



Herausgegeben vom

Bundesministerium für wirtschaftliche  
Zusammenarbeit und Entwicklung  
Referat: „Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit“

Friedrich-Ebert-Allee 40  
53113 Bonn

Tel.: 0228 / 535-3774/5  
Fax: 0228 / 535-3500  
e-mail: [poststelle@bmz.bund.de](mailto:poststelle@bmz.bund.de)  
homepage: <http://www.bmz.de>

verantwortlich: Ulrike Haupt, Uwe Henrich  
Redaktion: Klaus Glaubitt, Hanns Martin Hagen (KfW),  
Dirk Steinwand (GTZ)  
Endredaktion: Antje Göllner-Scholz

Stand: 19. Januar 2004

# Inhaltsverzeichnis

1.	Funktion des Konzepts, Definition und Abgrenzung des Förderbereichs .....	5
1.1	Funktion des Konzepts.....	5
1.2	Definition und Abgrenzung des Förderbereichs .....	5
2.	Bedeutung des Finanzsystems für die Partnerländer.....	7
2.1	Ausgangslage .....	7
2.2	Finanzsystem als Schlüsselbereich .....	7
2.3	Zusammenhang zwischen Ordnungssystem, wirtschaftlicher Entwicklung und Finanzsystem ...	9
2.4	Zusammenhang zwischen nationalen Finanzsystemen und internationalen Finanzmärkten .....	9
3.	Bisherige Erfahrungen bei der Förderung des Finanzsystems.....	10
3.1	Internationale Erfahrungen.....	10
3.2	Bilaterale entwicklungspolitische Zusammenarbeit .....	11
3.3	Schlussfolgerungen für die deutsche entwicklungspolitische Zusammenarbeit .....	13
4.	Leitlinien für die Förderung des Finanzsystems in den Partnerländern.....	15
4.1	Zielsetzung.....	15
4.2	Fördergrundsätze.....	15
4.3	Fördergruppen .....	15
4.4	Förderstrategien und Umsetzung.....	16
4.4.1	Simultaner Mehrebenenansatz der Finanzsystementwicklung.....	16
4.4.2	Fördergruppenorientierte Angebote .....	17
4.4.3	Instrumente .....	20
4.4.4	Zusammenfassende Darstellung der EZ-Förderansätze.....	21

4.4.5 Zusammenfassung der Durchführungshinweise .....	25
Abkürzungen .....	27
Anhang .....	29
Konsens von Monterrey (Auszug) .....	29
Aktionsprogramm 2015 .....	32
Praxis der deutschen Entwicklungspolitischen Zusammenarbeit in der Förderung des Finanzsektors .....	36
Vertiefende Aspekte der Finanzsektorförderung .....	44
Zu möglichen Auswirkungen von Basel II auf die Entwicklungsländer .....	49

# 1. Funktion des Konzepts, Definition und Abgrenzung des Förderbereichs

## 1.1 Funktion des Konzepts

Das Sektorkonzept soll die zentrale **Bedeutung des Finanzsystems für den wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsprozess** herausstellen. Die Leistungsfähigkeit des Finanzsystems wird insbesondere vom Ordnungssystem einschließlich des rechtlichen Rahmens und der Makropolitik des Landes bestimmt.

Die Schaffung eines leistungsfähigen und stabilen Finanzsystems ist ein wichtiger Bestandteil von Wirtschaftsreformen und gleichzeitig **Voraussetzung für ihren Erfolg, für beschäftigungswirksame unternehmerische Initiativen und wirtschaftliche Dynamik. Ein funktionsfähiges, stabiles Finanzsystem erleichtert im Sinne des „Aktionsprogramms 2015“<sup>1</sup> die Bekämpfung der Armut.** Finanzdienstleistungen sind eng verbunden mit allen Entwicklungsprogrammen, z. B. ländlicher Entwicklung, Förderung von Frauen, Bildung und Gesundheit, Dezentralisierung und Schutz natürlicher Ressourcen.

Das Förderkonzept Finanzsystementwicklung ist eine **Entscheidungshilfe** im Sinne eines strategischen Leitbildes für die Auswahl, Prüfung, Planung, Durchführung und Evaluierung von Vorhaben der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. Dies gilt für Schwerpunktstrategien und Vorhaben, die über die Durchführungsorganisationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere DED, GTZ, InWEnt und die KfW-Gruppe (KfW-Bankengruppe und DEG) umgesetzt werden. Es ist anzuwenden, sobald entsprechende Projekte/Programme im Rahmen des jeweiligen BMZ-Länderkonzepts als förderungswürdig definiert sind.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> „Armutsbekämpfung - eine globale Aufgabe, Aktionsprogramm 2015, Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut“, BMZ-Materialien Nr. 106, April 2001.

<sup>2</sup> Sofern es für das Land kein Länderkonzept des BMZ gibt, kann ein besonders intensiver Dialog mit dem Partnerland Grundlage für eine Förderentscheidung sein.

Das Förderkonzept ist gleichzeitig eine **Argumentationshilfe** für die Vermittlung der deutschen Position.

Den deutschen Nichtregierungsorganisationen (NRO) soll es als **Orientierungshilfe** dienen.

## 1.2 Definition und Abgrenzung des Förderbereichs

Unter dem Begriff Finanzsystem sind im folgenden die **Gesamtheit aller Finanzinstitutionen, Finanzmärkte und -instrumente wie auch die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen einschließlich der nationalen Währung und des Währungssystems sowie der speziellen den Finanz- und Bankenmarkt regulierenden rechtlichen Normen** zu verstehen.

Im weiteren Sinne zählen zum Finanzsystem folgende **Normen und Hilfs- oder Dienstleistungsinstitutionen**:

- Ausbildungs- und Informationseinrichtungen für Finanzinstitutionen wie z. B. Bankakademien, Ratinginstitute, Kreditinformationsbüros und Wirtschaftsmedien,
- Normen und Institutionen, die Verträge über ökonomische Austauschbeziehungen sichern (z. B. Insolvenzrecht), die die Qualität von Wirtschaftsinformationen sichern sowie Normen der guten Unternehmensführung (*Corporate Governance*),
- Soziale Wertesysteme und Verhaltensweisen, die den Mangel an formellen Verträgen und banküblichen Sicherheiten - z. B. im informellen und semiformalen Sektor - durch soziale Kontrolle kompensieren können.

Die **Unterscheidung zwischen formellem, semiformalen und informellem Finanzsektor** orientiert sich am unterschiedlichen

Grad der Regulierung. Der semiformelle Sektor untersteht in der Regel nicht der allgemeinen Banken- oder Finanzmarktregulierung. Die Institutionen sind jedoch formell registriert. Der informelle Finanzsektor besteht aus autochthonen Finanzinstitutionen, z. B. vogenossenschaftlichen, traditionell gewachsenen Spar- und Kreditringen mit angepassten Finanztechnologien wie einer vereinfachten Kreditprüfung oder Gruppenbürgschaften sowie Geldverleihern und vielschichtigen Finanzbeziehungen auf verwandtschaftlicher Ebene.

Der Finanzsektor gehört zum **BMZ-Schwerpunktbereich WiRAM** (Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft). Dieses Konzept steht insoweit in inhaltlichem Zu-

sammenhang mit den BMZ-Sektorkonzepten zur Förderung von Klein- und Kleinstgewerbe, MNPQ<sup>3</sup> und beruflicher Bildung sowie dem sektorübergreifenden Konzept zur Privatwirtschaftsförderung. Des weiteren ist es vor allem im Bereich der Mikrofinanzierung auch eine Konkretisierung des sektorübergreifenden Konzepts „Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe“.<sup>4</sup> Die Förderansätze im Finanzsektor sind - soweit möglich - im Rahmen einer übergreifenden WiRAM-Schwerpunktstrategie oder als eine in sich schlüssige Teilstrategie umzusetzen.

---

<sup>3</sup> Zusammenfassung der Begriffe: Messwesen, Normung, Prüfwesen, Qualitätssicherung.

<sup>4</sup> BMZ-Veröffentlichung, Dezember 1990.

## 2. Bedeutung des Finanzsystems für die Partnerländer

### 2.1 Ausgangslage

Das Finanzsystem ist grundlegend für die Erweiterung und Vertiefung einer arbeitsteiligen Wirtschaft. Geld- und Kreditschöpfungsmöglichkeiten werden geschaffen. Lokale Ressourcen werden mobilisiert und lokale Kapitalmärkte entwickelt. Klein(st)e Einlagen werden im Sinne einer Losgrößentransformation in (größere) Kredite für investive Zwecke transformiert und unterschiedliche Fristen des angebotenen und des nachgefragten Geldkapitals werden überbrückt (Fristentransformation). Risiken werden durch das Finanzsystem diversifiziert und gesteuert (Risikotransformation). Darüber hinaus ist das Finanzsystem für die Abwicklung des nationalen und internationalen Zahlungsverkehrs zuständig, der auch für die regionale Wirtschaftsentwicklung von großer Bedeutung ist.

Finanzsystemische Zusammenhänge wurden in den vergangenen 25 Jahren immer besser verstanden. Der Zusammenhang zwischen Reformen auf staatlicher Ebene, institutionellen Reformen, der lokalen Ressourcenmobilisierung und dem Zugang von Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen (KKMU), breiter Bevölkerungsschichten und insbesondere armer Bevölkerungsgruppen zu Finanzdienstleistungen wurde deutlicher erkannt. Das bloße Angebot von Krediten über Spezialbanken („Entwicklungsbanken“) konnte die erwünschten Entwicklungsimpulse nicht auslösen. Es kam zu einem **„Paradigmenwechsel“: Nicht mehr die Förderung bestimmter Zielgruppen durch eine gelenkte Kreditvergabe über eine einzelne Institution sondern die Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen im Sinne einer Stärkung der Stabilität und Leistungsfähigkeit des Finanzsystems insgesamt rückte in den Blickpunkt des Interesses.**

Letztlich war und ist es aber entscheidend, dass in den Partnerländern selbst die Bereitschaft zugenommen hat, marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen als Grundlage auch für ein leistungsfähiges und wettbewerbsorien-

tiertes Finanzsystem einzuführen und umzusetzen.

Auf dieser Basis wurde in den Jahren 1993/94 das erste Sektorkonzept des BMZ zur Finanzsystementwicklung erarbeitet und im September 1994 in Kraft gesetzt (BMZ Konzepte Nr. 046).

**Das jetzt vorliegende neue Konzept berücksichtigt vor allem die zusätzlichen Erfahrungen der vergangenen etwa zehn Jahre. Es ersetzt das Sektorkonzept Nr. 046.**

### 2.2 Finanzsystem als Schlüsselbereich

Mit der UN-Millenniumserklärung im Jahre 2000 und den Konferenzen in Monterrey (2002) und Johannesburg (ebenfalls 2002) wurden entwicklungspolitisch wichtige Signale gegeben, die auch den hohen Stellenwert des Finanzsystems betonen.

Die **Millenniumserklärung** unterstreicht u. a. die Bedeutung, die auch das Finanzsystem für die Entwicklung von Frieden und Wohlstand hat.<sup>5</sup>

Der **„Konsens von Monterrey“**, für den sich ebenfalls auch die Bundesregierung intensiv eingesetzt hat, geht sehr konkret auf die Notwendigkeit ein, den Finanzsektor zu stärken

---

<sup>5</sup> Die Millenniumserklärung nennt das Gesamtziel einer „friedlicheren, in größerem Wohlstand lebenden und gerechteren Welt“ (Abschnitt I, Absatz 2). Sie betont die Entschlossenheit, das „Recht auf Entwicklung für jeden zur Wirklichkeit werden zu lassen und die gesamte Menschheit von Not zu befreien.“ (Abschnitt III, Absatz 11). Sie führt dann aus: „Erfolg bei der Verwirklichung dieser Ziele hängt u. a. von guter Lenkung in einem jeden Land ab. Er hängt fernerhin von guter Lenkung auf internationaler Ebene und von der Transparenz der Finanz-, Geld- und Handelssysteme ab. Wir sind entschlossen, ein offenes, faires, regelgestütztes, berechenbares und nichtdiskriminierendes multilaterales Handels- und Finanzsystem zu schaffen.“ (Abschnitt III, Absatz 13).

(siehe Anhang 1, Auszug aus der Konsens-Erklärung. Das BMZ teilt die dort getroffenen Aussagen und greift sie für dieses Sektorkonzept auf).

Die **Konferenz von Johannesburg** verweist auf die Bedeutung eines funktionsfähigen Finanzsystems für die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung unter Einbeziehung der natürlichen Ressourcen.<sup>6</sup>

Eine besondere Rolle für die Funktionsfähigkeit und Stabilität des Finanzsektors spielen die **Zentralbank und die Finanzmarktaufsicht**. Durch die Sicherung der Stabilität der Währung stärkt die Zentralbank die Leistungskraft des Finanzsystems. Die Erfüllung dieser Aufgabe erfordert eine möglichst weitgehende Unabhängigkeit der Zentralbank von Weisungen der Regierung im geldpolitischen Bereich. Die Finanzmarktaufsicht ist auf der Basis des bestehenden gesetzlichen Rahmens und internationaler Regelungen (zum Beispiel FATF<sup>7</sup>) für die Sicherung der Funktionsfähigkeit und Stabilität des Finanzsystems, d. h. des Bankensystems, des Wertpapiermarktes und des Versicherungswesens verantwortlich.

Das **Finanzsystem ist in vielen Partnerländern immer noch ein Entwicklungsengpass**. Entwicklungshemmende regulatorische Eingriffe durch die Regierungen, z. B. in Form von Höchstzinsvorschriften, inkonsistente Maßnahmen der Wirtschaftspolitik, instabile Rahmenbedingungen, willkürliche staatliche Eingriffe, insbesondere auch zur Lenkung von Krediten an Staatsunternehmen, sind Kennzeichen hierfür. Kommt es zu krisenhaften Zuspitzungen im Finanzbereich, so führt dies häufig zu umfassenden Entwicklungskrisen.

Umgekehrt kann eine erfolgreiche Förderung und Reform des Finanzsystems unter Beachtung international anerkannter Standards zur Beschleunigung positiver Entwicklungen insgesamt beitragen. In diesem Zusammenhang sind Beiträge zur Verbesserung des Zugangs aller Kundenzielgruppen zu Finanzdienstleistungen und die Beseitigung von Finanzierungslücken - und somit von Unvollkom-

menheiten und Defiziten der lokalen Kapitalmärkte - von Bedeutung. Dies gilt auch für die folgenden Finanzierungsdefizite:

- **KKMU-Finanzierungslücke (MSME-Financing Gap):** Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen (KKMU) haben in vielen Ländern wegen unzureichender Kredittechnologie und des oft geringen Interesses der etablierten Finanzinstitute an dieser Zielgruppe nur einen begrenzten Zugang zu Krediten und sonstigen Finanzdienstleistungen. Diese Problematik könnte sich aufgrund von „Basel II“ in der Tendenz verschärfen.<sup>8</sup>
- **Umweltfinanzierungslücke (Environmental Financing Gap):** Zur Reduzierung von Umweltbelastungen sind Neuinvestitionen in Energie und Ressourcen schonende Produktionstechnologien bzw. Investitionen in Umweltschutztechnologien notwendig. Wegen der oft geringeren einzelwirtschaftlichen Rentabilität und des höheren Risikos solcher Investitionen fehlen hierfür jedoch angemessene Investitionsfinanzierungen. Dies führt zu negativen Konsequenzen für die Umwelt.
- **Defizite in der ländlichen Finanzierung (Rural Finance Gap):** Wegen der speziellen Risiken im Agrarbereich, insbesondere bei Kleinbauern und den oft hohen Transaktionskosten des ländlichen Finanzsystems haben viele ländliche Betriebe einen ungenügenden Zugang zu Krediten und anderen Finanzdienstleistungen.
- **Defizite in der Finanzierung dezentraler Gebietskörperschaften:** Voraussetzung für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf dezentrale Gebietskörperschaften ist eine zumindest partielle Finanzhoheit und ein angemessener Zugang zu Finanzierungen. Der Zugang zu adäquaten langfristigen Finanzierungen auf dem nationalen Kapitalmarkt ist die Voraussetzung dafür, dass Kommunen Aufgaben der lokalen Infrastrukturentwicklung übernehmen können.

<sup>6</sup> „Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development“, insbesondere Ziffern 82 - 84.

<sup>7</sup> Empfehlungen der OECD Financial Action Taskforce zur Geldwäsche-Bekämpfung.

<sup>8</sup> Siehe Anlage 5 („Mögliche Auswirkungen von Basel II ...“).

## 2.3 Zusammenhang zwischen Ordnungssystem, wirtschaftlicher Entwicklung und Finanzsystem

Ein sozial-marktwirtschaftlich und ökologisch geprägtes Ordnungssystem - getragen von den Grundelementen Rechtssicherheit, Wettbewerb und Privateigentum - erleichtert die Verwirklichung des „Rechts auf Entwicklung“ (Millenniumserklärung, vgl. 2.2). Dies gilt für alle Bevölkerungsgruppen.

**Überragendes entwicklungspolitisches Ziel im Interesse langfristiger sozialer Stabilisierung ist die immer stärkere Einbeziehung armer und ärmster Bevölkerungsgruppen in diesen Entwicklungsprozess. Der Prozess ist** in allen seinen Elementen - insbesondere auch im Hinblick auf die Stärkung arbeitsplatzschaffender, privatwirtschaftlicher Unternehmensstrukturen - **untrennbar mit dem Finanzsektor verzahnt:**

- Nachhaltige und effizient arbeitende Finanzinstitutionen können **direkt** und unmittelbar arme Bevölkerungsschichten in ihrer wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklung über ein Angebot entsprechend angepasster Finanzdienstleistungen fördern.
- Ein leistungsfähiges und stabiles Finanzsystem kann **indirekt** und mittelbar eine auf Armutsminderung abzielende Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik stützen.

Für den Aufbau und die Arbeitsweise des Finanzsektors gelten die gleichen Grundelemente und Prinzipien wie für das Ordnungssystem insgesamt. Eine Neuorientierung, Reform und Sanierung der Gesamtwirtschaft oder einzelner Wirtschaftssektoren benötigt als wichtige Erfolgsbedingung ein entsprechend ausgerichtetes Finanzsystem als Motor, das Sparen und Investieren auch in nationaler Währung fördert und zum Ausgleich bringt. „Hierzu bedarf es eines soliden Systems der Finanzintermediation, transparenter ordnungspolitischer Rahmenbedingungen und wirksamer Aufsichtsmechanismen, die von einer sta-

bilen Zentralbank unterstützt werden“.<sup>9</sup> Preisstabilität, also die Vermeidung von hoher Inflation, dient unmittelbar den Armen, da sie von Geldentwertung stärker betroffen sind als die Besitzer von Realvermögen.

## 2.4 Zusammenhang zwischen nationalen Finanzsystemen und internationalen Finanzmärkten

Infolge der Liberalisierung der nationalen und internationalen Finanzmärkte sind beide Märkte eng miteinander verflochten und bergen Chancen und Risiken für den inländischen Finanzsektor. Der **Finanzsektor unterliegt weltweit einem raschen Strukturwandel**, der durch Fortschritte im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien und durch die Einführung von Finanzinnovationen und neuen Finanztechnologien vorangetrieben wird. Es bilden sich neue globale Marktstrukturen heraus, mit Konzentrationsprozessen einerseits und Standortverlagerungen andererseits. **In diesem Prozess der weltwirtschaftlichen Integration sind die Finanzsysteme der Entwicklungsländer strukturell unterlegen**; die Anpassung an internationale Standards stößt auf wesentlich größere Probleme als in Industrieländern. Die makroökonomische Politik sollte daher so ausgestaltet sein, dass sie das inländische Finanzsystem unterstützt und nicht gefährdet. Strukturpolitik im Finanzsektor muss die nationalen Institutionen stärken und sie zugleich auf den internationalen Wettbewerb vorbereiten.

Folgende Schnittstellen zwischen nationalen und globalen Finanzmärkten sind besonders hervorzuheben:

- Die Finanzkrisen vor allem in Asien und Russland haben gezeigt, dass der **Grad der Kapitalverkehrsliberalisierung** erheblich die Stabilität der nationalen Finanzsysteme beeinflusst.

---

<sup>9</sup> Siehe Anlage 1: Konsens von Monterrey, Absatz 17.

- Ein **stabiles Währungssystem** ist eine notwendige Voraussetzung für ein funktionierendes Finanzsystem.
- Darüber hinaus unterstützen die **internationalen Empfehlungen zur Krisenprävention und -bewältigung** die Stabi-

lität der nationalen Finanzsysteme, wie z. B. die in den vergangenen Jahren eingeführten bzw. in der Entwicklung befindlichen Standards und *Codes* (*Financial Sector Assessment Program, Reports on Observance of Standards and Codes, Basel II* etc.).

### 3. Bisherige Erfahrungen bei der Förderung des Finanzsystems

#### 3.1 Internationale Erfahrungen

Der Weltentwicklungsbericht von 1989 war ein Meilenstein im Sinne des o. g. Paradigmenwechsels (vgl. 2.1). Wurde zuvor der Finanzsektor lediglich zur Durchleitung von Kreditlinien an definierte Kundengruppen instrumentalisiert, so wurde nun der Aufbau eines funktionierenden Finanzsystems zu einem eigenständigen Entwicklungsziel und **Finanzsystementwicklung** zu einem **allgemein anerkannten entwicklungspolitischen Begriff**.

Auf die multilateralen - und mit einiger Zeitverzögerung auch auf die meisten bilateralen - Geber hatte dieser Wechsel eine Reihe weitreichender Auswirkungen:

Im kundengruppenahen Bereich der Finanzsystementwicklung erfolgte eine Abkehr von den über staatliche Entwicklungsbanken abgewickelten Förderprogrammen und eine Hinwendung zum Aufbau überwiegend privatwirtschaftlich organisierter **Mikrofinanzinstitutionen** (MFI). Insbesondere die erste Hälfte der 90er Jahre sah einen deutlichen Anstieg neuer, kleiner Mikrofinanz-NRO ohne Banklizenz, die außerhalb der Bankenaufsicht operierten. Damit einher ging eine regionale Verlagerung der Förderung vom ländlichen auf den städtischen Raum und eine sektorale Verlagerung von der Landwirtschaft und Industrie auf die Kleinhandelsfinanzierung.

Die beginnende Ausweitung der Geschäftsaktivitäten dieser Mikrofinanzinstitutionen auf die **Ersparismobilisierung** warf die Frage des Einlegerschutzes auf und lenkte in der zweiten Hälfte der 90er Jahre das Augenmerk der Geber zunehmend auf Fragen der **Regulierung und Überwachung** dieser MFI.

Parallel dazu wurde insbesondere von dem von 30 Gebern unterstützten **Trustfund CGAP** (*Consultative Group to Assist the Poor*) durch die Entwicklung von Trainingsmaterialien, Aufbau von Internetportalen und die Verbreitung von *best practices* intensiv an der **Professionalisierung** der bestehenden MFI gearbeitet.

Um ein Wachstum der MFI zu fördern und deren zunehmende Nachfrage nach Eigen- und Fremdkapital zu decken, entstanden in den letzten Jahren Netzwerke und Fonds, die sich auf die **Refinanzierung** von und **Kapitalbeteiligung** an MFI spezialisiert haben. Finanziert werden sie i. d. R. aus Konsortien, die sich überwiegend aus bi- und multilateralen Gebern, aber zunehmend auch aus sogenannten *socially responsible investors* sowie einzelnen privaten, kommerziellen Investoren, z. B. kommerziellen Finanzinstitutionen zusammensetzen.

Im Bereich der **Finanzsektorreform** standen die 90er Jahre noch weitgehend im Zeichen der durch die Strukturanpassungsprogramme angestoßenen **Deregulierungsmaßnahmen**. Freigabe der Zinsen, Reduzierung der Mindestreserve, Senkung der Eintrittsbarriere für die Gründung neuer Finanzinstitutionen und Freigabe der Wechselkurse waren wesentliche Ziele der Reformprogramme von IWF und Weltbank.

Der dadurch erhoffte Anstieg der ausländischen Direktinvestitionen konzentrierte sich allerdings auf wenige Länder. Deutlich zunahm dagegen die wesentlich volatilere Portfolioinvestition. Die in der Folge auftretenden **Finanzkrisen** in Mexiko (1994), Südostasien (1997), Russland (1998) und Argentinien (2001) - alle mit sehr negativen wirtschaftli-

chen Folgen für die betroffenen Länder - führten zu einem Umdenken der internationalen Gebergemeinschaft. Die **Stabilisierung der Finanzsysteme** wurde nun zu einem vorrangigen Entwicklungsziel, auch für die multilateralen Entwicklungsbanken (insbesondere IDB und AsDB).

Das in diesem Zusammenhang ins Leben gerufene **Financial Sector Assessment Program (FSAP)** von IWF und Weltbank ist ein wichtiges Instrument zur Erkennung von Schwachstellen in den Finanzsystemen von Industrie- und Entwicklungsländern. Es soll Finanzkrisen vermeiden helfen. IWF und Weltbank erstellen gemeinsam eine umfassende Diagnose des Finanzsystems und weisen auf potentielle Risikofaktoren hin. In Entwicklungsländern wird sich das FSAP - das zunächst hauptsächlich auf weiterentwickelte Finanzsysteme angewandt wurde - zukünftig verstärkt auf solche Faktoren konzentrieren müssen, die grundlegend sind für die Konstitution und die Funktionsfähigkeit von Finanzmärkten, also vor allem die institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen. Für die Entwicklungszusammenarbeit stellt das FSAP ein wichtiges Analyseinstrument dar.

In den letzten Jahren ist auch ein verstärktes Bemühen der internationalen Gemeinschaft um **Geberkoordination** festzustellen. Dieser Prozess muss weitergeführt werden, hin zu einer **Integration** der Geberbeiträge in ein einheitliches Gesamtprogramm. In diesem Rahmen sollte das FSAP verstärkt von den Partnerländern für die Koordinierung der Beiträge der verschiedenen Geber genutzt werden.

### 3.2 Bilaterale entwicklungs- politische Zusammenarbeit

Mit dem **Finanzsektorkonzept von 1994** gehört Deutschland zu denjenigen Ländern, die bereits früh ihre Förderstrategie **auf einen finanzsystemischen Ansatz ausgerichtet** haben. Seither sollen Einzelvorhaben in einen sektorpolitischen Ansatz eingebettet werden, der auf die Entwicklung des Finanzsystems insgesamt und nicht nur auf die bessere Versorgung einzelner Zielgruppen ausgerichtet ist. Die Erfahrungen zeigen, dass dieser Ansatz an Bedeutung weiter zunimmt. Wenn Vorhaben ihre Ziele nicht erreichten, lag dies meist ent-

weder an den unzureichenden sektoralen Rahmenbedingungen, der Auswahl ungeeigneter Partner (z. B. Entwicklungsbanken mit *Corporate Governance*-Problemen) oder der mangelnden Ausrichtung auf Nachhaltigkeit (z. B. unprofessionell geführte Kreditfonds). Erfolge wurden dort erzielt, wo mit Einzelvorhaben und Programmen strukturelle Wirkungen erzielt wurden und so die Entwicklung des Finanzsystems vorangetrieben werden konnte.

Die Ausrichtung am finanzsystemischen Ansatz führte zu einer **Ausweitung des EZ-Instrumentariums**. Neben der klassischen Kreditlinie spielen innovative Instrumente wie Refinanzierungsgarantien und Wechselkursabsicherungen sowie Lokalwährungsfinanzierungen und regionale Fonds zunehmend eine Rolle. Diese Finanzierungsinstrumente werden in der Regel mit Trainings- und Beratungsmaßnahmen zum institutionellen Aufbau und zur Stärkung der jeweiligen Träger verbunden. **Institution Building** ist damit an die Stelle der bis zu Beginn der 90er Jahre noch favorisierten direkten Weiterleitung von Krediten an bestimmte Zielgruppen getreten. Die Partnerinstitutionen der EZ werden bei der Erweiterung ihrer Palette an Finanzdienstleistungen unterstützt (z. B. Umwelt- und Wohnraumkredite, kommunale Infrastrukturfinanzierung sowie Leasing). Zur Verbesserung der Wohnraumfinanzierung wurden auch Hypothekenbanken unterstützt. Mikrobanken wurden neben der Förderung von Mikrokreditprodukten auch bei der Einführung von Spareinlagen, Mikroversicherungen und Zahlungsverkehr unterstützt. Außerdem wurden größere Mikrobanken bei der Einführung von Finanzprodukten für KMU gefördert. Die hierbei eingeführte KMU-Kredittechnologie, die auf der Mikrokredittechnologie basiert, hat sich weitgehend bewährt.

Der Wechsel zu einem finanzsystemischen Ansatz führte auch zu einer **Ausweitung der Partnerinstitutionen**. Wurden in den frühen 90er Jahren vor allem Finanzinstitutionen bei Aufbau und Ausweitung von Finanzdienstleistungen an untere Einkommensgruppen unterstützt, kamen in der zweiten Hälfte der 90er Jahre Vorhaben hinzu, die das Ziel hatten, die Finanzmärkte zu **diversifizieren** sowie den Finanzsektor insgesamt zu **stabilisieren** und zu **professionalisieren**. Neben dem Aufbau und der Stärkung von Finanzinstituti-

onen richteten sich die Fördermaßnahmen zunehmend auf den Auf- und Ausbau von Trainingseinrichtungen und -angeboten, die Verbandsbildung und die Beratung von Zentralbanken und Bankaufsichtsinstitutionen, zum Beispiel mit Schwerpunkt auf Mikrofinanz und ländlichem Finanzsystem.

Auf der Ebene der Finanzintermediäre und Dienstleistungsinstitutionen wurden - unter der Voraussetzung einer funktionierenden Bankenaufsicht - **anreizkompatible Einlagensicherungssysteme** für Bankengruppen aufgebaut, die das Vertrauen in das Finanzsystem stärken und die lokale Ersparnis mobilisierung fördern.

**Zur Verbreiterung und Vertiefung des Finanzsystems werden in der deutschen EZ der *upgrading*-, der *downscaling*-, der *greenfield*- sowie der *linkage*-Ansatz unterschieden.** Die Auswertung der deutschen (und internationalen) Erfahrung zeigt, dass keinem dieser Ansätze ein eindeutiger Vorzug gegeben werden kann. Erfolg und Misserfolg hängen sehr stark von den lokalen Gegebenheiten und der jeweiligen Zielverfolgung ab. Unter anderem müssen auch Fragen der Anteilseignerstruktur und *Exit*-Strategie weiter geklärt werden.<sup>10</sup>

Das ***upgrading*** von NRO in professionelle Mikrofinanzinstitutionen kam insbesondere in Mittel- und Lateinamerika und in Afrika zum Einsatz. Es zeigte sich, dass nur eine begrenzte Anzahl von NRO aufgrund ihrer entwicklungspolitischen Mission den Wunsch hat und in der Lage ist, diesen Weg zu beschreiten. Eine gründliche Potentialanalyse sollte deshalb stets die Grundlage für die Entscheidung über eine Förderung sein. Ähnlich sind auch nur eine begrenzte Anzahl von kommerziellen Banken zu einem ***downscaling*** bereit und in der Lage, d. h. für den Aufbau eines Geschäftssegmentes für Mittel-, Klein- und

Kleinstunternehmen sowie untere Einkommensgruppen geeignet. Positive Erfahrungen wurden in Asien, Lateinamerika und in Südosteuropa gemacht.

Der ***greenfield***-Ansatz, d. h. der Aufbau von neuen Finanzintermediären, hat sich in solchen Regionen als erfolgreich erwiesen, die durch das weitgehende Fehlen von geeigneten Finanzdienstleistern für KKMU und untere Einkommensschichten geprägt waren. Er erfordert allerdings erhebliche Anfangsinvestitionen in den Strukturaufbau und die Ausbildung von Personal. Zeitlich begrenzte Zuschüsse mit transparenter *Exit*-Strategie für den Aufbau neuer Finanzintermediäre können deshalb einzelwirtschaftlich notwendig und entwicklungspolitisch sinnvoll sein. Vor allem in Osteuropa, Zentralasien und im südlichen Afrika wurden positive Erfahrungen gemacht.

Das ***linkage***, d. h. die Verknüpfung von Banken mit bereits bestehenden Selbsthilfegruppen erwies sich als erfolgreiches Instrument vor allem bei der Erreichung sehr armer Zielgruppen, bei denen der Zugang zu Finanzdienstleistungen in einem breiteren Kontext des *empowerment* und der unmittelbaren Armutsbekämpfung steht. Leistungsfähige NRO zum Aufbau funktionierender Selbsthilfegruppen sind ein wesentlicher Bestandteil dieses Ansatzes. Verbreitet ist er vor allem in Süd-asien.

Die **entwicklungspolitische Wirksamkeit von Mikrofinanzprojekten** ist mittlerweile durch Wirkungsanalysen etwas besser dokumentiert. Zu den positiven Effekten gehören ein erhöhtes und diversifiziertes Einkommen von Kreditnehmern und die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen dank kreditfinanzierter Geschäftsausweitung, die Abfederung von Risiken durch die Bildung von Ersparnissen, höhere Ausgaben für Gesundheit und Bildung der Haushalte durch ein verbessertes Management der Einkommens- und Ausgabenströme, das *empowerment* von benachteiligten Frauen in Selbsthilfegruppen durch den Aufbau einer eigenständigen wirtschaftlichen Basis. Wissensdefizite zur entwicklungspolitischen Wirksamkeit bestehen weiterhin bezüglich der Frage, wie sich der verbesserte Zugang zu Finanzdienstleistungen auf diejenigen Gruppen auswirkt, die (noch) keinen Zugang haben.

<sup>10</sup> Im Rahmen eines BMZ-Sektorprojekts werden bis Ende 2004 die Erfahrungen hinsichtlich der Gründung von Mikrobanken insbesondere versus dem Aufbau von KKMU-Kreditabteilungen in lokalen Banken sowie zur Erfolgsmessung von *downscaling*-Projekten ausgewertet und in entsprechende Kriterien umgesetzt. Gleiches gilt für die Vergabe von Aufträgen zu Management-/Beratungsverträgen im Mikrobanken-Bereich generell.

Die Erfahrungen der deutschen EZ belegen, dass Mikrofinanzinstitutionen in erheblichem Ausmaß **Ersparnisse mobilisieren** können und damit die lokale Finanzintermediation fördern. Für breite Bevölkerungsschichten, insbesondere für Arme, ist der Zugang zu sicheren Sparmöglichkeiten genauso wichtig wie der Zugang zu Kredit oder Zahlungsverkehr. Zudem bilden lokale Ersparnisse eine Quelle inländischer Ressourcenmobilisierung. Die deutsche EZ unterstützt die inländische Ressourcenmobilisierung sowohl über die direkte Sparförderung als auch durch Maßnahmen zur Entwicklung des lokalen Kapitalmarktes (z. B. Aufbau von Einlagensicherungssystemen, Refinanzierung in lokaler Währung, Vorhaben der Kapitalmarktentwicklung, insbesondere Verbriefung). Allerdings stellt die Ersparnis-mobilisierung **hohe Anforderungen** an die Professionalität einer MFI insbesondere bezüglich des Risikomanagements, auch wenn das Mikrokreditgeschäft als weniger krisenanfällig gilt als andere Geschäftsbereiche und in turbulenten Zeiten zur Stabilisierung von Finanzinstitutionen beitragen kann (z. B. Bank Rakyat Indonesia, FEFAD Bank Albanien, Caja Los Andes, Bolivien). Mikrofinanzinstitutionen haben sich auch in *post-crisis*-Situationen bewährt und konnten ihre Finanzdienstleistungen unter instabilen Rahmenbedingungen entwicklungspolitisch wirksam anbieten.

Vor allem die internationalen Finanzierungsinstitutionen betonten in den letzten Jahren die Dringlichkeit des Aufbaus privater Finanzinstitutionen und fordern den Rückzug staatlicher Institutionen aus dem Angebot von Finanzdienstleistungen. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen im eigenen Land sowie der Auswirkungen einer zu schnellen Privatisierung in vielen Partnerländern **fördert die deutsche EZ abhängig vom lokalen Umfeld unterschiedliche Eigentümerstrukturen**. Wichtiger als die Form des Eigentums und die Eigentümerstruktur ist insoweit die *Corporate Governance* von Partnerinstitutionen. Normen und institutionelle Verfassung müssen so beschaffen sein, dass sie die Unabhängigkeit des Managements bei der Geschäftsführung und bei Kreditvergabeentscheidungen garantieren. Darüber hinaus muss das Management über die notwendige **professionelle Qualifikation, Weitsicht und Integrität** verfügen.

Neben kommerziellen Finanzinstitutionen haben **Genossenschaften, kommunale Banken und Dorfbanken** (zum Beispiel Sparkassen) dazu beigetragen, das Finanzierungsangebot für Kundengruppen zu verbessern, die von den Dienstleistungen des formellen Finanzsystems ausgeschlossen waren. Auch eine Reihe staatlicher Banken, überwiegend in Asien, haben in den letzten Jahren beachtliche Reformprozesse durchlaufen. Diese Finanzinstitutionen haben ihre Bedeutung vor allem bei der Versorgung der ländlichen Bevölkerung und dezentralen Gebietskörperschaften mit Finanzdienstleistungen, wo rein kommerzielle, privatwirtschaftliche Ansätze noch häufig versagen.

### 3.3 Schlussfolgerungen für die deutsche entwicklungspolitische Zusammenarbeit

Grundlage für das entwicklungspolitische Handeln der Bundesregierung ist das auf der Millenniumserklärung aufbauende „**Aktionsprogramm 2015**“. In diesem Programm werden Handlungsfelder und „Vorrangige Ansatzpunkte der Bundesregierung“ beschrieben. Im Abschnitt „Verschuldung abbauen - Entwicklung finanzieren“ heißt es u. a.: „**Die Bundesregierung wird verstärkt die Finanzsysteme in Entwicklungsländern unterstützen, die einerseits zur Vermeidung globaler und regionaler Finanzkrisen und andererseits in den Partnerländern zur Privatwirtschaftsentwicklung und zur Entfaltung des unternehmerischen Potenzials der armen Bevölkerung beitragen.**“<sup>11</sup>

Aus den Erfahrungen der vergangenen Jahre lassen sich folgende Schlussfolgerungen für die deutsche EZ festhalten:

- Förderansätze können **gleichzeitig auf verschiedenen Ebenen der Finanzsystementwicklung ansetzen**, um nachhaltige Struktureffekte zu erzielen; sie müssen als Elemente einer kohärenten Strategie verstanden werden. Sie sind als zeitlich abgestimmte Reformschritte unter Leitung des Partnerlandes, insbesondere mit dem IWF,

<sup>11</sup> a. a. O., Seite 25; zu weiteren Einzelheiten siehe Anlage 2, Auszug aus dem Aktionsprogramm.

- der Weltbankgruppe und den regionalen Entwicklungsbanken, abzustimmen und in ein einheitliches Gesamtkonzept einzupassen.
- Ihre speziellen Erfahrungen in der Finanzsystementwicklung sollte die deutsche EZ auch durch **die Mitgestaltung und Kofinanzierung von Sektorreformprogrammen** der Weltbankgruppe und der regionalen Entwicklungsbanken einbringen.
  - **Die Fördermaßnahmen sind am Kundenbedarf** (z. B. Kleinstbetriebe, KMU, arme städtische und ländliche Haushalte, dezentrale Gebietskörperschaften) **für unterschiedliche Finanzdienstleistungen** (z. B. Kredit, Sparen, Zahlungsverkehr, Versicherung) **zu orientieren**.
  - Die ausreichende und nachhaltige **Erreichung der ländlichen Kundenzielgruppen** setzt die entsprechende Anpassung bestehender bzw. die Entwicklung neuer Finanzierungsinstrumente voraus, die den besonderen Gegebenheiten des ländlichen Raums und der Agrarfinanzierung Rechnung tragen. Zu nennen sind vor allem Verbesserungen beim Risikomanagement und die Einführung und Nutzung moderner Besicherungsmethoden sowie die Nutzung kostengünstiger, kundennaher Vertriebsformen (z. B. mobile Zweigstellen) zur Reduzierung der Transaktionskosten.
  - **Es sollte Offenheit gegenüber Unterstützungswünschen sowohl aus dem privatwirtschaftlichen als auch aus dem staatlichen Bankenbereich bestehen**. Nicht die Eigentumsfrage sondern Form und Inhalt des praktischen Handelns - die Unternehmensverfassung und *corporate governance* der Institution - muss bei Einhaltung der übrigen Fördergrundsätze entscheidend sein für eine mögliche entwicklungspolitische Zusammenarbeit.
  - Die strategische **Bedeutung der Ebene der Anbieter von Finanzdienstleistungen sowie der Ebene der Dienstleistungsinstitutionen** (z. B. Verbände, betriebsübergreifende Aus- und Fortbildungsinstitutionen) als notwendiger Unterbau von Sektor- und Politikreformen ist zu beachten. In vielen Partnerländern sind es heute weniger makroökonomische Ungleichgewichte oder der fehlende politische Wille zu notwendigen Sektorreformen, sondern die Schwächen im institutionellen Unterbau (staatliche Verwaltungen, Zentralbanken, Aufsichtsbehörden), die eine effektive Umsetzung der Reformprogramme hemmen. Zudem entscheiden gerade funktionsfähige und kundenorientierte Finanzintermediäre mit darüber, wie stark benachteiligte Bevölkerungsgruppen von Finanzsektorreformen profitieren.
  - **Neuere Finanzierungsinstrumente sollten stärker berücksichtigt werden**, wie z. B. globale und regionale Beteiligungsfonds, Garantien, Wechselkursabsicherungen, Verbriefungen, mezzanine Finanzierungen.
  - **Länderübergreifende Förderansätze sollten verstärkt umgesetzt werden (z. B. Regionalfonds), u. a. bei der KKMU- und Kapitalmarktförderung**. Dies gilt insbesondere für Partnerländer mit kleinen Finanzmärkten.
  - Vor dem Hintergrund des zu erwartenden „Basel II Akkords“ sollte auch die deutsche EZ die weiter wachsende Bedeutung des **Risiko-Managements** und moderner Methoden der Kreditprüfung und des Ratings bei ihren auf Kreditvergabe bezogenen Förderangeboten als **Querschnittsaufgabe** entsprechend berücksichtigen.

## 4. Leitlinien für die Förderung des Finanzsystems in den Partnerländern

### 4.1 Zielsetzung

**Ziel ist es, gemeinsam mit anderen Gebern das jeweilige Partnerland dabei zu unterstützen, in nachhaltiger Weise leistungsfähige, vernetzte Finanzsysteme und funktionsfähige Institutionen zu entwickeln.** Sie sollen in der Lage sein, auf der Basis eines stabilen Geld- und Währungssystems auch lokale Finanzressourcen effizient zu mobilisieren und flächendeckend kreditsuchenden Investoren Kredite zur Verfügung zu stellen. Gleichzeitig geht es darum, breiten Bevölkerungsschichten, insbesondere den Armen, Zugang zu Finanzdienstleistungen einschließlich Versicherungen zu eröffnen.

Das Finanzsystem soll horizontal (*financial broadening*) durch ein breiteres Angebot von Finanzprodukten sowie vertikal (*financial deepening*) über das Erreichen neuer Kundengruppen durch Finanzinstitutionen ausgedehnt werden. Letztlich wird damit der gesamte Entwicklungsprozess des Landes gefördert.

**Der konkrete Beitrag eines Förderangebots zu dieser Zielerreichung ist in jedem Einzelfall zu begründen.**

### 4.2 Fördergrundsätze

Die Förderungsgrundsätze für das Finanzsystem leiten sich aus der Zielsetzung, den Erfahrungen bisheriger Programme zur Entwicklung von Finanzsystemen und -institutionen sowie aus den Leitlinien und Grundsätzen der TZ und FZ ab.

Hierbei sind **im Hinblick auf konkrete Fördermaßnahmen vier Prinzipien zu beachten:**

- **Subsidiarität:** Entwicklungspolitische Zusammenarbeit soll das Partnerland bei der Schaffung besserer Rahmenbedingungen unterstützen. Unterstützung soll nur dort erfolgen, wo Märkte sowie privatwirtschaftliche Einrichtungen und Selbsthilfe-

organisationen noch keine Lösungen anbieten können.

- **Begründung des komparativen Vorteils:** Die deutsche EZ soll ihre Zusammenarbeit auf Maßnahmen konzentrieren, bei denen sie über komparative Vorteile im Vergleich zu Partnern im EZ-Bereich verfügt (siehe Anhang 3). Die positiven und negativen Erfahrungen bei der Finanzsektorförderung sind im Vergleich zu anderen bi- und multilateralen Gebern auszuwerten.
- **Integration** in den gesamten Entwicklungsprozess des Landes: Jede Fördermaßnahme soll sinnvolles Element im Rahmen einer von der Gebergemeinschaft unterstützten Gesamtanstrengung des Partnerlandes sein.<sup>12</sup> Sie muss sich als integraler Bestandteil in die Sektorpolitik des Partnerlandes einfügen (offene Informationspolitik, gemeinsame analytische Arbeit, ggf. gemeinsame Evaluierungen und Monitoring).
- **Nachhaltigkeit:** Alle Fördermaßnahmen müssen dem Kriterium der Nachhaltigkeit genügen; die angestrebten Verbesserungen im Finanzsystem müssen also auch dann erhalten bleiben, wenn die Fördermaßnahme ausgelaufen ist.

**Jede Fördermaßnahme ist entsprechend zu begründen.**

### 4.3 Fördergruppen

Folgende Fördergruppen für EZ-Maßnahmen sind zu unterscheiden:

- **Auf der Ebene von Legislative, Exekutive und Judikative:** Im Zusammenhang

---

<sup>12</sup> In Low Income Countries sollte das Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) entsprechende Projekt- und Programmvorschläge enthalten, die Grundlage für abgestimmte Geberleistungen sind.

mit Reformen und strukturellen Veränderungen im Finanzsystem, insbesondere

- Parlamente wegen ihrer besonderen Rolle bei Reformprozessen;
- Finanz- und Wirtschaftsministerium wegen der Auswirkungen der Globalisierung auf das nationale Finanzsystem, des Abbaus von Budgetdefiziten und Inflation sowie der Preisgestaltung von Gütern und Dienstleistungen - soweit sie nicht am Markt erfolgt sowie im Hinblick auf Initiativen zu einer neuen Banken- und Kapitalmarktgesetzgebung;
- Rechtsprechung und Justizverwaltung zur Schaffung von Rechtssicherheit, auch im Zusammenhang mit der Entwicklung von geeigneten Vertrags- und Besicherungsformen und deren zivilrechtlicher Durchsetzbarkeit.
- **Auf der Ebene von Zentralbank und Finanzaufsicht:** Im Zusammenhang mit Vorhaben zur Stärkung der Zentralbank und zum Aufbau einer effektiven Banken- und Finanzaufsicht: Management und Fachpersonal, insbesondere aus
- Zentralbank;
- Einrichtungen der Finanzsektorregulierung und -aufsicht.
- **Auf der Ebene der Finanzintermediäre und Dienstleistungsinstitutionen,** insbesondere
- formelle, semi-formelle und informelle Finanzinstitutionen, die als integrierte oder integrierbare Teile des Finanzsystems bereit und geeignet sind, durch angepasste Finanztechnologien ein besseres und breiteres Angebot von Finanzdienstleistungen zugunsten von Kundenzielgruppen zu unterbreiten;
- Institutionen, welche die finanzielle Stabilität und die Leistungsfähigkeit auch kleiner Finanzinstitutionen stärken und die Finanzintermediation insgesamt erhöhen wie Spitzeninstitute (APEX-Institute), Einrichtungen des Zahlungsverkehrs, Kredit-

garantiefonds, *special purpose vehicle* zur Verbriefung von Forderungen, Beteiligungsgesellschaften und Fonds für Beteiligungen an Mikrofinanzinstitutionen, Mikropensionsfonds sowie Mikroversicherungen;

- Dienstleistungsinstitutionen für den Finanzsektor, wie Verbände und Netzwerke von Finanzinstitutionen, Einlagensicherungseinrichtungen, Kreditinformationsbüros, *Rating*-Agenturen und Aus- und Fortbildungseinrichtungen für den Finanzsektor;
- Kommunale Gebietskörperschaften wegen ihrer besonderen Rolle bei der dezentralen Wirtschaftsentwicklung.

#### 4.4 Förderstrategien und Umsetzung

##### 4.4.1 Simultaner Mehrebenenansatz der Finanzsystementwicklung

Zu den **Kernfragen der Erneuerung** des Finanzsystems gehören Liberalisierung und Stabilisierung. Hierbei geht es u. a. um Rechtssicherheit einschließlich Besicherung und Haftung, Wettbewerb, Geld- und Währungsstabilität, wirksame Aufsichtsmechanismen, Freigabe der Zinsen - mit dem Ziel real positiver Sätze - wie auch Wechselkurspolitik und Eigenverantwortung der Finanzintermediäre für Gewinne und Verluste sowie *Corporate Governance* und Insolvenzrecht.

Finanzsysteme weisen **Defizite auf verschiedenen Ebenen** auf. Förderansätze, die entweder in einem *top down approach* das Finanzsystem von oben her reformieren wollen oder *bottom up*-Ansätze, die Finanzsystementwicklung von unten verfolgen, sind einem **simultanen Mehrebenenansatz** gewichen. Hierbei werden vom Partnerland je nach konkreter Problemlage gleichzeitig und aufeinander abgestimmt, Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen durchgeführt. Zur Unterstützung können alle EZ-Instrumente zum Einsatz kommen.

**Auf der Ebene von Legislative, Exekutive und Judikative** sowie bei Zentralbank und

Finanzaufsicht sind die Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Finanzintermediation und die Ausweitung des Angebots an Finanzdienstleistungen zu verbessern. Gegenstand der **Regierungs- und der Zentralbankberatung** ist deshalb oft die Liberalisierung und Stabilisierung des nationalen Finanzsystems. Die zeitliche **Abfolge der notwendigen Reformschritte** hängt hierbei von der konkreten Problemlage ab und muss von jedem Land in einer spezifischen Förderstrategie bestimmt werden. Generell hat sich jedoch gezeigt, dass eine **Schocktherapie** mit schneller und völliger Deregulierung mehr Schaden als Nutzen verursacht.

Auf der **Ebene der Finanzintermediäre und Dienstleistungsinstitutionen** fehlen neben Finanzintermediären oft Dienstleistungsinstitutionen. Hierzu gehören Aus- und Weiterbildungsinstitute, Verbände und Netzwerke, *Rating*-Agenturen und Kreditinformationsbüros. Außerdem fehlen häufig leistungsfähige APEX-Institute, die die Refinanzierung und den Liquiditätsausgleich zwischen Finanzinstitutionen sicherstellen. Finanzinstitutionen werden bei der Verbreiterung und Vertiefung ihres Angebots unterstützt. Oft mangelt es hierbei an Investoren, die Eigen- und Fremdkapital zur Verfügung stellen. Dabei kann der Aufbau von speziellen Beteiligungsgesellschaften oder regionalen Fonds Abhilfe schaffen.

Die Förderansätze für das Partnerland sollten sich aus einer fundierten **Finanzsektoranalyse** ergeben. Sie soll Angebot und Nachfrage von Finanzdienstleistungen sowie die makroökonomischen, rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen umfassen. **Doppelungen zu bereits vorliegenden oder geplanten Studien anderer Institutionen (z. B. IWF, Weltbank) sind zu vermeiden.**

Bei der **Beurteilung der Situation im Finanzsektor** geht es im wesentlichen um die Einschätzung von Prozessen, Erfolgsaussichten und Hemmfaktoren sowie um die Möglichkeit, sie zu beeinflussen. Häufig ist eine über die Ebene der Finanzintermediäre hinausgehende Regierungs- und Zentralbankberatung erforderlich. Ohne systemische Vorkenntnisse können isolierte Eingriffe durch EZ-Vorhaben - unabhängig von der Ebene

des Eingriffs - Störungen im Finanzsystem hervorrufen.

Selbst bei ungünstigen Rahmenbedingungen gibt es Möglichkeiten für einen erfolgreichen Aufbau und die Förderung **kundennaher Finanzdienstleister, vor allem von Mikrofinanzinstitutionen**. Diese haben wiederum positive, strukturelle - wenn auch begrenzte - Wirkungen in Form einer Verbesserung des lokalen Finanzsystems.

Jedes EZ-Förderprogramm für das Finanzsystem muss **länderspezifisch** ausgerichtet sein, es kann sich auch auf regionale Wirtschaftsräume beziehen.

Die **fachliche Erfahrung deutscher Institutionen**, insbesondere der Sparkassen und des Genossenschaftswesens, der Bundesbank und der Finanzdienstleistungsaufsicht, aber auch der Consultingwirtschaft, privater Mikrobanknetzwerke, kommerzieller Geschäftsbanken oder anderer privater Unternehmen, **sollte bei Angeboten der Durchführungsorganisationen zur Förderung der Finanzsystementwicklung genutzt werden.**

#### 4.4.2 Fördergruppenorientierte Angebote

Die deutsche EZ verfügt über ein ausdifferenziertes und flexibles Angebot an Förderansätzen. Die Fördermaßnahmen im Finanzsystem dienen direkt oder indirekt der Verbesserung des Angebots für benachteiligte Kundengruppen sowie der Stärkung der Stabilität und Leistungsfähigkeit des Finanzsystems.

Die EZ kann **für die Ebene der Legislative, Exekutive und Judikative** eine auf das Finanzsystem bezogene Beratung und einen sektorpolitischen Dialog anbieten:

In vielen Ländern gibt es noch erhebliche Defizite im Bereich der rechtlichen Rahmenbedingungen sowie der Regulierung und Überwachung von Finanzinstitutionen. **Dies betrifft häufig auch Mikrofinanzinstitutionen (MFI), denen bei der Lizenzierung, Regulierung und Aufsicht häufig nicht angemessen Rechnung getragen wird, was deren Nachhaltigkeit gefährden kann.** Mit

einer angemessenen Regulierung von Finanzinstitutionen, effektiven Aufsichtsmechanismen und einer stabilitätsorientierten Geld-, und Währungspolitik kann Vertrauen geschaffen und können Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden. Hierbei sollte darauf geachtet werden, dass solche Regulierungen vermieden werden, die die Entwicklung von Mikrofinanzinstitutionen behindern, ohne der Stabilität des Finanzsystems dienlich zu sein.<sup>13</sup> Allerdings sollte gleichzeitig darauf geachtet werden, dass keine Sonderregelungen für Einlagen sammelnde Mikrofinanzinstitutionen etabliert werden, die Abstriche bezüglich der Standardanforderungen an die Bankenstabilität bedeuten, denn hierdurch würde nur ein regulatives Schlupfloch für unsolide Anbieter am Bankenmarkt geschaffen.

Auf der **Ebene von Zentralbank und Finanzaufsicht** kann mit Zentralbankberatung und dem Aufbau sowie der Stärkung von Kapitalmarktaufsichtsbehörden ein Beitrag zur Steigerung der Stabilität und Leistungsfähigkeit des Finanzsystems geleistet werden. Auch mit der Etablierung von Einlagensicherungsfonds in Kooperation mit Zentralbank und Finanzaufsicht kann ein Beitrag zur Stärkung des Vertrauens der Bevölkerung in Banken und MFI und zur Ersparnis mobilisierung geleistet werden. Solche Maßnahmen sind oft Bestandteil eines Reformpaketes auf Basis des von Weltbank und IWF durchgeführten *Financial Sector Assessment Program* (FSAP) (siehe Anl. 4). Dies gilt auch für entsprechende Beiträge der deutschen EZ zu Finanzsektorreformprogrammen von Weltbank oder regionalen Entwicklungsbanken, z. B. über *basket funding* oder über die Kofinanzierung.

Maßnahmen zur Förderung und zum Aufbau von **Finanzintermediären und Dienstleistungsinstitutionen** dienen vor allem der direkten Verbesserung des Zugangs benachteiligter Kundenzielgruppen zu Finanzdienstleistungen. Die Förderung des Zugangs zu Finanzdienstleistungen, insbesondere Kredit, ist jedoch kein Allheilmittel für die Probleme der

Entwicklungsländer. Dort, **wo ein Konflikt zwischen institutioneller Nachhaltigkeit im Sinne einer langfristigen Kostendeckung und den Grenzen der finanziellen Belastbarkeit armer Bevölkerungsgruppen erkennbar ist, müssen ergänzend andere Lösungen gesucht werden**, wie z. B. Grundbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, Maßnahmen der Basisgesundheitsversorgung, Zuschüsse zu Existenzgründungen und direkte Beratung. Längerfristig sind dann auch diese ärmeren Bevölkerungsgruppen bankfähig und in der Lage, kostendeckende Zinsen und Gebühren zu zahlen.

Mit der Verbesserung des Zugangs ärmerer Kundenzielgruppen zu Krediten sollte zugleich sichergestellt werden, dass diese Gruppen die Kredite zu Marktbedingungen auch produktiv einsetzen, voll zurückzahlen und so ihre Lebenssituation spürbar verbessern können. Hierdurch wird im Übrigen auch die Überlebensfähigkeit und Nachhaltigkeit des Finanzangebots durch die Institution selbst verbessert. Zur **Verbesserung des Kreditzugangs für Arme** ist es wichtig, sie als Vertragspartner kontraktfähig und damit „attraktiv“ zu machen. Grundsätzlich sind hierzu die Kernfragen von Rechtssicherheit einschließlich des Besicherungsrechts zu lösen. Allerdings können fehlende „klassische“ Kreditsicherheiten **durch geeignete Mikrokredittechnologien** wie das Bewährungsprinzip oder Gruppenkredite teilweise oder sogar ganz kompensiert werden.

Neben der Unterstützung beim institutionellen Aufbau bzw. bei der Anpassung vorhandener Organisationsstrukturen kann die EZ Finanzinstitutionen bei einer nachfrageorientierten **Verbreiterung ihrer Palette an Finanzdienstleistungen** unterstützen. Dies gilt vor allem für die Einführung von Finanzdienstleistungen, die bisher nicht oder nicht im Wettbewerb angeboten werden. Neben Mikro- und KMU-Kredit gehören hierzu Sparprodukte einschließlich Mikropensionen sowie Zahlungsverkehrsdienstleistungen, Mikroversicherungserzeugnisse, Wohnraumfinanzierungen, Umweltkredite und bestimmte Kommunalkredite. Die Förderung innovativer, kundengruppenorientierter Finanzdienstleistungen dient der verbesserten Versorgung benachteiligter Kundengruppen wie z. B. KKMU, armer

<sup>13</sup> Als Beispiel seien hier etwa Regelungen bezüglich der Dokumentation zu nennen, die für die Kreditwürdigkeitsprüfung von Klein(st)unternehmen verlangt werden, oder auch Regelungen zum Mindestbetrag an Eigenkapital, das unabhängig von der Größe zur Gründung einer Bank erforderlich ist.

städtischer und ländlicher Haushalte sowie dezentraler Gebietskörperschaften.

**Bei der Neugründung oder der Restrukturierung von Finanzinstitutionen, vor allem MFI, sowie bei der Einführung neuer Finanzdienstleistungen** entstehen **hohe, institutionelle Lernkosten** wegen der notwendigen, spezifischen Aus- bzw. Fortbildung, der Motivation des Personals, der mit der Einführung neuer Finanzprodukte und Finanztechnologien in einer Versuchsphase verbundenen Änderungen in der Denk- und Arbeitsweise sowohl in den Finanzinstitutionen als auch bei ihren Kunden. Zur Senkung dieser „Transaktionskosten“ kann eine **zeitlich begrenzte und degressive Subventionierung** von Finanzinstitutionen in den o. g. Fällen durch die Bereitstellung von entwicklungspolitischen Mitteln zu weichen Konditionen oder als nicht rückzahlbare Zuwendung erfolgen. Für die erfolgreiche Gründung einer Finanzinstitution ist außerdem eine **breite Eigenkapitalbasis** und eine Eigentümerstruktur bedeutsam, die eine gleichgewichtige Ausrichtung des Managements sowohl an Profitabilität und Effizienz als auch an einer nachhaltigen Zielgruppenorientierung gewährleistet. Dies kann durch FZ-Treuhandbeteiligungen oder Beteiligungen im Eigenrisiko der KfW-Bankengruppe geschehen.

Eine entwicklungspolitische **Unterstützung von Institutionen im Finanzsystem ist nur bei erkennbarer langfristiger Überlebensfähigkeit gerechtfertigt**. Bei überschuldeten oder illiquiden Finanzinstitutionen sind Förderungswürdigkeit und Überlebensfähigkeit besonders zu begründen. Die Tragfähigkeit eines Sanierungskonzepts ist zu belegen. Alle Fördermaßnahmen müssen auch der Stärkung der institutionellen Leistungsfähigkeit und der Verbesserung der Ertragssituation dienen. Finanzintermediäre sollen dabei unterstützt werden, Vertrauen aufzubauen. Vertrauen und Verlässlichkeit können sich nur entwickeln, wenn keine permanente Abhängigkeit von Gebern besteht. Subvention auf Dauer ist ein ungeeignetes Instrument, Effizienz und Unabhängigkeit zu erreichen.

**Der Höhe von Zinsen und Gebühren** - und zinsähnlicher Gebühren, zum Beispiel in islamischen Ländern - ist bei der Gestaltung von

Programmen zur Finanzsektorentwicklung besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Nicht marktgerechte Kreditzinsen begünstigen diejenigen Kunden, die Zugang zu Kredit haben. In vielen Entwicklungsvorhaben der Armutsbekämpfung ist belegt, dass Kreditkunden in der Lage sind, real positive und marktgerechte Zinssätze zu zahlen. Im Rahmen von EZ-geförderten Finanzsystemansätzen sollen die Kreditzinsen marktkonform sein. Hierbei sind kundengruppenorientierte Teilmärkte mit vergleichsweise niedrigeren Zinsangeboten nicht ausgeschlossen: Sie bedürfen zu ihrer Nachhaltigkeit jedoch entsprechend niedrigerer ebenfalls auf diese Teilmärkte hin orientierter Einlagenzinsen (Nachfrage). **Eine von den Marktkonditionen abweichende Zinssubventionierung von Endkreditnehmern sollte nicht erfolgen.**<sup>14</sup>

Mit zunehmender Entwicklung der institutionellen Ebene **gewinnt der Aufbau von Dienstleistungseinrichtungen für MFIs** an Bedeutung. Die EZ unterstützt den Aufbau von Verbänden und Netzwerken von MFIs, von speziellen Ausbildungseinrichtungen und Beratungsunternehmen sowie von Kreditinformationsbüros, Informationsdiensten, *Rating*-Agenturen und Prüfungsorganisationen. Mit Förderansätzen wie der Verbriefung von KKMU-Forderungen kann der Zugang von MFI zum Kapitalmarkt verbessert und ein Beitrag zur Kapitalmarktentwicklung geleistet werden.

**Das Fachwissen zum Aufbau und zum Management von Mikrofinanzinstitutionen (MFIs) ist heute bereits in vielen Ländern durch lokale Fachkräfte gegeben.** Kleinere und größere Mikrobankennetzwerke stellen Beratung, Ausbildung, Informationsdienste und in begrenztem Umfang auch Refinanzierung und Eigenkapital aus ihren regionalen bzw. globalen Fonds zur Verfügung. Die deutsche EZ sollte die Erfahrungen der Netzwerke beim Einsatz ihrer eigenen Angebote an Beratung, Finanzierung und Fachaustausch nutzen. Viele MFIs haben noch keinen Zugang zu den o. g. Dienstleistungen und könnten von einem verstärkten Aufbau regionaler

<sup>14</sup> International abgestimmte Sonderregelungen wie beispielsweise für Umweltkredite im Rahmen der Global Environment Facility (GEF) bleiben hiervon unberührt.

Ausbildungs- und Beratungseinrichtungen sowie vom Aufbau regionaler und ggf. globaler Beteiligungs- und Refinanzierungsfonds profitieren. Die deutsche EZ sollte auch weiterhin mit Finanzierungs- und Beteiligungsinstrumenten, projektbegleitenden Beratungs- sowie Aus- und Fortbildungsmaßnahmen den Neuaufbau einzelner Mikrofinanzinstitutionen unterstützen.

Die Verbindung der deutschen EZ sowohl mit nationalen als auch mit internationalen NRO hat sich vielfach bewährt und sollte in geeigneten Fällen weiter ausgebaut werden

#### 4.4.3 Instrumente

Bei der Finanzsystementwicklung ist es erforderlich, einen **engen Verbund der Instrumente und der Institutionen** herzustellen. Dies gilt in gleicher Weise für die Zusammenarbeit mit multilateralen Institutionen, an denen Deutschland beteiligt ist, und bilateralen Partnern. Es gilt jedoch vorrangig für die deutschen Durchführungsinstitutionen, insbesondere GTZ, InWEnt und KfW-Gruppe.

Die **Geberkoordinierung** findet zunehmend, z. B. bei PRSP-Prozessen, **im Rahmen eines gemeinsamen Geberdialogs mit dem Partnerland** statt, wobei die Geber - meist unter Führung der multilateralen Institutionen - mit dem Partner die gemeinsame Unterstützung eines Programms der Finanzsektorentwicklung vereinbaren (*programme-based approach*). Im Falle von **Programmfinanzierungen** der Geber ist zu prüfen, ob sich die deutsche EZ an Gemeinschaftsfinanzierungen beteiligt (z. B. Ko- oder Parallelfinanzierung von *Financial Sector Program Loans* von Weltbank und regionalen Entwicklungsbanken wie beispielsweise der AsDB und der AfDB)<sup>15</sup>, um dadurch ihre Expertise aktiv in den sektorpolitische Dialog einzubringen.

<sup>15</sup> Dies betrifft insbesondere unsere Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Entwicklungsbank, der auf dem afrikanischen Kontinent eine prominente Rolle bei der Formulierung von Bank- und Finanzstandards zukommt. Siehe hierzu „BMZ-Spezial“ Nr. 076 „Zur Bekämpfung der Armut - Unsere Ziele in den Regionalen Entwicklungsbanken“, Ziel 2 auf Seite 29 sowie die Fußnote 32 auf Seite 28.

Zur Reform und Entwicklung des Finanzsystems sind grundsätzlich alle Instrumente der bi- und multilateralen EZ anwendbar. Der **Bedarf an Beratung ist weiterhin groß**. Kurzfristige, technisch ausgerichtete Beratung wird zunehmend durch die IFIs und im Rahmen gemeinsamer Geberinitiativen bereitgestellt. Wichtige Instrumente der deutschen EZ und deren komparativer Vorteil liegen dagegen in der mittel- und langfristigen, prozessbegleitenden, partnerschaftlichen Beratung. Neben der Entsendung von Fachkräften und dem Nord-Süd-Austausch kommen dem Aufbau nationaler Beratungskapazitäten und der Vermittlung des Süd-Süd-Austausches zunehmende Bedeutung zu.

Der für die Entwicklung des Finanzsystems in Entwicklungsländern weiterhin wichtige Aufbau und die Förderung von Finanzinstitutionen sowie die Einführung zielgruppenadäquater Finanzdienstleistungen wird durch geeignete Finanzierungsinstrumente der EZ in Kombination mit Beratungs- und Ausbildungsmaßnahmen unterstützt. **Wichtige Finanzierungsinstrumente der EZ** sind Zuschüsse, Darlehen sowie Verbund- und Mischfinanzierungen.<sup>16</sup> Diese Instrumente werden in der Regel durch geeignete Maßnahmen der personellen Unterstützung flankiert.

Aufgrund der dynamischen Entwicklung und schnellen Veränderungen im internationalen Finanzsystem und im Finanzsektor der Partnerländer gewinnen **innovative Förderinstrumente** wie Garantien für die Refinanzierung von MFI und Partnerbanken, Wechselkursabsicherungen, Lokalwährungsfinanzierungen, Beteiligungen und Beteiligungsfonds in der EZ zunehmend an Bedeutung.

Auch die **Public-Private-Partnership-Ansätze (PPP) in der Finanzsektorförderung** gewinnen seit einigen Jahren in der deutsche EZ an Relevanz, insbesondere durch innovative Ansätze in der Mikrofinanzierung (siehe Anhang 4). Diese Entwicklung ist auch im Rahmen des deutschen Förderangebots zu unterstützen. Insbesondere in ärmeren Entwicklungsländern und bei der Erreichung be-

<sup>16</sup> In geeigneten Fällen werden Förderkredite und Garantien, Treuhandbeteiligungen, Beteiligungen und mezzanine Finanzierungen im Eigenrisiko der KfW-Bankengruppe eingesetzt.

nachteiliger Bevölkerungsschichten ist der Privatsektor ohne vorherige bzw. begleitende Aktivitäten der EZ oft nicht zu einem längerfristigen Engagement bereit.

Durch Bereitstellung von Beteiligungen, langfristigen Darlehen und weiteren konzessionären Mitteln, flankiert durch Beratungsmaßnahmen und sektorpolitischen Dialog, kann die EZ die Voraussetzungen für eine Beteiligung privater Investoren zum Beispiel an Mikrofinanzinstitutionen verbessern. Ein wichtiger Beitrag der EZ liegt auch im Institutionenaufbau, der Beförderung des politischen Dialogs und der Aufbereitung des politischen Vorfeldes für PPP-Vorhaben. Aus Sicht des Privatsektors liegt der Vorteil von PPP vielfach darin, dass die EZ die Kosten und/oder Risiken des Engagements teilweise bzw. zeitlich begrenzt übernimmt. Auf diese Weise kann der Privatsektor sein Engagement auch unter erschwerten Bedingungen realisieren. Für die Partnerregierung bedeutet dies, dass es oft nur mit Unterstützung der EZ zu dringend erforderlichen privaten Investitionen in Sach- und Humanvermögen kommt („Geländerfunktion der EZ“ oder *crowding-in*).

Die Erfahrung mit den PPP-Vorhaben für einzelne MFI haben in den letzten Jahren dazu geführt, dass sich ethisch motivierte private Investoren zunehmend auch für Investitionen in privat und öffentlich getragene, globale **Mikrofinanzierungsfonds** interessieren. Diese von öffentlichen Durchführungsorganisationen bzw. Gebern, NRO und Privatinvestoren getragenen Fonds bieten MFIs Zugang vor allem zu Eigenkapital, das sie dringend für ein nachhaltiges Wachstum benötigen, insbesondere in solchen Ländern in denen lokale Kapitalmärkte fehlen oder stark unterentwickelt sind.

#### 4.4.4 Zusammenfassende Darstellung der EZ-Förderansätze

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über typische EZ-Förderansätze, EZ-Instrumente und Leistungsangebote für die verschiedenen Fördergruppen. **In der Praxis werden die einzelnen Förderansätze miteinander kombiniert**, und zwar in Abhängig-

keit von den konkreten sektoralen und institutionellen Entwicklungen im Zeitablauf sowie den angestrebten entwicklungspolitischen Wirkungen im jeweiligen Partnerland. Die Maßnahmen werden über durchführende Organisationen unter Beachtung dieses Sektorkonzepts und auf der Grundlage der FZ- und TZ-Leitlinien umgesetzt. Anhang 3 illustriert dies anhand praktischer Beispiele.

Typische EZ-Förderansätze	Typische EZ-Instrumente und Leistungsangebote
<b>Ebene der Legislative, Exekutive und Judikative</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Beratung</b> von Parlament und Exekutive <b>bei Gesetzgebungsverfahren</b> (Abschn. 4.4.1 / 4.4.2): z. B. Bankenaufsichtsrecht, Lizenzierung von MFI, Insolvenzrecht, Vertrags- und Besicherungsrecht,</li> <li>• <b>Beratung zu und Finanzierung von Finanzsektorreformvorhaben</b> (Abschn. 4.4.1 / 4.4.2): z. B. Entschuldung, Restrukturierung und Rekapitalisierung von Institutsgruppen, GATS-Verhandlungen innerhalb von WTO-Verhandlungen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dialog der dt. EZ-Vertreter und der Durchführungsorganisationen mit dem Partnerland,</li> <li>• Koordination des dt. Beitrags mit bi- und multilateralen Gebern,</li> <li>• Kofinanzierung oder Parallelfinanzierung von Sektorreformprogrammen multilateraler Entwicklungsbanken,</li> <li>• Beratung durch Lang- und Kurzeitkräfte,</li> <li>• Schulung und Training,</li> <li>• Ggfs. Bereitstellung von Sachgütern und Ausrüstungsgegenständen.</li> </ul>
<b>Ebene von Zentralbank und Finanzaufsicht</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Zentralbankberatung</b> (Abschn. 4.4.2),</li> <li>• <b>Aufbau und Stärkung von Finanzmarktaufsichtsbehörden</b> (Abschn. 4.4.2).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dialog der dt. EZ Durchführungsorganisationen mit Zentralbank und Finanzaufsicht,</li> <li>• Kofinanzierung oder Parallelfinanzierung von Sektorreformprogrammen multilateraler Entwicklungsbanken,</li> <li>• Beratung durch Lang- und Kurzeitkräfte,</li> <li>• Schulung und Training,</li> <li>• Konferenzen / Symposien,</li> <li>• Ggfs. Bereitstellung von Sachgütern und Ausrüstungsgegenständen.</li> </ul>

Typische EZ-Förderansätze	Typische EZ-Instrumente und Leistungsangebote
Ebene der Finanzintermediäre und ihrer Dienstleistungsinstitutionen a) Mikrofinanzierung	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Einführung von Mikrofinanzdienstleistungen</b> (Abschn. 3.2): Einlagen-, Kredit-, Versicherungs- und Zahlungsverkehrsprodukte,</li> <li>• Verbesserung des Zugangs lokaler MFI zum nationalen und internationalen Kapitalmarkt (Abschn. 3.2),</li> <li>• <b>upgrading-Ansatz</b> (Abschn. 3.2): Transformation von NRO zu regulierten MFI,</li> <li>• <b>downscaling-Ansatz</b> (Abschn. 3.2): Einführung eines Mikrokreditangebots in Geschäftsbanken,</li> <li>• <b>greenfield-Ansatz</b> (Abschn. 3.2): Neugründung kommerzieller MFI,</li> <li>• <b>linkage-Ansatz</b> (Abschn. 3.2): Verknüpfung von Selbsthilfegruppen und MFI mit lokalen und internationalen Banken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trainingsmaßnahmen, Beratungsmaßnahmen,</li> <li>• Beratung durch Lang- und Kurzeitfachkräfte,</li> <li>• Zeitlich begrenzte Bereitstellung von nicht rückzahlbaren EZ-Zuwendungen zur Finanzierung von Anschubsinvestitionen bei MFI-Neugründungen bzw. der hohen institutionellen Lernkosten,</li> <li>• Refinanzierung durch EZ-Kreditlinien, ggfs. in Kombination mit Garantiefazilitäten und anderen Lokalwährungsinstrumenten,</li> <li>• FZ-Förderkredite,</li> <li>• Treuhand-Beteiligungen und Beteiligungen im Eigenrisiko der KfW,</li> <li>• <i>Public-Private-Partnership</i>-Ansätze (PPP, siehe Abschn. 4.4.3 und Anl. 4),</li> <li>• Regionale EZ-Fonds zur Förderung der Mikrofinanzierung,</li> <li>• Mezzanine Finanzierungen.</li> </ul>
b) KMU-Finanzierung	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>upscaling-Ansatz</b> (Abschn. 3.2): Angebot von KMU-Krediten durch Mikrobanken,</li> <li>• <b>downscaling-Ansatz</b> (Abschn. 4.4.2): Einführung von KMU-Krediten in kommerziellen Geschäftsbanken,</li> <li>• <b>Leasing</b> (Abschn. 3.2),</li> <li>• <b>Existenzgründungsfinanzierung</b>: speziell auf Existenzgründer abgestimmte Angebote von Fremd- und Eigenkapital,</li> <li>• <b>Beteiligungsfonds</b> (Abschn. 4.4.3): Aufbau oder Förderung von Beteiligungsfonds, die sich an KMU beteiligen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Refinanzierung durch EZ-Kreditlinien und Förderkredite, ggfs. in Kombination mit Garantiefazilitäten und anderen Lokalwährungsinstrumenten,</li> <li>• Regionale und globale EZ-Fonds zur Förderung der KMU-Finanzierung,</li> <li>• Treuhandbeteiligungen und Beteiligungen im Eigenrisiko der KfW,</li> <li>• Trainingsmaßnahmen, Beratungsmaßnahmen,</li> <li>• Beratung durch Lang- und Kurzeitfachkräfte,</li> <li>• Mezzanine Finanzierungen.</li> </ul>

Typische EZ-Förderansätze	Typische EZ-Instrumente und Leistungsangebote
c) Erweiterung des Angebots kundengruppen-adäquater Finanzprodukte ( <i>financial broadening</i> )	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Wohnungsbaufinanzierung</b> (Abschn. 3.2 / 4.4.2),</li> <li>• <b>Umweltkredite</b> (Abschn. 2.2 / 4.4.2),</li> <li>• <b>Kommunale Infrastrukturfinanzierung</b> (Abschn. 2.2 / 4.4.2),</li> <li>• <b>Förderung des Handels im Partnerland</b> (Abschn. 3.2).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Refinanzierung durch EZ-Kreditlinien und Förderkredite, ggfs. in Kombination mit Garantiefazilitäten und anderen Lokalwährungsinstrumenten,</li> <li>• Regionale Kreditfonds,</li> <li>• Gründung und Förderung von Hypothekarfinanzinstitutionen,</li> <li>• Trainings- und Beratungsmaßnahmen,</li> <li>• Mezzanine Finanzierungen.</li> </ul>
d) Ländliches Finanzsystem	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterstützung von MFI, Geschäfts- und sanierten Entwicklungsbanken bei der <b>Einführung eines Angebots von Krediten an Betriebe und Haushalte in ländlichen Regionen</b> (Abschn. 4.4.2),</li> <li>• Reform von Agrarentwicklungsbanken, Unterstützung von MFI und Geschäftsbanken bei der <b>Weiterentwicklung des Agrarkredits</b> (Abschn. 4.4.2).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trainings- und Beratungsmaßnahmen,</li> <li>• Beratung durch Lang- und Kurzezeitfachkräfte,</li> <li>• Refinanzierung durch EZ-Kreditlinien und Förderkredite ggfs. in Kombination mit Lokalwährungsinstrumenten,</li> <li>• Regionale Kreditfonds.</li> </ul>
e) Dienstleistungsinstitutionen für Finanzintermediäre	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Aufbau von Bankenverbänden und Verbänden von MFI</b> (Abschn. 3.2),</li> <li>• <b>Prüfungs- und Haftungsverbände</b> (Abschn. 4.4.2),</li> <li>• <b>Kreditinformationsbüros</b> (Abschn. 4.4.2),</li> <li>• <b>Zahlungsverkehrssysteme</b> (Abschn. 4.4.2),</li> <li>• <b>Überbetriebliche Aus- und Fortbildungsinstitutionen</b> (Abschn. 4.4.2),</li> <li>• <b>Bankenverbände</b> (Abschn. 4.4.2).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trainings- und Beratungsmaßnahmen,</li> <li>• Beratung durch Lang- und Kurzezeitfachkräfte,</li> <li>• Ggfs. Bereitstellung von Sachgütern und Ausrüstungsgegenständen.</li> </ul>

Typische EZ-Förderansätze	Typische EZ-Instrumente und Leistungsangebote
f) Aufbau und Förderung von Spezialinstitutionen und Kapitalmarktentwicklung	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Einlagensicherungssysteme</b> (Abschn. 3.2),</li> <li>• <b>Refinanzierung und institutionelle Stärkung von APEX-Instituten</b> (Abschn. 4.4.1),</li> <li>• <b>Garantiefazilitäten und Kreditgarantiefonds</b> (Abschn. 3.2 und Anl. 3),</li> <li>• <b>Aufbau und Förderung von Beteiligungsgesellschaften und Beteiligungsfonds für MFI</b> (Abschn. 4.4.2 und Anl. 4),</li> <li>• <b>Verbriefung von Kreditportfolien, vor allem KKMU-Kredite</b> (Abschn. 3.2).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trainings- und Beratungsmaßnahmen,</li> <li>• EZ-Kreditlinien, ggfs. kombiniert mit Instrumenten der Lokalwährungsfinanzierung,</li> <li>• Förderkredite,</li> <li>• Zeitlich begrenzte Bereitstellung von nichtrückzahlbaren EZ-Zuwendungen zur Finanzierung der hohen institutionellen Lernkosten,</li> <li>• Treuhandbeteiligungen und Beteiligungen im Eigenrisiko der KfW-Bankengruppe,</li> <li>• Mezzanine Finanzierungen,</li> <li>• <i>Public-Private-Partnership</i> (PPP)</li> </ul>

#### 4.4.5 Zusammenfassung der Durchführungshinweise

Von deutscher Seite geförderte Maßnahmen der Finanzsystementwicklung in einem Partnerland können nicht die volle Breite und Tiefe der in diesem Konzept geschilderten Ansätze und Möglichkeiten umfassen. Es geht vielmehr um eine den jeweiligen Bedürfnissen des Partnerlandes und den Möglichkeiten der deutschen EZ entsprechende Auswahl an Förderangeboten. Dies kann nicht abstrakt im Wege einer generellen inhaltlichen Prioritätensetzung vorgegeben werden. **Wichtig ist eine der Situation entsprechende Auswahl an Förderangeboten. Entscheidend für die Anwendung des Konzepts ist hierbei die Beachtung der folgenden in den verschiedenen Abschnitten genannten Verfahrenshinweise:**

- Grundlage für Förderangebote im Finanzsektor (Schwerpunktstrategiepapier) ist eine entsprechende Prioritätsfestlegung im Rahmen des jeweiligen Länderkonzepts. Sofern es für das Land kein Länderkonzept des BMZ gibt, kann ein besonders

intensiver Dialog mit dem Partnerland Grundlage für eine Förderentscheidung sein (Abschnitte 1.1 und 1.2).

- Förderansätze können gleichzeitig auf verschiedenen Ebenen der Finanzsystementwicklung ansetzen, sie müssen aber als Elemente einer kohärenten Strategie begründet und verstanden werden (Abschnitt 3.3). Dies setzt auch eine entsprechend intensive Analyse des Finanzsektors voraus. Hierbei sind Überschneidungen zu bereits vorhandenen oder geplanten Studien des Partnerlandes oder anderer Geber auszuschließen (Abschnitt 4.4.1).
- Der konkrete Beitrag des Förderangebots (Projekt oder Programm) zur Zielerreichung im Finanzsektor ist in jedem Einzelfall zu belegen (Abschnitt 4.1). Die Förderung von Sanierungsfällen ist besonders zu begründen (Abschnitt 4.4.2).
- Jede Fördermaßnahme ist im Hinblick auf die in Abschnitt 4.2 ausgeführten Prinzipien Subsidiarität, komparative Vorteile,

Integration und Nachhaltigkeit zu begründen.

- Bei jedem Förderangebot ist die Einbeziehung des Privatsektors zu prüfen (Abschnitt 4.4.3).
- Bei einem möglichen Zielkonflikt zwischen den Teilzielen „nachhaltige Finanzsystementwicklung“ und „Öffnung des Zugangs für Arme“ ist die Frage der Nachhaltigkeit des vorgesehenen Förderansatzes besonders intensiv zu prüfen. Falls erforderlich, sind ergänzende oder vorangehende Fördererelemente anzubieten, um den Kreditzugang für Arme zu erleichtern (Abschnitt 4.4.2).
- Bei Förderangeboten sind auch Normen und institutionelle Verfassung der Partnerinstitutionen intensiv zu prüfen (Abschnitt 3.2).
- Zinsen für Endkreditnehmer sollten grundsätzlich nicht subventioniert werden (Abschnitt 4.4.2).

- Ausbildung/Training zum „Risiko-Management“ ist bei allen auf Kreditvergabe bezogenen Förderangeboten als Querschnittsaufgabe mit einzubauen (Abschnitt 3.3).

**Sofern im Einzelfall mit dem BMZ keine Ausnahmereinbarung getroffen wurde, sind diese Verfahrenshinweise für die Durchführungsorganisationen der deutschen EZ verbindlich.**

## Abkürzungen

<b>ACLEDA</b>	Association of Cambodian Local Economic Development Agencies
AfDB	African Development Bank
AsDB	Asian Development Bank
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
<b>BCBS</b>	Basel Committee on Banking Supervision
BIZ	Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BPR	Sekundärbanken
BRI	Bank Rakyat Indonesia
BuH	Bosnien und Herzegowina
<b>CGAP</b>	Consultative Group to Assist the Poor
CIM	Centrum für Internationale Migration und Entwicklung
<b>DAC</b>	Development Assistance Committee
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH
DFID	British Department for International Development
DGRV	Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband e. V.
DSK	Bulgarische Sparkasse
DTI	Deposit Taking Institutions
<b>EBRD</b>	European Bank for Reconstruction and Development
EFBH	Europäischer Fond für Bosnien und Herzegowina
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
<b>FATF</b>	Financial Action Taskforce
FDI	Foreign Direct Investment
FEFAD	Foundation for Enterprise Finance and Development
FINCA	Foundation for International Community Assistance
FSAP	Financial Sector Assessment Program
FSF	Financial Stability Forum
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
<b>GATS</b>	General Agreement on Trade in Services
GEF	Global Environment Facility
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
<b>HIPC</b>	Heavily Indebted Poor Countries
IDB	Inter-American Development Bank
IFC	International Finance Corporation
InWENT	Internationale Weiterbildungs- und Entwicklung gGmbH
IRB	Interner Ratingansatz
IWF	Internationaler Währungsfonds
<b>KfW</b>	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KGf	Kreditgarantiefonds
KKMU	Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen
KMU	Klein- und Mittelunternehmen
LDC	Least Developed Countries
LDP	Dorfbanken auf Bali
<b>M+E</b>	Monitoring und Evaluierung
Mercosur	Mercado Común del Sur
MEB	Micro Enterprise Bank of Kosovo
MF	Mikrofinanz
MFI	Mikrofinanzinstitution
MNPQ	Messwesen, Normung, Prüfwesen, Qualitätssicherung
MOE	Mittel-, Ost- und Südosteuropa
<b>NRO/NGO</b>	Nichtregierungsorganisation/Non-governmental organization
<b>OECD</b>	Organization for Economic Co-operation and Development
<b>ProFi</b>	Promotion of Small Financial Institutions
PRSC	Poverty Reduction Support Credit (World Bank)

<b>PRSP</b>	Poverty Reduction Strategy Papers
<b>PPP</b>	Public Private Partnership
<b>PSP</b>	Private Sector Participation
<b>PU</b>	Personelle Unterstützung
<b>QIS</b>	Quantitative Impact Studies
<b>ROSCAS</b>	Rotating Saving and Credit Association
<b>ROSC</b>	Report on Observance of Standards and Codes
<b>SME</b>	Small and Medium Enterprise
<b>SHI</b>	Selbsthilfeinitiative
<b>SIDA</b>	Swedish International Development Cooperation Agency
<b>TZ</b>	Technische Zusammenarbeit
<b>UN/VN</b>	United Nations/Vereinte Nationen
<b>USAID</b>	United States Agency for International Development
<b>WiRAM</b>	Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft
<b>WTO</b>	World Trade Organization

## Konsens von Monterrey (Auszug)

### II. Haupthandlungsfelder

#### Mobilisierung einheimischer Finanzmittel zu Gunsten der Entwicklung

10. Bei unserem gemeinsamen Streben nach Wachstum, Armutsbeseitigung und nachhaltiger Entwicklung besteht eine entscheidende Herausforderung darin, innerhalb unserer jeweiligen Länder die notwendigen Voraussetzungen für die Mobilisierung öffentlicher wie privater einheimischer Ersparnisse, die dauerhafte Sicherung ausreichender produktiver Investitionen und den Ausbau des menschlichen Leistungsvermögens herzustellen. Eine wesentliche Aufgabe ist es, die Wirksamkeit, Kohärenz und Stimmigkeit der makroökonomischen Politiken zu verbessern. Ein förderliches Umfeld im Inland ist unerlässlich dafür, einheimische Ressourcen zu mobilisieren, die Produktivität zu steigern, die Kapitalflucht einzudämmen, die Privatwirtschaft anzuregen und internationale Investitionen und Hilfe anzuziehen und wirksam zu nutzen. Die internationale Gemeinschaft sollte Bemühungen zur Herstellung eines solchen Umfelds unterstützen.
11. Eine gute Regierungsführung ist eine wesentliche Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung. Eine solide Wirtschaftspolitik, stabile demokratische Institutionen, die auf die Bedürfnisse der Bevölkerung eingehen, und eine verbesserte Infrastruktur bilden die Grundlage für ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum, die Armutsbekämpfung und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Freiheit, Frieden und Sicherheit, Stabilität im Inneren, die Achtung der Menschenrechte, so auch des Rechts auf Entwicklung, sowie Rechtsstaatlichkeit, die Gleichberechtigung der Geschlechter, eine marktorientierte Politik und eine allgemeine Verpflichtung auf eine gerechte und demokratische Gesellschaft sind ebenfalls von wesentlicher Bedeutung und stärken sich gegenseitig.
12. Wir werden jeweils auf nationaler Ebene und im Einklang mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften nach geeigneten Politik- und Ordnungsrahmen trachten, um öffentliche und private Initiativen, so auch auf lokaler Ebene, anzuregen und einen dynamischen und gut funktionierenden Privatsektor zu fördern und dabei zugleich das Einkommenswachstum und die Einkommensverteilung zu verbessern, die Produktivität zu steigern, die Frauen zu größerer Selbstbestimmung zu befähigen sowie die Arbeitnehmerrechte und die Umwelt zu schützen. Wir sind uns bewusst, dass der Staat in einer marktorientierten Wirtschaft je nach Land eine unterschiedliche Rolle zu spielen hat.
13. Dem Kampf gegen Korruption auf allen Ebenen kommt Priorität zu. Korruption stellt ein schwerwiegendes Hemmnis für die effektive Mobilisierung und Allokation von Ressourcen dar und entzieht diese den Aktivitäten, die für die Armutsbekämpfung und eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung unabdingbar sind.
14. Wir sind uns der Notwendigkeit einer soliden makroökonomischen Politik bewusst, die auf die Aufrechterhaltung hoher wirtschaftlicher Wachstumsraten, Vollbeschäftigung, Armutsbekämpfung, Preisstabilität und ein dauerhaftes Haushalts- und außenwirtschaftliches Gleichgewicht ausgerichtet ist, damit die Vorteile des Wachstums allen Menschen und insbesondere den Armen zugute kommen. Die Regierungen sollten sich vorrangig darum bemühen, inflationäre Verzerrungen und plötzliche Konjunkturschwankungen zu vermeiden, die sich negativ auf die Einkommensverteilung und die Ressourcenallokation auswirken. Neben einer umsichtigen Fiskal- und Geldpolitik be-

darf es auch eines angemessenen Wechselkursystems.

15. Ein wirksames, effizientes, transparentes und rechenschaftspflichtiges System zur Mobilisierung öffentlicher Mittel und die Lenkung ihres Einsatzes durch den Staat ist unverzichtbar. Wir sind uns der Notwendigkeit bewusst, die Tragfähigkeit der Haushalte samt gerechten und effizienten Besteuerungs- und Steuerverwaltungssystemen sowie Verbesserungen bei den öffentlichen Ausgaben sicherzustellen, die produktive private Investitionen nicht verdrängen. Wir erkennen außerdem den Beitrag an, den mittelfristige Haushaltsrahmenpläne in dieser Hinsicht leisten können.
16. Investitionen in die wirtschaftliche und soziale Basisinfrastruktur, soziale Dienstleistungen und sozialen Schutz, namentlich in Programme für Bildung, Gesundheit, Ernährung, Wohnraum und soziale Sicherung, die besonders auf Kinder und ältere Menschen ausgerichtet und geschlechterdifferenziert ausgelegt sind und den ländlichen Sektor und alle benachteiligten Gruppen voll einschließen, sind unabdingbar, um die Menschen, insbesondere die in Armut lebenden Menschen, zu befähigen, sich den veränderten wirtschaftlichen Bedingungen und Chancen besser anzupassen und größeren Nutzen daraus zu ziehen. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik unter Einschluss von Ausbildungsmaßnahmen kann dazu beitragen, die Beschäftigung zu steigern und die Arbeitsbedingungen zu verbessern. Der soziale Schutz muss weiter ausgebaut und verstärkt werden. Wirtschaftliche Krisen machen auch deutlich, wie wichtig wirksame soziale Sicherungsnetze sind.
17. Wir sind uns der Notwendigkeit bewusst, den inländischen Finanzsektor zu stärken und weiterzuentwickeln, indem wir die geordnete Entwicklung der Kapitalmärkte mittels eines soliden Bankensystems und anderer institutioneller Vorkehrungen fördern, die es gestatten, dem Bedarf auf dem Gebiet der Entwicklungsfinanzierung, so auch im Versicherungssektor und dem Anleihe- und Aktienmarkt, nachzukommen, und die Spartätigkeit anregen

und in entsprechende Bahnen leiten sowie produktive Investitionen fördern. Hierzu bedarf es eines soliden Systems der Finanzintermediation, transparenter ordnungspolitischer Rahmenbedingungen und wirksamer Aufsichtsmechanismen, die von einer stabilen Zentralbank unterstützt werden. Es sollten Bürgschaftsprogramme und Dienste für Unternehmensentwicklung entwickelt werden, um kleinen und mittleren Unternehmen leichter Zugang zu lokaler Finanzierung zu verschaffen.

18. Mikrofinanzierung und Kredite für Mikro-, Klein- und Mittelbetriebe, namentlich in ländlichen Gebieten und insbesondere für Frauen, sowie nationale Sparprogramme sind wichtig, um die sozioökonomische Wirkungskraft des Finanzsektors zu erhöhen. Entwicklungsbanken, Geschäftsbanken und andere Finanzinstitute können einzeln oder in Kooperation miteinander wirksame Instrumente dafür sein, solchen Betrieben den Zugang zu Finanzierungen, einschließlich Beteiligungsfinanzierungen, zu erleichtern sowie ein ausreichendes Angebot an mittel- und langfristigen Darlehen sicherzustellen. Daneben kann die Förderung privatwirtschaftlicher Finanzinnovationen und öffentlich-privater Partnerschaften ebenfalls zur Stärkung der inländischen Finanzmärkte und zur Weiterentwicklung des inländischen Finanzsektors beitragen. Das Hauptziel von Rentensystemen ist die soziale Absicherung, aber wenn es sich um Systeme mit Kapitaldeckung handelt, können sie auch eine Quelle von Ersparnissen darstellen. Unter Berücksichtigung wirtschaftlicher und sozialer Aspekte sollten Anstrengungen unternommen werden, um den informellen Sektor, wo immer dies möglich ist, in die formelle Wirtschaft einzugliedern. Ferner ist es wichtig, die Kosten für die Überweisungen von Wanderarbeitnehmern zu senken und Möglichkeiten für entwicklungsorientierte Investitionen, namentlich den Wohnungsbau, zu schaffen.
19. Es ist von entscheidender Bedeutung, die einzelstaatlichen Bemühungen um den Kapazitätsaufbau in den Entwicklungs- und Übergangsländern zu verstärken, bei-

spielsweise auf den Gebieten institutionelle Infrastruktur, Erschließung der menschlichen Ressourcen, öffentliche Finanzen, Hypothekenfinanzierung, Finanzregulierung und -aufsicht, insbesondere Grundbildung, öffentliche Verwaltung, auf soziale und geschlechtsspezifische Aspekte ausgerichtete Haushaltspolitik, Frühwarnung und Krisenprävention sowie Schuldenmanagement. In dieser Hinsicht muss den besonderen Bedürfnissen Afrikas, der am wenigsten entwickelten Länder, der kleinen Inselentwicklungsländer und der Binnenentwicklungsländer besonderes Augenmerk gewidmet werden. Wir bekräftigen unsere Verpflichtung auf das Aktionsprogramm für die am wenigsten entwickelten Länder für die Dekade 2001-2010<sup>17</sup>, das von der vom 14. bis 20. Mai 2001 in Brüssel abgehaltenen

Dritten Konferenz der Vereinten Nationen über die am wenigsten entwickelten Länder verabschiedet wurde, sowie auf das Aktionsprogramm für die nachhaltige Entwicklung der kleinen Inselstaaten unter den Entwicklungsländern<sup>18</sup>. Internationale Unterstützung für diese Bemühungen, namentlich durch die Gewährung technischer Hilfe und die operativen Entwicklungsaktivitäten der Vereinten Nationen, ist unabdingbar. Wir befürworten die Süd-Süd-Zusammenarbeit, auch im Wege der Dreieckskooperation, um den Gedankenaustausch über erfolgreiche Strategien, Praktiken und Erfahrungen sowie die Replizierung von Projekten zu erleichtern.

---

<sup>17</sup> A/CONF.191/11.

---

<sup>18</sup> Report of the Global Conference on the Sustainable Development of Small Island Developing States, Bridgetown, Barbados, 25 April - 6 Mai 1994 (Veröffentlichung der Vereinten Nationen, Best.-Nr. E.94.I.18 und Korrigenda), Kap. I, Resolution 1, Anlage II.

## Armutsbekämpfung - eine globale Aufgabe Aktionsprogramm 2015

### Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut (Auszug)

#### Kapitel 3.4: Verschuldung abbauen - Entwicklung finanzieren

Um das Ziel der Armutshalbierung bis zum Jahr 2015 zu erreichen, müssen mehr Mittel mobilisiert werden. In erster Linie sind hierzu verstärkt eigene Ressourcen durch die Entwicklungsländer nutzbar zu machen und die Ursachen von Unterfinanzierung durch Politikreformen zu beseitigen. Insbesondere gilt es, die interne Ersparnis zu steigern und den internen Ursachen der Kapitalflucht zu Leibe zu rücken. Ein effizientes Finanzsystem auf nationaler und globaler Ebene ist zur Risikominimierung und damit zur verbesserten Mobilisierung internen sowie externen privaten Kapitals besonders wirksam. Weitere Mittel der externen Entwicklungsfinanzierung sind die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit und Mittel, die durch Entschuldung frei werden. Die Bundesregierung beteiligt sich aktiv an dem in den VN laufenden Diskussionsprozess über alle Fragen der Entwicklungsfinanzierung und an den Vorbereitungen für die im Frühjahr 2002 geplante Internationale Konferenz zu diesem Thema.

#### **Entschuldung**

Auch die Überschuldung von armen Entwicklungsländern und hohe Schuldendienstzahlungen erschweren Staatsausgaben in den Sozialbereichen wie Bildung und Gesundheit. Die armen Bevölkerungsgruppen dieser Länder sind davon besonders betroffen. Der Schuldenabbau und die Vermeidung zukünftiger Überschuldung der Entwicklungsländer sind daher weiterhin wichtige Themen in den internationalen Beziehungen. Der Zugang zu Kreditmärkten ist für viele Entwicklungsländer essentiell, weil die inländischen Ersparnisse nicht zur Finanzierung des Investitionsbedarfs ausreichen. Die Entschuldungsstrategie, die Schuldenerleichterung unter der Voraussetzung sozial- und wirtschaftspolitischer Reformen mit dem besonderen Ziel der Armutsbekämpfung vorsieht, soll fortgeführt werden.

Die Höhe der Schuldenerleichterung hängt dabei vom Einkommensstand und Verschuldungsgrad der Länder ab und wird auf der Grundlage multilateraler Abstimmung entschieden.

Die Bundesregierung hat die erweiterte HIPC-Initiative mit ins Leben gerufen (Kölner Gipfel 1999) und sich dafür eingesetzt, dass die Entschuldung mit der Erarbeitung von Strategiepapieren zur Armutsminderung verbunden wird (PRSP). Der Schuldenstand der HIPC-Länder wird sich durch die vollständige Umsetzung der Initiative sowie der bisher möglichen Schuldenerleichterungen um ca. zwei Drittel reduzieren. Die Bundesregierung unterstützt die zügige Umsetzung der Entschuldungsinitiative (...).

Unabhängig von der HIPC-Initiative hat die Bundesregierung bereits seit 1978 Entwicklungsländern bilaterale Schulden in Höhe von ca. 13 Milliarden DM erlassen. Darüber hinaus werden in geeigneten Fällen Schulden aus der finanziellen Zusammenarbeit in die jeweiligen Landeswährungen umgewandelt unter der Bedingung, die dadurch zur Verfügung stehenden lokalen Mittel zweckgebunden zur Entwicklungs- und Umweltschutzfinanzierung einzusetzen. LDC erhalten Mittel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit seit langem ausschließlich als Zuschuss.

#### **Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit**

Die Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit ist für die ärmsten Entwicklungsländer wegen deren Ressourcenknappheit und ihres meist nicht gegebenen Zugangs zu internationalen Finanzmärkten eine äußerst wichtige Quelle der Entwicklungsfinanzierung. Sie wird aber auch für fortgeschrittenere Länder einschließlich der Schwellenländer weiterhin gebraucht, da dort ein Großteil der Armen dieser Welt lebt und die dort bestehenden Kapitalmarkt-

zugänge meist unzureichend (Ausschluss großer Regionen und Investitionsfelder wie Umwelt und soziale Infrastruktur), starken Schwankungen unterworfen und teilweise sehr teuer sind. Die Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit bleibt deshalb unverzichtbar. Potenziale zur weiteren Erhöhung der Effektivität und Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit müssen konsequent genutzt werden.

### **Private Quellen und nationale sowie internationale Finanzsysteme**

Während die internationale Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit in der zurückliegenden Dekade konstant auf dem Niveau zwischen jährlich 50 und 55 Milliarden US-Dollar lag, haben sich ausländische Direktinvestitionen von 20 Milliarden US-Dollar im Jahr 1990 auf 190 Milliarden US-Dollar im Jahre 1999 erhöht. Die großen Ströme gehen allerdings an den armen Ländern vorbei, weil die Risiken den privaten Investoren dort zu hoch sind. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, im Rahmen der WTO ein multilaterales Abkommen für Direktinvestitionen zu vereinbaren und dabei die besondere Stellung von Entwicklungsländern zu berücksichtigen. Damit soll ihre Teilhabe an den weltweiten langfristig motivierten Investitionsströmen erleichtert werden. Die Exportkreditversicherungen leisten indirekt einen wesentlichen Beitrag zur Erleichterung von Finanzierungen für Entwicklungsländer und damit auch zur Stärkung ihrer Wirtschaftskraft. Mittel der deutschen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit werden zunehmend mit solchen der Privatwirtschaft kombiniert, wobei sie als Katalysator wirken, weil sie Finanzierungen ermöglichen, die ohne sie nicht zustande kämen. Diese Kombination soll ausgebaut werden. Dies betrifft zum einen Kreditfinanzierungen und zum anderen Beteiligungsinstrumente, die gerade für kleine und mittlere Unternehmen hohe Bedeutung haben.

Die Finanz- und Bankkrisen in Asien, Russland und Lateinamerika in den Jahren 1997 bis 1999 haben dort zur Instabilität der Volkswirtschaften, zu Wachstumseinbrüchen und Zunahme der Armut geführt sowie die „Ansteckungsgefahr“ solcher Krisen für andere Länder und Regionen verdeutlicht. Die internationale Gemeinschaft hat seither erkannt, dass

eine größere Stabilität des internationalen Finanzsystems <sup>24</sup> eine wichtige Grundlage für dauerhaftes weltweites Wachstum und für die Armutsbekämpfung ist. Auf dem Kölner Wirtschaftsgipfel 1999 wurden wesentliche Impulse für eine Stärkung des internationalen Finanzsystems gegeben. Inzwischen unterstützen zahlreiche Entwicklungsländer Anstrengungen zur Verbesserung ihrer Finanzstabilität, u. a. durch die Stärkung des Finanzsektors, die Einführung geeigneter Wechselkurssysteme, ein verbessertes Schuldenmanagement und die Annahme international vereinbarter Kodices und Standards.

Das *Financial Stability Forum* (FSF) hat im Frühjahr 2000 erste Vorschläge zum besseren Management kurzfristiger Kapitalströme und zur Einführung internationaler Mindeststandards für leistungsfähige nationale Finanzsysteme vorgelegt. Die Bundesregierung unterstützt die verstärkte Zusammenarbeit von IWF und Weltbank bei der Stärkung des internationalen Finanzsystems. Sie tritt dafür ein, dass es bei Finanzkrisen auch künftig keine Garantie für umfassende Rettungspakete des IWF geben soll. Private Anleger sollen künftig stärker bei Maßnahmen zur Prävention von Finanzkrisen sowie an den Kosten ihrer Bewältigung beteiligt werden, z. B. durch die Aufnahme entsprechender Klauseln in Anleiheverträgen. In Krisenfällen können auch Maßnahmen von Entwicklungsländern geeignet sein, die den kurzfristigen Kapitalabfluss bzw. auch -zufluss einschränken.

Die Politik der Bundesregierung unterstützt die Stabilisierung des internationalen Finanzsystems auch, indem sie die nationalen Finanzsysteme in den Entwicklungsländern stärkt. Die Finanzsystementwicklung ist in vielen Entwicklungsländern in zweifacher Hinsicht ein wichtiger strategischer Ansatzbereich der Armutsbekämpfung. Durch den Aufbau von speziellen Finanzinstitutionen wie Mikrofinanzierungsbanken und die Förderung mitgliedertragener Spar- und Kreditgenossenschaften sowie ihrer Verbände werden zum einen Klein- und Kleinstunternehmen an das formelle Finanzsystem angebunden und wird damit ein breitenwirksamer Beitrag zur Verschiebung der „*financial frontier*“ nach unten geleistet. Zum anderen wird durch Verbesserungen der Bankenaufsicht, der Insolvenzgesetzgebung, des Rechtssystems und der Leis-

tungsfähigkeit auch der mittleren und größeren Banken das Finanzsystem als „Nervenzentrum“ einer Volkswirtschaft insgesamt gestärkt. Dies trägt zur makro-ökonomischen Stabilisierung sowie zur Dynamisierung des Wirtschaftswachstums und zur Armutsminderung bei.

### **Finanzsystementwicklung**

Stabile und leistungsfähige Finanzsysteme sind eine wichtige Grundlage für marktwirtschaftliche und vom Privatsektor getragene Entwicklungsprozesse. Sie ermöglichen die kontinuierliche Mobilisierung von Ressourcen und Ersparnissen sowie die Bereitstellung dieser Mittel an Investoren. Das erhöht wiederum die allgemeine Produktivität der Volkswirtschaft und ist damit eine Schlüsselgröße zur Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens. Ein leistungsfähiges Finanzsystem sichert auch benachteiligten Wirtschaftsteilnehmer/innen, z. B. kleinsten, kleineren und mittelgroßen Betriebe aus dem formellen und informellen Sektor, dauerhaften Zugang zu Finanzdienstleistungen (Kredit, Sparen, Zahlungsverkehr). Unter dieser Voraussetzung können ärmere Bevölkerungsschichten ihre unternehmerischen Initiativen entfalten, profitable Geschäftsideen realisieren, Arbeitsplätze und Einkommen sichern und schaffen und insgesamt besser an der gesellschaftlichen Entwicklung teilhaben.

Die EZ kann dazu beitragen, die Entwicklungsfunktion des Finanzsystems abzusichern und gleichzeitig die Zielgruppenorientierung zu gewährleisten. Hierzu werden die Finanzsektorprojekte in Reformkonzepte integriert, mit denen die Effizienz sowie die Regulierungs- und Überwachungsfunktion der gesamten Finanzinfrastruktur eines Landes verbessert wird. Armutsbekämpfung bedeutet in diesem Rahmen z. B. Einbindung neuer Kundengruppen, Entwicklung neuer Finanzprodukte und Aufbau spezialisierter Mikrofinanzinstitute. Die deutsche EZ kooperiert daher zunehmend mit risikobereiten, qualifizierten privaten Finanzdienstleistern bzw. Investorengruppen, die am Aufbau tragfähiger Beziehungen mit kleinen und kleinsten Wirtschaftsakteuren Interesse haben. Beispiele sind die ACLEDA-Bank in Kambodscha, die FEFAD-Bank in Albanien, Kreditgenossenschaften in Uruguay, die Financiera Calpia S.

A. in El Salvador und die Dorfkassen in Mali. Eine echte Entwicklungspartnerschaft ist durch Beteiligung der Commerzbank AG am Aufbau der Micro-Enterprise Bank im Kosovo gelungen.

### **Aktionen**

- Die Bundesregierung setzt sich ein für die zügige Umsetzung der HIPC-Entschuldungsinitiative, die die Möglichkeiten der ärmsten Länder zur Armutsbekämpfung aus eigener Kraft verbessert; ferner für die Entwicklung eines internationalen Überwachungsprozesses, der sicherstellen soll, dass Neuverschuldung in tragfähigen Größenordnungen bleibt. Sie fördert Maßnahmen zur Verbesserung der öffentlichen Finanz- und Haushaltspolitik und des Schuldenmanagements in den einzelnen Ländern.
- Die Bundesregierung setzt sich für Maßnahmen zur Stärkung der internationalen Finanzarchitektur mit dem Ziel ein, die Stabilität und Funktion der Finanzmärkte zu verbessern; dabei sollen die vom *Financial Stability Forum* (FSF) vorgeschlagenen Reformmaßnahmen beachtet und die Entwicklungsländer stärker beteiligt werden.
- Die Bundesregierung wird verstärkt die Finanzsysteme in Entwicklungsländern unterstützen, die einerseits zur Vermeidung globaler und regionaler Finanzkrisen und andererseits in den Partnerländern zur Privatwirtschaftsentwicklung und zur Entfaltung des unternehmerischen Potenzials der armen Bevölkerung beitragen.
- Die Bundesregierung wird in der Zusammenarbeit mit Ländern, die besondere Anstrengungen zur Armutsminderung unternehmen (wie Bolivien, Mosambik, Vietnam und Jemen) verstärkt Mittel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit für diesen Zweck einsetzen. Sie erprobt dabei neue Wege der Zusammenarbeit, die die Eigenverantwortung des Landes stärken. Beispiele dafür sind die Dezentralisierung der Entscheidungen, die Flexibilisierung der Instrumente, neue Formen des Politikdialogs und der Beratung sowie die Mitfinanzierung sektorweiter Programman-

sätze und die Verlagerung des Einsatzes der Mittel und ihres Verwendungsnachweises auf den Partner, wenn die Voraussetzungen es erlauben.

- Die Bundesregierung hält daran fest, mit dem Anteil der Entwicklungszusammenarbeit am Bruttosozialprodukt dem international vereinbarten 0,7-Prozent-Ziel näher zu kommen. Dies erfolgt im Einklang mit den Konsolidierungsmaßnahmen im Rahmen des Zukunftsprogramms der Bundesregierung.
- Die Bundesregierung befürwortet Sonderhilfen der Weltbank und des IWF für Länder, deren Armutsbekämpfungsstrategien aufgrund extern ausgelöster Schocks, etwa durch hohe Ölpreise oder starken Verfall von Exporterlösen, gefährdet sind.
- Die Bundesregierung ist bestrebt, ihre Möglichkeiten durch Mischfinanzierung, Verbundfinanzierung und künftig auch durch Zinsverbilligungen auszubauen und zusätzliche Kapitalmarktmittel für die finanzielle Zusammenarbeit mit jenen Ländern zu mobilisieren, die über geeignete Rahmenbedingungen verfügen.
- Die Bundesregierung wird bei der Vergabe von Garantien/Bürgschaften für Exporte und Direktinvestitionen auch entwicklungspolitische Aspekte berücksichtigen.
- Die Bundesregierung setzt sich entsprechend der Aufforderung des G7-Finanzministertreffen im Juli 2000 in Okinawa im Rahmen der OECD mit Nachdruck dafür ein, dass sich alle staatlichen Exportkreditagenturen verpflichten, keine Finanzierungen für unproduktive Ausgaben (z. B. Rüstungsgüter) in HIPC-Ländern und anderen Ländern mit niedrigem Einkommen zu gewähren oder zu unterstützen. Die Arbeiten der OECD sollen so rasch wie möglich zum Abschluss gebracht werden.
- Die Bundesregierung setzt sich für einen gemeinschaftlich von den Mitgliedsstaaten getragenen Beschluss im DAC gemäß dem G8-Kommunique von Okinawa ein, um die Lieferbindung in der Finanziellen Zusammenarbeit mit LDC zu beenden.

### **Jemen: Die Eigenständigkeit armer Bevölkerungsgruppen stärken**

Das Beispiel Jemen zeigt, dass Armutsbekämpfung erfolgreich ist, wenn die Regierung zusammen mit Vertreterinnen und Vertreter der Gesellschaft eine armutsmindernde Reformpolitik will und arme Bevölkerungsgruppen als aktive Partner akzeptiert. Arme halten den Schlüssel zur Bekämpfung ihrer Armut in der Hand, wenn die Rahmenbedingungen ihnen Chancen eröffnen. Die bilaterale deutsche Zusammenarbeit hat hierfür in langjähriger Arbeit Voraussetzungen in den gemeinsamen Schwerpunktbereichen Bildung, Gesundheit und Familienplanung sowie Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung geschaffen. In einem offenen Dialog und in Planungsprozessen vor Ort mit allen Beteiligten wird ein Programm zur Stärkung der Eigenständigkeit von armen Bevölkerungsgruppen aufgebaut. Arme sollen in ihren Mitsprache- und Bürgerrechten gestärkt werden. Die bilaterale deutsche Zusammenarbeit konzentriert sich dabei zum einen auf die Beratung der jemenitischen Regierung, zum anderen auf die Stärkung von Selbsthilfegruppen (z. B. von Elterngruppen in Fragen der Grundbildung). Mit der Erarbeitung des *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) stellt die jemenitische Regierung den eingeleiteten Prozess auf eine breite Basis, um institutionelle und administrative Schwächen zu überwinden.

## Praxis der deutschen Entwicklungspolitischen Zusammenarbeit in der Förderung des Finanzsektors

(Komparative Vorteile; praktische Beispiele)

### 1. Komparative Vorteile

Der Finanzsektor in Deutschland ist durch eine beachtliche Institutionenvielfalt geprägt. Die Deutsche Bundesbank verfügt über großes internationales Ansehen. Das historisch gewachsene deutsche Bankensystem mit seinen diversifizierten Eigentumsformen befindet sich in einem Strukturwandel und bietet gerade für Entwicklungsländer einen erheblichen Fundus an Wissen und Erfahrungen, der im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit fruchtbar gemacht werden kann. Vor diesem Hintergrund entwickelt die deutsche EZ im Finanzsektor ein eigenes Profil, das in die Zusammenarbeit mit Partnern besondere Vorteile einbringen kann.

Die Durchführungsorganisation **KfW** hat als Finanzinstitution einen **guten Zugang zu Banken und anderen Finanzinstitutionen in Entwicklungsländern**. Sowohl bei der Implementierung von Vorhaben als auch beim Austausch von Erfahrungen und best practices arbeitet die KfW-Gruppe (KfW-Bankengruppe und DEG) eng mit multilateralen Institutionen wie der Weltbank-Gruppe, CGAP (*Consultative Group to Assist the Poor*), der EBRD und weiteren regionalen Entwicklungsbanken zusammen.

Die **KfW-Gruppe übernimmt** in der Finanzsystemförderung in bestimmtem Umfang **auch eigene Risiken, z. B. bei Beteiligungen oder Förderkrediten**. Auf diese Weise kann das Engagement privater Investoren im Finanzsektor besonders gefördert oder sogar erst ermöglicht werden. Diese **Katalysatorfunktion** ermöglichte die Neugründung spezialisierter Mikrobanken in Osteuropa und im Kaukasus, an denen in einigen Fällen auch private Investoren beteiligt sind.

Das vergleichsweise hohe **Innovationspotential in der Finanzsektorförderung** geht vor allem auf die **Nutzung von Synergieeff-**

**ekten** zwischen der FZ und anderen Geschäftssparten der KfW-Bankengruppe zurück. So können die im Inlandsgeschäft entwickelten Finanzprodukte wie Wohnungsbaufinanzierung, Umweltfinanzierung, Kommunalfinanzierung und Verbriefung auf Anwendungen im FZ-Bereich angepasst werden.

Über die KfW-Gruppe (KfW-Bankengruppe und DEG) bietet die **deutsche EZ somit ein breit angelegtes Angebot an Förderinstrumenten an**. Dieses umfasst Finanzierungsinstrumente wie z. B. die Beteiligungs- und die mezzanine Finanzierung, Kreditgarantiefonds, Refinanzierungsgarantien und Lokalwährungsfinanzierungen. Mit Mikrokrediten, Umweltfinanzierungen, Wohnraumfinanzierung, Einlagensicherungsmechanismen und der Entwicklung des Zahlungsverkehrs wird der Zugang vor allem von armen Haushalten, von Klein- und Kleinstunternehmen sowie von Kommunen zu angepassten Finanzdienstleistungen verbessert. Hierzu sind die Finanzierungsinstrumente in der Regel mit umfangreichen Beratungs- und Ausbildungsmaßnahmen zu flankieren.

Die KfW-Bankengruppe hat ein AAA-Rating. Auch deshalb kann sie flexibel auf Finanzierungsnachfragen reagieren. Mit den auf den Kapitalmärkten aufbrachten Marktmitteln können **die EZ-Fördermittel ergänzt und in vielen Fällen multipliziert** werden (Förderkredite, Misch- und Verbundfinanzierungen, Beteiligungen im Eigenrisiko der KfW-Gruppe).

Die deutsche EZ unterstützt über die KfW-Gruppe eine Vielzahl unterschiedlichster Finanzinstitutionen durch angepasste Förderstrategien und Finanzprodukte. Das institutionelle Spektrum ist weit und reicht von der Finanz-NRO und der Mikrobank über die Geschäftsbank bis zu verschiedenen institutionalisierten Fonds.

Über die **GTZ** werden Beiträge zur Entwicklung organisatorischer Fähigkeiten von Menschen und Institutionen in den Partnerländern geleistet, ebenso wie Beiträge zur Schaffung entwicklungsfreundlicher Rahmenbedingungen. Dabei stehen eine langfristige Perspektive, **ownership** und **partnership** im Mittelpunkt des Handelns.

Die Verknüpfung von Beratungsleistungen bei Finanzinstitutionen, Dienstleistungseinrichtungen sowie Einrichtungen mit hoheitlichen Aufgaben im Finanzsektor ermöglicht eine **integrierte Strategieberatung** und stellt somit einen deutlichen Mehrwert gegenüber der isolierten Beratung von Einzelinstitutionen dar. Der **systemische Ansatz** ermöglicht es, für den Beratungserfolg auf Institutionenebene notwendige, komplementäre Beratungsleistungen dort anzubieten, wo aufgrund von ungünstigen Rahmenbedingungen die Beratung einzelner Finanzinstitutionen weitgehend wirkungslos bliebe und es dadurch zu einer Fehlallokation von Gebermitteln kommen würde.

Über die GTZ arbeitet die deutsche EZ mit politikberatenden multilateralen Institutionen im Bereich Finanzsystementwicklung zusammen. Austausch von best practices findet in Foren wie der „**Consultative Group to assist the Poor**“ (CGAP) und verschiedenen „**Donor Committees**“ statt. Die GTZ ist hierbei nicht nur Anbieterin von Beratungsleistungen, sondern ist auch zusammen mit anderen wichtigen Fachorganisationen beratend an der **Erarbeitung weltweiter Standards der Finanzsystementwicklung** beteiligt.

Der **Deutsche Entwicklungsdienst (DED)** arbeitet vorwiegend im Bereich der Mikrofinanzierung mit. Das Engagement in Mikrofinanzprogrammen bietet sehr gute Möglichkeiten, Beiträge zur Armutsbekämpfung zu leisten und dabei insbesondere zur wirtschaftlichen und sozialen Stärkung von Frauen beizutragen. Dabei geht es nicht um isolierte Einzelmaßnahmen, sondern um ein abgestimmtes Vorgehen mit anderen Akteuren der EZ.

Auf der Angebotsseite erfolgt die Förderung von existierenden Mikrofinanzorganisationen (*up-grading institutional strengthening*) sowie die Unterstützung der Verbreitung erfolgreicher Mikrofinanzierungsansätze (*replication*). Auf der

Nachfrage- bzw. Kundenseite steht die Aus- und Fortbildung von Zielgruppen (Selbsthilfeinitiativen und z. B. Kleinunternehmer) unter Einbeziehung und Stärkung einheimischer Organisationen (NRO), das Hinführen der Zielgruppen zur Mobilisierung eigener Ressourcen (Sparfaktor), zu einem verbesserten Organisationsniveau und letztlich zur Verbindung mit dezentralen Finanzdienstleistern (*linkage-Modell*) im Vordergrund.

Bewährt hat sich auch die **Einbeziehung des Genossenschafts- und Raiffeisenverbands (DGRV) und der Sparkassenstiftung für internationale Kooperation** in ausgewählte deutsche Förderangebote. Die Genossenschaftsbanken und Sparkassen wurden in Deutschland als Instrument zur Bekämpfung der Armut und zur regionalen Entwicklung gegründet. Ihre über 200-jährige Geschichte zeigt, dass sich lokale Tätigkeit, soziale Verantwortung und Profitabilität nicht ausschließen müssen. Die Verbindung bankfachlicher Professionalität (im Wettbewerb) mit der Erfüllung einer sozialen Aufgabe war und ist Bestandteil der Zielfunktion der Genossenschaften und Sparkassen in Deutschland. Mit ihrer Konzentration auf die Kundengruppe private Bevölkerung, KMU und Existenzgründer tragen sie heute wesentlich zum Angebot von Basisfinanzdienstleistungen in der Fläche bei.

Voraussetzung für die erfolgreiche Arbeit dezentral organisierter Finanzinstitute ist ihre effiziente Vernetzung mit regionalen und nationalen Verbänden, Schulungseinrichtungen, Dienstleistungsunternehmen etc., wie sie in Deutschland bei den Genossenschaften und Sparkassen langjährige Praxis ist.

Obwohl die Ausgangsbedingungen in Entwicklungs- und Transformationsländern sehr unterschiedlich sind, lassen sich doch Kernelemente des Genossenschafts- und Sparkasengedankens erfolgreich transferieren. Hierzu gehören u. a. die Optimierung von flächendeckenden Filialnetzen, dezentralisierte und damit schnelle Entscheidungswege sowie Risikominimierung durch umfassende Kenntnis der regionalen Märkte und Kundennähe.

Die deutsche EZ kann somit - gerade auch in Kombination ihrer durchführenden Organisationen - eine „**Förderung aus einer Hand**“

anbieten, die jeweils den konkreten Bedürfnissen des Partnerlandes, des Finanzsystems und des zu fördernden Projektträgers angepasst werden.

2. Praktische Beispiele der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in der Finanzsystementwicklung

## 2.1 Beispiel aus der Finanziellen Zusammenarbeit

Die folgende Übersicht verdeutlicht die FZ-Förderansätze sowie die eingesetzten Instrumente am Beispiel der Komponenten des FZ-Engagements im Finanzsektor in Bosnien und Herzegowina (BuH):

<b>Ebene von Zentralbank und Finanzaufsicht</b>		
<b>Vorhaben</b>	<b>Förderansatz</b>	<b>EZ-Instrument</b>
Aufbau der <i>Federal Deposit Agency</i> , BuH	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beratung und Konzipierung eines Einlagensicherungssystems für Bosnien und Herzegowina (BuH),</li> <li>• Finanzierung des für den Aufbau notwendigen anfänglichen Kapitalstocks.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FZ-Darlehen,</li> <li>• Beratungs- und Trainingsmaßnahmen,</li> <li>• Politikdialog mit Zentralbank und Finanzaufsicht.</li> </ul>
Zentralbank	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politikdialog.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politikdialog bei der Einführung bzw. Anpassung der aufsichtsrechtlichen Grundlagen für Regulierung und Aufsicht von MFI.</li> </ul>
<b>Ebene der Institutionen und Mittler</b>		
<b>Vorhaben</b>	<b>Förderansatz</b>	<b>EZ-Instrumente</b>
Gründung der Micro Enterprise Bank (heute: ProCredit Bank), Bosnien und Herzegowina	<ul style="list-style-type: none"> <li>• „<i>Greenfield</i>“-Ansatz: Neugründung einer spezialisierten Bank, die KKMU sowie ländlichen und städtischen Haushalten ein adäquates Angebot an Einlagen, Mikro- und Wohnungsbaukrediten und Zahlungsverkehrsdienstleistungen bietet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Treuhandbeteiligung,</li> <li>• FZ-Darlehen,</li> <li>• Personelle Unterstützungsmaßnahmen.</li> </ul>

Europäischer Fonds für Bosnien und Herzegowina (EFBH)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufbau eines regionalen Fonds zur Anbindung lokaler MFI und Banken an den internationalen Kapitalmarkt,</li> <li>• Aus dem Fonds Finanzierung des KKMU-Kreditgeschäfts und des Aufbaus des Wohnungsbaukreditgeschäfts in lokalen Banken,</li> <li>• Durch den Fonds Stellung von Garantien für die Refinanzierung der lokalen Banken am internationalen Kapitalmarkt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FZ-Darlehen und Zuschüsse,</li> <li>• Darlehen und Zuschüsse der EU und weiterer bilateraler Geber.</li> </ul>
Kreditgarantiefonds für lokale Banken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantie der Refinanzierung lokaler Banken und MFI, um deren Zugang zum internationalen Kapitalmarkt zu ermöglichen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FZ-Darlehen bzw. Zuschuss.</li> </ul>

Als bisherige Ergebnisse des FZ-Engagements in BuH sind festzuhalten:

- Durch den Aufbau eines nationalen **Einlagensicherungssystems** konnte das Vertrauen der Bevölkerung von BuH in den Bankensektor wieder gewonnen und gestärkt werden.
- Die von der FZ zusammen mit anderen bi- und multilateralen Gebern gegründete **Micro Enterprise Bank (MEB, heute: ProCredit Bank)** entwickelt sich seit ihrer Gründung Ende der 90er Jahre sehr erfolgreich. Inzwischen bietet Sie mehr als 15.000 Kunden Einlagen, Zahlungsverkehrsdienstleistungen und Kredite an und hat sich damit zu einem führenden Anbieter von Mikrofinanzdienstleistungen in BuH entwickelt. Die ProCredit Bank ist trotz ihres noch geringen Alters bereits nachhaltig und profitabel. Die Qualität des Kreditportfolios ist gut, ein Anzeichen für eine adäquate Kredittechnologie und für erfolgreiche Ausbildungsmaßnahmen im Kreditbereich.

- Mit dem **von der KfW-Bankengruppe verwalteten Europäischen Fonds für Bosnien und Herzegowina (EFBH), der aus Mitteln des BMZ, der EU sowie weiterer Geber finanziert wird**, konnte eine größere Anzahl von aufgrund von Qualitätskriterien ausgewählten lokalen **Finanzinstitutionen** nachhaltig gestärkt werden. Infolge der Förderung konnten sie Ihr Angebot an Finanzdienstleistungen verbreitern (Einführung von KKMU-Krediten und Wohnungsbaukrediten). Die gesetzten Standards für den Zugang von Banken zu Refinanzierung und zu einer aus dem EFBH finanzierten Beratung haben in BuH positive Demonstrationseffekte für andere Finanzinstitute ausgelöst.
- Durch den **Kreditgarantiefonds (KGF)** für Banken haben geeignete bosnische Banken Zugang zum internationalen Kapitalmarkt erhalten und konnten so ihre Refinanzierungsmöglichkeiten nachhaltig verbessern.

2.2 Beispiel aus der Technischen Zusammenarbeit

2.2.1 GTZ

Das TZ-Vorhaben *Promotion of Small Financial Institutions (ProFi) in Indonesien*

hat als Zielsetzung, Klein(st)sparer/innen und Klein(st)kreditnehmer/innen einen verbesserten und dauerhaften Zugang zu Finanzdienstleistungen zu ermöglichen. Es verfolgt mit seinen vier Komponenten einen systemischen Förderansatz, der in der folgenden Übersicht dargestellt wird:

Ebene von Zentralbank und Finanzaufsicht		
Komponente	Förderansatz	EZ-Instrument
Finanzministerium	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beratung bei der Entwicklung einer nationalen Strategie der Mikrofinanzierung,</li> <li>• Beratung bei der Revision und Verabschiedung eines speziellen Mikrofinanzgesetzes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politikdialog,</li> <li>• Beratung durch Langzeitfachkräfte,</li> <li>• Fachkonferenzen,</li> <li>• Vermittlung internationaler <i>best practices</i>.</li> </ul>
Zentralbank	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Technische Unterstützung bei der Einrichtung eines Einlagensicherungssystems für BPR (Sekundärbanken),</li> <li>• Unterstützung bei der Einführung einer risikobasierten Überwachung der BPR,</li> <li>• Verbesserung des Berichtswesens von LPDs (Dorfbanken auf Bali).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politikdialog,</li> <li>• Beratung durch Langzeitfachkräfte,</li> <li>• Fachkonferenzen,</li> <li>• Vermittlung internationaler <i>best practices</i>.</li> </ul>
Ebene der Institutionen und Mittler		
Komponente	Förderansatz	EZ-Instrumente
Zertifizierte Trainingssysteme	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direkte Unterstützung des BPR Verbandes in Ost-Java bei der Entwicklung von Trainingsmaterialien und Beratungsleistungen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beratung durch Langzeitfachkräfte,</li> <li>• Vermittlung internationaler <i>best practices</i> und Fachwissen,</li> <li>• Bereitstellung von Sachmitteln.</li> </ul>
Förderung von Nichtbank-Finanzinstitutionen in ärmeren Regionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beratung bei der Konsolidierung von MFIs in den Provinzen NTB/NTT.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politikdialog,</li> <li>• Beratung durch Langzeitfachkräfte,</li> <li>• Kooperation mit anderen Gebern (Weltbank).</li> </ul>

Als bisherige Ergebnisse des Vorhabens sind festzuhalten:

- Ein Entwurf für ein Mikrofinanzgesetz wurde entwickelt und liegt der indonesischen Regierung zur Zustimmung vor.
- Ein Vorschlag für die Einrichtung eines Einlagensicherungssystems für BPRs liegt der Bank Indonesia zur Zustimmung vor.
- Neue Bestimmungen z. B. zur Kapitaladäquanz, zur Portfolioqualität und zur Be-

richtspflicht von BPRs wurden erarbeitet und in Kraft gesetzt.

- Eine neue LPD Verordnung in Bali wurde vom Provinzparlament verabschiedet.
- Mit der Einrichtung einer *National Task Force* wurden erste Voraussetzungen für ein nationales Zertifizierungssystem geschaffen.
- Umfassende Trainingsmaterialien für MFIs wurden erarbeitet.

### 2.2.2 DGRV und Sparkassenstiftung

<b>Ebene der Institutionen und Mittler</b>		
<b>Komponente</b>	<b>Förderansatz</b>	<b>EZ-Instrument</b>
<b>DGRV</b>		
Förderung eines genossenschaftlichen Systems, Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Systemansatz Förderung von unterschiedlichen Einheiten des kreditgenossenschaftlichen Systems: Prüfung, Ausbildung, Beratung, Apexbank, EDV-System.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beratung auf verschiedenen Ebenen (einschließlich Rahmenbedingungen, Bankenaufsicht) und Training.</li> </ul>
Aufbau eines kreditgenossenschaftlichen Systems, speziell Mikrofinanzen, Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Systemansatz Einführung neuer Kredittechnologien und Sparprodukte.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beratung und Training.</li> </ul>
Restrukturierung des genossenschaftlichen Systems, Bolivien	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Systemansatz Förderung von unterschiedlichen Einheiten des kreditgenossenschaftlichen Systems: Prüfung, Ausbildung, Beratung, Apexbank, EDV-System.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beratung auf verschiedenen Ebenen (einschließlich Rahmenbedingungen, Bankenaufsicht) und Training.</li> </ul>
<b>Sparkassenstiftung</b>		
Beratung von Verbänden in Mexiko	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stärkung des mexikanischen Sparkassensektors durch Aufbau von Verbänden, die Aufsichtsfunktionen über die Sparkassen ausüben.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beratungs- und Trainingsmaßnahmen.</li> </ul>
Partnerschaftsprojekt mit der Bulgarischen Sparkasse DSK	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stärkung einer flächendeckend vertretenen Bank in zentralen Bereichen wie Organisation, Personal und Kredit.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beratungs- und Trainingsmaßnahmen.</li> </ul>
Partnerschaftsprojekt mit der ugandischen Postsparkasse Postbank Uganda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterstützung des Prozesses der Verselbständigung und institutionelle Stärkung der Postsparkasse.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beratungs- und Trainingsmaßnahmen.</li> </ul>

### 2.3 Beispiel aus dem Bereich des Deutschen Entwicklungsdienstes (DED)

Ebene der Institutionen und Mittler		
Komponente	Förderansatz	EZ-Instrument
<b>DED</b>		
Aufbau einer Sparkasse für Unternehmer und Handwerker in Togo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Unterstützung des Managements.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beratung durch Langzeitfachkraft (Entwicklungshelfer),</li> <li>Finanzierung einer einheimischen Fachkraft sowie von Fortbildungen.</li> </ul>

### 2.4 Beispiel für die FZ/TZ-Kooperation

In Uganda kooperieren FZ und TZ beispielhaft bei der **Entwicklung des ugandischen Finanzsystems**. Die deutsche EZ unterstützt dabei das Partnerland bei der konsequenten Umsetzung eines systemischen Entwicklungsansatzes. Sie unterstützt das Land auf mehreren Ebenen in enger Abstimmung mit anderen Gebern. Die EZ-Vorhaben sind aus einer fundierten Schwachstellenanalyse des ugandischen Finanzsektors, einschließlich der makroökonomischen Rahmenbedingungen und des wirtschaftspolitischen Umfelds, abgeleitet und in eine konsistente Sektorstrategie (EZ-Schwerpunkt-Strategiepapier) eingebettet. Die Beiträge der deutschen EZ werden in einem Programmansatz gebündelt, der die Instrumente der verschiedenen EZ Organisationen (GTZ, CIM, KfW, DEG, Sparkassenstiftung) miteinander kombiniert.

Die Entwicklung des Finanzsektors kann dabei über die Erhöhung der Quantität und Qualität von Finanzdienstleistungen sowie durch einen verbesserten und nachhaltigen Zugang benachteiligter Bevölkerungsschichten zu Finanzdienstleistungen einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung des ugandischen Plans zur Armutsbeseitigung liefern (Oberziel). Zielgruppen der deutschen EZ sind private Haushalte, KMU und Kleinunternehmen im städtischen und ländlichen Raum.

Die deutsche EZ verfolgt in Uganda zwei strategische Ansatzpunkte bei der Finanzsystementwicklung:

- Verbesserung der finanziellen Tiefe des ugandischen Finanzsystems durch
  - die Verbesserung der (materiellen) Infrastruktur im Finanzsektor (u. a. Zahlungsverkehrssystem) und die Entwicklung entsprechender Vertriebswege (Ausweitung des Filialnetzes);
  - die Unterstützung von ugandischen Finanzintermediären durch Refinanzierungslinien/Förderung des Aufbaus eines Apex-Mechanismus und *Capacity Building*-Maßnahmen, v. a. im Bereich der Mikrofinanzierung und KMU-Finanzierung.
- Verbesserung der Qualität der Finanzdienstleistungen durch
  - die Verbesserung der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen insbesondere für die Regulierung von Mikrofinanzinstitutionen und einen funktionsfähigen Kapitalmarkt;
  - *Capacity-Building* für Entscheidungsträger im Finanzsektor (Zentralbank, Verbände, Börse, Kapitalmarktaufsicht, Management einzelner Finanzinstitutionen);
  - Schaffung bzw. Weiterentwicklung angepasster Finanzdienstleistungen (*Leasing* Mikrokredite, Sparprodukte, Zahlungsverkehr, Agrarkredit, Risikokapital);

- die verbesserte Integration des ugandischen Finanzsektors in die ostafrikanische Region, speziell im Bereich der Harmonisierung von Regelwerken, Instrumenten und Verfahren (speziell im Bereich der Zahlungsverkehrssysteme) sowie der Integration/Kooperation der Postsparkassen in einem regionalen Sparkassenverband.

Die Umsetzung der Strategie erfolgt langfristig und ist in aufeinander aufbauende Teilphasen gestaffelt. Die Umsetzung der Strategie erfolgt in enger Abstimmung bzw. Kooperation mit anderen bi- und multilateralen Gebern (insbesondere DFID, SIDA, USAID, IWF).

Im einzelnen werden innerhalb des Programmansatzes die folgenden EZ-Instrumente eingesetzt:

- Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen, z. B. Etablierung eines funktionsfähigen Zahlungsverkehrsystems (TZ und FZ);
- Trägerförderung und Politikberatung zur Unterstützung laufender Reformprozesse (TZ und CIM);

- Trainings- und Dialogmaßnahmen zur Entwicklung der „*human resources*“ (GTZ/TZ und DSE/InWEnt);
- Kofinanzierung des PRSC (FZ);
- Refinanzierung ugandischer Finanzinstitutionen bei der Einführung neuer Finanzprodukte (FZ);
- Bereitstellung von Garantielinien für innovative Produkte und/oder Institutionen (FZ);
- Partnerschaftsprojekte zwischen der deutschen Wirtschaft (speziell Sparkassen und Kammern) und ugandischen Finanzinstitutionen sowie PPP-Ansätze.

Die folgende Übersicht zeigt die Ansatzpunkte und Interventionen der EZ auf den verschiedenen Ebenen der Finanzsystementwicklung und verdeutlicht die Verzahnung von FZ- und TZ-Instrumenten.

	FZ	TZ
<b>Ebene von Zentralbank und Finanzaufsicht</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zahlungsverkehr (elektronisches <i>Clearing</i>),</li> <li>• PRSC-Kofinanzierung.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beratung im Bereich Bankenaufsicht,</li> <li>• Regulierung und Überwachung von MFI,</li> <li>• Stärkung der Zentralbank bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Bereich des Zahlungsverkehrs.</li> </ul>
<b>Ebene der Mittler und Institutionen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung von Mikrobanken (Transformation zur Lizenzierung/Kommerzialisierung),</li> <li>• Verbreiterung der Produktpalette durch Leasing und andere innovative Finanzprodukte.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung von Verbänden und Trainingseinrichtungen,</li> <li>• Transformation der MFIs in lizenzierte Finanzinstitutionen.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Refinanzierung von MFIs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung der Postbank Uganda.</li> </ul>

Der umfassende Programmansatz ermöglicht eine effiziente und konsistente Steuerung von

fachlichen Komponenten und Kompetenzen unter einer übergeordneten Zielvorgabe.

## Vertiefende Aspekte der Finanzsektorförderung

(Besicherungsproblematik; Privatsektorbeteiligung; *Financial Sector Assessment Program*)

### 1. Die Besicherungsproblematik im Kreditwesen

Die formellen Kreditmärkte in Entwicklungsländern sind für kleine Gewerbetreibende und Haushalte mit niedrigem Einkommen aufgrund fehlender Sicherheiten so gut wie nicht zugänglich. In der Konsequenz können Investitionen nicht getätigt werden oder die nötigen Mittel müssen über den informellen Kreditmarkt (z. B. Geldverleiher) zu ungünstigen Konditionen beschafft werden.

Erhebliche Aufmerksamkeit in der entwicklungspolitischen Diskussion erregte Hernando de Soto mit seiner These, dass mit der Etablierung eines Systems formeller Eigentumsrechte für Kleingewerbetreibende Kreditsicherheiten generiert und formelle Kredite ermöglicht werden, die zu erheblichen Produktivitäts- und Einkommenssteigerungen bei den Armen führen könnten. Milliarden an „totem“ Kapital könnten für die Besicherung formeller Kredite mobilisiert werden, wenn das bislang informelle Vermögen der Armen mit formellen Rechtstiteln ausgestattet würde.<sup>19</sup>

De Soto trifft mit seiner Argumentation eine Schwachstelle des Finanzsystems in vielen Entwicklungsländern, insbesondere auch in den Transformationsländern, wo Eigentumsverhältnisse entweder ungeklärt oder rechtlich nicht gesichert sind. Wichtig ist die Möglichkeit zur Nutzung von Vermögen (meist Grundstücke und Gebäude) als Kreditsicherheit aber vor allem für **formelle KMU**, die längerfristige Investitionskredite benötigen. Der Kreditzugang für diese Unternehmen hängt entscheidend davon ab, dass Vermögenstitel besichert werden können und - was häufig unterschätzt wird - dass die Banken ihren Rückzahlungsanspruch gegenüber säumigen Schuldnern auf dem Rechtsweg tatsächlich

auch durchsetzen und die Sicherheit verwerten können. Die Entwicklungszusammenarbeit kann hierzu durch die Unterstützung beim Aufbau von Rechtssystemen, aber auch bei der **Errichtung eines funktionsfähigen Katerwesens**, wichtige Beiträge leisten.

Für formelle KMU gibt es darüber hinaus Möglichkeiten, mangelnde Kreditsicherheiten und zu geringes Eigenkapital durch die Nutzung von **innovativen Besicherungs- und Finanzierungsinstrumenten** zu kompensieren. Hierzu zählen:

- **Kreditgarantiefazilitäten:** Die Einrichtung von Garantiefonds zur Übernahme von Kreditbürgschaften kann unter bestimmten Rahmenbedingungen unter der Voraussetzung anreizkompatibler und professioneller Ausgestaltung des Kreditgarantiemechanismus (u. a. Übernahme des *First Loss* durch die Kredit gebende Finanzinstitution) beim Fehlen sonstiger Sicherheiten die Kreditrisiken für Banken bei der Gewährung von Darlehen an KMU und Kleinkreditnehmer senken und so den Zugang von KMU zu Krediten verbessern.
- **Leasing:** Leasinggüter verbleiben bei bestimmten Leasingkontrakten im Eigentum des Leasinggebers, was sich risikominimierend auswirkt und die Finanzierung begünstigt. Leasinggüter sind gleichzeitig Investitionsgüter für den Unternehmer und Sicherheiten für den Kapitalgeber.
- **Beteiligungskapital:** Beim Beteiligungskapital partizipiert der Kapitalgeber nach Prüfung des Unternehmenskonzeptes mit seiner Einlage am Risiko aber auch an möglichen Gewinnsteigerungen der Investition. Es müssen keine Sicherheiten gegeben werden. Aufgrund der mangelnden Besicherung seiner Einlage werden dem Kapitalgeber Kontroll- und Mitspracherechte eingeräumt.

<sup>19</sup> Hernando de Soto, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, London 2000.

Für eher **informelle KMU** und Kleinunternehmen stehen eine ganze Reihe von Alternativen zur klassischen dinglichen Besicherung zur Verfügung:

- Von **Mikrofinanzinstitutionen** werden Kredite in der Regel ohne dingliche Sicherheit auf Grundlage der Kapitalkraft des Kreditnehmers zur Rückzahlung des Kredits festgesetzt. Verbreitet ist die allmähliche Steigerung des Kreditbetrags (*character loans*, Bewährungsprinzip): In einem ersten Kreditzyklus wird mit einem geringen Kreditbetrag die Kreditwürdigkeit und Zuverlässigkeit des Kreditnehmers festgestellt; im nächsten Kreditzyklus kann bei positiver Beurteilung des Kreditnehmers ein höheres Darlehen gewährt werden.
- **Rotierende Spar- und Kreditringe** (*rotating saving and credit associations*, ROSCAs): Mitglieder von Rotierenden Spar- und Kreditringen geben regelmäßige Beiträge in einen Fonds, der ganz oder teilweise jedem Mitglied in einer festgelegten Reihenfolge ausgezahlt wird. Sie kommen ohne dingliche Sicherheiten aus.
- **Gruppenkredite** (*group lending*): Hierbei handelt es sich um Solidaritätsgruppen, innerhalb derer die Kreditvergabe durch einen externen Kreditgeber gesamtschuldnerisch geregelt wird. Rückzahlungen werden nicht individuell sondern durch die gesamte Gruppe vorgenommen. Hierdurch entsteht ein sozialer Druck, den man als *social collateral* bezeichnen kann. Es werden nur geringe administrative Kosten verursacht; die Kredite stammen häufig aus dem semiformalen oder dem formalen Finanzsektor.
- **Spar- und Kreditgenossenschaften:** Spar- und Kreditgenossenschaften sind Selbsthilfeorganisationen ihrer Mitglieder. Jedes Mitglied ist verpflichtet, einen oder mehrere Geschäftsanteile einzuzahlen. Jedes Mitglied hat eine Stimme. Die Basis für das Kreditgeschäft ist die Mobilisierung von - auch kleinsten - Spareinlagen. Als Sicherheiten gelten persönliche und/oder dingliche Sicherheiten, vor allem aber der Bezug zu der Gruppe. In der Realität gibt es verschiedene Ausprägungen: von

einfachen Spar- und Kreditkassen bis zu genossenschaftlichen Universalbanken und Verbundsystemen.

- **Warehouse receipts.** Mit dem Instrument der *warehouse receipts* können eingelagerte agrarische Vorratsgüter als Sicherheit genutzt werden. Dabei erhält der Produzent bei der Einlagerung seiner Güter einen Beleg, mittels dessen er einen Kredit beantragen kann. Mit Ende der Kreditlaufzeit werden die eingelagerten Waren weiterverkauft. Innerhalb eines leistungsfähigen und Transaktionskosten minimierenden rechtlichen und institutionellen Rahmens können so Kredite mobilisiert, Marktpreise geglättet und die Nahrungsmittelsicherheit verbessert werden.

Grundsätzlich gilt also für informelle und Kleinunternehmen, die in der Regel auch nur kleine Kreditvolumina nachfragen, bei denen also eine Prüfung und Bewertung dinglicher Sicherheiten zu unverhältnismäßig hohen Transaktionskosten führen würde, dass neben einer angepassten Kreditprüfung, die auf die künftigen Ertragsaussichten (Kreditfähigkeit) und die persönliche Kenntnis des Kreditantragstellers (Kreditwürdigkeit) abstellt, zumeist auf nicht-traditionelle Sicherheiten (Haushaltsgegenstände, Einrichtungsgüter, Handelsware, Vieh, Schmuck) oder alternative Sicherungsmechanismen (Bewährungsprinzip, vorgelagerte Sparbeziehung, soziale Kontrolle, Gruppenhaftung) zurückgegriffen werden kann.

## 2. *Public Private Partnership* (PPP) - Ansätze in der Finanzsektorförderung

*Public Private Partnership* (PPP) in der Entwicklungszusammenarbeit bezeichnet das Zusammenwirken von Staat und der privaten Wirtschaft bei Vorhaben, die einen entwicklungspolitischen Nutzen erbringen und gleichzeitig im Interesse der beteiligten Privatunternehmen liegen. Der private Partner hat ein Eigeninteresse an dem langfristigen wirtschaftlichen Erfolg des Projektes. Ein möglicher Misserfolg würde dem privaten Partner spürbare Nachteile bringen. Dies unterscheidet PPP-Ansätze von solchen Ansätzen der Privatsektorbeteiligung (PSP - *Private Sector Participation*) bei denen private Trägerschaft ohne signifikante Beteiligung am Eigenkapital erfolgt. Die pri-

vaten Partner engagieren sich langfristig in dem Entwicklungsland und übernehmen unternehmerische Risiken. Das Zusammenfließen öffentlicher und privater Beiträge bewirkt Synergieeffekte.

Die potentiellen entwicklungspolitischen Vorteile von PPP sind:

- Entlastung/Stabilisierung/Multiplikation öffentlicher Mittel;
- Zusätzliches, privatwirtschaftliches *Know-how*;
- Effizienzsteigerung der Leistungserstellung;
- bessere Marktversorgung;
- höhere Nachhaltigkeit.

Die wirtschaftlichen, rechtlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für ein Investitionsvorhaben verbessern sich - wenn überhaupt - nur langfristig. Zentrale Voraussetzungen für die Verfolgung von PPP-Vorhaben in der EZ sind daher die Aufgeschlossenheit von Entscheidungsträgern aus Politik, Wirtschaft und organisierten Arbeitnehmern gegenüber einer Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft, rechtsstaatliche Tradition des Staates und Rechtsanwendung sowie ein adäquates regulatorisches Umfeld. Zur Gestaltung der makroökonomischen Rahmenbedingungen ist daher eine gut abgestimmte Sequenzierung von TZ und FZ besonders bedeutend.

Insbesondere in ärmeren Entwicklungsländern und bei der Erreichung benachteiligter Bevölkerungsschichten ist der Privatsektor ohne vorherige bzw. begleitende Aktivitäten der EZ häufig nicht zu einem längerfristigen Engagement bereit. Die FZ schafft hier durch die Bereitstellung konzessionärer Mittel, Beteiligungen und Förderkredite flankiert durch adäquate Personelle Unterstützungsmaßnahmen und sektorpolitische Einflussnahme die Voraussetzungen für eine Beteiligung des privaten Investors. Ein wichtiger Beitrag der TZ liegt im Institutionenaufbau, der Beförderung des politischen Dialogs und der Aufbereitung des politischen Vorfeldes für PPP-Vorhaben. Aus der Sicht des Privatsektors liegt der Vorteil von PPP vielfach darin, dass die EZ die Kos-

ten- und/oder Risiken des Engagements teilweise bzw. zeitlich begrenzt übernimmt. Auf diese Weise kann der Privatsektor sein Engagement auch unter erschwerten Bedingungen realisieren. Für die Partnerregierung bedeutet dies, dass es oft nur mit Unterstützung der FZ und TZ zu dringend erforderlichen privaten Investitionen in Sach- und Humanvermögen kommt („Geländerfunktion der EZ“ oder „*crowding-in*“).

Seit einigen Jahren gewinnen PPP-Ansätze in der Finanzsektorförderung der FZ insbesondere durch innovative Ansätze in der Mikrofinanzierung an Bedeutung. In mittlerweile neun Mikrobanken in Osteuropa und dem Kaukasus ist es der FZ gelungen, private Investoren für Kapitalbeteiligungen zu gewinnen. In diesem Beispiel hält die Commerzbank aktuell knapp 17 Prozent des Kapitals dieser Mikrobanken. Weitere knapp 18 Prozent werden von der privaten IMI AG (Internationale Mikroinvestitionen) gehalten. Weitere Kapitalgeber sind u. a. neben der KfW-Gruppe mit knapp 19 Prozent, IFC und EBRD mit jeweils ebenfalls rund 19 Prozent.

Die Commerzbank hat ihr Engagement mit einer Beteiligung an der *Micro Enterprise Bank of Kosovo* (MEB) Anfang 2000 begonnen und sich danach sukzessive an weiteren Mikrobanken beteiligt. Neben ihrer Funktion als Kapitalgeber bringt die Commerzbank wichtige banktechnische Expertise ein, z. B. im Auslandszahlungsverkehr. Hinzu kommt der hohe Bekanntheitsgrad und die gute Reputation der deutschen Banken in Osteuropa und Kaukasus. Die Beteiligung einer deutschen Bank schlägt sich entsprechend positiv auf das Vertrauen der Bevölkerung in die Mikrobanken nieder.

Dem Engagement der privaten Investoren waren seit Mitte der 90er Jahre umfangreiche Förderaktivitäten der KfW Gruppe (KfW-Bankengruppe und DEG) vorausgegangen, die zusammen mit anderen Gebern und Durchführungsorganisationen mit der Neugründung der Mikrobanken im Bereich der Finanzsystementwicklung weitgehend Neuland betreten hatten. Dabei waren neben der Lösung rein einzelwirtschaftlicher bzw. bankbetrieblicher Probleme und der Vorbereitung der rechtlichen Grundlagen vor allem die Schaffung akzeptabler Rahmenbedingungen für diesen

neuen Typ Finanzintermediär zu gewährleisten.

Durch umfangreiche Anfangsinvestitionen in Form von Kapital und umfassende „Personelle Unterstützungsmaßnahmen“ sowie kontinuierlichen Politikdialog mit den jeweiligen Regierungen und Regulierungsbehörden wurden die Grundlagen für das spätere Engagement des Privatsektors geschaffen. Es kann davon ausgegangen werden, dass eine Beteiligung des Privatsektors nicht erfolgt wäre ohne die vorherige Abdeckung der Gründungskosten und der Übernahme eines Teils des Risikos der Neugründung durch die FZ und andere Geber und Durchführungsorganisationen. Insgesamt ist es der FZ gelungen, in relativ kurzer Zeit nicht nur einen neuen Bankentyp, die Mikrobanken, sondern auch ein neues Marktsegment, die Klein- und Kleinstbetriebe, für den Privatsektor attraktiv zu machen.

Die bisherigen Erfahrungen mit PPP-Vorhaben im Finanzsektor zeigen, dass sich eine verstärkte und frühzeitige Beteiligung des Privatsektors positiv auf die Professionalität der geförderten Partnerbanken auswirkt und auch die Stabilität und Nachhaltigkeit der geförderten Institutionen garantiert. Damit ist bereits frühzeitig eine wichtige Voraussetzung für einen späteren „exit“ der deutschen EZ und anderer bi- und multilateraler Finanzinstitutionen geschaffen worden.

Die Erfolge dieser PPP-Vorhaben haben dazu geführt, dass sich private internationale Investoren zunehmend für Investitionen in privat und öffentlich getragene Mikrofinanzierungsfonds interessieren. Im Vergleich zu einem Einzelengagement werden (i) Transaktionskosten für die Investoren verringert, (ii) die Risiken der Gründung von Mikrobanken für Arme breiter gestreut und durch die Beteiligung öffentlicher Finanzinstitutionen und deren *Know-how* reduziert. Die Fonds erleichtern insgesamt den Einstieg kommerzieller, ethisch orientierter Investoren in die Finanzierung von Mikrofinanzinstitutionen. Die kommerzielle Finanzierung und die Investitionsstandards fördern potentiell die Integration der Mikrofinanzinstitutionen in die nationalen Finanzsektoren der Entwicklungs- und Transformationsländer.

### 3. Das *Financial Sector Assessment Program* (FSAP) von IWF und Weltbank

Ein wichtiges Instrument zur Überprüfung der Krisenanfälligkeit nationaler Finanzsysteme ist das von IWF und Weltbank gemeinsam durchgeführte *Financial Sector Assessment Program* (FSAP), das in Folge der Finanzkrisen in Asien und Russland ins Leben gerufen wurde. In diesem Rahmen führen diese beiden Institutionen umfangreiche und detaillierte Untersuchungen der Finanzsektoren hinsichtlich ihrer Stabilität in Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländern durch. Das FSAP dient dazu, Schwächen im inländischen Finanzsektor frühzeitig zu erkennen und übernimmt damit im wesentlichen die Funktion eines Diagnoseinstruments.

Das Programm enthält die folgenden analytischen Instrumente zur Beurteilung des inländischen Finanzsektors: Indikatoren für die finanzielle Solidität (*Financial Soundness Indicators*) und eine Reihe von Stresstests zielen darauf ab, Risiken für die Stabilität des inländischen Finanzsektors zu erkennen. Die Untersuchung der Einhaltung von Standards und Codes für den nationalen Finanzsektor soll institutionelle Schwächen aufzeigen. In diesem Rahmen stellen die ROSC (*Reports on Observance of Standards and Codes*) ein Schlüsselement dar. Diese gesondert erstellten Berichte bewerten die Einhaltung der wichtigsten international anerkannten Kodizes für solide Wirtschafts- und Finanzpraktiken der jeweiligen Staaten.

Da das FSAP im wesentlichen ein Diagnoseinstrument für die Solidität des Finanzsystems darstellt, ist es in seiner derzeitigen Form ein geeignetes Instrument für bereits entwickelte Finanzsysteme. Um auch für Finanzsysteme geeignet zu sein, die sich erst im Aufbau befinden, wird sich die Analyse in Entwicklungsländern auf die Faktoren konzentrieren müssen, die erklären, warum Märkte fehlen oder nicht funktionieren, also vor allem die grundlegenden institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen. Die Reformen der institutionellen Struktur umfassen beispielsweise die Restrukturierung oder Privatisierung staatlicher Banken, der Aufbau von Mikrobanken oder von Kreditinformationssystemen (z. B. nach dem SCHUFA-Modell).

Auf der Basis der FSAP bereiten IWF (*Financial System Stability Assessment*) und Weltbank (*Financial Sector Assessment*) getrennte Berichte für ihre Exekutivdirektorien vor. Diese beiden

Berichte sind geeignete Grundlagen für die technische und finanzielle Unterstützung der multilateralen und bilateralen Geber.

## Zu möglichen Auswirkungen von Basel II auf die Entwicklungsländer

### 1. Ziele und Konzeption des neuen aufsichtsrechtlichen Regelwerkes Basel II

Die Eigenmittelvereinbarung des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht (BCBS)<sup>20</sup> von 1988 (Basel I-Akkord) stellt einen Meilenstein in der internationalen Harmonisierung der bankenaufsichtlichen Eigenkapitalanforderungen dar. Der Ausschuss hat Ende 1998 mit einer Neufassung der Eigenmittelvereinbarung begonnen und in drei Konsultationspapieren seine Vorschläge vorgestellt<sup>21</sup>.

Die Arbeiten stehen unter folgenden Zielen:

- Förderung von Sicherheit und Stabilität des weltweiten Finanzsystems;
- Verbesserung der Wettbewerbsgleichheit für die Marktteilnehmer;
- Umfassendere und adäquatere Erfassung der Risiken;
- Entwicklung von Ansätzen für die Ermittlung der angemessenen Eigenkapitalausstattung, die dem Risikograd von Positionen und Geschäften einer Bank angemessen Rechnung tragen.

Die neue Baseler Eigenmittelvereinbarung (Basel II) richtet sich zwar weiterhin primär an international tätige Banken, soll aber insgesamt so ausgestaltet werden, dass sie sich für Banken unterschiedlicher Größe und Geschäftsausrichtung eignet. Mit dieser ergänzenden Zielvorgabe trägt der Baseler Ausschuss der Tatsache Rechnung, dass der Basel I-Akkord mittlerweile in über 130 Ländern der bankenaufsichtliche Eigenkapitalstandard ist.

Im Ergebnis wird der neue Baseler Eigenkapitalakkord (Basel II) aus drei sich gegenseitig ergänzenden Säulen bestehen:

- Mindesteigenkapitalanforderungen zur Abdeckung verschiedener Risikotypen (Kreditrisiko, Marktpreisrisiko, operationelles Risiko etc.);
- Vorgaben zur qualitativen Finanzaufsicht mit intensiven Kontakten der Aufseher zu den Banken;
- Stärkung der Marktdisziplin über erweiterte Offenlegungspflichten.

Ein zentrales Element im Aufbau der Mindesteigenkapitalanforderungen ist die Einführung des (bereits 1996 mit der Behandlung von Marktpreisrisiken angelegten) Konzeptes zur Bestimmung der bankgeschäftlichen Risiken auch in den Bereichen Kreditrisiko und operationelles Risiko. Dieses Konzept gibt den Instituten als Ausgangsbasis standardisierte Verfahren zur Risikoquantifizierung vor, ist jedoch offen für die Anerkennung institutseigener<sup>22</sup>, risikosensitiverer Methoden zur Bestimmung der Eigenkapitalanforderungen und fördert deren Anwendung. Inhaltlich wird Basel II hieran nichts ändern.

Im Bereich des Kreditrisikos sehen die Vorschläge des Baseler Ausschusses neben dem Standardansatz mit verschiedenen Risikogewichtsklassen die Möglichkeit zur Anerkennung bankinterner Ratingverfahren vor, wenn die Institute bestimmte quantitative und qualitative Anforderungen in ihrer Analyse erfüllen. Im Rahmen des internen Ratingansatzes (IRB) können die Institute zwischen einer einfachen und einer fortgeschrittenen Variante wählen. Während bei dem einfachen IRB-Ansatz nur die Ausfallwahrscheinlichkeit des Kreditnehmers von der Bank selbst geschätzt werden muss, sind im fortgeschrittenen Ver-

<sup>20</sup> Basel Committee on Banking Supervision (BCBS).

<sup>21</sup> BCBS: „Neuregelung der angemessenen Eigenkapitalausstattung“, Juni 1999; „Die neue Baseler Eigenkapitalvereinbarung“, Januar 2001; „Die neue Baseler Eigenkapitalvereinbarung“, April 2003.

<sup>22</sup> Sogenannte „in-house“-Modelle.

fahren auch die übrigen Risikoparameter (Verlustquote bei Ausfall des Kreditnehmers, Höhe der ausstehenden Forderung zum Zeitpunkt des Konkurses) selbst zu schätzen. Es ist zu erwarten, dass ein Großteil der bedeu-

tenden Banken in den G10-Ländern den IRB-Ansatz wählen wird, was durchaus im Sinne des BCBS ist. Kleinere Institutionen können vor allem über zentralisierte Verbandslösungen den IRB anstreben.

## 2. Eigenkapitalregelungen für Mittelstandskredite in entwickelten Volkswirtschaften

Die vorgesehenen neuen Eigenkapitalregelungen sehen eine genauere bankenaufsichtliche Messung und Unterlegung der Bankrisiken insgesamt und der Kreditrisiken im besonderen vor, um u. a. die negativen Effekte der von den ökonomischen Gegebenheiten abweichenden Bemessung der Risiken zu vermindern (z. B. Fehlallokation des Kapitals, Risiko- bzw. Kapitalarbitrage der Banken). Die Durchschnittsbetrachtung der Kreditrisiken im allgemeinen und gegenüber dem Mittelstand im besonderen wird durch eine stärkere Differenzierung ersetzt. Nach dem modifizierten Standardansatz werden künftig Kredite auf Basis externer Ratings den Gewichtungsklassen 20 Prozent, 50 Prozent, 100 Prozent oder 150 Prozent zugeordnet. Ungeratete Kredite bzw. Kreditnehmer sind weiterhin mit 100 Prozent zu gewichten und mit acht Prozent Eigenkapital zu unterlegen.

Sofern die Kredithöhe bei Ausleihungen an kleinere und mittlere Unternehmen unterhalb von einer Million Euro liegt, lässt Basel II eine Absenkung der Anrechnung dieser Kredite von 100 Prozent auf 75 Prozent zu. Damit würden die regulatorischen Eigenkapitalkosten für diese Kredite bei der kreditgewährenden Bank um ein Viertel sinken.

Der IRB-Ansatz sieht vor, dass die Kredite der Banken künftig zunächst nach verschiedenen Portfolien aufgeteilt werden, u. a. nach Unternehmen, Banken, Staatssektor und Privatkunden. Mittelständische Unternehmen können von den Banken im Einklang mit ihrer eigenen internen Risikosteuerung hierbei entweder den Unternehmen oder den Privatkunden zugeordnet werden.

## 3. Relevanz von Basel II für Entwicklungsländer

### 3.1 Grundsätzliches

Mit der Aufsicht beauftragte Institutionen und Finanzinstitutionen in Entwicklungsländern (EL) sind derzeit bei den Baseler Beratungen überwiegend interessierte Beobachter, die wissen, dass die Baseler Ergebnisse früher oder später für sie relevant werden dürften. Auch waren Banken aus EL an den bisherigen Modellrechnungen<sup>23</sup> beteiligt. Die BIZ versucht

zudem über ihre Büros in Hong Kong und Mexiko die Aufseher aus den jeweiligen Regionen in den Konsultationsprozess einzubinden. Insgesamt geht es auch um ein besseres Risikomanagement und eine veränderte Kreditkultur. Diese neue Sichtweise muss letztlich auch den Kreditnehmern vermittelt werden.

Die EL beobachten als Netto-Kapitalimporteure Basel II aufmerksam, weil sie befürchten, dass internationale Kapitalzuströme abgelenkt werden oder sich verteuern. Allerdings dürfte es diesbezüglich unter den EL mehr Gewinner als Verlierer geben. Die starre Aufteilung nach

<sup>23</sup> „Quantitative Impact Studies“ (QIS); bislang wurden drei Runden durchgeführt, eine vierte Runde wird von Teilen der Bankenindustrie gefordert. An der QIS3 (Resultate im Mai 2003 veröffentlicht) nahmen über 350 Finanzinstitute

aus 43 Ländern mit unterschiedlichen Profilen bezüglich Größe und Geschäftstätigkeit teil.

Ländergruppen (OECD und Nicht-OECD) und nach Sektoren (öffentliche Haushalte und Banken einerseits und „sonstige“ andererseits) wird jedenfalls entfallen und einer differenzierten Risikobeurteilung weichen, die insgesamt die Effizienz der internationalen Kreditverteilung erhöhen und die Länder zu einer stabilitätsorientierten Politik anhalten wird.

### 3.2 Auswirkungen auf die Finanzsektoren der Entwicklungsländer

Basel II wird obligatorisch nur für die Länder, die im BCBS vertreten sind, umzusetzen sein und von diesen auch nicht allumfassend<sup>24</sup>. Dennoch werden andere Länder über die normative Kraft der Baseler Standards hiervon betroffen sein. IWF und Weltbank dürften im Rahmen der ROSC<sup>25</sup> mittelfristig auf deren Einhaltung drängen und sie zum Bestandteil ihrer FSAP<sup>26</sup> machen.

So war auch Basel I ursprünglich (1988) nur auf international ausgerichtete Banken in den G10-Ländern gerichtet, letztlich hat der Standard aber weltweite Geltung erlangt. Entwicklungsländer sind zum guten Teil, einer Anregung des Baseler Komitees folgend, sogar über die acht Prozent Mindestsolvenz unter Anerkennung der höheren Risiken in ihren jeweiligen Finanzsystemen und in ihrer allgemeinen Wirtschaftsentwicklung<sup>27</sup> hinausgegangen. Die „25 Prinzipien für eine wirksame Bankenaufsicht“<sup>28</sup> sind denn auch gleich (und vielleicht vor allem) für weniger entwickelte Länder mit schwächeren Finanzsystemen gemeinsam vom

BCBS mit einer repräsentativen Gruppe von Schwellenländern entwickelt worden.

Das zweite Konsultationspapier zu Basel II selbst lässt die Frage, für wen die Anwendung zwingend werden wird oder zumindest gedacht ist, dennoch offen, auch wenn in erster Linie auf große Banken abgezielt wird.<sup>29</sup> Und das Wort „Banken“ dürfte dabei eher platzhalterisch für „beaufsichtigte, Einlagen annehmende Institutionen“ stehen.

Ziel des neuen Standards ist es letztlich, die nationalen Finanzsysteme auch in den EL sicherer zu machen, Vertrauen in sie zu stärken und in der ersten Säule die Effizienz der Bankenindustrie zu erhöhen, indem Kreditkonditionen stärker gespreizt werden, um tatsächliche, individuelle Risiken der Kreditnehmer widerspiegeln zu können. Es wird daher erwartet, dass von den Reformen auf längere Sicht so positive Wirkungen ausgehen, dass der Monetisierungsgrad<sup>30</sup> der Volkswirtschaften gehoben wird, die Banken auf einer breiteren und sichereren Basis operieren können und durch die Größenvorteile und die geringeren Kreditausfallraten Zinsen nachhaltig gesenkt werden können.

Auch wenn viele EL erst mehr als zehn Jahre nach Basel I ein - dann allerdings meist „nach oben“ angepasstes - Solvenzkriterium einführen, könnte die Umsetzung von Basel II schneller verlaufen. Dabei werden international tätige Banken in EL mit Zugang zum internationalen Kapitalmarkt hier größeres Inte-

<sup>24</sup> In den USA wird der ganz überwiegende Teil der Banken als „non-complex banks“ hiervon offenbar ausgenommen werden (im Unterschied z. B. zum deutschen Beispiel mit lückenloser Umsetzung unabhängig von Größe und Rechtsform des Kreditinstituts in Umsetzung einer zu erwartenden EU-Richtlinie).

<sup>25</sup> Reports on the Observance of Standards and Codes.

<sup>26</sup> Financial Sector Assessment Programs.

<sup>27</sup> Gerade Wechselkurs- und Verschuldungskrisen treffen gewöhnlich auch die Finanzsektoren hart; jüngste Beispiele: Argentinien und Uruguay; auch anhaltende konjunkturelle Niedergänge können Finanzsysteme einbrechen lassen.

<sup>28</sup> 1997 vom BCBS erlassen und mit einer „Core Principles Methodology“ 1999 inhaltlich ausgefüllt.

<sup>29</sup> BCBS: „Overview of the New Basel Capital Accord“, Januar 2001 (z. B. S. 2 „suitable to all kinds of banks around the globe“, „... all significant banks after a certain period of time“; S. 7: „suitable for application to banks of varying levels of complexity and sophistication“; S. 6 „... to enhance competitive equality“).

<sup>30</sup> Während in Deutschland die aggregierte Bilanzsumme des Geschäftsbankensystems um 300 Prozent des BIP schwankt, liegt diese Relation z. B. in Lateinamerika deutlich niedriger, mit Extrema von 22 Prozent in Venezuela und 92 Prozent in Brasilien (Zahlen für 1999; Werte mittlerweile eher noch deutlich schwächer); vgl. Hawkins, J./Mihaljek, D.: „The banking industry in the emerging market economies: competition, consolidation and systemic stability - an overview“, in: BIS: „The banking industry in the emerging markets“, BIS Working Paper No. 4, August 2001.

resse haben als andere Typen von Finanzinstitutionen, die vielleicht eher zurückhaltend sein könnten. Es wird jedoch keine einheitliche Geschwindigkeit zwischen den Ländern geben; vielmehr wird ein breites Feld von „Langsameren“ und „Schnelleren“ entstehen. Gleiches gilt für *emerging markets*, in denen international aktive Banken ihre Aufseher nach rascher Umsetzung drängen dürften. Regionale Bündnisse (Mercosur, Andengemeinschaft, ASEAN etc.) dürften regional verbindliche Mindeststandards vorgeben (die aber genau wie in der EU national immer übertroffen werden können). Insofern zeichnet sich schon jetzt ein sehr heterogenes Bild für die Umsetzung ab.

Dies gilt auch für die verschiedenen Typen von Finanzintermediären: In einer Reihe von EL ist die Mehrheit der Einlagen annehmenden Institute (*Deposit Taking Institutions*, DTIs) nicht oder nicht angemessen beaufsichtigt. Solche nicht beaufsichtigten DTIs würden dementsprechend auch nicht obligatorisch von Basel II über nationale Standards erfasst werden.

Zu erwarten ist insgesamt also, dass es für Zeitpunkt und Umfang der Anwendung von Basel II keine einheitliche Norm unter den EL geben wird. Jedes Land wird hier seinen eigenen Weg gehen. Denkbar sind für EL, insbesondere für die sogenannten *emerging markets*<sup>31</sup>,

- an Basel II zumindest angelehnte Lösungen,
- eine Beibehaltung von Basel I und Übernahme von Elementen der zweiten und dritten Säule oder auch
- Verbesserungen des bisherigen (Basel I)-Standards,

in allen drei Fällen den nationalen Gegebenheiten angepasst.

<sup>31</sup> Vgl. Crockett, Andrew: Central banking, financial stability and Basel II, Vortrag in Manila, 13.02.2003; Heinrich, Gregor (BIS): Los retos del Nuevo Acuerdo de Capital para los países en desarrollo y la función del BIS, Vortrag in Cartagena, Kolumbien, Juni 2003, S. 9.

### 3.3 Auswirkungen der ersten Säule (Mindestkapitalanforderungen)

Zinskosten sind in fast allen EL ein großes Problem, insbesondere für Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen (KKMU). Aktivzinsen sind in der Regel hoch; *spreads* zwischen Aktiv- und Passivzinsen betragen oft zehn Prozentpunkte und mehr. *A priori* ist unklar, welchen Effekt die neue Eigenkapitalvereinbarung auf die Kreditvergabekosten haben wird, zumal die genaue Spezifikation des Akkords und auch der Umsetzung in den EL noch völlig unklar ist. In jedem Fall wird es aber zu einer Umverteilung zwischen verschiedenen Typen von Kreditnehmern kommen. Möglicherweise wird Basel II sich insgesamt sogar entlastend für die KKMU in einigen EL auswirken. Der Konsultationsprozess hierzu ist noch nicht abgeschlossen.

Bedenklich wäre es allerdings, wenn KKMU höhere Zinskosten nicht wegen eines vielleicht höheren Kreditrisikos - das wäre durchaus im Sinne von Basel II - tragen müssten, sondern weil die Finanzinstitutionen, welche sie mit Kredit versorgen, aufgrund ihrer Größe nicht in der Lage sind, den relativ vorteilhafteren IRB-Ansatz zu nutzen, sondern die Standardmethode nutzen müssten.

Erhöhte Anforderungen für die Bankenaufseher ebenso wie für die Institute bedeuten mehr Personal, besser ausgebildete, qualifizierte und damit teure Mitarbeiter. Dies wird die Kosten der Institute auch indirekt weiter erhöhen, da die Budgets der Aufseher meist vollständig auf die beaufsichtigten Institute umgelegt werden<sup>32</sup> und von diesen dann über die Kreditzinsen weitergegeben werden.

Zentralisierte Lösungen z. B. über Verbände werden wichtiger werden, um Kosten der Implementierung und Ausbildung im Rahmen halten zu können. Dies wird insbesondere auch für angepasste IT-Lösungen gelten. Gerade für kleine Nicht-Banken dürfte dieser Prozess zu einer (durchaus gewünschten) stärkeren Kohäsion des Sektors führen (ohne al-

<sup>32</sup> Ausnahme sind Staaten, in denen die Aufsicht in die Notenbank eingegliedert ist und rechnerisch die Kosten der Aufsicht nicht von den notenbankspezifischen Operationen (wie Zahlungsverkehr und Geldpolitik) getrennt werden können (Beispiele: Argentinien oder Brasilien).

lerdings bestehende Abgrenzungen z. B. zwischen Genossenschaften und anderen kleinen DTIs aufzuweichen). Eine solche stärkere Integration könnte auch die Nutzung des IRB-Ansatzes in der ersten Säule möglich machen.

Der Basel II vorgeworfene prozyklische Charakter<sup>33</sup> kann sich gerade für EL wegen der ohnehin ausgeprägten konjunkturellen Zyklen sehr negativ auswirken. Hier werden die nationalen Normengeber mit angepassten Lösungen entgegensteuern müssen. Ähnliches gilt für die mögliche Benachteiligung langfristiger Kredite durch Basel II. Da die Fristentransformationsmöglichkeiten durch meist kurzfristige Bankeinlagen ohnehin begrenzt sind, würde ein weiterer Druck zur Ausreichung kurzfristiger Kredite kontraproduktiv sein.<sup>34</sup>

#### 3.4 Auswirkungen der zweiten und dritten Säule (Finanzaufsicht und Offenlegungspflichten)

Die Verstärkung der laufenden Aufsicht und der Selbsteinschätzung der Institutionen wird allen Beteiligten großen Einsatz abverlangen, ist aber letztlich selbst ohne Basel II unvermeidlich. Die Stellung der Abschlussprüfer und der Innenrevision wird weiter gestärkt werden, denn Aufseher werden ohne intensiven Rückgriff auf diese beiden ihre Aufgaben nicht bewältigen können. Dies sieht Basel auch an anderer Stelle<sup>35</sup> vor. Insgesamt wird die Aufsicht proaktiver und Frühwarnsysteme damit immer wichtiger werden.

Mehr Marktdisziplin über Transparenz oder *Disclosure* sind auch für EL wichtig. Verbesserter Zugang zu Risiko- (Evidenz-) Zentralen, erhöhte Periodizität und Umfang der Veröffentlichung von Bilanzdaten, Rating der Fi-

nanzunternehmen selbst als Marktteilnehmer etc. gehören hier hinein und sind zu fördern. Zum Teil sind die EL hierin schon recht weit fortgeschritten.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Erhöhung der Kreditkosten in der Rezession über schlechtere Bewertungen (Rating) der Kreditnehmer.

<sup>34</sup> Abhilfe wird hier bislang nur durch kapitalisierte Rentenversicherungssysteme geschaffen, die keine Fristentransformationsprobleme haben und langfristige Bankkredite im Wege der Verbriefung übernehmen.

<sup>35</sup> BCBS: The relationship between banking supervisors and banks' external auditors, Basel Committee Publication Nr. 87, Januar 2002; Internal audit in banks and the supervisor's relationship, Basel Committee Publication Nr. 84, August 2001.

<sup>36</sup> Vgl. Arzbach, Matthias, Álvaro Durán und Luis Humberto Ramírez: Monitoreo de Cooperativas de Ahorro y Crédito por parte de las Superintendencias Bancarias, Juni 2003.

## 4. Fazit

Basel II ist noch immer im Fluss, eine Verabschiedung bis Ende 2003 wie vorgesehen mit Umsetzung bis Ende 2006 ist nicht gesichert. Es ist zu erwarten, dass viele EL erst nach und nach auf den Basel II-Standard übergehen werden. Viele Kritikpunkte (wie die Benachteiligung der KKMU) wurden nach den verschiedenen Proberechnungen (QIS) angegangen und Härten beseitigt oder abgemildert. Dieser Prozess hält an. Auch deswegen ist zum jetzigen Zeitpunkt nur schwer abzuschätzen, welche Verfahren kleine DTIs anwenden dürften. Wichtig erscheint insbesondere eine Gleichbehandlung in der Finanzregulierung von Institutionen, die gleichartige Finanzaktivitäten durchführen (*level-playing-field*).

**Ausbildungsmaßnahmen** auf unterschiedlichen Ebenen und bei allen Institutionen des Finanzsektors müssen bei der deutschen EZ im Zusammenhang mit der Implementierung von Basel II eine bedeutende Rolle spielen. Dabei sollten die Maßnahmen sich sowohl an die mit der Aufsicht beauftragten Institutionen als auch an die geförderten Sektoren richten und eine Intensivierung des Dialogs zwischen beiden Gruppen, auch im Sinne der Vorbereitung auf den von der zweiten Säule geforderten Austausch zwischen Aufsehern und Finanzinstitutionen, zum Ziel haben.

Mit der obligatorischen Anwendung von Basel II auch in kleineren Institutionen werden in Deutschland wichtige Erfahrungen gemacht. Auch die Zentralisierung entsprechender Lösungen im deutschen Sparkassen- und Genossenschaftsbereich kann für entsprechende Beratungen in Partnerländern von Vorteil sein.

Die Eigenkapitalanforderungen im Standardansatz von Basel II dürften sich insgesamt in etwa auf dem Niveau von Basel I bewegen. Aufgrund der größeren Risikodifferenzierung bei Ausleihungen an Kreditnehmer in Ländern mit guter und solchen mit weniger guter Bonität dürfte sich aber die Refinanzierung für Banken in einigen EL deutlich verteuern. Wegen des so verschlechterten Zugangs von Banken aus diesen EL zum internationalen Finanzmarkt könnten sich die Finanzierungsprobleme insbesondere von KKMU dort wieder verschärfen.

Aufgrund der mit Basel II insgesamt angestrebten größeren Risikosensitivität dürften jedoch auch kleinere und mittlere Institute bestrebt sein, ihre Risikomessverfahren weiter zu entwickeln. Im Rahmen dieses Prozesses wird ihr Informationsbedürfnis über Lage und Geschäftsentwicklung der Kunden zunehmen. KKMU müssen sich daher grundsätzlich darauf einrichten, ihrer Bank oder auch dem Rating-Unternehmen umfassender und offener Informationen über die geschäftliche Lage zur Verfügung zu stellen.

Selbst wenn die Beratungen zum neuen Eigenkapitalstandard zur Zeit noch andauern, zeichnet sich schon jetzt klar ab, dass Basel II die Arbeit sowohl der Aufseher als auch in den Finanzinstitutionen fundamental verändern wird. Der neue Standard ist potenziell auch für EL in dem Sinne nützlich, dass er bei Aufsehern wie Institutionen das Risikobewusstsein schärfen und die Stabilität und letztlich auch die Breite und Tiefe der Finanzmärkte fördern dürfte. Den Standard angepasst und „bedarfsgerecht“ in den jeweiligen Ländern umzusetzen, ist Verantwortung der jeweiligen nationalen Behörden unter Konsultation mit den betroffenen Sektoren. In der Regel sind sich die Aufseher dabei jetzt schon bewusst, dass Basel II nur ein Minimum darstellt.

Der Standard sollte letztlich auch auf kleinere Finanzinstitutionen angewandt werden, soweit sie Einlagen annehmen. Dies spräche für eine Ausweitung des Aufsichtskreises in denjenigen Ländern, in denen bisher Nicht-Banken eher nachlässig behandelt werden. Eine weitere Segmentierung durch anspruchsvolle, an Basel II zumindest angelehnte Normen in einem Teil des Finanzsystems und unzureichende Normierung und Aufsicht in einem weiteren (ebenfalls Einlagen annehmenden) Sektor wäre fragwürdig. Dadurch geförderte Regulierungsarbitrage<sup>37</sup> würden dann wieder den mit Basel II eigentlich verfolgten Zielen schaden.

<sup>37</sup> D. h. Ausnutzung von Regulierungsunterschieden zwischen verschiedenen Typen von Intermediären. Beispiel: Geldwäsche über nicht regulierte Institutionen; Kreditaufnahme bei nicht an Kreditinformationszentralen teilnehmenden Intermediären und damit Erhöhung der Kreditausfallraten auch im regulierten Teil etc.

Dass Basel II und möglicherweise daraus abgeleitete nationale Standards in EL anspruchsvoll sind, sollte nicht dem Argument Vorschub leisten, dass kleine DTIs (z. B. in der Rechtsform der Genossenschaft) nicht sämtlich unter die Aufsicht müssen. Nur mit einer umfassenden Aufsicht kann adäquater Gläubigerschutz und soziale Gerechtigkeit gewährleistet werden.

Umfassende internationale Bemühungen um eine entsprechende Aus- und Fortbildung sind erforderlich. Wenn dies gelingt und wenn sich die positiven Tendenzen durchsetzen, kann Basel II den Zugang breiterer Bevölkerungsschichten zu Finanzdienstleistungen, auch in bislang unterversorgten Regionen, erleichtern.