

---

# Good Governance und die Praxis der finanziellen Zusammenarbeit

Norbert Kloppenburg

## *I. Einleitung*

Ich freue mich sehr, heute zu Ihnen zu dem Thema „Good Governance“ in der Finanziellen Zusammenarbeit sprechen zu können. Zu Beginn eines solchen Vortrags steht natürlich immer erst einmal eine Definition. Allerdings weist Google mehr als 60 Millionen Quellen zu dem Stichwort „Good Governance“ auf – da wird es sehr schwer, eine allgemeingültige Beschreibung des Begriffs zu finden – zumindest würde die erforderliche Diskussion den Zeitrahmen hier sprengen.

Ich habe mich daher entschlossen, auf jegliche Definition und Beschreibung zu verzichten und im Gegenzug mehr aus der täglichen Praxis der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) zu berichten. Ich denke, damit auch keine zu große Lücke zu hinterlassen, da meine Vorredner ja bereits eine inhaltliche Einordnung des Begriffs vorgenommen haben.

## *II. FZ und Good Governance*

Die FZ ist Teil der offiziellen Entwicklungshilfe der Bundesregierung und wird über die KfW Bankengruppe abgewickelt. In Zahlen ausgedrückt stellt sich dieses wie folgt dar: ca. 165 Neuprojekte p.a. in ca. 75 Ländern, Finanzielle Zusagen ca. Euro 1,5–2 Mrd. p.a.

Inhaltlich ist die FZ den entwicklungspolitischen Zielvorgaben der Bundesregierung verpflichtet. Das sind im übergeordneten Sinne im Wesentlichen die Armutsreduzierung und die Erreichung der „Millenium Development Goals“. In der Umsetzung dieser Zielvorgaben befasst sich die FZ mit der Gestaltung der materiellen und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen in Transformations- und Entwicklungsländern. Materiell in der Form, dass sie sich an der Finanzierung der Infrastruktur in den Entwicklungsländern beteiligt. Dazu gehören

- a) die wirtschaftliche Infrastruktur wie Strom, Wasser, Transport etc.;
- b) die soziale Infrastruktur, wie zum Beispiel Krankenhäuser, Schulen, im weiteren Sinne können auch noch Umwelt und Ressourcenschutz hinzugezählt werden;
- c) die Finanzinfrastruktur eines Landes, also der Aufbau funktionierender Kapital- und Finanzmärkte;
- d) die öffentliche Verwaltung, ein wichtiger Standortfaktor welcher über das Thema: „gute Haushaltsführung“ in den letzten Jahren verstärkt an Bedeutung in der FZ gewonnen hat.

Soviel zur Infrastruktur. Aber ich hatte bewusst einleitend nicht nur auf die materiellen, sondern auch auf die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen verwiesen, deren Gestaltung ebenfalls Teil der FZ ist. Lassen Sie mich erläutern, was ich darunter verstehe. Wann immer man sich mit Planung, Erstellung und Finanzierung von Infrastruktur befasst, bewegt man sich damit unausgesprochen auch in gesellschaftlichen Wertvorstellungen und ordnungspolitischen Systemen. Man kann z. B. nicht über das Thema „Finanzsystementwicklung“ diskutieren, ohne gleichzeitig ein ordnungspolitisches Modell zu vertreten. Die FZ – und ich denke, das gilt für die meisten internationalen Einrichtungen – vertritt ein marktwirtschaftliches Modell mit so-

zialem Charakter. Damit führt die Finanzielle Zusammenarbeit ein ordnungspolitisches Wertesystem in die Diskussionen in den Entwicklungs- und Transformationsländern ein, auf welchem der Wohlstand der westlichen Welt aufbaut. Die Finanzielle Zusammenarbeit diskutiert in ihren Vorhaben Fragen, die letztlich den Kern der Wirtschafts- und Sozialverfassung eines Landes ausmachen. Zum Beispiel die Frage, ob bestimmte Sektoren eher privat oder öffentlich organisiert werden sollen, oder die Frage, ob und in welcher Form öffentliche Dienstleistungen kostendeckend den Bürgern in Rechnung gestellt werden sollen, oder die Frage, wie Umweltwirkungen aus Vorhaben allokatonsmäßig zu beurteilen sind.

Was ich damit sagen will, ist, dass die Finanzielle Zusammenarbeit deutlich mehr ist als die Projekte, die sie finanziert. Diese sind „nur“ das Ergebnis einer intensiven Diskussion des Systems, innerhalb dessen das Vorhaben dann umgesetzt wird. Im Kern geht es aber um die Frage, wie staatliche Aufgaben im Rahmen des oben definierten Begriffs „Infrastruktur“ umgesetzt werden. Mit der Fokussierung auf „öffentliche Aufgaben“ ist die FZ an der Schnittstelle zwischen Staat und Bürgern und damit genau da, wo sich „gute Regierungsführung“ oder „Good Governance“ – oder eben „Bad Governance“ ausdrückt. Die Frage ist jetzt: Wie schlägt sich das Thema „Good Governance“ konkret in der Arbeit der FZ nieder?

Meine Kernaussage lautet – und darüber möchte ich in den nächsten Minuten mit Ihnen sprechen und diskutieren:

1. „Good Governance“ in der FZ ist ein Querschnittsthema. Es zieht sich als roter Faden durch alle Vorhaben.
2. Daneben werden „Good Governance“-Themen in den Entwicklungs- und Transformationsländern durch speziell zugeschnittene Vorhaben gefördert. „Good Governance“ ist hier Schwerpunkt.

### III. „Good Governance“ als Querschnittsaufgabe

Lassen Sie mich mit der Querschnittsaufgabe „Good Governance“ beginnend dazu die für uns wesentlichen Aspekte aufzeigen:

#### a) Aufbau transparenter Institutionen

Transparente Institutionen sind eine „*Conditio sine qua non*“ für nachhaltige Entwicklung. Neben „Transparenz“ gehören dazu „Verantwortungsvolles Handeln“ und – und das geht ursächlich damit einher – das Thema Rechenschaftspflicht.

Die FZ verfolgt dieses im Wesentlichen durch einen intensiven Sektordialog. Wir diskutieren mit unseren Partnern in den Entwicklungsländern intensiv die Organisationsform in dem jeweiligen Sektor. Unter dem Stichwort „Good Governance“ stehen die Fragen nach den Regeln – sind sie transparent, wer kontrolliert und wer ist wem gegenüber rechenschaftspflichtig? – im Vordergrund. Dazu ein konkretes Beispiel:

Nach dem Krieg auf dem Balkan wurde über die FZ der Bankensektor rekapitalisiert, um den dringenden Finanzierungsbedarf zu decken. Das betraf zum einen die Nachfrage aus den kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), aber auch für den Wiederaufbau des Landes fehlten die Mittel. Langfristig tragfähig kann ein Finanzsektor aber nur sein, wenn lokale Finanzierungsressourcen mobilisiert werden. Parallel zur Rekapitalisierung der Bank hat daher die FZ schon frühzeitig den Aufbau von Einlagensicherungsfonds in die Diskussion gebracht. Durch die damit verbundenen Garantien sollte die Bevölkerung bewogen werden, Barmittel auf Sparkonten einzuzahlen und somit dem Wirtschaftskreislauf zuzuführen. Schon bald stellte sich aber heraus, dass die Banken die mit dem Einlagensicherungsfonds ein-

hergehende Solidarhaftung untereinander durchaus problematisch sahen – schließlich wusste niemand wie die Konkurrenz arbeitete. Was fehlte, waren klare Regeln, Transparenz und Aufsicht im Bankgeschäft. Diese wurden dann in Vorbereitung des Vorhabens geschaffen, und die Fonds wurden gegründet. Um auch gerade in der Anfangsphase Vertrauen zu schaffen und sachfremder Einflussnahme entgegen wirken zu können, beteiligte sich die FZ auch an der Kapitalisierung der Fonds und KfW Mitarbeiter übernahmen teilweise Kontroll- und Sicherungsfunktionen in Form von Aufsichtsratsmandaten. Ein weiterer Vorteil der FZ-Beteiligung an der Anfangskapitalisierung war, dass die Anfangskosten der Einlagensicherung nicht zu sehr die Verzinsung der Spareinlagen reduzierten.

In diesem Beispielvorhaben ging es vordergründig um die Refinanzierung lokaler Einrichtungen. Dahinter steckte allerdings deutlich mehr: Nämlich die Einführung von Transparenz und klaren Regeln im gesamten Finanzsektor.

## b) Ownership

Ein weiterer, für uns zentraler Punkt ist das Thema „Ownership“: Der Partner trägt Verantwortung für das Vorhaben. Nicht die FZ setzt die Vorhaben um, sondern der lokale Träger. Dabei ist aber entscheidend, dass klare Standards und Regeln eingehalten werden. Es ist Aufgabe der FZ dafür Sorge zu tragen, dass

- Regeln, soweit sie noch nicht vorhanden sind, geschaffen werden,
- die geltenden Regeln eingehalten werden und
- dass beim Träger Prozesse etabliert werden, die auch eine zukünftige Einhaltung der Regeln erwarten lassen.

Dazu ein Beispiel:

Aus der FZ werden in einer Provinz X in einem Land Y die Einrichtung von 50 Krankenhauseinrichtungen finanziert.

Da gibt es zum einen die Diskussion über das Organisationsmodell im Gesundheitssektor generell – Sie erinnern sich, was ich einleitend zu dem Thema „Ordnungspolitische Vorstellungen“ gesagt habe. Unterstellen wir, dass wir uns in einem 2. Schritt auf einer anderen Ebene befinden, nämlich der Umsetzungsebene – Beschaffung von Krankenhauseinrichtungen.

Für uns ist wichtig, dass der gesamte Beschaffungsprozess vom Träger durchgeführt wird – angefangen von der Spezifikation der Lieferungen – z. B., wie muss das Röntgengerät aussehen – über die Erstellung der Ausschreibungslisten bis zu (internationalen) Ausschreibung, Preisverhandlungen und Auftragsvergabe.

Der gesamte Vergabeprozess wird von uns eng begleitet. Wir stellen als KfW sicher, dass der Träger die Prozesse versteht und ausführen kann. Wir stehlen uns da nicht aus der Verantwortung. Wir wissen, dass nicht jeder Träger diese Aufgaben eigenständig durchführen kann. Daher wird er je nach Kenntnisstand unterstützt.

Transparenz, klares Regelwerk, strikte Einhaltung und Verantwortlichkeit sind hier die Schlüsselbegriffe. Regelwidrigkeiten im Prozess werden aufgegriffen, diskutiert und abgestellt. Sollten wir feststellen, dass der Träger nicht bereit ist, „nach den Regeln“ zu arbeiten, steigt die FZ aus der Finanzierung aus. Unsere Erfahrung ist allerdings, dass Regelverstöße von Partnern, mit denen wir länger zusammenarbeiten, immer seltener werden.

### c) Partizipation

Ein dritter wichtiger Punkt im Sinne der Querschnittsaufgaben ist die Partizipation der Bevölkerung an Planungsprozessen. Das ist in vielen Ländern heute zwar formal meist vorgesehen, findet in der Praxis aber häufig nicht

bzw. nur halbherzig statt. In Vorhaben der FZ ist es eine Selbstverständlichkeit, dass in die Planung von Infrastrukturvorhaben die Bürger einbezogen werden, z. B. bei Wasserversorgungsvorhaben bzgl. der Auslegung oder aber auch schlicht und einfach bzgl. des Standorts der Zapfstellen. Auch da ist der Einzelfall zwar wichtig, im Kern geht es aber darum, beim Träger ein tieferes Verständnis dafür zu wecken und Prozesse zu etablieren, die über die Verweildauer der FZ in den Vorhaben hinaus dauern.

#### d) Public Private Partnership

Ein weiterer Punkt ist die Einbeziehung privater Unternehmen in den Betrieb von Infrastruktur.

Dazu müssen entsprechende Regeln geschaffen werden, angefangen von einer fairen Ergebnis- und Lastenverteilung bis hin zu Vergabemodellen und Kontrollmechanismen. So wurden z. B. in einigen Ländern in Osteuropa die Grundlagen für PPP-Modelle im Wassersektor mit Unterstützung der FZ geschaffen.

#### e) Corporate Governance

Last but not least ist das Thema „Corporate Governance“ anzusprechen. Dazu möchte ich, auch aus aktuellem Anlass (Friedensnobelpreis Prof. Yunus) ein weitergehendes Beispiel bringen:

Die FZ ist der größte Refinanzierer von Mikrofinanzinstituten weltweit. Sie ist an 92 Vorhaben in 32 Ländern beteiligt, hat ca. 600 Mio. Euro an Mitteln herausgelegt und erreicht damit ca. 12 Mio. Menschen. Gerade in der Anfangsphase sind diese Institutionen großen Risiken ausgesetzt. Wir haben uns daher bewusst für eine Präsenz der KfW in den Aufsichtsgremien vieler dieser neu gegründeten Microfinance-Banken entschieden. Beispiele sind Af-

ghanistan, Kirgistan, Tadschikistan, Aserbajdschan, aber auch in zahlreichen anderen osteuropäischen und afrikanischen Ländern. Dahinter stehen folgende Überlegungen:

*Verhinderung der „Mission Drift“ der Mikrobank*

Die KfW setzt sich insbesondere in der schwierigen Anfangsphase dafür ein, dass die Mikrobank ihre Ziele nicht aus den Augen verliert und Zielgruppen adäquate Finanzdienstleistungen für Niedrigeinkommenshaushalte, Kleinst- und Kleinunternehmen bereitgestellt werden.

*Sicherung einer transparenten Governance*

Durch eine effektive Beaufsichtigung des Managements wird die Autonomie der Bank gegenüber politischer und sonstiger Einflussnahme gewährleistet.

*Umsetzung internationaler Standards bzgl. Transparenz*

Die KfW setzt sich z. B. dafür ein, dass in allen Banken ein Geldwäsche-Beauftragter sitzt und dass die „Anti Money Laundering“ Regulierungen und „Anti-Terrorist Financing“ Richtlinien umgesetzt werden.

*Langfristige Ausrichtung der Bank auf entwicklungs-  
politische und betriebswirtschaftliche Nachhaltigkeit*

Bei all ihren Aktivitäten sollen die Banken nicht nur nachhaltig wirtschaften, sondern die soziale Komponente ihrer Arbeit im Blick behalten („double bottom line“) – hierfür setzt sich die KfW ein.

Soviel zum Thema: „Good Governance“ als Querschnittsaufgabe. Ich hoffe, ich habe Ihnen verdeutlichen können, dass „Good Governance“ praktisch in allen Vorhaben, in denen die FZ tätig ist, eine zentrale Rolle spielt.



#### IV. „Good Governance“ im Schwerpunkt

Lassen sie mich aber nun in einem zweiten Schritt zu Vorhaben kommen, die speziell unter dem Gesichtspunkt „Good Governance“ konzipiert wurden:

Das BMZ hat mit 29 Partnerländern „Governance“ als einen der Schwerpunkte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit vereinbart. In der Regel stehen bei diesen Vorhaben institutionelle und politische Reformen im Mittelpunkt. Vier Tätigkeitsfelder sind da besonders wichtig für uns:

##### *Stadtentwicklung*

Wir begreifen die heute weltweit zu beobachtende Tendenz zur Verstädterung auch als Chance, nicht nur als Bedrohung. Voraussetzung dafür, dass die Potentiale auch genutzt werden können, ist eine effiziente Verwaltung und die Partizipation der Bürger an den Entscheidungsprozessen.

##### *Unterstützung beim Management öffentlicher Finanzen*

Ein weiteres zentrales Interventionsfeld ist der öffentliche Haushalt – genauer gesagt das Management der öffentlichen Finanzen. Dieser Bereich hat sich in den letzten Jahren unter dem Stichwort Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung herausgebildet. Allein für die Jahre 2006 und 2007 sind Zusagen in Höhe von ca. 700 Mio. Euro vorgesehen. Das BMZ geht zukünftig von einer weiteren Steigung aus.

In den meisten Ländern, in denen wir in diesem Bereich tätig sind, haben wir zusätzliches KfW-Personal vor Ort eingesetzt – speziell in dem Thema „öffentliche Haushaltsführung“ geschulte Mitarbeiter, die unser Haus vor Ort vertreten und versuchen, Best Practice Beispiele umzusetzen. Vertreten sind wir in 12 Außenbüros, ein weiterer Ausbau der Außenbüros ist vorgesehen.

*Das dritte und vierte Interventionsfeld, nämlich Programme zur Konfliktprevention bzw. Stabilisierung noch gewaltsamer Konflikte und Dezentralisierung, möchte ich an einem Beispiel aus Mali zusammenfassend betrachten:* In den 90er Jahren hatte sich der Konflikt zwischen den Tuaregs (Nomaden) im Norden und den Ackerbauern des Südens immer mehr verschärft. Sogar eine Spaltung des Landes drohte. Man bemühte sich damals, mit speziellen Hilfsprogrammen den Konflikt einzudämmen. Aber das hätte zu kurz gegriffen. Die Überlegungen der malischen Regierung gingen weiter. Durch Dezentralisierung – und damit durch die Gewährung von einer gewissen Entscheidungsautonomie auf regionaler und lokaler Ebene – sollte dem Konflikt dauerhaft die Spitze genommen werden. Über diese spezielle Motivation hinaus war für Mali auch wichtig, über eine Dezentralisierungsreform Demokratie für den Einzelnen verständlich und nachvollziehbar zu machen – also letztlich ein demokratisches Bewusstsein im Volk zu verankern.

Wie ist der Stand des Prozesses? 703 Kommunen wurden geschaffen – dazu 49 Kreise und 8 Regionen. Lokale Entscheidungsträger haben größere Befugnisse erhalten, ihre Entwicklung zu gestalten. 1999 fanden die ersten Kommunalwahlen statt, die zweiten in 2004. Was höchst interessant und für die lokale Verankerung von Demokratie entscheidend ist: von der einen zur anderen Kommunalwahl wuchs die Wahlbeteiligung und sie war deutlich höher als bei den Präsidentschaftswahlen.

Für den Erfolg der Dezentralisierungsreform ist ein Thema aber ganz entscheidend: die konkrete Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung. Bei den Bürgern ist Demokratie auf lokaler Ebene nur akzeptiert und sind die gewählten Volksvertreter nur so lange glaubwürdig, wie im Ergebnis es auch wirklich zu einer Verbesserung ihrer Lebensbedingungen kommt. Fehlt es an Geld und fach-

licher Kompetenz, um eine basisnahe Versorgung öffentlicher Dienste sicherzustellen, werden sich die Bürger nicht mehr einbringen und insgesamt das Interesse an Wahlen schnell nachlassen. Das zu vermeiden möchte die finanzielle Zusammenarbeit einen Beitrag leisten. Wie sieht dieser Beitrag aus?

Gemeinsam mit allen wichtigen Gebern unterstützt die KfW-Entwicklungsbank die malische Regierung beim Aufbau eines national einheitlichen Investitionsfonds für die lokalen Gebietskörperschaften. Der kommunale Investitionsfonds, in dem die Geber und der malische Staat einzahlen, basiert auf dem Prinzip eines solidarischen und vertikalen Finanzausgleichs. Kommunen erhalten jährlich ein Anrecht auf einen bestimmten Finanzierungsbeitrag für den Ausbau bürgernaher kommunaler Infrastruktur, also Schulen, Gesundheitsstationen, Wasserversorgung und Märkte. Die Höhe des jährlichen Beitrags richtet sich nach spezifischen und klaren Kriterien, wie z. B. Bevölkerungszahl und Infrastrukturausstattung. Das schafft Transparenz und Planungssicherheit. Die Gemeinden werden aber auch durch höhere Zuschüsse belohnt, wenn sie sich eigene kommunale Einnahmen besser erschließen. Dieser Anreiz hat dazu geführt, dass in nur drei Jahren die kommunalen Einnahmen mehr als verdoppelt und damit den Kommunen wenigstens bescheidene Handlungsspielräume für den Ausbau der Infrastruktur und für die Bekämpfung der Armut eröffnet wurden.

Aus Sicht der „Good Governance“ entscheidend ist die Tatsache, dass nun in dem Gesamtsystem die Kommune die volle Verantwortung für die Vorbereitung und Umsetzung der Maßnahmen erhält. Wo Unterstützung erforderlich und notwendig ist (z. B. bei der Erstellung von partizipativen Entwicklungsplänen als Grundlage für Investitionsentscheidungen oder Vergabeverfahren), wird

dies auch sichergestellt. So werden die Kommunen an regelkonforme, transparente und effiziente Verfahren und Prozeduren herangeführt.

### *Zusammenfassung*

Aus der Sicht der KfW fasse ich die zentralen Aussagen wie folgt zusammen:

„Good Governance“ ist ein Querschnittsthema in der FZ, welches sich wie ein roter Faden durch alle Vorhaben zieht; und zahlreiche Vorhaben haben „Good Governance“ als Schwerpunkt, zielen direkt auf die Förderung von „Good Governance“-Prozessen.

„Good Governance“ ist also tatsächlich einer der zentralen Themenbereiche der KfW Entwicklungsbank.

Und dass dieses auch gelebt wird, können Sie daraus entnehmen, dass wir den Jahresbericht 2005 der KfW Entwicklungsbank unter das Thema „Good Governance“ gestellt haben und dass der diesjährige Entwicklungsländerpreis der Justus-Liebig-Universität Gießen unter dem Thema „Good Governance“ steht. Dieser Preis wird von der KfW Entwicklungsbank gestiftet.

Ich bin sicher, dass gerade auch die gezielte Hinführung junger Nachwuchswissenschaftler an dieses Thema die Diskussionen um „Good Governance“ weiter verstärken wird.