht wird. Dieser Bericht sollte auch kritische Bemerkungen enthalten, also etwa „dafür plädieren, dass man in Afrika stärker in diese oder jene Länder geht“. Eine andere Möglichkeit wäre, den Geschäftsbericht ausführlicher zu gestalten und in dessen Rahmen detaillierter auf entwicklungspolitische Wirkungen einzugehen (vgl. PW).

Auch für Ute Hausmann von FIAN ist der Aufsichtsrat kein geeignetes Gremium zur Herstellung von Transparenz. Sie weist darauf hin, dass die Funktionen eines Aufsichtsrates sehr begrenzt sind und er sich für gewöhnlich wenig mit der Projektebene befasst. Der Aufsichtsrat habe vielleicht Einfluss, wenn es „politisch heikel wird“, aber nicht bei den gewöhnlichen Geschäftsvorgängen (vgl. UH).

Dass bei der Entscheidung für ein bestimmtes Projekt nicht die Bevölkerung vor Ort eingebunden wird, kritisiert Hausmann ebenso. Sie wirft die Frage auf, wie man Verfahren einrichten kann, die den Menschen, die negativ von den Förderaktivitäten betroffen sind, die Möglichkeit geben kann, sich zu Wort zu melden. Die IFC verfügt über eine Ombudsstelle, die für Vermittlung zuständig ist und sich mit Beschwerdeverfahren auseinandersetzt. Die Einrichtung einer Beschwerdestelle ist laut Hausmann „mindestens genauso wichtig“ wie die Veröffentlichung von genaueren Projektdaten (vgl. UH).

In der IFC Disclosure Policy ist festgeschrieben, dass das Compliance Adviser Office (CAO) bzw. der Ombudsman der CDC strukturell unabhängig von den operationalen und politikformulierenden Abteilungen der IFC sind und drei Rollen innehaben:

- a) die Beantwortung von Anfragen und Beschwerden von Menschen, die von IFC-finanzierten Projekten betroffen sind – dies soll fair, objektiv und konstruktiv geschehen
- b) die Oberaufsicht über die soziale und ökologische Performance der IFC, besonders in Bezug auf heikle Projekte, um die Umsetzung der formulierten Policies und Richtlinien sicher zu stellen
- c) die Bereitstellung von Ratschlägen für den Präsidenten/die Präsidentin der Weltbank Gruppe und das IFC Management in sozialen und ökologischen Fragen (vgl. IFC 2006).

6.3.3 Transparenz in der CDC

6.3.3.1 Selbstbild

Im zehn Seiten starken Investment Code der CDC ist in einem Satz festgeschrieben, dass ihr die Förderung von Transparenz ein Anliegen ist: „CDC, and its businesses in which CDC’s capital is invested, will promote transparency and accountability grounded in sound business ethics“ (CDC 2010).

In Großbritannien wurde im Jahr 2000 der „Freedom of Information Act“ verabschiedet, der die Transparenz in öffentlichen Organisationen fördern soll. „Any person making a request for information to a public authority is entitled (a) to be informed in writing by the public authority whether it holds information of the description specified in the request, and (b) if that is the case, to have that information communicated to him.“ (UK Parliament 2000)

Auch die CDC unterliegt dem Freedom of Information Act und musste, wie andere öffentliche Körperschaften auch, ein Publication Scheme herausgeben, das die Vorgangsweise bei „information requests“ beschreibt. Die CDC beabsichtigt fast alle Fragen mit den Veröffentlichungen auf ihrer Homepage abzudecken, ist aber auch bereit individuelle Anfragen zu beantworten. Sollten die Kosten für die Informationsbereitstellung 450 Pfund übersteigen, muss einer solchen nicht nachgegangen werden (vgl. CDC 2009b) – es ist anzunehmen, dass sich eine Überschreitung dieser Summe für die meisten Anfragen argumentieren lässt.

Der Freedom of Information Act sieht vor, dass unter besonderen Umständen Daten zurückgehalten werden können, davon macht die CDC Gebrauch: Würde etwa die Weitergabe einer Information einen Vertrauensbruch darstellen oder die kommerziellen Interessen einer Person beeinträchtigen, kommt das Gesetz nicht zur Anwendung. Auch auf einige andere Ausnahmen (z.B. Gefahr der Verschlechterung der Beziehungen zwischen Großbritannien und anderen Staaten, Schädigung der wirtschaftlichen Situation Großbritanniens) kann im Einzelfall Bezug genommen werden (vgl. UK Parliament 2000, CDC 2009b).

In Bezug auf wirtschaftliche Transparenz orientiert sich die CDC an der Private Equity Industrie: sie unterwirft sich den International Financial Reporting Standards ("IFRS"), die vom International Accounting Standards Board ("IASB") herausgegeben wurden, und den International Private Equity and Venture Capital Valuation Guidelines.

Erstere sind internationale Rechnungslegungsvorschriften für Unternehmen, die die Vergleichbarkeit von Jahres- und Konzernabschlüssen über nationale Grenzen hinweg ermöglichen sollen (vgl. IASB). Zweitere wurden von der Association Française des Investisseurs en Capital (AFIC), der British Venture Capital Association (BVCA) und der European Private Equity and Venture Capital Association (EVCA) entwickelt und sind seit März 2005 verfügbar. Auch sie plädieren für bessere Vergleichbarkeit in der Branche, Konsistenz mit IFRS und US GAAP-Prinzipien (Generally Accepted Accounting Principles) und bieten Richtlinien für die Private Equity Industrie an um Private Equity Investitionen zu beurteilen (vgl. AFIC, BVCA, EVCA).

6.3.3.2 *Transparenzstandards in Bezug auf Fonds und finanzierte Unternehmen*

Auch die CDC unterzeichnete im Jahr 2007 die oben beschriebene Erklärung von Washington über Corporate Governance, dass sie die Kontrolle über die komplizierte Fonds-Unternehmens-Struktur halten kann, ist aber fraglich. Ein Beispiel für die komplexen Finanzierungsstrukturen: Die CDC untersteht dem DfID, investiert in den Fondsmanager Actis, der wiederum in Globeleq und Globeleq in ein Elektrizitätsunternehmen in einem Entwicklungsland. Aus diesem Grund kann sie schon alleine deswegen die Transparenz nicht wahren, weil ihr der Einblick in die einzelnen Unternehmen fehlt.

6.3.3.3 *Grenzen der Transparenz – Fremdbild*

Aus den Interviews geht hervor, dass die außenstehenden AkteurlInnen die CDC als sehr intransparent wahrnehmen. Viele Informationen hält sie aus Gründen der „confidentiality“ zurück, was ihr auch der eben zitierte Freedom of Information Act 2000 erlaubt. Dies bringt ihr von Medien und NGOs starke Kritik ein (vgl. Globeleq Report). Die von den Medien aufgegriffene und als Skandal bezeichnete Actis-Ausgliederung

wirft nicht gerade ein positives Licht auf ihre Transparenz, auch die Auswahlkriterien der Projekte bleiben trotz Weitergabe ihres Rating-Tools im Dunkeln, weil dieses sehr schemenhaft ist und viel Spielraum lässt.

Die Bemühungen der CDC, mit externen AkteurInnen zu kooperieren oder überhaupt nur mit ihnen zu kommunizieren, halten sich in bescheidenen Grenzen. Anfragen von Medien für Interviews mit MitarbeiterInnen der leitenden Ebene wurden nicht stattgegeben, Kritik der NGOs nicht Ernst genommen und nicht in die Diskussion einbezogen. Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Umgang der CDC mit Rechenschaftspflicht und Transparenz wiederum darauf hindeutet, dass sie sich als privates Unternehmen, nicht aber als öffentliche Institution betrachtet.

6.3.4 Transparenz: Zusammenfassung

Es lässt sich also zusammenfassend feststellen, dass weder die DEG, noch die CDC einen guten Ruf in Bezug auf Transparenz und Rechenschaftspflicht genießen, wobei es um die Transparenzbemühungen der CDC sicherlich noch schlechter bestellt ist. Den Ideen der Global Transparency Initiative (z.B.: Beteiligung von interessierten Personen an Entscheidungsprozessen) wird bei weitem nicht nachgekommen. Auf den Homepages und Jahresberichten veröffentlichte Bekenntnisse zu Transparenz bleiben sehr vage und finden nur dann Anwendung, wenn die „confidentiality“ nicht gilt. Das Bekenntnis zur Förderung von Corporate Governance bei den finanzierten Unternehmen bleibt ein Lippenbekenntnis, denn dies erscheint vor allem bei den komplizierten CDC-Finanzierungsstrukturen als nur schwer realisierbar.

Auch die DEG wird kritisiert, ihrer Rechenschaftspflicht mit der Öffentlichkeit nicht nachzukommen, sie versucht aber zumindest einen aktiven Dialog mit NGOs aufzubauen und ihre Bedenken – und sei es nur zu Public Relations-Zwecken – ernst zu nehmen (vgl. Beispiel Greenpeace im Kapitel über externe Evaluierung in der DEG).

Die gerne als Maßstab genommene IFC ist in Bezug auf Veröffentlichungspolicies der DEG und der CDC weit voraus; dies allerdings mit der Einschränkung, dass auch in ihrem Fall nicht klar gesagt werden kann, wie viel Information letztendlich unter „confidential“ eingeordnet und daher der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht wird.

Mit der umfassenden Publikation von Veröffentlichungsstandards (Disclosure Policy) erscheint sie jedenfalls wesentlich transparenter als die beiden bilateralen DFI.

6.4 Evaluierung: Conclusio

In diesem Kapitel sollte es darum gehen, der Evaluierung der formulierten Policies nachzugehen, was in der Policy Forschung als Veränderung oder Nichtänderung bzw. Verbesserung oder Verschlechterung des Status Quo beschrieben wird. Evaluierung prüft also die Effektivität und Effizienz der beschlossenen Policies (vgl. Schneider/Janning 2006).

Klar unterschieden werden muss zwischen interner und externer Evaluierung, dem ist in diesem Kapitel auch Rechnung getragen worden. Schneider/Janning sprechen das Problem an, dass die Erträge einer Policy oft nicht eindeutig quantifiziert werden können (vgl. ebd.: 62). Dieser Herausforderung sehen sich auch DEG und CDC gegenüber, wenn sie ihre laufenden oder abgeschlossenen Projekte evaluieren. Sie können in ihren Verfahren nur annähernd anhand unterschiedlicher Variablen beschreiben, wie erfolgreich ein Projekt war. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang die Auswahl der Kriterien und die Form der Anwendung (quantitativ, qualitativ). Die DEG zieht für die Evaluierung wiederum das auch zur Projektauswahl verwendete Tool heran, dessen Vor- und Nachteile schon ausführlich im gleichnamigen Kapitel diskutiert wurden. Die CDC verwendet seit kurzer Zeit ein vom Ratingtool der IFC abgeleitetes Evaluierungsinstrument. Dessen Fokus liegt auf betriebs- und finanzwissenschaftlichen Kennzahlen, den entwicklungspolitischen Effekten wird nur wenig Bedeutung beigemessen. Hier stellt sich die Frage, woran die Evaluierung anknüpfen soll, ist es „nackte Privatsektorförderung“ im Sinne von „viel Profit bedeutet Entwicklung“, oder sollen die Investitionen auch umfassenden sozialen, ökologischen Kriterien mit klaren entwicklungspolitischen Auswirkungen, nicht zuletzt für die lokale Bevölkerung, genügen?

Dies fordern die externen AkteurInnen, die durch die Tätigkeit der DFI zum Teil sogar negative Auswirkungen auf die Bevölkerung in den Entwicklungsländern sehen. Sie kritisieren auch, dass etwa regionale Schwerpunkte nach größtmöglicher Rendite und nicht nach maximalen entwicklungspolitischen Effekten ausgesucht werden.

Es ist tatsächlich schwierig in diesem Zusammenhang einen Maßstab festzulegen, am ehesten sind noch der gesetzliche Auftrag und die von den DFI selbst formulierten Policies heranzuziehen und zu überprüfen, ob diese der Realität standhalten. Dass etwa die CDC ihrem Auftrag, finanzielle Überschüsse wiederum in Projekte zu investieren, zum Teil nicht nachkommt, zeigen Medien und Nichtregierungsorganisationen mit der Diskussion rund um Gehälter und den Fonds-Manager Actis auf.

Schneider/Janning (2006) weisen darauf hin, dass eben keine eindeutigen Kriterien für eine bessere oder schlechtere Policy bestehen, sie schlagen vor, sich Theorien wie der Wohlfahrtsökonomie mit ihrem Nutzenverteilungskonzept (werden alle durch eine bestimmte Maßnahme besser gestellt?) zu bedienen (vgl. ebd.: 62). Geht man also weg von der so schwierig zu beantwortenden Frage, was Privatsektorentwicklung leisten soll und konzentriert sich lediglich auf Nutzenverteilung, so kann mit Hilfe der Betrachtungen zur externen Evaluierung festgestellt werden, dass gerade die lokale Bevölkerung, der ja Entwicklungspolitik (und Privatsektorentwicklung als Teil der entwicklungspolitischen Strategien eines Staates) letztendlich zu Gute kommen soll, nicht in den Entscheidungsprozess rund um Projekte einbezogen wird und sogar teilweise negativ von den Aktivitäten der DFI betroffen ist (Stichwort Abholzung von Regenwäldern für Palmölproduktion und Umsiedlung der lokalen Bevölkerung um eine Goldmine anzusiedeln). Diese Beispiele zählen zu den nicht-intendierten Wirkungen, die in der Policy Analyse von den intendierten unterschieden werden (vgl. Jann/Wegrich 2003: 92). Damit bestätigt sich eine häufig an der Wohlfahrtsökonomie geäußerte Kritik, nämlich dass die Bewertung der Nutzenverteilung stark davon abhängt, welche Nutzenfunktion zu Grunde gelegt wird. Im vorliegenden Fall scheint es, dass die von CDC und in geringerem Ausmaß auch von der DEG implizit angelegte Nutzenfunktionen eigene Wohlfahrtsgewinne sowie jene von privatwirtschaftlichen AkteurlInnen deutlich stärker gewichten als jene der lokalen Bevölkerung, die eigentlich die wichtigste Stakeholdergruppe darstellen sollte. In diesem Sinne muss die Frage, ob eine Wohlfahrtssteigerung herbeigeführt werden konnte, jedenfalls getrennt von der Frage nach dem konkreten Nutzenzuwachs der eigentlich Betroffenen gesehen werden.

Offensichtlich ist, dass interne Evaluierungen nicht genügen, um die Umsetzung der Policies sicherzustellen, weil es sich bei den DFI um Institutionen im öffentlichen Eigentum handelt, die mit Steuergeldern konstituiert wurden. Um die Kontrolle von außen zu garantieren, erscheint die Etablierung hinreichender Transparenz notwendig, der von beiden Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen nicht im erforderlichen Maß nachgekommen wird.

7 Diskussion der Forschungsergebnisse

Zur Strukturierung der Forschungsergebnisse werden meist Typologisierungen erstellt, durch die ein höheres Abstraktionsniveau erreicht werden kann (vgl. Lauth et. al. 2009: 241) Im Rahmen dieser Arbeit soll zunächst ein Raster gebildet werden, der DEG und CDC entlang der Forschungsfragen gegenüber stellt. So können wichtige Unterschiede und Gemeinsamkeiten noch einmal herausgearbeitet werden. Diese Punkte werden anschließend zusammenfassend dargestellt. In einem weiteren Schritt werden dann die Ergebnisse der Arbeit diskutiert und in einen breiteren Rahmen gestellt. Dabei versuchen die Autorinnen einen Schritt zurück und die Ebene der Einzelfälle zu verlassen um die Ergebnisse allgemein in dem politischen, sozioökonomischen und gesellschaftlichen Rahmen zu diskutieren, in dem sie stehen. Aus diesen Forschungsergebnissen werden sodann konkrete Politikempfehlungen abgeleitet. Hier erfolgt ein Rückbezug auf die eingangs aufgeworfene Frage nach der Gründung neuer DFI: aus Ansatzpunkten zu möglichen Verbesserungen der Arbeitsweise der untersuchten Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen werden allgemeine Empfehlungen. Schließlich wird noch ein Ausblick gegeben: Die Feldforschungsphase für diese Arbeit wurde im Sommer 2009 weitgehend abgeschlossen, seither haben sich jedoch einige Veränderungen in den relevanten Politikfeldern ergeben. Diese sowie mögliche Forschungsfragen, die an diese Arbeit anknüpfen könnten, werden hier diskutiert. Den Abschluss der Arbeit bildet eine Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse und des Forschungsprozesses, der zu diesen geführt hat.

Zunächst folgt jedoch die tabellarische Gegenüberstellung der untersuchten DFI:

	I Politikfeld		II Grundlagen	
	EZA	PSD	Juristische Form	Struktur & Aufgaben
DEG	<p>EZA ist seit den 1950er Jahren in der deutschen Politik etabliert und seit 1961 durchgehend durch ein eigenständiges Ministerium strukturell verankert. Bedeutung und Akzeptanz als eigenes Politikfeld sind seither gestiegen. In letzter Zeit ist eine Zerstückelung entwicklungspolitischer Agenden auf andere Ministerien zu beobachten, der Einfluss wirtschaftlicher Interessen geht mit der Pariser Erklärung jedoch zurück. → <i>Politikfeld EZA</i></p>	<p>Die DEG ist eine der ältesten europäischen bilateralen DFI, ihr entwicklungspolitischer Auftrag hatte aber lange Zeit nichts mit PSD zu tun, sondern diente (auch) der Förderung der deutschen Wirtschaft. Erst in den 1990er Jahren wurde PSD zum Thema, wirklich wichtig wurde das Konzept aber erst 1999 mit der Einführung der PPP-Fazilität. Dennoch stellt PSD auch heute noch ein Randkonzept in der deutschen EZA dar. → <i>Politikfeld PSD</i></p>	<p>Die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH (Sitz in Köln) wurde im Jahr 1962 vom westdeutschen Staat gegründet. Bis 2001 war der Bund in Form des Entwicklungsministeriums Gesellschafter, damals übernahm die KfW Bankengruppe das Unternehmen (Eigentümer der KfW sind wiederum Bund und Länder). Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung untersteht somit nicht mehr direkt dem BMZ → <i>Vorstellung, Initiation</i></p>	<p>Die DEG beschäftigt 421 MitarbeiterInnen in Köln und betreibt mehrere Außenbüros in Schwerpunktländern. Ihre Haupttätigkeit umfasst langfristige Finanzierung von Unternehmen, aber auch Unterstützung bei der Projektstrukturierung, kontinuierliche Betreuung der Vorhaben und Risikomanagement. Außerdem führt sie Förderprogramme des Bundes durch (Public-Private-Partnership (PPP)-Programm für Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft). → <i>Vorstellung</i></p>
CDC	<p>Stellenwert und strukturelle Verankerung der EZA sind in Großbritannien wahlzyklischen Schwankungen unterworfen und hängen stark von der Regierungspartei ab. Die öffentliche Akzeptanz und Unterstützung der EZA ist derzeit auf einem historischen Hochpunkt. Seit etwa einem Jahrzehnt geht der Einfluss der Wirtschaft auf die EZA zurück, Lieferbindungen sind gesetzlich untersagt. → <i>Politikfeld EZA</i></p>	<p>Britische Politik ist traditionell marktfreundlich, in der EZA schlug sich das lange Zeit aber eher in einer Instrumentalisierung des Politikfeldes nieder. PSD wurde offiziell erst 1994 in die britische EZA eingeführt und seit dem Regierungsantritt von New Labour 1997 fokussiert. Zu dieser Zeit wurden innerhalb des DfID auch eigene PSD-Abteilungen gegründet sowie die Rolle der CDC neu definiert. → <i>Politikfeld PSD</i></p>	<p>Die CDC Group plc (Sitz in London) wurde 1948 ins Leben gerufen. Sie gehört zu 100% dem britischen Entwicklungsministerium (DfID). Ab Mitte der 1990er Jahre wurde eine Privatisierung stark forciert, jedoch kein passender Investor gefunden. 1999 erfolgte die Umwandlung zur public limited company, 2002 die Ausgliederung des Direct-Investment-Arms (Actis). Die Privatisierung der CDC wird heute noch von der leitenden Ebene gewünscht. → <i>Vorstellung, Initiation</i></p>	<p>Seit 2002 investiert die CDC nur mehr indirekt über ca. 60 Fonds. Die Ausgliederung des Direct-Investment-Arms des Unternehmens im Jahr 2002 verkleinerte die CDC stark: 2009 waren nur mehr etwa 40 MitarbeiterInnen beschäftigt. Damit wurden auch die Aufgaben reduziert, diese beschränken sich heute auf Auswahl von Fonds und Fonds Manager, Durchführung von Due Dilligence Investigationen, Beobachtung der Entwicklungen und Erstellung von Exit-Strategien. → <i>Initiation</i></p>

III Investmentpolitik

	III Investmentpolitik			
	Definition von Entwicklung	Grundsätze	Finanzprodukte	Rolle und Form von Fonds
DEG	<p>Durch die Förderung des privaten Sektors kann Wirtschaftswachstum generiert werden und die Lebensbedingungen der Bevölkerung verbessert werden. Wirtschaftlich erfolgreiche Unternehmen sind somit die Voraussetzung für erfolgreiche Entwicklung, indem sie beispielsweise Beschäftigungs- und Steuereffekte generieren. Diese Sicht auf Entwicklung entspricht dem Konzept von PSD. → <i>Implementierung/Grundlagen der Projektfinanzierung</i></p>	<p>Die DEG stellt langfristiges Kapital zu Marktkonditionen zur Verfügung. Die ProjektpromotorInnen müssen selbst über genügend Eigenkapital verfügen und dieses einbringen. Die DEG tritt nicht nur als Geldgeberin auf, sondern arbeitet auch in der Koordination der Projektfinanzierung mit und beteiligt sich aktiv an der Suche nach InvestitionspartnerInnen; selten tritt sie als Alleinfinancier auf. → <i>Implementierung/Grundlagen der Projektfinanzierung</i></p>	<p>Die Palette der von der DEG angebotenen Finanzprodukte ist weit und reicht von reiner Fremdkapitalüber verschiedene Mezzanine-Finanzierungen hin zu reiner Eigenkapitalbeteiligung; zusätzlich werden Garantien angeboten. Für jedes Projekt wird eine maßgeschneiderte Finanzierung zusammengestellt. → <i>Implementierung/Grundlagen der Projektfinanzierung</i></p>	<p>Mit etwa 5-10% des Gesamtportfolios spielen Fonds zur Zeit eine untergeordnete Rolle in der Investitionstätigkeit der DEG, dem internationalen Trend folgend steigt ihre Bedeutung jedoch. Investitionen in Fonds sind den gleichen Bedingungen unterworfen wie andere Investitionen; um die zweckmäßige Verwendung der Mittel zu garantieren hält die DEG in jedem ihrer Fonds einen Sitz im Aufsichtsrat oder Investmentkomitee. → <i>Implementierung</i></p>
CDC	<p>Wachstum ist zentral für Entwicklung und wird am besten durch den privaten Sektor generiert. Der Erfolg eines PSD-Projektes wird daran gemessen, ob geförderte Unternehmen wirtschaftlich erfolgreich sind; Umsatzwachstum und Profit sind geeignete Indikatoren. Daraus folgt eine Gleichsetzung von entwicklungspolitischem Effekt und Rentabilität. Das entspricht der Logik des PSD-Ansatzes. → <i>Implementierung/Grundlagen der Projektfinanzierung</i></p>	<p>Die CDC ist als Dachfonds (Fund of Funds) konstituiert, da man das als effizienteste Möglichkeit sieht, zusätzliches privates Kapital anzulocken. Dies stellt auch eine gute Möglichkeit langfristiger Finanzierung dar. Finanzierungen folgen nur zu marktorientierten Konditionen. → <i>Implementierung/Grundlagen der Projektfinanzierung</i></p>	<p>Zur Zeit investiert die CDC ausschließlich in Fonds, im Portfolio befinden sich jedoch noch Reste auslaufender Projekte für die die CDC auch Eigen- oder Fremdkapital zur Verfügung gestellt hat. Sowohl innerhalb der CDC als auch von politischer Seite gibt es jedoch Überlegungen, wieder Fremdkapitalfinanzierungen anzubieten, um die Bedürfnisse der Zielgruppe besser abdecken zu können. → <i>Implementierung/Grundlagen der Projektfinanzierung</i></p>	<p>Für die CDC als Fund of Funds nehmen Fonds naturgemäß die klar dominierende Rolle ein. Investiert wird sowohl in kommerzielle als auch in „CDC-only“-Fonds, wobei auch diese von externen FondsmanagerInnen nach Renditegesichtspunkten verwaltet werden. Die Einflussmöglichkeiten der CDC sind nach Vertragsabschluss für gewöhnlich sehr beschränkt. → <i>Implementierung</i></p>

IV Projektauswahl

	Länderstrategie	Sektorstrategie	Außenwirtschaftsförderung	Projektauswahlverfahren
DEG	<p>Auch wenn es keine schriftlich festgehaltene Länderstrategie gibt möchte man sich an der Länderstrategie des BMZ orientieren. Schwerpunktregionen sind somit Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa. Die jeweils aktuellen Projektländer ergeben sich allerdings mehr zufällig über die vorhandenen Projektanträge. → <i>Implementierung/Projektauswahl</i></p>	<p>Generell finanziert die DEG Projekte aus allen Wirtschaftssektoren, da davon ausgegangen wird, dass für einen erfolgreichen Entwicklungsprozess sämtliche Wirtschaftsbereiche wichtig sind. Es gibt lediglich eine Blacklist an Branchen, in die nicht investiert wird (Drogen, Glücksspiel, Waffen etc.). In der Praxis gibt es allerdings einen starken Fokus auf Finanzsektorprojekte. → <i>Implementierung/Projektauswahl</i></p>	<p>Hatte die DEG bei ihrer Gründung noch dezidiert die Aufgabe, deutsche Unternehmen zu fördern, so verlor sich dieses Ziel mit den Jahrzehnten. Heute bleiben noch Relikte dieser Zeit und eine Bevorzugung deutscher Unternehmen bei Investitionsprojekten, das Ziel der Außenwirtschaftsförderung ist aber weit hinter den entwicklungspolitischen Auftrag zurückgetreten. → <i>Implementierung/Projektauswahl</i></p>	<p>Für die Auswahl der Investitionsprojekte verwendet die DEG ein standardisiertes Verfahren. Projekte werden zuerst in den Regionalabteilungen akquiriert, von der zuständigen Sektorabteilung weiterbearbeitet und schließlich auf der Basis des Geschäftspolitischen Projektratings (GPR) ausgewählt (oder nicht). Nur für große Projekte wird die Investitionsentscheidung an den Aufsichtsrat delegiert. → <i>Implementierung/Projektauswahl</i></p>
CDC	<p>Die CDC muss eine Ländervorgabe des DfID beachten: 75% der Mittel müssen in Low-Income-Countries (lt. Weltbank-Definition) fließen, 50% nach Subsahara-Afrika. Die konkreten Zielländer bleiben der CDC überlassen. Das aktuelle Portfolio unterscheidet sich jedoch stark von diesen Vorgaben, da diese nur für Neuinvestitionen gelten. → <i>Implementierung/Projektauswahl</i></p>	<p>Die CDC finanziert (indirekt über Fonds) Unternehmen aller Wirtschaftssektoren. Ein ausgeglichenes Portfolio wird angestrebt, da davon ausgegangen wird, dass eine Volkswirtschaft um sich zu entwickeln Unternehmen in allen Sektoren braucht. Der Einfluss auf die Verteilung der geförderten Unternehmen über verschiedene Sektoren ist durch die zwischengeschalteten Fonds in der Praxis allerdings gering. → <i>Implementierung/Projektauswahl</i></p>	<p>Außenwirtschaftsförderung ist heute weder offizielles noch inoffizielles Ziel der CDC; die Konstituierung als Fund of Funds bzw. Kapitalgesellschaft würde dieses Vorhaben schon theoretisch erschweren, die Auswahl der Projekte nach dem Renditeziel steht dem auch praktisch im Weg. → <i>Implementierung/Projektauswahl</i></p>	<p>Die CDC wählt ihre Projekte (i.e. Fonds) nicht auf der Grundlage standardisierter Verfahren aus. Vielmehr wird die Zusammenarbeit mit Fonds bzw. -managerInnen gesucht, mit denen man bereits in der Vergangenheit gute Erfahrungen gemacht hat oder die eine finanzielle Erfolgsgeschichte aufweisen können. Endgültiges Auswahlkriterium ist die zu erwartende Rendite des Fonds. → <i>Implementierung/Projektauswahl</i></p>

V Ratingtool				
	Anwendungsbereiche	Aufbau	Vorteile	Nachteile
DEG	<p>Das Geschäftspolitische Projektrating (GPR) wird sowohl zur Projektauswahl („ex ante“) als auch zum Projektmonitoring („ex post“) verwendet, wobei es keine grundsätzlichen Unterschiede in der Handhabung gibt. Grundsätzlich findet das GPR für alle Projekte Anwendung, allerdings gibt es Unterschiede in der Bewertung der entwicklungspolitischen Effekte je nach Projekttyp. → <i>Implementierung/Projektauswahl, Interne Evaluation</i></p>	<p>Das stark standardisierte GPR basiert auf quantitativen Bewertungen, wobei vier Messlatten untersucht werden: 1. Langfristige Rentabilität; 2. Entwicklungspolitische Effekte/ Nachhaltigkeit; 3. Besondere Rolle der DEG; 4. Eigenkapitalverzinsung. Für jedes Projekt wird sowohl eine Gesamtnote als auch eine „EPOL-Note“ (aus Messlatte 2) berechnet. Ergänzt wird das Rating durch Plausibilitätsüberlegungen zum Beitrag zu den MDGs. → <i>Implementierung/Projektauswahl</i></p>	<p>Das GPR ist sehr breit angelegt und berücksichtigt die Interessen vieler verschiedener Stakeholder, die teils explizit abgefragt werden, teils in die Überlegungen zu den MDGs einfließen. So können soziale, umweltpolitische und governance-Aspekte untersucht werden. Die Anpassungsfähigkeit des GPR ermöglicht ein breites Anwendungsgebiet und Vergleiche über Sektoren, Länder und Jahre. → <i>Implementierung/Projektauswahl, Interne Evaluation</i></p>	<p>Das auf einem Punktesystem basierende GPR erweckt den Schein einer Objektivität, die so nicht gegeben ist, da nicht klar ist (bzw. sein kann) nach welchen genauen Kriterien die Punktevergabe erfolgt. Das Sammeln der notwendigen Datenmenge ist zeit- und ressourcenaufwendig, wenn ernsthaft durchgeführt; verlässt man sich auf die Angaben der ProjektpartnerInnen sind Zweifel über die Qualität der Ergebnisse angebracht. → <i>Implementierung/ Projektauswahl, Interne Evaluation</i></p>
CDC	<p>Das Ratingtool der CDC wird ausschließlich zu Zwecken des Projektmonitorings bzw. der Projektevaluierung verwendet. → <i>Interne Evaluation</i></p>	<p>Das Tool geht auf das DOTS-Rating der IFC zurück und ist wenig standardisiert und stark qualitativ geprägt. Geratet werden die beiden Dimensionen „development outcome“ (finanzielle, ökonomische, CSR-und PSD-Performance) und „CDC effectiveness“ (Additionality und katalytischer Effekt). Zusätzlich enthält ein fertiges Rating einen Überblick über das Projekt, Lehre und Lektionen aus dem Investment sowie Überlegungen zur weiteren Aktivität der CDC. → <i>Interne Evaluation</i></p>	<p>Die Methode ist ressourcenschonend, durch den Fokus auf die Rendite ergeben sich kaum Messprobleme. Für die Erstellung des Ratings kann auf vorhandene Daten zurückgegriffen werden. → <i>Interne Evaluation</i></p>	<p>Da vor allem finanzielle Indikatoren zentral sind, kann der tatsächliche entwicklungspolitische Effekt nicht richtig erfasst werden. Die Interessen vieler Stakeholder fließen nicht in das Rating ein. Da das Tool großteils auf Informationen der FondsmanagerInnen aufbaut und diese ein Anreizproblem haben, von „schlechten“ Ergebnissen zu berichten, leidet auch die Qualität der Ratingergebnisse. Generell ist das Rating zu kurz und zu oberflächlich. → <i>Interne Evaluation</i></p>

VI Stakeholder				
	Entwicklungsministerium	Parlament & staatl. AkteurInnen	Unternehmen	NGOs
DEG	<p>Das BMZ befasst sich mit entwicklungspolitischen Steuerungsaufgaben, institutionellen Fragen und der Stellung von GeschäftsführInnen. Eine eigene Abteilung ist für die Durchführungsorganisationen GTZ und KfW zuständig. Der DEG gibt das BMZ Länder- und Sektorenstrategien vor, diese ist aber nicht daran gebunden. Sein Mitspracherecht kann es im Aufsichtsrat als Vorsitzender wahrnehmen. → <i>Shareholder- und Stakeholderbeziehungen</i></p>	<p>Anfragen des Parlaments werden nicht direkt an die DEG gerichtet, sondern an das Bundeskanzleramt (das sie an das Entwicklungsministerium bzw. in weiterer Folge an die DEG weiterleitet). Manchmal wendet sich das DEG - bei den Ressorts entsprechenden Fragen - an das Auswärtige Amt, das Wirtschaftsministerium oder das Finanzministerium. → <i>Shareholder- und Stakeholderbeziehungen</i></p>	<p>Bei der Gründung der DEG galt Exportförderung als eines der wesentlichen Ziele. Noch heute gibt es ein strategisches Ziel für die Förderung deutscher Unternehmen und eine eigene Abteilung. Im GPR sind Punkte für die Beteiligung deutscher Unternehmen vorgesehen. Projektunternehmen werden eher als KundInnen, denn als gleichberechtigte PartnerInnen gesehen → <i>Implementierung/ Projektauswahl; Shareholder- und Stakeholderbeziehungen</i></p>	<p>In Deutschland beschäftigen sich kaum NGOs mit der Tätigkeit der DEG. Diese betont, dass sie an der Zusammenarbeit mit NGOs äußerst interessiert sei. Auch im Aufsichtsrat sitzt ein NGO-Vertreter (WWF). Von FIAN wird aber etwa darauf hingewiesen, dass es nahezu unmöglich sei, die Rolle des Watchdogs wahrzunehmen, weil fast keine Informationen über Investitionsprojekte nach außen dringen. → <i>Shareholder- und Stakeholderbeziehungen</i></p>
CDC	<p>Dem DfID obliegt es einen strategischen Rahmen für die CDC vorzugeben (etwa im Bereich Investment Policy und Gehaltspolicy), es greift allerdings nicht in deren Arbeitsalltag ein. Dies wäre mit den 1,5 Planstellen, die im DfID für das Monitoring der CDC vorgesehen sind, auch kaum möglich. DfID kann zwei non-executive Directors für das Board der CDC benennen. Die CDC lehnt größeren Einfluss der Mutter ab, es gibt aber regelmäßige Treffen. → <i>Shareholder- und Stakeholderbeziehungen</i></p>	<p>Der britische Rechnungshof (NAO) hat im Jahr 2008 DfID und CDC evaluiert, dies ist aber nicht regelmäßig vorgesehen. Zugriff des Parlaments auf die CDC ist nur über den Umweg über das DfID möglich. → <i>Shareholder- und Stakeholderbeziehungen</i></p>	<p>Die CDC ist nicht an die Vertretung nationaler wirtschaftlicher Interessen gebunden. Auch eine inoffizielle Verbindung zur britischen Exportwirtschaft wird von keinem/keiner der InterviewpartnerInnen bestätigt oder angedeutet. Die Fonds, in die investiert wird, werden jedoch als wichtigste Stakeholder betrachtet, auch die Interessen anderer InvestorInnen will man wahren. → <i>Implementierung/Projektauswahl; Shareholder- und Stakeholderbeziehungen</i></p>	<p>Im Arbeitsalltag der CDC spielen NGOs keine Rolle. Es beschäftigen sich auch nur wenige mit der britischen DFI und wenn, dann nur mit einzelnen Fragmenten (so hat etwa War On Want einen Bericht über den Fonds-Manager Globeleq herausgegeben). Kritik der NGOs ist von CDC-Seite auch nicht erwünscht und wird nicht ernst genommen. → <i>Shareholder- und Stakeholderbeziehungen</i></p>

	Stakeholder		VII Evaluation und Monitoring	
	Öffentlichkeit & Medien	Lokale Bevölkerung	Interne Evaluierung	Externe Evaluierung
DEG	<p>Die DEG ist bei der deutschen Bevölkerung so gut wie unbekannt. Auch die Thematisierung in den Medien fehlt – sie beschäftigen sich weder mit der Gesellschaft selbst noch mit einzelnen Investitionsprojekten, die sie durchführt.</p> <p>→ <i>Politikfeld/AkteurInnen, Shareholder- und Stakeholderbeziehungen</i></p>	<p>Es gibt keine Mechanismen, die die lokale Bevölkerung als (vermeintlich!) wichtigen Stakeholder in die Arbeit der DEG miteinbeziehen. Allerdings nimmt die DEG Kritik und Anregungen von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die Probleme einzelner Investitionsprojekte aufzeigen, auf.</p> <p>→ <i>Shareholder- und Stakeholderbeziehungen</i></p>	<p>Die interne Evaluierung läuft ähnlich ab wie die Projektauswahl, auch hier ist das GPR zentral. Die Projekte werden alle zwei Jahre durch die Abteilung Bestandsmanagement und die Stabsabteilung Volkswirtschaft/Entwicklungspolitik evaluiert. Die Ergebnisse werden nur intern verwendet (für Schulungen, zur Standortbestimmung etc.) und nicht veröffentlicht. → <i>Interne Evaluierung</i></p>	<p>Es ist keine regelmäßige Evaluierung der DEG vorgesehen. Das BMZ hat im Jahr 2004 eine Studie herausgegeben, die besagt, dass sich die DEG mehr auf die Kommunikation entwicklungspolitischer Wirkungen konzentrieren soll und Technical Assistance einführen soll. Von Seiten der NGOs wurde von FIAN ein Bericht zum Goldabbau in Ghana geschrieben, auch Investitionen in Sojaanbau und Palmölproduktion wurden von den NGOs kritisiert. → <i>Externe Evaluierung</i></p>
CDC	<p>Auch die CDC ist in den meisten BritInnen kein Begriff. In den letzten Jahren erfuhr sie aber besondere mediale Aufmerksamkeit, die vor allem auf die jahrelange Recherche des Journalisten Richard Brooks zurückzuführen ist. Guardian, Sunday Times, Financial Times und BBC schlossen sich an, berichtet wurde vor allem über emotionalisierende Themen wie die hohen Managergehälter der CDC Executives.</p> <p>→ <i>Politikfeld/AkteurInnen, Shareholder- und Stakeholderbeziehungen</i></p>	<p>Die lokale Bevölkerung wird nicht in Investitionsentscheidungen der CDC miteingebunden. Ihre Interessen gelten als ausreichend gewahrt, wenn die Fonds Profite erwirtschaften, da das annehmegemäß als guter Indikator für den Erfolg der Unternehmen gewertet und damit als Beitrag für die lokale Wirtschaft und Entwicklung gesehen wird. → <i>Shareholder- und Stakeholderbeziehungen</i></p>	<p>Zur Evaluation verwendet die CDC das an das DOTS-System angelehnte Ratingtool. Es werden fast nur finanz- und betriebswirtschaftliche Kennzahlen berücksichtigt. Alle Fonds werden alle fünf Jahre umfangreich evaluiert, dazu kommen halbjährliche Kurzberichte. Die Evaluation wird durch die InvestmentmanagerInnen auf Grundlage von Informationen des Fondsmanagements erstellt. Die Ergebnisse werden nicht veröffentlicht. → <i>Interne Evaluierung</i></p>	<p>Regelmäßige externe Evaluierung kennt die CDC nicht. Verstärkte Berichterstattung in den Medien rief aber im Jahr 2008 den britischen Rechnungshof auf den Plan, auch im Public Accounts Committee gab es Diskussionen. „Globeleq – the alternative report“ ist bei den NGOs (War On Want) als Evaluierung hervorzuheben.</p> <p>→ <i>Externe Evaluierung</i></p>

VIII Wirkung von Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen: Selbst- (S) vs. Fremdbild (F)

	Additionality (S)	Additionality (F)	Risikoabschwächung (S)	Risikoabschwächung (F)
DEG	<p>Die DEG möchte dort investieren, wo Kapitalmangel herrscht, weil es zu wenige private InvestorInnen gibt. Additionality wird sowohl bei der Projektauswahl als auch bei der Evaluation als eigene Messlatte abgefragt (Besondere Rolle der DEG). Diese besondere Rolle wird vor allem bei Investitionen in strategischen Geschäftsfeldern (insbesondere Afrika) gesehen, wo zunehmend investiert wird. Auch bei der Mobilisierung von Drittkapital sieht man sich erfolgreich. → <i>Implementierung</i></p>	<p>Die Bewertung der Performance in diesem Bereich ist gemischt. Bei der Syndizierung kann die DEG als erfolgreich gesehen werden, da sie hier oft die Beratungs- und Leadfunktion einnimmt. Andererseits ist für viele ihrer Projekte zu vermuten, dass sich dort auch private Financiers finden hätten lassen, insbesondere bei international tätigen Unternehmen oder solche in wachsenden Sektoren Indiens oder Chinas. → <i>Implementierung</i></p>	<p>Die DEG betont ihre „Geländerfunktion“, d.h. sie bleibt den InvestorInnen als Financier erhalten auch wenn sich andere GeldgeberInnen etwa in einer Wirtschaftskrise zurückziehen. Schon allein das Engagement der DEG kann anderen InvestorInnen das Gefühl eines geringeren Risikos geben („seal of approval“). Auch durch den Kontakt zu lokalen Regierungen und Behörden kann das Investitionsrisiko gesenkt werden. → <i>Implementierung</i></p>	<p>Eine Beteiligung durch die DEG dürfte tatsächlich zu einem geringeren Risikoempfinden der InvestorInnen führen und so zusätzliche Mittel anlocken. Vor allem die Bereitstellung fristenkongruenter Finanzmittel hilft, das Investitionsrisiko zu senken. Tatsächlich hat sich die DEG auch während der Asien- und Argentinienkrise nicht aus ihren Projekten zurückgezogen. → <i>Implementierung</i></p>
CDC	<p>Additionality ist für die CDC ein wichtiges Kriterium. Eigenen Angaben zufolge ist sie erfolgreich darin, zusätzliches Drittkapital anzuziehen. Auch für CDC-only Fonds, in die definitionsgemäß nur die CDC investiert, wird dieser Effekt gesehen, wenn so anderen InvestorInnen gezeigt wird, dass in diesem Bereich hohe Renditen zu holen sind. → <i>Evaluation</i></p>	<p>Nach unserer Analyse kann stark bezweifelt werden, dass die CDC einen großen Additionality-Effekt vorweisen kann. Erstens investiert sie sehr oft in Bereichen, in denen auch viele private InvestorInnen aktiv sind. Zweitens stammen die angeblich angelockten Drittmittel oft von anderen DFI. Und drittens sind relativ kleine Beteiligungen in schon bestehenden, kommerziellen Fonds wohl kein guter Weg, um neue InvestorInnen anzulocken. → <i>Evaluation</i></p>	<p>Durch einen hohen katalytischen Effekt und hoher additionality möchte die CDC dazu beitragen, überzogenes Risikoempfinden von InvestorInnen zu senken. Wenn viele zusätzliche InvestorInnen angelockt werden können wird das als Zeichen des Erfolges gewertet. Durch hohe eigene Renditen kann sie Investitionen ein „seal of approval“ verleihen. → <i>Implementierung. Interne Evaluation</i></p>	<p>Die häufige Investition der CDC in kommerzielle Fonds lässt Zweifel aufkommen dass durch ihre Beteiligung das Risikoempfinden privater InvestorInnen sinnvoll gesenkt werden kann, insbesondere wenn sich die CDC an schon bestehenden Fonds beteiligt. Investitionen erfolgen oft in Fonds, die sich mit nicht risikoreichen Branchen beschäftigen, Hochrisikobereiche meidet auch die CDC. → <i>Implementierung. Interne Evaluation</i></p>

Wirkung von Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen: Selbst- (S) vs. Fremdbild (F)				
	Demonstrationseffekt (S)	Demonstrationseffekt (F)	EPOL Effekte (S)	EPOL Effekte (F)
DEG	<p>Die DEG versucht für ihre Investitionen weitere PartnerInnen und zusätzliches Kapital für Investitionen zu mobilisieren. → <i>Projektauswahl, Evaluation</i></p>	<p>Zum Teil können solche Effekte sicher erzielt werden; das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik kritisiert aber, dass die DEG bei der Auswahl der Projekte wenig Risiko eingeht (Stichwort: Hilton-Hotels in Hanoi) und zum Teil in Branchen aktiv ist, die auch bei rein privatwirtschaftlichen Investoren längst boomen. → <i>Projektauswahl, Evaluation</i></p>	<p>Dass die DEG entwicklungspolitische Effekte erzielt, steht für sie außer Frage. Abgesehen von ihrem Grundprinzip, dass sich Wirtschaftswachstum nur positiv auswirken kann, weist sie auch auf die PPP-Programme mit dem BMZ hin und betont die Verabreichung von Technical Assistance-Maßnahmen bei bestimmten Projekten, wie etwa der Aufbau von Bildungseinrichtungen. → <i>Projektauswahl, Evaluation</i></p>	<p>In der Logik des PSD-Konzeptes erzielen DEG und CDC entwicklungspolitische Effekte. Kritiker-Innen des Ansatzes fällt es bei gewissen Projekten schwer den entwicklungspolitischen Konnex zu sehen (Shopping Malls, Golfplätze). Auch die Technical Assistance-Maßnahmen sind zum Teil in Frage zu stellen: etwa eine Schule für die Kinder der Expatriates, die unter dem Stichwort „Aufbau von Bildungseinrichtungen“ gefördert wird. → <i>Projektauswahl, Evaluation</i></p>
CDC	<p>Eines der Prinzipien der CDC ist es, Kapital von anderen InvestorInnen anzuziehen. Dieser Effekt ist auch Teil des Ratings, kann aber laut Laing nur schwer bewertet werden. Die meisten der Investitionen haben einen mittleren katalytischen Effekt. → <i>Projektauswahl, Evaluation</i></p>	<p>Es ist schwierig von außen zu beurteilen, ob ein Demonstrations- oder ein Katalysatoreffekt vorliegt. Fonds, die zu einhundert Prozent der CDC gehören, haben keinen katalytischen Effekt, weil sie keine zusätzlichen InvestorInnen anziehen. Andererseits ist der Katalysatoreffekt bei Fonds, an denen die CDC nur sehr gering beteiligt ist, ebenfalls in Frage zu stellen, weil die DFI dann nur eine sehr kleine Rolle spielt. → <i>Projektauswahl, Evaluation</i></p>	<p>Die CDC ist der Meinung einen deutlichen Beitrag zur Armutsreduzierung zu leisten „We don't carry the socially responsible investment label, but to dedicate capital to these countries is, in itself, an act of social responsibility“. Dieses Zitat des ehemaligen CDC-Chefs Gillespie bringt die Einstellung der CDC auf einen Punkt: Kapital erzeugt Wachstum und Wachstum kreiert Wohlstand. → <i>Projektauswahl, Evaluation</i></p>	<p>In den meisten externen Evaluierungen, egal ob von Medien, NGOs oder NAO wird der Development Impact als eher gering eingeschätzt. Zum Teil wird ihre Tätigkeit sogar als entwicklungspolitisch kontraproduktiv betrachtet (z.B.: Privatisierung der Elektrizitätsversorgung und Ansteigen der Preise als Folge). Außerdem macht es die geringe Kontrolle der Fonds schwierig positive Effekte zu garantieren. → <i>Projektauswahl, Evaluation</i></p>

	Wirkung v Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen: S vs F		IX Transparenz	
	Business Prinzip (S)	Business Prinzip (F)	Selbstbild	Fremdbild
DEG	<p>Die DEG bezeichnet sich als gemeinnützige Einrichtung, für die nicht Gewinnerzielung, sondern Entwicklungspolitik im Vordergrund steht. Um Projekte in Afrika zu generieren, betreibt die DEG einen überproportional hohen Aufwand und erhält nicht so hohe Renditen wie in anderen Regionen.</p> <p>„Betriebswirtschaftlich tragfähig“ sollte das Ergebnis aber schon sein. → <i>Projektauswahl, Evaluation</i></p>	<p>Dass die DEG nur auf die Erreichung einer möglichst hohen Rate auf Return ausgerichtet ist, wird von externen InterviewpartnerInnen nicht so dezidiert angesprochen, wie im Fall der CDC. Das Afrika-Geschäft wird aber als zu gering eingestuft und dafür plädiert, dass die DEG in noch mehr Risikoprojekte investiert. → <i>Projektauswahl, Evaluation</i></p>	<p>Ein „Höchstmaß an Transparenz“ (IL) sei hergestellt, beteuert die DEG. Dies begründet sie damit, dass in ihrem Aufsichtsrat einerseits Vertreter von staatlicher Seite, aber auch ein Abgesandter der NGOs und die französische Partner-DFI Proparco (bzw. deren „Mutter“) sitzt. 2007 unterzeichnete die DEG gemeinsam mit 30 anderen DFI Prinzipien zur Corporate Governance. → <i>Transparenz</i></p>	<p>Die InterviewpartnerInnen außerhalb der DEG nehmen sie nicht als transparent wahr. In der DEG wird großer Wert darauf gelegt, dass nicht zu viel Information über Investitionsprojekte nach außen dringt. Begründet wird dies damit, dass sie dem Bankgeheimnis unterliege und bei Veröffentlichung vertraulicher Daten die Wettbewerbsfähigkeit des jeweiligen Unternehmens eingeschränkt werde. → <i>Transparenz</i></p>
CDC	<p>Für die CDC steht die Erzielung einer guten Rate of Return im Mittelpunkt ihres Handelns. Diese Fokussierung verstärkte sich insbesondere durch die Privatisierungsbestrebungen Anfang der 2000er Jahre und die darauffolgende Restrukturierung als Fund of Funds. Laing betont sogar, dass er im Vergleich zu anderen EDFI Profit mehr in den Vordergrund stellt. → <i>Projektauswahl, Evaluation</i></p>	<p>Die CDC ist zweifelsohne stark profitorientiert. Dies wird von externen AkteurInnen vehement kritisiert und man wirft ihr vor die Rendite vor entwicklungspolitische Ziele wie Armutsreduzierung zu stellen. Dass ein Teil des Gehalts der MitarbeiterInnen vom Financial Return abhängt weist ebenfalls in diese Richtung. → <i>Projektauswahl, Evaluation</i></p>	<p>In der CDC-Investmentpolicy ist verankert, dass sie den Auftrag hat „transparency and accountability grounded in sound business ethics“ zu fördern. Sie lehnt sich an die Corporate Governance Prinzipien der OECD für Unternehmen (2004) an und unterzeichnete ebenfalls 2007 die gemeinsame Erklärung der DFI zum Thema Corporate Governance. → <i>Transparenz</i></p>	<p>Ein Beispiel für die komplexe Struktur der CDC: Die CDC untersteht dem DfID, investiert in den Fonds Actis, der wiederum in Globeleq und Globeleq in ein Elektrizitätsunternehmen in einem Entwicklungsland. Abgesehen davon, dass die CDC oft Daten aus „confidentiality“ zurückhält, erscheint es unwahrscheinlich, dass sie selbst Kontrolle über all diese Glieder ausüben kann. Dem DfID jedenfalls liegen nicht alle Informationen vor. → <i>Transparenz</i></p>

7.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Die vorangehende tabellarische Gegenüberstellung zeigt teilweise große Unterschiede zwischen den beiden DFI, teilweise aber auch eine große Nähe. Die interessantesten Punkte werden im Folgenden kommentiert.

Das Politikfeld

Eingangs bietet es sich an einen Blick auf die Umwelt, in dem die beiden Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen agieren, zu werfen. Grundsätzlich stellt sich einerseits die Frage, welchen Stellenwert Entwicklungszusammenarbeit im Allgemeinen in der Politik eines Staates einnimmt; getrennt davon lässt sich die Frage sehen, wie Private Sector Development in der jeweiligen EZA verankert ist. Soll untersucht werden, welchen politischen Rückhalt DFI als wichtige Durchführungsorganisationen der PSD-Strategie haben bzw. wird davon ausgegangen, dass ein hoher Ressourcenaufwand für eine Policy tendenziell eher zu den intendierten Ergebnissen führt, so lohnt hier eine typologisierende Betrachtung.

		Stellenwert staatlicher EZA in der Politik	
		Hoch	niedrig
Stellenwert PSD in der EZA	Hoch	Gute Chancen	Bedingt schlechte Chancen
	Niedrig	Bedingt gute Chancen	Schlechte Chancen

Tabelle 5: Chancen, dass der Policy Impact den intendierten Ergebnissen entspricht

Tabelle 5 verknüpft die Frage nach dem Stellenwert staatlicher EZA in der Politik eines Landes mit jener nach dem Stellenwert von PSD in der staatlichen EZA. Wird sowohl EZA generell als wichtiges Politikfeld wahrgenommen als auch PSD eine große Rolle innerhalb dieser EZA zugeschrieben, so lassen sich gute Chancen vermuten, dass diese verfolgte Strategie auch tatsächlich zu einer erfolgreichen Entwicklung des privaten Sektors zum Wohle der Gesellschaft beitragen kann. Es geht hier ausdrücklich um die Chancen auf diesen Erfolg und nicht auf den empirisch immer so zu beobachtenden! Ist umgekehrt weder EZA allgemein noch PSD speziell zentral in der Politik eines Landes, so lassen sich allgemein schlechte Chancen auf eine erfolgreiche

Durchsetzung erwarten, zumal sowohl Ressourcen aller Art, als auch das dahinter liegende Engagement fehlen dürften. Neben diesen Extremen gibt es zwei Mischformen: Ist zwar EZA an sich keine Priorität in einem Land, PSD jedoch ein wichtiges Thema innerhalb dieses schmalen Feldes, so lassen sich bedingt schlechte Chancen auf eine erfolgreiche Implementierung erwarten: Das geringe Interesse an EZA lässt ein mangelndes Bewusstsein für die Wichtigkeit vermuten, entwicklungs-politische Agenden unabhängig vom privatwirtschaftlichen Aspekt des PSD-Konzeptes zu betrachten. Das könnte zu einer weitgehenden Instrumentalisierung des Policyfeldes führen, wenn nicht entsprechende Kontrolleinrichtungen vorgesehen sind. Anders ist die Situation im umgekehrten Fall, wenn also EZA generell einen hohen Stellenwert genießt, PSD aber nur ein kleiner Nebenschauplatz ist. In diesem Fall ist zu vermuten, dass es generell ein hohes Bewusstsein für entwicklungs-politische Problemstellungen gibt; wenn hier PSD nur eine untergeordnete Rolle spielt, kann das dennoch zu bedingt guten Ergebnissen führen, wenn auch für dieses Randthema Mittel zur Verfügung gestellt werden können: diese sind nicht in sehr hohem Ausmaß notwendig, da, wie die Untersuchung zeigt, sowohl DEG als auch CDC mit eigenen Mitteln arbeiten, aber der Input einer übergeordneten Ebene, die abseits der privatwirtschaftlichen Logik agiert, kann dafür sorgen, dass entwicklungs-politische Themen hier nicht zu kurz kommen.

Wo lassen sich nun Großbritannien und Deutschland einordnen? Die Analyse der Situation in Deutschland zeigt, dass EZA zwar ein Randthema staatlicher Politik darstellt, akzeptiert man jedoch, dass es sich bei diesem Thema immer um ein solches handeln wird, erscheint die Bedeutung staatlicher EZA vergleichsweise hoch. Das Thema Privatsektorentwicklung hingegen macht innerhalb dieses Politikfeldes klar ein Randthema aus, das außerhalb der DEG und PPP-Fazilität kaum Bedeutung hat. Daraus folgt die Vermutung bedingt guter Chancen auf gute entwicklungs-politische Erfolge im PSD Bereich. Diese Vermutung kann durch die vorliegende Studie bestätigt werden, die zwar Mängel an der Durchführung der PSD durch die DEG festgestellt hat, generell jedoch die Bemühung um eine ernsthafte Verknüpfung von entwicklungs-politischen Interessen mit der privatwirtschaftlichen Logik hervorhebt.

Da der Stellenwert staatlicher Entwicklungszusammenarbeit in der britischen Regierungsarbeit so stark davon abhängt, welche Partei gerade die Mehrheit hält, kann

wohl davon ausgegangen werden, dass das Thema an sich den BritInnen nicht genuin wichtig ist. Umgekehrtes gilt für die Strategie der Privatsektorentwicklung: zwar trat dieser Ansatz später ins Licht britischer EZA als man dies für den marktliberalen Staat annehmen würde, das Vertrauen in die Rolle des Marktes im Entwicklungsprozess ist jedoch hoch. Demnach sind für Großbritannien bedingt schlechte Ergebnisse zu erwarten – was sich im Rahmen dieser Arbeit bestätigt. Das mangelnde Interesse von Regierungsseite, die Arbeit der Durchführungsorganisation CDC zu kontrollieren, führt zu einer überbordenden Orientierung am marktwirtschaftlichen Part der PSD-Strategie; durch Änderungen im institutionalisierten Verhältnis zwischen DfID und CDC könnten hier aber Änderungen herbeigeführt werden.

Definition von Entwicklung, Investitionsgrundsätze und Finanzprodukte

Während also für das Feld in dem die DFI agieren große Unterschiede festgestellt wurden, bietet sich bei ihrer Definition von Entwicklung ein anderes Bild. Hier sind sich DEG und CDC weitgehend einig darin, dass der private Sektor eine zentrale Rolle im Entwicklungsprozess einnimmt und dass generell durch private Unternehmen generiertes Wirtschaftswachstum der beste Weg ist, um Armut zu reduzieren und den gesellschaftlichen Wohlstand zu steigern. Die beiden Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen folgen damit Konzept und Argumentation des PSD-Ansatzes; Unterschiede gibt es nur im Hinblick darauf, wie nach Meinung und Förderpraxis der DFI dieses Entwicklungskonzept umgesetzt werden kann.

Sowohl DEG als auch CDC geben an, nur langfristige Finanzierungen anzubieten und damit in einem Bereich zu operieren, der mit höherem Risiko behaftet ist, den ProjektpartnerInnen aber höhere Sicherheit gibt. Zudem berufen sich beide auf ihre Marktorientierung: es werden keine subventionierten Finanzierungen angeboten, sondern die Konditionen würden sich nach dem (freilich in der Realität oft nicht vorhandenen) Markt richten. Zentrale Unterschiede gibt es hier in der Umsetzung dieser langfristigen Investitionsstrategie: während die DEG hauptsächlich Fremd- und Eigenkapital- sowie Mezzaninfinanzierungen anbietet, investiert die CDC als Dachfonds ausschließlich in andere Fonds.

Projektauswahl

Für DFI gibt es grundsätzlich zwei wichtige Überlegungen in Hinblick auf die Auswahl ihrer Projekte: Einerseits, ob eine Orientierung an entwicklungspolitischen oder eher an Rentabilitätsüberlegungen erfolgen soll, und andererseits, ob es politische Vorgaben für die Projektauswahl gibt oder nicht. Für die zweite Frage kommen insbesondere die Vorgabe bestimmter Länder- oder Sektorschwerpunkte in Betracht.

In Tabelle 6 wird die Frage nach dem staatlichen Einfluss auf die Investitionsentscheidungen gestellt. Denkbar sind hier sowohl DFI, die weder Länder- noch Sektorvorgaben haben, also sehr eigenständig arbeiten können, also auch solche, die in beiden diesen Bereichen strengen Vorgaben folgen und daher als staatsnah bezeichnet werden können. Zudem gibt es wiederum die Mischformen, in denen DFI nur entweder ein sektoraler oder ein geographischer Fokus vorgegeben wird.

		Staatliche Ländervorgaben	
		Ja	Nein
Staatliche Sektor- vorgaben	Ja	Staatsnahe DFI	Sektoraler Fokus
	Nein	Geographischer Fokus	Eigenständige DFI

Tabelle 6: Staatlicher Einfluss auf Investitionsentscheidungen der DFI

Während die DEG weder strenge staatliche Vorgaben bezüglich der Projektländer noch bezüglich der Sektorschwerpunkte erhält (die Anlehnung an die Strategie des BMZ erfolgt auf nicht institutionalisierter Basis) und daher aus diesem Aspekt heraus betrachtet als eigenständige DFI eingeordnet werden kann, muss die CDC einen geographischen Fokus bedienen (d.h. die 75%/50%-Regel erfüllen). Einerseits bedeutet das für beide DFI große Freiheiten bei der Auswahl der Branchen in die investiert wird, was auf den PSD-Gedanken, die Wirtschaft brauche alle Sektoren um zu florieren, zurückgehen dürfte. Andererseits zeigt diese Zuordnung, dass die Empirie von den politischen Vorgaben abweichen kann; so gibt es sowohl bei der DEG als auch bei der CDC einen starken Fokus auf den Finanzsektor, was aus entwicklungspolitischer Perspektive sicher diskussionswürdig ist. Zudem erfüllt die CDC die staatlichen Vorgaben in ihrem Portfolio nicht, was auf die langen Laufzeiten

der Projekte zurückzuführen ist, zumal die Vorgabe nur für Neuinvestitionen relevant ist.

Die zweite und wohl spannendere Frage ist die nach der Gewichtung entwicklungspolitischer und renditeorientierter Kriterien bei der Projektauswahl. Diese Frage wird im anschließenden Kapitel, der *Conclusio*, noch ausführlich diskutiert werden; in diesem Zusammenhang soll lediglich ein Vergleich der beiden DFI und die Einordnung in einen breiteren Rahmen geschehen. Die Klassifikation bezieht sich dabei auf das Verhalten von DFI im Projektauswahlprozess; die Frage, ob man von diesem Verhalten in einem Teilbereich der Geschäftstätigkeit auf die gesamte Institution schließen kann, bleibt vorerst offen. Des Weiteren bezieht sich die Klassifikation in diesem Zusammenhang in erster Linie auf die vorhandenen Strukturen, die auf die Orientierung hindeuten; eine tiefergehende Analyse der konkreten angewandten Tools erfolgt in anderem Zusammenhang (d.h. insbesondere im Kapitel Implementierung und in der *Conclusio*).

		Entwicklungspolitische Orientierung	
		Hoch	Niedrig
Rentabilitäts- orientierung	Hoch	Stars	Profit Seekers
	Niedrig	Developmentalists	Poor Dogs

Tabelle 7: Das Spannungsfeld zwischen Rentabilitätsorientierung und entwicklungspolitischer Orientierung

Wieder gibt es hier vier Typen möglicher Handlungsorientierung. Zunächst seien die *Stars*¹⁵ genannt. Diese haben sowohl eine hohe entwicklungspolitische als auch eine hohe Rentabilitätsorientierung. Das ermöglicht einerseits ein tiefgehendes Miteinbeziehen entwicklungspolitischer Problemstellungen in die Projektauswahl und damit eine bewusste und ausführliche Analyse der zu erwartenden entwicklungspolitischen Effekte. Die hohe Rentabilitätsorientierung hingegen kann helfen sicher zu stellen, dass die Projekte auch wirtschaftlich nachhaltig sind und dass das Fortbestehen der DFI gesichert werden kann. Am anderen Extrem stehen die *Poor Dogs*, die weder eine hohe Rentabilität noch einen hohen entwicklungspolitischen Effekt aktiv verfolgen. Dies ist etwa denkbar, wenn die Institution gänzlich andere Ziele verfolgt, sich beispielsweise eher als Lobby- oder als Vermittlungsorganisation sieht.

¹⁵ Die Bezeichnungen *Stars* und *Poor Dogs* wurden dem Konzept der BCG-Matrix für das strategische Unternehmensmanagement entlehnt (vgl. Kotler/Keller 2008)

Diese *Poor Dogs* haben im Grunde ihre Existenzberechtigung als DFI verloren. Auch die Legitimierung der Profit Seekers ist nicht mehr vollkommen gegeben: sie orientieren sich kaum mehr an entwicklungspolitischen Fragen, sondern vor allem an einer möglichst hohen Rentabilität. Das kann sowohl offiziell passieren, indem die beiden Ziele als kongruent dargestellt werden, als auch inoffiziell, indem eine entwicklungspolitische Orientierung, die so nicht gegeben ist, kommuniziert wird. Schlussendlich sind noch die Developmentalists zu nennen: Für sie stehen vor allem entwicklungspolitische Fragen im Zentrum, Rentabilitätsüberlegungen sind zweitrangig. Langfristig können auch die Developmentalists Probleme bekommen, wenn der fehlende Blick auf die Rentabilität zu einer nicht finanziell nachhaltigen Geschäftsführung führt und es keine Unterstützung seitens des Staates gibt.

Die Einordnung der CDC in dieses Schema fällt leicht: Als *Profit Seeker* ist sie stark gewinnorientiert, hat aber nur ein eingeschränktes Interesse an entwicklungspolitischen Fragestellungen bzw. definiert ihre Rentabilitätsbestrebungen als Ausdruck ihrer entwicklungspolitischen Orientierung. Im Gegensatz dazu wirkt die DEG wie ein *Star*; da es, wie die vorliegende Arbeit zeigt, aber auch bei ihr noch sehr großen Aufholbedarf bezüglich der entwicklungspolitischen Orientierung gibt, ist diese DFI sehr knapp an der Grenze zum *Profit Seeker* einzuordnen und soll hier als *Starlet mit Potenzial* bezeichnet werden.

Die beiden diskutierten Dimensionen (nach dem staatlichen Einfluss auf die Investitionsentscheidungen sowie nach der Orientierung der Institutionen) bilden die Grundlage für das Verständnis der von DEG und CDC angewandten Projektauswahlverfahren. So stellt das Geschäftspolitische Projektrating der DEG eine Methode dar um entwicklungspolitische mit betriebswirtschaftlichen Aspekten zu verknüpfen und so ihrem Anspruch, beide diese Aspekte in ihre Investitionsentscheidungen einfließen zu lassen, Rechnung zu tragen. Die CDC hingegen wählt ihre Projekte ausschließlich nach der zu erwartenden Rendite aus, was auch den geringen Stellenwert einer eigenen entwicklungspolitischen Bewertung aufzeigt. Auch die staatlichen Vorgaben fließen in den Auswahlprozess ein; so vergibt die DEG im Rahmen des GPR zwar nicht direkt Punkte für spezifische Sektoren oder Länder (zumal es hier keine offizielle Vorgabe gibt), in ihrer Anlehnung an das BMZ wird es aber positiv bewertet, wenn ein Projekt in einem strategischen Geschäftsfeld liegt. In der CDC äußert sich der staatlich

vorgegebene geographische Fokus darin, dass aktiv nach Fonds gesucht wird, die in den Zielregionen operieren, und diese dann nach den beschriebenen Rentabilitätkriterien bewertet werden.

Shareholder- und Stakeholderbeziehungen und Transparenz

Interessante Unterschiede zwischen DEG und CDC sind auch hinsichtlich ihrer Shareholder- und Stakeholderbeziehungen festzustellen. Zunächst sei der Blick auf die Shareholder gelenkt: Indirekt stehen zwar sowohl CDC als auch DEG in staatlichem Eigentum, allerdings ist nur das DfID direkt dem Ministerium unterstellt, das einhundert Prozent der als Kapitalgesellschaft konstituierten DFI hält. Die DEG hingegen befindet sich im Eigentum der KfW Bankengruppe, die ihrerseits Bund und Ländern gehört. Damit gibt es hier zwar eine indirekte Verbindung zur Regierung, aber keinen Link zum Entwicklungsministerium. Dieses hat jedoch freilich mehr Rechte als Stakeholder als das DfID als Shareholder einfordert. So stellt das BMZ den/die VorsitzendeN des Aufsichtsrates der DEG, das DfID kann gerade einmal zwei Non-Executive Directors ins Board berufen. Beide Ministerien nehmen Steuerungsaufgaben wahr und legen den strategischen Rahmen fest, insgesamt scheint es jedoch seitens des BMZ stärkeres Interesse an einer Zusammenarbeit zu geben als seitens des DfID – was durchaus auch im Interesse der CDC liegt.

Was die Rechte anderer staatlicher AkteurInnen betrifft, so weisen DEG und CDC wiederum einige Gemeinsamkeiten auf. Eine direkte Kontrolle durch das Parlament ist in keiner der DFI möglich, parlamentarische Anfragen können höchstens über den Umweg über das Bundeskanzleramt bzw. das Entwicklungsministerium getätigt werden. Allerdings werden in Deutschland, anders als in Großbritannien, bei entsprechenden Fragen auch andere Ressorts in die Entscheidungen der DEG eingebunden; finanziell große oder problematische Projekte werden hier zudem zwingend im Aufsichtsrat behandelt, wo eben auch das BMZ vertreten ist.

Sehr große Unterschiede gibt es hingegen in Rolle und Möglichkeiten anderer Stakeholder. In der CDC, die vor allem die FondsmanagerInnen als wichtigste Stakeholder betrachtet, gibt es keine systematische Einbindung der lokalen Bevölkerung, der Zivilgesellschaft oder anderer AkteurInnen. Zwar können Anfragen an die CDC gerichtet werden, diese müssen aber nicht beantwortet werden, wenn dies

finanziell zu aufwendig wäre. Ganz anders stellt sich die Situation in der DEG dar. Hier sind verschiedene Stakeholder im Aufsichtsrat in die Arbeit der DEG eingebunden und man sucht aktiv den Dialog mit NGOs. Allerdings gibt es auch hier keine Möglichkeit für die lokale Bevölkerung, sich einzubringen.

Im Zusammenhang mit den Shareholder- und Stakeholderbeziehungen ist auch die Frage nach der Transparenz interessant. Gemeinhin wird eine hohe Transparenz als wichtig erachtet; Artikel 19 der UN Charta der Menschenrechte nennt das Recht auf Information sogar explizit als Grundrecht. Dem gegenüber steht die Tatsache, dass sich beide DFI auf ihre bankenrechtliche Verschwiegenheitspflicht berufen und nur relativ wenige Informationen zu ihrer Investitionstätigkeit Preis geben.

Insgesamt zeigt sich also, dass sich die beiden DFI zwar in vielen Bereichen überraschend nahe sind, bei anderen Fragen jedoch völlig unterschiedliche Wege gehen. Ziel des nachfolgenden Kapitels ist es, mit Hilfe dieser Ergebnisse ein breiteres Bild von DFI zu zeichnen.

7.2 Conclusio

In den 1990er Jahren kam eine Strömung in der staatlichen Entwicklungspolitik in Mode: Private Sector Development. Die dazugehörigen Durchführungsorganisationen Development Finance Institutions (DFI) DEG und CDC existierten zwar zu diesem Zeitpunkt schon seit einigen Jahrzehnten, profitierten aber ebenso vom gesellschaftlichen Wertewandel, der sich vollzog, nämlich, dass Markt Staat in vielen Fällen ersetzte und das Ökonomische mehr und mehr in die private Lebenswelt eindrang.

Das Profitstreben der CDC etwa wurde von den Privatisierungsbestrebungen der Labour-Regierung Ende der 90er bekräftigt, die eine hohe Rentabilität als Basis für den Verkauf sah (der dann aber ohnehin nicht passierte).

Mit Entwicklungspolitik hat die Tätigkeit der CDC heute nicht mehr allzu viel zu tun, vom Staat wird sie kaum kontrolliert und unterliegt kaum externer Evaluierung. Warum

dies kaum Beachtung findet oder zumindest bis vor wenigen Monaten nicht fand, ist wohl am ehesten mit dem Politikfeldanalyse-Konzept des Schleiers der Nichtbeachtung zu erklären.

Profit oder Entwicklung?

Wie schon in der Arbeit ausführlich beschrieben wird in den beiden Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen, besonders in der CDC, zu wenig Wert auf entwicklungspolitische Effekte gelegt. Grundproblem ist zum einen das fehlende Bewusstsein: die MitarbeiterInnen der CDC stammen alle aus dem Private Equity Sektor und verfügen nicht über einen entwicklungspolitischen Background. Zum anderen sind auch die Strukturen (das Ratingverfahren) nicht auf Entwicklungspolitik ausgerichtet, eine externe Evaluierung, die dies einfordern könnte, fehlt weitgehend.

Die starke privatwirtschaftliche Orientierung der CDC schlägt sich auch im Selbstbild nieder („wir sind keine BeamtInnen“) und im Engagement privatwirtschaftlicher Consultingunternehmen wie dem Rationalisierungspapst McKinsey – ein Hinweis darauf, dass Effizienzziele deutlich im Vordergrund stehen.

Das Spannungsfeld zwischen Rentabilität und Development Impact, auf dessen Problematik schon in der Einleitung hingewiesen wurde, lässt sich nur sehr schwer auflösen. Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen bleiben Seiltänzerinnen in der entwicklungspolitischen Arena, die zu hohes Risiko – und damit gehen aber auch meist die entwicklungspolitisch effektvolleren Projekte einher – aus Gründen betriebswirtschaftlicher Absturzgefahr meiden. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob eine Entwicklungsfinanzierungsinstitution, in der Form der CDC oder DEG, die Zusammenführung dieses Spagats zwischen Profit in Form von Rate of Return und Profit für die Entwicklung der Länder des Südens überhaupt leisten kann. Dies führt aber wieder weiter zur Überlegung, ob sie dann überhaupt eine Daseinsberechtigung hat und die Unterstützung des Staates als legitimiert betrachtet werden kann. All diese Fragen erfordern eine zukünftige theoretische Analyse.

Wichtigkeit von Shareholder- und Stakeholderbeziehungen

Die ausführliche Analyse der Shareholder- und Stakeholderbeziehungen von DEG und CDC zeigte auf, dass Rechenschaftspflichten gegenüber diesen sehr limitiert sind. Um

gute zielkohärente Ergebnisse erreichen zu können, ist aber eine Miteinbeziehung jener AkteurInnen unabdingbar.

Bei der Betrachtung des britischen Entwicklungsministeriums DfID drängt sich die Vermutung auf, dass das Interesse an der Kontrolle der Implementierung der Policies durch die CDC äußerst gering ist. Möglicherweise erscheint für das britische Entwicklungsministerium der tatsächliche Erfolg der PSD-Strategie nicht so wichtig wie die politische Botschaft, etwas für die Entwicklung des Privatsektors in den betreffenden Ländern zu unternehmen. In der Arbeit wurde in diesem Zusammenhang ein systeminhärentes Principle Agent Problem identifiziert. Zwischen der politischen Ebene und den DFI liegt eine Informationsasymmetrie, diese könnte vom Agent (der Entwicklungsfinanzierungsinstitution) dazu genutzt werden, die vom Principle (Staat) formulierten Programme nach eigenem Gutdünken umzusetzen, was der Intention und dem Interesse des Principles widersprechen oder sogar entgegenwirken könnte.

Zur Einbeziehung der Stakeholder zählt auch ganz besonders die Beachtung der Interessen der Zivilgesellschaft und Bevölkerung im eigenen und in den Zielländern, denn öffentliche Diskussion kann Fehlentwicklungen aufzeigen oder die Reformulierung unzulänglicher Policies anregen.

Vorreiterin in diesem Bereich ist wieder einmal die IFC: sie publiziert rechtzeitig vor der Entscheidung im Board die relevanten Projektdaten, damit sie die Öffentlichkeit einsehen und sich am Entscheidungsprozess beteiligen kann. Mit diesem Schritt ist ein großer Beitrag zur Transparenz geleistet.

Transparenz kennzeichnet sich aber auch durch fachlich kompetente externe Evaluierungsinstanzen. Bei der DEG und der CDC wird einer solchen Evaluierung aber nicht in einer regelmäßigen institutionalisierten Form nachgegangen. Medien, NGOs und Regierungsorganisationen beleuchten Missstände zwar fragmentarisch, keiner der AkteurInnen besitzt aber den Gesamtüberblick über die Vorgänge in den Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen und kann daher eine umfassende Bewertung abgeben. Dass Evaluierung aber von größter Bedeutung ist, wird auch in der Literatur der Policy Analyse diskutiert, denn „nicht immer haben die mit der Aus- und Durchführung von Programmen Beauftragten überhaupt ein Interesse daran zu wissen,

wie ihre Instrumente greifen und ihre Maßnahmen wirken“ (Blum/Schubert 2009: 126). Diese Tendenz zeigt sich auch bei der DEG und der CDC. Kontrolle muss also sein, nur wer soll sich darum kümmern?

Betrachtet man die Tatsache, dass NGOs und Medien die besprochenen DFI kaum evaluieren können, weil sie nicht über die Kapazitäten dazu verfügen bzw. nicht ausreichend Zugriff zu Informationen haben, so stellt sich die Frage, ob es nicht die Aufgabe des Staates wäre, für mehr externe Evaluierung zu sorgen; dies soll im Folgenden diskutiert werden.

Kohärenz

Die Untersuchung der Frage, ob die Privatsektorförderung durch die DFI mit der Entwicklungspolitik Großbritanniens und Deutschlands kohärent ist, ist eine weitere Möglichkeit, den Stellenwert des Politikfeldes zu untersuchen bzw. Schlüsse auf die Rolle der Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen zu ziehen. Die grundsätzliche Orientierung am Private Sector Development Ansatz lässt sich dabei sowohl in Deutschland als auch in Großbritannien gut in die übrige EZA integrieren, die den privaten Wirtschaftsprozessen auch in anderen Bereichen eine immer wichtigere Rolle zuschreibt (etwa im Bereich der Mikrokredite zum Empowerment von Frauen oder im Fairen Handel). Allerdings hat die vorliegende Forschungsarbeit gezeigt, dass PSD nicht gleich PSD ist und dass sich DEG und CDC in ihrer Herangehensweise und in den erzielten Ergebnissen stark unterscheiden.

Die britische EZA hat sich seit einigen Jahren intensiv der Armutsbekämpfung verschrieben. In der Literatur wird vor allem KMUs eine zentrale Rolle im Entwicklungsprozess und in der Bekämpfung der Armut zugeschrieben (vgl. z.B. Todaro/Smith 2006), die Investitionen der CDC hingegen kommen zu einem Gutteil bereits großen, teilweise sogar international tätigen Unternehmen zu Gute. Aber es gibt auch Fälle, in denen nicht einfach nur keine Kohärenz gegeben ist, sondern in denen die Arbeitsweise der CDC den Zielen des DfiD sogar entgegen wirkt (fehlende interne Kohärenz). Dies gilt etwa für Projekte, die durch Privatisierungen der Grundversorgung gesellschaftliche Randgruppen noch weiter marginalisieren, das kann aber auch etwa durch die Niederlassung von CDC-Fonds in Off-Shore Gebieten und die dadurch den Projektländern entgehenden Steuern der Fall sein, zumal

Steuereinnahmen von den Regierungen selbst budgetiert werden können. Auch wenn das DfID selbst also einen starken Wirtschaftsbezug hat, kann in Bezug auf die CDC nicht von interner Kohärenz die Rede sein.

Auch für die Arbeit der DEG lassen sich solche internen Inkohärenzen mit der Politik des BMZ ausmachen: NGOs berichten immer wieder von Fällen, in denen die DEG Projekte mitfinanziert, die die Umwelt schädigen oder das lokale gesellschaftliche Zusammenleben in anderer Weise stören. Dennoch bewirkt die relativ enge Zusammenarbeit mit dem Ministerium auf der Steuerungsebene sowie die Miteinbeziehung einschlägiger Fachministerien wo nötig hier eine verbesserte Kohärenz; auch der Dialog mit NGOs trägt hier dazu bei, mögliche Inkohärenzen aufzuzeigen. Auch in diesem Sinne erscheint also eine weitgehende Miteinbeziehung verschiedener Stakeholder sinnvoll.

Grenzen staatlicher Steuerungsfähigkeit

In der Literatur zur Policy Analyse wird von den „Grenzen der staatlichen Steuerungsfähigkeit“ gesprochen, also, dass der Staat nicht die Möglichkeit hat, alle Prozesse in allen Politikfeldern zu steuern. Als Beispiel dafür wird genannt, dass sich umweltbewusstes Handeln von Unternehmen oder Individuen nicht per Gesetz erzwingen lässt (vgl. Schneider/Janning 2006:160). Ein Versagen von Steuerungsversuchen kann in Bezug auf DEG und CDC nicht bestätigt werden, viel eher ein weitgehendes Fehlen einer solchen Steuerung. Dies hat vermutlich nicht zuletzt damit zu tun, dass es dem Staat an Einblick in die komplexen Strukturen fehlt und auch an Kapazität diese zu bearbeiten (im DfID sind etwa 1,5 MitarbeiterInnen für die Kontrolle der CDC verantwortlich und selbst diese sind meist mit anderen Aufgaben beschäftigt). Policy-ForscherInnen weisen darauf hin, dass im Politikfeld relevante Policy AkteurInnen eingebunden werden sollten und Verhandlungsrunden einberufen werden sollten, die auch schwach organisierten Interessen eine Stimme geben. Sowohl offizielle, als auch inoffizielle Policy ExpertInnen sollten daran teilnehmen (Schneider/Janning 2006: 160). In Deutschland sieht man diese Forderung im Aufsichtsrat zum Teil verwirklicht (siehe Kapitel Aufsichtsrat), in Großbritannien ist die Einbindung von NGOs oder WissenschaftlerInnen als externe ExpertInnen in keiner Weise vorgesehen.

Um seinen vielen Aufgaben gerecht zu werden, muss der Staat in der Politikformulierung, -implementierung, und -evaluierung entweder mit anderen AkteurInnen kooperieren oder ganz auf andere gesellschaftliche Verarbeitungseinheiten auslagern. Problematisch dabei ist das Verschwimmen der Grenzen zwischen staatlich und öffentlich und die daraus resultierende Ungültigkeit von hierarchischen Autoritätsstrukturen (vgl. ebd.: 161). Das angesprochene Problem zeigt sich auch bei den diskutierten Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen. Öffentliche Kontrolle einer Organisation ist dadurch gekennzeichnet, dass sich jeder daran beteiligen kann und niemand ausgeschlossen ist, der Output soll allen Gesellschaftsmitgliedern zu Gute kommen (vgl. ebd.: 162). Dieser Definition entsprechen DEG und CDC nicht.

Die eben zitierten Konzepte entstammen aus Renate Mayntz (1997) Netzwerktheorie, für die politisches Handeln zwischen Hierarchie (einE HauptakteurIn bestimmt) und Markt (viele autonome Subjekte handeln Politik aus) angesiedelt ist (vgl. Mayntz 1997 zit. in Schneider/Janning 2006: 159).

Die Autorinnen fügen zu den von Mayntz angesprochenen staatlichen und privaten AkteurInnen noch die „HybridakteurInnen“ hinzu. Der Staat bedient sich im Fall der diskutierten Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen, die weder eindeutig öffentlich, noch unabhängig und privat konzipiert sind. Die DEG befindet sich im Eigentum der KfW, die wiederum Bund und Ländern gehört, die CDC untersteht dem DfID, ist aber gleichzeitig eine public limited company. Aus den Interviews geht hervor, dass (insbesondere in Bezug auf die CDC) der Staat gut damit leben kann, nicht allzu viel Einblick in das tägliche Geschäft der DFI zu haben. Die Konstruktion zieht das Problem mit sich, dass kaum MitarbeiterInnen des Staates mit den Agenden der Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen befasst sind. Überspitzt formuliert: Wie soll der Staat Prozesse monitoren, deren Ablauf und Struktur er kaum kennt?

Dennoch bleibt festzuhalten, dass sich der Staat durch diese Hybridkonstruktion, die ihn auf Distanz mit dem täglichen Geschäft der DFI hält, seiner Verantwortung nicht entziehen darf. Denn im Grunde sind DEG und CDC nach wie vor öffentliche Organisationen, die mit Startkapital aus der öffentlichen Hand hantieren und daher auch einer öffentlichen Kontrolle bedürfen.

Alternative Evaluierungsansätze zur Förderung der Transparenz

Dass Evaluierung auch abseits des Staates institutionalisiert werden kann, zeigt die IFC vor. Mit der Einrichtung des von der Organisation strukturell unabhängigen Ombudsmanns hat sie einen Ansprechpartner für die lokale Bevölkerung geschaffen, der auch mit der Überprüfung der entwicklungspolitischen Wirkungen betraut ist. Auch die Einrichtung eines entwicklungspolitischen Beirats, der nur mit der Überprüfung der entwicklungspolitischen Wirkungen und der Kommunikation mit der Öffentlichkeit betraut ist, wird von ExpertInnen empfohlen.

Eine interessante Frage, die in diesem Zusammenhang noch aufgeworfen werden könnte, ist die nach der Richtung der Kausalität: Findet mehr Veröffentlichung statt, wenn die Prozesse in der DFI gut funktionieren (also Projekte eher nach entwicklungspolitischen Kriterien ausgewählt werden etc.) oder impliziert eine ausgeprägte Rechenschaftspflicht bessere Prozesse, also wird dadurch das Bemühen verstärkt dem Auftrag eher zu genügen.

Rating Tool

Die Ausgestaltung des Tools ist zentral für den Blick auf die entwicklungspolitischen Effekte und verdeutlicht, welche Definition von Entwicklung die jeweilige DFI verfolgt. So wird etwa bei der Fondsauswahl der CDC viel Wert auf betriebswirtschaftliche Kennzahlen, also eine möglichst hohe Rentabilität, gelegt; ein standardisiertes Ratingtool oder eine institutionelle Verankerung der ex-ante Überprüfung der zu erwartenden entwicklungspolitischen Effekte gibt es nicht. Bei der DEG, die mit dem Geschäftspolitischen Projektrating (GPR) ein standardisiertes Verfahren anwendet in dem auch die entwicklungspolitischen Effekte überprüft werden, haben diese somit höhere Relevanz als in der CDC, wodurch der Stellenwert dieses Problemfeldes bei der Projektauswahl zumindest theoretisch steigen kann. Allerdings zeigt die Projektauswahlpraxis der DEG, dass sich dieser theoretische Vorsprung nicht zwingend auch in uneingeschränkt bessere Ergebnisse übersetzen muss: zwar erscheint das GPR auf den ersten Blick eine entwicklungspolitische Orientierung sicherzustellen, bei näherer Analyse allerdings zeigt sich rasch, dass gute

entwicklungspolitische Effekte keinesfalls nötig für eine gute Projektbewertung und die Annahme des Projektes sind. Dies ergibt sich erstens aus der Tatsache, dass von den maximal zu erreichenden 500 Punkten lediglich 150 der Messlatte „Entwicklungspolitische Effekte/Nachhaltigkeit“ zugeordnet sind, die restlichen 350 Punkte sind hingegen stark betriebswirtschaftlich und renditeorientiert. Selbst wenn die 100 Punkte hinzugezählt werden, die für den Effekt auf die Privatsektorentwicklung vergeben werden (freilich auch in Kategorien, die stark betriebswirtschaftlich orientiert sind), macht das nur die Hälfte der zu erreichenden Punkte aus. Zweitens ermöglicht die Konzeption des Ratingtools, dass eine gute betriebswirtschaftliche Bewertung eines Projektes einen fehlenden guten entwicklungspolitischen Impact kompensieren kann. Zwar definiert das Ratingtool Schwellenwerte, die ein Projekt in allen Messlatten (also auch bei den entwicklungspolitischen Effekten) unbedingt überschreiten muss, diese sind jedoch viel zu tief angesetzt: sie liegen bei etwa einem Drittel der zu erreichenden Punkte, was bedeutet dass ein Projekt, das in der entwicklungspolitisch relevanten Messlatte nur ungefähr 50 von 150 Punkten erreicht, insgesamt dennoch als sehr gutes Projekt eingestuft und damit durchgeführt werden kann. Insbesondere in Hinblick auf die relativ schwache Gewichtung der entwicklungspolitischen Effekte müsste dieser Schwellenwert viel höher angesetzt sein um das Ratingtool glaubwürdig zu machen. Der dritte und wohl wichtigste Kritikpunkt am GPR ist jedoch der Prozess der Punktevergabe an sich: während ein punktebasiertes Ratingtool schnell den Schein von Objektivität erweckt, bleibt die Punktevergabe extrem uneinsichtig und subjektiv. Weder was quantitative, aber auch nicht was qualitative Aspekte betrifft, kann das Bewertungssystem überzeugen. Um ein paar Beispiele zu geben: für *Fraueneffekte* und *Soziale Effekte* vergibt das Ratingtool jeweils bis zu 15 Punkte. Beides sind äußerst komplexe Konzepte über deren Bewertung und vor allem Messbarkeit in der Wissenschaft alles andere als Konsens herrscht und die einen sehr großen Bewertungsspielraum lassen; wann ein Projekt hier 15 und wann 0 Punkte erhält, liegt weitgehend im Ermessen der Bewertenden. Die DEG muss sich hier auf jeden Fall die Kritik gefallen lassen, zumindest das Potenzial zur Willkür zu haben.

Insgesamt muss das Geschäftspolitische Projektrating der DEG damit als problematisch eingestuft werden, das einiger Änderungen bedarf um ein Projekt glaubhaft als entwicklungspolitisch sinnvoll einstufen zu können. Überspitzt formuliert fließt bei der CDC die Bewertung der entwicklungspolitischen Effekte zwar auch so gut wie gar nicht

in den Prozess der Projektauswahl ein, aber dort wird diese Tatsache wenigstens nicht durch die Anwendung eines elaborierten Ratingtools verschleiert. Es wäre sehr wünschenswert, das bei der DEG sicherlich vorhandene Potenzial zu einer ernsthaften Verfolgung entwicklungspolitischer Ziele zu nützen.

Zusammenarbeit der europäischen DFI

Im letzten Jahrzehnt wurden mehrere Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen in Europa gegründet, zuletzt die Österreichische Entwicklungsbank im Jahr 2008. Insgesamt gibt es mittlerweile 16. In diesem Zusammenhang wurde von den Autorinnen das Konzept der Internationalen Politikdiffusion diskutiert, also die Ausbreitung von Private Sector Development in der staatlichen Entwicklungspolitik, die sich in der Etablierung von entsprechenden Durchführungsorganisationen manifestiert. Zum Teil kooperieren die DFI im Rahmen des EDFI-Verbunds, dem Zusammenschluss der Europäischen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen. Die Gründung dieses Verbundes könnte auch Ausdruck des Bestrebens nach Anpassung verdeutlichen, bzw. dem Wunsch nach Kooperation.

Die EDFI pflegen einen regen Austausch von Ideen, so haben auch einige (wie die österreichische Entwicklungsbank) das Geschäftspolitische Projektrating der DEG übernommen. Einerseits erscheint es sinnvoll, wenn mehrere Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen dasselbe Tool verwenden, weil das die inter-institutionelle Vergleichbarkeit erhöht und somit auch die Transparenz. Andererseits ist damit auch nicht festgelegt, wie die jeweilige DFI das Rating anwendet, also etwa wie ihre Gewichtung der Punkte aussieht.

Noch problematischer allerdings wird die Kooperation zwischen zwei DFI bei größeren Finanzierungsprojekten, wenn nur eine für die Projektauswahl zuständig ist, wie dies sehr gerne praktiziert wird. Weichen die politischen Ziele stark voneinander ab (z.B.: ein Projekt wird von einer DFI mit hoher Profitfokussierung geratet, eine andere mit Development Impact-Fokus übernimmt es ohne zu hinterfragen), so hat dies weitreichende Folgen, schließlich ist die DFI ihren eigenen Policies, die vom Staat formuliert wurden, verpflichtet.

7.3 Politikempfehlungen

Aus den in der Conclusio diskutierten Punkten lassen sich Politikempfehlungen ableiten, denen eine idealtypische DFI genügen sollte. Diese können vor der Gründung einer Entwicklungsfinanzierungsinstitution bzw. als Messlatte für eine bereits bestehende herangezogen werden und sind im Folgenden aufgelistet.

Positionierung im Politikfeld

- Zuallererst soll überlegt werden, ob die Gründung einer Entwicklungsfinanzierungsinstitution notwendig ist, der Entscheidung dafür oder dagegen soll eine öffentliche Diskussion unter Einbeziehung aller potenziell relevanter künftiger Stakeholder stattfinden. Im Zuge dieser Diskussion muss auch die Überlegung berücksichtigt werden, ob die Etablierung einer zusätzlichen Durchführungsorganisation nicht zu einer weiteren Zersplitterung der Institutionenlandschaft im Politikfeld Entwicklungspolitik führen könnte.
- Weil fehlende Kohärenz in der Entwicklungspolitik ein schon lange diskutiertes Thema und die Herstellung ebendieser für den Erfolg der Policies entscheidend ist, muss Vernetzung mit anderen Durchführungsorganisationen ein zentrales Anliegen der Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen sein. Dies kann etwa durch regelmäßige Round Table Gespräche oder durch lokale Zusammenführung der Organisationen unter einem Dach zur Erleichterung des Austausches erreicht werden. Für neu gegründete DFI erscheint dies ganz besonders relevant.

Entwicklungspolitischer Fokus

- Es ist wichtig, dass die MitarbeiterInnen der DFI nicht wie im Fall der CDC nur aus Private Equity Businesses, oder allgemeiner formuliert, aus dem Privatsektor stammen, sondern zumindest Teile des Personals einen entwicklungspolitischen Background vorweisen können um das Problembewusstsein in der Institution zu stärken. Angesichts dessen, dass DFI zum staatlichen entwicklungspolitischen Programm zählen, sollten die MitarbeiterInnen ohne Erfahrung in diesem Feld Schulungen unterzogen werden. Bei der DEG ist dies bereits der Fall, nicht aber bei der CDC. In diesem Zusammenhang sei auch die Möglichkeit einer Job Rotation über die Grenzen

der verschiedenen staatlichen entwicklungspolitischen AkteurInnen im Rahmen eines etwa einjährigen Traineeships für neue MitarbeiterInnen angedacht.

- Wirtschaftliche Beteiligung eines heimischen Unternehmens soll die Entscheidung für die Finanzierung eines Projekts nicht begünstigen. Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen dürfen nicht zu nationalen Exportförderungsinstrumenten werden.
- In Bezug auf das Ratingtool ist die Gewichtung der einzelnen Effekte von Bedeutung: Development Impact soll über betriebswirtschaftlichen Kennzahlen stehen.
- DEG und CDC betreiben „Entwicklungspolitik im eigenen Risiko“. Dies ist möglicherweise nicht der richtige Weg, weil es sich eher in einer Risikoaversion auswirkt. Eventuell wäre in diesem Zusammenhang eine Rückversicherung über den Staat denkbar, der der DFI etwa über mehrere Jahre einen Kreditrahmen einräumt, den sie bei Ausfällen ausschöpfen kann. Somit wären die Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen nicht in so starkem Maß an die Erzielung einer hohen Rendite gebunden.
- Der Aufsichtsrat in den beschriebenen DFI setzt sich vor allem aus VertreterInnen von der DFI selbst, Wirtschaft und Ministerium zusammen. Zusätzlich zu diesem Gremium soll ein entwicklungspolitischer Beirat eingerichtet werden, der die Projekte noch einmal streng nach EPOL-Kriterien überprüft und zwecks Steigerung der Transparenz jährlich einen umfassenden entwicklungspolitischen Bericht herausgibt.

Rolle externer Stakeholder, Monitoring und Transparenz

- Staatliches Monitoring muss in hinlänglicher Art sichergestellt sein: dazu zählen ausreichende personelle Kapazitäten im Entwicklungsministerium (bzw. der beauftragten staatlichen Aufsicht), die mit der Materie vertraut sind, sowie die gesetzlich festgelegten Befugnisse, in alle Bereiche der DFI Einfluss zu nehmen – schließlich gehört sie auch dem Staat. Kontrolle durch ebendiesen umfasst aber auch weitreichende Rechte des Parlaments, sowie regelmäßige und direkte Überprüfungen durch den Rechnungshof.
- Die Einbeziehung aller Stakeholder ist eine wesentliche Voraussetzung für das gute und dem Auftrag entsprechende Funktionieren einer DFI. An allererster Stelle soll die lokale Bevölkerung genannt werden, die oft vernachlässigt oder

gar nicht berücksichtigt wird. Renditeziele dürfen nicht über den Bedürfnissen der unmittelbar Betroffenen stehen. Auch die Beteiligung von NGOs in Entscheidungsprozessen erscheint von großer Bedeutung, weil sie Probleme aus anderen Blickwinkeln sieht und dadurch das Diskussionspektrum verbreitert.

- Die Einbeziehung der Stakeholder setzt Transparenz der Institution und das Verfolgen der Rechenschaftspflichten voraus. Diese sollen am besten analog zur IFC im Rahmen einer umfassenden Offenlegungspolicy formuliert werden. Im Zusammenhang mit Transparenz kann auch sonst die IFC als Vorbild genommen werden: Etwa bei der Einführung einer strukturell unabhängigen Ombudsstelle, die für die Kommunikation mit der lokalen Bevölkerung zuständig ist und von außen den Development Impact der Projekte bewertet. Auch die Veröffentlichung umfassender Projektinformationen vor der Diskussion im Aufsichtsrat zählt zu den vorbildhaften Policies der IFC.

Zielunternehmen und Fonds-Diskussion

- Ziel der Finanzierungen der DFI sollen kleine und mittlere Unternehmen sein, denn Investitionen in KMUs verstärken die entwicklungspolitischen Wirkungen und sie haben tendenziell einen schlechteren Zugang zu Kapitalquellen. Natürlich müssen die Finanzprodukte ihren Bedürfnissen angepasst sein.
- Im Rahmen der Förderung von KMUs ist es meist möglich, die so oft von Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen ins Treffen geführte – aber nicht immer berücksichtigte – Subsidiaritätsrolle wahrzunehmen. Sie soll grundsätzlich nicht aus den Augen verloren werden, dabei helfen eben Vorgaben in gewisse Unternehmenstypen zu investieren oder auch prozentuale regionale Vorgaben. Damit sich die DFI in den vorgeschriebenen Ländern aber nicht Projekte mit geringen entwicklungspolitischen Wirkungen (Stichwort Bank of Nigeria, Golfplätze) aussuchen, sollen sie in einem Bericht an die Öffentlichkeit ihre Subsidiaritätsrolle klar darlegen.
- Die Überlegungen müssen auch der Frage gelten, ob nicht direkt kontrollierbare Investitionen (Stichwort Fonds) ein geeignetes Mittel zur Zielerreichung darstellen; allenfalls ist eine Höchstgrenze zu beschließen (z.B. nicht mehr als zehn Prozent der Gesamtinvestitionen). Eine Kontrolle des Fonds ist nämlich nur schwer möglich, die Investition in einen solchen kann somit mit

„unerwünschten Nebenwirkungen“ einhergehen wie die Umsiedlung der lokalen Bevölkerung und die Abholzung von Wäldern.

7.4 Wert und Grenzen der Policy Analyse

In der vorliegenden Arbeit wurde mit der Policy Analyse mit Fokus auf den Policy Zirkel gearbeitet. Dabei wurden die Phasen Agenda Setting – Formulierung – Implementierung – Evaluierung nicht als Abfolge eines temporären Prozesses verwendet, sondern als Hilfestellung zur Gliederung unterschiedlicher Aspekte der beiden Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen DEG und CDC genommen. Diesen Zweck der Gliederung hat das Phasenschema gut erfüllt – die Kategorisierung der unterschiedlichen Elemente verschafft Übersichtlichkeit und ermöglicht es, Konzepte aus der Policy Analyse mit den jeweiligen Kapiteln zu verknüpfen und sie mit den Inhalten in Verbindung zu setzen. Die einzelnen aus der Politikfeldanalyse entnommenen Konzepte geben Hilfestellungen in der Diskussion der DFI-relevanten Themen.

Ebenfalls als zentral für diese Arbeit stellte sich die Möglichkeit heraus im Rahmen der Evaluierung Intention und Output zu vergleichen. Anders als andere Theorien konzentriert sich die Policy Analyse nicht allein auf den Inhalt einer Policy selbst, sondern auch auf ihre Auswirkungen und ermöglicht eine Rückkoppelung auf die Formulierungsphase. Dies war für die vorliegende Arbeit insbesondere wichtig als in weiten Teilen der Frage nachgegangen wurde, ob die Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen ihren Auftrag erfüllen und wenn nein, warum dies nicht geschieht (nicht-intendierte Wirkungen).

Einen weiteren Wert der Policy Analyse stellt ihre Offenheit dar, die sich in ihren verschiedensten Strömungen, die sie vereint, manifestiert. Dies eröffnet ein breites Feld an Ansätzen, denen Ideen für die Analyse entnommen werden können. Unser Forschungsfeld Entwicklungsfinanzierung, bzw. genauer ausgedrückt Privatspektorentwicklung, ist zwischen den Eckpfeilern Politik, Wirtschaft und Gesellschaft angesiedelt. Gerade für die Anwendung interdisziplinärer Forschung scheint die Policy Analyse geeignet, weil innerhalb ihres Rahmens auch auf andere Theorien (z.B. Wohlfahrtsökonomie) verwiesen wird. Von der Möglichkeit kurz theoriemäßig abzuschweifen wurde hier auch Gebrauch gemacht und die Eventualität,

dass dieses oder jenes DFI-spezifische Problem auch gut mit einer anderen Brille gesehen werden könnte, aufgezeigt.

Wie so oft gehen aber Vor- und Nachteil Hand in Hand: Durch das Fehlen einer eindeutigen Theorielinie kann sich der/die ForscherIn oft im Dschungel der unterschiedlichen Ansätze verloren fühlen; und wie es dichte Wälder nun einmal so an sich haben, können sie auch vieles verdecken – die Wahl eines bestimmten Ansatzes hat große Auswirkungen auf den Blick der Ergebnisse. Policy Analyse ist nicht gleich Policy Analyse.

Alleingelassen wurden die Autorinnen auch bei der Entscheidung für die relevanten AkteurInnen im Politikfeld, denn eine Spezifizierung oder Hilfestellung zur Auswahl ist in der Politikfeldanalyse nicht vorgesehen, diesbezüglich war die Eigeninitiative gefragt.

Was den Policy Zyklus angeht, so wurde seine Stärke, nämlich die der Strukturierung, schon eingangs erwähnt. Allerdings weist er, wie schon ForscherInnen vor uns hingewiesen haben, auch gehörige Limitationen auf. Dazu zählt erstens die schwere Abgrenzbarkeit der Phasen, die sich inhaltlich oft überlagern – dieses Problem wurde auch beim Verfassen dieser Arbeit bewusst und es musste schließlich eine Entscheidung für eine Zuordnung gefällt werden, die in manchen Fällen auch anders argumentiert hätte werden können.

Auch die lineare zeitliche Abfolge ist ein Kritikpunkt, zudem stellt sich die Frage, wann eine Phase in die nächste übergeht und was diesen Übergang auslöst. In dieser Arbeit wurde der Policy Zyklus aber ohnehin nicht in der vorgesehenen Art verwendet, sondern die Autorinnen haben sich über die Dimension Zeit hinweggesetzt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Politikfeldanalyse einen guten Rahmen bietet, um Probleme, darauf abgestimmte Policies, deren Umsetzung, Wirkungen und die Überprüfung dieser Wirkungen anzusehen, jedoch ist sie beileibe nicht perfekt. Mit einem geschärften Blick für ihre Lücken lässt sich allerdings gut mit ihr arbeiten und sie bot dieser Arbeit alles in allem einen konstanten, aber doch flexiblen Rahmen.

7.5 Ausblick

“Who knows what will happen?”, fragt Shanoid Jemmett Page, Chief Operations Officer der CDC, im Interview und meint damit in erster Linie die forcierte Privatisierung ihrer DFI. Doch „Who knows what will happen?“ könnte auch als Leitfrage für die künftigen Entwicklungen im Politikfeld Privatsektorentwicklung, ganz besonders in Bezug auf die Europäischen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen, stehen.

Ihre Zukunft hängt stark von den Geschehnissen der letzten Monate ab; die vorliegende Arbeit bezieht sich ja – wenn nicht anders angegeben – auf Vorgänge bis Sommer 2009, in der Zwischenzeit hat sich einiges getan.

In Deutschland markierte die wohl tiefgreifendste Veränderung, die Wahlen zum Bundestag im Herbst 2009 und die daraus resultierende neue schwarz-gelbe Regierung, den Beginn einer neuen Ära in der Entwicklungspolitik. Nicht nur, dass die FDP an der Regierung beteiligt ist, sie leitet auch das Entwicklungsministerium, wovon Nichtregierungsorganisationen in den im Juni 2009 geführten Interviews massiv gewarnt wurde. Lange Zeit nämlich hatten die Liberalen für die Auflösung des BMZ plädiert und die Unterordnung ins Außenministerium gefordert, der FDP-Generalsekretär Dirk Niebel äußerte noch im Oktober 2009, „er sei verwundert, dass die Regierung für größere finanzielle Entlastung in Deutschland keinen Spielraum sehe, aber ohne Probleme 100 Millionen Euro für neue Projekte der Entwicklungshilfe finde“. (Friederichs/Faigle 2009). Heute ist Dirk Niebel Entwicklungsminister. Wie sich diese gravierende Änderung der politischen Kräfteverhältnisse auf die DEG auswirkt, ist zum momentanen Zeitpunkt noch nicht abzusehen. Dass unter dieser Leitung die Impulse des BMZ in Richtung größerer Fokus auf entwicklungspolitische Wirkungen verstärkt werden könnte, erscheint als äußerst unwahrscheinlich. Es ist anzunehmen, dass die Philosophie, dass privatwirtschaftliche Rendite mit entwicklungspolitischen Erfolgen gleichgesetzt werden kann, gut in die Weltanschauung der FDP passt. Die „Entwicklungshilfe“ – wie sie die DEG praktiziert – könnte Minister Niebel außerdem gefallen, weil sie für das BMZ kaum Kosten erzeugt, trotzdem in die ODA einfließt und er ohnehin an der Entwicklungszusammenarbeit sparen möchte. Ob sich diese Vermutungen bestätigen oder die Tendenz in eine ganz andere Richtung geht, bleibt offen und könnte Ausgangspunkt zukünftiger Forschungen sein.

In Großbritannien steht die Privatisierung der CDC schon seit längerem am Tapet. Nach der Meinung der MitarbeiterInnen der leitenden Ebene könnte dies aber in naher Zukunft passieren, denn der britische Staat interessiert sich nicht besonders für seine DFI und ihm würde es nicht schaden durch den Verkauf seine knappen finanziellen Ressourcen aufzubessern. Von Richard Laing und Shanoid Jemmett Page wird dies als sehr wünschenswert betrachtet und stark forciert. In diesem Zusammenhang stellt sich die grundlegende Frage, ob eine in ihrer Arbeit so stark auf Rendite fixierte Institution als entwicklungspolitisch angesehen werden kann und wenn dies in vielen Punkten verneint wird, im Eigentum eines Entwicklungsministeriums stehen sollte. Dies und die Existenzberechtigung staatlich gegründeter DFI gälte es theoretisch genauer zu untersuchen.

Etwas, was in den letzten zwei Jahren niemanden unberührt gelassen hat, ist die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise, auch die Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen blieben von ihr nicht unberührt. Dennoch wurden sie nicht so hart getroffen wie viele ihrer rein auf kommerziellen Erfolg ausgerichteten Pendanten. So sagte die DEG im Jahr 2009 Finanzierungen in Höhe von 1,015 Milliarden Euro zu, was nicht allzu viel unter dem Rekordvorjahresergebnis von 1,22 Milliarden liegt. Obwohl sich einige Unternehmen in ihrer Nachfrage nach langfristigem Kapital zurückhielten, bedeutete die Krise für die DEG auch eine Chance, denn sie bewirkte deutlich weniger Angebote kommerzieller Anbieter (vgl. Wenn 2010). Dadurch ergibt sich eine neue Rolle für Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen: die der Krisenfinanciers. Auch in wirtschaftlich schwierigeren Zeiten stellen sie Kapital bereit um privatwirtschaftliches Engagement in Entwicklungsländern zu fördern. Dies könnte sie auch wieder auf den Weg zurückführen, von dem sie laut externer Evaluierung abgekommen zu sein scheinen, nämlich nur dann Finanzierung bereitzustellen, wenn private InvestorInnen dies vermeiden – eine Renaissance der Subsidiaritätsrolle kündigt sich an.

In einer Pressekonferenz im Februar 2010 erklärt die DEG der Förderung des Klein- und Mittelstandes im Jahr 2010 hohe Priorität zuzuweisen (vgl. Wenn 2010). Dies hatte sie schon in der Vergangenheit betont; das Bekenntnis zu KMUs hielt aber oft der Realität nicht stand, wie in der Arbeit angeführte Beispiele über Investitionen in große

multinationale Unternehmen zeigen. Es bleibt abzuwarten, ob sich diese besonders „hohe Priorität“ in der zukünftigen Arbeit niederschlägt.

Betrachtet man die Tatsache, dass es so gut wie keine wissenschaftlichen Analysen über bilaterale Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen weder im deutschen noch im angelsächsischen Sprachraum gibt, so wird ein hoher Forschungsbedarf offensichtlich; alle offenen Forschungsfragen zu stellen, würde wohl noch zahlreiche Seiten füllen. Private Sector Development ist ein Politikfeld rasanter Veränderungen (man bedenke, dass diese Strömung erst in den 1990er Jahren aufgekommen ist) und wird auch in Zukunft spannend bleiben. Ebenso interessant ist die Entwicklung der DFI, deren Zahl ständig anwächst (zuletzt mit der Gründung der Österreichischen Entwicklungsbank im Jahr 2008), dies verdeutlicht nicht zuletzt die Dringlichkeit und Aktualität des Forschungsbedarfs. Dass sich bald mehr WissenschaftlerInnen und NGOs mit diesem Feld beschäftigen, bleibt zu hoffen, erscheint aber angesichts der knappen Ressourcen als unwahrscheinlich. Aber: “Who knows what will happen?”

8 Zusammenfassung

Mit der Gründung der Österreichischen Entwicklungsbank im Jahr 2008 hat sich die Gruppe der europäischen bilateralen Finanzierungsinstitutionen um ein Mitglied vergrößert. Vor diesem Hintergrund (sowie dem dürftigen Forschungsstand im Bereich der Durchführungsorganisationen von Private Sector Development) erschien es den Autorinnen interessant, das Augenmerk auf zwei schon lange etablierte DFI zu werfen, die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft und die britische CDC Group plc.

Anhand von in Köln und London durchgeführten Interviews, sowie Fachliteratur, Berichten und Zeitungsartikeln wurde das Feld aufgerollt. Als theoretischer Bezugsrahmen wurde die Policy Analyse mit besonderem Augenmerk auf den Policy Zyklus gewählt; letzterer stellt mit seiner Phaseneinteilung den roten Faden der Arbeit dar. Die Phasen werden aber nicht als temporäre Abfolge gesehen, sondern als Strukturierungshilfen für einzelne Aspekte der beiden Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen.

Besondere Bedeutung wird der Frage zugemessen, wie die DEG und die CDC mit dem Spannungsfeld zwischen betriebswirtschaftlichem Erfolg und entwicklungspolitischen Effekten umgehen. Dies geschieht vor dem Hintergrund des Politikfeldes Private Sector Development, das in der Arbeit ausführlich beschrieben wird.

Das Spannungsfeld wird in mehreren Kapiteln analysiert: etwa in der Implementierung, wo Projektauswahl und die Praxis der Beziehungen mit Shareholdern und Stakeholdern untersucht werden. Dabei zeigt sich zum einen, dass der Staat nur über sehr begrenzte Einflussmöglichkeiten verfügt, auch die Stakeholder werden kaum in den Entscheidungsprozess rund um die Finanzierung einzelner Projekte miteinbezogen. Außerdem wird klar, dass die Konstituierung des Ratingtools für die Projektauswahl der DEG (GPR) sehr stark darauf hinweist, welche Bedeutung den entwicklungspolitischen Wirkungen zugemessen wird. Im Schema werden deutlich mehr Punkte für betriebswirtschaftliche Kennzahlen als für Development-Impact-Kriterien vergeben. Die CDC, als Dachfonds konstituiert, wendet bei der Auswahl kein standardisiertes Tool an und konzentriert sich auf den finanziellen Erfolg der Fonds.

Auch bei der internen Projektevaluierung zeigt sich ein ähnliches Bild: die DEG verwendet wiederum das GPR, die CDC einen qualitativen Fragebogen mit Hauptaugenmerk auf betriebswirtschaftliche Kriterien.

Was die externe Evaluierung angeht, so gibt es sie nicht in institutionalisierter Form. Zwar werden immer wieder einzelne Aspekte von staatlichen AkteurInnen geprüft oder einzelne Projekte von NGOs kritisiert, ausreichende Kapazitäten dafür fehlen aber in beiden Fällen. Von außen werden sowohl DEG als auch CDC als relativ intransparent wahrgenommen, die meisten projektspezifischen Informationen werden aus Gründen der „Vertraulichkeit“ zurückgehalten und nicht öffentlich publiziert. In diesem Zusammenhang wurde die Frage aufgeworfen, ob es nicht Aufgabe des Staates wäre für eine konsistentere Evaluierung zu sorgen.

Im Zuge des deskriptiven Vergleiches wird klar, dass die beiden Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen große Unterschiede aufweisen. In einer abschließenden Typologisierung wurde die DEG von den Autorinnen als Starlet mit Potenzial bezeichnet (mittlere entwicklungspolitische Orientierung, hohe Profitorientierung), die CDC hingegen als Profit Seeker (niedrige entwicklungspolitische Orientierung, hohe Profitorientierung). Die oben aufgezeigten Unzulänglichkeiten der beiden Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen (fragliche Ratings, fehlende Transparenz, fehlende externe Evaluierungen) boten den Ausgangspunkt für ausführliche Politikempfehlungen.

9 Quellenverzeichnis

9.1 Liste der Interviews

Deutschland

Name	Organisation	Ort	Datum	Kürzel
Markus Sterr	DED	Köln	11.05.2009	MS
Ian Lachmund	DEG	Köln	12.05.2009	IL
Hans-Hermann Täuber	BMZ	Bonn	12.05.2009	HT
Thomas Koch	DEG	Köln	13.05.2009	TK
Simon Bleidiesel	DEG	Köln	13.05.2009	SB
Ludger Reuke	Germanwatch	Bonn	14.05.2009	LR
Ute Hausmann	FIAN	Köln	15.05.2009	UH
Jens Martens	Global Policy Forum	Bonn	19.05.2009	JM
Peter Wolff	DIE	Bonn	19.05.2009	PW

Großbritannien

Name	Organisation	Ort	Datum	Kürzel
John Hillary	War on Want	London	08.06.2009	JH
Nick Sloan	NAO	London	09.06.2009	NS
Matthew Martin	Development Finance International	London	09.06.2009	MM
Richard Brooks	Private Eye	Reading	09.06.2009	RB
Shonaid Jemmett-Page	CDC	London	11.06.2009	SP
Dirk Willem de Velde	ODI	London	12.06.2009	DV
Richard Laing	CDC	London	12.06.2009	RL

9.2 Literaturverzeichnis

- ActionAid UK (2007): Tony Blair's legacy on international development: Past achievements and failures, and future challenges.
- Addicks, Karl (2009): EZ zukunftsfähig machen. In: E+Z, H. 09, S. 346. Online verfügbar unter <http://www.inwent.org/ez/articles/156190/index.de.shtml>.
- AFIC; BVCA; EVCA: International Private Equity and Venture Capital Valuation Guidelines. Online verfügbar unter www.privateequityvaluation.com, zuletzt geprüft am 10.2.2009.
- Ahrens, Heinz (Hg.) (2005): Zur Bewertung der Entwicklungszusammenarbeit. Berlin: Duncker & Humblot (Schriften des Vereins für Socialpolitik, 303).
- Alesina, Alberto; Dollar, David (2000): Who Gives Foreign Aid to Whom and Why. In: Journal of Economic Growth, Jg. 5, H. 1, S. 33–63.
- Ashoff, Guido (1998): Bundesrepublik Deutschland: Entwicklungspolitisch reformorientiert, politisch ein schwaches Ressort. In: Thiel, Reinold E. (Hg.): Entwicklungspolitiken. Hamburg: Deutsches Überseeinstitut, S. 63–77.
- Asian Development Bank (2006): Private Sector Operations: Catalyzing Private Investments Across Asia and the Pacific. Manila: Asian Development Bank.
- Bachrach, Peter; Baratz, Morton S. (1970): Power and poverty. Theory and practice. New York: Oxford University Press.
- Barthélemy, J-C; Kauffmann, C.; Valfort, M-A; Wegner, L. (2004): Privatisation in Sub-Saharan Africa: Where Do We Stand? Organisation for Economic Cooperation and Development. Paris.
- BBC: From aid agency to cash machine? Online verfügbar unter <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7505527.stm>.
- BBC: File on 4 - CDC. Unter Mitarbeit von Andy Denwood, Gerry Northam und David Ross. Ausgestrahlt am 15.7.2008. BBC.

- Behrens, M. (2003): Quantitative und qualitative Methoden in der Politikfeldanalyse. In: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, S. 203–235.
- Bendix, Paul J. (1998): Großbritannien: Vom Weltreich zum mittelgroßen Geber mit Einfluß. In: Thiel, Reinold E. (Hg.): Entwicklungspolitiken. Hamburg: Deutsches Überseeinstitut, S. 108–113.
- Berg-Schlosser, Dirk; Müller-Rommel, Ferdinand (Hg.) (2003): Vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Beyme, Klaus von (2003): Vorläufer der Politikfeldanalyse auf dem europäischen Kontinent. In: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, S. 25–36.
- Blum, Sonja; Schubert, Klaus (2009): Politikfeldanalyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BMF: Bundeshaushalt 2008 - Einzelpläne. Online verfügbar unter <http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2008/html/index.html>.
- BMU (2008): Eckpunkte der Klimaschutzinitiative: Bericht an den Haushaltsausschuss. Berlin.
- BMZ (1962): Deutsche Gesellschaft für wirtschaftliche Zusammenarbeit. In: Bulletin, Nr. 172, S. 1459.
- BMZ (2004): Kurzfassung der Evaluierung „Entwicklungspolitische Wirkungen von DEG- Finanzierungsvorhaben“. Querschnittsauswertung der Teilevaluierungen. Bonn. Online verfügbar unter <http://www.bmz.de/de/service/infothek/evaluierung/Projektuebergreifend/EvalBericht471pdf.pdf>.
- BMZ (2008): Auf dem Weg in die Eine Welt. Weißbuch zur Entwicklungspolitik. Berlin.

- BMZ: web: Das Ministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Online verfügbar unter <http://www.bmz.de/de/index.html>, zuletzt geprüft am 3.2.2010.
- Borrmann, Axel; Stockmann, Reinhard (2009): Evaluation in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit: Band 1: Systemanalyse: Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). München, Berlin: Waxmann (Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung, 8).
- Borrmann, Axel; Stockmann, Reinhard (Hg.) (2009): Evaluation in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit: Band 2: Fallstudien: Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). München, Berlin: Waxmann (Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung, 8).
- Bourdieu, Pierre (1983): Ökonomisches Kapital - Kulturelles Kapital - Soziales Kapital. In: Kreckel, Reinhard (Hg.): Soziale Ungleichheiten. Göttingen: Schwartz, S. 183–198.
- Bracking, Sarah (2009): Money and Power. Great predators in the political economy of Development. London, New York: Pluto Press.
- Brain, Christopher; Cable, Michael (2008): Pioneering Development. London: CDC Group plc.
- Braun, Dietmar; Giraud, Olivier (2003): Steuerungsinstrumente. In: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, S. 147–174.
- Braun, Hans-Gert (2005): Das Geschäftspolitische Projektrating der DEG und das Evaluierungssystem der EBRD. In: Ahrens, Heinz (Hg.): Zur Bewertung der Entwicklungszusammenarbeit. Berlin: Duncker & Humblot (Schriften des Vereins für Socialpolitik, 303), Bd. 303, S. 31–45.
- Brooks, Richard (2007): The day of DfID. Private Equity. In: Private Eye, Ausgabe Nr. 1183.

- Brooks, Richard (2007): Help yourself. In: Private Eye, Ausgabe Nr. 1198, 23.11.2007.
- Brooks, Richard (2007): Through at the top. In: Private Eye, Ausgabe Nr. 1195, 12.10.2007.
- Brooks, Richard (2008): A capital idea! In: Private Eye, Ausgabe Nr. 1213, 27.6.2008.
- Brooks, Richard (2008): Caught in the Actis. In: Private Eye, Ausgabe Nr. 1201, 11.1.2008.
- Brooks, Richard (2008): Highland Flings. In: Private Eye, Ausgabe Nr. 1208, 18.4.2008.
- Brooks, Richard (2008): Laing not short of it. In: Private Eye, Ausgabe Nr. 1205, 7.3.2008.
- Brooks, Richard (2008): Lies of the land. In: Private Eye, Ausgabe Nr. 1209, 2.5.2008.
- Brooks, Richard (2008): The dash for cash, Ausgabe Nr. 1214, 12.7.2008.
- Brooks, Richard (2008): The price is frightful. In: Private Eye, Ausgabe 1210, 16.5.2008.
- Bundesarchiv (2010a): Entwicklungshilfe. Online verfügbar unter http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0001/k/k1961k/kap1_1/para2_2.html?highlight=true&search=Entwicklungsgesellschaft&stemming=true&field=all#highlightedTerm.
- Bundesarchiv (2010b): Tagesordnungspunkt Gründung einer Entwicklungsgesellschaft. Online verfügbar unter http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0001/k/k1961k/kap1_2/kap2_28/para3_3.html, zuletzt geprüft am 22.2.2010.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2008): Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2008/2009. Referat Presse-Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hg.). Bonn, Berlin.

- CDC (2009a): Development Report. Growth for development. Online verfügbar unter <http://www.cdcgroup.com/uploads/developmentreport2009.pdf>.
- CDC (2009b): Freedom of Information Act 2000 Publication Scheme and Combined Code on Corporate Governance 2008 Information Disclosure. London. Online verfügbar unter <http://www.cdcgroup.com/uploads/finalfoiapublicationschemenovember2009.pdf>, zuletzt geprüft am 7.2.2009.
- CDC - web: CDC Group plc. Online verfügbar unter <http://www.cdcgroup.com/>, zuletzt geprüft am 25.2.2010.
- CDC Group plc (2008): Annual Report 2008. London.
- CDC Group plc (2010): Investment Code. Online verfügbar unter <http://www.cdcgroup.com/uploads/cdcinvestmentcode.pdf>, zuletzt geprüft am 22.2.2010.
- CDU (2009): Entwicklungspolitik: Für mehr Stabilität und Sicherheit in der Welt. Online verfügbar unter <http://helmut-kohl.cdu.de/doc/pdf/090714-politik-az-entwicklungspolitik.pdf>, zuletzt geprüft am 1.3.2010.
- Cobb, Roger W.; Elder, Charles D. (1972): Participation in American Politics. The dynamics of Agenda-Building. Boston.
- Cobb, Roger W.; Ross, Jennie-Keith/Ross Marc Howard (1976): Agenda Building as a Comparative Process. In: American Political Science Review, Jg. 70, S. 126–138.
- DAC (1997): United Kingdom. Paris. (Development Co-operation Review Series, 25).
- DAC (2006): United Kingdom. Development Assistance Committee (DAC) Peer Review. OECD-DAC. Paris.
- DEG (2008): Gemeinsam handeln - Jahresbericht 2007. Köln.
- DEG (30.10.2008): Tagungsmappe - Dialog im Atrium. Köln. Online verfügbar unter

http://www.deginvest.de/DE_Home/Presse/Materialien_fuer_die_Presse/PDF-Dokumente/Tagungsmappe_D.pdf, zuletzt geprüft am 10.2.2010.

- DEG (2009a): DEG-Imagebroschüre. Ergebnisse und Entwicklungen 2008. Köln. Online verfügbar unter http://www.deginvest.de/DE_Home/Service/Online-Bibliothek/PDFs_Online-Bibliothek/DEG_Imagebroschuere_Deutsch.pdf, zuletzt geprüft am 17.9.2009.
- DEG (2009b): Jahresabschluss/Lagebericht 2008. Köln.DEG: Jahrespressekonferenz. Pressemitteilung vom 9.2.2010. Online verfügbar unter http://www.deginvest.de/DE_Home/Presse/PDF-Dokumente/100209_Rede_Wenn_JPK.pdf, zuletzt geprüft am 23.2.2010.
- DEG (2009c): Geschäftspolitisches Projektrating. Kurzdarstellung. Köln.
- DEG: DEG-Ausschlussliste. Online verfügbar unter http://www.deginvest.de/DE_Home/Ueber_die_DEG/Unser_Auftrag/DEG_Ausschlussliste.pdf, zuletzt geprüft am 17.2.2010.
- DEG: Entwicklungspolitischer Auftrag. Online verfügbar unter http://www.deginvest.de/DE_Home/Ueber_die_DEG/Unser_Auftrag/Entwicklungspolitischer_Auftrag/index.jsp, zuletzt geprüft am 17.9.2009.
- DEG: Kleinbauern übernehmen Ölpalm-Plantage in Kamerun. Pressemitteilung 2007d. Online verfügbar unter http://www.presseportal.de/pm/6681/940109/deg_dt_invest_und_entwicklungsges. Zuletzt geprüft am 28.2.2010
- DEG: Lebenslauf Dr. Winfried Polte. Online verfügbar unter http://www.deginvest.de/EN_Home/Press/Materials_for_the_Press/PDF_Dokumente/Lebenslauf_englisch.pdf. Zuletzt geprüft am 28.2.2010
- DEG: web: Die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft. Online verfügbar unter <http://www.deginvest.de/>, zuletzt geprüft am 3.2.2010.
- Development Finance Institutions (2007): Corporate Governance. A Corporate Governance Approach Statement by Development Finance Institutions. Online verfügbar unter http://www.ifc.org/ifcext/corporategovernance.nsf/Content/DFI_Statement, zuletzt geprüft am 22.2.2010.

- DFID (1997): Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century: White Paper on International Development. Herausgegeben von Department for International Development. London.
- DFID (2005): Our People Strategy 2005-2008. London.
- DFID (2008): Private Sector Development Strategy. Prosperity for all: making markets work. London.
- DFID (2009): Better results for poor people. DFID's Annual Report 2009. London. Online verfügbar unter <http://www.dfid.gov.uk/About-DFID/Finance-and-performance/Annual-report/Annual-Report-2009/#contents>.
- DFID: web: Department for International Development. Online verfügbar unter <http://www.dfid.gov.uk/>.
- DIE: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Online verfügbar unter <http://www.die-gdi.de/>.
- DIE (2008): Jahresbericht 2007-2008. Brückenbauen zwischen Theorie und Praxis. Bonn.
- Die Zeit (1962): Bonner Kolonialismus. In: Die Zeit, Ausgabe 08, 23.2.1962. Online verfügbar unter <http://www.zeit.de/1962/08/Bonner-Kolonialismus?page=all>, zuletzt geprüft am 27.9.2009.
- Easton, David (1965): A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Eberlei, Walter (2002): Entwicklungspolitische Nicht-Regierungs-organisationen in Deutschland: Euphorie, Ernüchterung, Erneuerung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. B 6-7, S. 23–28. Online verfügbar unter <http://www.bpb.de/files/QPMELH.pdf>.
- EDFI (2006): The EDFI members. Online verfügbar unter <http://www.edfi.be/EDFI-members-2006.pdf>.
- EDFI: European Development Finance Institutions (EDFI) sign principles on responsible financing. Pressemitteilung vom 7.5.2009. Köln.

- Entwicklungspolitik Online (2009): Greenpeace protestiert gegen Kredite für Palmöl-Plantagen. Online verfügbar unter http://www.epo.de/index.php?option=com_content&view=article&id=5640:greenpeace-protestiert-gegen-kredite-fuer-palmoel-plantagen&catid=43&Itemid=96, zuletzt geprüft am 23.2.2010.
- Falk, Rahel (2003): Wirtschaftsnahe Entwicklungszusammenarbeit: Entwicklungspolitische Systeme im Vergleich. WIFO (Hg.). Wien.
- FIAN: web: FIAN. Online verfügbar unter <http://www.fian.de/>.
- FIAN Deutschland e.V (2009): Jahresbericht 2008. FIAN Deutschland e.V (Hg.). Köln.
- Finanz Lexikon: Syndizierung. Online verfügbar unter www.finanzlexikon.de/syndizierung_1914.html, zuletzt geprüft am 15.2.2010.
- Friederichs, Hauke; Faigle, Philip (2009): Union und FDP kämpfen um Hoheit in der Entwicklungspolitik. In: Die Zeit, 22.10.2009. Online verfügbar unter <http://www.zeit.de/politik/ausland/2009-10/cdu-fdp-entwicklungspolitik?page=all>.
- Germanwatch: web: Germanwatch. Online verfügbar unter <http://www.germanwatch.org/>, zuletzt geprüft am 2.2.2010.
- Globeleq (2009): Globeleq Factsheet. Online verfügbar unter <http://www.globeleq.com/info/factsheet>.
- Göhler, Gerhard (1988): Soziale Institutionen - politische Institutionen. Das Problem der Institutionentheorie in der neueren Politikwissenschaft. In: Luthardt, Wolfgang; Waschkuhn, Arno (Hg.): Politik und Repräsentation. Marburg, S. 12–28.
- Greenpeace (2009): Galerie der Schande. Online verfügbar unter <http://blog.greenpeace.de/tag/palmol/>, zuletzt geprüft am 22.2.2010.
- GTI (2003): Transparency Charter for International Financial Institutions: Claiming our Right to Know. Online verfügbar unter http://www.ifitransparency.org/doc/charter_en.pdf, zuletzt geprüft am 7.2.2010.

- Hänsel, Heike (2009): Voraussetzung Systemwechsel. In: E+Z, H. 09, S. 347. Online verfügbar unter <http://www.inwent.org/ez/articles/156225/index.de.shtml>.
- Hausmann, Ute (November 2008): Ghana im Goldrausch. Menschenrechte, Landwirtschaft und Wälder in Gefahr. FIAN-Deutschland. Köln.
- Hausmann, Ute; Kaiser, Martin; Bickel, Ulrike; Vöcking, Kurt (23.2.2007): Schriftliche Anfrage an DEG. Erneuter Kredit zur Finanzierung der Sojaproduktion in Brasilien. FIAN, Greenpeace, Misereor, Urgewald, 23.2.2007.
- Heck, Heinz (1995): Entwicklungsgesellschaft im Zwielight. In: Die Welt, 13.9.1995. Online verfügbar unter http://www.welt.de/print-welt/article662061/Entwicklungsgesellschaft_im_Zwielight.html, zuletzt geprüft am 17.9.2009.
- Hein, Bastian (2006): Die Westdeutschen und die Dritte Welt. Entwicklungspolitik und Entwicklungsdienst zwischen Reform und Revolte 1959-1974. Oldenbourg: Institut für Zeitgeschichte.
- Héritier, Adrienne (Hg.) (1993): Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung. Opladen: Westdeutscher Verlag GmbH.
- Howlett, Michael; Ramesh, M. (1995): Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Toronto u.a.: Oxford University Press.
- IASB (2010): International Financial Reporting Standards. Online verfügbar unter www.iasb.org, zuletzt aktualisiert am 10.2.2010.
- IFC (2006): International Finance Corporation's Policy on Disclosure of Information.
- IFC (2007): IFC Annual Report.
- IFC (2009): IFC Evaluation Framework. Online verfügbar unter [http://www.ifc.org/ifcext/devresultsinvestments.nsf/AttachmentsByTitle/IFC_DE_Evaluation_Framework_FINAL.pdf/\\$FILE/IFC_DE_Evaluation_Framework_FINAL.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/devresultsinvestments.nsf/AttachmentsByTitle/IFC_DE_Evaluation_Framework_FINAL.pdf/$FILE/IFC_DE_Evaluation_Framework_FINAL.pdf), zuletzt geprüft am 4.2.2010.
- IFC (2010): DOTS indicator Framework. Online verfügbar unter http://www.ifc.org/ifcext/devresultsinvestments.nsf/AttachmentsByTitle/IFC_DE_

Indicators_FINAL_.doc/\$FILE/IFC_DE_Indicators_FINAL_.doc, zuletzt geprüft am 14.1.2010.

- Ihne, Hartmut (2006): Grundlagen der Entwicklungspolitik. In: Ihne, Hartmut; Wilhelm, Jürgen (Hg.): Einführung in die Entwicklungspolitik. Hamburg: LIT Verlag, S. 1–40.
- Ihne, Hartmut; Wilhelm, Jürgen (Hg.) (2006): Einführung in die Entwicklungspolitik. Hamburg: LIT Verlag.
- Jacune, Zoe (September 2006): Globeleq. The Alternative Report. War On Want. London.
- Jänicke, Martin; Kunig, Philip; Stitzel, Michael (2003): Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik. Bonn.
- Jann, Werner; Wegrich, Kai (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, S. 71–104.
- Janning, Frank; Toens, Karin (2008): Die Zukunft der Policy Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jimoh, Ayodele (2002): Bilateral Official Finance for Private Sector Development and the Role of Non-Government Organizations. Helsinki (WIDER Discussion Paper).
- Johnson, Steve (2009): Public servant with a brief to do more than make money. In: Financial Times, 9.2.2009, S. 4.
- KfW web: KfW Bankengruppe. Online verfügbar unter <http://www.kfw.de/>, zuletzt geprüft am 5.1.2010.
- Kingdon, John (1984): Agendas, Alternatives and Public Policies. Boston.
- Kingdon, John (1995): Agendas, Alternatives and Public Policies. New York.

- Klünnert, Christoph (2006): Durchführungsorganisationen. In: Ihne, Hartmut; Wilhelm, Jürgen (Hg.): Einführung in die Entwicklungspolitik. Hamburg: LIT Verlag, S. 178–185.
- Koch, Thomas (2007b): Geld ist doch anstreichbar. DEG-Ratinginstrument leistet Beitrag für systematische Beurteilung von Privatsektorvorhaben in Entwicklungsländern. In: Eins, S. 45–48.
- Koch, Thomas (2007c): Jenseits der Heuschrecken-Plage. In: E+Z, Jg. 48, H. 9, S. 340f.
- Koch, Thomas (2007a): Messung von entwicklungspolitischen Effekten langfristiger Projektfinanzierung in Entwicklungsländern. Ergebnisse des Geschäftspolitischen Projektratings (GPR) des DEG-Portfolios. In: Zeitschrift für Evaluation, H. 1, S. 7–29.
- Koczy, Ute (2009): Fairer Multilateralismus. In: E+Z, H. 09, S. 348. Online verfügbar unter <http://www.inwent.org/ez/articles/156320/index.de.shtml>.
- Kotler, Philip; Keller, Kevin (2008): Marketing Management: Prentice Hall.
- Kreckel, Reinhard (Hg.) (1983): Soziale Ungleichheiten. Göttingen: Schwartz.
- Kulesa, Manfred (2006): Die Rolle der Kirchen. In: Ihne, Hartmut; Wilhelm, Jürgen (Hg.): Einführung in die Entwicklungspolitik. Hamburg: LIT Verlag, S. 196–204.
- Lammers, Lothar; Weinfurter, Karl (5.3.2007): Schriftliche Beantwortung der Anfrage von Fian, Greenpeace, Misereor, Urgewald. Finanzierung der Sojaproduktion in Brasilien. DEG. Köln, 5.3.2007.
- Landman, Todd (2000): Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction. London, New York.
- Lauth, Hans-Joachim; Pickel, Gert; Pickel, Susanne (2009): Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft: Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Leon, Peter de (1999): The Stages Approach to the Policy Process. What Has It Done? Where Is It Going? In: Sabatier, Paul A. (Hg.): Theories of the Policy Process. Boulder; Colo u.a.: Westview, S. 19–32.
- Lerner, Daniel; Lasswell, Harold Dwight (1951): The Policy Sciences. Stanford: Stanford University Press.
- Luthardt, Wolfgang; Waschkuhn, Arno (Hg.) (1988): Politik und Repräsentation. Marburg.
- Martens, Jens (2008): Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe: Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik. Deutsche Welthungerhilfe; terre des hommes Deutschland (Hg.). Bonn.
- Mayntz, Renate (1983): The Conditions of effective Public Policy. A new challenge for Policy Analysis. In: Policy and Politics, Jg. 11, S. 123–143.
- Mayntz, Renate (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt a.M.: Campus Verlag.
- Meyer, Ronald (2003): Die Entwicklungszusammenarbeit Großbritanniens. In: E+Z, H. 03. Online verfügbar unter http://www.inwent.org/E+Z/content/archiv-ger/03-2003/schwer_art1.htm.
- Michaelowa, Katharina (2009): Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH/ DEG. In: Borrmann, Axel; Stockmann, Reinhard (Hg.): Evaluation in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit: Band 2: Fallstudien: Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). München, Berlin: Waxmann (Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung, 8), S. 143–172.
- NAO: web: About us. Online verfügbar unter http://www.nao.org.uk/about_us.aspx, zuletzt geprüft am 15.2.2010.
- National Audit Office (Dezember 2008): Investing for Development: the Department for International Development's oversight of CDC Group plc. London.

- Nohlen, Dieter (Hg.) (2002): Lexikon Dritte Welt: Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Northam, Gerry (2008): From aid agency to cash machine? Online verfügbar unter <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7505527.stm>, zuletzt geprüft am 17.10.2009.
- Novy, Andreas (2007): Entwicklung gestalten. Gesellschaftsveränderung in der Einen Welt. Frankfurt a.M.: Brandes & Apsel.
- Nuscheler, Franz (2005): Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik: Eine grundlegende Einführung in die zentralen entwicklungspolitischen Themenfelder Globalisierung, Staatsversagen, Hunger, Bevölkerung, Wirtschaft und Umwelt. Bonn: Dietz.
- OECD (2001): The DAC Guidelines: Poverty Reduction. Online verfügbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/47/14/2672735.pdf>.
- OECD (2009): ODA by Donor. Online verfügbar unter http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR.
- OECD-DAC (2006/07): Aid Statistics:Department. Online verfügbar unter http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_34447_1_1_1_1_1,00.html.
- OECD-DAC (2008): Scaling up: Aid Fragmentation, Aid Allocation and Aid Predictability. Report of 2008 survey of aid allocation policies and indicative forward spending plans. Paris.
- OeEB: Die Österreichische Entwicklungsbank. Online verfügbar unter <http://www.oe-eb.at/>, zuletzt geprüft am 27.2.2010.
- Pearson, Lester B. (1969): Der Pearson-Bericht. Wien u.a.: Molden.
- Polte, Winfried (2006): Die Bedeutung der Privatwirtschaft in der Entwicklungszusammenarbeit: Public Private Partnership. In: Ihne, Hartmut; Wilhelm, Jürgen (Hg.): Einführung in die Entwicklungspolitik. Hamburg: LIT Verlag, S. 162–174.
- Pressman J. L.; Wildavsky A. (1973): Implementation. Berkeley: University of California Press.

- Prittwitz, Volker (1994): Politikanalyse. Opladen: Leske und Budrich.
- Przeworski, A. Teune H. (1970): The logic of Comparative Social Inquiry. New York: John Wiley and Sons.
- Public Accounts Committee (30.3.2009): Investing for Development: the Department for International Development's oversight of CDC Group plc. Report, together with formal minutes, oral and written evidence. House of Commons. London. (HC 94).
- Raabe, Sascha (2009): Entwicklungspolitik bleibt globale Strukturpolitik. In: E+Z, H. 09, S. 345. Online verfügbar unter <http://www.inwent.org/ez/articles/156079/index.de.shtml>.
- Ruck, Christian (2009): Bessere strategische Aufstellung. In: E+Z, H. 09, S. 344. Online verfügbar unter <http://www.inwent.org/ez/articles/155061/index.de.shtml>.
- Sabatier, Paul A. (Hg.) (1999): Theories of the Policy Process. Boulder; Colo u.a.: Westview.
- Scharpf, Fritz W. (1973): Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen: Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, Manfred G. (2003): Vergleichende Policy-Forschung. In: Berg-Schlosser, Dirk; Müller-Rommel, Ferdinand (Hg.): Vergleichende Politikwissenschaft. 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 (Grundwissen Politik).
- Schön D., Rein M. (1994): Frame Reflection. Towards the Resolution of Intractable Policy Controversies. New York: Basic Books.

- Schubert, Klaus (2003): Pragmatismus, Pluralismus, Policy Analysis: Ursprünge und theoretische Verankerung der Policy Analyse. In: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, S. 37–70.
- Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hg.) (2003): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH.
- Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (2003): Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse. In: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, S. 1–22.
- Schulpen, Lau; Gibbon, Peter (2002): Private Sector Development: Policies, Practices and Problems. In: World Development, Jg. 30, H. 1, S. 1–15.
- Schuster, Werner (1995): Viele Schwachpunkte. In: Die Zeit, H. 12. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/1995/12/Viele_Schwachpunkte.
- Sen, Amartya Kumar (1999): Development as freedom. Oxford: Oxford University Press.
- Sonja Blum; Klaus Schubert (2009): Politikfeldanalyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Thiel, Reinold E. (Hg.) (1998): Entwicklungspolitiken. Hamburg: Deutsches Überseeinstitut.
- Todaro, Michael P. Smith Stephen C. (2006): Economic Development. Harlow: Addison-Wesley.
- UK Parliament (1948): Overseas Development Act 1948.
- UK Parliament (1999): Commonwealth Development Corporation Act 1999. Online verfügbar unter http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1999/ukpga_19990020_en_1, zuletzt geprüft am 7.2.2010.

- UK Parliament (2000): Freedom of Information Act 2000. Online verfügbar unter http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2000/ukpga_20000036_en_2#pt1-pb1-l1g1, zuletzt geprüft am 7.2.2010.
- UK Parliament: web: House of Commons and House of Lords. Online verfügbar unter www.parliament.uk.
- Ulrich, Peter (1987): Transformation der ökonomischen Vernunft. Fortschrittsperspektiven der modernen Industriegesellschaft. Bern u. a.: Haupt.
- UN (1948): Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Online verfügbar unter <http://www.un.org/Depts/german/grunddok/ar217a3.html>.
- UN-OHRLLS: Least Developed Countries - Country profiles. Online verfügbar unter <http://www.unohrlls.org/en/ldc/related/62/>, zuletzt geprüft am 27.1.2010.
- van Waarden, Frans (2003): Institutionen zur Zentralisierung und Kontrolle politischer Macht. In: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH .
- Vogler-Ludwig, Kurt; Schönherr, Siegfried; Taube, Markus Blau Harald (1999): Die Auswirkungen der Entwicklungszusammenarbeit auf den Wirtschaftsstandort Deutschland. München (Forschungsberichte des Ministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung).
- War On Want (2009): Annual Review 2009. London. Online verfügbar unter <http://www.waronwant.org/about-us/extra/extra/inform/16415-annual-review-2009>.
- War On Want: web: Campaigns. Online verfügbar unter <http://www.waronwant.org/campaigns>.
- Wardenbach, Klaus (2006): Nicht-staatliche Akteure in der deutschen Entwicklungspolitik. In: Ihne, Hartmut; Wilhelm, Jürgen (Hg.): Einführung in die Entwicklungspolitik. Hamburg: LIT Verlag, S. 186–195.
- Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): Policy-Analyse: Eine Einführung. Frankfurt a.M., New York: Campus Verlag.

- Wolf, Raimund (2006): Britische Entwicklungspolitik seit den 1990er Jahren: Kontinuität und Wandel als Ausdruck gesellschaftlicher Interessendurchsetzung. Universität Trier. Online verfügbar unter http://www.uni-trier.de/fileadmin/fb3/POL/pubs/MA_Raimund_Wolf.pdf.

Anhang I: Portfolio der CDC

Global

Actis	www.act.is
Aureos	www.aureos.com
Cordiant Capital	www.cordiantcap.com
Global Environment Fund	www.globalenvironmentfund.com

Africa

Adlevo Capital	www.adlevocapital.com
Advanced Finance and Investment Group	www.afigfunds.com
African Capital Alliance	www.aca-web.com
African Lion	www.afl.co.za
Business Partners	www.businesspartners.co.za
Citigroup Venture Capital International	www.citigroupai.com
Development Partners International	www.dpi-llp.com
ECP Africa	www.ecpinvestments.com
Ethos Private Equity	www.ethos.org.za
GroFin	www.grofin.com
Helios Investment Partners	www.heliosinvestment.com
Horizon Equity	www.horizonequity.co.za
I&P Management	www.ip-mngt.com

Medu Capital	www.meducapital.co.za
Société Générale (Asset Management)	www.sgam-ai.com
Sphere Holdings	www.sphereholdings.co.za
Travant Capital	www.travantcapital.com
Tuninvest	www.tuninvest.com
Vantage Capital	www.vantagecapital.co.za

Microfinance

Access Holdings	www.accessholding.com
ADVANS	www.horus-df.fr
Caspian Capital Partners	www.caspianadvisors.com
CMIMC	www.catalyst-microfinance.com
Minlam Asset Management	www.minlam.com
Shorecap International	www.shorecap.net

Asia

AIF Capital	www.aifcapital.com
Centras Capital Partners	www.centrascapital.com
JS Private Equity	www.js.com
Kendall Court	www.kendallcourt.com
Lombard Investments	www.lombardinvestments.com
Navis Capital Partners	www.naviscapital.com
Saratoga Capital	www.saratoga-asia.com

India

Ambit Pragma Ventures	www.ambitpragma.com
Avigo Capital Partners	www.avigocorp.com
Baring Private Equity Partners India	www.bpeindia.com
BTS Investment Advisors	www.btsadvisors.com
ICICI Venture	www.iciciventure.com
IDFC Private Equity	www.idfcpe.com
India Value Fund Advisers	www.ivfa.com
Kotak Mahindra Group	www.kotak.com
Lok Capital	www.lokcapital.com

New Silk Route Advisors www.nsrpartners.com
Ventureast www.ventureast.net

China

Capital Today www.capitaltoday.com
CDH Investments www.cdhfund.com
CITIC Capital www.citiccapital.com
CMIA Capital Partners www.cmia.com
FountainVest Partners (Asia) www.fountaininvest.com
Keytone Capital Partners
Legend Holdings www.legendcapital.com.cn
Qiming Venture Partners www.qimingventures.com
Tripod Capital International www.tripodcapital.com

Latin America

Advent International Corporation www.adventinternational.com
Altra Investments www.altrainvestments.com
Nexus Capital www.nexuscapital.com
Patria Banco De Negocios www.patriainvestimentos.com.br

Quelle: <http://www.cdcgroup.com/list-fund-managers.aspx>

Anhang II: CDC Rating Tool



BPDC XXX/09
DD Month 2009

EVALUATION

"[Enter Fund Name]"																	
EXECUTIVE SUMMARY: "[Click here and enter executive summary]"																	
<p>KEY DATA FOR FUND:</p> <table style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;">NET IRR: "[Enter Data]"</td> <td style="width: 50%;">CDC INVESTMENT: "[Enter Data]"</td> </tr> <tr> <td>IRR TARGET: "[Enter Data]"</td> <td>YEAR OF CDC INVESTMENT: "[Enter Data]"</td> </tr> <tr> <td>COMMITTED CAPITAL: "[Enter Data]"</td> <td>COUNTRIES: "[Enter Data]"</td> </tr> <tr> <td>INVESTED CAPITAL: "[Enter Data]"</td> <td>SECTOR(S): "[Enter Data]"</td> </tr> <tr> <td>NON-DFI INVESTORS: "[Enter Data]"</td> <td>FUND MANAGER: "[Enter Data]"</td> </tr> <tr> <td>OTHER DFI INVESTORS: "[Enter Data]"</td> <td>SUCCESSOR FUND: "[Enter Data]"</td> </tr> <tr> <td>QUALITY OF GP'S ESG: "[Enter Data]"</td> <td></td> </tr> <tr> <td>MANAGEMENT SYSTEMS: "[Enter Data]"</td> <td></td> </tr> </table>		NET IRR: "[Enter Data]"	CDC INVESTMENT: "[Enter Data]"	IRR TARGET: "[Enter Data]"	YEAR OF CDC INVESTMENT: "[Enter Data]"	COMMITTED CAPITAL: "[Enter Data]"	COUNTRIES: "[Enter Data]"	INVESTED CAPITAL: "[Enter Data]"	SECTOR(S): "[Enter Data]"	NON-DFI INVESTORS: "[Enter Data]"	FUND MANAGER: "[Enter Data]"	OTHER DFI INVESTORS: "[Enter Data]"	SUCCESSOR FUND: "[Enter Data]"	QUALITY OF GP'S ESG: "[Enter Data]"		MANAGEMENT SYSTEMS: "[Enter Data]"	
NET IRR: "[Enter Data]"	CDC INVESTMENT: "[Enter Data]"																
IRR TARGET: "[Enter Data]"	YEAR OF CDC INVESTMENT: "[Enter Data]"																
COMMITTED CAPITAL: "[Enter Data]"	COUNTRIES: "[Enter Data]"																
INVESTED CAPITAL: "[Enter Data]"	SECTOR(S): "[Enter Data]"																
NON-DFI INVESTORS: "[Enter Data]"	FUND MANAGER: "[Enter Data]"																
OTHER DFI INVESTORS: "[Enter Data]"	SUCCESSOR FUND: "[Enter Data]"																
QUALITY OF GP'S ESG: "[Enter Data]"																	
MANAGEMENT SYSTEMS: "[Enter Data]"																	
<p>KEY DATA FOR PORTFOLIO:</p> <table style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;">EMPLOYMENT: "[Enter Data]"</td> <td style="width: 50%;">NUMBER OF COMPANIES: "[Enter Data]"</td> </tr> <tr> <td>EMPLOYMENT GROWTH: "[Enter Data]"</td> <td>EBITDA: "[Enter Data]"</td> </tr> <tr> <td>TURNOVER GROWTH: "[Enter Data]"</td> <td>EBITDA GROWTH: "[Enter Data]"</td> </tr> <tr> <td>SMEs OR MICROFINANCE: "[Enter Data]"</td> <td>TAXES PAID: "[Enter Data]"</td> </tr> <tr> <td></td> <td>REALISED EXITS: "[Enter Data]"</td> </tr> </table>		EMPLOYMENT: "[Enter Data]"	NUMBER OF COMPANIES: "[Enter Data]"	EMPLOYMENT GROWTH: "[Enter Data]"	EBITDA: "[Enter Data]"	TURNOVER GROWTH: "[Enter Data]"	EBITDA GROWTH: "[Enter Data]"	SMEs OR MICROFINANCE: "[Enter Data]"	TAXES PAID: "[Enter Data]"		REALISED EXITS: "[Enter Data]"						
EMPLOYMENT: "[Enter Data]"	NUMBER OF COMPANIES: "[Enter Data]"																
EMPLOYMENT GROWTH: "[Enter Data]"	EBITDA: "[Enter Data]"																
TURNOVER GROWTH: "[Enter Data]"	EBITDA GROWTH: "[Enter Data]"																
SMEs OR MICROFINANCE: "[Enter Data]"	TAXES PAID: "[Enter Data]"																
	REALISED EXITS: "[Enter Data]"																
EVALUATION RATING																	
	<i>Exceptional</i>	<i>Successful</i>	<i>Satisfactory</i>	<i>Below expectations</i>	<i>Un-satisfactory</i>	<i>Poor</i>											
Development Outcome																	
Financial performance																	
Economic performance																	
ESG performance																	
Private Sector Development																	
CDC Effectiveness																	
Added value																	
Catalytic																	

1. BACKGROUND

"[Click here and enter information]"

2. FUND SUMMARY

2.A. Fund Description

"[Click here and enter information]"

2.B. CDC Investment Rationale

"[Click here and enter information]"

2.C. What would have happened without CDC's investment?

"[Click here and enter information]"

3. EXPLANATION OF EACH EVALUATION RATING:

3.A. Development Outcome:

"[Click here and enter information]"

3.A.1 Financial Performance:

"[Click here and enter information]"

3.A.2 Economic Performance:

"[Click here and enter information]"

3.A.3 ESG Performance:

"[Click here and enter information]"

3.A.4 Private Sector Development:

"[Click here and enter information]"

3.B. CDC Effectiveness:

"[Click here and enter information]"

3.B.1 Value Added:

"[Click here and enter information]"

3.B.2 Catalytic:

"[Click here and enter information]"

3.C. Influence of the Investment Environment

"[Click here and enter information]"

4. LESSONS

4.1 What did CDC expect at the time of the commitment?

"[Click here and enter information]"

4.2 What actually happened?

"[Click here and enter information]"

4.3 Lessons for future operations

"[Click here and enter information]"

5. FOLLOW-UP ACTIONS

"[Click here and enter information]"

Managing Director	Portfolio Director	Portfolio Analyst

12 June 2009

Anhang III: Curricula Vitae

Persönliche Daten

Name **Katharina Hammler**

Adresse Deinhardsteingasse 11/4
1160 Wien, Österreich

Email k.hammler@gmx.at

Telefonnummer 0699 81135562

Geburtsdatum 24. Jänner 1986 in Graz

Eltern DI Alfred Hammler, Beamter
Sophie Hammler, Hausfrau

Ausbildung

Seit WS 2005/06 Studium der Politikwissenschaften an der Universität Wien
Diplomarbeit: Profits over Development?

Studium der Sozioökonomie an der WU Wien

Studium der Volkswirtschaftslehre an der WU Wien
Diplomarbeit: Ausländische Direktinvestitionen, Industriepolitik und Einkommensverteilung

1996/97 - 2003/04 Akademisches Gymnasium Graz, Matura mit Auszeichnung

1992/93 - 1995/96 Volksschule Graz Ries

Arbeitserfahrung, Praktika und Auslandsaufenthalte

02. 2009 – laufend Institut für Quantitative VWL, WU Wien
Lehrtutorin

09. 2008 – 02. 2010 Institut für Sozialpolitik, WU Wien
Lehrtutorin

07. – 08. 2008 Siemens Österreich, Wien
Praktikum in der volkswirtschaftlichen Abteilung „Corporate Development“: Länder- und Unternehmensanalysen

07. 2007 – 01. 2008 Auslandssemester: University of Technology, Sydney, Australien

10. 2006 – 07. 2008 Attac Österreich, Wien
Mitarbeit im Organisationsteam der Sommerakademie

01. - 07. 2005 Au Pair in Navalcarnero, Madrid, Spanien

08. - 11. 2004 Hotel "The New Nissho", Kyoto, Japan
Mitarbeit im Service und an der Rezeption

Förderprogramme und Stipendien

02. 2008 – 01. 2010	Teilnahme am Programm „Center of Excellence“ der WU
04. 2009 – 04. 2010	Diplomarbeitsstipendium der Arbeiterkammer Wien
07.2007 – 01. 2008	Joint-Study Stipendium der WU Wien
2006, 2007, 2009	Leistungsstipendien der WU Wien
09. 2005 – 06. 2006	Teilnahme am Programm „WU Top League“
2001/02 – 2003/04	Teilnahme am Programm „Förderung von Begabungen und Interessen“ am Akademischen Gymnasium Graz

Sprachkenntnisse

Deutsch	Muttersprache
Englisch	Verhandlungssicher
Französisch	Sehr gute Kenntnisse
Spanisch	Gute Kenntnisse
Japanisch	Grundkenntnisse
Russisch	Grundkenntnisse

Besondere Kenntnisse und Erfahrungen

11. 2009	Teilnahme an der ICEP-Konferenz „Return on Development“ in Wien
03. 2009	Teilnahme an der ICEP-Konferenz „Investieren in Entwicklung“ in Wien
05. – 06. 2008	Seminar „The IMF, the Worldbank and the World Economy“ in Wien und Washington, D.C.
EDV-Kenntnisse	MS Office SPSS, Eviews
Seit Jänner 2003	Ehrenamtliche Jugendführertätigkeit in der Pfadfindergruppe G11
Seit Jänner 2000	Kommunikationstraining durch Theaterkurse am TaOI, Graz

Katharina Hammler

Wien, April 2010

Persönliche Daten

Name **Agnes Maria Gössinger**

Adresse Berggasse 4/2/18
1090 Wien, Österreich

Email agnes.goessinger@gmx.at

Telefonnummer 0650 8367403

Geburtsdatum 30. November 1986 in Wien

Eltern Wolfgang Gössinger, Landwirt
Regina Gössinger, Lehrerin

Ausbildung

Seit WS 2005/06 Studium der Politikwissenschaft an der Universität Wien
Diplomarbeit: Profits over Development?
Studium der Sozioökonomie an der WU Wien
Studium der Internationalen BWL an der WU Wien

02.2008 - 01.2010 Berufsausbildung in Print- und Hörfunkjournalismus an der
Katholischen Medien Akademie

1996/97 - 2003/04 Konrad Lorenz Gymnasium Gänserndorf, Matura mit Auszeichnung

1992/93 - 1995/96 Volksschule Pillichsdorf

Arbeitserfahrung, Praktika und Auslandsaufenthalte

02. 2008 – laufend Redaktionspraktikum beim Monatsmagazin „Universum“,
seither freie Mitarbeiterin

11. 2009 – laufend Konzeption und Redaktion der Pillichsdorfer Gemeindezeitung

2000 - laufend Mithilfe bei Verkauf und Marketing im elterlichen Weinbaubetrieb

02. - 06. 2009 Leitung eines Sozialkompetenztrainings für Kinder mit sozialen

04. - 06. 2010 Defiziten am Beratungszentrum für Schulfragen Wolkersdorf

07. 2009 Volontariat bei der WKO-Außenhandelsstelle in Straßburg

03.2008 -02. 2009 Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Department für Nachhaltige
Agrarsysteme an der Universität für Bodenkultur Wien

08. 2008 Praktikum im Politikressort der „Kleinen Zeitung“ in Klagenfurt

07.-12.2007 Auslandssemester: University of Western Australia, Perth,
Australien

02.2007	Praktikum im Wirtschaftsressort der Austria Presse Agentur
12.2006	Redaktionspraktikum bei der Wochenzeitung „Die Furche“

Förderprogramme und Stipendien

2010	Stipendium für die Teilnahme am Europäischen Forum Alpbach
02. 2008 – 01. 2010	Teilnahme am Programm „Center of Excellence“ der WU
04. 2009 – 04. 2010	Diplomarbeitsstipendium der Arbeiterkammer Wien
07.2007 – 01. 2008	Joint-Study Stipendium der WU Wien
2006, 2007, 2009	Leistungsstipendien
09. 2005 – 06. 2006	Teilnahme am Programm „WU Top League“
2003– 2005	Begabungsförderungsprogramm des Konrad Lorenz Gymnasiums und diverse Rede- und Fremdsprachenwettbewerbe

Sprachkenntnisse

Deutsch	Muttersprache
Englisch	Verhandlungssicher
Französisch	Sehr gute Kenntnisse

Besondere Kenntnisse und Erfahrungen

EDV-Kenntnisse	MS Office, SPSS
11. 2009	Teilnahme an der ICEP-Konferenz „Return on Development“ in Wien
03. 2009	Teilnahme an der ICEP-Konferenz „Investieren in Entwicklung“ in Wien
Seit 1999	Mitglied im Streichorchester Con Brio Wolkersdorf als Cellistin
2005-2007	Mitglied des Leitungsteams der Jugend Pillichsdorf
2005-2007	Gesamtleitung der Katholischen Jungschar Pillichsdorf Organisation von Dreikönigsaktion und Kinder-Ferienlagern
2001-2007	Leiterin einer Jungschargruppe
2004	Ausbildung zur Kindergruppenleiterin

Agnes Gössinger

Wien, April 2010

11 Abstract

Seit Beginn der 1990er Jahre gewinnt Privatsektorentwicklung im Rahmen der staatlichen Entwicklungspolitik immer mehr an Bedeutung, damit geht auch das Florieren der dazugehörigen Durchführungsorganisationen *Development Finance Institutions (DFI)* einher. Der Spagat zwischen Gewinnstreben und entwicklungspolitischen Effekten liegt in der Natur der DFI und ist gleichzeitig ihre größte Herausforderung. In der vorliegenden Arbeit wird untersucht, inwiefern die beiden schon lange etablierten Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen CDC Group plc. (Großbritannien) und DEG (Deutschland) ihrer Rolle und ihrem Auftrag gerecht werden. Unter Zuhilfenahme von Konzepten aus der Policy Analyse gehen die Autorinnen den Fragen nach, nach welchen Kriterien die DFI ihre Investitionsprojekte auswählen, was für sie entwicklungspolitische Relevanz bedeutet und wie sie mit Transparenz und Rechenschaftspflichten gegenüber Politik und Öffentlichkeit umgehen. Im Zuge der deskriptiven Analyse wird klar, dass die beiden Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen große Unterschiede aufweisen; die identifizierten Unzulänglichkeiten werden schlussendlich als Ausgangspunkt für Politikempfehlungen genommen.

At the beginning of the 1990s a new trend in the field of governmental development policy was born: Private Sector Development. At the same time, implementing agencies called *Development Finance Institutions (DFI)* started to boom. The balancing act between achieving high rates of return and creating development impact is in their nature and constitutes their major challenge. The authors of this paper discuss whether the already long time ago established CDC Group plc. (UK) and DEG (Germany) are able to come up to their roles and fulfil their missions. The study is done by taking

recourse to the policy analysis and asking several questions: which criteria do the DFI use in order to choose the projects they invest in, what do they consider as development impact and how do they deal with transparency and accountability in relation to government and public. The descriptive analysis shows that there are substantial differences between the two DFI; the identified shortcomings are taken as a starting point for policy recommendations.