

**Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Öffentliche Anhörung zum Thema "Finance for Development"**

Stellungnahme

der Sachverständigen Fr. Susanne Mauve, Abteilungsleiterin der KfW Entwicklungsbank

1. Einführung

Der 2002 verabschiedete Monterrey Konsensus behandelt die Thematik der Entwicklungsfinanzierung anhand von sechs Teilgebieten: (i) Mobilisierung einheimischer Finanzquellen, (ii) ausländische Kapitalströme, (iii) Handel, (iv) öffentliche Entwicklungszusammenarbeit, (v) Auslandsverschuldung und (vi) systemische Fragen des Währungs-, Finanz- und Handelssystems. Die Monterrey Nachfolgekonferenz in Doha, in deren Rahmen die Doha Declaration on Financing for Development (2008) verabschiedet wurde, schließt an den Monterrey Konsensus an und bekräftigt dessen Ziele. In allen sechs Teilgebieten ist Entwicklung erforderlich, um zur Erreichung der MDG-Ziele beizutragen. Zum einen braucht es die Bemühungen der sogenannten Geberländer insbesondere bei den Fragen zur Reform des Weltfinanz- und -handelssystems sowie zur Steigerung der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit. Zum anderen sind die Entwicklungsländer selbst gefordert, durch entsprechende innerstaatliche Reformen zur eigenen Entwicklung beizutragen. Zwar ist ungewiss, ob bis 2015 wirklich alle MDG erreicht werden können, eines lässt sich jedoch schon mit Sicherheit heute festhalten: Wirklich nachhaltige Entwicklung wird es nur durch die gemeinsamen Bemühungen aller Beteiligten geben.

Der Monterrey Konsensus bildet auch für die Bundesrepublik Deutschland den internationalen Referenzrahmen, ihre ODA-Quote auf 0,7 % des BIP für Entwicklungsländer zu erhöhen. Im Mittelpunkt der Diskussion stehen dabei die Überlegungen zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer und einer Flugsteuer sowie die Nutzung von Versteigerungserlösen aus Klimazertifikaten. In diesem Kontext empfiehlt der Monterrey Konsensus auch die ODA-Quote durch zusätzliche Marktfinanzierung zu „hebeln“. Während z.B. die Einführung der Finanztransaktionssteuer einen Zuwachs an direkt verfügbaren öffentlichen Mitteln bedeutet, würde die Ergänzung dieser Gelder durch am Kapitalmarkt aufgenommene Mittel (Hebelung) einen darüber hinausgehenden Anstieg der insgesamt verfügbaren finanziellen Ressourcen bedeuten.

Aber der Monterrey Konsensus betont nicht nur die Quantität der Entwicklungszusammenarbeit sondern auch einen effektiveren und wirkungsorientierten Einsatz der Mittel. Für die deutsche EZ bedeutet dies insgesamt die Verpflichtung, kontinuierlich nach Möglichkeiten zu suchen, noch effektiver, effizienter und in größerem Umfang zur MDG Erreichung beizutragen.

2. Evolution der deutschen Entwicklungsfinanzierung: Knappe Haushaltsmittel – mehr Wirkung

Ein wesentlich limitierender Faktor für die Entwicklungsfinanzierung der Bundesrepublik sind seit jeher die knappen Haushaltsmittel. Der Bund kombiniert daher seine Ressourcen mit den Möglichkeiten der KfW Bankengruppe, um die angestrebten Entwicklungswirkungen unter anderem durch intelligentes „Financial Engineering“ schneller und umfänglicher zu erreichen.

Insbesondere in den vergangenen Jahren sind im Rahmen der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) zahlreiche innovative Ansätze entwickelt worden, die aus unterschiedlichen Kombinationen der folgenden, immer gleichen Grundelemente bestehen: Haushaltsmittel und Garantien des Bundes, von der KfW auf dem Kapitalmarkt aufgenommene Mittel (Eigenmittel) sowie – bei den unten erläuterten strukturierten Fonds – Beiträge privater Investoren. Auch wenn die Finanzierungsprodukte in ihrer finalen Ausgestaltung für die Partner in den Entwicklungsländern sehr unterschiedlich aussehen, folgen sie im Kern alle dem Prinzip, die knappen Ressourcen des Bundes mittels anderer Finanzquellen aufzustocken (zu hebeln).

Neben der klassischen Finanziellen Zusammenarbeit des Bundes fördert die DEG über die unternehmerische Entwicklungsfinanzierung private Investitionen sowie den Auf- und Ausbau des Mittelstandes in Entwicklungs- und Schwellenländern. Die DEG trägt so in erheblichem Umfang zur deutschen Entwicklungsfinanzierung bei und erfüllt ein wesentliches Ziel des Monterrey-Konsensus und der Vereinbarungen der Nachfolgekonzferenz in Doha. Im folgenden wird jedoch schwerpunktmäßig auf die ODA-anrechenbaren Instrumente der Finanziellen Zusammenarbeit Entwicklungs- und Schwellenländern, die durch die KfW Entwicklungsbank umgesetzt werden, eingegangen.

2. a) Der Einsatz von Marktmitteln in der bilateralen Finanziellen Zusammenarbeit (FZ)

Im Rahmen der bilateralen FZ wird die Bankfunktion der KfW Bankengruppe bereits seit Jahrzehnten zur Mobilisierung zusätzlicher Mittel eingesetzt, indem die KfW ergänzend zu den von der Bundesregierung bereit gestellten Geldern kostengünstig Eigenmittel gewährt.

Diese Möglichkeit wurde bereits 1964 (drei Jahre nach Beginn der bilateralen EZ) mit der sogenannten Mischfinanzierung geschaffen. Damals wurden Darlehen aus dem Haushalt mit KfW-Krediten an deutsche Exporteure für entwicklungspolitisch sinnvolle Vorhaben verknüpft, die vom Exportkreditversicherer Hermes garantiert wurden. Insgesamt wurde dadurch ein höheres Fördervolumen ermöglicht. 1994 wurde mit der sogenannten Verbundfinanzierung ein ähnliches Produkt für lieferungebundene Vorhaben eingeführt und der Einsatzbereich für „gehebelte“ FZ-Finanzierungen deutlich erweitert.

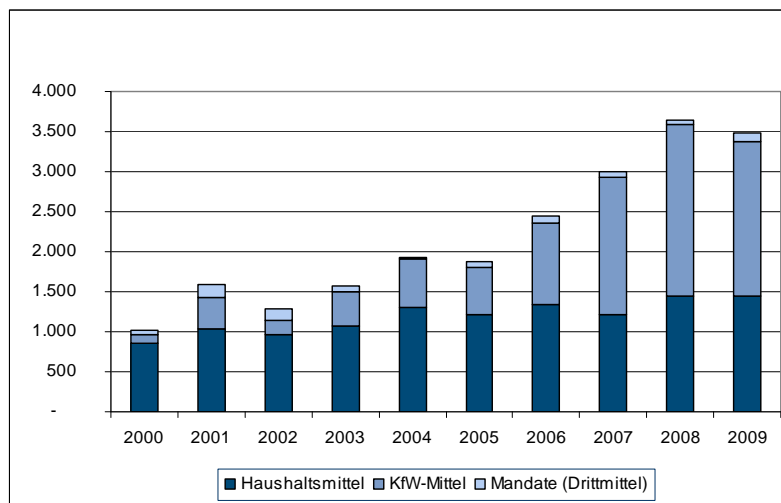
Die maßgebliche Weichenstellung zu einer deutlichen Steigerung des Finanzierungsvolumens gelang BMZ und KfW Entwicklungsbank dann im Jahr 2001 im Vorgriff auf Monterrey mit der Einführung der Zinsverbilligten Darlehen (ZV) sowie der FZ-Förderkredite. Bei der Zinsverbilligung wird ein vollständig aus KfW-Eigenmitteln bereitgestelltes Darlehen durch Haushaltsmittel des Bundes auf ein entwicklungspolitisch angemessenes und ODA-anrechenbares Zinsniveau reduziert. Dies erlaubt ein Hebelverhältnis von durchschnittlich 1:6,

d.h. dass aus einem Euro aus dem Haushalt durchschnittlich 6 EUR Darlehen an den Partner im Entwicklungsland werden.

Die bis hier genannten Finanzierungsformen, die auf einer Mischung von Haushaltsmitteln mit KfW-Eigenmitteln basieren, werden unter dem Begriff „FZ-Entwicklungskredite“ zusammengefasst. Die Gewährung von KfW-Darlehen im Rahmen der deutschen Finanziellen Zusammenarbeit ohne jegliche Beimischung von Haushaltsmitteln werden als „FZ-Förderkredite“ bezeichnet.

Mit FZ-Förderkrediten finanziert die KfW im Auftrag des Bundes entwicklungspolitisch sinnvolle Vorhaben, die eine bessere einzelwirtschaftliche Rentabilität aufweisen, jedoch aufgrund des unterstellten Risikos keine Finanzierung von privaten Geldgebern erhalten würden. Die KfW kann aufgrund ihrer aus der traditionellen FZ gewachsenen Kenntnisse der Partner und Partnerländer diese Risiken angemessen einschätzen. Auch fördert der Bund die Förderkredite indirekt über seine Gewährträgerhaftung für die KfW, da diese sich so am Kapitalmarkt günstig refinanzieren kann. Für Förderkredite wurde mit dem BMZ ein schlankes und effizientes Verfahren vereinbart, das eine sehr rasche Realisierung der förderungswürdigen Vorhaben ermöglicht.

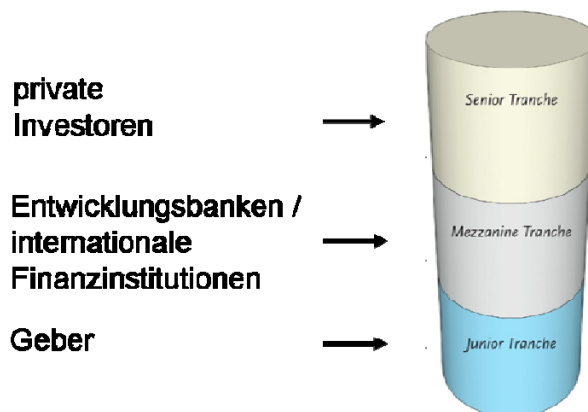
Der quantitative Erfolg dieser Produkteinführungen zeigt sich in der Entwicklung der KfW-Zusagen, d.h. der Unterzeichnung der Finanzierungs- und/oder Darlehensverträge zwischen Partnern im Entwicklungsland und der KfW. Während der Haushaltsmittelanteil dieser Zusagen von rd. 1 Mrd. Euro in 2001 um 40% auf rd. 1,4 Mrd. Euro in 2009 stieg, konnte im gleichen Zeitraum das Gesamtvolumen der Zusagen von knapp 1,6 Mrd. Euro auf knapp 3,5 Mrd. Euro mehr als verdoppelt werden (s. Grafik 1).



Grafik 1: KfW-Zusagen p.a. in Mio € nach Mittelherkunft 2000-2009

2.b) Die Förderung von Partnerländern und Mobilisierung privater Gelder durch strukturierte Fonds

Auch durch den Aufbau strukturierter Fonds gelingt es dem Bund, mit Hilfe der KfW knappe Haushaltsmittel zu hebeln. Bei diesem Vorhabentyp werden die Mittel öffentlicher Geber sowohl mit den Geldern von Entwicklungsbanken und internationalen Finanzinstitutionen als auch mit denen privater Investoren verknüpft. Dabei stellen die Mittel der Geber und der Entwicklungsbanken einen Risikopuffer für die privaten Kapitalgeber dar. Dadurch werden für die Privaten Anreize gesetzt, in wenig vertraute Regionen (Entwicklungs- und Transformationsländer) und in innovative Sektoren zu investieren.



Grafik 2: Unterschiedliche Risikoklassen eines strukturierten Fonds

Auf der Aktivseite werden die Mittel solcher strukturierter Fonds i.d.R. für private Finanzinstitutionen in den Partnerländern eingesetzt. Dabei werden im Gegensatz zu vielen andern (nicht aus der FZ finanzierten) Kreditprogrammen die öffentlichen Mittel durch den Fonds nicht aufgezehrt, sondern revolvierend - also nach Rückzahlung an den Fonds erneut - eingesetzt. Die Endkreditnehmer der Fonds sind – über die zwischengeschalteten Finanzinstitutionen in den Partnerländern – kleinste, kleine und mittlere Unternehmen (KKMU) sowie private Haushalte. Durch diesen speziellen Fokus werden eine hohe Breitenwirksamkeit und eine angemessene Risikodiversifizierung der Fonds erreicht.

Vorbild aller strukturierter Fonds ist der 2005 im Rahmen der bilateralen FZ gegründete "European Fund for South East Europe" (EFSE). Der EFSE ist ein überregionaler Fonds zur Förderung von KKMU in Südosteuropa und dem Kaukasus mit entwicklungspolitischer Zielsetzung. Der Fonds, der im November diesen Jahres als Sieger der G20 *SME Finance Challenge* von den Vertretern der G20 international ausgezeichnet wurde, hat bereits Mittel in Höhe von rund 600 Mio. € - davon 30% von privaten Investoren – bereitgestellt. Die Gesamtsumme aller bis dato durch den EFSE ausgelegten Kredite beträgt – aufgrund der revolvierenden Verwendung der Mittel - über 1,1 Mrd. EUR, welche in über 200.000 Kredite an KKMU geflossen sind. Der EFSE wird im Auftrag des BMZ durch die KfW betreut. Nach dem

Muster des EFSE wurden seit 2005 insgesamt 6 überregionale Fonds vor allem auf Initiative der deutschen FZ gegründet.

Die Schaffung des neuen Haushaltstitels Finanzielle Zusammenarbeit mit Regionen (FZR) im Jahr 2009 hat dabei erheblich zu einer effektiveren und effizienteren Nutzung strukturierter Fonds in der Entwicklungszusammenarbeit beigetragen.

Mit Zuschussmitteln aus dem Bundeshaushalt für FZ-Treuhandbeteiligungen an strukturierten Fonds von rund 212 Mio. EUR konnten bis dato zusätzliche Zusagen öffentlicher Investoren i.H.v. 765 Mio. EUR sowie zusätzlich Zusagen aus privatem Kapital von 1,02 Milliarden mobilisiert werden. Jeder 1 EUR Zuschuss aus dem Bundeshaushalt für FZ-Treuhandbeteiligungen mobilisierte somit 3,60 EUR zusätzlicher öffentlicher Mittel anderer Geber, sowie weiterhin 4,80 EUR zusätzliches privates Kapital.

Bei diesen Vorhaben sind zwar die Mittel der öffentlichen Haushalte, nicht jedoch die der Entwicklungsbanken und auch nicht die der privaten Investoren ODA-anrechenbar.

3. Bedarf und Ansätze für die Mobilisierung zusätzlicher Mittel

Der Monterrey Konsensus und die daraus abgeleiteten Ziele stellen die internationale Gebergemeinschaft und auch die Bundesrepublik vor große Herausforderungen. Der globale zusätzliche Mittelbedarf zur Erreichung der Millennium Development Goals (MDG) wird auf etwa 50 Mrd. USD jährlich bis 2015 geschätzt. Allein die Steigerung der deutschen ODA-Quote auf 0,7% in 2015 würde eine jährliche zusätzliche Erhöhung der Haushaltsmittel im EPL 23 von über 1,5 Mrd. Euro erfordern. Angesichts gravierender Haushaltsengpässe ist dies durch öffentliche Gelder allein kaum zu realisieren.

Dennoch bekräftigt die Bundesregierung im Koalitionsvertrag ihre Absicht, ihre internationalen Verpflichtungen zur schrittweisen Erhöhung der deutschen ODA-Leistungen einzuhalten. Zentrales Ziel hierbei ist die nachhaltige Bekämpfung von Armut und Strukturdefiziten. Gleichmaßen will sie mit Schwellenländern im Sinne einer „Partnerschaften für nachhaltige Gestaltung der Globalisierung in gegenseitiger Verantwortung“ zusammenarbeiten.

Um dieses Ziel zu unterstützen, hat die KfW eine Reihe von Ideen zum weiteren Ausbau der deutschen Entwicklungsfinanzierung in Form von Entwicklungs- und Förderkrediten entwickelt. Dadurch könnten bis zum Jahr 2015 einige zusätzliche Milliarden ODA-Finanzierung für unsere Partnerländer bereitgestellt werden.

Entwicklungspolitisch basieren die Überlegungen unter anderem auf der Beobachtung, dass Kreditfinanzierung von Entwicklungsvorhaben (anstelle von Zuschussfinanzierung) in schuldentragfähigen Ländern bessere Anreize für strukturelle Reformen sowie einen wirksamen und effizienten Mitteleinsatz setzt (Partnerschaft auf Augenhöhe, höhere Eigenverantwortung, Finanzdisziplin). Zudem schafft die gehebelte Kreditfinanzierung in schuldentragfähigen Ländern Freiräume für reine Zuschuss-Finanzierungen in weniger entwickelten Ländern.

3.a) Öffnung des Gewährleistungsrahmens für Förderkredite

Durch die Öffnung des Gewährleistungsrahmens des Bundes für Förderkredite (d.h. die Gewährung einer Garantie durch den Bund) könnte auch für dieses Instrument beim aktuellen Zinsniveau eine ODA-Anrechnung erreicht werden. Bisher werden Förderkredite (anders als reine Haushaltsfinanzierungen und Entwicklungskredite) i.d.R. nicht als ODA gemeldet, weil das sogenannte „grant element“, das heißt der Grad der Konzessionalität, hierfür nicht ausreicht. Gleichzeitig müsste die KfW durch die Bereitstellung der Bundesgarantie für Förderkredite weniger Eigenkapital vorhalten und könnte auf diese Weise insgesamt mehr Förderkredite vergeben als bisher.

3.b) Effizientere Nutzung von Haushaltsmitteln über den verstärkten Einsatz von Zinsverbilligungen

Möchte man das Hebelpotenzial der KfW noch intensiver nutzen, sollten Haushaltsmittel möglichst effizient, d.h. entweder für Zinsverbilligungen (bei Schuldentragfähigkeit des Partnerlandes) oder als Zuschuss (wenn keine Schuldentragfähigkeit gegeben ist) eingesetzt werden. Um das Instrument der Zinsverbilligung optimal auszunutzen, wäre es außerdem hilfreich, wenn die Begrenzung des Zuschussplafonds im FZ-Titel aufgehoben wird, da bei der Zinsverbilligung schließlich aus einem Haushaltszuschuss (Zinsverbilligung) ein Kredit für das Partnerland entsteht.

3.c) Entwicklungskredite zur Darstellung deutscher Beiträge an multilaterale Fonds

Spar- und Hebelpotenziale bergen auch deutsche Finanzierungsbeiträge an multilateralen Fonds. In der Vergangenheit wurden solche Finanzierungen immer in direkter Form als Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt gewährt. Solche Beiträge können teilweise aber auch über gehebelte Kredite der KfW Entwicklungsbank mit entsprechender Gewährleistung des Bundes erfolgen.

So wurde im Fall der in diesem Jahr abgeschlossenen deutschen Unterstützung des Clean Technology Funds (CTF) der Weltbank über die KfW ein zinsverbilligtes Darlehen gewährt. Durch die Wahl dieser Finanzierungsform wurden rd. 250 Mio. Euro, also genau die Hälfte des deutschen Beitrages im Bundeshaushalt eingespart.

3.d) Ideen zur Schaffung eines Schwellenländerfonds

Schwellenländer erfuhren in den vergangenen Jahrzehnten enorme Wachstumsraten (1999-2008: 6,5% p.a). Dies wird sich auch in der Zukunft fortsetzen. „Klassische“ Entwicklungshilfe in Form von Zuschussfinanzierung findet mit diesen Ländern heute kaum mehr statt. Trotzdem haben Schwellenländer eine enorme Bedeutung für die Armutsbekämpfung, die Erreichung ökologischer Nachhaltigkeit und zur Bewältigung anderer globaler Herausforderungen (z.B. Bekämpfung übertragbarer Krankheiten und Stabilität des Finanzsystems). Mit der Gründung eines Schwellenländerfonds könnte der Bund sein entwicklungspolitisches Engagement in den

Schwellenländern fortsetzen und es gleichzeitig um Klima-, Umwelt- und wirtschaftliche Kooperation bereichern. Zur Finanzierung des Schwellenländerfonds könnten Tilgungen alter FZ-Kredite an Schwellenländer eingesetzt werden.

4. Abschlussbemerkung

Die KfW wertet das 0,7%-Ziel der ODA-Quote als wichtiges nationales und internationales Signal dafür, dass Deutschland willens ist, ausreichend Geld für die Entwicklungszusammenarbeit bereitzustellen. Für die Empfängerländer ist die ODA-Quote ggü. den Geberländern eine wichtige Verhandlungsgrundlage. Als *alleinige* Messgröße für Volumen, Effizienz und Wirksamkeit einer modernen Entwicklungszusammenarbeit ist die ODA-Quote sicherlich nicht ausreichend, da sie die Wirkungen innovativer Formen der Entwicklungsfinanzierung nicht angemessen reflektiert. Die KfW versteht die ODA-Quote daher nicht als Selbstzweck sondern als Orientierungsgröße mit Blick auf die entwicklungspolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung.

Dem hohem Entwicklungs- und Finanzierungsbedarf der Partnerländer kann am besten entsprochen werden, indem mehr Gelder in der Form und zu den Konditionen bereitgestellt werden, die den Entwicklungserfordernissen entsprechen und mit denen die richtigen Anreize gesetzt werden. Entwicklungs- und Förderkredite können hier einen wichtigen Beitrag leisten und wir halten deren Ausbau für sinnvoll. Die ODA-Anrechenbarkeit sollte so weit wie möglich hergestellt werden. Dabei darf nicht verschwiegen werden, dass bei der Darlehensfinanzierung gerade erfolgreiche Vorhaben ganz langfristig betrachtet ODA-neutral sind, da ja das Darlehen dann zurückbezahlt wird. Die entwicklungspolitische Wirkung jedoch bleibt dauerhaft und sie tritt früher ein als bei einer zeitlich deutlich gestreckten reinen Zuschussfinanzierung. Dieser Aspekten sollte nicht vernachlässigt werden, denn es geht auch darum **jetzt** Wirkung zu erzielen und einen MDG Beitrag zu leisten.

Abschließend sei angemerkt, dass nur wenige bilaterale Geber über die Möglichkeiten der Kreditfinanzierung verfügen und der deutsche Finanzinstrumentemix von den Partnerländern daher in besonderem Maße nachgefragt wird. Die KfW freut sich, hier mit ihrem Bankenpotenzial und ihrer Erfahrung in der Entwicklungsfinanzierung einen Beitrag leisten zu können.