



**BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT
UND ENTWICKLUNG**

Gesch.-Z.: 410 – T 9121 - 15
(Bei Antwort bitte angeben)

26. September 2000

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung Postfach 12 03 22 53045 Bonn

Deutscher Bundestag
Enquete-Kommission „Globalisierung“
Herrn J. Hoffmann
Platz der Republik 1

11011 Berlin

**Enquete-Kommission
„Globalisierung der Weltwirtschaft“
Arbeitsgruppe
„Finanzmärkte“**

– 14/33 –

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
2.8.2000

Mein Zeichen, meine Nachricht vom

Telefon, Name
01888-535-3234
0228-535-3234

Telefax
01888-535-4234
0228-535-4234

E-Mail Internet: beckerma@bmz.bund.de

Betr.: Arbeitsgruppe Globalisierung der Finanzmärkte

hier: Beantwortung Ihrer Fragen

Anlg: -1-

Sehr geehrter Herr Hoffmann,

für Ihr Schreiben vom 2.8.2000 bedanke ich mich. In der Anlage finden Sie die Antworten des BMZ, die Frau Dr. Morgenroth zusammengestellt hat. Sie hatten gleichlautende Fragen auch an die Kreditanstalt für Wiederaufbau gerichtet. Ich habe die KfW an meiner Beantwortung beteiligt. Entsprechend sendet Ihnen die KfW kein eigenes Antwortschreiben. Für eine Erörterung stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

I.A.

gez.

Beckermann

(RD, Referent für Finanzsystementwicklung, Int. Finanzarchitektur, Entwicklungsfinanzierung)

Verzeichnis im Text häufig verwendeter Abkürzungen

DAC	<i>Development Assistance Committee</i>
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH
DSE	Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung
EL	Entwicklungsländer
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit mbH
IL	Industrieländer
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
NRO / NGO	Nichtregierungsorganisation / <i>Non-Governmental Organisation</i>
ODA	<i>Official Development Aid</i>
PPP	<i>Public Private Partnership</i>
TZ	Technische Zusammenarbeit

1: Was hat sich nach 1989 in der Entwicklungsfinanzierung konkret geändert?

In der letzten Dekade hat sich die Zusammensetzung der externen Finanzquellen für Entwicklung in den Entwicklungsländern (EL) grundlegend geändert. Dazu einige Beispiele:

Handel und Direktinvestitionen

Das Welthandelsvolumen hat sich in den letzten 20 Jahren vervierfacht, die Exporterlöse der EL belaufen sich mittlerweile auf ca. 1.500 Mrd US \$ jährlich. In den 1990er Jahren haben Anzahl und Volumen der Direktinvestitionen weltweit explosionsartig zugenommen: Von 1990 bis 1999 erhöhten sich die ausländischen Direktinvestitionen in EL von 25 Mrd US \$ auf 190 Mrd US \$.

Allerdings kommen sowohl die Handelsintegration wie auch die ausländischen Direktinvestitionen nur einer relativ kleinen Gruppe „weltmarktfähiger“ EL zugute. Insbesondere die armen Staaten Subsahara-Afrikas profitieren von diesen neuen Finanzierungsquellen kaum. Ihr Abstand zu den Globalisierungsgewinnern, den Industrieländern (IL) und einer Reihe von Schwellenländern, ist weiter gewachsen.

Kurzfristige Kapitalströme

Sprunghaft angestiegen sind auch die kurzfristigen Kapitalströme in EL. Diese Entwicklung birgt aufgrund der verstärkten Volatilität auf den Kapitalmärkten Gefahren für die langfristig ausgerichteten Entwicklungsanstrengungen vieler EL, wie insbesondere die Finanzkrise in Asien 1997 verdeutlicht hat.

Öffentliche Entwicklungsfinanzierung

Im Vergleich zu der Entwicklung der privaten Kapitalströme und der Zunahme des Handels hat die öffentliche Entwicklungsfinanzierung, insbesondere die Official Development Assistance (ODA), seit Beginn der 1990er Jahre sowohl relativ (gemessen als Anteil an den finanziellen Gesamtleistungen an die EL) als auch in absoluten Werten abgenommen (von 60,8 Mrd US \$ 1992 auf 56 Mrd US \$ 1999; damit liegt die ODA 1999 allerdings nominal etwa auf dem selben Niveau wie 1991 mit 56,7 Mrd US \$ und noch über dem nominalen Wert von 1990 mit 52,9 Mrd US \$). Vgl. dazu im einzelnen die beigefügte Tabelle aus dem Development Assistance Committee (DAC)-Bericht 1999 (s. Anlage 1).

Für die obengenannten Länder, die wenig oder gar nicht von der Zunahme privater Kapitalströme oder vom Handel profitieren, bleibt eine verlässliche und effektive öffentliche Entwicklungsunterstützung gleichwohl eine wichtige Ergänzung der eigenen Entwicklungsanstrengungen. Aber auch in EL, die schon stärker in den Welthandel und die internationalen Finanzmärkte integriert sind und gleichzeitig noch eine hohe Armutskonzen-

tration aufweisen - vor allem in Asien -, besteht weiterhin Bedarf an öffentlicher Entwicklungsfinanzierung etwa in zurückgebliebenen Regionen und in Sektoren wie Bildung, Gesundheit und Umwelt, für die kommerzielle Finanzierungen nicht zur Verfügung stehen. In beiden Ländergruppen sind und bleiben eigene Entwicklungsanstrengungen allerdings die unabdingbare und primäre Quelle von Entwicklung. Nur unter der Voraussetzung ausreichender eigener Anstrengungen und entwicklungsfördernder Rahmenbedingungen in den EL kann eine Unterstützung aus externen öffentlichen Mitteln einen wirksamen Beitrag erbringen.

Gerade deshalb ist es wichtig, unsere Partnerländer in ihren Bemühungen, die politischen, ökonomischen, ökologischen und sozialen Rahmenbedingungen zu verbessern, anhand von Mitteln der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung zu unterstützen. Ebenso werden die Mittel, die durch den erweiterten Schuldenerlass (HIPC II) freiwerden, oder die im Rahmen des Rio-Prozesses entwickelten neuen Finanzierungsinstrumente zur Sicherung globaler öffentlicher Güter (Global Environmental Facility, Clean Development Mechanism) zur strukturell wirksamen Verbesserung der Rahmenbedingungen in unseren Partnerländern eingesetzt. Entwicklungsfördernde Rahmenbedingungen in den EL, eine entwicklungsorientierte Politik und eine verantwortliche Regierungsführung (*good governance*) sind nicht zuletzt auch entscheidende Parameter für private Investitionsentscheidungen und wachsende Handelsintegration.

UN-Veranstaltung: Financing for Development

Im Vorbereitungsprozess der für kommendes Jahr geplanten UN-Veranstaltung „Financing for Development“ diskutieren EL und IL gemeinsam, welche Möglichkeiten der Entwicklungsfinanzierung im Lichte der oben geschilderten Veränderungen für die Zukunft relevant sind. Während die EL tendenziell eine verstärkte Ressourcembilisierung über ODA, Handelsliberalisierung der IL und Schuldenreduktion in den Vordergrund stellen, sehen die IL Schwerpunkte bei der internen Ressourcembilisierung in EL, bei der Mobilisierung privatwirtschaftlicher Ressourcen – z.B. durch Entwicklungspartnerschaften mit der Privatwirtschaft, den sogenannten *Public Private Partnership*-Vorhaben -, durch die Verbesserung der Rahmenbedingungen für private Investitionen und dem armutsorientierten und gezielten Einsatz verfügbarer ODA-Mittel.

Welche Ziele werden verfolgt? Welche Rolle spielt die Armutsorientierung?

Die Minderung der Armut und die Schaffung menschenwürdiger Lebensbedingungen in den EL gehört weiterhin zu den zentralen Zieldimensionen der deutschen Entwicklungspolitik. Daran hat sich seit 1990 im Grundsatz nichts geändert. Die Bekämpfung der Armut hat als entwicklungspolitische Priorität im Verlaufe der 1990er Jahre (Weltsozialgipfel Kopenhagen 1995, *Shaping the 21st Century*-Erklärung des DAC 1996 etc.) in den Zielkoordinaten der bilateralen und multilateralen Geber an Bedeutung und Verbindlichkeit eher noch gewonnen. Dies zeigt sich am Stellenwert der Armutbekämpfung im Post-Lomé-Abkommen oder in der Neuausrichtung der Politik von Weltbank und IWF im Zuge der erweiterten Schuldeninitiative oder auch in der „Internationalisierung“ der sieben zentrale Entwicklungsziele (sog. *pledges*) durch die Sondergeneralversammlung der UN „Kopenhagen+5“ im Juni 2000, um nur einige Beispiele zu nennen.

Allerdings haben sich Definition und Sichtweise von Armut sowie entsprechend die strategische Ausrichtung von Armutsbekämpfung in den letzten zehn Jahren gewandelt. Am deutlichsten dürfte das in einem Vergleich der beiden Weltentwicklungsberichte der Weltbank von 1990 und 2000 werden, die beide Armut und Armutsbekämpfung zum zentralen Thema haben.

Auch die Erweiterungen, die der Armutsbegriff im Rahmen der Berichte zur menschlichen Entwicklung von UNDP erfahren hat – Stichwort: *enlarging people's choices* –, zeigt den Bedeutungswandel von Armut und der daraus folgenden komplexeren Strategien zur Armutsbekämpfung, die gerade aktuell durch die Diskussion über *pro-poor-growth* auf der entwicklungspolitischen Agenda wieder intensiv thematisiert werden.

2. Welches Volumen haben die derzeitigen Neuzusagen der Bundesregierung für die finanzielle Zusammenarbeit? Welches Niveau halten Sie für notwendig, um einen signifikanten Beitrag zur Entwicklung in den Partnerländern leisten zu können?

Die Neuzusagen für Vorhaben der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) auf der Grundlage von Verpflichtungsermächtigungen wurden seit 1994 kontinuierlich reduziert. Zwischen 1994 und 1998 wurden sie von 3,5 Mrd DM auf 1,95 Mrd DM drastisch gesenkt, 1999 gab es eine weitere Reduktion um 0,2 Mrd DM auf 1,8 Mrd DM. Hintergrund sind die im Zuge der Haushaltskonsolidierung erforderlichen Sparmaßnahmen im Etat des BMZ. Für das Jahr 2000 ist ein Zusagevolumen von 1,7 Mrd DM vorgesehen. Der Rückgang konnte nur teilweise durch Marktmittelbeimischungen der KfW in Höhe von derzeit rd. 350 Mio DM jährlich im Rahmen von Verbund- und Mischfinanzierungen aufgefangen werden.

Die Frage nach dem erforderlichen FZ-Volumen, das einen signifikanten Entwicklungsbeitrag erlaubt, kann nicht generell, sondern nur Einzelfall bezogen beantwortet werden. Generell gilt jedoch, dass fortlaufende Reduzierungen die Einflußmöglichkeiten auch im Vergleich zu den anderen Gebern verringern. Dem kann entgegengesteuert werden durch eine gesteigerte Effizienz des Mitteleinsatzes. So kann erwartet werden, dass die jüngst im BMZ beschlossene Konzentration der EZ-Mittel auf weniger Partnerländer und jeweils prioritäre Sektoren mit dem vorrangigen Ziel, Signifikanz und Wirksamkeit der EZ zu erhöhen, gleichzeitig auch zu einem effizienteren Mitteleinsatzes beiträgt. Jedoch sind hier Grenzen erkennbar, die zumindest eine Stabilisierung auf einem jährlichen Zusagevolumen von rd. 2 Mrd DM nahe legen. Andernfalls ist abzusehen, dass die bilaterale FZ ihre Bedeutung und Glaubwürdigkeit in den Partnerländern verliert, unsere Einwirkungsmöglichkeiten auf Reformprozesse schwinden und unsere Wahrnehmung und Einfluss im Geberkreis erodieren.

3. Wie ist das Verhältnis zwischen Schuldendienst und Projektfinanzierung der einzelnen Länder?

Aus Sicht der EL ist das Verhältnis zwischen Schuldendienst und Kapitalzuflüssen nicht nur bezogen auf Deutschland als Geber relevant, sondern bzgl. sämtlicher bilateraler und multilateraler Zuflüsse und Verpflichtungen. Beigefügte Tabellen (s. Anlage 2, Zahlen von 1998) geben einen Überblick über das Verhältnis zwischen Schuldendienst und externen Zuflüssen aus Krediten und Zuschüssen in verschiedenen Gruppen von Entwicklungsländern. Die Zuflüsse schließen die gesamte öffentliche Entwicklungsfinanzierung (Official Development Aid - ODA) und private Kredite ein. Sie enthalten dabei allerdings nicht nur bilaterale und multilaterale *Projektfinanzierungen* sondern auch Finanzierungen von Strukturanpassungsprogrammen. Daten für Zuflüsse aus reinen Projektfinanzierungen liegen gesondert nicht vor.

Welche Probleme entstehen hieraus?

Aus den Tabellen wird ersichtlich, dass bei der Mehrzahl der Länder die Zuflüsse den Schuldendienst deutlich übersteigen. Relativ gesehen ist dies bei den meisten armen Ländern besonders ausgeprägt. Ausnahmen, d.h. Länder mit einem negativen Nettozufluss, betreffen v.a. Problemländer, die sich in Krisensituationen oder kriegerischen Konflikten befinden und aus diesem Grunde weder Schuldenerleichterungen noch neue EZ-Mittel erhalten.

Trotz dieser im Schnitt positiven Bilanz geben viele arme Länder mehr Haushaltsmittel für den Schuldendienst als für Bildung und Gesundheit aus und weisen katastrophale soziale Entwicklungsindikatoren auf (Bildungsstand, Impfraten, Kindersterblichkeit u.a.). Schuldenerleichterungen durch Umschuldung und Schuldenerlasse eröffnen hier die Möglichkeit, substanzielle Spielräume in den nationalen Haushalten der Entwicklungsländer zu schaffen.

Wie wird von Seiten der Bundesregierung die Forderung von NGOs nach einem Schuldenerlass („Erlassjahrkampagne“) beurteilt?

Die Bundesregierung hat im wesentlichen die Forderungen nach einem Schuldenerlass unterstützt und daher auch anlässlich der G7/G8-Gipfels 1999 in Köln eine Initiative zur Entschuldung hochverschuldeter armer Länder vorgelegt (“Kölner Entschuldungsinitiative”). Diese wurde (nach einigen Modifizierungen) als sog. erweiterte HIPC-Initiative bei der Jahrestagung von Weltbank und IWF im September 1999 in Washington von der internationalen Gläubigergemeinschaft gebilligt und seitdem umgesetzt. Zum Stand der Umsetzung der erweiterten HIPC-Initiative siehe ausführlich den beigefügten Sachstand vom August 2000, der auch weitere Hintergrundinformationen zum Verfahren der Entschuldungsinitiative und zum deutschen Anteil enthält (s. Anlage 3).

Generelle Position der Bundesregierung zur Verschuldungsproblematik

Der Zugang zu Kreditmärkten (Kredite der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit, Handelskredite, andere private Kredite) ist für viele Entwicklungsländer essentiell, weil die inländische Ersparnis üblicherweise nicht zur Finanzierung des Investitionsbedarfs ausreicht. Verschuldung ist daher nicht grundsätzlich negativ zu bewerten.

Aus mehreren Gründen ist die Auslandsverschuldung für viele Länder jedoch zu einem schwerwiegenden Entwicklungshemmnis geworden:

- Die Kredite sind für Konsum oder für nicht-produktive Investitionen verwendet worden.
- Die Exportpreise sind in den letzten 25 Jahren um ca. 50% gesunken. Die Folge war ein Rückgang der zur Bedienung der Schulden erforderlichen Devisenerlöse.
- V.a. in den 80er Jahren waren die internationalen Zinsen sehr hoch.

Zur Lösung des so entstandenen Überschuldungsproblems tragen in vielen Ländern folgende Maßnahmen maßgeblich bei:

- interne wirtschafts- und sozialpolitische Reformen;
- Verbesserung der Weltmarktintegration;
- multilateral abgestimmte Schuldenerleichterungen (Schuldenerlasse, Umschuldungen).

Aktuelle Entwicklung der Verschuldung

Der externe Gesamtschuldenstand aller ca. 160 EL beträgt derzeit (Zahlen von 1998) rd. 2,5 Billionen US \$. Davon entfallen rd. 1,3 Billionen US \$ auf die 10 größten Schuldner (z.B. Brasilien, Mexiko, China), die überwiegend problemlos in der Lage sind, ihre Auslandsschulden zu bedienen. Aussagekräftiger als der absolute Schuldenstand, der sehr stark von der Ländergröße abhängt, sind daher Verschuldungsindikatoren, die die Verschuldung ins Verhältnis zu Exporterlösen oder dem Bruttosozialprodukt setzen und auf diese Weise die Schuldenlast beschreiben. So machte die externe Verschuldung im Durchschnitt der EL 1998 37% des Bruttosozialprodukts und 146% der Exporterlöse aus. Hinter diesen Durchschnitt verbergen sich erhebliche Unterschiede sowohl regional als auch in Bezug auf das Einkommensniveau der EL. Während in Ost-Asien die Verschuldung nur rd. 100% der Exporterlöse ausmachte, lag diese Ziffer im Nahen Osten bei knapp 140%, in Lateinamerika und Süd-Asien bei rd. 200%, und in Sub-Sahara-Afrika bei 230%.

Zu einem besonderen Problem, insbesondere von Ländern mittleren Einkommens, ist die kurzfristige Verschuldung geworden, die sich zwischen 1990 und 1997 verdreifacht hat und die maßgeblich die Finanzkrise in Asien- und Lateinamerika und Russland mitausgelöst hat. Hauptursachen sind die Liberalisierung der inländischen Finanzmärkte und des Kapitalver-

kehrs ohne Überwachung und Regulierung, das Festhalten an überbewerteten fixen Wechselkursen und niedrige Zinsen im Gläubigerland. Grundsätzlich dürften bei Ländern mittleren Einkommens jedoch Umschuldungen ohne Erlass als Unterstützungsmassnahme seitens der Geber ausreichend sein.

Am schwerwiegendsten ist das Verschuldungsproblem in 40 EL (v.a. in Afrika, z.T. in Lateinamerika und einige wenige in Asien), die zur Gruppe der hochverschuldeten armen Entwicklungsländer (sog. "Heavily Indebted Poor Countries – HIPC") gehören. In diesen Ländern machte die Verschuldung 1998 durchschnittlich 386% der Exporterlöse aus. Der Schuldendienst verdrängt in diesen EL Ausgaben zur Bekämpfung der Armut, für Bildung und Gesundheit und verursacht dadurch schwerwiegende soziale Probleme. Um den HIPC die Chance für einen Neuanfang zu geben, muss diese nicht-tragfähige Verschuldung deutlich reduziert werden. Diesem Zweck dient die o.g. "Kölner Entschuldungsinitiative".

4: Bei der Vorstellung des Jahresberichtes der KfW im Juni 2000 wurde betont, dass finanzielle Zusammenarbeit dort ansetze, wo der Markt nicht hinreichend funktioniert. Kann die Bundesregierung Maßnahmen ergreifen, um nicht nur den Markt zu ersetzen, sondern sein Funktionieren herzustellen? Wenn ja, welche.

Vorausgeschickt sei, daß eine ordnungspolitische Grundentscheidung, auf der die EZ der Bundesregierung aufbaut, die Einbindung der Marktkräfte in die Strukturen einer sozialen und ökologischen Marktwirtschaft unter den Bedingungen des jeweiligen Partnerlandes ist. Darin hat neben der Privatwirtschaft insbesondere auch der Staat des Partnerlandes eine wichtige Rolle, u.a. indem er Regeln setzt und ihre Einhaltung garantiert. Während es in Deutschland einen übergreifenden Konsens über die Notwendigkeit einer angemessenen Verfasstheit nationaler Wirtschaftsordnungen gibt, bildet sich erst langsam ein Konsens darüber, wie der genannten ordnungspolitischen Orientierung auf globaler Ebene Geltung verschafft werden kann. Dem Bundestag sind die Felder bekannt, in denen sich die amtierende Bundesregierung für vertragliche Vereinbarungen einsetzt, die Elemente einer sozialen und ökologischen Gestaltung der Weltmärkte beinhalten.

In der Entwicklungszusammenarbeit wird sowohl durch Investitionsvorhaben (Sektordialog) als auch durch Beratungsprojekte (Regierungsberatung) auf Rahmenbedingungen Einfluss genommen, um Marktbedingungen zu verbessern. Verschiedene Herangehensweisen lassen sich bei der Unterstützung der Partnerländer bei der Bildung funktionsfähiger Märkte und hierfür notwendiger Rahmenbedingungen unterscheiden und anhand von zwei Beispielen illustrieren.

Schaffung von Binnenmärkten: Die Partnerländer schaffen mit Hilfe der EZ ständig neue Dienstleistungen und Produkte und damit auch – evtl. zeitverzögert - Märkte, etwa indem ein neues Berufsbild eingeführt wird, oder etwa Sparkassen erstmals in einem ländlichen Distrikt ihre Leistungen anbieten. In der Durchführungsphase von Projekten wird manchmal ein Markt vorweggenommen, der sich dann in der Betriebsphase, also nach völliger Übernahme in die nationale Regie selbst bildet. Eine neue Leistung muss sich ihren Markt erst schaffen. Beispiel: Es kann eine Weile dauern, bis in einem Land erstmals eigene Wartungstechniker adäquat eingesetzt werden, während die Unternehmen lernen, was das neue Ausbildungszertifikat beinhaltet.

Zugang zu internationalen Märkten: Ein über die KfW oder die DEG finanziertes Windkraftwerk kann den Anstoss geben, private Betreiber im EL mit privaten internationalen Anlegern zusammenzubringen. Damit wird einem EL mit einem finanziell und zeitlich begrenzten EZ-Engagement ein spezielles Segment des Kapitalmarktes erschlossen.

Auf der anderen Seite gehört es zu den zentralen Aufgaben des Staates, negative externe Effekte zu minimieren. Gerade vor dem Hintergrund der Globalisierung sei hier auf die Diskussion von Marktversagen und der wachsenden Notwendigkeit, auch globale öffentliche Güter bereitzustellen, hingewiesen. Nicht nur einzelne Länder, sondern auch die Staatengemeinschaft muss sich regulierend auf Marktversagen auf unterschiedlichsten Ebenen einstellen. Dies findet seinen Niederschlag auch in der EZ, beispielsweise in verschiedenen Ressourcenschutzprojekten, die auf der bilateralen wie auch auf der multilateralen Ebene durchgeführt werden.

5: Welche Rolle können Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (PPP) in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit spielen?

Bei der Förderung von „Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (PPP)“ will die Bundesregierung das Zusammenwirken von öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit und privater Unternehmenstätigkeit verstärken. Diese Form der Kooperation soll einerseits die Effektivität der entwicklungspolitischen Arbeit steigern und andererseits das Engagement der beteiligten Unternehmen in Entwicklungsländern unterstützen. Ziel ist die Realisierung entwicklungspolitisch sinnvoller und betriebswirtschaftlich rentabler Projekte als Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den Partnerländern.

Auf Grund des Eigeninteresses der Firmen an dem langfristigen wirtschaftlichen Erfolg „ihres“ Projektes sind Unternehmen bereit, sich mit eigenen Ressourcen (Kapital, Fachkräfte, Know-how) in dem Projekt zu engagieren. Diese Art der Kooperation mit der Wirtschaft ist kostengünstig, effektiv und nachhaltig. Aus der Zusammenarbeit entsteht für beide Partner und für das Entwicklungsland ein weit größerer Nutzen als bei einer rein öffentlichen oder rein privatwirtschaftlichen Investition.

PPP-Vorhaben versuchen, entwicklungspolitische Probleme beispielhaft zu lösen. Sie setzen auf der Mikroebene (d.h. auf der Unternehmens- oder Einzelprojektebene) an. Also dort, wo es darum geht, konkrete Probleme exemplarisch zu lösen, ohne damit grundlegende rechtliche oder organisatorische Strukturveränderungen zu verbinden. Solche Ansätze können auf Grund ihres Modellcharakters dennoch zum Ausgangspunkt für Lösungen „von der Basis aus“ werden.

Neben den PPP-Maßnahmen, die im Rahmen bilateral-staatlicher Vereinbarungen mit dem Entwicklungsland durchgeführt werden, hat die Bundesregierung im Haushalt des BMZ einen gesonderten Titel („PPP-Fazilität“) für Maßnahmen eingerichtet, die auf Grund der Kurzfristigkeit, Kleinteiligkeit oder des überregionalen Charakters nicht auf der Grundlage der regulären Verfahren möglich sind.

Obwohl Reformprozesse erfahrungsgemäß viel Zeit benötigen, kann die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in diesem Bereich bereits auf sichtbare Erfolge verweisen:

Bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) hat das PPP-Konzept bereits in mehr als 30 Vorhaben der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) mit einem Finanzierungsvolumen von über 500 Mio. DM Eingang gefunden. Die KfW rechnet damit, dass in 2-3 Jahren 1/4 bis 1/3 aller FZ-Neuvorhaben mit einer PPP-Komponente ausgestattet sein werden. Außerdem hat die KfW im Durchschnitt der letzten fünf Jahre pro Jahr über 300 Mio. DM an Haushaltsmitteln

über Entwicklungsbanken an private Unternehmen zugesagt, wodurch privates Kapital in der Größenordnung von zusätzlich 100 Mio. DM jährlich mobilisiert wurde.

- Die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) hat bei ihrer Arbeit, die grundsätzlich auf einem partnerschaftlichen Ansatz mit Unternehmen basiert, 1999 ein Zusagevolumen in Höhe von 670 Mio. DM realisiert. Zusätzlich hat die DEG 50 Projekte aus der PPP-Fazilität kontrahiert.
- Bei der PPP-Fazilität der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) befinden sich ebenfalls 50 Maßnahmen in Durchführung.
- Bei weiteren Organisationen wie der Carl Duisberg Gesellschaft (CDG) oder dem Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM) befinden sich ca. 20 PPP-Maßnahmen in Durchführung und eine noch größere Anzahl in Vorbereitung.

Es ist davon auszugehen, daß Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft einen zunehmenden Beitrag zur Mobilisierung von Mitteln für die Entwicklungsfinanzierung leisten werden.

6: Wie werden die künftigen Möglichkeiten der Kooperation mit NGOs in den Geber- und in den Nehmerländern eingeschätzt?

In der Entwicklungspolitik der Bundesregierung spielt die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen (NRO) eine zunehmend wichtigere Rolle. Die Bundesregierung begrüßt die enge Kooperation und den konstruktiven Dialog zwischen den staatlichen und privaten Trägern der deutschen EZ und erkennt den gesellschaftlichen und politischen Beitrag der NRO zur Unterstützung auch ihrer entwicklungspolitischen Ziele an.

Neben die Programm- und Projektförderung über Nichtregierungsorganisationen ist in den letzten Jahren in stärkerem Maße der länder- und sektorbezogene Meinungs- und Erfahrungsaustausch zwischen Bundesregierung und NRO getreten. So werden Kirchen, Politische Stiftungen und andere private Träger regelmäßig an der Erarbeitung von entwicklungspolitischen Länder- und Regionalkonzepten des BMZ beteiligt, darüber hinaus beraten sie das BMZ bei der Erstellung von Sektorkonzepten. Ebenso sucht das BMZ den konstruktiven und kritischen Dialog mit zivilgesellschaftlichen Akteuren für die Vorbereitung von Beiträgen zu internationalen Konferenzen und zur Gestaltung globaler Regelwerke. Ein besonders prägnantes Beispiel für diese Zusammenarbeit ist das erfolgreiche gemeinsame Eintreten von Bundesregierung und NRO für die HIPC-Entschuldungsinitiative und die Vereinbarung über die gezielte Verwendung der freiwerdenden Mittel für die Armutsbekämpfung (vgl. 3).

Auch auf dem Gebiet der entwicklungspolitischen Bewusstseinsbildung arbeiten Bundesregierung und NRO zusammen. Durch ihre Nähe zu den verschiedensten Gruppen der deutschen Bevölkerung wecken nichtstaatliche Träger in beachtlichem Maß das Verständnis für die Aufgaben und Ziele privater wie staatlicher Entwicklungszusammenarbeit.

Um in den Partnerländern eine aktive Beteiligung der Bevölkerung an der Entwicklung zu ermöglichen, gilt es auch, die Zivilgesellschaft vor Ort zu stärken. Grundlage der Beteiligungsmöglichkeit der Bevölkerung und einer lebendigen Demokratie ist nicht zuletzt auch eine aktive Zivilgesellschaft. Basisorganisationen, Interessenverbände, Vereine und NROs des Südens bieten den Menschen einen Rahmen, ihre Interessen zu artikulieren und ihnen Gehör zu verschaffen. Sie geben mit ihrem Engagement oft Anstöße für Veränderungsprozesse und fordern häufig eine verantwortliche Regierungsführung ein. Daher trägt die Entwicklungspolitik auch durch die noch weiter ausbaufähige Projektzusammenarbeit mit NROs des Südens als Projektträger dazu bei, die Zivilgesellschaft vor Ort zu stärken. Hier besteht noch Spielraum für eine engere Zusammenarbeit.

Die Bundesregierung ist darum bemüht, die bisher vertrauensvolle und erfolgreiche Zusammenarbeit mit NRO des Südens und des Nordens künftig fortzusetzen und auszubauen.

7: Welche Rolle hat die öffentliche Hand, den privaten Sektors Deutschlands sowie den des Partnerlandes zu aktivieren?

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass geeignete wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen den Ausschlag geben für Entscheidung von Investoren, in einem Land zu investieren. Die Verbesserung der Rahmenbedingungen ist daher, auch aus diesem Grund, eines der zentralen Anliegen der deutschen EZ und erfolgt im Rahmen des Politdialog mit unseren Partnerländern, aber auch durch den mit Investitionsvorhaben verbundenen Sektordialog und durch Beratungsvorhaben von Trägern und Regierung.

Darüber hinaus ist es Anliegen dieser Regierung, deutschen Firmen ihre Investitionen in unseren Partnerländern zu erleichtern. Diese Form der Unterstützung erfolgt auf vielfältige Art und Weise, wobei, neben den klassischen Instrumenten der Exportförderung, entwicklungs- politisch begründete Kooperationsprogramme, Investorenforen und die PPP-Fazilität wesentliche Maßnahmen sind.

8: Gibt es Überlegungen in Richtung einer Re-Organisation der entwicklungspolitischen Institutionen in Deutschland, aber auch in Europa?

Die bereits mehrfach von Bundesrechnungshof und Haushaltsausschuss geforderte Überprüfung und Straffung des entwicklungspolitischen Vorfelds ist erklärtes Ziel der neuen Bundesregierung. So wurde in Kapitel XI, Ziffer 11 des Koalitionsvertrages vom 20.10.1998 festgeschrieben, dass die neue Bundesregierung „die staatliche Entwicklungszusammenarbeit straffen und die Zusammenlegung verschiedener Durchführungsorganisationen prüfen“ wird.

In konkreter Vorbereitung ist die Zusammenführung der Auslandsvorbereitungen von DSE und DED unter Einbeziehung der GTZ. Im Dezember diesen Jahres wird eine Studie über die Möglichkeiten der Zusammenführung von CDG und DSE zur weiteren politischen Entscheidung vorliegen. Ferner läuft gegenwärtig die Prüfung einer Verbindung von KfW und DEG. Darüber hinaus wird derzeit untersucht, wie das Zusammenwirken zwischen den einzelnen Vorfeldorganisationen verbessert werden kann. Gleichzeitig findet mit dem Ziel, die Arbeit im BMZ stärker auf die entwicklungspolitische Steuerung und weniger auf Einzelfragen der Projektarbeit auszurichten, gegenwärtig eine Überprüfung der Schnittstellen zwischen BMZ und Vorfeldorganisationen statt.

Seitens der Europäischen Kommission wurde vorgeschlagen, die Verwaltung der Außenhilfe zu reformieren. Es ist vorgesehen, die Umsetzung der Außenhilfe ab der Programmierung bis hin zur Evaluierung in einer Hand - dem ehemaligen *Gemeinsamen Dienst*, der zu EUROPE-AID ausgebaut wird - zusammenzufassen. Zukünftig legt die Kommission fest, wie

sie die Außenhilfe am effizientesten und kostengünstigsten umsetzt. Die Kommission kann für jedes einzelne Land bzw. jeden einzelnen Sektor entscheiden, ob sie die Verwaltung der Projektumsetzung übernimmt oder sie anderen Gebern überlässt.

Für die Politikformulierung und die Mittelprogrammierung bleiben ferner die regionalen Direktionen in der Generaldirektion für Außenbeziehung (Asien, Latein Amerika, Mittelmeer, Neue Unabhängige Staaten) bzw. Generaldirektion für Entwicklung (Afrika, Karibik, Pazifik) zuständig.

Die Kommission plant im Zuge der Reform der Außenhilfe auch eine stärkere Konzentration ihrer Interventionsfelder. Zukünftig sollen die Schwerpunkte ihrer Hilfen in den Bereichen: regionale Integration, Strukturanpassung, Transport und ländliche Entwicklung liegen. Ferner plant die Kommission, sich auf weniger Einzelprojekte je Land zu konzentrieren, um ihren Einfluss und die Visibilität der Hilfe zu steigern.

Die Bundesregierung setzt sich im Zuge der Reform der Verwaltung der Außenhilfe aktiv für die stärkere Einbindung nationaler Durchführungsorganisationen bei der Umsetzung und Verwaltung der Außenhilfe der EU ein. Eine Auslagerung von Aufgaben der EU an Durchführungsorganisationen der Mitgliedsstaaten kommt insbesondere dann in den Bereichen in Betracht, in denen die nationalen Durchführungsorganisationen komparative Vorteile aufweisen und so zu einer effizienteren Umsetzung in der EU-Außenhilfe beitragen.

9: Müsste die Gender-Dimension der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit stärker betont werden? Wenn ja, wie könnte dies geschehen?

Es ist erklärtes Ziel der Bundesregierung, die Gleichberechtigung beider Geschlechter in allen Lebensbereichen sowie die Achtung der Menschenrechte von Frauen zu fördern. Dazu müssen ihre Einfluss- und Entscheidungsmöglichkeiten erweitert, ihre Macht zu selbstbestimmtem Handeln gestärkt und Gewalt gegen Frauen überwunden werden.

Die gleichberechtigte Beteiligung von Frauen und Männern an der Planung und am Nutzen von Entwicklungsvorhaben ist eine Querschnittsaufgabe, die alle Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit betrifft. Gegenüber der früheren Praxis der EZ wurden eindeutige Fortschritte bei der Verankerung dieser Querschnittsaufgabe erzielt, wie eine Anfang 2000 abgeschlossene Evaluierung belegt: Frauen werden als Teil der Zielgruppe wahrgenommen und die Projektmitarbeiter/innen bemühen sich, sie in die Fördermaßnahmen einzubeziehen. Die Untersuchung zeigt, dass eine ausreichende Berücksichtigung der Interessen von Männern und Frauen auf allen Ebenen der Projektplanung und -durchführung Voraussetzung für die

Qualitätssicherung der EZ-Vorhaben ist. Sie ist in vielen Vorhaben unerlässlich, um die Projektziele zu erreichen und ihre Nachhaltigkeit abzusichern.

Angesichts dieser Bedeutung, die die weibliche Zielgruppe im Hinblick auf ihre Rolle im Entwicklungsprozess einnimmt, können die bisherigen Erfolge aber nicht befriedigen. In der Praxis des Projektverlaufes wird der Anspruch, Frauen stärker einzubeziehen, häufig noch nicht konsequent genug umgesetzt. Insbesondere die strategischen Interessen der weiblichen Zielgruppe – ihre aktive Beteiligung an der Gestaltung der Projekte, die Verbesserung ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Stellung - werden noch zu wenig berücksichtigt. Dies hat zur Konsequenz, dass Frauen zwar von den Vorhaben profitieren, insgesamt aber nicht so großen Nutzen aus ihnen ziehen können wie Männer.

Im Bereich der Entwicklungsfinanzierung sollten z.B. verstärkt Informationen über Höhe, Zusammensetzung und Verteilung öffentlicher und auch privater Kapitalströme aus einer gender-Perspektive gesammelt und genutzt werden: Wer profitiert von welchen Staatsausgaben und privatem Kapital? Wie fördern Veränderungen in der Struktur des öffentlichen Haushaltes und der Steuerpolitiken bestimmte Tätigkeitsbereiche? Wer trägt die Hauptlast dieser Veränderungen? Wichtig ist z.B., ob Sektoren wie Gesundheit und Bildung am stärksten von Kürzungen betroffen werden, wodurch besonders benachteiligende Wirkungen für Frauen entstehen. In einigen Ländern werden bereits „**gendersensible Budgets**“ erarbeitet, in denen die Struktur des Staatshaushaltes und seine Veränderung hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf verschiedene Gruppen von Männern und Frauen erfaßt und bewertet werden. Diese Budgets sind keine separaten Budgets für Frauen, sondern sie enthalten Analysen in folgenden drei Bereichen: geschlechtsspezifische Zuwendungen, geschlechtsspezifische Auswirkungen der zentralen Ausgaben in allen Sektoren sowie die Begutachtung der Gleichstellungspolitik und Zuwendungen im öffentlichen Dienst. In Südafrika haben sich die Analyseergebnisse auch in politischen Entscheidungen niedergeschlagen. Es scheint entwicklungspolitisch sinnvoll, diese Art von Budgetanalyse in anderen Entwicklungsländern zu unterstützen und die Übersetzung in entsprechende Politikempfehlungen zu begleiten.

Entwicklungsrelevant aus einer Gender-Perspektive ist auch die Förderung partizipativer Budgetplanung. In vielen Ländern wirkt sich die Regulierung öffentlicher Ausgaben „von unten“ sehr positiv auf die Situation von Armen und Frauen aus, nicht nur, weil sie selbst Prioritäten definieren und mit Ressourcen anders wirtschaften, sondern weil damit ein starkes Empowerment entwickelt wird. Die positiven Erfahrungen mit partizipativen Budgets in Brasilien zeigen, dass dieser Ansatz ein hohes Entwicklungspotential hat.

10. Liegen Studien vor, die die unterschiedlichen regionalen Modelle der Mikrokreditprogramme an Frauen (Grameen, Women's World Banking, Working Women's Forum, "Calpia") nach Kriterien der Armutsbekämpfung und "empowerment" von Frauen untersuchen?

Die adäquate Beteiligung von Männern und Frauen an Programmen der Mikrofinanzierung, d.h. an der Bereitstellung von Leistungen für Sparen und Kredit, ist ein zentraler Anspruch der Bundesregierung. Dieser Anspruch hat auch zur Unterstützung von Programmen geführt, die sich überwiegend an Frauen richten. Damit wird ein Beitrag für die Schaffung eines gleichberechtigten Zugangs zu Finanzdienstleistungen geschaffen. Im Berichtswesen des BMZ werden die unterstützten Vorhaben hinsichtlich ihrer Wirkungen in Bezug auf Armutsbekämpfung und „empowerment“ von Frauen untersucht. In technischen Workshops werden Erfahrungen ausgetauscht, die dazu führen, dass neu aufgelegte Programme von Erfahrungen laufender Programme profitieren. Das systematische Wirkungsmonitoring in Projekten der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung ist noch jung. Vergleichen Sie dazu den Orientierungsrahmen für das Wirkungsmonitoring in Projekten der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung unter besonderer Berücksichtigung armutsmindernder Wirkungen, Eschborn, 2000, der über die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH bezogen werden kann.

Die Wirkung der unterschiedlichen regionalen Modelle werden von Netzwerken von Nichtregierungsorganisationen und der internationalen Geberarbeitsgruppe CGAP - *Consultative Group to Assist the Poorest* (www.cgap.org) unter bestimmten Gesichtspunkten verglichen. Das hat Rückwirkungen auf die EZ. Das BMZ beauftragt die GTZ beispielsweise gerade mit neuen Vorhaben in Zusammenarbeit mit Women's World Banking. Hier liegt der Schwerpunkt nicht auf wissenschaftlicher Dokumentation (die im Bereich der Wirkungsforschung sehr kostenintensiv ist), sondern in ständigem Austausch von Praktikerinnen der verschiedenen Regionen. Auch in der FZ wurden diese Gesichtspunkte in der Vorbereitung der Kreditlinien für die SEWA Bank in Indien untersucht und derzeit finden entsprechende Untersuchungen für ein ländliches Mikrofinanzvorhaben in Ägypten statt.

Übergreifende Schlussfolgerungen werden von 27 Gebern nicht jeweils einzeln gezogen, sondern wirkungsvoll einer gemeinsamen Arbeitsgruppe mit Sitz in Washington übertragen. CGAP arbeitet an Fragen geschlechtsspezifischer Wirkungen und hat zur Frage der Breitenwirksamkeit bei den Armen eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Zwischenergebnisse vorgelegt hat.

11. Welche entwicklungsfördernden Rahmenbedingungen müssen gesetzt werden, um langfristige tragfähige Finanzinstitutionen aufzubauen, die von sich aus in der Lage wären, das Kreditgeschäft weiterzuführen, sobald das Geld der Geber versiegt?

Die Förderung der Mikrofinanzierung ist kein Selbstzweck, sondern Bestandteil der Finanzsystementwicklung. Die Entwicklungsfunktion des Finanzsystems lässt sich kurz wie folgt umreißen: Funktionierende, d.h. stabile und leistungsfähige lokale Finanzsysteme sind Voraussetzung für nachhaltige, vom Privatsektor getragene Entwicklungsprozesse. Effiziente Finanzsysteme bewirken die Allokation knapper volkswirtschaftlicher Ressourcen - d.h. sie mobilisieren lokale Ersparnisse und führen diese Mittel den produktivsten Verwendungen zu - und erhöhen damit die allgemeine Produktivität in der Volkswirtschaft. Diese Produktivitätserhöhung ist eine Schlüsselgröße für die Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens, die wiederum die Voraussetzung für nachhaltige Armutsbekämpfung ist.

Damit Finanzsysteme ihre Entwicklungsfunktion erfüllen können, ist eine angemessene finanzielle Infrastruktur erforderlich. Hierzu gehören z.B. Elemente wie eine effektive Bankenaufsicht auf der Grundlage international anerkannter Mindeststandards, risikobegrenzende Vorsichtsmaßnahmen bei der Kreditvergabe, Standards bei Buchführung, Bilanzierung, Bewertung und Publizitätspflichten, akzeptable Prinzipien für "corporate governance" im Bankensektor, ausreichende Einlagensicherungsvorkehrungen für systemische Liquiditätskrisen zum Schutz der Kleinsparer sowie ein modernes Vertragsrecht mit Gläubigerschutz (inkl. Konkursrecht) und wirksame Rechtsdurchsetzung. Dieser rechtliche und ordnungspolitische Rahmen ist nicht nur für "normale" Banken erforderlich, sondern die Grundanforderungen gelten - wenn auch in nach Institutionentyp abgeschwächter Form - für Mikrofinanzinstitutionen und zwar unabhängig von ihrer Rechtsform (z.B. als NRO, Sparkasse, Spar- und Kreditgenossenschaft, lizenzierte Banken speziell für Kleinst- und Kleinbetriebsfinanzierung).

Ohne diesen Rahmen wird es auf lange Sicht sehr schwierig für eine Mikrofinanzinstitution, ihre Geberabhängigkeit zu überwinden. Seine Veränderung ist durch bilaterale Beratungstätigkeit auf oberster Systemebene - es handelt sich dabei um beratende Unterstützung in einem von politischen und wirtschaftlichen Interessen besetzten Raum - nur schwer zu erreichen. So war es z.B. ein schwieriger Prozess für die EZ, in Bolivien die Verabschiedung einer auf Mikrofinanzinstitutionen zugeschnittenen Ergänzung der lokalen Bankengesetzgebung zu erreichen. In anderen Ländern mussten Wuchergesetze geändert werden, damit Mikrofinanzinstitutionen kostendeckende Zinsen erheben konnten.

Strategisch vielversprechend ist die Unterstützung von Reformen auf Institutionenebene, sowohl beim Umbau bestehender als auch beim Aufbau neuer Institutionen. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unterstützt derartige Anstrengungen seit einigen Jahren in makroökonomisch und politisch schwierigem Umfeld, wie z.B. in den Transformationslän-

dern. Die Umsetzung dieser Strategie erfordert geeignete Partner, wobei die DEG und inzwischen verstärkt auch die KfW mit risikobereiten, privaten Finanzinstitutionen zusammenarbeiten. Da es an angemessenen Rahmenbedingungen fehlt, kommt der sich selbst zu setzenden Unternehmensverfassung der Bank ("*corporate governance*") eine entscheidende Rolle zu (*self-regulation*).

Ziel der Finanzsektorförderung ist es, zur Vertiefung und Verbreiterung der lokalen Finanzsysteme beizutragen. Dabei gilt es, das Zugangsproblem zu Finanzdienstleistungen zu überwinden. Dies geschieht durch Innovation am Rande der lokalen Finanzmärkte, die ein Hinausschieben der sog. "*financial frontier*" ermöglicht. Auf diese Weise erhalten förderungswürdige Zielgruppen, d.h. Wirtschaftsteilnehmer aus dem informellen und formellen Sektor aller Wirtschaftsbereiche Zugang zu markt- und nachfragegerecht angebotenen Finanzdienstleistungen. Der nachhaltige Zugang wiederum ist Voraussetzung damit über Mikrofinanzinstitutionen die beabsichtigten entwicklungs- und sozialpolitischen Zwecke erreicht werden können: die Entfaltung unternehmerischer Initiative, Realisierung profitabler Geschäftsideen, Entfaltung des Produktivpotentials, Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen und Einkommen sowie insgesamt stärkere Teilhabe der Menschen an der lokalen Gesellschaftsentwicklung.

Grundvoraussetzung für die Breitenwirksamkeit von Mikrofinanzinstitutionen ist neben professionellem Management und klar ausgerichteter institutioneller "*mission*" die finanzielle Stabilität der Institution. Daher müssen Mikrofinanzinstitutionen mindestens kostendeckende Zinsen für ihre Kredite fordern und ein qualitativ hochwertiges Kreditportfolio aufbauen. Entwicklungsorientierte Eigentümer reinvestieren den Jahresüberschuss, wodurch die Kapitalbasis gestärkt wird. Solide Mikrofinanzinstitutionen signalisieren Vertrauen am "Marktplatz", wodurch zusätzliche Einleger angezogen werden. Auf diese Weise entfaltet sich ein dynamischer Wachstumspfad, der die Institution mittelfristig unabhängig von Gebermitteln macht.

Zudem müssen strategische Investoren in die Institution eingebunden werden. Diese kommen aus der Privatwirtschaft und von multilateralen Institutionen. Erfolgreiche Beispiele für Private-Public-Partnership der FZ im Finanzsektor bei der Kleinst- und Kleinbetriebsförderung sind u.a. die ACLEDA-Bank in Kambodscha, die Microenterprise Bank in Kosovo (dort hat sich die Commerzbank Frankfurt beteiligt), die Microcredit Bank in Georgien sowie die FEFAD Bank in Albanien.

12. Problematisch erscheint in der derzeitigen Mikrofinanzierung, dass bei der Zielgruppe der Frauen uneingeschränkt Marktkriterien angewendet werden.

Wie oben unter 10. erwähnt, ist das größte Problem für arme Frauen und Männer mit unternehmerischem Talent der grundsätzlich stark eingeschränkte bzw. gänzlich fehlende Zugang zu Finanzdienstleistungen (Einlagen, Kredit), wobei Frauen von diesem Problem stärker betroffen sind, als Männer. Die Strategie, via Finanzinstitutionen Kreditlenkung im Sinne von "*directed credit*" betreiben zu wollen, z.B. Kanalisierung der Mittel in vorher genau festgelegte Wirtschaftsbereiche und Regionen oder an vorher genau festgelegte Kundengruppen ist international gescheitert. Eine weitere weltweite, auch von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) geteilte Erfahrung ist, dass Subventionen über den Zinssatz förderungswürdige Zielgruppen in der Regel nicht begünstigen können. Ein solches Vorgehen ginge zu Lasten der finanziellen Stabilität der Finanzinstitution. Es kann langfristig die Lebensfähigkeit der Mikrobank zerstören und zudem politisch bedingten Klientelismus sowie auch Korruption hervorbringen.

Der dauerhafte Zugang zu zeitpunktgerechtem und kosteneffizient angebotenem Kredit ist entscheidend, nicht die Kosten der Finanzierung. So haben z.B. Untersuchungen auf Ebene von Selbsthilfegruppen der Frauen in Indien gezeigt, dass die marginale Kapitalproduktivität der Verwendung der Kreditmittel sehr hoch ist. Die Kosten der Finanzierung spielten dabei keine Rolle. Gerade unternehmerisch tätige Frauen in EL sind noch immer sehr stark von informellen Finanzierungsmechanismen (z.B. Geldverleiher) abhängig. Haben sie Zugang zu einer stabilen Mikrofinanzinstitution, zu der sie regelmäßig kommen können, so stellt sich bei ihnen unmittelbar ein nicht zu unterschätzender Liquiditätseffekt ein, der aus der Zinsersparnis gegenüber dem Geldverleiher resultiert.

Die im Finanzsektorkonzept des BMZ postulierte Ablehnung der Praxis des "*directed credit*" heißt jedoch nicht, dass die Bundesregierung gleichzeitig ein entwicklungspolitisch sinnvoll gestaltetes "targeting" ablehnt. Transferzahlungen an Zielgruppen können sinnvoll sein, sie sollten jedoch außerhalb des Kreditgeschäfts stattfinden (z.B. teilweise Übernahme der Kosten von Schulungen der Unternehmerinnen) und nicht notwendigerweise über die Mikrofinanzinstitution abgewickelt werden, um Interessenskonflikte zu vermeiden.

Entwicklungspolitisch sinnvolles "targeting" der EZ kann z.B. erfolgen über die Festlegung der maximalen Höhe von Endkrediten (z.B. werden nur Kredite bis max. x US Dollar refinanziert). Oder es werden nur solche Unternehmerinnen finanziert, die insgesamt weniger als x Angestellte haben. Sinnvoll ist auch, nur solche Kredite zu refinanzieren, die keine beachtlichen negativen Umweltwirkungen haben.

Kredit ist ein Rückzahlungsversprechen der Kreditnehmerin, das Mikrofinanzinstitutionen, wie jede andere Bank auch, zum abgemachten Zeitpunkt eingelöst sehen möchten. Kredit bedeutet zudem eine Schuldenlast, deren Entledigung den produktiven Einsatz der Mittel erfordert. Schließlich ist Kredit kein Allheilmittel. Dies gilt vor allem für die Gruppe der sog. "Allerärmsten", die von der internationalen Entwicklungspolitik inzwischen - auch ideologisch gefärbt - mit "poorest of the poor" oder "hard core poor" bezeichnet werden. Die Förderung dieser Gesellschaftsbereiche ist durch Bereitstellung von Kredit nicht erfolgreich zu leisten. Hier ist intelligente Sozialpolitik gefragt, z.B. der Aufbau von funktionierenden "*social safety nets*". Mikrofinanzierungsansätze können wegen des zu geringen Selbsthilfepotenzials hier nicht greifen.

Können die Kriterien von "efficiency" und "equity" zugleich erzielt werden? Gibt es hierzu Erfahrungen?

Efficiency und *equity* könnten nur bei kurzfristiger Betrachtung in einem anscheinenden Widerspruch stehen. Zur *efficiency*, die eng mit Nachhaltigkeit verbunden ist: Für die Institutionen ist kaufmännisches Geschick gefordert, das privatwirtschaftliche Orientierung und Förderauftrag berücksichtigt. Wenn die *efficiency* (selbst bei gutem Willen) fehlte, war das Vertrauen der kleinen Leute das erste Opfer: Den größten Schaden haben solche Einrichtungen angerichtet, die mit Zahlungsunfähigkeit Ersparnisse ihrer Kundinnen und Kunden vernichtet oder ihnen die Möglichkeit geraubt haben, mit einem Anschlusskredit eine begonnene wirtschaftliche Aktivität weiterzuführen.

Zur *equity*, die von breitenwirksamen Vorhaben begünstigt wird, eine Erfahrung aus der Technischen Zusammenarbeit: Bei der gemeinschaftlichen Auswertung der Replikation der Grameen Bank-Technologie in anderen asiatischen Ländern haben die Partnerinstitutionen und das BMZ 1998 erfahren, dass finanzielle Nachhaltigkeit und Breitenwirksamkeit gleichzeitig erzielt werden können. Auch FZ-Erfahrungen bestätigen diesen Zusammenhang, wie das Beispiel der kambodschanischen NRO ACLEDA zeigt, die im ländlichen Raum operiert. Als die FZ 1997 die Förderung aufnahm, hatte diese Mikrofinanzinstitution etwa 20.000 Kunden (davon 90% Frauen) und schrieb deutliche Verluste. Ende 1999 waren es über 61.000 Kunden, das Institut hatte die finanzielle Nachhaltigkeit erreicht, die Gewinne erweiterten die Kapitalbasis und der durchschnittliche Kredit betrug noch immer rd. 220 US Dollar. Ende Oktober 2000 wird die Institution die Banklizenz erhalten und das Management geht davon aus, dass die ACLEDA-Bank Ende 2001 rd. 85.000 Kunden haben wird und sich aufgrund der Kapitalstärke und Qualität des Kreditportfolios dann zu Marktmitteln refinanzieren möchte.

Müssen unterschiedliche Finanzinstitutionen und -mechanismen für ländliche und städtische Zielgruppen entwickelt werden?

Zum ländlichen Raum haben die GTZ und die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen, FAO, eine Studienreihe aufgelegt, die spezifisch ländliche Kredittechnologien und Regulierungen aufzeigen. Einige Aussagen der Studien, die bei der GTZ angefordert werden können: Die Bevölkerungsdichte, die in der Regel die Transaktionskosten senkt und damit Finanzinstitutionen in Städten schneller rentabel werden lässt, führt bei geringer Siedlungsdichte zu anderen Anforderungen. Im ländlichen Raum bietet die Landwirtschaft oft sog. verbundene Risiken, die besondere Vorkehrungen benötigen. Hier sei beispielsweise auf die Wetterabhängigkeit landwirtschaftlicher Produktion hingewiesen. Der Aufbau im ländlichen Raum ist oft noch anspruchsvoller und aus Sicht der Institution deutlich mit höheren Kosten verbunden.

Eine Reform der traditionellen staatlichen Agrarentwicklungsbanken ist flächendeckend nicht erfolgreich möglich. Zu groß sind die Widerstände aufgrund der Dominanz des politischen Elements in diesen Institutionen.

Ein möglicher Lösungsansatz sind private Mikrofinanzinstitutionen, die im städtischen Bereich beginnen, nach einer gewissen Zeit in den ländlichen Bereich hineinwachsen und insgesamt die Deckungsbeiträge mischen. Dabei ist es wichtig, die ländlichen Finanzprodukte den Charakteristiken der ruralen Wirtschaftsweise anzupassen (z.B. Beachtung von Erntezyklen bei der Terminierung von Laufzeiten und Rückzahlungsverpflichtungen). Zudem umfasst die ländliche Ökonomie nicht nur Kleinbauern, sondern auch Händlerinnen, Transporteure, Handwerkerinnen etc., deren Nachfrage nach Finanzdienstleistungen (Einlagen, Kredit) erheblich ist. Erfolgreiche Partner der FZ, die diesen Weg gegangen sind, stellen z.B. die Financiera Calpia in El Salvador oder auch die Caja de Los Andes in Bolivien dar.

Der Aufbau nachhaltiger Finanzierungsstrukturen im ländlichen Raum bleibt nach wie vor eine große Herausforderung an die Entwicklungszusammenarbeit. Auf Ebene der Finanzinstitution lässt sich durch EZ nicht nur die langfristige Refinanzierung solcher Institute sichern, sondern es kann auch zeitlich begrenzte personelle Unterstützung geleistet werden bei der Einrichtung des ländlichen Kreditgeschäfts.

13: Verfolgen Sie den Gedanken von entwicklungspolitisch orientierten Investmentfonds?

Ethische Investmentfonds sind ein hervorragendes Instrument, entwicklungspolitische Aktivitäten zu finanzieren, die mit Steuermitteln nicht erreicht werden können. Es besteht die Möglichkeit für Entwicklungspartnerschaften zwischen Staat und Wirtschaft. Dazu muss es zunächst private Investoren geben und Anlagemöglichkeiten, die eine verträgliche Verzinsung bei Erreichung sozialer und ökologischer Ziele versprechen.

Das derzeit in der Konzeptionsphase befindliche Vorhaben „Ethisch-ökologisches Rating“ zielt darauf ab, Investoren am Kapitalmarkt eine Hilfestellung dazu zu geben, wie Investitionen in entwicklungspolitisch sinnvoller Weise gestaltet werden könnten. Untersucht werden die mögliche Einrichtung und Unterstützung ethisch-ökologischer Rating-Agenturen und Rating-Methoden. Derartige Agenturen können verstanden werden als kompetente zivilgesellschaftliche Institutionen, die einen großen Einfluß am Markt haben können, wenn sich ethisch motivierte Anleger formieren. Zudem soll über dieses Instrument ein weiterer Impuls gegeben werden, Unternehmen zum Nachdenken über ihre Rolle in der Gesellschaft anzuregen. Wenn in den Wirtschaftsteilen der Zeitungen nicht mehr nur die finanzielle, sondern auch die ethische "Bonität" ausgewiesen würde, wären viele Unternehmen an einem AAA-Rating interessiert.

Das BMZ steht in diesem Zusammenhang im Dialog mit der Universität Frankfurt, der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) sowie mit kommerziellen Rating-Agenturen. Ein erster Schritt ist ein Symposium zu diesem Thema bei der KfW im November 2000.

Die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) GmbH, die spezialisierte Entwicklungsbank des Bundes, kann dazu beitragen, entwicklungspolitische Investitionsfonds für Private zu initiieren. Eine heute bestehende (zeitlich begrenzte) Beteiligung der DEG im Bereich Mikrobanken an der IMI-AG, wird sich unter günstigen Umständen zu einem offenen Fonds entwickeln.

14: Haben sich Fokus und Form der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit durch die vielschichtigen, häufig kriegerischen Konflikte in vielen Entwicklungsländern gewandelt?

In der Vergangenheit wurden Krieg und Frieden im internationalen Maßstab hauptsächlich unter dem Aspekt der Sicherheit von und zwischen Staaten betrachtet. Sicherheitspolitik hatte sich dementsprechend mit der Wahrung territorialer Unversehrtheit und politischer Selbstbestimmung von Staaten zu beschäftigen. Als Bedrohung von Sicherheit galten Konfliktpotentiale zwischen Staaten, ihre mangelnde Fähigkeit oder Bereitschaft zur friedlichen Regelung von Interessengegensätzen sowie Rüstungsanstrengungen, die über die objektiven Notwendigkeiten zur eigenen Verteidigung hinausgehen.

Die Natur der Konflikte und Kriege hat sich aber in den letzten Jahren gewandelt. Wir sind zunehmend mit Bürgerkriegen oder gewaltsamen Konflikten zwischen meist bewaffneten Gruppen konfrontiert. In manchen Ländern haben wir es sogar mit dem Zusammenbruch staatlicher Strukturen und damit auch des staatlichen Gewaltmonopols zu tun. Militärische Mittel, die für die Kriegführung zwischen Staaten entwickelt wurden, haben sich als völlig ungeeignet für die Lösung solcher innerstaatlicher Konflikte erwiesen.

Entsprechend hat sich auch das Verständnis von Sicherheit gewandelt: angedrängt von der Agenda für Frieden und dem 1994'er UNDP-Bericht über menschliche Entwicklung steht heute das sehr viel umfassendere Konzept der „menschlichen Sicherheit“ im Vordergrund. Das bedeutet, dass Fragen wie Armut und soziale Disparitäten, Drogen und Verbrechen, Umweltverschmutzung, Ressourcenknappheit, aber auch Arbeitslosigkeit oder finanzielle Instabilität in den Vordergrund rücken müssen. Gleichermaßen dazu gehören Menschenrechte, Rechtssicherheit, gute Regierungsführung und Korruptionsbekämpfung.

Dieses veränderte Verständnis von Frieden und Sicherheit gibt naturgemäß der Entwicklungspolitik eine neue Rolle: Sie kann einen wesentlichen Beitrag für eine stabile und friedliche Entwicklung und damit die Gewährleistung menschlicher Sicherheit leisten. Gemeinsam mit der Außen- und Sicherheitspolitik spielt die Entwicklungspolitik daher eine zentrale Rolle in einem umfassenden Konzept der Krisenprävention und Konfliktbeilegung. Es war daher nur folgerichtig, dass das BMZ seit 1998 Mitglied im Bundessicherheitsrat ist und so entwicklungspolitische Überlegungen nicht nur in die Entscheidungen über Rüstungsexporte, sondern auch in die deutsche Sicherheitspolitik insgesamt mit einbringen kann.

Vor kurzem hat der Bundessicherheitsrat ein „Gesamtkonzept zur Krisenprävention und Konfliktbeilegung“ vorgelegt, das auf der Basis eines erweiterten Sicherheitsbegriffs das enge Zusammenwirken von Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik festschreibt. Der Entwicklungspolitik kommt dabei vor allem die Aufgabe zu, in den betroffenen Partnerlän-

dern durch Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnisse zur Verhinderung und zum Abbau struktureller Ursachen für gewaltsame Konflikte beizutragen und friedliche Konfliktlösungen zu unterstützen

Es kommt nun darauf an, sich in der Entwicklungszusammenarbeit diesen Herausforderungen in der Praxis zu stellen und aktiv zur Krisenvorbeugung beizutragen. Hierzu ist der Aufbau einer entwicklungspolitischen Infrastruktur der Krisenprävention erforderlich, der soweit möglich in bestehenden Strukturen erfolgen sollte.

Erstes Element einer solchen Infrastruktur ist die Integration von Krisenindikatoren in die Analyse- und Planungsprozesse der Länderarbeit. Zweites Element sollten Gesprächskreise auf Länder- und Regionenebene sein, in denen staatliche und nichtstaatliche Träger Informationen und Bewertungen zu potentiellen und aktuellen Krisen austauschen. Ein drittes Element muss die krisenpräventive Orientierung der entwicklungspolitischen Konzepte für Länder mit hohem Konfliktpotential sein. Ein viertes Element könnte ein systematischer Erfahrungs- und Meinungs austausch zwischen allen an entwicklungspolitischer Krisenprävention und Konfliktbearbeitung beteiligten Trägern sein. Ein fünftes Element ist die Weiterentwicklung des bestehenden Instrumentariums. Mit dem Zivilen Friedensdienst ist als Gemeinschaftswerk von nichtstaatlichen und staatlichen Trägern ein neues Instrument der Entwicklungszusammenarbeit entstanden, das im politisch-gesellschaftlichen Bereich angesiedelt ist und künftig auch kurz- und mittelfristige Einsätze im Zusammenhang mit Konflikten erlauben soll. Wesentlich ist, das gesamte Instrumentarium der Entwicklungszusammenarbeit auf die Aufgabe der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung hin weiter zu entwickeln und auszurichten sowie die laufende Erfassung und Berücksichtigung der konfliktrelevanten Wirkungen der Zusammenarbeit vorzusehen.