



Evaluierung der Operationen

Evaluierung der Finanzierungen, die die EIB
im Rahmen der Investitionsfazilität über
Intermediäre in den AKP-Ländern vergibt

Juli 2017

Zusammenfassender Evaluierungsbericht

Juli 2017

Evaluierung der Finanzierungen, die die EIB im Rahmen der Investitionsfazilität über Intermediäre in den AKP-Ländern vergibt

Evaluierung der Operationen, EV

Dieser Bericht wurde von Sabine Bernabè (Teamleiterin), Emmanuel Pondard, Daniela Stoicescu (Evaluierungsbeauftragte) und Judith Goodwin (Analystin) verfasst. Auch Marco Mota, Marie Egret (Evaluierungsbeauftragte) und André Passet (Assistent) trugen zu dem Bericht bei. Die Initiative zu der Evaluierung ging von Kristin Lang (der damaligen Teamleiterin) aus. CSIL (COWI consortium) und Luke Sweeney trugen als Berater zu der Evaluierung bei.

Ivory Yong-Prötzel
Leiterin der Abteilung Evaluierung der Operationen

Haftungsausschluss

Die in diesem Bericht enthaltenen Ansichten und Einschätzungen sind die der Abteilung Evaluierung der Operationen und entsprechen nicht notwendigerweise den Ansichten des Managements oder des Verwaltungsrats der EIB.

Die EIB ist gegenüber den Eigentümern, Trägern und Betreibern der in diesem Bericht behandelten Projekte zur Vertraulichkeit verpflichtet. Weder die EIB noch die mit den Studien beauftragten Berater werden Informationen an Dritte weitergeben, mit denen sie gegen diese Verpflichtung verstoßen könnten. Die EIB und die Berater sind weder verpflichtet, weitergehende Auskünfte zu erteilen, noch das Einverständnis der entsprechenden Quellen dazu einzuholen.

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung	I
Stellungnahme des Direktoriums	V
1. Einleitung: Evaluierungsauftrag, Methodik und Umfang	1
2. Finanzierungsoperationen über Intermediäre: Kontext, Ziele und Produkte 4	4
2.1 Hintergrund und Ziele	4
2.2 Darlehensprodukte	7
3. Portfolioüberblick	10
3.1 Unterzeichnungen und Auszahlungen	10
3.2 Geografische Aufgliederung	12
4. Besserer Zugang zu Finanzierungen für kleine und mittlere Unternehmen und Initiativen.....	14
4.1 Entspricht das Produkt dem Bedarf der Endbegünstigten?	14
4.2 Haben die MBIL die Kreditvergabe der Finanzintermediäre an kleine und mittlere Unternehmen und Initiativen angekurbelt?	18
4.3 Haben die Endbegünstigten durch die MBIL einen besseren Zugang zu Finanzierungsmitteln bekommen?	20
5. Stärkung des Finanzsektors und der Finanzintermediäre	27
5.1 Wurden die Finanzsektoren der einzelnen Länder durch die MBIL erweitert und vertieft?	27
5.2 Haben die MBIL zur Stärkung der Finanzintermediäre beigetragen?	30
6. Management des MBIL-Projektzyklus	33
6.1 Projektzyklus bei MBIL.....	33
6.2 Risiken, Volumen und Zweckmäßigkeit	34
6.3 Projektzyklusmanagement und strategische Ziele	36
6.4 Überwachung	38
6.5 Berichterstattung.....	42
7. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	44
Anhang 1: Evaluierungsmandat und -ansatz.....	A-1
Anhang 2: Interventionslogik.....	A-14

KÄSTEN

Kasten 1: Empfehlungen	IV
Kasten 2: Die Investitionsfazilität des Abkommens von Cotonou	1
Kasten 3: KMU-Definition	16
Kasten 4: Der Rahmen für die Ergebnismessung (REM)	39

ABBILDUNGEN

Abbildung 1: Vereinfachte Interventionslogik für MBIL aus IF-Mitteln	7
Abbildung 2: Von IFI und DFI unterzeichnete Durchleitungsdarlehen (2010–2015)	10
Abbildung 3: Unterzeichnete IF-Beträge nach Instrumenten (Mio. EUR) (2010–2015).....	10
Abbildung 4: Evaluierungsportfolio: MBIL-Unterzeichnungen, -Auszahlungen und -Annullierungen.....	11
Abbildung 5: MBIL aus IF-Mitteln, Unterzeichnungen nach Ländern (2010–2015)	12
Abbildung 6: Kategorisierung der KMU-Arten nach Zahl der Beschäftigten	16
Abbildung 7: Obergrenzen der KMU-Definitionen afrikanischer Länder (Beschäftigtenzahl)	16
Abbildung 8: MBIL-Unterzeichnungen nach Produktarten und bereichsübergreifenden Zielen .	17
Abbildung 9: Anzahl der genehmigten Zuteilungen nach Beschäftigtenzahl des Unternehmens	21
Abbildung 10: Anzahl der Zuteilungen nach Zuteilungsbetrag	21
Abbildung 11: Gesamtfinanzierungs-volumen nach Zuteilungsbetrag.....	22
Abbildung 12: Gesamtfinanzierungs-volumen nach Beschäftigtenzahl des Unternehmens	22
Abbildung 13: Durchschnittlicher Zuteilungsbetrag und Beschäftigtenzahl nach Ländern	23
Abbildung 14: EIB-Laufzeiten: Verträge, Auszahlungen und Zuteilungen	25
Abbildung 15: Durchschnittliche Anzahl der Arbeitsplätze, die je 1 Mio. EUR geschaffen wurde, nach Unternehmensgröße	25
Abbildung 16: Von der EIB geförderte Finanzintermediäre und Gesamtfinanzierungsanteil nach Bank-Tier.....	28
Abbildung 17: MBIL-Auszahlungen nach Liquidität der Fremdkapitalmärkte	29

TABELLEN

Tabelle 1: Hauptmerkmale von MBIL	8
Tabelle 2: AKP-Länder, in denen andere IFI MBIL unterzeichneten, jedoch nicht die EIB (2010–2015).....	12
Tabelle 3: Anteil der Banken, bei denen mehr als 75 Prozent der Einlagen kurzfristige Laufzeiten haben (< 1 Jahr).....	23
Tabelle 4: Gewichtete durchschnittliche Laufzeit (in Monaten) der EIB-Zuteilungen nach Regionen.....	23
Tabelle 5: EIB-Zuteilungen ggü. durchschnittlichen KMU-Darlehen in Kenia (Laufzeiten).....	24
Tabelle 6: Angaben zu Zuteilungen im Vgl. zu REM-Schätzungen: durchschnittliche Abweichung in Prozent (absolute Werte)	40
Tabelle 7: Thematische Evaluierungsfragen	A-4
Tabelle 8: Anzahl der für die Einzelevaluierung ausgewählten Verträge	A-9
Tabelle 9: Evaluierungsfragen für einzelne Operationen	A-10

ABKÜRZUNGEN UND AKRONYME

AFD	Französische Entwicklungsagentur
AfDB	Afrikanische Entwicklungsbank
AFS	Appraisal Fact Sheet
AKP	Gruppe der Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean
BOAD	Westafrikanische Entwicklungsbank
BVAL	Bloomberg Valuation Service
CAPEX	Investitionsausgaben für längerfristige Anlagegüter
CFA	Afrikanische Finanzgemeinschaft
COM	Mitteilung der Europäischen Kommission
COORD	(ehemalige) Abteilung Koordination der Europäischen Investitionsbank
DEAS	(ehemalige) Beratungsdienst für Fragen der volkswirtschaftlichen Entwicklung
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
DFI	Entwicklungsfinanzierungsinstitut
E&S	Umwelt und Soziales
EADB	Ostafrikanische Entwicklungsbank
EBWE	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
EDFI	Europäische Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EFP	European Financing Partners
EIB	Europäische Investitionsbank
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EV	Abteilung Evaluierung der Operationen der Europäischen Investitionsbank
FI	Finanzintermediär
FIX	Standard für den Austausch von Finanzinformationen
FMO	Niederländische Finanzierungsgesellschaft für Entwicklungsländer
FSR/FSS	Analysen und Strategien für die Finanzsektoren
IDB	Interamerikanische Entwicklungsbank
IF	Investitionsfazilität
IFC	International Finance Corporation
IFI	Internationale Finanzierungsinstitution
JU	Direktion Rechtsfragen der Europäischen Investitionsbank
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
MBIL	Durchleitungsdarlehen für mehrere Empfänger
MDB	Multilaterale Entwicklungsbanken
MoU	Absichtserklärung
OCCO	Direktion Compliance der Europäischen Investitionsbank
OPS	Direktion Finanzierungsoperationen der Europäischen Investitionsbank
PCM	Management des Projektzyklus
PEFF	Private Enterprise Finance Facility
PIN	Preliminary Information Notice
PJ	Direktion Projekte der Europäischen Investitionsbank
REM	Rahmen für die Ergebnismessung
RM/CRD	Direktion Risikomanagement/Hauptabteilung Kreditrisiken der Europäischen Investitionsbank
Serapis	Webbasiertes Frontoffice-Tool der Europäischen Investitionsbank

SG/ECON	Generalsekretariat/Hauptabteilung Volkswirtschaftliche Analysen der Europäischen Investitionsbank
TCX	Lokalwährungsfonds
TH	Technische Hilfe
TMR	Direktion Management und Umstrukturierung von Operationen der Europäischen Investitionsbank
ToFA	Weitergabe des finanziellen Vorteils
UEMOA	Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion
UMOA	Westafrikanische Währungsunion
USD	US-Dollar
WB	Weltbank
XOF	Westafrikanischer CFA-Franc

Wichtige Begriffe:

- „Operation“ bezeichnet das gesamte Durchleitungsdarlehen, d. h. den von der EIB genehmigten Gesamtbetrag.
- „Vertrag“ bezeichnet die Vereinbarung zwischen der EIB und dem Finanzintermediär vor Ort, die im Finanzierungsvertrag formalisiert wird. Innerhalb einer Operation können mehrere Verträge unterzeichnet werden.
- „Auszahlung“ bezeichnet den Betrag, der von der EIB an den Intermediär ausgezahlt wird. Ein Vertrag kann mehrere Auszahlungen umfassen.
- „Zuteilung“ bezeichnet den Betrag, der vom Intermediär an einen Endbegünstigten weitergeleitet wird.

ZUSAMMENFASSUNG

Die EIB stellt in den AKP-Ländern über Intermediäre Finanzierungsmittel für kleine und mittlere Unternehmen und Initiativen bereit – meist in Form von Durchleitungsdarlehen für mehrere Empfänger (MBIL). Dazu setzt sie im Rahmen der Investitionsfazilität (IF) des Abkommens von Cotonou Mittel aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) ein. Im vorliegenden Evaluierungsbericht wird beurteilt, inwieweit die MBIL aus IF-Mitteln a) kleine oder mittlere Unternehmen und Initiativen gefördert und b) die Finanzsektoren der einzelnen AKP-Länder gestärkt haben. Für die Evaluierung wurden verschiedene Quellen herangezogen: Z. B. Einzelevaluierungen einer Stichprobe von elf Finanzintermediären (FI) in Nigeria, Kenia, Uganda und Haiti, sowie die Analyse eines Portfolios von MBIL aus IF-Mitteln, die im Zeitraum 2010–2015 in der AKP-Region unterzeichnet wurden (ohne Mikrofinanzoperationen) und aus denen 953 Zuteilungen an Endbegünstigte vergeben wurden. Dieses Portfolio hat ein Volumen von insgesamt 1,24 Milliarden Euro.

Besserer Zugang zu Finanzierungen

Im Zeitraum 2010–2015 war die EIB in der AKP-Region für private Unternehmen der zweitgrößte Geldgeber für über Intermediäre bereitgestellte Finanzierungsmittel. 61 Prozent der IF-Unterzeichnungen entfielen in diesem Zeitraum auf MBIL. Bei den Endbegünstigten handelte es sich überwiegend um kleine und mittlere Unternehmen: 95 Prozent der Zuteilungen gingen an „KMU“ mit weniger als 250 Beschäftigten und 71 Prozent an „kleine“ Unternehmen, die weniger als 50 Mitarbeiter beschäftigen. Das Gros der genehmigten Zuteilungen diente der Finanzierung von Einzelvorhaben im sogenannten „vernachlässigten Mittelfeld“ (Gesamtprojektkosten zwischen 25 000 US-Dollar und zwei Millionen US-Dollar), für die Finanzierungen besonders schwer erhältlich sind. Der Großteil des Volumens entfiel dagegen auf eine kleine Zahl von Großprojekten (61 Prozent der Mittel entfielen auf Zuteilungen von mehr als zwei Millionen US-Dollar), während 30 Prozent der Mittel die Finanzierung von größeren Unternehmen, darunter von Midcap-Unternehmen, betrafen. Da die Finanzierungen über Intermediäre aus IF-

Mitteln vor allem dafür gedacht sind, kleine und mittlere Unternehmen und Initiativen zu unterstützen, werfen die Evaluierungsergebnisse die Frage auf, ob es wirklich dem Grundgedanken der IF-Ziele entspricht, wenn ein wesentlicher Teil der Darlehensmittel auf größere Zuteilungen und Unternehmen entfällt. Die Ziele der IF werden in der Praxis unterschiedlich ausgelegt. Deswegen sollte der IF-Ausschuss insbesondere im Hinblick auf die Größe der Endbegünstigten, die er vorrangig fördern möchte, genauere Angaben machen. Derzeit werden im Rahmen der IF verschiedene MBIL-Produkte angeboten, darunter auch solche für Vorhaben von bis zu 25 Millionen Euro von Midcap-Unternehmen und größeren Unternehmen.

Falls der Schwerpunkt auf kleinen und mittleren Unternehmen liegen soll, dürfte die derzeit in den AKP-Ländern verwendete EU-Definition für KMU (weniger als 250 Beschäftigte) nicht unbedingt geeignet sein: Die meisten Kunden der einheimischen Banken, mit denen die EIB zusammenarbeitet, fallen in die KMU-Kategorie der EU. Im AKP-Kontext handelt es sich jedoch eigentlich um kleine, mittlere und große Unternehmen, zwischen denen indes nicht unterschieden wird. Die meisten afrikanischen Länder definieren hingegen Unternehmen mit höchstens 100 Beschäftigten als KMU. Internationale Finanzierungsinstitutionen und regionale Organisationen wenden meist Obergrenzen zwischen 100 und 300 Beschäftigten an.

Die Evaluierung zeigt, dass der Vorteil von MBIL für kleine und mittlere Unternehmen und Initiativen hauptsächlich darin liegt, dass sie eine große Hürde für den Zugang zu Finanzierungen beseitigen – die fehlende Verfügbarkeit langfristiger Mittel, vor allem in Landeswährung. Durch die MBIL standen den Finanzintermediären Refinanzierungsmittel mit deutlich längeren Laufzeiten zur Verfügung, durch die sie auf den Bedarf ihrer Kunden nach Darlehen mit langen, der Nutzungsdauer der Investitionen entsprechenden Laufzeiten eingehen konnten. Ein beträchtlicher Teil der MBIL wurde außerdem in Landeswährung vergeben. So bestand weder für die Finanzintermediäre noch für ihre Kunden ein Währungsrisiko, und die

Finanzintermediäre konnten den Finanzierungsbedarf von Unternehmen decken, die im Inland Handel treiben. 88 Prozent aller Zuteilungen und 47 Prozent des Zuteilungsvolumens wurden in Landeswährung vergeben.

Neben dem Mangel an langfristigen Mitteln in Landeswährung gibt es jedoch noch viele andere Gründe für den eingeschränkten Zugang zu Finanzierungen, die ebenso schwer ins Gewicht fallen. Bei einigen davon kann die EIB Abhilfe schaffen. Zu nennen sind hier das tatsächliche und das wahrgenommene Risiko der Darlehensvergabe an KMU, das begrenzte Know-how der Finanzintermediäre bei der Bonitätsbeurteilung von KMU und die geringen Kompetenzen von KMU bei der Vorbereitung bankfähiger Projekte. Die EIB setzte, wenngleich in geringem Ausmaß, auch andere Instrumente ein, um einige dieser Hürden zu beseitigen, z. B. Risikoteilungsgarantien, Eigenkapitaloperationen und technische Hilfe. Diese Instrumente sind letztendlich dazu gedacht, einen Wandel in der Kreditvergabepraxis der Finanzintermediäre auszulösen und sie dazu zu bewegen, mehr langfristige Darlehen an KMU zu vergeben.

Die Evaluierung zeigt: Die EIB könnte eine noch größere Wirkung erzielen und einige der über die Mittelengpässe hinausgehenden Hindernisse beseitigen, wenn sie weiterhin Möglichkeiten erkundet und gegebenenfalls nutzt, die auf der Kombination von Instrumenten basieren. Außerdem gibt es weitere Hürden, z. B. schwache Rechts- und Regulierungsrahmen, denen die EIB bereits entgegenwirkt, indem sie Partnerinstitute unterstützt, die rechtliche und regulatorische Reformen vorantreiben. Auf diesem Weg könnte sie fortfahren. Gemeinsam mit ihren Partnern könnte die EIB einen umfassenderen Ansatz verfolgen und so den Langzeiteffekt maximieren.

Hierzu könnte die Bank verstärkt auf ihre Analysen und Strategien für die Finanzsektoren der einzelnen Länder aufbauen. Die AKP-Region gehört zu den wenigen Regionen, für die die EIB länderspezifische Strategien für Operationen im Finanzsektor entwickelt hat. Struktur, Leistungsfähigkeit und Regulierung des Finanzsektors sind darin bereits umfassend beleuchtet, während die Analyse der Hürden für den Zugang privater

Unternehmen zu Kapital weiter verfeinert werden kann. Auf dieser Basis ließen sich andere Instrumente konzipieren, die Hindernissen auf Landesebene und auf der Ebene der Finanzintermediäre, welche nicht durch fehlende Mittel bedingt sind, entgegenwirken.

Stärkung der Finanzsektoren

Die eher strukturell bedingten Hürden für die Entwicklung der Finanzsektoren lassen sich durch MBIL nicht aus dem Weg räumen. Allerdings kurbeln die MBIL den Wettbewerb an und stärken so den Finanzsektor. Dies geschieht in erster Linie dadurch, dass Tier 2-Banken in den jeweiligen Ländern Finanzierungsmittel erhalten. Im Evaluierungszeitraum waren 60 Prozent der von der EIB geförderten Finanzintermediäre Tier 2- und Tier 3-Banken, auf die jedoch nur 44 Prozent der MBIL-Mittel entfielen.

Die Evaluierung bestätigt, dass die EIB ihre Ziele im Großen und Ganzen auf den Bedarf des jeweiligen Finanzmarkts abstimmt und die Finanzintermediäre entsprechend auswählt. Zum größten Teil stellte die EIB die langfristigen Mittel in AKP-Ländern bereit, in denen es wenige oder gar keine (langfristigen) Finanzierungsalternativen gibt. Dabei ist jedoch ein wichtiger Punkt hervorzuheben: Wenn sich einige der etwas fortgeschrittenen Märkte der AKP-Region weiterentwickeln, könnten die niedrigen Zinssätze der EIB irgendwann dazu führen, dass die Entwicklung der einheimischen Fremdkapitalmärkte und damit der Finanzsektoren ausgebremst wird – vor allem, wenn der Zinsvorteil nicht an die Endbegünstigten weitergegeben wird. Anhand des finanziellen Zusatznutzens, der systematisch quantifiziert wird, sollte deshalb untersucht werden, ob dieses Risiko besteht und ob die Weitergabe des Zinsvorteils an die Endbegünstigten wünschenswert und machbar ist.

MBIL haben sich außerdem als nützliches Instrument zur Stärkung der Finanzintermediäre erwiesen. Mithilfe längerfristiger Darlehen in Landeswährung konnten die Finanzintermediäre ihre Laufzeiten- und Währungsinkongruenzen mindern, und dank der Investitionsdarlehen konnten sie ihre Expansions- und Konsolidierungsstrategien umsetzen. In einigen Fällen gelang es den Intermediären durch die Förderung der EIB, ihr Profil und

ihre Wettbewerbsfähigkeit in spezifischen Marktsegmenten (z. B. KMU) zu stärken. Oft ging von der EIB als erste IFI, die die Finanzintermediäre unterstützte, eine starke Signalwirkung aus.

Management des Projektzyklus

Der Projektzyklus der EIB eignet sich gut dafür, Unterzeichnungen und Auszahlungen von MBIL umzusetzen. Im Evaluierungszeitraum konnte die Zahl der Unterzeichnungen und zu einem gewissen Grad auch der Auszahlungen gesteigert werden. Hilfreich waren dabei verschiedene Leitlinien und Verfahren, vor allem in Bezug auf die Zinsfestsetzung, Verträge und Finanzklauseln, sowie die Möglichkeit von Dach-Operationen. Das Management des Projektzyklus führt außerdem zu einem sehr effizienten Schutz gegen operative Risiken und die meisten Reputationsrisiken, z. B. durch die Prüfung der Bonität und der Kompetenzen der Finanzintermediäre, die Beurteilung des Compliance-Risikos und die jährliche Überprüfung der Geschäftspartner. Die Umwelt- und Sozialrisiken wurden stets mit den Finanzintermediären besprochen, jedoch im weiteren Verlauf nicht immer zufriedenstellend im Blick behalten.

Gleichzeitig wird festgestellt, dass die Überwachung und Berichterstattung nicht ausreichen, um darzustellen und zu verfolgen, inwiefern die Ziele umgesetzt werden konnten, da bei der Vergabe der MBIL hauptsächlich auf das Kriterium der Förderfähigkeit und weniger auf die strategischen Ziele der IF abgestellt wurde. Die strategischen Ziele werden in der Prüfungsphase im Rahmen für die Ergebnismessung operationalisiert. Die REM-Formblätter enthalten Indikatoren für die unmittelbaren Projektleistungen (Output) und den Nutzen für die Zielgruppe (Outcome). Damit wird unter anderem der erwartete Beitrag der einzelnen Operationen zur Verbesserung des Zugangs zu Finanzierungsmitteln quantifiziert. Jedoch stellt die Evaluierung fest, dass diese Erwartungen nicht immer ausreichend mit den Finanzintermediären besprochen und nur teilweise in die Berichterstattungsformulare (Zuteilungsformulare) aufgenommen wurden. Auch wenn die REM-Formblätter beispielsweise Erwartungen hinsichtlich der Anzahl der zu fördernden KMU, des Anteils der weiblichen Beschäftigten oder der Erstkreditnehmer enthielten, erfolgte die Zuteilungsge-

nehmigung ausschließlich anhand des Kriteriums der Förderfähigkeit. Der Beitrag zu den genannten Zielen blieb unberücksichtigt. Außerdem wird bei den einzelnen Zuteilungen während der Zuteilungsperiode nicht überwacht, ob die Operation den gesteckten Erwartungen entspricht. Somit hat die Bank nur eingeschränkte Möglichkeiten, während einer Operation korrigierend einzugreifen. Gemäß der üblichen Vorgehensweise werden die Ergebnisse erst am Ende der Zuteilungsperiode bewertet. In Fällen, in denen die Laufzeit der Zuteilung kürzer als der Auszahlungszeitraum war, wurde zudem nicht überwacht, wie die Mittel wiederverwendet wurden. Schließlich wurden auch der Erfassungsbereich und die Qualität der Ex-post-Berichterstattung über die Zuteilungen (in den obligatorischen jährlichen Zuteilungsberichten) als äußerst unzureichend befunden.

Hinsichtlich der Berichterstattung stellt sich die Frage, inwiefern die von der EIB genehmigten Zuteilungen tatsächlich den von ihr finanzierten Projekten entsprechen. Innerhalb der EU genehmigt die EIB einzelne Zuteilungen für Endbegünstigte, an die der Finanzintermediär den finanziellen Vorteil in Form eines Zinsnachlasses weitergibt. Der finanzielle Vorteil und dessen Ursprung (EIB) werden im Vertrag mit dem Endbegünstigten genannt. In den AKP-Ländern besteht keine Verpflichtung, den Zinsvorteil weiterzugeben, und es lässt sich nur sehr schwer nachverfolgen, an welche Endbegünstigten oder gar Projekte die EIB-Mittel fließen. Tatsächlich war den meisten befragten Endbegünstigten – trotz der Verpflichtung zur Offenlegung der Mittelherkunft – nicht bekannt, dass sie Finanzierungsmittel der EIB erhalten hatten. Außerdem stellte sich heraus, dass die Listen mit den Zuteilungsvorschlägen austauschbar sind. Die Finanzintermediäre konnten rasch neue Zuteilungsanträge vorlegen, wenn die EIB einen Zuteilungsvorschlag abgelehnt hatte oder eine Zuteilung von den Dienststellen der EIB eingehender geprüft hätte werden müssen. Dies legt die Vermutung nahe, dass die Intermediäre über ein Portfolio von Projekten verfügen, aus dem sie der EIB exemplarisch Zuteilungen vorschlagen. Deswegen wird infrage gestellt, wie nützlich das Zuteilungssystem für die Berichterstattung und dafür ist, Reputationsrisiken bei der Tätigkeit in den AKP-Ländern

auszuschließen. Die Zuteilungen sollten demnach nicht als die Projekte betrachtet werden, die die EIB tatsächlich finanziert. Sie sind vielmehr lediglich als Beispiele für Projekte zu sehen, die der Finanzintermediär finanziert, die die Förderkriterien der EIB erfüllen und die die EIB grundsätzlich genehmigen würde.

Außerdem geht aus der Berichterstattung über den Gesamtbetrag der Zuteilungen wenig über ihren Beitrag zu den Zielen der EIB hervor (z. B. ob kleine und mittlere Unternehmen und Initiativen durch die Finanzierungsoperation leichter Zugang zu Finanzierungsmitteln haben). Die Berichterstattung wäre aussagekräftiger, wenn darin (auch) das Gesamtportfolio des Finanzintermediärs beleuchtet würde. So könnte auf Portfolioebene überwacht werden, inwiefern die im Prüfungsstadium festgelegten Erwartungen erfüllt werden. Der Schwerpunkt würde darauf gelegt, die Verfahren und Prozesse der Finanzintermediäre zu stärken, um diese zu motivieren, mehr Darlehen für kleine und mittlere Unternehmen und Initiativen zu vergeben.

Schließlich war die MBIL-Berichterstattung an die Entscheidungsträger, vor allem an den IF-Ausschuss, im Evaluierungszeitraum zu stark zusammengefasst. Sie gab nur unzureichend Auskunft darüber, inwiefern die einzelnen Finanzintermediäre die strategischen Ziele erreichten. Vor diesem Hintergrund kann sie nicht als nützliche Grundlage für die künftige strategische Ausrichtung herangezogen werden.

Aus diesen Ergebnissen lassen sich die nachstehenden wesentlichen Empfehlungen ableiten.

Kasten 1: Empfehlungen

Empfehlung 1: Um den Zugang zu Finanzierungen und die Entwicklung der Finanzsektoren möglichst stark zu verbessern, sollte die Bank ihr Augenmerk weiterhin auf Instrumente richten (und diese gegebenenfalls einsetzen), die nicht nur die Mittelengpässe, sondern auch die Hürden beseitigen, die mit dem Risiko der Darlehensvergabe an KMU und mit den unzureichenden Kompetenzen der Finanzintermediäre und KMU zusammenhängen. Sofern relevant, sollte die Bank weiterhin Möglichkeiten einer Koordinierung mit Partnerinstituten ausloten, die sich für den Abbau von rechtlichen und regulatorischen Hindernissen einsetzen.

Empfehlung 2: Die Bank sollte den IF-Ausschuss auffordern, die Endbegünstigten und Ziele, die er mit den MBIL vorrangig erreichen möchte, genau zu definieren. Außerdem sollte sie die IF-Ziele – vor allem in Bezug auf einen besseren Zugang zu Finanzierungen – in den gesamten Projektzyklus einbeziehen, von der Auswahl der Finanzintermediäre über die Projektplanung und die Vertragserstellung bis hin zu den Überwachungsinstrumenten.

Empfehlung 3: Die EIB sollte ihre Instrumente und Verfahren anpassen, um die Überwachung und Berichterstattung hinsichtlich der Ziele der IF zu verbessern. Vor allem sollte sie untersuchen, wie die Fortschritte, gemessen an den Erwartungen aus der Prüfungsphase, überwacht werden können. Die Bank sollte eine Studie erstellen, die zeigt, welche Vor- und Nachteile die Überwachung der MBIL in AKP-Ländern auf Zuteilungsebene im Vergleich zur Überwachung auf Portfolioebene mit sich bringt. Diese Studie könnte dann mit dem IF-Ausschuss diskutiert werden, bevor eine Entscheidung darüber getroffen wird, ob und wo der entsprechende Ansatz zum Tragen kommt. Die Berichterstattung über MBIL an den IF-Ausschuss sollte detaillierter sein und besser aufgeschlüsselt werden, insbesondere in Bezug auf Fazilitäten.

STELLUNGNAHME DES DIREKTORIUMS

Das Direktorium begrüßt die unabhängige Evaluierung zu Finanzierungen, die die EIB im Zeitraum 2010–2015 über Intermediäre in den AKP-Ländern im Rahmen der Investitionsfazilität unterzeichnet hat. Die Evaluierung deckt einen erheblichen Teil der Finanzierungstätigkeit der EIB in dieser Region ab und beurteilt, inwieweit die für mehrere Empfänger bestimmten Durchleitungsdarlehen aus Mitteln der IF a) kleine oder mittlere Unternehmen und Initiativen gefördert und b) die Finanzsektoren der einzelnen AKP-Länder gestärkt haben. Für die Evaluierung wurden verschiedene Quellen herangezogen: z. B. Einzelevaluierungen einer Stichprobe von elf Finanzintermediären (FI) in Nigeria, Kenia, Uganda und Haiti, sowie die Analyse eines Portfolios von MBIL aus IF-Mitteln, die im Zeitraum 2010–2015 in der AKP-Region unterzeichnet wurden (ohne Mikrofinanzoperationen) und aus denen 953 Zuteilungen an Endbegünstigte vergeben wurden. Dieses Portfolio hat ein Volumen von insgesamt 1,24 Milliarden Euro.

Das Direktorium teilt die folgenden Ansichten von EV:

- Die MBIL aus IF-Mitteln stärken die Fähigkeit des Finanzsektors, das Problem der fehlenden langfristigen Mittel, insbesondere in Landeswährung, anzugehen. So können in der AKP-Region Hürden abgebaut werden, die den Zugang privater Unternehmen zu Finanzierungen erschweren.
- Bei bestimmten Operationen bietet sich gegebenenfalls der Einsatz ergänzender Finanzierungsinstrumente wie Risikoteilungs- und Eigenkapitalinstrumente an. Gekoppelt mit technischer Hilfe können sie die Wirkung der Finanzierungen der Bank in der Region spürbar verstärken.
- Die weitgehend auf das Kriterium der Förderungswürdigkeit abgestellte Vergabe von MBIL könnte möglicherweise mit einer verstärkten Überwachung und Berichterstattung verknüpft werden, um festzustellen, inwieweit die jeweiligen MBIL zu bestimmten strategischen Zielen beitragen und die zum Zeitpunkt der Projektprüfung (ex ante) formulierten Erwartungen erfüllen.

Das Direktorium hat – basierend auf den Ergebnissen des EV-Berichts – zwei wichtige Optimierungsbereiche ermittelt:

- i. Die Maßnahmen sollten besser koordiniert werden, damit die Finanzierungen der Bank eine stärkere Wirkung erzielen können. Dies bedeutet, dass verstärkt Operationen initiiert werden müssen, bei denen – sofern möglich – verschiedene Finanzierungsinstrumente kombiniert werden, und dass bei Bedarf systematischer technische Hilfe bereitgestellt werden sollte, um zu informieren und mehr Investitionsmöglichkeiten zu schaffen. Die Bank muss sich außerdem besser mit anderen Partnerinstituten abstimmen, die sich dafür einsetzen, die rechtlichen und regulatorischen Hürden für die Inanspruchnahme von Finanzierungen zu beseitigen. Zudem müssen die Außenbüros stärker eingebunden werden, um eine engere Zusammenarbeit aufzubauen und zu pflegen und die Kenntnisse über die KMU-Märkte in der Region zu vertiefen.
- ii. Sofern die operativen Abläufe und die geschäftlichen Zwänge es zulassen, sollte die EIB dafür sorgen, dass die Überwachung der IF-Ziele und die Analyse der maßgeblich von den Förderkriterien beeinflussten Ergebnisse des Zuteilungsprozesses stärker verzahnt werden können, um die Wirksamkeit der MBIL zeitnah zu steuern.

Es sei darauf hingewiesen, dass bestimmte in dem Bericht geäußerte Empfehlungen (nämlich der Einsatz ergänzender Instrumente, die bessere Überwachung und die Analyse der Hürden, die private Unternehmen an der Inanspruchnahme von Finanzierungen hindern) derzeit bereits umgesetzt werden. Der aktuelle Evaluierungsbericht enthält wertvolle Hinweise, die die Bank bei ihren derzeitigen Maßnahmen zur Steigerung der Wirkung der MBIL aus Mitteln der IF in der AKP-Region unterstützen. Ein Aktionsplan für die Umsetzung der Aktionspunkte, die aus der

Stellungnahme des Direktoriums hervorgehen, wird nach der Genehmigung durch den Verwaltungsrat weiter ausgearbeitet.

1. EINLEITUNG: EVALUIERUNGSauftrag, Methodik und Umfang

Die vorliegende Evaluierung wurde von der Abteilung Evaluierung der Operationen (EV) der Europäischen Investitionsbank durchgeführt. Sie beurteilt, inwieweit die Finanzierungen über Intermediäre im Rahmen der Investitionsfazilität dazu beigetragen haben, in der Gruppe der Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP) a) kleine und mittlere Unternehmen und Initiativen zu unterstützen und b) die einheimischen Finanzmärkte zu erweitern und zu vertiefen.

Kasten 2: Die Investitionsfazilität des Abkommens von Cotonou

Die Investitionsfazilität des Abkommens von Cotonou wurde 2003 als revolving Fonds eingerichtet. Über die IF werden Projekte finanziert, die die Entwicklung des Privatsektors und kommerziell geführter öffentlicher Unternehmen fördern. Ein besonderes Augenmerk liegt auf Investitionen in den Infrastruktur- und den Finanzsektor.

Die IF soll bei ihren Aktivitäten marktübliche Bedingungen anwenden und langfristig Renditen erwirtschaften. Sie wird über den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) aus Beiträgen der EU-Mitgliedstaaten finanziert und durch die EIB verwaltet. Die EIB kann im Rahmen der IF höhere Risiken eingehen als bei ihren Geschäften aus eigenen Mitteln, weil die Finanzierungen der IF durch eine Garantie der EU-Mitgliedstaaten voll abgesichert sind.

Weitere Informationen zur IF enthält Anhang II Artikel 3 des als [Cotonou-Abkommen](#) bekannten AKP-EU-Partnerschaftsabkommens, das für den Zwanzigjahreszeitraum 2000–2020 geschlossen wurde.

Die vorliegende Evaluierung ist Teil des Arbeitsprogramms 2016 der EV, das vom Verwaltungsrat der Europäischen Investitionsbank genehmigt wurde. Sie geht auf eine Anfrage des Ausschusses für die Investitionsfazilität (IF-Ausschuss) zurück, der eine Beurteilung des Zusatznutzens der EIB-Durchleitungsdarlehen in AKP-Ländern verlangte. Die Bank erfüllte diese Forderung zunächst mit einem Bericht und einer Studie zu diesem Thema (interne Unterlagen). Außerdem weist die Bank seit 2012 in ihren Jahresberichten zu den „Ergebnissen der Tätigkeit der EIB außerhalb der Europäischen Union“ aggregierte Ergebnisse für Durchleitungsoperationen aus.¹ Diese Berichte wurden begrüßt, führten jedoch auch zu weiteren Fragen und Anregungen. Die Bank schlug in der Folge vor, die Möglichkeit zu prüfen, eine eigenständige Evaluierung der Durchleitungsdarlehen in den AKP-Staaten vorzunehmen.

Der vorliegende Bericht stützt sich auf die Untersuchung, die zur Beantwortung eines Katalogs von Evaluierungsfragen durchgeführt wurde. Diese Fragen betreffen folgende Punkte:

- Bedeutung des Produkts „Durchleitungsdarlehen für mehrere Empfänger“ (MBIL)
- Wirksamkeit, Effizienz und Nachhaltigkeit der finanzierten Operationen
- Beitrag der EIB und Projektzyklusmanagement der EIB

Die Fragen werden in Anhang 1 vorgestellt. Darüber hinaus gibt es ein Hintergrundpapier mit den Untersuchungen und den Antworten zu allen Fragen.

Für die Evaluierung wurden verschiedenste Quellen herangezogen:

- Prüfung vorgelagerter Strategiepapiere, Strategieleitfäden und operativer Leitlinien der IF von ihrer Einrichtung im Jahr 2003 bis heute.
- Übersicht über das gesamte Portfolio der Durchleitungsdarlehen aus IF-Mitteln, die im Zeitraum 2010–2015 in den AKP-Ländern unterzeichnet wurden, mit Angaben zu den

¹ EIB; Bericht über die Ergebnisse der Tätigkeit der EIB außerhalb der EU: [Bericht 2012](#), [Bericht 2013](#), [Bericht 2014](#).

Volumina, zur Art der Intermediäre und Endbegünstigten sowie zu den Merkmalen der an sie vergebenen Kredite.²

- Einzelevaluierungen von 15 Verträgen der EIB mit elf Finanzintermediären in Nigeria, Kenia, Uganda und Haiti. Die Stichprobe wurde auf der Grundlage des Umsetzungsstands, des Auszahlungsniveaus, der Verfügbarkeit von Zuteilungsdaten und der Größenkategorie des Finanzinstituts (Tier 1, 2 oder 3) ausgewählt.³
- Analyse der Tätigkeit anderer internationaler Finanzierungsinstitutionen (IFI) und ihrer Ansätze für die Bereitstellung von Finanzierungsmitteln über Intermediäre in den AKP-Staaten:
 - Befragung von IFI und Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen (DFI)
 - Erstellung einer Datenbank, die sämtliche Durchleitungsdarlehen für private Unternehmen enthält, die von allen IFI seit 2010 in den AKP-Ländern vergeben wurden (auf der Grundlage öffentlich zugänglicher Informationen)
 - Auswertung vorangegangener Evaluierungen zu diesem Thema
- Spezifische Studie über alternative Finanzierungsquellen einheimischer Banken in Nigeria, Kenia und Uganda sowie über die Marktbedingungen für privatwirtschaftliche Unternehmen, die in diesen Ländern einen Kredit bei einer einheimischen Bank aufnehmen möchten.

Umfang dieser Evaluierung:

- Produkte: Operationen, die in der Datenbank der EIB als MBIL gekennzeichnet sind, einschließlich Globaldarlehen, Darlehen für KMU und/oder Midcap-Unternehmen (einschließlich Darlehen zur Finanzierung von Investitionsausgaben), jedoch ohne Mikrofinanz-MBIL und ohne die MBIL über das EFP-Joint Venture (European Financing Partners).⁴ Rahmendarlehen sind vom Evaluierungsumfang ausgenommen, auch wenn es sich ebenfalls um Durchleitungsdarlehen handelt.
- Mittelquellen: Operationen aus Mitteln der IF. Aus eigenen Mitteln der EIB finanzierte Operationen sind vom Evaluierungsumfang ausgeschlossen.⁵
- Geografische Reichweite: Operationen in der Gruppe der Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean. Operationen in überseeischen Ländern und Gebieten (ÜLG) sind aufgrund des spezifischen strategischen Rahmens für und der begrenzten MBIL-Tätigkeit in diesen Ländern ausgeschlossen.

² Der Zeitraum 2010–2015 wurde aus zwei Gründen gewählt: Erstens lassen sich die Wirkung, die der IF zuschreiben ist, und deren Nachhaltigkeit bei Aktivitäten aus der jüngeren Vergangenheit konkreter ermitteln. Zweitens wurde von der GD DEVCO im Vorfeld bereits eine Zwischenevaluierung in Auftrag gegeben, die den Zeitraum bis 2010 abdeckte.

³ Anhang 1 enthält eine Beschreibung des Stichprobenansatzes, der für die einzeln evaluierten Verträge angewandt wurde.

⁴ MBIL mit der Kennzeichnung „Mikrofinanz“ in der Datenbank sind nicht Gegenstand dieser Evaluierung. Eine Evaluierung der Mikrofinanz-MBIL-Operationen würde einen eigenen Evaluierungsrahmen erfordern: Auf MBIL entfällt nur ein Bruchteil der EIB-Operationen, die die Mikrofinanz in den AKP-Ländern fördern, und andere Instrumente wie Kapitalbeteiligungen an Mikrofinanzfonds müssten ebenfalls berücksichtigt werden. Darüber hinaus werden über Mikrofinanzoperationen spezifische Ziele verfolgt, die sich von denen für KMU und Midcap-Unternehmen unterscheiden (z. B. Ausrichtung auf ärmere Bevölkerungsschichten, schutzbedürftige Gruppen sowie weitere soziale Parameter). Schließlich würde eine Evaluierung von Mikrofinanzoperationen auch eine umfassende Untersuchung der Komplementarität mit Zuschüssen, Kapazitätsaufbau sowie anderen finanziellen und nicht finanziellen Leistungen für Kleinunternehmen verlangen.

Das EFP-Joint Venture wurde im Mai 2004 von Mitgliedern der Europäischen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen (EDFI) und der Europäischen Investitionsbank gegründet. Mit der Gründung wurde ein zweifaches Ziel verfolgt, nämlich die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung des Privatsektors in den AKP-Ländern und die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen in Betracht kommenden Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen und der EIB. EFP wurde 2009 von EV evaluiert, und im Juni 2014 schlossen die EDFI-Mitglieder gemeinsam eine [Evaluierung der Wirksamkeit ihrer KMU-Förderung über Finanzinstitute in Afrika](#) ab.

⁵ Im Zeitraum 2010–2015 wurden nur sechs Prozent aller MBIL aus eigenen Mitteln finanziert.

Technische Hilfe und Beratungsdienste fallen nicht in den Umfang dieser Evaluierung. In einschlägigen Fällen wird ihr Beitrag zur Erreichung der Ziele von Operationen jedoch analysiert.

2. FINANZIERUNGSOPERATIONEN ÜBER INTERMEDIÄRE: KONTEXT, ZIELE UND PRODUKTE

Mit Durchleitungsdarlehen in den AKP-Ländern im Rahmen der IF sollen kleine und mittelgroße Unternehmen und Initiativen unterstützt sowie einheimische Finanzmärkte erweitert und vertieft werden. Denn Schwierigkeiten beim Zugang zu Finanzierungen zählen zu den größten Hürden für die Entwicklung und das Wachstum des Privatsektors in der Region. Die EIB fördert den Zugang zu Finanzierungen und die Entwicklung des Finanzsektors in den AKP-Ländern. Hierzu setzt sie vor allem Durchleitungsdarlehen für mehrere Empfänger ein, die fast ausschließlich unter Nutzung von EEF-Mitteln im Rahmen der IF umgesetzt werden. Die MBIL können eingesetzt werden, um Projekte von KMU, Midcap-Unternehmen, großen Unternehmen oder einer Kombination dieser Kategorien mit Projektkosten bis zu 25 Millionen Euro zu fördern. Die Evaluierung zeigt, dass sowohl die Mitglieder des IF-Ausschusses als auch die Dienststellen der Bank die IF-Ziele und -Prioritäten für Durchleitungsdarlehen in einigen Punkten unterschiedlich auslegen. Sie wirft die Frage auf, ob alle MBIL-Produkte dem Grundgedanken der IF-Ziele entsprechen, und stellt fest, dass es vor allem hinsichtlich der Größe der Endbegünstigten und der Finanzierungsprojekte einer Klarstellung bedarf.

2.1 Hintergrund und Ziele

Die Durchleitungsoperationen in den AKP-Ländern im Rahmen der IF dienen einem zweifachen Ziel: Sie sollen zur Unterstützung kleiner oder mittlerer Unternehmen oder Initiativen [und] zur Erweiterung und Vertiefung der einheimischen Finanzmärkte beitragen. Die Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen und Initiativen im Rahmen der IF zielt vor allem darauf ab, dass diese einen besseren Zugang zu Finanzierungsmitteln erhalten. Die Erweiterung und Vertiefung der Finanzmärkte ist dabei nicht nur ein Weg, um diesen Zugang zu vereinfachen, sondern auch ein eigenständiges Ziel. Die EIB möchte die Finanzmärkte der AKP-Länder über die IF sowohl vertiefen, indem die Bedeutung von Finanzanlagen für die einheimische Wirtschaft ausgebaut wird, als auch erweitern, indem sie die Beteiligung neuer Teilnehmer und die Einführung neuer Instrumente am Markt fördert. Denn stärkere einheimische Kapitalmärkte und Institutionen dürften letztlich dafür sorgen, dass einheimische Unternehmer einfacher Zugang zu Finanzierungsprodukten und -dienstleistungen erhalten.

In den meisten AKP-Staaten gilt der begrenzte Zugang zu Finanzierungsmitteln als eines der größten Hindernisse für die Entwicklung privater Unternehmen – vor allem der KMU, die das Rückgrat der Volkswirtschaften dieser Länder bilden. In Afrika südlich der Sahara benötigten zu Beginn des Zeitraums, den diese Evaluierung untersucht, zwischen 40 Prozent und 59 Prozent der KMU aus dem formellen Sektor ein Darlehen oder einen Kontokorrentkredit, ohne darüber zu verfügen.⁶ Um Unternehmertum, Wettbewerbsfähigkeit, Innovation und letztlich das Wachstum in den AKP-Volkswirtschaften voranzutreiben, ist entscheidend, dass KMU leichter Zugang zu Finanzierungen erhalten.

Es gibt eine ganze Reihe von Faktoren, die den Zugang von Privatunternehmen, vor allem von KMU, zu Finanzierungsmitteln behindern: Auf der Nachfrageseite bewegen sich viele KMU, die Kredite benötigen, an der Grenze zur Schattenwirtschaft (sie sind nicht eingetragen und verfügen über keine oder nur spärliche Finanzunterlagen). Häufig fehlen ihnen die entsprechenden Kompetenzen, um bankfähige Projekte zu entwickeln und genehmigungsfähige Kreditanträge einzureichen. In vielen Fällen können die Unternehmen den Banken keine Sicherheiten stellen. Gleichzeitig reicht ihr geringes Eigenkapital nicht aus, um Projekte auf den Weg zu bringen, wenn die Bank nicht 100 Prozent des benötigten Kapitals bereitstellt.

Auf der Angebotsseite sind die meisten einheimischen Banken der AKP-Länder überzeugt, dass Geschäfte mit KMU im Vergleich zu anderen Kundensegmenten höhere operative Kosten

⁶ Stein, Peer, Tony Goland und Robert Schiff. Two trillion and counting. Assessing the credit gap for micro, small, and medium-size enterprises in the developing world. IFC und McKinsey & Company (2010).

und Risiken bergen. Zudem werden die Erträge des Kreditgeschäfts in bestimmten Wirtschaftssektoren (vor allem in der Landwirtschaft) als inhärent volatil wahrgenommen. Oft fehlt es den Banken an Know-how, um das Risiko dieser Kundengruppe zu beurteilen, und sie können von den Antragstellern weder zuverlässige Finanzunterlagen noch angemessene Sicherheiten erlangen. Deshalb müssen KMU tendenziell mehr für Kredite bezahlen, und Banken investieren nur wenig in die Entwicklung von Produkten, die besser auf den Bedarf dieser Kunden zugeschnitten sind (z. B. vereinfachte Verwaltungsformalitäten, niedrigere Besicherungsanforderungen). Eine aktuelle erhebungsbasierte Studie der EIB zeigt jedoch, dass die Banken in Afrika südlich der Sahara ihre Strategie allmählich verstärkt auf das KMU-Segment ausrichten.⁷ Immer mehr Bankengruppen in der Region legen einen langfristigen Schwerpunkt auf KMU und Retail-Kunden. Dieser Schritt erfolgt parallel zur Ausbreitung der Internet-Banking- und Mobile-Banking-Technologien.

Verschiedene andere Faktoren, die dem Zugang zu Finanzierungen im Wege stehen, sind auf ein unzureichendes Regulierungsumfeld zurückzuführen (z. B. ungenaue oder unvollständige Regeln und Vorschriften, unklare Gläubigerschutzgesetze, überhöhte Eigenkapitalanforderungen bei Krediten an KMU, das Fehlen von Auskunfteien, schwacher Schutz der Eigentumsrechte durch die Gerichte vor Ort, staatliche und politische Risiken), auf mangelnden Wettbewerb und die in einigen Finanzsektoren der AKP-Region charakteristischen „seichten Märkte“.⁸

Die EIB fördert den Zugang von kleinen und mittleren Unternehmen und Initiativen zu Finanzierungen in den AKP-Ländern nahezu ausschließlich über EEF-Mittel im Rahmen der Investitionsfazilität. Nur sechs Prozent der im Zeitraum 2010–2015 über Intermediäre in den AKP-Staaten durchgeführten Finanzierungsoperationen wurden aus eigenen Mitteln finanziert. Zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen und Initiativen stehen verschiedene Arten von Finanzierungen über Intermediäre zur Auswahl: Durchleitungsdarlehen an Finanzintermediäre oder über das Joint Venture European Financing Partners (EFP) zur Weiterleitung an kleine und mittlere Unternehmen und Initiativen (MBIL), Beteiligungen an Private-Equity-Fonds sowie, in begrenztem Umfang, Risikoteilungsinstrumente (sie wurden bislang nur über den Sonderrahmen für besonders entwicklungswirksame Projekte in AKP-Ländern eingesetzt, der seit April 2014 besteht). Die vorliegende Evaluierung konzentriert sich ausschließlich auf MBIL – Mikrofinanzaktivitäten sowie Finanzierungen über das EFP-Joint Venture sind ausgeschlossen (siehe Umfang, Abschnitt 1).

Im Rahmen der IF werden verschiedene MBIL-Produkte angeboten, darunter auch solche für Vorhaben von Midcap-Unternehmen und größeren Unternehmen mit Projektkosten bis 25 Millionen Euro (Tabelle 1 enthält eine Beschreibung der MBIL-Produkte). Finanzierungen für Midcap-Unternehmen und größere Unternehmen werden in den operativen Leitlinien der IF nicht ausdrücklich als Ziel erwähnt, sind in der Praxis jedoch möglich. Die Dienststellen der EIB verstehen unter Finanzierungen für kleine und mittelgroße „Initiativen“ nämlich auch Vorhaben von Unternehmen jeder Größe, deren Kosten bis zu 25 Millionen Euro betragen (dies entspricht der Projektkostenobergrenze beim MBIL-Produkt „Darlehen für KMU“). Die Zuteilung der EIB ist dabei auf 12,5 Millionen Euro begrenzt.

Die Evaluierung stellt infrage, ob die Praxis, MBIL-Produkte an Unternehmen aller Größenordnungen (einschließlich Midcap-Unternehmen und größere Unternehmen) zu vergeben und Projekte bis zu 25 Millionen Euro zu finanzieren, dem Grundgedanken der IF-Ziele entspricht. Die Vorteile, die Finanzierungen für größere Unternehmen und Initiativen bieten, besonders bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze (siehe Abschnitt 4.3), werden zwar anerkannt. Gleichzeitig hinterfragen die Autoren jedoch, ob Projekte mit Kosten bis zu 25 Millionen Euro im AKP-Kontext als kleine und mittelgroße Initiativen betrachtet werden können und ob der IF-Ausschuss diese Sichtweise teilt. Gespräche mit mehreren Mitgliedern

⁷ EIB. [Der Bankensektor in Subsahara-Afrika – jüngste Trends und digitale finanzielle Inklusion](#) (November 2016).

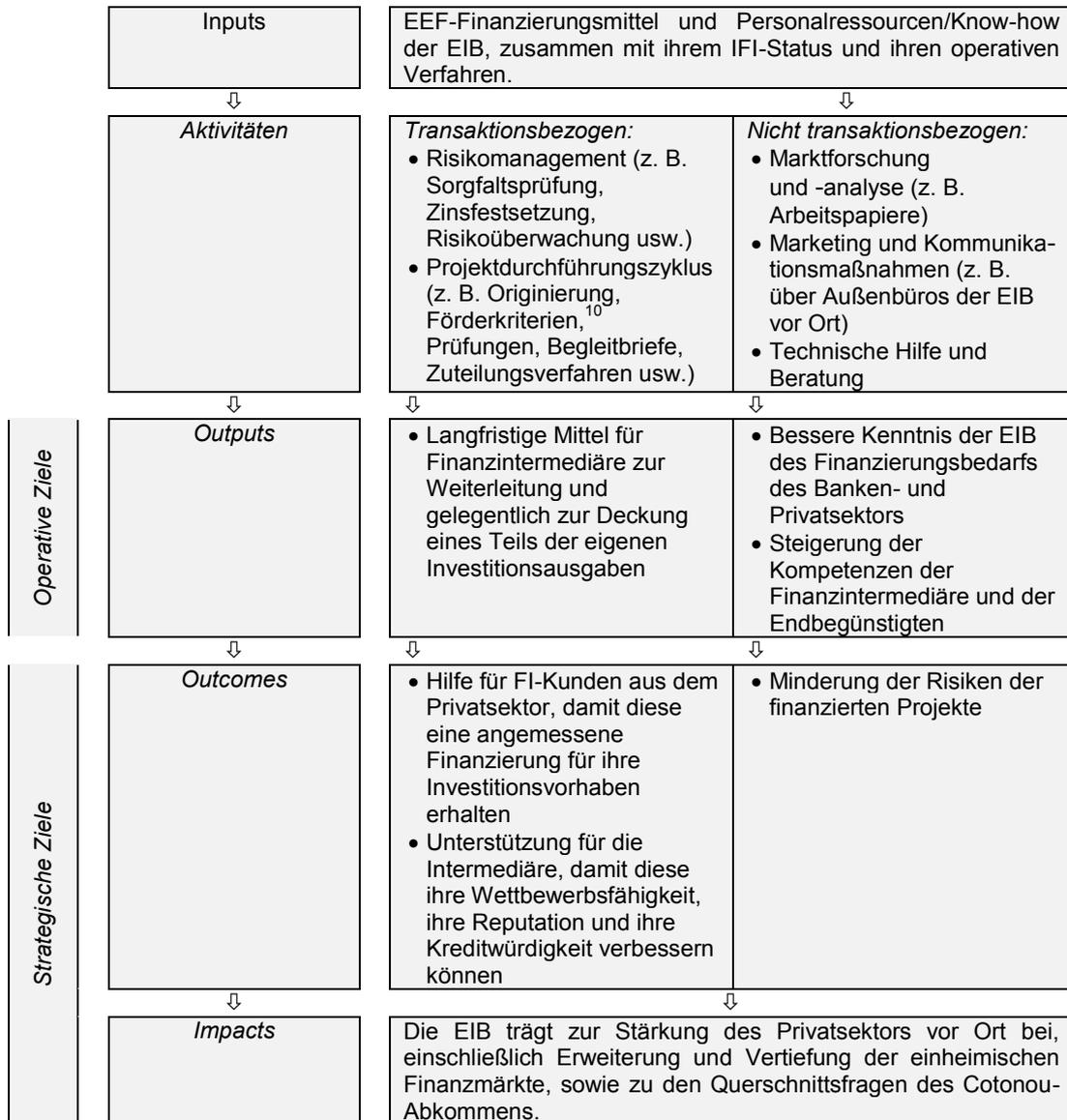
⁸ Unter „seichten Märkten“ verstehen wir Märkte mit einer geringen Anzahl an Finanzinstituten, die im Vergleich zur Größe der Volkswirtschaft nur wenige Kredite vergeben (in erster Linie an Privatunternehmen).

des IF-Ausschusses zeigten zudem, dass die Ausschussmitglieder unterschiedliche Ansichten hinsichtlich der Ziele und Prioritäten für Finanzierungen über Intermediäre im Rahmen der IF haben. Einige hoben die Entwicklungsaspekte des Mandats hervor und legen Wert darauf, dass die EIB-Darlehen kleinere Endbegünstigte (KMU) unterstützen. Andere verwiesen darauf, dass durch die Förderung größerer Endbegünstigter (Midcap-Unternehmen, Großunternehmen) mehr Arbeitsplätze entstehen können. Wieder andere waren der Meinung, dass der revolving Charakter der IF (ein wichtiges Merkmal) einen pragmatischen Ansatz für Finanzierungen über Intermediäre erfordert, dem die EIB gerecht wird. Vor diesem Hintergrund stellt die Evaluierung fest, dass eine Klarstellung hinsichtlich der Prioritäten für Finanzierungen über Intermediäre im Rahmen der IF hilfreich wäre. Konkret geht es dabei vor allem um die Unternehmensgröße der Endbegünstigten und das Volumen der finanzierten Projekte.

Die Interventionslogik in Abbildung 1 beschreibt, wie die MBIL der EIB letztendlich zu den übergreifenden IF-Zielen beitragen sollen (Anhang 2 enthält die ausführliche Interventionslogik).⁹

⁹ Die Interventionslogik wurde vom Evaluierungsteam für die vorliegende Evaluierung auf Basis wichtiger Grundsatzunterlagen der EU und der EIB sowie von Gesprächen mit wichtigen Mitarbeitern der EIB rekonstruiert. Sie wurde während eines Workshops mit der Referenzgruppe der Evaluierung in den ersten Phasen des Evaluierungsprozesses fertiggestellt und validiert.

Abbildung 1: Vereinfachte Interventionslogik für MBIL aus IF-Mitteln



2.2 Darlehensprodukte

Im Evaluierungszeitraum wurden die IF-Finanzierungen über Intermediäre in erster Linie in Form von Durchleitungsdarlehen für mehrere Empfänger (MBIL) bereitgestellt.¹¹ Die Palette der MBIL-Produkte umfasst: a) Durchleitungsdarlehen (früher Globaldarlehen), b) Darlehen für KMU, c) Darlehen für Midcap-Unternehmen und d) Darlehen für KMU und Midcap-Unternehmen. Die Merkmale dieser vier Produkte werden in Tabelle 1 vorgestellt.

¹⁰ MBIL-Operationen dienen der Finanzierung von Projekten von Endbegünstigten, die die Förderkriterien in den Finanzierungsverträgen erfüllen. Die Kriterien definieren die Art der förderfähigen Endbegünstigten, die minimale und maximale Laufzeit der Endkreditverträge, die Projektkosten und die Art der zu finanzierenden Güter sowie den Status der Investition (in Umsetzung oder kürzlich abgeschlossen).

¹¹ Elf Prozent der Finanzierungen über Intermediäre entfielen auf Rahmendarlehen.

Bis 2012 wurden über Intermediäre bereitgestellte Finanzierungen ausschließlich in Form von Globaldarlehen vergeben. 2012 kamen Darlehen für KMU und/oder Midcap-Unternehmen hinzu. Der Einfachheit halber wird der Begriff MBIL im weiteren Text für IF-Finanzierungen über Intermediäre aus dem Umfang dieser Evaluierung verwendet.

Die EIB nutzt das MBIL-Produkt intensiv innerhalb und außerhalb der EU, um Projekte und Endbegünstigte zu fördern, die für direkte Finanzierungen zu klein sind. Die Produktmerkmale sollen eine maximale Flexibilität erlauben und so den Einsatz in unterschiedlichen Kontexten und die Anpassung an diese ermöglichen. Entsprechend erlaubt das MBIL-Produkt die Finanzierung von Projekten unterschiedlichster Größen, die möglicherweise auch über diejenigen des IF-Mandats hinausgehen.

Tabelle 1: Hauptmerkmale von MBIL

Produkt	In Betracht kommende Finanzintermediäre (FI)	Förderfähige Endbegünstigte	Investitionskosten des Endbegünstigten (= Projektkosten) (Mio. EUR)	Höchstbetrag der EIB-Zuteilung ¹² (Mio. EUR)	Von der EIB abgedeckte Projektkosten (%) ¹³
Durchleitungsdarlehen (früher Globaldarlehen)	Banken in öffentlichem oder privatem Eigentum, sonstige Finanzintermediäre und öffentliche Einrichtungen (z. B. Entwicklungsagenturen, Kommunen)	Private oder öffentliche Unternehmen, Finanzinstitute (z. B. Mikrofinanzinstitute) und öffentliche Einrichtungen jeglicher Größe	Höchstens 25 Mio.	Höchstens 12,5 Mio.	Höchstens 50 %
Darlehen für KMU	Banken in öffentlichem oder privatem Eigentum, sonstige Finanzintermediäre	100 % für KMU gemäß der Definition der Kommission ¹⁴	Höchstens 12,5 Mio.	Höchstens 12,5 Mio.	Höchstens 100 %
			12,5 Mio. bis 25 Mio.		50 % bis 100 %
			Mehr als 25 Mio. ¹⁵		Höchstens 50 %
Darlehen für Midcap-Unternehmen	Banken in öffentlichem oder privatem Eigentum, sonstige Finanzintermediäre	100 % für Midcaps (gemäß der Definition in der Absichtserklärung von EIB und Kommission)	Höchstens 25 Mio.	Höchstens 25 Mio.	
			25 Mio. bis 50 Mio.		
Darlehen für KMU und Midcap-Unternehmen	Banken in öffentlichem oder privatem Eigentum, sonstige Finanzintermediäre	Höchstens 30 % für Midcaps, der Rest für KMU	Die Regeln hängen vom Endbegünstigten ab (KMU oder Midcap-Unternehmen).		

Quelle: EIB

¹² Zuteilung ist der Betrag, der vom Intermediär an einen oder mehrere Endbegünstigte weitergeleitet wird.

¹³ Eine EIB-Zuteilung kann 100 Prozent der Transaktion des Finanzintermediärs abdecken (d. h. den Gesamtbetrag des Darlehens des Finanzintermediärs an den Endbegünstigten), solange der Betrag nicht den Anteil der Projektkosten übersteigt, die für eine Finanzierung der EIB in Betracht kommen.

¹⁴ Gemäß der Definition der Europäischen Kommission sind KMU Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten. Siehe auch Seite 14.

¹⁵ Theoretische Kategorie; in der Praxis wurde bislang kein KMU-Projekt dieser Größenordnung gefördert.

Die wichtigsten Parameter von MBIL:

- *Größe:* Es gibt keine bindenden Unter- oder Obergrenzen für die Beträge, die die EIB Finanzintermediären über MBIL zur Verfügung stellen kann. Bei der Entscheidung über die Höhe eines MBIL sind vor allem das Risiko, die Kreditvergabekapazität des Finanzintermediärs und die Wirksamkeit der Transaktion aus Sicht der EIB maßgeblich. Der kleinste Vertrag, der im Zeitraum 2010–2015 unterzeichnet wurde, umfasste drei Millionen Euro, der größte etwas mehr als 80 Millionen Euro. Das durchschnittliche Vertragsvolumen lag etwas über 21 Millionen Euro.
- *Währung:* Die EIB kann in den meisten AKP-Ländern Finanzierungen in Fremd- und in Landeswährung vergeben.¹⁶ Ob Finanzierungen in Landeswährung bereitgestellt werden können, hängt von der gesamtwirtschaftlichen Lage und den Währungsbedingungen im Land ab. Die für die Evaluierung befragten IFI und Finanzintermediäre attestierten der EIB einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen internationalen Geldgebern, weil bei ihren Finanzierungen in Landeswährung das Wechselkursrisiko für die Finanzintermediäre und Endbegünstigten ausgeschaltet wird.
- *Laufzeit:* Die zwischen der EIB und dem Finanzintermediär vereinbarte Laufzeit beträgt maximal 15 Jahre. Die Finanzintermediäre sind aufgefordert, den Endbegünstigten Laufzeiten entsprechend der Nutzungsdauer der Projekte anzubieten, wobei eine Untergrenze zu beachten ist (bei kleineren Projekten in der Regel drei Jahre, in besonderen Fällen gelegentlich auch nur ein Jahr).
- *Zinssatz:* Die Zinsfestsetzung für EIB-Darlehen an Finanzintermediäre basiert auf der Beurteilung des Risikos und den Marktbedingungen vor Ort. Die Weiterleitung an die Endbegünstigten durch die Intermediäre muss zu marktüblichen Sätzen erfolgen, wobei die Risikoeinschätzung und die Zinsfestsetzung gänzlich dem Intermediär obliegen. Beim MBIL-Produkt können die Dienststellen wählen, ob der Vorteil in Form günstigerer Zinsen oder einer längeren Laufzeit an die Endbegünstigten weitergereicht werden soll. Für eine begrenzte Anzahl von AKP-Ländern wurde erwogen, den Finanzierungsvorteil in Form günstigerer Zinsen weiterzugeben; während des Evaluierungszeitraums wurde dies jedoch nicht in die Praxis umgesetzt.
- *Endbegünstigte:* Privatunternehmen (vor allem KMU und Midcap-Unternehmen) aus den meisten Wirtschaftssektoren, ausgenommen sind nur der Handel und die Sektoren der Ausschlussliste.¹⁷
- *CAPEX und TH:* MBIL-Pakete können ein Investitionsdarlehen für den Finanzintermediär zum Ausbau der eigenen Infrastrukturen und Verfahren enthalten. Außerdem können MBIL durch eine parallele TH-Operation ergänzt werden.

Des Weiteren hat die EIB Dach-Operationen eingeführt (z. B. Private Enterprise Finance Facilities – PEFF), um die Zweckdienlichkeit der Verfahren im Zusammenhang mit MBIL zu verbessern. Bei diesen Operationen genehmigt der Verwaltungsrat (nach einer positiven Stellungnahme des IF-Ausschusses) einen höheren Betrag für MBIL, der später auf Finanzintermediäre in einem bestimmten Land oder einer bestimmten Region aufgeteilt wird. Die Intermediäre können zum Zeitpunkt der Genehmigung bereits ausgewählt sein oder ihre Auswahl kann später erfolgen. Sämtliche Intermediäre werden vom Verwaltungsrat oder Direktorium (wenn eine spezifische Übertragungsvereinbarung des Verwaltungsrats vorliegt) explizit für die Teilnahme an der Operation zugelassen und durchlaufen vorher die üblichen Prüfungsverfahren. Bei allen PEFF werden die Mittel entweder nach dem Windhund-Verfahren (in der Reihenfolge des Eingangs und der Genehmigung der Zuteilungsanträge) oder auf vertraglicher Basis (jeder Intermediär verpflichtet sich, einen bestimmten Anteil der Mittel abzurufen und zuzuteilen) unter den Intermediären verteilt.

¹⁶ Es handelt sich nur dem Namen nach um Finanzierungen in Landeswährung, da die EIB keine Auszahlungen in Landeswährung leistet. Sie werden in Euro/US-Dollar gewährt und in die Landeswährung umgerechnet. Rückzahlungen werden auf Basis des zum Zeitpunkt der Rückzahlung geltenden Wechselkurses wieder in Euro/US-Dollar umgerechnet (unabhängig vom Wechselkurs zum Auszahlungszeitpunkt).

¹⁷ Bei älteren Operationen kamen auch öffentliche Unternehmen als Endbegünstigte von EIB-Darlehen in Betracht, und die vorrangigen Sektoren wurden gemeinsam mit der Europäischen Kommission festgelegt.

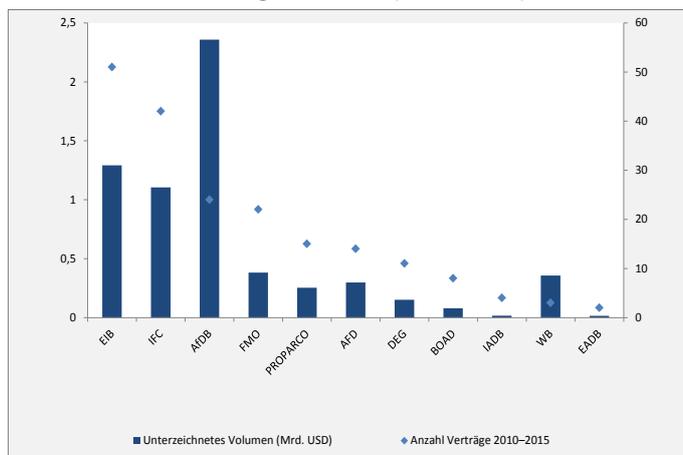
3. PORTFOLIOÜBERBLICK

Im Zeitraum 2010–2015 war die EIB in der AKP-Region für private Unternehmen der zweitgrößte Geldgeber für über Intermediäre bereitgestellte Finanzierungsmittel. 61 Prozent der IF-Unterzeichnungen in diesem Zeitraum entfielen auf MBIL. Sie konzentrierten sich auf einige west- und ostafrikanische Länder. Im Vergleich zu anderen IFI weist die EIB eine große geografische Abdeckung auf. In den französischsprachigen Ländern Afrikas war sie bislang allerdings weniger aktiv. Auf Ersuchen des IF-Ausschusses wurde der MBIL-Anteil am Gesamtportfolio der IF seit 2014 zurückgefahren.

3.1 Unterzeichnungen und Auszahlungen

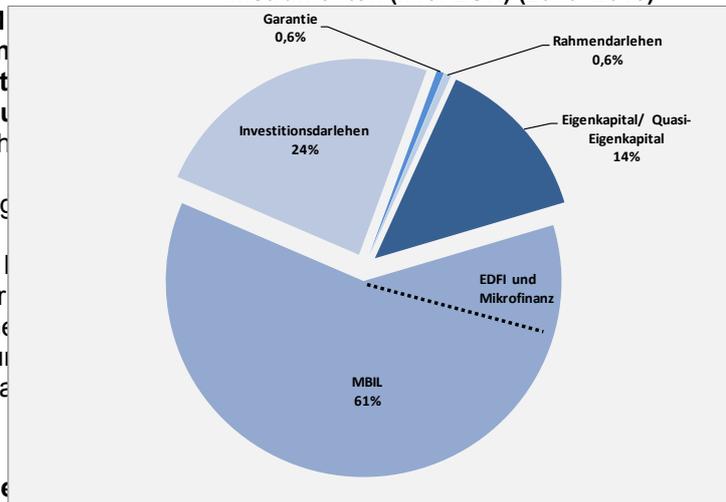
In der AKP-Region ist die EIB im Vergleich zu anderen IFI ein großer Geldgeber für Finanzierungen, die über Finanzintermediäre an private Unternehmen weitergeleitet werden. Die EIB belegte gemessen an der Zahl der in den AKP-Ländern unterzeichneten Verträge für Finanzierungen über Intermediäre den ersten Platz und gemessen am Volumen den zweiten Platz nach der AfDB.¹⁸ Die von der EIB unterzeichneten Beträge sind im Vergleich zu den anderen IFI im Durchschnitt relativ gering. Insbesondere PEFF ermöglichen es der Bank, innerhalb großer Operationen relativ kleinvolumige Verträge abzuschließen.

Abbildung 2: Von IFI und DFI unterzeichnete Durchleitungsdarlehen (2010–2015)



Im Zeitraum 2010–2015 waren M der wichtigste Instrument im Rahmen 61 Prozent der gesamten Unterzeichnungen aus IF-Mitteln entfielen auf MBIL. Von 2 570 Millionen Euro, die im Rahmen der IF unterzeichnet wurden, flossen 1 240 Millionen Euro zum Umfang der Evaluation: 891,3 Millionen Euro auf Durchleitungsdarlehen und 349 Millionen Euro auf Darlehen für KMU und/oder kleine Unternehmen. Weitere 331 Millionen Euro flossen in MBIL für Mikrofinanz- und andere Operationen, die nicht in diese Evaluation eingehen.

Abbildung 3: Unterzeichnete IF-Beträge nach Instrumenten (Mio. EUR) (2010–2015)

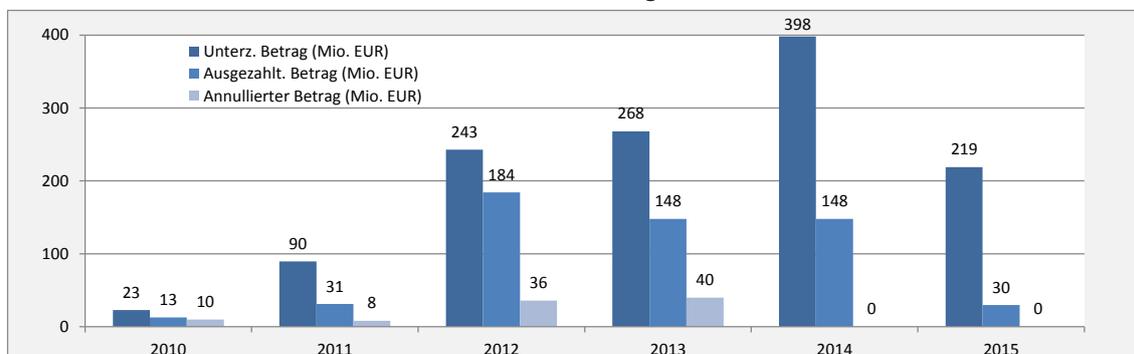


Der MBIL-Anteil an den gesamten Unterzeichnungen aus IF-Mitteln nahm im Zeitraum 2010–2015 zu. 2013 war der Anteil am höchsten, anschließend wurde er auf Ersuchen des IF-Ausschusses wieder reduziert. 2013 und 2014 erreichten die Genehmigungen und Unterzeichnungen ein besonders hohes Niveau, was zu einer Konzentration dieser Operationen im IF-Portfolio führte. Die EIB arbeitete deshalb, auch auf

¹⁸ Über Intermediäre bereitgestellte Finanzierungen für Mikrofinanzbanken sind nicht enthalten, außer der Empfänger ist Teil des nationalen Bankensystems und es ist vorgesehen, dass das Darlehen an kleine und mittlere Unternehmen weitergeleitet wird.

Bitte des IF-Ausschusses, darauf hin, das Gewicht des Finanzsektors und vor allem der Durchleitungsdarlehen im IF-Portfolio für den Zeitraum 2015–2017 zu stabilisieren, um eine echte Portfolio-Diversifizierung zu gewährleisten. Diese Anstrengungen führten 2015 zu einem Rückgang des unterzeichneten MBIL-Volumens um 33 Prozent gegenüber dem Vorjahr (siehe Abbildung 4 unten).

Abbildung 4: Evaluierungsportfolio: MBIL-Unterzeichnungen, -Auszahlungen und -Annullierungen¹⁹



Hinweis: Die Angaben zu den ausgezahlten Beträgen beziehen sich auf das Unterzeichnungsjahr, nicht auf das Jahr der tatsächlichen Auszahlung. Gleiches gilt für annullierte Beträge (2015 wurden beispielsweise 219 Millionen Euro unterzeichnet; bisher wurden davon 30 Millionen Euro ausgezahlt und es gab keine Annullierung).

Von den MBIL-Unterzeichnungen innerhalb des Evaluierungsumfangs in Höhe von 1 240 Millionen Euro wurden 553 Millionen Euro an Finanzintermediäre ausgezahlt. Zum 31. Dezember 2015 waren 372 Millionen Euro über 953 Zuteilungen an 929 Endbegünstigte weitergeleitet worden.²⁰ Die Differenz zwischen dem ausgezahlten und dem weitergeleiteten Betrag ist auf Investitionsdarlehen für Intermediäre und noch nicht zugewiesene Auszahlungen (bei „im Voraus erfolgenden Auszahlungen“) zurückzuführen.

Die Auszahlungsquoten haben sich zwar verbessert, bleiben jedoch relativ niedrig. MBIL weisen seit jeher niedrige Auszahlungsquoten auf. Ende 2007 waren nur 32 Prozent der zwischen 2003 und 2007 unterzeichneten Globaldarlehen ausgezahlt. Im Zeitraum 2008–2010 strebte die EIB vorrangig an, Operationen im Finanzsektor effizienter umzusetzen. Zu diesem Zweck wurden neue Konzepte entwickelt, darunter flexiblere Zuteilungsverfahren (z. B. Ex-post-Genehmigung der Zuteilungen auf Einzelfallbasis) und eine restriktivere Handhabung von Bereitstellungsgebühren mit dem Ziel einer beschleunigten Mittelverwendung. Außerdem bestärkte die EIB Finanzintermediäre darin, auf technische Hilfe zurückzugreifen, um ihre institutionellen Kompetenzen zu stärken. Diese Anstrengungen trugen zwar dazu bei, dass sich die Auszahlungsquoten verbesserten. Dennoch waren Ende 2015 nur 45 Prozent der zwischen 2010 und 2015 unterzeichneten MBIL ausgezahlt.

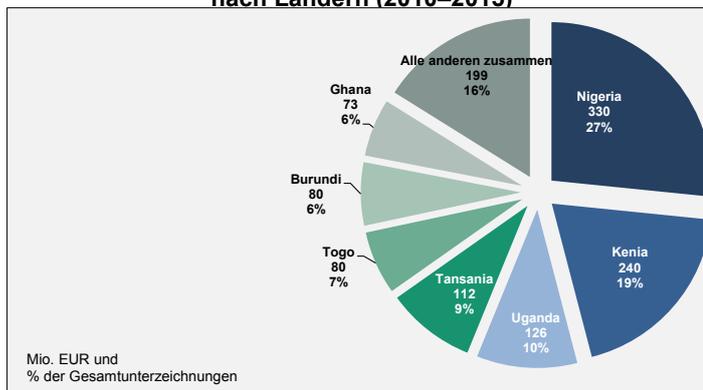
¹⁹ Abbildung 5 beinhaltet lediglich Unterzeichnungen des Evaluierungsportfolios, d. h. die in den Abbildungen 2, 3 und 4 enthaltenen Mikrofinanz- und EFP-Unterzeichnungen fehlen.

²⁰ Der unterzeichnete Betrag umfasst 94,2 Millionen Euro, die nach der Unterzeichnung annulliert wurden, sowie 592,3 Millionen Euro, die am 31. Dezember 2015 noch nicht ausgezahlt waren. Der überwiegende Teil der Annullierungen erfolgte in Nigeria (75,9 Millionen Euro, d. h. 81 Prozent des insgesamt in den AKP-Ländern annullierten Betrags).

3.2 Geografische Aufgliederung

Abbildung 5: MBIL aus IF-Mitteln, Unterzeichnungen nach Ländern (2010–2015)

Das Volumen der Durchleitungsdarlehen aus IF-Mitteln konzentriert sich auf wenige Länder. 46 Prozent der gesamten MBIL-Unterzeichnungen im Evaluierungszeitraum entfallen auf die zwei Länder an der Spitze, nämlich Nigeria und Kenia. Die ersten sieben Länder vereinen 84 Prozent der gesamten Unterzeichnungen auf sich und befinden sich ausnahmslos in Afrika südlich der Sahara. Bei den Auszahlungen ergibt sich eine noch stärkere Konzentration: Die Länder, die die vier vordersten Plätze belegen, erhielten 85 Prozent aller Auszahlungen. Die meisten IFI folgen einem ähnlichen Muster wie die IF mit einem ausgeprägten Schwerpunkt auf Ost- und Westafrika.²¹



Mio. EUR und % der Gesamtunterzeichnungen

Die EIB verzeichnet zusammen mit der International Finance Corporation (IFC) die größte geografische Abdeckung – sie unterzeichnete im Evaluierungszeitraum Verträge in 20 Ländern. In einigen Ländern stellt die EIB als einzige Institution Durchleitungsdarlehen bereit.²² Außerdem lag der Anteil der Durchleitungsdarlehen für Länder mit niedrigem Einkommensniveau bei der EIB höher als bei anderen IFI. Demgegenüber vergaben andere IFI in Ländern Finanzierungen, in denen die EIB im Zeitraum 2010–2015 keine Mittel über Intermediäre bereitstellte (siehe Tabelle 2).

In den französischsprachigen Ländern Afrikas war die EIB bislang weniger aktiv als andere IFI. Teilweise ist dies den örtlichen Gegebenheiten geschuldet: Erstens mangelt es der EIB in den Finanzsektoren kleinerer AKP-Länder häufig an Geschäftspartnern. Zweitens erwiesen sich die begrenzte Größe und Dynamik dieser Volkswirtschaften sowie insbesondere ihre beschränkte Fähigkeit, eine ausreichende Pipeline von KMU für förderfähige Projekte zu generieren, als weitere hemmende Faktoren. Drittens verfügt der Finanzsektor über ausreichende Mittel, um den kurz- und mittelfristigen Finanzierungsbedarf zu decken, und es besteht nur eine begrenzte Bereitschaft, das mit langfristigen Krediten an den Privatsektor verbundene Risiko einzugehen. In der Westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion (UEMOA) bot die gegenüber

Tabelle 2: AKP-Länder, in denen andere IFI MBIL unterzeichneten, jedoch nicht die EIB (2010–2015)

Land	Andere IFI
Angola	IFC
Benin	AfDB
Burkina Faso	AfDB, BOAD
Burundi	AfDB
Cabo Verde	IFC, Proparco
Zentralafrikanische Republik	IFC
Côte d'Ivoire	IFC, AFD, BOAD
Jamaika	WB
Madagaskar	AFD
Mali	BOAD
Namibia	DEG, AfDB
Niger	AfDB, AFD, BOAD
Papua-Neuguinea	FMO, DEG, IFC
Senegal	AFD, BOAD
Simbabwe	Proparco

Quelle: Datenbank von EV mit sämtlichen MBIL, die von allen IFI in den AKP-Ländern seit 2010 vergeben wurden (auf der Grundlage öffentlich zugänglicher Informationen).

²¹ Quelle: Datenbank von EV mit sämtlichen MBIL, die von allen IFI in den AKP-Ländern seit 2010 vergeben wurden (auf der Grundlage öffentlich zugänglicher Informationen).

²² Botsuana, Malawi, Föderierte Staaten von Mikronesien, Samoa und Republik Seychellen. Die EIB stellt auch Durchleitungsdarlehen im pazifischen Raum bereit, der mit Ausnahme von Papua-Neuguinea nicht von anderen IFI bedient wird. Aus eigenen Mitteln bietet die EIB als einzige IFI Durchleitungsdarlehen in St. Kitts und Nevis sowie in Dominica an.

Laufzeiteninkongruenzen großzügige Bankenregulierung den einheimischen Banken *de facto* keine Anreize, langfristige Finanzierungen der EIB in Anspruch zu nehmen.²³

Bis 2015 praktizierte die EIB in AKP-Regionen differenzierte Zinsfestsetzungsansätze. In Ostafrika bot sie günstige Zinssätze an, um neue Märkte zu durchdringen. Für die französischsprachigen Länder Afrikas galt dieser Ansatz nicht, sodass das Produkt in dieser Region nur begrenzt attraktiv war. Nach der Neuorganisation der Direktion Finanzierungsoperationen der EIB im Jahr 2015 ging die Bank zu einer einheitlichen Zinsfestsetzungspolitik für Finanzierungen zugunsten des Privatsektors in den AKP-Ländern über. Sie wollte so einerseits ein übereinstimmendes Vorgehen in der gesamten Region fördern, und andererseits der Tatsache Rechnung tragen, dass einige ihrer Geschäftspartner in mehreren Ländern tätig sind.

Über Dach-Operationen und regionale Banken sondierte die EIB in jüngster Zeit Möglichkeiten, um mehr „Frontier-Länder“ zu erschließen, das heißt Länder mit unterentwickelten Finanzsektoren, in denen Finanzierungen für KMU besonders schwierig zu erhalten sind. Um Operationen in einer Vielzahl von Ländern durchzuführen, bedarf es erheblicher Ressourcen für volkswirtschaftliche Länderanalysen, den Auf- und Ausbau des Geschäfts und die Verwaltung. Deshalb entwickelte die EIB neue Produkte, die dazu beitragen sollen, die Vorlaufkosten der Operationen zu reduzieren. Für Bankengruppen, die in mehreren afrikanischen Ländern tätig sind, richtete die EIB Fazilitäten ein, über die teilnehmende Tochtergesellschaften der Holdinggesellschaften Durchleitungsdarlehen an Privatunternehmen in ihrem Land vergeben können. Hinzu kommen regionale PEFF, über die es möglich ist, kleinere Endkredite bei akzeptablen Kosten für die Operation bereitzustellen. Da Banken in Westafrika allmählich verstärkt Kredite an den Privatsektor vergeben, genehmigte die EIB 2016 ein PEFF für West- und Zentralafrika. Dies war die erste Operation in der Teilregion, die mehrere Länder und mehrere Banken umfasste.

²³ Im Dezember 2012 verabschiedete die Westafrikanische Währungsunion (UMOA) gelockerte Vorschriften für das Verhältnis langfristiger Finanzverbindlichkeiten zu Aktiva. Dadurch könnte das Interesse einheimischer Banken an langfristigen Finanzierungen wie MBIL der EIB weiter sinken. Die Mindestquote für das Verhältnis der langfristigen Verbindlichkeiten zu den gesamten Aktiva wurde von 75 Prozent auf 50 Prozent gesenkt. *Quelle: Avis n° 001 – 01 - 2013 aux établissements de crédit relatif à la révision de la norme du ratio de transformation et à la suppression du ratio de structure du portefeuille dans l'UMOA.*

4. BESSERER ZUGANG ZU FINANZIERUNGEN FÜR KLEINE UND MITTLERE UNTERNEHMEN UND INITIATIVEN

Über MBIL – so das Ergebnis der Evaluierung – kann der Zugang zu Finanzierungen für kleine und mittlere Unternehmen und Initiativen verbessert werden, indem langfristige Mittel in Landeswährung bereitgestellt wird, zu der Finanzintermediäre andernfalls in der Regel keinen Zugang hätten. Hierdurch werden Währungs- und Laufzeiteninkongruenzen aufseiten der Finanzintermediäre reduziert, und sie können KMU und Midcap-Unternehmen langfristige Kredite anbieten, die dem Finanzierungsbedarf dieser Kundengruppe entsprechen. Die meisten im Evaluierungszeitraum genehmigten Zuteilungen betrafen kleine und mittlere Unternehmen – also genau das Segment, das in den AKP-Ländern häufig die größten Schwierigkeiten hat, sich Kapital zu beschaffen. Doch wenngleich die EIB im Rahmen der IF den Schwerpunkt grundsätzlich auf kleine und mittlere Unternehmen oder Investitionen legt, entfielen ca. 30 Prozent des Finanzierungsvolumens auf größere Unternehmen (einschließlich Midcap-Unternehmen), und 77 Prozent wurden für Zuteilungen von über einer Million Euro eingesetzt (Annäherungskriterium der IFC für die Definition des KMU-Sektors). Hinzu kommt, dass MBIL nur eine der zahlreichen Hürden aus dem Weg räumen können, die private Unternehmen an der Inanspruchnahme von Finanzierungen hindern. Weitere Instrumente der EIB sind nötig, um andere, nicht minder wichtige Faktoren anzugehen: Zum Beispiel das tatsächliche und das wahrgenommene Risiko von Krediten an Privatunternehmen und besonders an KMU, das Know-how der Finanzintermediäre, wenn es um die Bonitätsbeurteilung von KMU geht, oder die Fähigkeit der KMU, bankfähige Geschäftspläne zu erstellen. Die Kreditvergabeansätze der Intermediäre können durch Kreditgarantien, technische Hilfe und Eigenkapitaloperationen nachhaltig verändert werden, sodass insbesondere KMU einen besseren Zugang zu Finanzierungen erhalten.

4.1 Entspricht das Produkt dem Bedarf der Endbegünstigten?

Das Produkt MBIL ist so konzipiert, dass es einen Teil des Finanzierungsbedarfs von KMU und Midcap-Unternehmen abdeckt. Es bietet Finanzintermediären langfristige Refinanzierungsmittel, mit denen diese langfristige Kredite an Endbegünstigte finanzieren können. Im Evaluierungszeitraum variierte die Laufzeit der Zuteilungen zwischen den üblichen drei Jahren (in Ausnahmefällen ein Jahr) und 15 Jahren. Intermediäre sollen so motiviert werden, Kreditlaufzeiten entsprechend der Nutzungsdauer der Investitionen des Begünstigten anzubieten.

In Ländern, die für Finanzierungen in Landeswährung in Betracht kommen, entfällt bei den MBIL das Währungsrisiko, das der Intermediär und dessen Kunde andernfalls eingehen würden. Dies erleichtert die Weiterleitung an auf den Inlandsmarkt orientierte KMU.²⁴ 88 Prozent der Zuteilungen und 47 Prozent des Volumens der Zuteilungen wurden im Evaluierungszeitraum in Landeswährung bereitgestellt. Die im Rahmen der Evaluierung befragten IFI betonen, dass dies ein entscheidender Vorteil der MBIL aus Mitteln der IF gegenüber ihren eigenen Durchleitungsdarlehen ist. Sie können in den AKP-Ländern in der Regel nur über den Lokalwährungsfonds (TCX) Darlehen in Landeswährung vergeben.²⁵ Finanzintermediäre können MBIL aus IF-Mitteln auch in harten Währungen erhalten und an die Endbegünstigten weiterleiten. Zielgruppe sind in diesem Fall exportorientierte Unternehmen mit

²⁴ Ursprünglich war das Gesamtvolumen der nicht abgesicherten Darlehen in Landeswährung auf 20 Prozent des Nominalbetrags der ausstehenden Darlehen aus IF-Mitteln begrenzt. Im Dezember 2015 wurde dieser Satz auf 40 Prozent angehoben (ohne Operationen aus Mitteln für Finanzierungen mit besonderem Entwicklungseffekt (IFE)), um der bis 2020 erwarteten Zunahme der unterzeichneten Darlehen in Landeswährung Rechnung zu tragen.

²⁵ Der Lokalwährungsfonds (The Currency Exchange Fund – TCX) ist ein Zweckfonds, der außerbörsliche Derivate zur Absicherung von Währungs- und Zinsrisiken bereitstellt, denen grenzüberschreitende Operationen zwischen internationalen Geldgebern und einheimischen Darlehensnehmern aus Frontier-Märkten und weniger liquiden Schwellenländern unterliegen. Viele IFI, die keine direkten Finanzierungen in Landeswährung vergeben können, nutzen den TCX. Die EIB beteiligte sich kürzlich am TCX, um die Kreditvergabe in Landeswährung allgemein zu fördern und ihre Kreditvergabe in Landeswährung in den AKP-Ländern zu komplettieren.

Finanzierungsbedarf in Euro oder US-Dollar sowie private Unternehmen, die in einer stark dollarisierten Wirtschaft tätig sind.

MBIL erreichen eine Vielzahl von Unternehmen, weil sie ein breites Spektrum von Endkreditvolumina zulassen, und ermöglichen gleichzeitig die Finanzierung großer KMU-Vorhaben. Im Evaluierungszeitraum variierten die zulässigen Volumina für Endkredite je nach Operation: Bei PEFF-Operationen in Ostafrika bestanden typischerweise niedrige Volumenuntergrenzen und -obergrenzen, damit kleinere Unternehmen mit mäßigem Investitionsbedarf das Produkt nutzen konnten. Operationen mit Tier 1-Banken in Nigeria, einer der größten Volkswirtschaften Afrikas, waren hingegen meist für die Finanzierung größerer Investitionen ausgelegt und entsprachen dem Finanzierungsbedarf von Midcap-Unternehmen. Dieses Marktsegment bauen Nigerias Geschäftsbanken aktiv aus.

Der Mangel an langfristigen Mitteln in Landeswährung ist jedoch nur einer der Gründe für den schwierigen Zugang zu Kapital. Hinzu kommen das tatsächliche und das wahrgenommene Risiko der Kreditvergabe an KMU, das Know-how der Finanzintermediäre bei der Bonitätsbeurteilung von KMU und die Kompetenzen der KMU bei der Vorbereitung bankfähiger Projekte. Diese Punkte ging die Bank bislang in geringerem Umfang an. Einzelheiten zu ihren Initiativen in diesen Bereichen enthält Abschnitt 4.2. Darüber hinaus trug die EIB auch zum Abbau rechtlicher und aufsichtsrechtlicher Hürden bei. So unterstützte sie beispielsweise die vom IWF eingerichteten regionalen Zentren für technische Hilfe in Afrika (AFRITAC) zur Stärkung der Regulierung des Bankensystems und den Dialog im Rahmen der Plattform von Making Finance Work for Africa.

Mehrere MBIL-Produkte wie das Darlehen für KMU sind speziell auf kleine und mittelgroße Unternehmen ausgelegt. Allerdings definiert die EIB den Begriff KMU so breit gefasst, dass oft die meisten Kunden der Finanzintermediäre in Betracht kommen und die Produkte für eine zielgruppenspezifische Ansprache von KMU deshalb ungeeignet sind. Die EIB legt sowohl bei Operationen innerhalb als auch bei Operationen außerhalb der EU die KMU-Definition der Europäischen Kommission zugrunde.²⁶ Dieser Ansatz gewährleistet zwar eine für das gesamte Portfolio einheitliche Herangehensweise. Es ist jedoch nicht der beste Weg, um Unternehmen anzuvisieren, die in den AKP-Ländern tatsächlich in die Kategorie klein oder mittelgroß fallen, weil die Definition häufig fast alle Kunden eines Intermediärs umfasst. Die Obergrenze der EIB-Definition von KMU ist relativ hoch angesetzt im Vergleich zum Durchschnitt der Definitionen anderer Länder oder IFI, besonders mit Blick auf kleinere Volkswirtschaften (siehe Kasten 3). Des Weiteren entspricht diese Definition in den meisten Fällen nicht den eigenen Definitionen der Intermediäre, die je nach Land und manchmal sogar innerhalb eines Landes je nach Bank variieren. Die Tatsache, dass IFI und Finanzintermediäre unterschiedliche Definitionen für KMU verwenden, erschwert es, die KMU-Portfolios der Intermediäre nachzuvollziehen. Außerdem werden den Intermediären Zusatzkosten aufgebürdet, weil sie für jede IFI, mit der sie zusammenarbeiten, ein spezielles Ad-hoc-Überwachungssystem einrichten müssen.²⁷

Ähnliche Schwierigkeiten ergeben sich für die Definition der EIB für Midcap-Unternehmen (Unternehmen mit 250–3 000 Beschäftigten), weil in den meisten AKP-Ländern große Unternehmen noch in diese Kategorie fallen.

²⁶ Seit 2005 hat die EIB ihre Definition von KMU mit leichten Abweichungen an die Empfehlung 2003/361/EG der Kommission vom 6. Mai 2003 angepasst. Die EIB beschränkt sich auf die Beschäftigungsgrenze, andere Kriterien (Bilanzsumme, Umsatz) wendet sie normalerweise nicht an. Im Sinne der Empfehlung der Kommission definiert die EIB KMU in den AKP-Ländern als Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten.

²⁷ Interamerikanische Entwicklungsbank, 2016. Evaluation of IDB Group's Work through Financial Intermediaries.

Kasten 3: KMU-Definition

Das bestimmende Merkmal von KMU ist die Größe, die sich anhand verschiedener Parameter wie Mitarbeiterzahl, Umsatz oder Bilanzsumme messen lässt. Da Größe nicht in allen Regionen und Branchen die gleiche Bedeutung hat, können in verschiedenen Ländern (mittleres Einkommensniveau, niedriges Einkommensniveau) und Sektoren unterschiedliche Parameter erforderlich sein.

Die KMU-Definitionen von multilateralen Entwicklungsbanken (MDB), IFI und nationalen Behörden können in folgenden Punkten voneinander abweichen:

- Zugrunde gelegte Parameter: Die meisten Definitionen basieren auf mehreren Parametern, während sich andere (z. B. die der EIB) auf einen einzigen Parameter beschränken (in der Regel die Beschäftigtengrenze). IFC, EBWE und IDB gehen bei der Definition von KMU vom Betrag der aufgenommenen Kredite aus.
- Schwellenwert für die Einstufung der Unternehmensgröße.
- Unterscheidung oder Nichtunterscheidung zwischen kleinen, mittelgroßen und gelegentlich Kleinstunternehmen.

Die nachfolgenden Abbildungen zeigen, wie unterschiedlich die auf der Beschäftigtenzahl basierenden Definitionen von Institutionen und afrikanischen Ländern sind. Die Mehrheit der internationalen und regionalen Institutionen stimmt mit der EIB und der Europäischen Kommission überein und definiert kleine Unternehmen als Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten, während der Schwellenwert für mittlere Unternehmen von 100 bis 300 Mitarbeitern reicht. Die lokalen Definitionen weichen hingegen stark von der Definition der EIB/Europäischen Kommission ab. In den meisten afrikanischen Ländern (25 der 33 von der AfDB analysierten Länder) liegt der Schwellenwert bei 100 Beschäftigten oder darunter. Ein Drittel definiert KMU als Unternehmen mit 50 oder weniger Mitarbeitern. Kenia und Uganda ziehen die Grenze beispielsweise bei 100 Mitarbeitern, während Sambia 50 und Nigeria 200 Beschäftigte zugrunde legen.

Abbildung 6: Kategorisierung der KMU-Arten nach Zahl der Beschäftigten²⁸

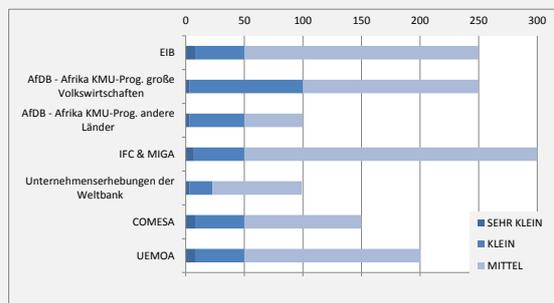
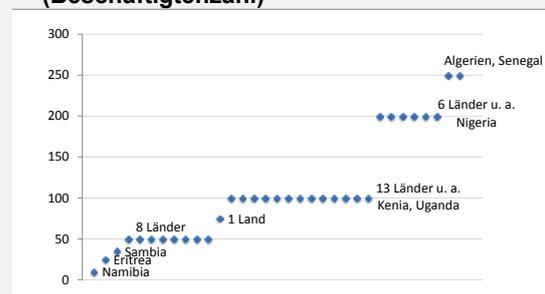


Abbildung 7: Obergrenzen der KMU-Definitionen afrikanischer Länder (Beschäftigtenzahl)²⁹



Quelle: AfDB, *Evaluation of bank assistance to small and medium enterprises (2006-2012), Literature Review Report (29. November 2013)*.

In einigen Fällen führen die Merkmale der MBIL dazu, dass die Finanzintermediäre die von der EIB geförderten Endkredite den Kunden mit der höchsten Bonität zuteilen.

- Bei allen einzeln evaluierten Verträgen aus Ostafrika und Nigeria beschränkte die EIB ihre Zuteilung auf 50 Prozent der Investition des Endbegünstigten, und der Intermediär

²⁸ Die Definition der IFC für KMU basiert auf drei Indikatoren: Beschäftigtenzahl, Jahresumsatz und Bilanzsumme. Nur Unternehmen, die mindestens zwei dieser drei Kriterien erfüllen, werden als KMU eingestuft. Da die Finanzmarktkunden der IFC in der Regel nicht einheitlich nach diesen Kriterien berichten können, legt sie für die Berichterstattung der Kunden stellvertretend das Kreditvolumen zugrunde, um die Kreditvergabe der Finanzinstitute an KMU zu verfolgen.

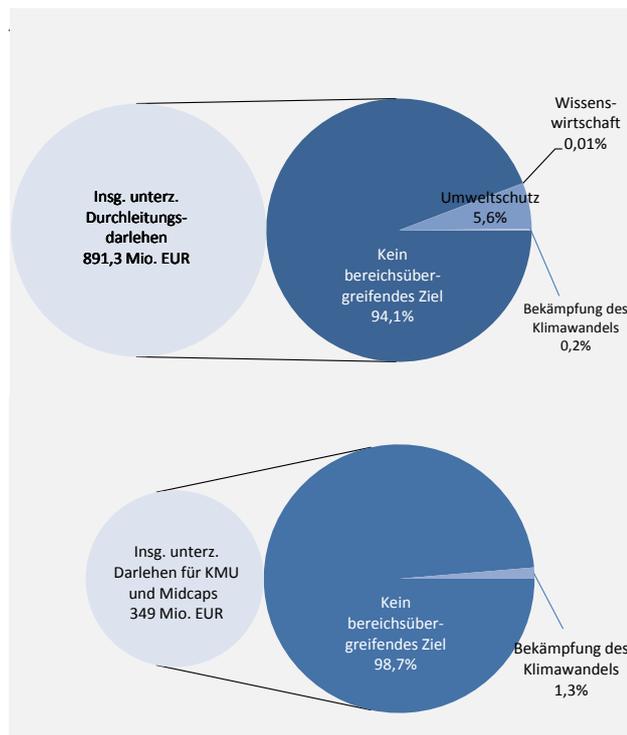
²⁹ Jeder Punkt steht für die Obergrenze eines bestimmten Landes. Bei sektorspezifischen Definitionen wurde der höchste Wert eingesetzt. In der Grafik sind exemplarisch Länder für die jeweilige Obergrenze angegeben.

war nicht verpflichtet, zusätzlich eigene Mittel bereitzustellen. Dies bewirkte besonders bei größeren Vorhaben, dass die Intermediäre eine sorgfältige Auswahl der Kunden vornahmen – und zwar unter dem Aspekt, wer am ehesten in der Lage ist, in erheblichem Umfang eigene Ressourcen einzubringen.

- Sofern Intermediäre das Währungsrisiko an den Endbegünstigten weiterreichen durften, vergaben sie die Kredite an ihre finanzstärksten Kunden, da diese in der Lage waren, das Risiko zu tragen. EV ermittelte Fälle in Nigeria, in denen der Intermediär die EIB-Mittel in harter Währung an Kunden weiterleitete, die ihre Geschäftstätigkeit ausschließlich in Landeswährung abwickeln. Somit wurde das Währungsrisiko praktisch gänzlich von den Kunden getragen. Befragte Finanzintermediäre gaben in diesen Fällen an, häufig Unternehmen auszuwählen, die vermögenden Privatpersonen gehören oder Teil von Konzernen sind, die über mehrere Einnahmequellen verfügen und Kredite deshalb unabhängig vom Erfolg des Projekts zurückzahlen können, für das sie in Anspruch genommen wurden. Viele Endbegünstigte, bei denen das Evaluierungsteam Projektbesuche vor Ort durchführte, entsprachen diesem Profil.

Die vorrangige Berücksichtigung der Kunden mit der höchsten Bonität belegt eine solide Kreditrisikopolitik. Andererseits sinken die Chancen von Neukunden oder unterversorgten Kundengruppen auf Kredite, die durch MBIL aus Mitteln der IF refinanziert werden. In einigen Fällen stand dies zudem im Widerspruch zu den Erwartungen im REM-Formblatt, die eine bestimmte Quote erstmaliger Kreditnehmer unter den Endbegünstigten in Aussicht stellten. In der Praxis sind erstmalige Kreditnehmer jedoch häufig kleiner als die Endbegünstigten der Listen, die der EIB vorgelegt werden. Sie benötigen kleinere Kredite in Landeswährung, für die Mikrofinanzprodukte und die bisherigen Produkte der Intermediäre besser geeignet sind als die MBIL für KMU und/oder Midcap-Unternehmen der EIB.

MBIL können auch gemäß dem Finanzierungsbedarf bestimmter Sektoren oder gemäß bereichsübergreifenden Zielen ausgestaltet werden. Dies fand im Evaluierungszeitraum nur begrenzt statt, wurde in jüngster Zeit jedoch erkundet. Die EIB hatte im Zeitraum 2010–2015 die Möglichkeit erkannt, mit Durchleitungsdarlehen auch kleinere Projekte zu finanzieren – vor allem solche, mit denen die Verwendung erneuerbarer Energieträger und Klimaschutzmaßnahmen gefördert werden. Zwanzig Prozent der Verträge, die in diesem Zeitraum unterzeichnet wurden, waren in Serapis als Finanzierungen gekennzeichnet, die teilweise zu einem bereichsübergreifenden Ziel beitragen. EV fand jedoch nur begrenzt Anhaltspunkte dafür, dass diese Ziele auf Vertrags- oder Zuteilungsebene aktiv verfolgt und nachverfolgt wurden. Für das bereichsübergreifende Ziel Klimaschutz ergibt sich folgendes Bild:



Sechs Operationen waren in Serapis für dieses Ziel gekennzeichnet. Zwei der sechs Operationen wurden im Rahmen dieser Evaluierung detailliert analysiert, doch weder in den Verwaltungsratsunterlagen noch in den REM-Formblättern fanden sich Hinweise auf das bereichsübergreifende Ziel. Ein MBIL mit spezieller Ausrichtung auf den Klimaschutz in der Karibik wurde unterzeichnet. Eine Operation in Malawi zielte auf Investitionen in Exportbranchen ab mit Schwerpunkt auf dem landwirtschaftlichen Sektor. In der Praxis stand sie jedoch vielen Sektoren offen. Derzeit plant die EIB – wiederum in Malawi – eine neue sektorspezifische Operation. Zudem führt sie sektorspezifische Operationen über den Sonderrahmen für besonders entwicklungswirksame Projekte durch. Dies erlaubt der IF, das

zusätzliche Risiko aus der Zusammenarbeit mit Intermediären, die in Sektoren wie der Landwirtschaft oder in Klimaschutzprojekten tätig sind, einzugehen.³⁰

Der Literaturüberblick von EV über Evaluierungen von Finanzierungen über Intermediäre in den AKP-Ländern zeigt, dass eine spezielle Ausrichtung in der Regel schwierig ist und selten umgesetzt wird. Ein Problem im Zusammenhang mit der Ausrichtung auf einen Sektor liegt darin, in der Geschäftsbeziehung mit den Intermediären geeignete Mechanismen und Übertragungskanäle festzulegen und einzurichten. Die Durchführung einer sektor- oder themenspezifischen Operation erfordert in der Regel Kompetenzaufbau sowie finanzielle Anreize, um die Intermediäre bei der Zusammenstellung einer Pipeline förderfähiger Projekte zu unterstützen. Die Dienststellen sehen ferner das Risiko, dass die Pipeline des Intermediärs zu klein sein und damit die Auszahlungsquote gefährden könnte. In kleineren Volkswirtschaften besteht tatsächlich die Gefahr, dass die Projektpipelines der Intermediäre für den anvisierten Sektor nicht ausreichen, um Operationen mit einer spezifischen Ausrichtung umzusetzen. Die befragten Intermediäre aus Nigeria – einer größeren Volkswirtschaft – signalisierten jedoch, dass ihr Kundenportfolio die für sektorspezifische Projekte erforderliche Größe aufweist. Die beiden Tier 1-Banken, die in Nigeria untersucht wurden, hatten bereits mit anderen IFI Verträge über Durchleitungsdarlehen mit einer speziellen Sektorausrichtung geschlossen oder waren im Begriff, solche zu unterzeichnen.

4.2 Haben die MBIL die Kreditvergabe der Finanzintermediäre an kleine und mittlere Unternehmen und Initiativen angekurbelt?

Die EIB ging in ihrer strategischen Ausrichtung davon aus, dass von den MBIL aus IF-Mitteln potenziell ein entscheidender Impuls ausgehen kann, der den Kreditvergabeansatz der Intermediäre für das KMU- und Midcap-Segment verändert und die Wirkung langfristig sichert. MBIL galten dabei als ein Produkt, das Intermediäre bestärkt, die eigene Erfahrung und Kompetenz im Bereich der langfristigen Kreditvergabe für den Privatsektor auszubauen. 2008 beschloss die EIB, die Ausgestaltung der Operationen schrittweise zu verbessern mit dem Ziel, einen gewissen Verhaltenswandel der einheimischen Akteure zu bewirken. Ausgangspunkt dieser Zielsetzung war die Idee, dass die IF über die Schließung bestehender Lücken hinaus stärker innovative Ansätze berücksichtigen sollte, die schwierigeren Marktsegmenten mit höheren Risiken zugutekommen (z. B. kleineren Unternehmen) oder auf technische Hilfe setzen, um die Kreditvergabepaxis der Intermediäre zu verbessern (z. B. eine schrittweise Abkehr von der Kreditgewährung gegen Sicherheiten).

Die reine Bereitstellung von Finanzierungsmitteln erwies sich in der Praxis jedoch als unzureichend, um eine Verhaltensänderung bei den Intermediären zu bewirken. EV fand kaum Belege dafür, dass sich Operationen der IF über Intermediäre auf den Ansatz auswirken, nach dem Kredite an KMU oder andere Zielgruppen vergeben werden. EV stellte Folgendes fest: Erstens unterstützte die EIB die Intermediäre kaum bei der Konzeption neuer Produkte für bestimmte Endbegünstigte oder bei der Erarbeitung einer KMU-Strategie. Zweitens ergaben die Einzelevaluierungen, dass die MBIL aus Mitteln der IF den Intermediären zwar halfen, ihre Beziehungen zu bestehenden und teilweise auch zu neuen Kunden auszubauen. Sie waren jedoch dabei nicht maßgebend. Alle evaluierten Intermediäre hatten strategische Pläne, den Kundenstamm während des Evaluierungszeitraums zu erweitern, auch im KMU-Segment. Speziell in Kenia und Uganda hatten die befragten Intermediäre eine aggressive Strategie entwickelt, um KMU besser zu erreichen. Die MBIL aus Mitteln der IF stellten aus ihrer Sicht eine starke Finanzquelle für die Umsetzung ihrer Strategie dar, die genau zum richtigen Zeitpunkt zur Verfügung gestellt wurde. Der Beitrag der EIB-Operationen zur Aufstellung dieser kommerziellen Pläne oder zur Ausgestaltung der Produkte hielt sich jedoch in Grenzen.

³⁰ Über die Durchleitungsdarlehen an Finanzintermediäre unterstützt der IFE insbesondere Mikrofinanzdienstleister bei der Expansion in einen bestimmten Wirtschaftssektor (etwa die Agrarwirtschaft). Der IFE verfügt auch über ein spezifisches Sektorprogramm, mit dem Kleinbauern und Unternehmen gefördert werden sollen, die Teil der Wertschöpfungskette in der Agrarwirtschaft sind.

Bereits vorliegende Evaluierungen bestätigen, dass Finanzierungen über Intermediäre die traditionelle Kreditvergabep Praxis der Banken fördern. Sie senden keine Anreize, innovativere Ansätze zu entwickeln, die dem Bedarf von privaten Unternehmen und insbesondere von KMU besser entsprechen. Diese Evaluierungen zeigen auf, dass es bei Weitem nicht reicht, den Engpässen bei langfristigen Mitteln entgegenzusteuern, damit die Banken mehr Kredite an Privatunternehmen und speziell KMU vergeben.³¹ Nicht der Mangel an langfristigen Refinanzierungsmitteln lässt Banken bei KMU-Krediten zögern, sondern das wahrgenommene Risiko der Kreditvergabe an kleine und mittlere Unternehmen. Um Finanzintermediären Anreize für eine verstärkte Kreditvergabe an spezifische Gruppen von Endbegünstigten zu geben, knüpfen mehrere IFI (z. B. IFC, DEG) ihre Darlehen an die Vorbedingung, dass diese KMU-spezifische Produktangebote und Strategien konzipieren. Zu diesem Zweck bieten sie auch technische Hilfe vor der Auszahlung an. Die EIB erwägt ebenfalls aktiv, solche Anreize zu setzen. Derzeit testet sie innovative Möglichkeiten finanzieller Anreize für Intermediäre, um Projekte mit wirtschaftlich und gesellschaftlich erwünschten Auswirkungen zu fördern.³²

Die EIB hat daneben verschiedene andere Instrumente eingesetzt, die Finanzintermediäre zur Konzeption von Kreditvergabean Ansätzen anspornen sollen, die besser auf den Bedarf von KMU abgestimmt sind. Ein Beispiel hierfür sind Risikoteilungsgarantien, die bislang nur über den Rahmen für Finanzierungen mit besonderem Entwicklungseffekt umgesetzt wurden. Sie helfen, das tatsächliche und das wahrgenommene Risiko der Kreditvergabe an KMU zu reduzieren und bieten Finanzintermediären so einen Anreiz, vermehrt Kredite an KMU zu vergeben. Technische Hilfe in Ostafrika ist ein weiteres Beispiel für Maßnahmen, um Intermediäre in diese Richtung zu unterstützen (das Modell soll in Westafrika repliziert werden). Dieses Angebot war jedoch nachfrageabhängig, und keine der Banken, die für die Evaluierung aufgesucht wurden, bat um Beratung, um besser auf den Bedarf von KMU eingehen zu können.³³ Eine Evaluierung der Weltbank kommt zu folgendem Schluss: Wenn Banken ihren Bedarf äußern, steht das Know-how im KMU-Bereich nicht an vorderster Stelle. Das heißt, sie nutzen keine TH, um spezielle Strategien, Strukturen und Managementinstrumente umzusetzen, die auf KMU ausgelegt sind.³⁴ Außerdem stellte EV fest, dass der aktuelle Ansatz bei der Identifizierung von Endbegünstigten mit potenziellem Interesse an TH aus folgendem Grund möglicherweise nicht ganz ergebnisneutral ist: Die Identifizierung der KMU obliegt den Intermediären, und diese könnten dazu tendieren, die Kunden mit der besten Bonität auszuwählen anstatt solche mit dem größten TH-Bedarf. Hinzu kommt, dass der Intermediär einen potenziellen Kunden auswählen soll, für den er – vermutlich – eine Finanzierung bereitstellen wird. Das heißt, er muss im Grunde gegen die eigene Intuition handeln. Zum Vergleich: Die AFD stellt ihre TH häufig über Arbeitgeberverbände vor Ort bereit und überträgt diesen die Auswahl vielversprechender KMU, die Unterstützung benötigen. Die EIB ist derzeit nicht in der Lage, einen ähnlichen Ansatz zu verfolgen, weil sie keine Zuschussfinanzierung für ein allgemeines TH-Programm für bestehende Portfolios bereitstellen kann, an dem auch Unternehmen teilnehmen, die keinen Kredit der EIB erhalten.

Bei Folgeoperationen mit denselben Intermediären ergriff die EIB nicht die Chance, „mehr zu verlangen“. Die Dienststellen wiesen darauf hin, dass Folgeoperationen in erster Linie die Leistung von Intermediären honorieren sollen, die anhand hoher Auszahlungsvolumina

³¹ EIB, 2006. [Evaluierung der EIB-Finanzierungen mittels Globaldarlehen im Rahmen des Vierten Abkommens von Lomé](#); Afrikanische Entwicklungsbank, 2013. [Independent Evaluation of Non-Sovereign Operations](#), 2006–2011. Abteilung Evaluierung der Operationen der Afrikanische Entwicklungsbank-Gruppe.

³² Eine neu genehmigte MBIL-Initiative der EIB zielt darauf ab, Vorhaben für die Lagerung von Agrarprodukten, die eine hohe Entwicklungswirkung versprechen, zu fördern. Im Rahmen der Operation wird ein „Price-for-results“-Konzept (zinsgünstige Durchleitungsdarlehen der EIB für besonders entwicklungswirksame Projekte) angewandt, um Projekte, die wirtschaftlich und gesellschaftlich gewünschte Ergebnisse hervorbringen, zu begünstigen und hierfür Anreize zu setzen.

³³ Finanzintermediäre konnten auf der Grundlage einer Ersteinschätzung des Bedarfs die Themen festlegen, zu denen sie Unterstützung von der EIB wollten.

³⁴ Weltbank, 2014. [The Big Business of Small Enterprises](#). Evaluation of the World Bank Group Experience with Targeted Support to Small and Medium-Size Businesses, 2006–12.

bei vorangehenden EIB-Operationen unter Beweis gestellt haben, dass sie die bereitgestellten Mittel an die Realwirtschaft weiterleiten können. 2008 hatte die EIB jedoch die Auffassung vertreten, dass Folgeoperationen nur einen relativ mäßigen Zusatznutzen bieten und eine niedrigere Priorität haben sollten. Stattdessen sollten künftig innovativere Ansätze verstärkt Aufmerksamkeit erhalten.³⁵ EV evaluierte Verträge mit Intermediären, die mindestens zwei MBIL erhalten haben. Dabei zeigte sich, dass die EIB in diesen Fällen die Chance ungenutzt ließ, „mehr zu verlangen“ – sie hätte beispielsweise für die Priorisierung bestimmter Gruppen von Endbegünstigten oder die Weitergabe günstigerer Bedingungen an bestimmte Kunden bessere Finanzierungsbedingungen anbieten können. Stattdessen wurden in den analysierten Folgeoperationen die Bedingungen und Anforderungen der Vorläuferoperationen übernommen.

4.3 Haben die Endbegünstigten durch die MBIL einen besseren Zugang zu Finanzierungsmitteln bekommen?

Aufgrund der Fungibilität des Geldes ist es sehr schwierig, den Finanzierungsmitteln der EIB spezifische Endbegünstigte zuzuordnen. Die Zuteilungen entsprechen möglicherweise nicht den Unternehmen und Projekten, die letztlich von der EIB gefördert werden. Sie bilden jedoch eine Stichprobe von Unternehmen und Projekten, für die die EIB grundsätzlich eine Förderung genehmigt hat. Deshalb besteht durchaus ein Interesse, sie für diese Evaluierung zu analysieren. Die Schreibtisch- und Vor-Ort-Prüfungen von EV bestätigten, dass Durchleitungsdarlehen aufgrund ihres Wesens in der Bilanz der Finanzintermediäre fungibel sind. Es ist schwierig bis unmöglich, den Weg der EIB-Finanzierung in spezifische Endkredite für spezifische Unternehmen zur Finanzierung spezifischer Projekte nachzuvollziehen. Die EIB genehmigt (vor oder nach der Auszahlung) eine Liste von Zuteilungen zur Finanzierung von Projekten, die ihre Förderkriterien erfüllen. Es besteht jedoch keine Garantie, dass dieselben Projekte nicht auch anderen Geldgebern vorgelegt werden. Wie in Abschnitt 6 erläutert, stellte die Evaluierung außerdem fest, dass Finanzintermediäre Zuteilungsanträge problemlos ersetzen konnten. Offenbar verfügen die Intermediäre über ein Portfolio von Unternehmen, denen sie Kredite gewähren. Die Zuteilungsanträge, die sie der EIB vorlegen, sind ein Ausschnitt aus diesem Portfolio. Daher ist es fraglich, ob die Daten zu den Zuteilungen der EIB als die tatsächlichen Projekte angesehen werden können, die der Finanzierung der EIB zuzuordnen sind, oder ob sie eher als Ausschnitt eines Portfolios von Endkrediten zu sehen sind, die die EIB genehmigt hat und die ihre Förderkriterien erfüllen.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Mehrheit der von der EIB genehmigten Zuteilungen kleine und mittlere Unternehmen und Initiativen betrafen – also die Gruppe, die in den AKP-Ländern häufig die größten Schwierigkeiten hat, Finanzierungsmittel zu erhalten. Besonders im sogenannten „vernachlässigten Mittelfeld“, das heißt bei Gesamtprojektkosten zwischen 25 000 US-Dollar und zwei Millionen US-Dollar (19 380 Euro bis 1,55 Millionen Euro), sind Finanzierungen schwer erhältlich.³⁶ Im Evaluierungszeitraum entfielen 80 Prozent der genehmigten Zuteilungen auf Projekte in dieser Größenordnung. 71 Prozent der Zuteilungen waren für Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten bestimmt, das heißt für Kunden, die nach den meisten nationalen und internationalen Definitionen als „kleine Unternehmen“ eingestuft werden (siehe Kasten 3). 85 Prozent der Endkredite wurden Unternehmen mit weniger als 100 Beschäftigten gewährt. Diese Kundengruppe gilt nach den meisten Definitionen als KMU. 95 Prozent entfielen auf Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten, die die Definition der EU und der EIB als KMU einordnet. Wird das Zuteilungsvolumen als

³⁵ Intermediäre sollen insbesondere bestärkt werden, a) allmählich einen größeren Anteil der Mittel aus vor Ort eingesammelten Spareinlagen bereitzustellen; b) schwierigere und mit einem größeren Risiko behaftete Segmente, beispielsweise kleine Unternehmen, zu bedienen; c) eine selektive Diversifizierung in neue Marktsegmente zu wagen, die zu einer Vertiefung des Finanzsektors beitragen könnte, indem längere Laufzeiten bereitgestellt werden (z. B. Wohnungsbaufinanzierungen); d) TH zu nutzen, um die eigene Kreditvergabepraxis zu verbessern (z. B. durch eine schrittweise Abkehr von der Kreditgewährung gegen Sicherheiten).

³⁶ [CFED Desktop Study: SMEs and Poverty Reduction](#). Die Unter- und Obergrenze des fehlenden Mittelfelds wird in der Praxis je nach Interpretation und Definition unterschiedlich festgelegt (April 2009).

Annäherungskriterium für die Unternehmensgröße herangezogen, wie von der IFC praktiziert, ergibt sich ein ähnliches Bild: 57 Prozent der Zuteilungen gingen in Form von Krediten unter 100 000 US-Dollar (77 519 Euro)³⁷ an kleine Unternehmen.

Abbildung 9: Anzahl der genehmigten Zuteilungen nach Beschäftigtenzahl des Unternehmens

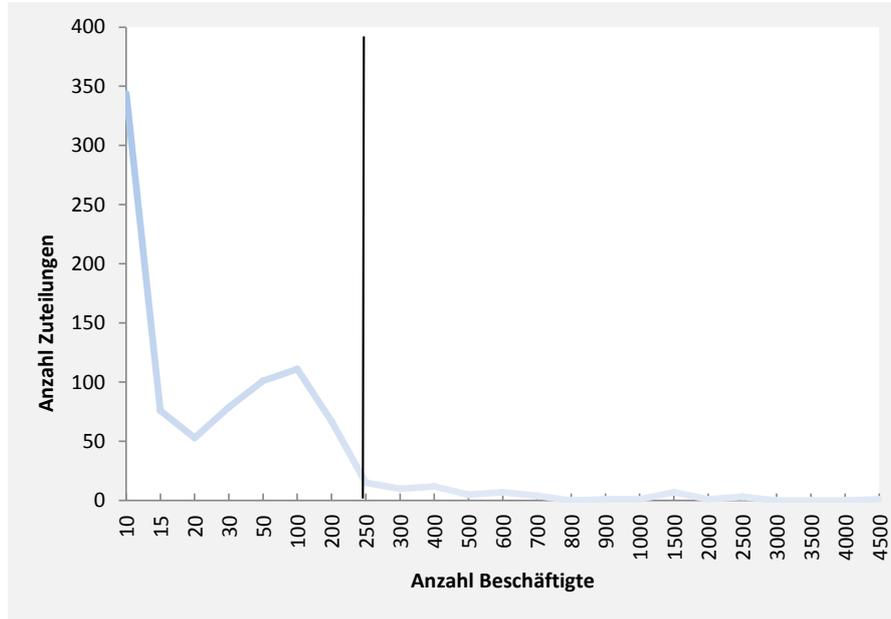
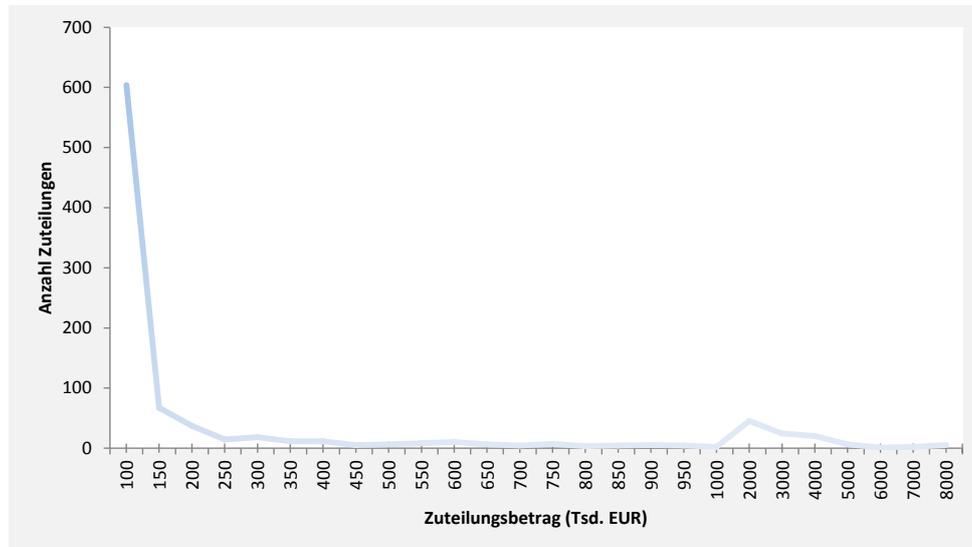


Abbildung 10: Anzahl der Zuteilungen nach Zuteilungsbetrag



³⁷ Umrechnungskurs: 1 EUR = 1,29 USD – Durchschnitt von „Cambio“, der Wechselkurs-Anwendung der EIB, im Zeitraum 2010–2015.

Der Großteil des Volumens entfiel jedoch auf eine kleine Zahl von Großprojekten, in erster Linie von Midcap-Unternehmen.

Über drei Viertel der Finanzierungen wurden für Zuteilungen über einer Million US-Dollar (Kriterium der IFC für die Definition des KMU-Sektors) eingesetzt und 61 Prozent für Zuteilungen über zwei Millionen US-Dollar. Der tatsächliche Anteil der Endkredite mit einem Kreditbetrag über einer Million US-Dollar oder über zwei Millionen US-Dollar dürfte jedoch noch höher sein, weil die Zuteilungen nicht immer 100 Prozent des Endkredits entsprechen.³⁸ 31 Prozent des gesamten Finanzierungsvolumens wurden Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten und 55 Prozent Unternehmen mit über 100 Beschäftigten zugeteilt – also Unternehmen, die nach den Definitionen der meisten afrikanischen Länder und der meisten IFI in die Kategorie Midcap-Unternehmen fallen (siehe Kasten 3).

In den meisten Ländern genehmigte die EIB vor allem Zuteilungen an KMU. In anderen wie Nigeria und Malawi entfiel das Gros des Volumens jedoch auf große Zuteilungen an Midcap-Unternehmen.

In Kenia und Uganda wurde ein breites Spektrum von Kreditbeträgen für KMU und Midcap-Unternehmen genehmigt. Die durchschnittliche Unternehmensgröße belief sich auf weniger als 100 Beschäftigte und der durchschnittliche Kreditbetrag auf unter 265 000 Euro. In Nigeria hingegen betrug die Unternehmensgröße durchschnittlich 495 Beschäftigte. Ein ähnliches Bild ergibt sich mit durchschnittlich 435 Beschäftigten für Malawi. Der durchschnittliche Kreditbetrag lag in Nigeria

bei knapp vier Millionen Euro, in Tansania und Ghana bei rund 1,7 Millionen Euro. Nigeria ist die größte Volkswirtschaft in Subsahara-Afrika und hat einen wesentlich höheren Anteil von Midcap-Unternehmen als andere Volkswirtschaften der Region. Nigerianische Midcap-Unternehmen haben Schwierigkeiten, geeignete Finanzierungsmittel zu erhalten, und die EIB konnte diese durch ihre langfristigen Finanzierungen teilweise bereitstellen. Gleichzeitig gab es in Nigeria auch für KMU erhebliche Hürden, wie die interne Finanzsektoranalyse der EIB für Nigeria (2015) hervorhob, und nur ein Drittel des genehmigten Finanzierungsvolumens der EIB entfiel auf KMU. Laut der Unternehmenserhebung der Weltbank in Nigeria stellt der Zugang zu Finanzierungen für kleine nigerianische Unternehmen nach dem Zugang zu Strom das zweitgrößte Problem dar: 60 Prozent der kleinen Unternehmen (1–19 Beschäftigte) geben an, dass der Zugang zu Finanzmitteln große Schwierigkeiten bereite, während dies bei mittelgroßen Unternehmen nur 35 Prozent und bei großen Unternehmen nur zehn Prozent bestätigen.³⁹ Dennoch überrascht es nicht, dass nur ein so kleiner Anteil auf KMU entfiel: KMU erzielen ihre Einnahmen eher in Landeswährung, und in Nigeria konnten keine Finanzierungen

Abbildung 11: Gesamtfinanzierungsvolumen nach Zuteilungsbetrag

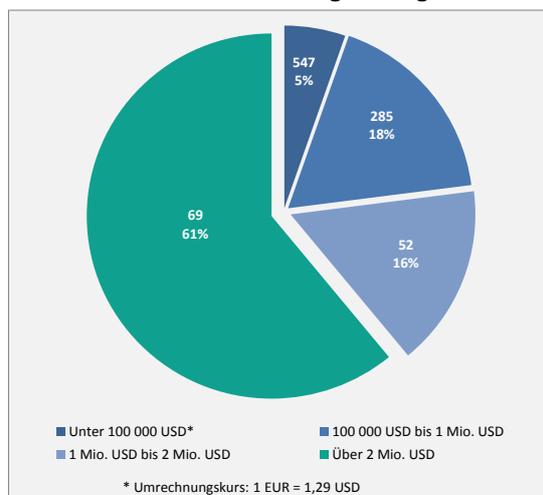
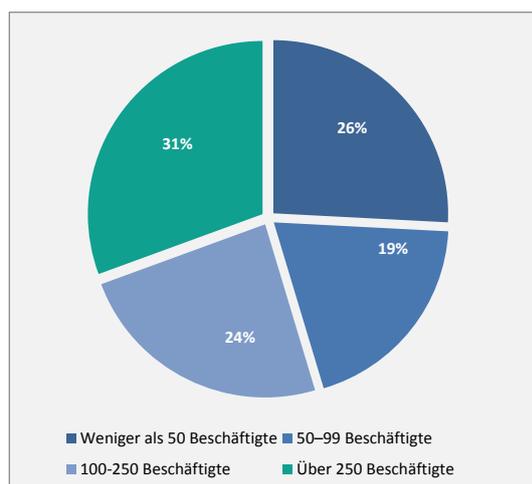


Abbildung 12: Gesamtfinanzierungsvolumen nach Beschäftigtenzahl des Unternehmens

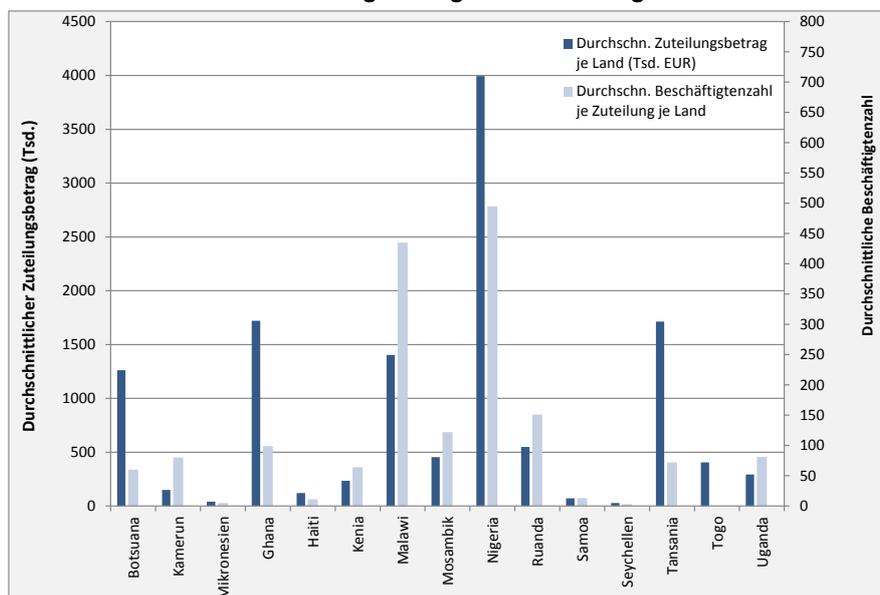


³⁸ In einigen Fällen ist die Zuteilung niedriger als der Endkreditbetrag (Regeln für die einzelnen MBIL-Produkte siehe Tabelle 1). Daten zu den Endkreditbeträgen sind jedoch nicht systematisch verfügbar. Deshalb konzentriert sich diese Analyse ausschließlich auf Zuteilungen.

³⁹ Quelle: Finanzsektoranalyse der EIB für Nigeria, Januar 2015 (intern).

in Landeswährung vergeben werden. Allerdings ließe sich auch argumentieren, dass die Mittel für KMU in anderen Ländern hätten genutzt werden können, in denen eine Kreditvergabe in Landeswährung möglich ist.

Abbildung 13: Durchschnittlicher Zuteilungsbetrag und Beschäftigtenzahl nach Ländern



In der Regel überstieg die durchschnittliche Laufzeit der Zuteilungen die Laufzeit, die Finanzintermediäre typischerweise anbieten können. Die Finanzsysteme in den AKP-Ländern und vor allem in Afrika südlich der Sahara sind durch eine Konzentration kurzfristiger Kredite geprägt, dies gilt für alle Finanzinstitute und Finanzmärkte. Bei 82 Prozent der Banken in Zentralafrika sowie bei 71 Prozent der Banken in Ostafrika und im südlichen Afrika haben über drei Viertel der Einlagen eine Laufzeit von unter einem Jahr (siehe Tabelle 3).⁴⁰ Die gewichtete durchschnittliche Laufzeit der genehmigten EIB-Zuteilungen lag hingegen je nach Region zwischen 3,5 Jahren und 8,5 Jahren. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass die Finanzintermediäre dank der Finanzierung der EIB längere Laufzeiten anbieten konnten als andernfalls möglich gewesen wäre. Den Endbegünstigten ermöglichten die längeren Laufzeiten Investitionen in kapitalintensivere Bereiche, die eine längere Nutzungsdauer haben und deshalb eine längere Finanzierung erfordern (Tabelle 4).

Tabelle 3: Anteil der Banken, bei denen mehr als 75 Prozent der Einlagen kurzfristige Laufzeiten haben (< 1 Jahr)

Land	Anteil
Westafrika	49 %
Südliches Afrika	71 %
Ostafrika	71 %
Zentralafrika	82 %

Quelle: Trade Finance Survey, AfDB 2014.

Tabelle 4: Gewichtete durchschnittliche Laufzeit (in Monaten) der EIB-Zuteilungen nach Regionen

Land	Laufzeit (in Monaten)
Westafrika	57
Südliches Afrika	104
Ostafrika	81
Zentralafrika	88

Quelle: Serapis.

⁴⁰ Quelle: Making Finance Work for Africa 2007, Weltbank.

In Ländern, für die Informationen zu den Laufzeiten am einheimischen Markt vorlagen (Kenia), übertrafen die Zuteilungen der EIB die Laufzeiten des Marktdurchschnitts deutlich. In Kenia hatten die EIB-Zuteilungen beispielsweise eine gewichtete durchschnittliche Laufzeit von 68,5 Monaten gegenüber einer durchschnittlichen Laufzeit am Markt (alle inländischen und ausländischen Banken) von 43,3 Monaten. Finanzinstitute, die MBIL aus Mitteln der IF erhielten, konnten demnach Endkredite mit einer Laufzeit vergeben, die mehr als zwei Jahre über dem Marktdurchschnitt lag.

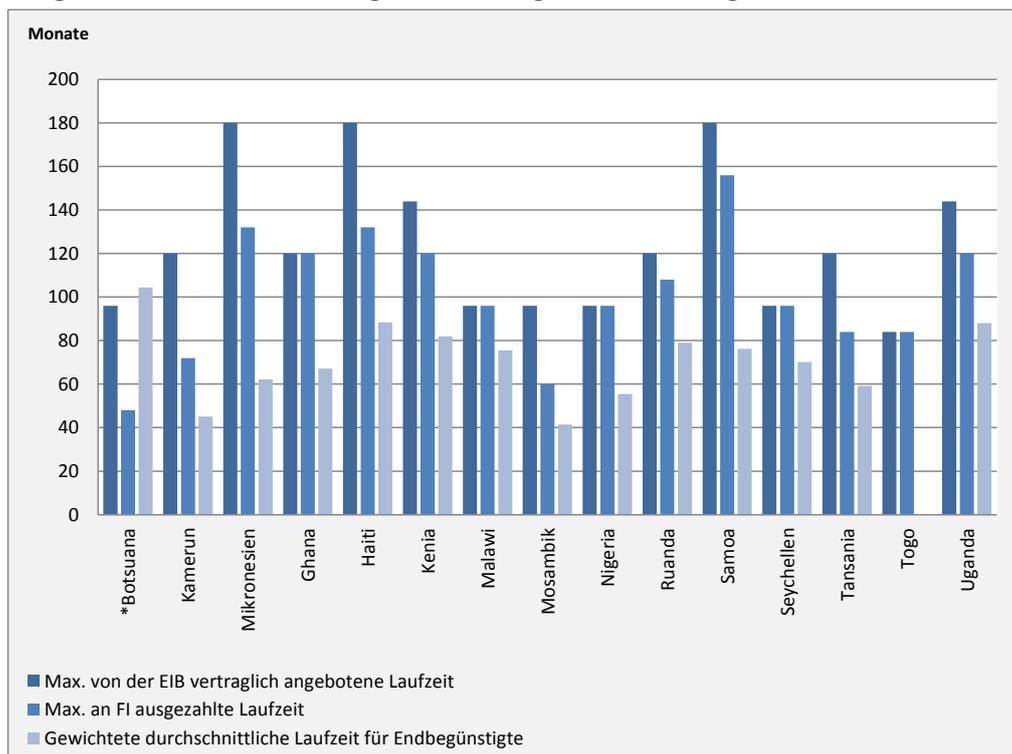
Tabelle 5: EIB-Zuteilungen ggü. durchschnittlichen KMU-Darlehen in Kenia (Laufzeiten)

Finaccess-Erhebung	Art des Unternehmens	Durchschnittliche Laufzeit (in Monaten)	
		Inländische Banken	Ausländische Banken
	Kleine Unternehmen	37,8	36
	Mittlere Unternehmen	40,1	47,8
	Große Unternehmen	47,9	50,4
	Durchschnitt (A)	43,3	
EIB-Zuteilungen (gewichteter Durchschnitt)	KES	65,0	
	USD	97,0	
	Beide Währungen (B)	68,5	
Differenz	(A)-(B)	25,2	

Quellen: Für die Evaluierung erstelltes Hintergrundpapier auf Basis der Daten der Publikation [Bank financing of SMEs in Kenya, Finaccess Business – Supply, September 2015](#), Serapis.

Die Laufzeiten, die die EIB den Intermediären anbot, waren im Schnitt länger als die Laufzeiten, die für die Endbegünstigten genehmigt wurden. Die gewichtete durchschnittliche Laufzeit für Endbegünstigte lag 39 Prozent unter der maximalen Laufzeit, die im Rahmen des Finanzierungsvertrags der EIB möglich war. Einige Unternehmen fragten zwar überdurchschnittlich lange Laufzeiten nach. Die maximal an Finanzintermediäre ausgezahlte Laufzeit (und damit die längste für eine Auszahlung nachgefragte Laufzeit) lag im Schnitt jedoch 20 Prozent unter der im Rahmen der EIB-Operation höchstens möglichen Laufzeit. Dies deutet auf eine mögliche Überschätzung der Nachfrage nach langfristigen Krediten hin. In Fällen, in denen die Laufzeit des Endkredits deutlich kürzer als die Laufzeit der Auszahlung war, wurde außerdem nicht angemessen überwacht, wie die Mittel wiederverwendet wurden (siehe Abschnitt 6.4).

Abbildung 14: EIB-Laufzeiten: Verträge, Auszahlungen und Zuteilungen

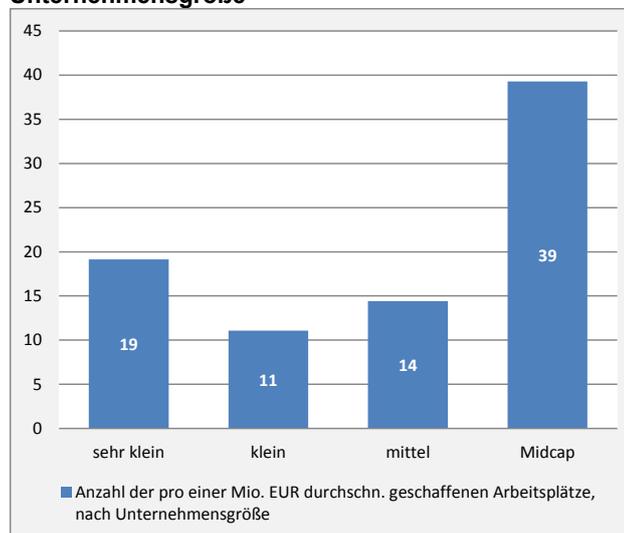


* Botsuana ist das einzige Land, in dem die gewichtete durchschnittliche Laufzeit für Endbegünstigte höher war als die Laufzeit, die den Intermediären höchstens angeboten und von diesen in Anspruch genommen wurde. Die Unterlagen enthalten eine Zuteilung für einen Endbegünstigten mit einer Laufzeit von 120 Monaten, die folglich die vertraglich zulässige Laufzeitobergrenze überschritt (diese Information wurde von den Dienststellen bestätigt).

Ein sehr großer Teil der Finanzierungen erfolgte in Landeswährung. So bestand weder für die Finanzintermediäre noch für deren Kunden ein Währungsrisiko. 47 Prozent des Volumens der Zuteilungen und 88 Prozent der Zuteilungen wurden im Evaluierungszeitraum in Landeswährung bereitgestellt. 99 Prozent der kleinen Zuteilungen (unter 100 000 Euro) wurden in Landeswährung und damit ohne Wechselkursrisiko für die kleinsten Unternehmen vergeben. 58 Prozent der großen Zuteilungen (über einer Million Euro) erfolgten in harter Währung – meist an Midcap-Unternehmen, die eher in harten Währungen tätig sind.

Die meisten neuen Arbeitsplätze – insgesamt, im Schnitt und je investierten Euro – dürften bei Midcap-Unternehmen entstehen, so die Erwartung. Diese Informationen basieren auf den Angaben der Finanzintermediäre in den Zuteilungsanträgen und stellen somit nur Anhaltspunkte dar. Von den 2010–2015 genehmigten 27 MBIL-Operationen aus Mitteln der IF wurden 22 324 neue Arbeitsplätze und die Sicherung von 47 649 bestehenden Arbeitsplätzen erwartet. Der Großteil sollte in Kenia und, in geringerem Umfang, in Uganda entstehen. 53 Prozent der neu geschaffenen Arbeitsplätze wurden in Midcap-Unternehmen vorausgesehen. Im Schnitt sollten in jedem

Abbildung 15: Durchschnittliche Anzahl der Arbeitsplätze, die je 1 Mio. EUR geschaffen wurde, nach Unternehmensgröße



Midcap-Unternehmen 219 neue Arbeitsplätze entstehen gegenüber 33, acht und drei Arbeitsplätzen je mittelgroßem, kleinem und Kleinstunternehmen. Je investierte Million Euro, so die Erwartung, würden Midcap-Unternehmen 39 Arbeitsplätze schaffen (mittelgroße, kleine und Kleinstunternehmen: 14, 11 und 19 Arbeitsplätze).

Die Zahlen zu den Arbeitsplätzen sind jedoch mit Vorsicht zu bewerten. EV fand Hinweise darauf, dass die Arbeitsplatzschätzungen in den Zuteilungsanträgen unzuverlässig sein könnten. Die Befragung von etwa 40 Endbegünstigten zeigte, dass die Angaben zu den neuen Arbeitsplätzen, die von einem Projekt erwartet wurden, in den meisten Fällen vom Finanzintermediär auf Basis des Kreditantrags des Endbegünstigten berechnet wurden und nicht unbedingt vom Endbegünstigten selbst stammen. Die Angaben der großen Mehrheit der Befragten zu den erwarteten neuen Stellen wichen (sowohl nach oben als auch nach unten) von den Zahlen ab, die die Finanzintermediäre in den Zuteilungsblättern eingetragen hatten. In mehreren Fällen bestanden für ähnliche Projekte desselben Endbegünstigten je nach Zuteilung völlig unterschiedliche Schätzungen zur Entwicklung der Zahl der Arbeitsplätze. Hinzu kommt, dass die Zahl der Arbeitsplätze, die tatsächlich durch die Projekte geschaffen werden, weder überwacht noch an die EIB gemeldet wird. EV verglich die im Voraus geschätzten Arbeitsplatzzahlen auf Ebene der Operation, die bei der Genehmigung im REM-Formblatt genannt werden, mit der vom Finanzintermediär zum Zeitpunkt der Zuteilung angegebenen Zahl der Arbeitsplätze, die der REM-Methodik zufolge Bestandteil der Zahl der „tatsächlich gesicherten Arbeitsplätze“ sind (obwohl es sich ebenfalls um Schätzungen handelt). Die Ergebnisse sind lediglich ein Richtwert, weil die Analyse nur sechs voll zugeteilte MBIL und anteilig die erwarteten Arbeitsplätze von zehn weiteren, noch nicht voll zugeteilten MBIL berücksichtigte. Es bestand ein deutlicher Unterschied zwischen den Schätzungen in den REM-Formblättern und den Zuteilungsdaten. In den allermeisten Fällen wurde die Zahl der voraussichtlich gesicherten Arbeitsplätze (bestehend plus neu geschaffene Arbeitsplätze) im REM-Formblatt im Vergleich zu den späteren Angaben der Finanzintermediäre viel zu hoch angesetzt. Die Zahl der laut Zuteilungsdaten geschaffenen und gesicherten Arbeitsplätze wich im Durchschnitt um 125 Prozent vom REM-Formblatt ab (siehe Abschnitt 6).

5. STÄRKUNG DES FINANZSEKTORS UND DER FINANZINTERMEDIÄRE

Die Evaluierung kommt zu dem Ergebnis, dass MBIL zur Stärkung der einheimischen Finanzsektoren beitragen können, indem sie einheimische Tier 2-Banken fördern und so mehr Wettbewerb entsteht. Die MBIL aus Mitteln der IF wurden überwiegend an Tier 2- und Tier 3-Banken vergeben. So konnten der erhebliche Bedarf in verschiedenen Bereichen (z. B. Fälligkeits- und Währungsinkongruenzen) gedeckt und eine starke Signalwirkung erzielt werden, denn häufig war die EIB die erste IFI, die den Finanzintermediär förderte.⁴¹ Hinzu kommt, dass die EIB ihre Ziele auf den Bedarf des jeweiligen Finanzmarkts abstimmt. Allerdings kann über MBIL nur Mittelengpässen entgegengesteuert werden. Deshalb setzte die Bank – in wesentlich geringerem Umfang – weitere Instrumente ein, um andere Hürden, die der Entwicklung des Finanzsektors im Wege stehen, zu beseitigen. Die EIB stellte ihre langfristigen Finanzierungen überwiegend in AKP-Märkten zur Verfügung, in denen es keine oder nur begrenzte Finanzierungsalternativen gibt. Wenn sich allerdings einige der etwas fortgeschritteneren Märkte weiterentwickeln, könnten die niedrigeren Zinssätze der EIB irgendwann dazu führen, dass die Entwicklung der einheimischen Fremdkapitalmärkte und damit der Finanzsektoren ausgebremst wird – vor allem, wenn der Zinsvorteil nicht an die Endbegünstigten weitergegeben wird. Dieser Punkt sollte genau überwacht werden.

5.1 Wurden die Finanzsektoren der einzelnen Länder durch die MBIL erweitert und vertieft?

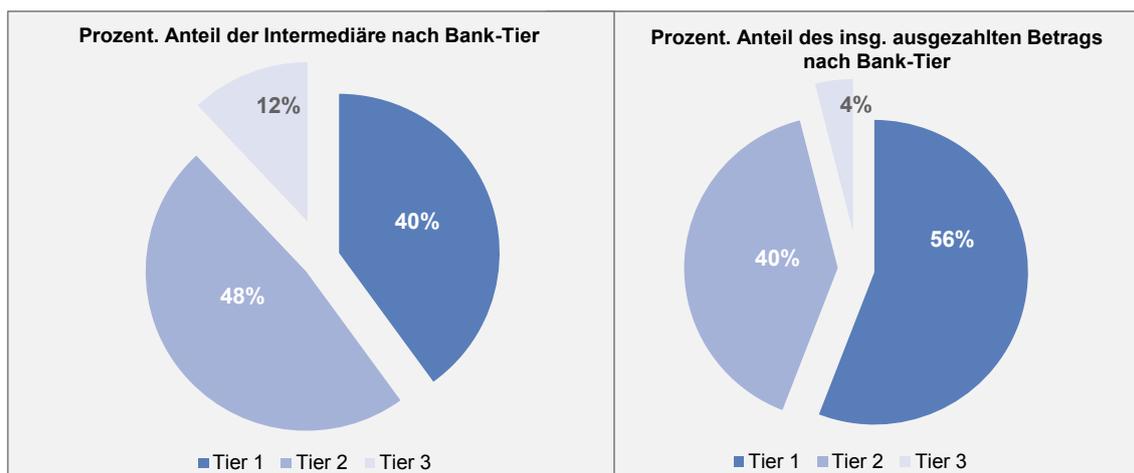
MBIL sorgen für langfristige Finanzierungsmittel und können den Wettbewerb anfachen.

Die Dienststellen unterstrichen in einer internen Notiz aus dem Jahr 2010, dass die Bereitstellung langfristiger Mittel an kleine einheimische Banken, soweit möglich und sachdienlich, zu einem stärkeren Wettbewerb im Finanzsektor beitragen kann und möglicherweise auch hilft, oligopolistische Strukturen aufzubrechen. Tatsächlich waren 60 Prozent der von der EIB geförderten Finanzintermediäre, für die Angaben zur Tier-Klassifizierung vorlagen, Tier 2- und Tier 3-Banken. Allerdings entfielen nur 44 Prozent der MBIL-Mittel auf diese Gruppe.⁴²

⁴¹ Für zehn der 35 Finanzintermediäre waren keine Daten zur Einstufung in Tier-Kategorien verfügbar. Die Klassifizierung basiert auf nationalen Kriterien, die unterschiedliche Parameter wie das Nettovermögen, Kapital und Rücklagen, Kundeneinlagen, Zahl der Kredit- und Einlagenkonten umfassen. Große Banken werden als Tier 1-Banken, mittelgroße als Tier 2-Banken und kleine als Tier 3-Banken eingestuft. Die Informationen zur Tier-Einstufung stammen vor allem aus aktuellen Artikeln der einheimischen Finanzpresse, außer die IFI machte konkrete Angaben zum Bank-Tier des Intermediärs. Diese Vorgehensweise weist gewisse Schwächen auf, weil die Bankklassifizierung im Evaluierungszeitraum Änderungen unterworfen war und die Finanzkrise eine Sektorkonsolidierung ausgelöst hatte. In den meisten AKP-Ländern ist der Bankensektor immer noch im Entstehen und entwickelt sich rasch weiter.

⁴² Bedingt durch den Wirtschaftsabschwung in einer Reihe afrikanischer Länder kam es in der Gruppe der Tier 2- und Tier 3-Banken in jüngster Zeit zu Insolvenzen. Das Risiko von Finanzierungen für diese Banken ist mittlerweile so groß, dass die EIB künftig möglicherweise keine Finanzierungen an sie vergeben kann.

Abbildung 16: Von der EIB geförderte Finanzintermediäre und Gesamtfinanzierungsanteil nach Bank-Tier



Es ist jedoch festzuhalten, dass über MBIL nur Mittelengpässen entgegengesteuert werden kann. Sie eignen sich nicht unbedingt dazu, andere Hindernisse zu beseitigen, die der Entwicklung des Finanzsektors im Wege stehen – zum Beispiel kleine nationale Märkte, ein geringes Einkommensniveau, eingeschränkte Gläubigerrechte, unzureichende Verfahren zur gerichtlichen Durchsetzung. Diese liegen alle außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der EIB und fallen in den Tätigkeitsbereich anderer Partner wie der Europäischen Kommission oder der Weltbank, die politische Beratung leisten.

In wesentlich geringerem Umfang setzte die Bank weitere Instrumente ein, um andere, nicht finanzielle Faktoren zu beeinflussen, die der Entwicklung des Finanzsektors entgegenstehen. Denn die EIB kann auch über Investitionsdarlehen, Risikoteilungsgarantien und TH zur Stärkung der einheimischen Banken und des Wettbewerbs beitragen. Vier von 51 Verträgen sahen Investitionsdarlehen in Höhe von 75 Millionen Euro zur Finanzierung der Investitionsaufwendungen von Banken vor (Filialnetz, IT-Systeme, Gebäude, Schulungen). Es handelte sich dabei um Tier 2-Banken aus Nigeria (3) und Ghana (1). TH wurde aus der Gruppe der Länder, für die umfassende Einzelevaluierungen der Verträge durchgeführt wurden, in Kenia, Uganda und Haiti bereitgestellt. In Uganda erfolgte dies im Rahmen einer eigenständigen TH-Operation. Sie hatte zum Ziel, das Know-how der Finanzintermediäre vor allem in den Bereichen Kreditrisikomanagement, Banken- und Verwaltungsrisikomanagement auszubauen und die Kompetenz der Endbegünstigten in puncto Finanzwissen und Erarbeitung bankfähiger Projekte zu erweitern. Die TH in Haiti zielte auf den Aufbau von Know-how bei den Finanzintermediären ab. Die Dienststellen haben weitere potenzielle Formen der Unterstützung kleiner einheimischer Banken identifiziert, die in Betracht gezogen werden könnten – zum Beispiel Garantien (sie werden derzeit nur über den Rahmen für Finanzierungen mit besonderem Entwicklungseffekt umgesetzt) oder Eigenkapital. Solche Produkte könnten dazu beitragen, die geringe Kapitalausstattung der kleinen einheimischen Banken und die entsprechend schwachen aufsichtsrechtlichen Kennzahlen (Einzelkundenrisiko, Eigenkapitalanforderungen usw.) auszugleichen. Begrenzt arbeitete die EIB auch mit Partnerinstitutionen zusammen, um rechtliche und aufsichtsrechtliche Hürden abzubauen. So unterstützte sie beispielsweise die regionalen Zentren für technische Hilfe in Afrika (AFRITAC) und den Dialog im Rahmen der Plattform Making Finance Work for Africa.

Die EIB stimmte ihre Ziele überwiegend auf den Bedarf der einheimischen Finanzmärkte ab, und sie wählte die Finanzintermediäre entsprechend aus. Kenia ist der größte und am weitesten entwickelte Finanzmarkt Ostafrikas. Hier stellte die EIB-interne Finanzsektoranalyse und -strategie fest, dass kleinere Banken aus der Tier 2-Gruppe gefördert werden müssen, und zwar vor allem hinsichtlich der Kreditvergabe an KMU. Und 89 Prozent der MBIL-Auszahlungen gingen tatsächlich an Tier 2- und Tier 3-Banken. Uganda weist – im Vergleich zur Ostafrikanischen Gemeinschaft und zu allen Ländern mit niedrigem Einkommensniveau – bei allen Indikatoren für die Entwicklung des Finanzmarkts niedrige Werte auf. Hier sah die Strategie vor, den Finanzsektor durch die Bereitstellung langfristiger Durchleitungsdarlehen in Landeswährung an einheimische Banken (überwiegend Tier 2-Banken) zu stärken, um die

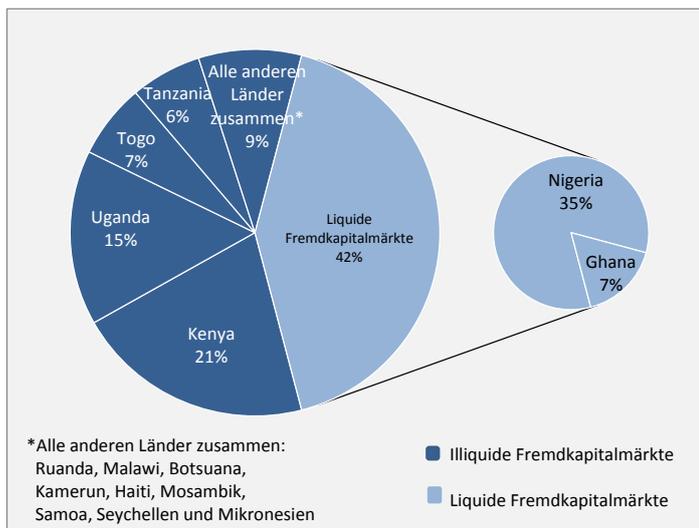
Kreditvergabe an KMU zu fördern. Tatsächlich erhielten Tier 1- und Tier 2-Banken aus Uganda Finanzierungen (jeweils etwa 50 Prozent), aber nur 55 Prozent der MBIL wurden in Landeswährung vergeben. Diese Tatsache spiegelt zum Teil die partielle Dollarisierung der ugandischen Wirtschaft wider.⁴³ In Nigeria versuchte die EIB mit ihrer Strategie, den Konsolidierungsprozess des Finanzsektors voranzutreiben, da Nigerias Bankensektor gerade eine schwere Krise durchlaufen hatte. Die EIB wollte die Notenbank gezielt dabei unterstützen, die Bankenkrise zu meistern und das Vertrauen in den einheimischen Bankensektor wieder aufzubauen. Deshalb richtete sich ihr Fokus auf Tier 1-Banken, die 61 Prozent der MBIL-Auszahlungen erhielten (Tier 2-Banken: 39 Prozent).

Zu einem großen Teil stellte die EIB die langfristigen Mittel in Finanzmärkten der AKP-Region bereit, in denen es wenige oder gar keine Finanzierungsalternativen gibt. In den meisten AKP-Ländern stellen (überwiegend kurzfristige) Einlagen und Darlehen von Geldgebern oder Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen die einzige alternative Refinanzierungsquelle dar. Bei der großen Mehrheit der Banken in Afrika südlich der Sahara haben jedoch über drei Viertel der Einlagen eine Laufzeit von unter einem Jahr (siehe auch Abschnitt 4.3). Eine Studie der EIB aus dem Jahr 2012 mit einer groben Bewertung des Zugangs des Staates zu Kapitalmärkten

bietet zudem Anhaltspunkte für den Zugang der Intermediäre zu Kapitalmärkten. Sie zeigt, dass der Großteil der MBIL in Ländern ausgegeben wurde, in denen nur beschränkt Zugang zu den Kapitalmärkten bestand. Lediglich zwei der 15 AKP-Länder, in denen die EIB im Evaluierungszeitraum MBIL auszahlte, können als Länder mit ausreichend liquiden Fremdkapitalmärkten eingestuft werden (Nigeria, Ghana). Gemessen am Volumen erfolgten jedoch nur 58 Prozent der Auszahlungen des Evaluierungszeitraums in Ländern mit beschränktem Zugang zum Kapitalmarkt, d. h. in denen davon auszugehen war, dass den Finanzintermediären lediglich begrenzte Refinanzierungsalternativen zur Verfügung stehen.

In den etwas stärker entwickelten Märkten, in denen Refinanzierungsalternativen bestehen, waren die EIB-Darlehen gemessen an den Opportunitätskosten im Vergleich zu den einheimischen Fremdkapitalmärkten sehr günstig.⁴⁵ Für die vorliegende Evaluierung wurde eine Studie über alternative Refinanzierungsquellen in Kenia, Uganda und Nigeria erstellt. An Nigerias Anleihemarkt werden Anleihen in Landeswährung und in USD begeben (im Referenzzeitraum: 27 Anleihen in Landeswährung, neun in US-Dollar); er zählt zu den am weitesten entwickelten Anleihemärkten Afrikas. Die Studie stellte fest, dass MBIL in Nigeria wesentlich günstiger waren als die Fremdkapitalmarkt-Alternative. Die zwölf MBIL aus Mitteln

Abbildung 17: MBIL-Auszahlungen nach Liquidität der Fremdkapitalmärkte⁴⁴



Anmerkung: Die Auswahl umfasst alle Operationen innerhalb des Evaluierungsumfangs.

⁴³ Dabei ist zu berücksichtigen, dass die EIB Finanzierungen in Landeswährungen nur anbieten kann – die tatsächliche Inanspruchnahme hängt vom Bedarf und von den Erfordernissen der Kunden ab.

⁴⁴ BVAL (Bloomberg) ist eine Messgröße dafür, wie gut Anleihen am Sekundärmarkt handelbar sind. Die EIB setzt einen b-Wert über 7 als Benchmark für die Einstufung als „liquide“ voraus.

⁴⁵ Für die mittel- bis langfristige Refinanzierung ist der einheimische Anleihemarkt nach Einschätzung von EV die beste Alternative des Privatsektors zu MBIL: Einlagen haben in der Regel kurze Laufzeiten; Darlehen von privaten Banken gibt es in diesen Ländern praktisch nicht; IFI gehören zum öffentlichen Sektor.

der IF wurden fast ausschließlich in US-Dollar vergeben. Ihre variablen Zinssätze lagen unter dem Satz variabel verzinslicher Anleihen in US-Dollar.

Kenias Markt ist demgegenüber wesentlich weniger entwickelt, aber dennoch der am weitesten entwickelte Anleihemarkt in Ostafrika. Einige Tier 1-, Tier 2- und Tier 3-Banken Kenias refinanzierten sich über Anleihen am Primärmarkt. Zwischen 2001 und Mitte 2016 wurden von Finanzdienstleistern 28 Anleihen begeben. 16 stammten von privaten Banken, davon elf von Tier 2- und Tier 3-Banken. Vier der zehn Banken, die Anleihen emittierten, erhielten auch Refinanzierungsmittel über MBIL aus Mitteln der IF. Die Studie zeigt, dass die gewichteten durchschnittlichen Zinssätze der Auszahlungen der EIB – bei gleicher Währung (Kenia-Schilling), gleicher Zinsart (fest) und ähnlich gewichteten durchschnittlichen Laufzeiten – deutlich unter den Sätzen von Anleihen lagen.

Diese Ergebnisse verdeutlichen die Notwendigkeit, die weiter fortgeschrittenen Finanzmärkte zu überwachen, damit die Finanzierungen der EIB nicht irgendwann dazu führen, dass die Entwicklung des einheimischen Fremdkapitalmarkts und damit des Finanzsektors ausgebremst wird. Bis auf weiteres sind die meisten der ausführlich untersuchten Anleihemärkte noch nicht so weit fortgeschritten, dass die Gefahr einer Beeinträchtigung ihrer Entwicklung bestünde. Nigerias Fremdkapitalmarkt kann als entwickelt angesehen werden. Kenias Markt wächst, ist aber weiterhin nur mäßig entwickelt, und Ugandas Finanzmärkte sind noch als unterentwickelt einzustufen.⁴⁶ Angesichts des erheblichen Zinsunterschieds besteht längerfristig allerdings vor allem in den am weitesten entwickelten Märkten das Risiko, dass die EIB-Finanzierungen die Entwicklung der einheimischen Fremdkapitalmärkte ausbremsen, wenn diese Unterschiede weiterbestehen. In der Folge würde dies die Investitionsmöglichkeiten institutioneller und privater Anleger am Anleihemarkt beeinträchtigen. Das Ziel der IF, die Entwicklung des Finanzsektors voranzutreiben, würde hierdurch untergraben.

Dies bedeutet nicht, dass die Bank in diesen Märkten keine MBIL bereitstellen sollte. In solchen Fällen wäre möglicherweise zu untersuchen, inwiefern Zinssätze unter dem Marktzins dennoch gerechtfertigt sind. Zum Beispiel, wenn der Finanzierungsvorteil an bestimmte Gruppen von Endbegünstigten weitergegeben wird, wie in der EU praktiziert (zweites strategisches Ziel: Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen und Initiativen). Zinssätze unter dem Marktzins könnten auch gerechtfertigt sein, wenn sie zur Finanzierung besonders kleiner einheimischer Banken genutzt werden, um deren Kapitalbasis und damit die aufsichtsrechtlichen Kennzahlen zu stärken. Die Quantifizierungen des finanziellen Zusatznutzens, die derzeit für alle Operationen verfügbar sind, aber auch eine tiefer gehende Analyse der Finanzmärkte (insbesondere der Rentenmärkte) könnten eine gute Basis für die Beurteilung bilden. Zu untersuchen wären dabei die Gefahr, dass die Entwicklung der Fremdkapitalmärkte ausgebremst wird, und die Frage, ob die Weitergabe des Zinsvorteils an die Endbegünstigten wünschenswert und machbar ist.

5.2 Haben die MBIL zur Stärkung der Finanzintermediäre beigetragen?

MBIL und die Art ihrer Umsetzung während des Evaluierungszeitraums entsprechen dem dringenden Bedarf der Finanzintermediäre in verschiedenen Bereichen. Erstens tragen langfristige Finanzierungen dazu bei, die Laufzeiteninkongruenzen der Intermediäre zu reduzieren und ihre langfristige Refinanzierung zu stärken, sodass ihr Risiko bei Krediten für Anlagen mit längerer Nutzungsdauer sinkt. Zweitens werden durch die Bereitstellung von Finanzierungen in Landeswährung Wechselkursrisiken ausgeschaltet. Die Kreditvergabetätigkeit der meisten Intermediäre erfolgt nämlich in Landeswährung (vor allem für

⁴⁶ Im März 2017 lagen die b-Werte nigerianischer und kenianischer Staatsanleihen in Euro/US-Dollar mit Laufzeiten über fünf Jahren bei 10 (von 10). Uganda hat keine Referenzanleihe in harter Währung. Doch trotz seines sehr liquiden Staatsanleihemarkts und der regen Emissionstätigkeit des Privatsektors am Primärmarkt gilt Kenias Fremdkapitalmarkt weiterhin als mäßig entwickelt, weil die Emittenten aus dem Privatsektor keinen Zugang zu mittel- bis langfristigen Mitteln in harter Währung (Euro oder US-Dollar) haben und ihre Anleihen in Landeswährung nach der Erstplatzierung anschließend nicht gehandelt werden, d. h. nicht liquide sind (kein BVAL).

die Kundengruppe der KMU). Gleichzeitig hilft der Zugang zu Fremdwährungen bei Krediten in harten Währungen (zum Beispiel für exportorientierte Unternehmen) ebenfalls, das Wechselkursrisiko auszuschalten. Dies ist vor allem für kleinere einheimische Banken wichtig, die häufig Schwierigkeiten haben, harte Währungen zu beschaffen.⁴⁷ Drittens haben die attraktiven Zinssätze und die Tatsache, dass keine Verpflichtung besteht, den Zinsvorteil an Endbegünstigte weiterzugeben, positive Auswirkungen auf die Rentabilität der Intermediäre. Viertens können die CAPEX-Komponenten direkt für die Expansions- oder Konsolidierungsstrategien der Intermediäre eingesetzt werden. Im Rahmen der Evaluierung wurde einer der vier Verträge, die ein Investitionsdarlehen umfassten, ausführlich analysiert. Dabei zeigte sich: Obwohl die Förderung der EIB zur Stärkung des Intermediärs beitrug und ihm half, sich von den Konkurrenten abzusetzen, spielten andere Faktoren für das Gesamtergebnis des Intermediärs und die wirtschaftliche Tragfähigkeit eine wichtigere Rolle. Zudem konnten keine Informationen darüber erlangt werden, wofür die Investitionsdarlehen letztlich verwendet wurden, da die Mittel in den Konten der Intermediäre fungibel waren.⁴⁸ Der letzte Punkt: Maßgeschneiderte TH kann das Know-how der Intermediäre verbessern. Im Evaluierungszeitraum wurde ein großes TH-Projekt für alle Finanzintermediäre der EIB in Ostafrika eingeführt. Sowohl die Berichte von der TH vor Ort als auch die Rückmeldungen der befragten Intermediäre fielen positiv aus. In welchem Umfang die Qualifikationen und Kompetenzen der Beschäftigten der Intermediäre verbessert wurden, konnte jedoch nicht gemessen werden.

Alle elf im Rahmen der Evaluierung ausführlich analysierten Finanzintermediäre konnten ihre Wettbewerbsposition in dem Zeitraum, in dem sie von der EIB gefördert wurden, verteidigen oder verbessern. Ein direkter Zusammenhang zwischen der EIB-Förderung und der Verbesserung der Wettbewerbsposition ließ sich jedoch nicht herstellen. Tier 2-Banken gelang es, ihre Wettbewerbsposition am stärksten auszubauen. Weniger ausgeprägt war die Verbesserung hingegen bei größeren Banken (Tier 1), die sich in ihren Märkten bereits im vorderen Feld bewegten, sowie bei Banken mit einem konservativen Wachstumsansatz.

In einigen Fällen konnten die Intermediäre durch die Förderung der EIB ihr Profil und ihre Wettbewerbsfähigkeit in spezifischen Marktsegmenten stärken. Besuche vor Ort brachten beispielsweise Folgendes zu Tage: Die Tatsache, dass einheimische Banken Finanzierungen der EIB in harten Währungen zu sehr attraktiven Zinssätzen in Anspruch nehmen konnten, eröffnete ihnen den Zugang zu Unternehmen, die Kredite in harter Währung benötigten. Andernfalls hätten diese Unternehmen ihre Kredite bei Banken mit besseren internationalen Verbindungen (z. B. Töchter großer internationaler Banken) aufgenommen.

In allen untersuchten Fällen, und ganz besonders bei kleineren Banken oder Banken aus dem unteren Bereich der Tier-Klassifizierung, wurde der Intervention der EIB eine positive Signalwirkung zugeschrieben. Die im Rahmen der Evaluierung ausführlich analysierten Finanzintermediäre unterstrichen, dass sie die Geschäftsbeziehung zur EIB als „Verkaufsargument“ nutzen, um gegenüber potenziellen Geldgebern Glaubwürdigkeit zu vermitteln und so mehr Refinanzierungen zu erhalten. In über der Hälfte der ausführlich analysierten Fälle (insbesondere bei kleineren Banken und Banken aus dem unteren Bereich der Tier-Klassifizierung) stellte das EIB-Darlehen die erste Vertragsbeziehung mit einer IFI dar. Dies gilt auch für einige größere Banken in Nigeria, wo die EIB eine der ersten IFI war, die sie förderte. In mindestens drei Fällen „langfristiger Partner“ war die EIB die erste IFI, die nach einer Krise (Finanzkrise 2009 in Nigeria; Erdbeben 2010 in Haiti; durch notleidende Kredite ausgelöste Krise einer Bank, die in mehreren afrikanischen Ländern tätig ist) neue Darlehen gewährte.

⁴⁷ Zum Beispiel im Vergleich zu Banken, die Teil eines internationalen Bankennetzes sind.

⁴⁸ Die EIB genehmigte eine Liste von Investitionsausgaben, die durch das Investitionsdarlehen gedeckt werden können. Der Vertrag sah vor, dass die EIB eine endgültige (geprüfte) Fassung der Liste erhält, die zum Zeitpunkt dieser Evaluierung jedoch nicht vorlag.

Außerdem nutzten einige der ausführlich analysierten Finanzintermediäre die günstigen Zinssätze der EIB, um bei anderen IFI bessere Refinanzierungskonditionen auszuhandeln. In mindestens einem Fall verzichtete ein Intermediär nach den Verhandlungen mit einer anderen IFI auf die Aufnahme von Geschäftsbeziehungen mit dieser, weil die Konditionen „deutlich schlechter“ waren als die Bedingungen der EIB. IFI unterstrichen wiederum folgenden Punkt: Die Tatsache, dass die EIB eine Geschäftsbeziehung mit einem Finanzintermediär eingegangen ist (und folglich eine Sorgfaltsprüfung durchgeführt hat), fließt als positiver Faktor in ihre Prüfungen des Kooperationspotenzials mit einheimischen Banken ein.

6. MANAGEMENT DES MBIL-PROJEKTZYKLUS

Die vorliegende Evaluierung kommt zu dem Schluss, dass die Strategien und Verfahren der EIB geeignet sind, um ein hohes Volumen von Unterzeichnungen und zu einem gewissen Grad auch Auszahlungen zu erreichen. Auch die Steuerung der finanziellen und kommerziellen Risiken ist durch die gründliche finanzielle Überwachung der Intermediäre effizient. Allerdings werden einige MBIL-Prozesse und -Verfahren in den AKP-Staaten nur unzureichend genutzt, um sicherzustellen, dass die bereitgestellten Mittel so eingesetzt werden, dass sie zum Erreichen der strategischen Ziele der Investitionsfazilität (verbesserter Zugang zu Finanzierungen und Entwicklung des Finanzsektors) beitragen. Die strategischen Ziele werden im Rahmen für die Ergebnismessung operationalisiert, und die REM-Formblätter enthalten Indikatoren zur Messung des erwarteten Beitrags der einzelnen Vorhaben zu diesen strategischen Zielen. Diese Erwartungen wurden allerdings nicht immer ausreichend mit den Finanzintermediären besprochen und nur zum Teil in den Vertragsvereinbarungen und Berichterstattungstools berücksichtigt.

Die Überwachungs- und Berichtssysteme reichen nicht aus, um darzustellen und zu verfolgen, inwiefern die Ziele umgesetzt werden konnten. Folgende Schwachstellen wurden identifiziert: a) die Quantität und Qualität der Berichte zu den Zuteilungen sowie die Art der Informationsspeicherung und -nutzung sind unzureichend, und b) die Überwachung der Zuteilungen und das REM-System sind nicht ausreichend verknüpft. Die erwarteten Ergebnisse, die derzeit im REM quantifiziert werden, lassen sich schwer im Voraus schätzen, weil nur wenig Informationen zu dem zu finanzierenden Portfolio bekannt sind. Die Zahl der abgeschlossenen Operationen steigt jedoch, und es ist wichtig, künftig Ex-ante-Schätzungen und Ex-post-Ergebnisse genau zu vergleichen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollen exaktere Ex-ante-Schätzungen ermöglichen, sodass die REM-Indikatoren als Messlatte für den Erfolg der Operation herangezogen werden können. Schließlich könnten die Ergebnisse der MBIL-Operationen und deren Beitrag zu den strategischen Zielen der IF deutlich verbessert werden, indem beispielsweise auch Berichte zum Gesamtportfolio der Intermediäre erstellt und ausführlichere Informationen zu den Ergebnissen der einzelnen Finanzintermediäre bereitgestellt würden (insbesondere bei PEFF-Operationen).

6.1 Projektzyklus bei MBIL

Das Projektzyklusmanagement (PCM) von MBIL in AKP-Ländern ähnelt dem Projektzyklusmanagement von MBIL in Europa und den Nachbarländern sowie von EIB-Projekten im Allgemeinen. OPS identifiziert Geschäftsmöglichkeiten, und andere einschlägige Dienststellen (SG/ECON, OCCO, RM/CRD, JU, gelegentlich auch PJ) leisten Beiträge auf der PIN- und AFS-Stufe. Nach der Sorgfaltsprüfung wird der Vorschlag dem Verwaltungsrat endgültig zur Genehmigung vorgelegt. Anschließend folgen die Vertragsverhandlung und -unterzeichnung (Koordination: JU), und die Operation wird durchgeführt. In der Implementierungsphase sind OPS und TMR gemeinsam für die Überwachung der Operation und des Finanzintermediärs verantwortlich. FI übernimmt gemäß seinem Mandat, das für alle EIB-Tätigkeiten gilt, die Backoffice-Aufgaben.

Die wichtigsten Merkmale des PCM bei MBIL in der AKP-Region:

- Der IF-Ausschuss muss eine positive Stellungnahme abgeben, bevor eine Operation dem Verwaltungsrat vorgelegt werden kann.
- Neben dem Beitrag auf der PIN- und AFS-Stufe erstellt SG/ECON Analysen und Strategien für die Finanzsektoren der Länder, in denen die EIB über das Finanzsystem engagiert ist (siehe Abschnitt 2.1). Diese internen Unterlagen, zu denen immer eine Analyse des Finanzsektors gehört, enthalten unterschiedlich ausführliche Analysen zu den Hindernissen, mit denen KMU und private Unternehmen allgemein konfrontiert sind, wenn sie eine Finanzierung benötigen.
- Bei MBIL, die teilweise oder ausschließlich für Midcap-Unternehmen vorgesehen sind, sollte die Direktion Projekte (PJ) grundsätzlich im Prüfungsstadium ermitteln, ob die Finanzintermediäre über die notwendige Kapazität verfügen, um die Endprojekte der Midcap-Unternehmen einer Sorgfaltsprüfung zu unterziehen. Außerdem sollte PJ die

Bestimmungen des Ziellandes zur Auftragsvergabe sowie die Umwelt- und Sozialverträglichkeit des Endprojekts beurteilen.

Bei der Umsetzung von Endprojekten mit Gesamtinvestitionskosten unter 25 Millionen Euro, die in sensiblen Sektoren durchgeführt werden, muss PJ in einer Stellungnahme erklären, dass keine Einwände bestehen. Auf Anfrage von OPS kann PJ auch bei Projekten in anderen Sektoren eingeschaltet werden. Bei Endprojekten mit Investitionskosten über 25 Millionen Euro ist die Einschaltung von PJ vorgeschrieben.⁴⁹

- Die MBIL-Zuteilungen in den AKP-Ländern werden von einem kleinen Team innerhalb einer Abteilung verwaltet, die zur Hauptabteilung Partner weltweit gehört, und nicht von CAU (Central Allocations Unit – für die Mittelvergabe zuständiges zentrales Referat), das vergleichbare Operationen in Europa und den Ländern der Nachbarschaft verwaltet.
- Zehn der 27 MBIL, die zwischen 2010 und 2015 unterzeichnet wurden, waren Dach-Operationen. Die internen Berichte an den Verwaltungsrat enthalten Namen von Finanzintermediären, die potenziell an der Operation teilnehmen könnten, auch wenn in einigen Fällen nur eine Minderheit der Intermediäre mit der Operation genehmigt wird. Auf Grundlage einer spezifischen Übertragung, die der Verwaltungsrat erteilt, wenn er die Dach-Operation genehmigt, können Darlehen an Finanzintermediäre gewöhnlich bis 30 Millionen Euro später durch das Direktorium genehmigt werden.⁵⁰

6.2 Risiken, Volumen und Zweckmäßigkeit

Die vorliegende Evaluierung kommt zu dem Schluss, dass das PCM der EIB geeignet ist, um schnell Unterzeichnungen und zu einem gewissen Grad auch Auszahlungen zu erreichen. Zu den Merkmalen, die dies im Evaluierungszeitraum begünstigten, gehören unter anderem:

- *Zinsfestsetzung:* Im überwiegenden Teil des Evaluierungszeitraums bestand kein einheitlicher Ansatz für die Zinsfestsetzung für MBIL in den AKP-Ländern. Erst 2015 wurde die Zinsstrategie für MBIL gestrafft und weiter festgelegt.
- *Vertragsverlängerungen:* Wenn Finanzintermediäre nicht alle von der EIB bereitgestellten Mittel abrufen konnten, wurde fast immer eine Vertragsverlängerung genehmigt, teilweise um bis zu zwei Jahre, das heißt der ursprüngliche Bereitstellungszeitraum wurde unter Umständen verdoppelt. Dies ermöglichte höhere Auszahlungsquoten – ohne diese Verlängerungen wären die Quoten wesentlich niedriger ausgefallen. Dass diese Verlängerungen genehmigt werden mussten, um höhere Auszahlungen zu erreichen, ist ein Hinweis auf die relativ geringe Wirksamkeit anderer Mechanismen, die zu diesem Zweck eingerichtet wurden (z. B. Bereitstellungsgebühr, Windhund-Verfahren, Ex-ante-Evaluierungen der Pipelines der Finanzintermediäre, um potenziell förderfähige Vorhaben zu identifizieren).⁵¹
- *Dach-Operationen:* Durch Dach-Operationen wie PEFF konnte die EIB die Zeit bis zur Genehmigung dieser Operationen sowie die Genehmigungsdauer für Finanzintermediäre, die im Rahmen dieser Fazilitäten in der Regel weniger als 30 Millionen Euro aufnehmen, verkürzen.

⁴⁹ Nach Angaben der Dienststellen wird dieses Verfahren in der Praxis nur bei der jüngsten Generation von MBIL angewandt (Darlehen für KMU und Midcap-Unternehmen), jedoch nicht für Globaldarlehen. Das Evaluierungsteam stellte fest, dass PJ-Referenten bei den jüngeren Operationen (nach 2013) offiziell, jedoch nicht systematisch, Mitglieder der Projektprüfungsteams waren.

⁵⁰ Der Höchstbetrag für die Übertragung ist nicht in der Satzung festgelegt und kann je nach Operation unterschiedlich ausfallen.

⁵¹ Mit der Einrichtung eines speziellen Teams innerhalb von OPS für Operationen im Finanzsektor wurde das System für die Gewährung von Vertragsverlängerungen überprüft, gestrafft und für die gesamte Region vereinheitlicht.

Es konnte auch belegt werden, dass das PCM für das Risikomanagement relativ gut funktioniert. Beispiele hierfür:

- Die Beurteilung jedes einzelnen potenziellen Finanzintermediärs umfasst eine genaue Analyse seiner Finanzlage. Dadurch ist gesichert, dass der Intermediär solide genug ist, um als Partner mit der EIB zusammenzuarbeiten.
- Die von OCCO mit den Prüfungsunterlagen vorgelegten Stellungnahmen sind anscheinend gründlich recherchiert (teilweise mit Unterstützung von Beratern) und werden häufig im IF-Ausschuss diskutiert. Gelegentlich führt dies dazu, dass eine vorgeschlagene Operation aufgrund eines potenziellen Reputationsrisikos für die EIB abgelehnt wird.
- Die systematische „Überprüfung der Geschäftspartner“, die TMR jährlich durchführt, zeichnet ein umfassendes Bild des Risikos, das die EIB durch die Zusammenarbeit mit diesen Finanzintermediären eingeht, und der Entwicklung dieses Risikos im Zeitverlauf.

Im Hinblick auf die Risiken im Umwelt- und Sozialbereich werden die Umwelt- und Sozialstandards der EIB stets mit den Finanzintermediären besprochen, jedoch im weiteren Verlauf nicht immer zufriedenstellend befolgt. Alle Verträge enthalten Klauseln zu ökologischen und sozialen Punkten, und jeder Einzelzuteilungsantrag (für EIB-Zuteilungen über 200 000 Euro) muss ein ausgefülltes Formblatt „Ökologische und soziale Aspekte“ umfassen. Insgesamt wurde diesen Formblättern eine geringe Qualität attestiert. Hinweise auf einen Austausch zwischen der EIB und dem Intermediär, um die Qualität zu verbessern, fanden sich keine. Die in Ostafrika angebotene TH beinhaltete zwar auch Schulungen zu ökologischen und sozialen Aspekten. Da sie anderen Bereichen Vorrang einräumten, nahmen die Finanzintermediäre diese jedoch nicht in Anspruch. Intermediäre, die mit anderen IFI zusammenarbeiten, verwiesen außerdem darauf, dass einige IFI (IFC, DEG, Proparco) vor allem darauf fokussiert sind, die Kapazitäten der Intermediäre in diesen Bereich vor der Auszahlung zu stärken. Die Kontrolle sozialer und ökologischer Aspekte auf der Zuteilungsebene steht hingegen weniger im Mittelpunkt.

Geld ist fungibel, und die Zuteilungslisten haben sich als austauschbar erwiesen (siehe Abschnitt 6.5). Deshalb bietet es keine Garantie gegen Reputationsrisiken, wenn auf der Zuteilungsebene die Einhaltung der Umwelt- und Sozialstandards sichergestellt wird. Der Intermediär könnte bei der EIB (und potenziell weiteren Geldgebern) eine Stichprobe förderfähiger Projekte einreichen, aber überwiegend Projekte finanzieren, die nicht den Umwelt- und Sozialstandards der EIB entsprechen oder die in nicht förderfähigen Sektoren durchgeführt werden. Sollte sich herausstellen, dass einer der Finanzintermediäre, mit denen die EIB zusammenarbeitet, an solchen Aktivitäten beteiligt ist, dürfte die Reputation der EIB kaum unbeschadet bleiben.

Deshalb ist die Einschätzung des Reputationsrisikos einschließlich der Umwelt- und Sozialrisiken, die die EIB während der Projektprüfung auf der Ebene des Intermediärs durchführt, von entscheidender Bedeutung. In der Regel führt OPS diese Kontrollen bei Finanzierungsoperationen über Intermediäre in den AKP-Ländern durch. Beim MBIL für KMU und/oder Midcap-Unternehmen sollte PJ in die Prüfung aller Operationen einbezogen werden, die einen neuen Intermediär umfassen. Falls erforderlich und in Absprache mit OPS sollte PJ außerdem bei Operationen eingeschaltet werden, an denen Midcap-Unternehmen beteiligt sind. Die Stellungnahme von PJ, dass keine Einwände bestehen, ist zudem für sämtliche Zuteilungsentscheidungen über 25 Millionen Euro zugunsten von Midcap-Unternehmen sowie für jegliche Zuteilungen in sensiblen Sektoren erforderlich. Im Evaluierungszeitraum war PJ bei allen drei MBIL mit neuen Intermediären im Prüfungsteam vertreten. Darüber hinaus beteiligte sich PJ auch an der Prüfung von sechs der acht Intermediäre, die MBIL erhielten, die sich auch an Midcap-Unternehmen richteten. In der für diese Evaluierung analysierten Stichprobe von Operationen enthalten alle Berichte an den Verwaltungsrat eine positive Beurteilung der Umwelt- und Sozialstandards des Intermediärs. Meist basiert sie auf der Tatsache, dass der Intermediär die Grundsätze eines international anerkannten Programms beachtet. In den anderen Fällen blieb unklar, ob die Mitarbeiter der EIB eine detaillierte Bewertung durchgeführt hatten.

6.3 Projektzyklusmanagement und strategische Ziele

Die Evaluierung zeigt, dass einige der MBIL-Prozesse und Verfahren in den AKP-Staaten nicht effektiv genutzt werden, um sicherzustellen, dass die Mittel in einer Weise eingesetzt werden, die zum Erreichen der Ziele der Investitionsfazilität beiträgt.

Zunächst einmal wurden die intern von der EIB für die jeweiligen Länder erstellten Analysen und Strategien für die Finanzsektoren (FSR/FSS) nur teilweise bei der Ausgestaltung der Operationen berücksichtigt. Die AKP-Region gehört zu den wenigen Regionen, für die die EIB länderspezifische Analysen und Strategien für die Finanzsektoren entwickelt hat. In diesen internen Unterlagen wird in der Regel die zweifache Dimension der IF-Operationen analysiert: 1) Struktur, Leistungsfähigkeit und Regulierung des Finanzsektors und 2) die Hindernisse, die den Zugang des Privatsektors, insbesondere von KMU, zu Finanzierungen erschweren. Die Dienststellen arbeiten im Stadium der Vorprüfung und der Prüfung der Operationen zusammen, um eine Kohärenz zwischen diesen Analysen und der Ausgestaltung der MBIL-Operationen zu gewährleisten. Die internen Berichte an den Verwaltungsrat berücksichtigen diese Analysen im Hinblick auf die Stärkung des Finanzsektors gut (die Wahl der Produktart und der Wettbewerbsvorteil des Intermediärs werden gut erklärt). Allerdings bieten sie unzureichende Argumente hinsichtlich der Frage, wie die vorgeschlagene Operation zum Erreichen des anderen Hauptziels der IF-Finanzierungen über Intermediäre (Zugang von privaten Unternehmen zu Finanzierungen) beitragen wird. So enthalten die Berichte an den Verwaltungsrat wenige Argumente dazu, warum ein vorgeschlagener Intermediär gut aufgestellt ist, um den Darlehensbedarf privater Unternehmen zu decken, mithilfe welcher Strategie dieser Intermediär seine Zielgruppe erreicht und warum sich das MBIL-Produkt sehr gut dafür eignet, das Darlehensangebot des Intermediärs für private Unternehmen zu unterstützen. Die Analyse der Hindernisse für den Zugang zu Finanzierungen in den FSR/FSS könnte noch weiter ausgearbeitet werden, und zwar durch eine detailliertere Analyse und präzisere Empfehlungen im Hinblick auf die optimale Strategie für das EIB-Engagement. Außerdem könnten diese Empfehlungen von den Dienststellen besser genutzt werden, um weitere Instrumente über MBIL hinaus auszumachen und zu operationalisieren und so Hindernisse abzubauen, die nichts mit fehlenden Mitteln zu tun haben.

Zweitens kam EV zu dem Schluss, dass im Evaluierungszeitraum einige der allgemeinen und bereichsübergreifenden Ziele nicht ausreichend mit den Finanzintermediären besprochen bzw. in vertragliche Berichtspflichten umgesetzt wurden. Die allgemeinen IF-Ziele – Verbesserung des Zugangs zu Finanzierungen und Entwicklung des Finanzsektors – werden im Rahmen für die Ergebnismessung in Output- und Outcome-Indikatoren für die Einzeloperationen umgesetzt (Output und Outcome sind die unmittelbare Leistung beziehungsweise der Nutzen eines Projekts). So wird zum Beispiel das Ausmaß, in dem eine Operation zur Verbesserung des Zugangs zu Finanzierungen beiträgt, an folgenden Kriterien gemessen: Zahl kleiner, mittlerer und großer Unternehmen, die (erwartungsgemäß) erreicht werden; (erwartete) durchschnittliche Darlehenshöhe; (erwarteter) Prozentsatz erreichter unterversorgter Endbegünstigter, einschließlich Frauen, ländlicher Gebiete und unterentwickelter Sektoren; (erwarteter) Prozentsatz von Erstkreditnehmern usw. Obwohl Ex-ante-REM-Daten im Prüfungsstadium nur als bestmögliche Schätzungen gelten können, weil es kaum Informationen über das zu finanzierende Portfolio gibt, wecken sie dennoch Erwartungen, wie die Einzeloperationen zum Erreichen der IF-Ziele beitragen.

Viele für die Evaluierung untersuchte interne Verwaltungsratsberichte enthalten klar formulierte Abschnitte zur Rechtfertigung der Operation, die sich auf die Ziele und Ergebnisse beziehen, die erreicht werden dürften. In den REM-Formblättern werden weitere spezifische Erwartungen aufgeführt (z. B. Verlängerung der Laufzeit der Darlehen um einen bestimmten Wert, der erwartete Anteil von KMU-Kunden). Diese Aspekte können jedoch in den Finanzierungsverträgen mit den Finanzintermediären oder zugehörigen Unterlagen (einschließlich der Formblätter für die Zuteilungsberichte) nicht rückverfolgt werden. So war im REM-Formblatt zu einer Operation beispielsweise festgelegt, dass etwa zehn Prozent der Unternehmen Erstkreditnehmer sein und 30 Prozent der gesicherten Arbeitsplätze von Frauen besetzt werden dürften. Allerdings waren weder Frauen noch Erstkreditnehmer in die Berichtsanforderungen im Anhang des Vertrags enthalten. Während die Dienststellen argumentieren, dass diese Art von Informationen aus Sicht der Intermediäre zu aufwendig sei

und letztlich die Unterzeichnung von Verträgen gefährden könne, erklärte die Mehrzahl der befragten Intermediäre, sie könne genauere Angaben zu entwicklungsbezogenen Aspekten (z. B. Geschlecht) machen, wenn dies erforderlich ist. Zudem erinnerte sich keiner der zehn vor Ort befragten Finanzintermediäre daran, die im Prüfungsstadium festgelegten REM-Erwartungen während der ersten Kontakte mit der EIB diskutiert zu haben, obwohl allgemeine Vorgespräche zu sozialen Auswirkungen und der Notwendigkeit, über Aspekte wie Arbeitsplätze Bericht zu erstatten, geführt wurden.

Drittens werden Zuteilungen auf der Grundlage der Förderfähigkeit der vorgeschlagenen Projekte genehmigt, die nur teilweise den im REM-Formblatt operationalisierten Zielen entsprechen. Die Zuteilungen werden auf der Grundlage der Förderkriterien genehmigt (z. B. Umwelt- und Sozialstandards der EIB, förderfähige Sektoren und Arten von Aktivitäten, Darlehenshöhe innerhalb einer bestimmten Grenze, von der EIB finanzierter Anteil der Projektkosten). Ihr erwarteter Beitrag zu den strategischen Zielen, die in den REM-Formblättern festgelegt sind, wird nicht berücksichtigt, selbst wenn es den entsprechenden Indikator im Zuteilungsformular gibt. Wenn für eine Operation beispielsweise im REM-Formblatt die Erwartung festgelegt wird, dass die Finanzierungen zu 100 Prozent an KMU gehen, wird die Unternehmensgröße (d. h. ausschließlich KMU) nicht in die Auswahlkriterien aufgenommen, sodass Zuteilungen an Midcap-Unternehmen oder größere Unternehmen genehmigt werden können. So ist dem REM-Formblatt einer Operation beispielsweise zu entnehmen, dass 100 Darlehen an KMU und 0 Darlehen an „sonstige“ Endbegünstigte erwartet werden. Tatsächlich ging jedoch keine der Zuteilungen an KMU. Es handelte sich ausschließlich um höhere Darlehensbeträge an 13 Midcap-Unternehmen. In anderen Fällen – wie bei Erwartungen hinsichtlich des Anteils von Frauen oder Erstkreditnehmern – enthielten die untersuchten Zuteilungsformulare keine entsprechenden Indikatoren. Damit konnten keine Informationen gesammelt werden, auf deren Grundlage eine Entscheidung getroffen hätte werden können.

Schließlich gehen die EIB und die Finanzintermediäre pragmatisch an die Zuteilungsgenehmigung heran: Sie richtet sich in erster Linie an deren Zweckmäßigkeit aus, was nicht unbedingt zur Auswahl von Projekten führt, die einen Beitrag zu den IF-Zielen leisten. Einerseits erkannten mehrere der untersuchten Intermediäre relativ schnell, welche Art von Projekten von der EIB genehmigt werden, und legten in einigen Fällen daraufhin stets dieselbe Art von (häufig unkomplizierten) Projekten vor. Beispielsweise bestand das Zuteilungsportfolio eines Finanzintermediärs in erster Linie aus Darlehen zur Finanzierung des Erwerbs von Fahrzeugen, und das eines anderen Intermediärs konzentrierte sich auf die Finanzierung von Privatschulen. Es wurden keine Hinweise darauf gefunden, dass die EIB die (positiven oder negativen) Auswirkungen davon abwägt – im Hinblick auf ihre Fähigkeit, die weiter gefassten wirtschaftlichen und sozialen Ziele zu erreichen, die in den Unterlagen für die Genehmigung von Operationen und in den IF-Strategieunterlagen dargelegt werden. Andererseits wurde dem Evaluierungsteam mitgeteilt, die EIB versuche, soweit möglich, „kompliziertere“ Zuteilungsanträge zu vermeiden, die zusätzliche Überprüfung erforderlich machen und so den Genehmigungsprozess verlängern (z. B. Zuteilungen in sensiblen Sektoren, Zuteilungen, die eine umfangreiche Umweltverträglichkeitsprüfung erfordern). Mehrere Finanzintermediäre wiesen darauf hin, dass sie für die Vorlage bei der EIB Projekte mit geringen Risiken im Umwelt- und Sozialbereich auswählen und solche mit hohen Risiken in diesem Bereich systematisch ausschließen, um so die anspruchsvolleren Anforderungen wie etwa eine unabhängige EIB-Beurteilung der Umweltauswirkungen und -risiken zu vermeiden. Dieses Verhalten kann theoretisch dazu führen, dass Projekte mit einer potenziell stärkeren Wirkung, die jedoch „komplizierter“ sind, ausgeschlossen werden.

6.4 Überwachung

Die Evaluierung kommt zu dem Ergebnis, dass die Überwachung insgesamt gesehen nicht ausreichend geeignet ist, um darzustellen und zu verfolgen, inwiefern die Ziele umgesetzt werden konnten.⁵² Die EIB verfügt somit über wenig Möglichkeiten, im Laufe einer Operation korrigierend einzugreifen und Lehren für die Zukunft zu ziehen.

Erstens werden die Fortschritte beim Erreichen der erwarteten strategischen Ergebnisse derzeit nicht überwacht. Die erwarteten Ergebnisse jeder Operation sind im REM-Formblatt festgelegt. Das Zuteilungssystem enthält Angaben zu den genehmigten Zuteilungen. Am Ende der Zuteilungsperiode, wenn die Mittel vollständig weitergeleitet wurden, werden die Angaben zu den einzelnen Zuteilungen addiert und mit den zum Zeitpunkt der Genehmigung im REM-Formblatt festgelegten Erwartungen verglichen. Während der Zuteilungsperiode der Operation wird jedoch zu keinem Zeitpunkt überwacht, ob durch die Zuteilungen auch entsprechende Fortschritte hinsichtlich der ursprünglichen Erwartungen erzielt werden. Folglich ergreift die EIB keine Maßnahmen, um den Intermediär zu ermutigen, die Art der angefragten Zuteilungen zu ändern, um die Erwartungen zu erfüllen, und/oder um zu verstehen, was die Abweichungen der tatsächlichen Ergebnisse von den Ex-ante-Erwartungen verursacht. Ein typisches Beispiel ist eine Operation, deren Zuteilungsangaben zeigen, dass etwa 88 Prozent der 124 genehmigten Endkredite für den Kauf von Fahrzeugen (Traktoren, Busse, Autos usw.) vergeben wurden. Angesichts der Art der finanzierten Vorhaben ist es sehr unwahrscheinlich, dass 40 Prozent der gesicherten Arbeitsplätze von Frauen besetzt werden, wie dies im REM-Formblatt im Anhang des internen Berichts an den Verwaltungsrat dargelegt wurde. Wären die Zuteilungen dahin gehend überwacht worden, ob die Operation mit Blick auf die Erwartungen im Plan liegt, hätte die EIB den Schwerpunkt der Zuteilungen auf Sektoren und Arten von Aktivitäten umlenken können, bei denen mit höherer Wahrscheinlichkeit Frauen beschäftigt werden.⁵³

Außerdem könnte die jüngste Tendenz, von den Intermediären weniger Informationen zu verlangen, die Überwachung der Fortschritte beim Erreichen der erwarteten Ergebnisse noch erschweren. Die Evaluierung ergab große Unterschiede hinsichtlich des von den verschiedenen eingehend untersuchten Finanzintermediären geforderten Informationsumfangs. Im Allgemeinen mussten kleinere, neuere Partner und insbesondere Partner in Ostafrika sehr detaillierte Informationen über die als mögliche Zuteilungen ausgewählten Projekte vorlegen, einschließlich der Bonitätsprüfung für die Genehmigung des Darlehens des Finanzintermediärs an den Endbegünstigten.⁵⁴ Von größeren Banken, die bereits seit mehreren Jahren mit der EIB zusammenarbeiten (insbesondere aus Nigeria), wurden weniger Detailinformationen zu den beabsichtigten Zuteilungen verlangt, obwohl die einzelnen Zuteilungsbeträge viel höher waren. Gemäß der Erklärung der Dienststellen spiegelt dies das über die Zeit aufgebaute Vertrauen gegenüber langjährigen Kunden und die Notwendigkeit einer höheren Effizienz wider. In beiden Fällen ermöglichen die Berichtsanforderungen an die Intermediäre nicht das Sammeln der notwendigen Angaben, um die REM-Indikatoren beurteilen zu können. Während bei den meisten Indikatoren die im Zuteilungsantrag erhaltene Information (z. B. Zahl der Endbegünstigten, durchschnittliche Darlehenshöhe) zugrunde gelegt werden kann, sind einige der Indikatoren problematischer. Dazu gehört z. B. die Zahl der Erstkreditnehmer (Intermediäre werden dazu nicht befragt), die Zahl der gesicherten Arbeitsplätze (nicht immer ist klar definiert, worüber sie berichten sollen), die generierten Steuereinnahmen (nach dieser Information wird nicht gefragt und sie wird nicht den Jahresberichten der Intermediäre entnommen). Bei

⁵² Wie bereits in Abschnitt 6.2 erläutert, funktioniert die Überwachung des finanziellen und des Kontrahentenrisikos gut.

⁵³ Es wird darauf hingewiesen, dass die Notwendigkeit, die Fortschritte im Hinblick auf erwartete Ergebnisse zu überwachen, unabhängig von der Verwendung eines Zuteilungs- oder Portfolioansatzes ist. Wenn bei einer Operation ein höheres Finanzierungsvolumen für bestimmte Zielgruppen (KMU, Midcap-Unternehmen, Frauen, Darlehen mit längeren Laufzeiten usw.) erwartet wird, lassen sich die entsprechenden Fortschritte auch auf Portfolioebene überwachen, indem der Anteil oder das Gesamtvolumen der Finanzierungen an diese Gruppen betrachtet werden.

⁵⁴ Das betrifft in erster Linie größere Vorhaben, da die Formulare für Pauschalzuteilungen für die gesamte Region und den Zeitraum recht einheitlich sind und nur grundlegende Informationen zu den zugrunde liegenden Projekten enthalten.

jüngeren Operationen besteht die Tendenz, nur nach den Informationen zu fragen, die unbedingt für die Entscheidung erforderlich sind, ob eine Zuteilung für eine Finanzierung in Betracht kommt. Die Berichterstattungsformulare wurden entsprechend angepasst. Dieser neue Ansatz ist mit dem Risiko verbunden, dass die EIB noch weniger in der Lage sein wird, den Fortschritt beim Erreichen der erwarteten Ergebnisse zu beurteilen.

Da es zweitens wenig Informationen zu dem Portfolio der zu finanzierenden Unternehmen gibt, ist es sehr schwierig, die REM-Indikatoren für MBIL im Voraus zu schätzen. Deshalb eignen sie sich auch nur begrenzt, um den Zusatznutzen von Operationen im Voraus zu beurteilen und um ihren Erfolg im Nachhinein zu messen. REM-Schätzungen basieren auf dem bestehenden Portfolio des Intermediärs (oder auf einer Projektpipeline, falls eine solche verfügbar ist) und auf der Annahme, dass die EIB Zuteilungen genehmigen wird, die für das derzeitige förderfähige Portfolio des Intermediärs repräsentativ sind. Die vorläufige Analyse durch EV, die auf einer recht begrenzten Stichprobe beruht und die erwarteten REM-Ergebnisse mit für Zuteilungen gesammelten Daten vergleicht, belegt ein beträchtliches Missverhältnis zwischen erwarteten und berichteten Werten. Wie Tabelle 6 zeigt, wichen die REM-Schätzungen beträchtlich von den Zuteilungsangaben ab (in beide Richtungen). Im Durchschnitt weicht die Anzahl der im Rahmen der Zuteilungen angegebenen tatsächlichen Darlehen um 65 Prozent (sowohl nach oben als auch nach unten) von den Vorausschätzungen in den REM-Formblättern ab. Die durchschnittliche Darlehenshöhe weicht um 1612 Prozent ab, auch wenn die Medianabweichung bei nur 65 Prozent liegt, was bedeutet, dass die Hälfte der Operationen um mehr als 65 Prozent und die andere Hälfte um weniger als 65 Prozent abweicht. Obwohl die Stichprobe der vollständig zugeteilten Operationen nicht groß genug ist, um aussagekräftig zu sein, sollte die Bank – falls sich der derzeitige Trend bestätigt – prüfen, wie sie den Ergebnisrahmen für MBIL verbessern kann, damit der erwartete Zusatznutzen künftig besser vorab geschätzt und der Erfolg nachträglich gemessen werden kann. Dazu könnte beispielsweise untersucht werden, ob die Indikatoren den Beitrag zu den strategischen Zielen direkter messen können. Statt z. B. erwartete Ergebnisse für die Anzahl von KMU oder die durchschnittliche Darlehenshöhe zu nennen, könnten erwartete Erhöhungen des Anteils (oder der absoluten Zahl) von Darlehen zugunsten von KMU, des Anteils (oder der absoluten Zahl) von Darlehen mit langen Laufzeiten usw. am Gesamtportfolio festgelegt werden. Das könnte dazu beitragen, dass sich die Operationen stärker an den strategischen Zielen orientieren.

Kasten 4: Der Rahmen für die Ergebnismessung (REM)

Der Rahmen für die Ergebnismessung wurde 2012 eingeführt, um die Ergebnisse der EIB-Operationen außerhalb von Europa noch besser beurteilen, messen und darüber Bericht erstatten zu können. Der Rahmen beruht auf drei Säulen: Säule 1 beurteilt den Beitrag zu den strategischen Zielen der EU, der Einzelstaaten und der EIB. Säule 2 beurteilt die Qualität der Operation anhand ihrer erwarteten Ergebnisse. Säule 3 beurteilt die Additionalität der EIB im Vergleich zur Marktalternative. Der Rahmen nutzt eine Reihe von Indikatoren: projektspezifische, sektorspezifische und Kernindikatoren, die für alle Projekte in allen Sektoren ausgefüllt werden müssen. Die Indikatoren werden bei der Ermittlung des Projekts und im Rahmen der Projektprüfung festgelegt. Dabei werden auch Referenzwerte definiert. Die Indikatoren sollen dann am Ende der Zuteilungsperiode überprüft werden.

Tabelle 6: Angaben zu Zuteilungen im Vgl. zu REM-Schätzungen: durchschnittliche Abweichung in Prozent (absolute Werte)⁵⁵

Indikator	Mittlere Abweichung (in %)	Medianabweichung (in %)
Gesicherte Arbeitsplätze ⁵⁶	125 %	79 %
Gesamtzahl der Darlehen	65 %	74 %
Durchschn. Darlehenshöhe	1612 %	65 %

Die Vorausschätzung von Ergebnissen ist bei PEFF-Operationen, bei denen die Finanzintermediäre zum Zeitpunkt der Genehmigung möglicherweise nicht bekannt sind, besonders schwierig. Während die erwarteten REM-Ergebnisse (Säule 2) für jeden Finanzintermediär ausgefüllt werden, sobald dieser ermittelt und geprüft wurde, ist das bei der Additionalität des EIB-Beitrags (Säule 3) anders. Bei PEFF-Operationen werden Säule 1 (Beitrag zu den Zielen der EU, der EIB und der Einzelstaaten) und 3 (Additionalität des EIB-Beitrags) auf Ebene der Operation festgelegt und sind für alle Finanzintermediäre gleich. Da der EIB-Beitrag zugunsten eines Intermediärs eng von den Merkmalen des Intermediärs und der Umgebung, in der dieser tätig ist, abhängt, sollten einige Indikatoren von Säule 3 auf der Basis von spezifischen Informationen zu jedem Finanzintermediär ausgefüllt werden. Außerdem können bei PEFF-Operationen Informationen auf der Ebene der Operation nur manuell erhoben werden, da Serapis derzeit nicht in der Lage ist, Indikatoren auf Vertragsebene zu erfassen. Das Evaluierungsteam wurde darüber informiert, dass derzeit an einer Lösung hierfür gearbeitet wird.

Drittens wird die Wiederverwendung von Mitteln nicht überwacht, falls die Laufzeit der Zuteilungen kürzer als die Laufzeit der Auszahlungen ist. Grundsätzlich war die Wiederverwendung von Mitteln (zur Finanzierung neuer Endbegünstigter, sobald die „erste Welle“ ihr Darlehen zurückgezahlt hat) im Rahmen von Globaldarlehen „erlaubt“ und im Rahmen von Darlehen für KMU und Midcap-Unternehmen „nicht ausgeschlossen“. Die „zweite Welle“ der Zuteilungen musste von der EIB nicht genehmigt werden, allerdings war der Finanzintermediär gehalten, darüber Bericht zu erstatten, indem er jährlich eine aktuelle Liste der Endbegünstigten und der Projekte vorlegt. Die im Rahmen der Evaluierung untersuchten Verträge nehmen auf die erneute Zuteilung von Mitteln nur im Falle von freiwilligen oder geforderten vorzeitigen Rückzahlungen durch den Endbegünstigten ausdrücklich Bezug, jedoch nicht bei Wiederverwendung der Mittel im Falle einer Laufzeitinkongruenz zwischen Zuteilungen und Auszahlungen. Diese Praxis weicht von der anderer Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen ab, die langfristige Finanzierungen bereitstellen: Sie fordern ihre Finanzintermediäre ausdrücklich auf, die Mittel mehrmals wiederzuverwenden, falls den Endbegünstigten kürzere Laufzeiten gewährt werden, und darüber gesondert Bericht zu erstatten.

Schließlich werden die Zuteilungen ex post nur wenig überwacht. Der Finanzintermediär muss der EIB jährliche Berichte mit Angaben zu den Merkmalen der Endkredite und deren Ergebnissen im vorangegangenen Geschäftsjahr vorlegen. Die Menge der geforderten Angaben schwankt, umfasst in der Regel jedoch: a) grundlegende Angaben zu den Endkrediten und dem Endbegünstigten (wie etwa Zuteilungsbetrag, Betrag und Datum der EIB-Auszahlung, Betrag und Datum der Auszahlung an den Endbegünstigten, Projektkosten usw.); b) andere

⁵⁵ Von den 27 Operationen im Portfolio gab es für elf REM-Formblätter. Für acht Operationen gab es keine REM-Formblätter und die verbleibenden acht waren nicht im Evaluierungszeitraum ausgezahlt worden. Die 27 Operationen entsprechen 51 Verträgen, von denen es für 16 REM-Formblätter gibt (bei einigen Operationen wurde ein REM-Formblatt je Partnerbank ausgefüllt). Von diesen 16 Verträgen mit REM-Formblatt waren 38 Prozent vollständig ausgezahlt, 19 Prozent waren zu 70–99 Prozent, 19 Prozent zu 49–70 Prozent und die verbleibenden 25 Prozent zu weniger als 49 Prozent ausgezahlt. Bei den zehn nicht vollständig zugeteilten Operationen wurden die REM-Ergebnisse proportional zum ausgezahlten Anteil bewertet. Ein Ausreißer aus den 16 Beobachtungen wurde aus der Analyse der durchschnittliche Darlehenshöhe herausgenommen.

⁵⁶ Die erwarteten Werte für den Indikator Gesicherte Arbeitsplätze im REM-Formblatt gemessen an der Zahl der bestehenden Arbeitsplätze und der erwarteten Schaffung von Arbeitsplätzen, die in den Zuteilungsanträgen genannt werden.

Angaben in unterschiedlichem Umfang, z. B.: geschaffene Arbeitsplätze, Outcome (d. h. eine Beurteilung des Erfolgs des Projekts und seiner Wirkung im Vergleich zur geplanten Wirkung), Umweltaspekte, mit denen sich vor oder während der Umsetzung befasst werden musste, Beschäftigung im Prüfungsstadium und tatsächliche Beschäftigung, Umsatzprojektionen bei Projektprüfung und tatsächliche Umsatzzahlen, Eigenkapitalrendite und Rentabilität (interner Zinsfuß) im Vergleich zu den im Prüfungsstadium geschätzten Zahlen usw.

Nur ein paar dieser Berichte konnte vom Evaluierungsteam in den Systemen der EIB ermittelt werden. Aufgrund der geringeren Priorität, die diesen von den Finanzintermediären vorzulegenden Überwachungsberichten über die tatsächlichen Zuteilungen beigemessen wird, und der beschränkten Rückmeldungen, die die Intermediäre zu diesen Berichten erhalten, ist die Qualität der im Rahmen der Evaluierung geprüften Berichte gering. Außerdem ist es schwierig, die Zuverlässigkeit der Angaben zu überprüfen. Zu den häufigsten Problemen gehören: Berichterstattung über die ursprünglich erwarteten Zahlen statt über den derzeitigen Stand (z. B. bei der Schaffung von Arbeitsplätzen), unvollständige oder nichtssagende Angaben (z. B. „liegt im Plan“, um die Projektfortschritte beim Endbegünstigten zu beschreiben). Die EIB verfügt deswegen über keine aggregierten Daten zu den tatsächlichen wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der von ihr im Rahmen der Zuteilungen genehmigten Projekte.

Einer der Gründe für diesen Sachverhalt ist, dass die Dienststelle, die der Hauptansprechpartner für die Intermediäre nach der Vertragsunterzeichnung ist (TMR), nicht für die Entgegennahme, Archivierung und Prüfung der Zuteilungsberichte zuständig ist. All dies fällt in die Zuständigkeit des Zuteilungsteams von OPS. Außerdem ermöglicht das IT-System (Serapis) der EIB es derzeit nicht, die in den Zuteilungsberichten enthaltenen Informationen, die von den Finanzintermediären übermittelt werden, auf einfache Weise zu importieren, zu archivieren und zu prüfen. Des Weiteren gibt es keine direkte Verknüpfung zu den Informationen im REM-System, sodass die erreichten Werte nicht mit den erwarteten Indikatorwerten abgeglichen werden oder einer Querschnittsanalyse unterzogen werden können, um Schlussfolgerungen hinsichtlich der Fortschritte der Operationen im Vergleich zu den erwarteten Werten der Indikatoren oder anderen strategischen oder bereichsübergreifenden Zielen (z. B. Zahl der Erstkreditnehmer, Anteil der Frauen an den Endbegünstigten) ziehen zu können. Derzeit wird ein Tool entwickelt, das das Importieren der Daten von Zuteilungsberichten ermöglicht. Es soll noch 2017 zum Einsatz kommen.

6.5 Berichterstattung

Die Evaluierung kommt zu dem Ergebnis, dass die Berichterstattung über die Ergebnisse von MBIL-Operationen und deren Beitrag zum Erreichen der strategischen IF-Ziele erheblich verbessert werden könnte.

Es ist fraglich, ob die Berichterstattung über die Zuteilungen der EIB als Berichterstattung über die von der EIB tatsächlich finanzierten Projekte gesehen werden kann oder ob sie eher als Berichterstattung über einen Ausschnitt eines Portfolios von Endkrediten zu sehen ist, die die EIB genehmigt hat, die ihre Förderkriterien erfüllen und zu deren Finanzierung die EIB grundsätzlich zugestimmt hat.⁵⁷

Erstens legen die Ergebnisse der Evaluierung nahe, dass die Zuteilungslisten austauschbar sind. Die der EIB vorgelegten Projekte können leicht durch andere Projekte ersetzt werden, soweit sie die Förderkriterien der EIB erfüllen. So konnte im Rahmen der Evaluierung beobachtet werden, dass Finanzintermediäre Zuteilungsvorschläge rasch durch andere Vorschläge ersetzen konnten, wenn die EIB einer vorgeschlagenen Zuteilung widersprach oder die vorgeschlagene Zuteilung eine zusätzliche Überprüfung durch die EIB-Dienststellen erforderlich machen und so den Genehmigungsprozess verlängern würde. Es ist somit fraglich, ob die von der EIB genehmigten Zuteilungslisten als Listen mit Projekten gesehen werden können, die tatsächlich von der EIB finanziert wurden.

Zweitens sind EIB-Finanzierungen sehr schwer bis zum Endbegünstigten nachzuverfolgen, weil Geld fungibel ist. Dies gilt insbesondere für MBIL, bei denen Mittel – anders als bei direkten Operationen – nicht aufgrund tatsächlicher Aufwendungen ausgezahlt werden. Sobald die IF-Mittel auf dem Konto des Intermediärs eingehen, können sie auf zahlreiche Arten verwendet werden. Es ist nicht möglich sicherzustellen, dass die EIB-Mittel an bestimmte Endbegünstigte weitergeleitet werden, und noch weniger, dass sie der Finanzierung bestimmter Projekte dieser Endbegünstigten dienen.

Drittens zeigten die EV-Besuche vor Ort, dass trotz der Transparenzverpflichtung hinsichtlich der Mittelherkunft die große Mehrheit der befragten Endbegünstigten nicht wussten, dass sie Finanzierungsmittel von der EIB erhielten. Gemäß den EIB-Verfahren müssen die Finanzintermediäre die Endbegünstigten über die Beteiligung der EIB an der Finanzierung ihres Darlehens informieren. Dies ist in den EIB-Verträgen mit den Finanzintermediären durch die sogenannten „Besuchsrechtsklauseln“ festgelegt. Die Intermediäre sind gehalten, diese Klausel auch in die Endkreditverträge mit den Endbegünstigten aufzunehmen. Allerdings ist die in den Musterverträgen für Endkredite enthaltene Klausel sehr allgemein formuliert – in der Regel nennt sie die EIB oder eine eventuelle Verbindung zwischen dem Darlehen und der EIB nicht explizit.⁵⁸ In der kleinen Stichprobe der Endkreditverträge, die tatsächlich mit den im Rahmen dieser Evaluierung geprüften Endbegünstigten geschlossen wurden (nicht der Musterverträge), erfuhren mehrere Endbegünstigte – trotz vorhandener Besuchsklausel – erst von der Beteiligung der EIB, als der Intermediär den Besuch des Evaluierungsteams mit ihnen vereinbarte.⁵⁹

Außerdem gibt es keinen Nachweis, dass einige (oder alle) der der EIB zur Genehmigung vorgelegten Endbegünstigten nicht auch anderen internationalen Finanzierungsinstitutionen

⁵⁷ Dies bezieht sich auf alle Zuteilungen, egal ob Informationen zur Genehmigung vor einer Auszahlung vorgelegt werden oder zur Rechtfertigung nach einer Auszahlung.

⁵⁸ Das Wort „Bank“ kommt in der Klausel vor, ist aber nicht als „Europäische Investitionsbank“ definiert, die auch an anderer Stelle nicht im Vertrag erwähnt wird. Im gesamten Vertrag bezieht sich „die Bank“ auf den Finanzintermediär. Die Klausel bezieht sich nur auf „zuständige EU-Institutionen, einschließlich des Europäischen Rechnungshofs, der Europäischen Kommission und des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung“.

⁵⁹ Die meisten Intermediäre teilten dem Evaluierungsteam mit, dass sie aus mehreren Gründen beschlossen haben, die Endbegünstigten nicht über die Beteiligung der EIB zu informieren. Unter anderem sahen sie die Gefahr, dass die Endbegünstigten das Darlehen mehr als Zuschuss betrachten und die Rückzahlung einstellen oder versuchen würden, einen sehr viel geringeren Zinssatz auszuhandeln.

vorgelegt wurden. Eines der vor Ort besuchten KMU informierte das Evaluierungsteam, dass der Finanzintermediär erst kürzlich einen Besuch der AfDB organisiert hatte, der ebenfalls mitgeteilt worden war, dass sie dasselbe Projekt finanziert habe. Zwar ist das ein Einzelfall, er zeigt aber, inwiefern Zuteilungslisten als Projekte verstanden werden können, die tatsächlich von der EIB finanziert wurden.

Schließlich würde das Zuteilungssystem die Rückverfolgung der EIB-Mittel an Endbegünstigte in Fällen ermöglichen, in denen die EIB von den Intermediären verlangen kann, den finanziellen Vorteil in Form eines günstigen Zinssatzes an die Endbegünstigten weiterzuleiten (vgl. Abschnitt 5.1). So wäre den Endbegünstigten bewusst, dass sie Finanzierungsmittel der EIB erhalten, wie das bei MBIL in der EU der Fall ist.

Zudem ist die Berichterstattung über die Zuteilungen, auch in zusammengefasster Form im Rahmen für die Ergebnismessung, unzureichend, um den Beitrag zum Erreichen von strategischen Zielen zu messen. Sie könnte verbessert werden, indem (auch) über das Gesamtportfolio berichtet wird. Eines der strategischen IF-Ziele ist der leichtere Zugang zu Finanzierungen für bestimmte Gruppen (z. B. KMU, Midcap-Unternehmen, Frauen, Erstkreditnehmer). Das einfache Aggregieren der Zuteilungen bietet jedoch wenig Informationen darüber, ob diese Gruppen relativ gesehen oder in absoluten Zahlen tatsächlich leichter Zugang zu Finanzierungen erhalten. Dieser Zugang könnte im Gesamtportfolio des Intermediärs insgesamt abgenommen haben, während gleichzeitig über den Portfolioausschnitt mit bestimmten Endbegünstigten an die EIB berichtet wird. Um die Berichterstattung über den Beitrag zum Erreichen von strategischen Zielen zu verbessern, könnte (auch) die Berichterstattung über das Gesamtportfolio in Betracht gezogen werden.

Die EIB ist tatsächlich die einzige internationale Finanzierungsinstitution (einschließlich der Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen), die vor der Auszahlung entweder einzelne Zuteilungen oder vorläufige Zuteilungslisten genehmigt. Andere internationale Finanzierungsinstitutionen überwachen aufgrund der Fungibilität des Geldes entweder das Gesamtportfolio des Intermediärs, oder sie verlangen eine nachträglich erstellte Zuteilungsliste. Beim Portfolioansatz werden nach einer gründlichen Prüfung des Portfolios des Intermediärs allgemeine Ziele für bestimmte Segmente über den Unterstützungszeitraum festgelegt (z. B. Erhöhung des Volumens oder des Anteils der Darlehen an KMU oder andere Zielgruppen, Erhöhung der durchschnittlichen Darlehenslaufzeit). Meist werden die Finanzintermediäre dabei im Hinblick auf das Erreichen dieser Ziele unterstützt (z. B. Unterstützung der Kreditrisikobewertung, des Umwelt- und Sozialmanagements). Dies ermöglicht die Nachverfolgung der Veränderungen des Kreditvergabebehaviorhaltens der Intermediäre im Allgemeinen und somit einen besseren Überblick darüber, wie nachhaltig die Ergebnisse der Operation sind. Es kann sich auch positiv auf die Anstrengungen auswirken, die Intermediäre bei der Berichterstattung von Fortschritten unternehmen müssen, insbesondere wenn die Zielsegmente der vom Intermediär bei seiner laufenden Tätigkeit genutzten Kundeneinstufung entsprechen.

Schließlich wird dem IF-Ausschuss in stark zusammengefasster Weise berichtet. Dabei erhält er unzureichende Auskünfte zu den von den einzelnen Finanzintermediären erzielten Ergebnissen. Die Berichterstattung an den IF-Ausschuss erfolgt in erster Linie in den Jahresberichten und Geschäftsplänen, die die gesamte Tätigkeit der IF betreffen. Diese enthalten eine Mischung von finanziellen Informationen (z. B. unterzeichnete Beträge, Zahl der Zuteilungen) und Erfolgsgeschichten. Manchmal enthalten Genehmigungsanträge für neue über Intermediäre durchgeführte Finanzierungsoperationen kurze (in erster Linie quantitative) Beurteilungen vorangegangener Operationen, allerdings fand das Evaluierungsteam keine spezifischen Berichte darüber, inwieweit einzelne Operationen zum Erreichen der strategischen oder bereichsübergreifenden IF-Ziele beigetragen haben.⁶⁰ Im Falle von PEFF-Fazilitäten, die validiert werden, bevor die Liste der Finanzintermediäre fertiggestellt ist, werden keine Folgeinformationen über die tatsächlich im Rahmen der Fazilität bedienten Intermediäre und über die erzielten Ergebnisse vorgelegt.⁶¹

⁶⁰ In der Regel werden Informationen zu den Auszahlungsquoten und zur Zahl der Zuteilungen gegeben.

⁶¹ Als dieser Evaluierungsbericht (Anfang 2017) ausgearbeitet wurde, waren die EIB-Dienststellen dabei, eine Vorlage für eine ausführlichere Berichterstattung an den IF-Ausschuss über Finanzierungen, die

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerung 1: Die MBIL im Rahmen der Investitionsfazilität beseitigen eine große Hürde im Hinblick auf den Zugang zu Finanzierungen und die Entwicklung des Finanzsektors in AKP-Staaten: den fehlenden Zugang zu langfristigen Finanzierungen, vor allem in Landeswährung. Die EIB hat, wenngleich in geringerem Maß, weitere Instrumente eingesetzt, um eine Reihe anderer großer Hürden zu beseitigen. Sie könnte einen noch größeren Effekt bewirken, wenn sie einen umfassenderen Ansatz verfolgen würde – indem sie weiterhin nach Möglichkeiten sucht, um Instrumente zu kombinieren, und diese gegebenenfalls einsetzt, um vielfältige Hindernisse zu beseitigen, und indem sie sich weiterhin mit Partnerinstitutionen abstimmt, die rechtliche und regulatorische Reformen unterstützen.

Über Intermediäre durchgeführte Finanzierungen im Rahmen der Investitionsfazilität haben zwei Hauptziele: 1) Unterstützung kleiner oder mittlerer Unternehmen und Initiativen und 2) Erweiterung und Vertiefung der nationalen Finanzmärkte.

Die Evaluierung kommt zu dem Ergebnis, dass MBIL dazu beitragen, diese Ziele zu erreichen, indem sie eine der zahlreichen Hürden im Hinblick auf den Zugang zu Finanzierungen und die Entwicklung des Finanzsektors in AKP-Staaten abbauen: den fehlenden Zugang zu langfristigen Finanzierungen, vor allem in Landeswährung. MBIL verbessern den Zugang zu langfristigen Finanzierungsmitteln für KMU und größere Unternehmen, indem sie Intermediären Mittel mit längeren Laufzeiten bereitstellen als die, zu denen sie in der Regel Zugang haben. So können sie die Nachfrage nach Darlehen mit längeren Laufzeiten decken, die der Nutzungsdauer der Investitionen ihrer Kunden entsprechen. Durch die Bereitstellung von Mitteln in Landeswährung entfällt für die Intermediäre und Endbegünstigten außerdem das Wechselkursrisiko, wodurch letztlich die Darlehenskosten für die Endbegünstigten sinken. Dies stellt einen wichtigen Wettbewerbsvorteil gegenüber den von anderen IFI angebotenen Alternativen dar.

Allerdings ist der Mangel an langfristigen Mitteln in Landeswährung nur eine der vielen Hürden, die den Zugang zu Finanzierungen und die Entwicklung der nationalen Finanzmärkte erschweren. Weitere, ebenso bedeutende Hürden können in drei Kategorien eingestuft werden und beziehen sich auf:

1. Das Risiko der Darlehensvergabe an KMU und Midcap-Unternehmen: z. B. Fehlen von Instrumenten wie Garantien und Versicherungen, damit Finanzintermediäre ihr Portfoliorisiko steuern können; Fehlen von Informationen über Darlehensnehmer aufgrund fehlender oder unterentwickelter Kreditauskünfte, Sicherheitenregister oder Zahlungssysteme und die geringe Kapitalausstattung kleiner einheimischer Banken.
2. Begrenztes Know-how, fehlende Kompetenz: z. B. fehlende Kompetenz der Finanzintermediäre bei der Bonitätsbeurteilung von KMU; fehlende Fähigkeit von KMU, einen bankfähigen Geschäftsplan auszuarbeiten.
3. Unterentwickeltes Regulierungsumfeld: z. B. schwache Gesetze und Regulierung hinsichtlich des Gläubigerschutzes, der Kapitalanforderungen usw.

Die EIB hat, wenngleich in geringem Maß, während des Evaluierungszeitraums auch andere Instrumente eingesetzt, um diese Hürden zu beseitigen, z. B. Risikoteilungsgarantien, Eigenkapitaloperationen und technische Hilfe. Diese Instrumente sind letztlich dazu gedacht, etwas an der Darlehensvergabepraxis der Finanzintermediäre zu ändern und sie anzuregen, mehr langfristige Darlehen insbesondere an KMU zu vergeben. Einige der anderen Hürden könnten auch abgebaut werden, indem die EIB stärker mit Partnerinstitutionen zusammenarbeitet. So unterstützte sie beispielsweise die vom IWF eingerichteten regionalen Zentren für technische Hilfe in Afrika (AFRITAC), um die Regulierung des Bankensystems zu stärken, und den Dialog im Rahmen der Plattform von Making Finance Work for Africa. Durch

über Intermediäre durchgeführt werden, zu erstellen. Mit der Veröffentlichung des ersten Berichtes auf der Basis dieser Vorlage wurde für Mitte 2017 gerechnet.

die Zusammenarbeit mit Partnerinstitutionen könnte die EIB einen umfassenderen Ansatz entwickeln und den Langzeiteffekt maximieren.

Wenngleich die AKP-Region zu den wenigen Regionen gehört, für die die EIB länderspezifische interne Analysen und Strategien entwickelt hat, fällt die Analyse der Hindernisse für den Zugang zu Finanzierungen unterschiedlich umfangreich aus. Sie könnte unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Verfügbarkeit von Daten und der begrenzten Ressourcen der EIB weiter verbessert werden. Dies dürfte zu einer besseren Ermittlung und Operationalisierung weiterer Instrumente führen, die auf Landesebene und auf Ebene des Intermediärs Hindernisse für den Zugang zu Finanzierungen abbauen könnten, die nicht im Zusammenhang mit fehlenden Mitteln stehen.

Schließlich stellte die EIB zum größten Teil langfristige Mittel in AKP-Ländern bereit, in denen es wenige oder gar keine langfristigen Finanzierungsalternativen gibt. In einigen etwas weiter fortgeschrittenen Märkten könnten die niedrigen Zinssätze der EIB jedoch möglicherweise dazu führen, dass der Aufbau des jeweiligen nationalen Fremdkapitalmarktes und damit des Finanzsektors ausgebremst wird, wenn sich diese Märkte weiterentwickeln. In einigen Fällen könnten unter dem Marktzins liegende Zinssätze gerechtfertigt sein, z. B. falls der Finanzierungsvorteil in Form von Zinsabschlägen an die Endbegünstigten weitergereicht wird, um bestimmte vorrangige Sektoren oder bereichsübergreifende Ziele zu unterstützen

Empfehlung 1: Um eine möglichst große Wirkung im Hinblick auf den Zugang zu Finanzierungen und die Entwicklung des Finanzsektors zu erreichen, sollte die Bank weiterhin Instrumente suchen und gegebenenfalls einsetzen, die nicht nur die Mittelengpässe, sondern auch die Hürden abbauen, die mit dem KMU-Kreditrisiko und den unzureichenden Kompetenzen der Finanzintermediäre und KMU zusammenhängen. Sofern relevant, sollte die Bank auch künftig Möglichkeiten zur Koordination mit Partnerinstituten schaffen, die sich für den Abbau von rechtlichen und regulatorischen Hindernissen einsetzen.

Empfehlung 1.1: Um mit ihren Finanzierungen eine stärkere Wirkung zu erzielen, sollte die Bank die Hürden für den Zugang zu Finanzierungsmitteln eingehender analysieren. Dazu zählen das tatsächliche und das wahrgenommene Risiko bei der Darlehensvergabe an KMU und Midcap-Unternehmen, die Kompetenzen der Finanzintermediäre für die Bewertung des mit KMU verbundenen Risikos, die Kompetenzen der KMU für die Erstellung bankfähiger Geschäftspläne und die rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen. Dabei sollten Hürden auf Ebene der Länder ebenso wie auf Ebene der ausgewählten Finanzintermediäre berücksichtigt werden. Dies sollte konsequenter dazu führen, dass Kombinationsmöglichkeiten für Instrumente erkannt werden (z. B. MBIL, Risikoteilungs- und Eigenkapitalinstrumente, TH), um besser auf den vielfältigen Bedarf für die Entwicklung des Finanzsektors und den Zugang zu Finanzierungen einzugehen.

STELLUNGNAHME DES DIREKTORIUMS: ZUM TEIL EINVERSTANDEN

Wie im Evaluierungsbericht dargelegt, gehört die AKP-Region zu den wenigen geografischen Tätigkeitsgebieten der Bank, für die länderspezifische und finanzsektorspezifische Analysen und Strategien durchgeführt (und benötigt) werden. Die AKP-Region erstreckt sich über ein riesiges Gebiet. Die EIB ist dort in einer Vielzahl unterschiedlicher Regionen und Länder tätig, in denen nur begrenzt Daten zur Verfügung stehen. Daher müssen die verfügbaren Ressourcen differenziert eingesetzt werden. Die Länder- und Finanzmarktanalysen tragen erheblich dazu bei, die Kenntnisse EIB über die von ihr bedienten Märkte zu erweitern und werden bereits bei ihren Finanzierungen berücksichtigt. Der bestehende analytische Rahmen befasst sich vor allem mit den schwierigen Marktbedingungen und den geschäftsspezifischen Anforderungen, die die Tätigkeit privater Unternehmen in der AKP-Region beeinträchtigen. Die Ergebnisse dieser Analysen lässt die EIB in die strategische Ausrichtung ihrer Operationen im Finanzsektor von AKP-Ländern einfließen. Die Bank will die Merkmale der KMU-Märkte in den einzelnen von ihr bedienten Ländern besser kennenlernen. Hierzu wird sie in erster Linie weiterhin auf externe Datenquellen zurückgreifen, so beispielsweise auch auf Unternehmensbefragungen, die von Instituten durchgeführt werden, die in den von der Bank bedienten Märkten besser etabliert

sind. Die Dienststellen werden im Hinblick auf interne strategische Beiträge ferner darauf achten, dass Studien und Veranstaltungen auf hoher Ebene – wie der Bericht über die „Bankdienstleistungen in afrikanischen Ländern südlich der Sahara“ und die damit verbundenen Round-Table-Veranstaltungen – zu maximalen Ergebnissen führen.

Die vorgeschlagene Kombination herkömmlicher Instrumente (z. B. MBIL) mit anderen zusätzlichen Produkten, die zu risikoreicheren und/oder komplexeren Strukturen führt, wird in Einzelfällen bereits umgesetzt, sofern die Marktbedingungen, die Bonität des Vertragspartners und das mit der jeweiligen Region oder dem Land verbundene Risiko dies zulassen. Es sei darauf hingewiesen, dass die Bank Kleinstunternehmen und KMU bereits über andere Instrumente (wie Mikrofinanz, Private-Equity-Beteiligungen) fördert, bei denen die Empfänger und die jeweilige Wirkung üblicherweise eingehender durchleuchtet werden. Hierbei kann technische Hilfe ebenfalls eine wichtige Rolle spielen.

Die Bank arbeitet daran, das Produktspektrum zu erweitern, unter anderem durch Risikoteilung und durch den Erwerb von Anleihen in Landeswährung. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass hierfür zusätzliche Mitarbeiter benötigt würden und die finanziellen Ressourcen für solche risikoreicheren Produkte äußerst begrenzt sind.

Empfehlung 1.2: Sofern relevant und um eine maximale Wirkung zu erzielen, sollten die Bedarfsanalysen auch dazu führen, dass Möglichkeiten für eine Koordination mit Partnerinstituten untersucht werden, die gleichzeitig rechtliche und regulatorische Hürden abbauen.

STELLUNGNAHME DES DIREKTORIUMS: EINVERSTANDEN

Die Bedarfsanalyse kann in Zusammenarbeit mit Partnerinstituten durchgeführt und gegebenenfalls durch eine effizientere Nutzung und stärkere Einbeziehung der Abteilung Außenvertretungen der EIB optimiert werden. Letzterer käme damit bei der Abstimmung mit den Projektprüfungsteams eine größere Rolle zu.

In den Genehmigungsunterlagen würde gegebenenfalls ausdrücklich auf die Machbarkeit einer solchen Analyse für bestimmte Projekte verwiesen werden.

Wie im Bericht dargelegt, sei an dieser Stelle daran erinnert, dass die Bank in den Ländern südlich der Sahara mit den regionalen Zentren für technische Hilfe in Afrika (AFRITAC) des IWF zusammenarbeitet. Die Bank hat finanzielle Mittel für technische Hilfe (TH) im Bereich der Bankenregulierung und -überwachung bereitgestellt. Die TH-Maßnahmen der AFRITAC sind nicht direkt an bestimmte Projekte gekoppelt, sondern zielen vielmehr darauf ab, die Regulierungs- und Überwachungsstandards in den Empfängerländern zu verbessern. Denn zum einen ist ein gesunder Finanzsektor für die Entwicklung des Privatsektors sehr wichtig, und zum anderen hängt die Effizienz der Operationen der EIB im Finanzsektor in hohem Maße davon ab, dass es solide Rahmenbedingungen gibt. Darüber hinaus hat die EIB-Gruppe kürzlich beschlossen, sich an dem KMU-Finanzforum zu beteiligen. Dieses führende Kompetenzzentrum, dem zahlreiche Institutionen und Einrichtungen angehören, befasst sich mit der Finanzierung von KMU in Schwellenländern. Verwaltet wird das Kompetenzzentrum von der IFC. Der Bericht weist ferner darauf hin, dass die EIB ein Gründungsmitglied der Partnerschaft „Making Finance Work for Afrika“ (MFW4A) ist.⁶² Die MFW4A ist eine Plattform, auf der afrikanische Staaten, der Privatsektor und Entwicklungspartner Maßnahmen zur Entwicklung des Finanzsektors auf dem gesamten Kontinent koordinieren können. So sollen Doppelungen vermieden und Entwicklungseffekte maximiert werden.

⁶² <https://www.mfw4a.org/news/news-details/browse/2/article/7/mfw4a-at-eib-africa-day-2016.html>

Empfehlung 1.3: In Ländern mit weiter entwickelten Finanzmärkten sollte die Berechnung des finanziellen Zusatznutzens nicht nur als Grundlage für die Zinsfestsetzung herangezogen werden. Vielmehr sollte auch untersucht werden, ob das Risiko besteht, dass die Entwicklung des jeweiligen nationalen Fremdkapitalmarktes ausgebremst wird und ob die Weitergabe des Zinsvorteils an die Endbegünstigten erstrebenswert und machbar ist. Dies sollte in der Prüfungsphase geschehen und anschließend genau überwacht werden.

STELLUNGNAHME DES DIREKTORIUMS: EINVERSTANDEN

Angesichts der auf dem Markt bestehenden Mittelengpässe sind Finanzierungen über Intermediäre mit längeren Laufzeiten nach wie vor der wirksamste Weg, um den Finanzierungsvorteil an die Endbegünstigten in der AKP-Region weiterzugeben. Auch eine starke allgemeine Nachfrage nach Finanzierungsmitteln muss berücksichtigt werden, da sie häufig den ungedeckten Finanzierungsbedarf der Partnerinstitute der Bank in den Schwellenländern widerspiegelt.

Als tragfähige Option bietet sich bei bestimmten Operationen jedoch weiterhin auch eine attraktive Zinsgestaltung an, die günstigere Zinssätze bei Erreichen vorab festgelegter Ziele vorsieht. Auf der Basis einer vorsichtig angewandten differenzierten Zinsfestsetzung erhalten die Finanzintermediäre in solchen Fällen weitere Anreize, Entwicklungsfinanzierungen in ihre Portfolios aufzunehmen. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass es in weniger entwickelten Märkten bisweilen schwierig ist, zuverlässige Marktreferenzen und angemessene Informationsflüsse zu finden, die eine differenzierte Zinsfestsetzung gestatten würden. Letztere ist daher in solchen Fällen nicht möglich.

Das Risiko, dass die Entwicklung nationaler Fremdkapitalmärkte verhindert wird, dürfte in der absehbaren Zukunft gering oder gar inexistent sein, da viele Kapitalmärkte in der AKP-Region derzeit für private Emittenten faktisch unzugänglich sind. In der AKP-Region stellt die Bank ergänzend zu anderen Geldgebern Finanzierungsmittel für

private Unternehmen bereit. Diese Mittel machen nur einen kleinen Teil der Refinanzierungsmittel der Finanzintermediäre aus. In den weiter entwickelten Märkten in Afrika können sich die Finanzintermediäre auch Mittel auf den Kapitalmärkten beschaffen. Doch wird die Mittelaufnahme auf den afrikanischen Fremdkapitalmärkten durch eine erhebliche Marktvolatilität erschwert, die sowohl bei den Zinssätzen als auch im Hinblick auf die Verfügbarkeit von Mitteln zu beobachten ist. Außerdem werden die Zinssätze von Unternehmensanleihen stets unter Bezugnahme auf die Zinssätze von Staatsanleihen festgelegt, die wiederum so hoch angesetzt sein können, dass produktive Investitionen in dem jeweiligen Land ausgebremst werden. Die auf den Kapitalmärkten aufgenommenen Fremdmittel sind für allgemeine Zwecke und nicht gezielt für private Unternehmen bestimmt. Der finanzielle Vorteil der Darlehen der EIB kann daher Finanzintermediären einen Anreiz geben, privaten Unternehmen weiterhin Darlehen mit längeren Laufzeiten zur Verfügung zu stellen. Die EIB ist sich darüber im Klaren, dass sich afrikanische Kapitalmärkte in Zukunft zu einer wichtigen Fremdfinanzierungsquelle für Banken und zur Deckung des umfangreichen Investitionsbedarfs in Afrika entwickeln können. Sie untersucht daher gemeinsam mit Finanzinstituten in Nigeria und in Ostafrika, wie die Bank zum Ausbau der erforderlichen Refinanzierungsquellen beitragen kann.

Schlussfolgerung 2: Die IF-Ziele sind nicht ausreichend in der Projektausgestaltung, in den Verträgen und Überwachungstools operationalisiert. Außerdem werden – abgesehen vom Kriterium der Förderfähigkeit – die für IF-Finanzierungen über Intermediäre festgelegten Prioritäten unterschiedlich ausgelegt.

Die vorliegende Evaluierung kommt zu dem Schluss, dass die Vergabe von MBIL hauptsächlich auf das Kriterium der Förderfähigkeit und weniger auf die strategischen Ziele der IF abgestellt ist. Die strategischen Ziele werden in der Prüfungsphase in den REM-Formblättern operationalisiert, die Indikatoren für die unmittelbaren Projektleistungen (Output) und den Nutzen für die Zielgruppe (Outcome) enthalten. Damit wird gemessen, wie sich die einzelnen Operationen voraussichtlich auf einen besseren Zugang zu Finanzierungsmitteln und die Entwicklung des Finanzsektors auswirken werden. Allerdings ergaben Besuche vor Ort, dass

diese Erwartungen mit den Finanzintermediären unzureichend besprochen wurden und nur zum Teil in den Vertragsvereinbarungen und Berichterstattungstools berücksichtigt wurden.

REM-Formblätter wecken bei den Entscheidungsträgern Erwartungen darüber, wie Operationen zum Erreichen der strategischen Ziele beitragen werden, und das, obwohl Schätzungen im Voraus äußerst schwierig sind. Viele der im Rahmen der Evaluierung untersuchten internen Berichte an den Verwaltungsrat enthalten klar formulierte Abschnitte hinsichtlich der Erwartungen in Bezug auf den Anteil der zu finanzierenden KMU, den Anteil weiblicher Beschäftigter oder von Erstkreditnehmern usw. Diese Aspekte sind jedoch in den Finanzierungsverträgen mit den Finanzintermediären und in den zugehörigen Unterlagen (einschließlich der Formblätter für die Zuteilungsberichte) nicht enthalten. Besuche vor Ort ergaben, dass im Prüfungsstadium quantifizierte Zahlen nicht mit den Finanzintermediären besprochen wurden. Allerdings bestätigten die Dienststellen, dass dies in jüngster Zeit im Allgemeinen gemacht wird.

Außerdem können die Ziele der IF für Finanzierungen über Intermediäre unterschiedlich ausgelegt werden. Deswegen sollte der IF-Ausschuss sie klarer festlegen. Die IF-Finanzierungen über Intermediäre in den AKP-Ländern dienen einem zweifachen Ziel: Sie sollen zur Unterstützung kleiner oder mittlerer Unternehmen oder Initiativen und zur Erweiterung und Vertiefung der einheimischen Finanzmärkte beitragen. Die untersuchten MBIL-Portfolios zeigen, dass der Großteil der genehmigten Zuteilungen an KMU ging, dass der Großteil des Volumens dagegen für eine kleine Zahl von Großprojekten genehmigt wurde (61 Prozent der Mittel entfielen auf Zuteilungen von jeweils mehr als zwei Millionen US-Dollar) und 30 Prozent des Mittelvolumens wurde für Zuteilungen an Midcap-Unternehmen und größere Unternehmen genehmigt. Einige MBIL-Produkte, wie etwa das Darlehen für KMU, sind zwar derart gestaltet, dass sie kleinen und mittleren Unternehmen Vorrang einräumen. Allerdings ist die KMU-Definition der EIB (EU) so weit gefasst, dass sie in vielen Fällen die Mehrheit der Kunden der Finanzintermediäre abdeckt und deswegen nicht geeignet ist, um die Unternehmen zu ermitteln und anzusprechen, die in den meisten AKP-Volkswirtschaften als echte KMU gelten. Die meisten afrikanischen Länder definieren KMU als Unternehmen mit 100 oder weniger Beschäftigten. Ein Drittel definiert KMU als Unternehmen mit 50 oder weniger Mitarbeitern.

Das Evaluierungsteam bezweifelt, dass es wirklich im Sinn der IF-Ziele ist, wenn ein wesentlicher Teil der Darlehensmittel auf große Projekte und Unternehmen entfällt, die größer als KMU sind. Einige Dienststellen der EIB verstehen unter der „Förderung kleiner und mittelgroßer Initiativen“ auch Vorhaben von Unternehmen jeder Größe, deren Kosten bis zu 25 Millionen Euro betragen (dies entspricht der Projektkostenobergrenze beim MBIL-Produkt „Darlehen für KMU“). Die Zuteilung der EIB ist dabei auf 12,5 Millionen Euro begrenzt. Außerdem haben die Mitglieder des IF-Ausschusses scheinbar keine gemeinsame Meinung hinsichtlich der Prioritäten für MBIL. Einige Ausschussmitglieder unterstrichen die Entwicklungsaspekte des Mandats und beharrten darauf, dass EIB-Finanzierungen über Intermediäre kleinere Endbegünstigte (KMU) fördern sollen, während andere darauf hinwiesen, dass durch die Unterstützung größerer Endbegünstigter (Midcaps und große Unternehmen) effizienter die Schaffung von Arbeitsplätzen maximiert werden kann.

Empfehlung 2: Die Bank sollte den IF-Ausschuss bitten, die Art der Endbegünstigten und die Ziele genau zu definieren, die er über die MBIL vorrangig erreichen möchte. Außerdem sollte sie die IF-Ziele in den gesamten Projektzyklus integrieren, von der Auswahl der Finanzintermediäre über die Projektplanung und die Vertragserstellung bis hin zu den Überwachungsinstrumenten.

Empfehlung 2.1: Die EIB sollte den IF-Ausschuss bitten, seine Definition von kleinen und mittleren „Initiativen“ zu verdeutlichen und zu bestätigen, inwiefern er mit seinen Finanzierungen über Intermediäre größere Unternehmen und/oder Projekte unterstützen möchte. Außerdem sollte er klären, inwieweit er MBIL einsetzen möchte, um bereichsübergreifende Ziele vorrangig zu fördern (z. B. Klimaschutz, Schaffung von Arbeitsplätzen und Gleichstellung der Geschlechter).

STELLUNGNAHME DES DIREKTORIUMS: ZUM TEIL EINVERSTANDEN

Es sei darauf hingewiesen, dass die Bank in der AKP-Region auf der Grundlage eines klaren Konsenses tätig ist, den die Mitglieder des IF-Ausschusses bezüglich der Förderkriterien für KMU und Midcap-Unternehmen gefunden haben. Das Abkommen von Cotonou zielt insgesamt darauf ab, die Entwicklung des privaten Sektors zu fördern. Bei der Vergabe von MBIL müssen daher verschiedene Prioritäten gesetzt werden: Gemäß den Leitlinien für die Investitionsfazilität sind größere private Unternehmen als Endbegünstigte von Finanzierungen über Intermediäre in der AKP-Region absolut geeignet. Genau wie auch kleinere Unternehmen in Betracht kommen. Sämtliche im EV-Bericht erwähnten Operationen zur Förderung größerer Unternehmen wurden vom IF-Ausschuss genehmigt, bevor sie dem Verwaltungsrat der EIB vorgelegt wurden.

Gespräche zwischen EV und Mitgliedern des IF-Ausschusses haben gezeigt, dass die Ausschussmitglieder unterschiedliche Ansichten hinsichtlich der Größe der KMU haben, die vorrangig über die MBIL gefördert werden sollen. Einige Ausschussmitglieder unterstrichen den Entwicklungseffekt, den das Mandat durch die Förderung kleinerer Unternehmen (KMU) erzielt, während andere darauf hinwiesen, dass durch die Unterstützung größerer Endbegünstigter (Midcaps und große Unternehmen) die Schaffung von Arbeitsplätzen effizienter maximiert werden kann. Das Direktorium vertritt die Auffassung, dass diese unterschiedlichen Ansichten die Vielfältigkeit der Ziele des Abkommens von Cotonou widerspiegeln.

Es könnten die Ergebnisse von Beratungen mit dem IF-Ausschuss berücksichtigt werden, in denen der Ausschuss (sofern er dies wünscht) genauer verdeutlicht, welche Auffassung er in Bezug auf die Finanzierungsprioritäten für private Unternehmen vertritt.

MBIL werden auch zunehmend zur Erreichung bereichsübergreifender Ziele eingesetzt. Dadurch soll verstärkt darauf hingewirkt werden, dass die Ergebnisse den Erwartungen entsprechen. Weitere Vorschläge dieser Art werden folgen. Es sind bereits Initiativen im Gange, um besondere Förderkriterien (z. B. Beitrag zum Klimaschutz) für Standard-MBIL einzuführen, die auch bei Operationen außerhalb der EU gelten. Dadurch wird es möglich sein, solche bereichsübergreifenden Ziele vorzugeben.

Darlehen, die auf bestimmte Wirtschaftssektoren mit großem Entwicklungspotenzial und wenig Endbegünstigten ausgerichtet sind, die die Bank nach spezifischen Prüfungen im Allgemeinen bereits kennt, sollen ebenfalls weiter ausgearbeitet werden, bevor ein vertragliches Engagement mit Finanzintermediären eingegangen wird.

Empfehlung 2.2: Die EIB sollte eine Analyse darüber vorlegen, ob im AKP-Kontext alternative Definitionen für KMU nützlicher wären, um diese Gruppe (soweit gewünscht) zu erreichen. Derzeit verwendet die EIB die EU-Definition für KMU (Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten), die jedoch auf die meisten privaten Unternehmen in den AKP-Ländern zutrifft. Dies ist nicht zielführend, falls tatsächlich vorrangig kleine und mittlere Unternehmen erreicht werden sollen.

STELLUNGNAHME DES DIREKTORIUMS: ZUM TEIL EINVERSTANDEN

Die Verwendung der EU-Definition für KMU im Zusammenhang mit der IF hat sich bislang in der AKP-Region als angemessen und akzeptabel erwiesen. Sie hat es über das weithin akzeptierte Instrument der MBIL ermöglicht, ausnahmslos alle Segmente des Privatsektors in dem Maß zu erreichen, wie es die IF-Ziele vorsehen. Die EIB als die Bank der EU ist transparent im Hinblick auf die Definition, die sie in den von ihr abgedeckten geografischen Gebieten konsistent verwendet.

Auch die IF-Ziele für die Tätigkeit der Bank in der AKP-Region sind klar: „a) Unterstützung kleiner oder mittlerer Unternehmen oder Initiativen und b) Erweiterung und Vertiefung der einheimischen Finanzmärkte, vor allem durch die Fortsetzung und Intensivierung der langjährigen Zusammenarbeit mit einem Netz von Finanzinstituten in den AKP-Staaten.“ Diese Ziele ermöglichen der Bank eine gewisse Flexibilität bei ihren Interventionen in der AKP-Region in Einklang mit den Grundsätzen des Abkommens von Cotonou. Es ist für die Bank sehr wichtig, diese Flexibilität zu behalten, damit sie in größeren Volkswirtschaften (wie Nigeria) und auch in kleineren (wie Niger) effektiv arbeiten kann. Die Bank hat in der AKP-Region ein

Mandat dafür, alle privaten Unternehmen unabhängig von ihrer Größe zu unterstützen. Größere Unternehmen sind sehr effizient darin, Arbeitsplätze zu schaffen und zu erhalten, wie in dem Bericht auch festgestellt wird.

Es wird des Weiteren darauf hingewiesen, dass jede von der Bank im Rahmen von Cotonou vorgeschlagene Operation von den Mitgliedern des IF-Ausschusses geprüft wird, bevor sie dem Verwaltungsrat der EIB zur Genehmigung vorgelegt wird. Dieses Verfahren beruht auf einem Konsens der IF-Ausschussmitglieder über die geltenden Förderkriterien und darüber, dass eine Diversifizierung nach Ländern/Regionen, Sektoren, Instrumenten und Begünstigten notwendig ist, damit die Ziele des Cotonou-Abkommens erreicht werden.

Ungeachtet des Obenstehenden ist die Bank zu weiteren Beratungen mit dem IF-Ausschuss über die Eignung der verwendeten KMU-Definition bereit, falls dieser dies wünscht, um sich zu vergewissern, welchen Arten von Endbegünstigten und Zielen er über die MBIL Priorität einräumen möchte. Zum derzeitigen Zeitpunkt ist klar, dass die Bank KMU und Midcap-Unternehmen gemäß den vorhandenen Definitionen erreichen soll. Für den Fall, dass die Geldgeber keinen operativ umsetzbaren Konsens über alternative Möglichkeiten der Gruppierung von KMU für spezielle Zwecke erreichen, wäre es am besten, die EU-Definition (weniger als 250 Beschäftigte) unverändert weiterzuverwenden. Es wird darauf hingewiesen, dass auch eine neue KMU-Definition, gleich wie sie aussieht, die Vielfalt der AKP-Länder nicht angemessen erfassen würde. Andererseits hat die Verwendung der EU-Definition den Vorteil, dass sie für Konsistenz im gesamten Portfolio der Bank sorgt, auch bei der Berichterstattung, und eine größere Flexibilität bei der Unterstützung von KMU ermöglicht. Derzeit kommen ohnehin alle Unternehmensarten für eine Förderung im Rahmen des Cotonou-Abkommens in Betracht.

Es wird auch darauf hingewiesen, dass die Bank – trotz der angewendeten KMU-Definition – in der AKP-Region zunehmend MBIL für Mikrofinanz einsetzt, um sehr kleine Unternehmen zu erreichen, die auch schon unter die KMU-Definition fallen. Diese Art von Operationen wurde im EV-Bericht nicht berücksichtigt.

Schließlich hat die Bank auch die Möglichkeit, in Abstimmung mit den involvierten Finanzintermediären bestimmte Operationen noch gezielter an den Bedarf bestimmter Endbegünstigter anzupassen, gestützt auf vorhandene Analysen und Erhebungen über die repräsentativsten KMU-Segmente in speziellen Märkten der AKP-Region.

Empfehlung 2.3: Die IF-Ziele, die in den REM-Indikatoren operationalisiert wurden, sollten systematisch und offiziell mit den Intermediären besprochen und in die vertraglichen Berichtspflichten und die Mustervorlagen der Bank für die Überwachung (z. B. Zuteilungsformulare) aufgenommen werden.

STELLUNGNAHME DES DIREKTORIUMS: ZUM TEIL EINVERSTANDEN

Das Direktorium stimmt zu, dass die Offenlegung und Diskussion der Ergebnisse vor dem Hintergrund der Ex-ante-Erwartungen verbesserungsfähig ist und sich – wenn dies praktikabel und gerechtfertigt ist – in den Berichterstattungsanforderungen spiegeln sollte. Die Diskussion der konkreten REM-Indikatoren ist eine Möglichkeit, um die IF-Ziele formal anzusprechen, aber natürlich nicht die einzige: Die REM-Indikatoren spiegeln die IF-Ziele nur insoweit, als sie praktisch messbar sind. Außerdem dürfen die Ergebnisindikatoren nicht als Ziele per se betrachtet werden. Tatsächlich soll der REM nur ein Mittel sein, um die Ergebnisse der EIB-Operationen zu messen und darüber zu berichten. Ex-ante-Ergebnisse sollen einen Anhaltspunkt dafür sein, welche Ergebnisse von der Operation realistischerweise zu erwarten sind, ausgehend von den zum Zeitpunkt der Prüfung verfügbaren Informationen.

Schlussfolgerung 3: Die Verfahren und Methoden der EIB sind gut geeignet, um die Mehrzahl der Risiken zu steuern und Finanzierungen im Rahmen von MBIL aus IF-Mitteln rasch zu unterzeichnen und auszuzahlen. Allerdings kam die Evaluierung zu dem Ergebnis, dass die Überwachungs- und Berichterstattungsverfahren unzureichend sind, um darzustellen und zu verfolgen, inwiefern die Ziele umgesetzt werden konnten. Dies schränkt die Fähigkeit der EIB ein, während einer Operation korrigierend einzugreifen,

um sicherzustellen, dass Ergebnisse erzielt werden, und darüber in einer geeigneten Weise zu berichten.

Die Evaluierung stößt auf umfangreiche Belege, dass das Projektzyklusmanagement der EIB die Risiken wirksam steuert, und zwar durch die Ex-ante-Prüfung der Bonität und der Kompetenzen der Finanzintermediäre, die Beurteilung des Compliance-Risikos und die jährliche Überprüfung der Geschäftspartner. Im Hinblick auf die Risiken im Umwelt- und Sozialbereich kommt sie zu dem Schluss, dass die Umwelt- und Sozialstandards stets mit den Finanzintermediären besprochen, jedoch im weiteren Verlauf nicht immer zufriedenstellend weiterverfolgt wurden. Da Geld fungibel ist und sich die Zuteilungen als austauschbar erwiesen haben, stellt die Sicherstellung der Einhaltung der Umwelt- und Sozialstandards auf der Zuteilungsebene außerdem keine Gewähr gegen Reputationsrisiken dar. Somit ist die Einschätzung des Reputationsrisikos einschließlich der Umwelt- und Sozialrisiken, die die EIB während der Projektprüfung auf der Ebene des Intermediärs durchführt, von entscheidender Bedeutung.

Die Evaluierung ergab zudem, dass durch verschiedene Leitlinien und Verfahren, vor allem in Bezug auf die Zinsfestsetzung, Verträge und Finanzklauseln, sowie die Möglichkeit von „Dach-Operationen“ die Zahl der Unterzeichnungen und zu einem gewissen Grad auch der Auszahlungen im Evaluierungszeitraum gesteigert werden konnte.

Gleichzeitig wurde festgestellt, dass die Überwachungs- und Berichterstattungsverfahren nicht ausreichend geeignet sind, um darzustellen und zu verfolgen, inwiefern die Ziele umgesetzt werden konnten.

Was die Überwachung betrifft, so gibt es während der Zuteilungsperiode derzeit keine Überwachung der Fortschritte beim Erreichen der erwarteten Ergebnisse, die zum Zeitpunkt der Genehmigung im REM-Formblatt festgelegt wurden. Das Zuteilungssystem enthält Angaben zu den genehmigten Zuteilungen, und am Ende der Zuteilungsperiode, wenn die Mittel vollständig weitergeleitet wurden, werden die Angaben zu den einzelnen Zuteilungen addiert und mit den im REM-Formblatt festgelegten Erwartungen verglichen. Auf dieser Basis können keine Maßnahmen ergriffen werden, um den Intermediär erforderlichenfalls zu ermutigen, seinen Ansatz (d. h. die Art der beantragten Zuteilungen) zu ändern, um die Erwartungen besser zu erfüllen. Da außerdem vorher wenig Informationen zu dem Portfolio der zu finanzierenden Unternehmen bekannt sind, können REM-Indikatoren nur sehr schwer geschätzt werden, weswegen ihr Nutzen als Meilensteine, an denen der Erfolg einer Operation gemessen werden kann, begrenzt ist. Zweitens wird die Wiederverwendung von Mitteln nicht überwacht, falls die Laufzeit der Zuteilungen kürzer als die Laufzeit der Auszahlungen ist. Obwohl die jährliche Ex-post-Berichterstattung über die genehmigten Zuteilungen systematisch in die vertraglichen Verpflichtungen der Intermediäre aufgenommen wird, konnten schließlich nur ein paar dieser Berichte vom Evaluierungsteam in den Systemen der EIB ermittelt werden. Zudem war die Qualität der Berichte sehr schlecht.

Was die Berichterstattung betrifft, stellen die Autoren der Evaluierung infrage, ob die Zuteilungen, über die Bericht erstattet wird, als die von der EIB tatsächlich finanzierten Projekte angesehen werden können oder ob sie eher als ein Ausschnitt des Endkreditbestands des Finanzintermediärs zu sehen sind mit Krediten, die den Förderkriterien der EIB entsprechen und deren Finanzierung die EIB grundsätzlich zugestimmt hat. Erstens legen die Ergebnisse der Evaluierung nahe, dass die Zuteilungslisten austauschbar sind. In Fällen, in denen die EIB einer vorgeschlagenen Zuteilung widersprach, konnte der Finanzintermediär diese rasch durch einen anderen Vorschlag ersetzen. Das lässt vermuten, dass die Intermediäre über ein Portfolio von möglichen Kunden verfügen, aus denen sie der EIB einen Ausschnitt im Zuteilungsantrag vorlegen. Zweitens ist es aufgrund der Fungibilität des Geldes sehr schwer, EIB-Finanzierungen an bestimmte Endbegünstigte nachzuverfolgen, insbesondere in den AKP-Ländern, in denen anders als in der EU der Zinsvorteil nicht an die Endbegünstigten weitergeleitet wird. Drittens kommt die Evaluierung zu dem Schluss, dass die Endbegünstigten nicht immer klar über die EIB-Unterstützung für ihre Finanzierung informiert wurden. Schließlich gibt es keinen Nachweis, dass einige (oder alle) der der EIB zur Genehmigung vorgelegten Endbegünstigten nicht auch anderen internationalen Finanzierungsinstitutionen vorgelegt wurden. Die EIB hat somit keine

Gewähr, dass die Liste der genehmigten Zuteilungen den Operationen entspricht, die sie wirklich mitfinanziert hat.

Wenn eines der IF-Ziele der leichtere Zugang zu Finanzierungen für bestimmte Gruppen ist (z. B. KMU, Midcap-Unternehmen, Frauen, Erstkreditnehmer), enthält die einfache Addition der Zuteilungen außerdem wenig Informationen darüber, ob diese Gruppen relativ gesehen oder in absoluten Zahlen tatsächlich leichter Zugang zu Finanzierungen erhalten und ob der Intermediär das Volumen der Darlehen mit langen Laufzeiten an private Unternehmen erhöht hat. Die Berichterstattung könnte verbessert werden, indem (auch) über das Gesamtportfolio berichtet wird, da der Gesamtbetrag der Zuteilungen wenig über den Beitrag der Operation zum Erreichen der strategischen Ziele aussagt. Ein Portfolioansatz würde die Festlegung von Erwartungen und die Nachverfolgung von Indikatoren auf Portfolioebene erfordern, wodurch die EIB einen besseren Überblick über die unmittelbare Wirkung bei der Zielgruppe und die Nachhaltigkeit ihrer Operationen hätte.

Schließlich war die Berichterstattung über MBIL, vor allem an den IF-Ausschuss, im Evaluierungszeitraum zu stark zusammengefasst, um als nützliche Grundlage für die künftige strategische Ausrichtung herangezogen zu werden.

Empfehlung 3: Die EIB sollte ihre Instrumente und Verfahren anpassen, um die Überwachung und Berichterstattung hinsichtlich der Ziele der IF zu verbessern. Vor allem sollte sie untersuchen, wie die Fortschritte, gemessen an den Erwartungen aus der Prüfungsphase, überwacht werden können. Die Bank sollte eine Studie erstellen, die zeigt, welche Vor- und Nachteile die Überwachung der MBIL in AKP-Ländern auf Zuteilungsebene im Vergleich zur Überwachung auf Portfolioebene mit sich bringt. Diese Studie könnte dann mit dem IF-Ausschuss diskutiert werden, bevor eine Entscheidung darüber getroffen wird, ob und wo der entsprechende Ansatz zum Tragen kommt. Die Berichterstattung über MBIL an den IF-Ausschuss sollte detaillierter sein und besser aufgeschlüsselt werden, insbesondere in Bezug auf Fazilitäten.

Empfehlung 3.1: Für MBIL in AKP-Ländern sollte die Bank eine Studie vorlegen, in der die Vor- und Nachteile der Überwachung der Finanzierungen auf Portfolioebene (anstelle der Überwachung auf Zuteilungsebene oder zusätzlich dazu) beleuchtet werden. Die Studie könnte mit dem IF-Ausschuss diskutiert werden.

STELLUNGNAHME DES DIREKTORIUMS: EINVERSTANDEN

Die Bank stimmt zu, dass es notwendig ist, die Anwendung eines ergänzenden Portfolioansatzes in der AKP-Region zu untersuchen und über die Folgen einer Einführung eines solchen Ansatzes zu berichten. Ein erster Vorschlag, bei dem ein solcher Ansatz angewendet wird und der die Pazifikregion betrifft, wurde bereits als Pilotprojekt vorgelegt und am 4. April 2017 vom Verwaltungsrat genehmigt. Es wird vorgeschlagen, dieses Thema in der Sitzung des IF-Ausschusses weiter zu diskutieren.

Es wird darauf hingewiesen, dass Endkredit-Zuteilungen im Rahmen von MBIL als ein sehr effektives Mittel betrachtet werden, um das MBIL-Geschäft der Bank zu verfolgen und darüber zu berichten, insbesondere in der EU, in den Kandidaten- und potenziellen Kandidatenländern, im EWR und in den nordischen Ländern. Das Zuteilungsverfahren eignet sich recht gut für den Zweck der EIB, die Verwendung ihrer Mittel nach der Unterzeichnung zügig zu überwachen; allerdings führt es zu einem größeren administrativen Aufwand, verglichen mit dem Portfolioansatz der meisten anderen IFI. Ein Abgleich der Veränderungen im Kreditportfolio des Finanzintermediärs im Zeitverlauf kann in der Tat die Analyse der Wirkung der EIB verbessern und könnte in bestimmten Fällen häufiger durchgeführt werden.

Es wird darauf hingewiesen, dass die Verarbeitung der Angaben zu Zuteilungen und die anschließende statistische Auswertung für die Bank eine wichtige Rolle spielen, um ihr übergeordnetes Finanzierungsziel der KMU-Förderung zu überwachen, auch außerhalb der MBIL (und auch für die Berichterstattung im Rahmen bestimmter Mandate, wie etwa des EFSI in der EU); auf dieses Ziel entfällt ein erheblicher Anteil der Aktivitäten der Bank. Es ist deshalb

wichtig, dass ein eventueller Portfolioansatz es immer noch ermöglicht, relevante Statistiken zu erstellen.

Schließlich wird darauf hingewiesen, dass sich zu schwerfällige allgemeine Verfahren auswirken würden auf a) die Akzeptanz der EIB-Produkte bei den Finanzintermediären, b) das Tempo der Auszahlung der bereitgestellten Mittel, und c) möglicherweise den Umfang der einzelnen Operationen (und das Geschäftsvolumen allgemein), wenn sie zu detailliert und speziell werden. Gezielte Operationen können Standardoperationen ergänzen.

Empfehlung 3.2: Die EIB sollte ausgehend von den Erwartungen den Beitrag zu den strategischen Zielen überwachen, die in den einzelnen REM-Blättern genannt sind. Wenn das Zuteilungssystem beibehalten wird, dann sollten alle Indikatoren in den REM-Formblättern auch in das Zuteilungsformular aufgenommen werden. Während der Zuteilungsperiode sollte überwacht werden, welche Fortschritte, gemessen an den Ex-ante-Erwartungen, erzielt werden (z. B. in Bezug auf den Anteil der KMU, den Anteil weiblicher Mitarbeiter oder Darlehensnehmer, den Anteil von Erstkreditnehmern); Abweichungen sollten begründet werden, um daraus für zukünftige Projekte zu lernen. Die jährliche Ex-post-Überwachung sollte ebenfalls mit dem REM-System verknüpft werden, um die Ergebnisse nach Ablauf der Zuteilungsperiode messen zu können. Falls der Portfolioansatz gewählt wird, sollten die in die Projekte gesetzten Erwartungen auf Portfolioebene überwacht werden.

STELLUNGNAHME DES DIREKTORIUMS: ZUM TEIL EINVERSTANDEN

Es wurden bereits wichtige REM-Indikatoren in die Zuteilungsformulare aufgenommen, sodass Daten erhoben werden können, die später für die Berichterstattung genutzt werden, wie von EV empfohlen. Der Anteil von KMU kann beispielsweise anhand der Daten im Zuteilungsformular berechnet werden. Es wird darauf hingewiesen, dass seit Einführung des REM im Jahr 2012 die Größen „Output“ (unmittelbare Projektleistungen) und „Outcome“ (Nutzen für die Zielgruppe) angepasst und verbessert wurden. So wurden mehrere REM-Indikatoren aus späteren Fassungen entfernt, weil die Projektträger Einschränkungen bei der Datenerhebung unterlagen (z. B. erstmalige Darlehensnehmer und Anteil weiblicher Beschäftigter). Insofern wurden die REM-Indikatoren auf die Datenbank für die Zuteilungen abgestimmt. Außerdem dürfen, wie oben erwähnt, die Ergebnisindikatoren nicht als Ziele per se betrachtet werden.

Was den Abgleich der Fortschritte mit den Ex-ante-Erwartungen noch in der Zuteilungsperiode angeht, wird darauf hingewiesen, dass es mit den Daten aus der Zuteilungsdatenbank technisch zwar möglich ist, während der Zuteilungsperiode eine zusätzliche Überwachung durchzuführen und daraus Erkenntnisse zu gewinnen, dies aber mit den vorhandenen Ressourcen nicht praktikabel ist. Es wird auch darauf hingewiesen, dass der REM ursprünglich als ein Werkzeug für die Ergebnismessung gedacht war und geplant und genehmigt wurde, und nicht als ein Tool, um den Fortschritt von MBIL während der Durchführung zu überwachen. Der REM oder jedes andere Instrument für die Wirkungsmessung sollte deswegen, auch aus Gründen der Effizienz, nicht in einen Motor für das Zuteilungsverfahren verwandelt werden. Die tatsächliche Wirkung der Projekte soll im Output-Stadium beurteilt werden und nicht als ein operatives oder vertragliches Leitinstrument für die Darlehensnehmer verwendet werden. Dies erfolgt bereits durch die Förderkriterien. Wie nachstehend erläutert, werden die Ergebnisse erst bei Projektabschluss (nach Ende der Zuteilungsperiode) anhand des REM mit den Erwartungen abgeglichen; für eventuelle Abweichungen werden Erklärungen vorgelegt. Das Direktorium betrachtet den Projektabschluss als den geeigneten Meilenstein, um das Erreichen der Zielvorgaben zu überprüfen und Erkenntnisse für die Zukunft abzuleiten. Das Direktorium stimmt zu, dass bei der sorgfältigen Prüfung neuer Operationen von regelmäßigen Darlehensnehmern das Ergebnis der REM-Outputs und Outcomes der vorangegangenen Operationen berücksichtigt wird.

Es wäre nur dann sinnvoll, erhebliche Ressourcen für die Überwachung noch in der Zuteilungsperiode bereitzustellen, wenn die Informationen gleich wieder in das Zuteilungsverfahren einfließen. Im aktuellen System werden Zuteilungen gemäß vertraglicher Vereinbarungen bei jeder Operation vor der Genehmigung systematisch auf ihre Förderfähigkeit geprüft. Die Förderfähigkeit beruht auf klaren Kriterien für Endbegünstigte und für Projektmerkmale, zu denen die Finanzintermediäre leicht Angaben sammeln können. Sie ist

das einzige praktische Mittel, um die Anforderungen auf vertraglich durchsetzbare Weise festzulegen. Die Überwachung von Ex-ante-Erwartungen in das weitere Zuteilungsverfahren einfließen zu lassen, würde bedeuten, die Ex-ante-Ergebnisindikatoren im REM – als Teil der Förderkriterien oder parallel zu ihnen – dazu zu verwenden, um über die Kreditzuteilung zu entscheiden. Das Direktorium glaubt nicht, dass dies systematisch praktikabel ist. In bestimmten Fällen können Ex-ante-Erwartungen neben den Förderkriterien verwendet werden, um die Auswahl von Zuteilungen und/oder die Portfolioanalyse auf Ebene der Finanzintermediäre zu unterstützen. Es ist jedoch schon wegen der benötigten Ressourcen nicht möglich, die Effektivität einer solchen Kombination in der gesamten Zuteilungsperiode wiederholt zu überwachen und eventuell Korrekturen durchzuführen; außerdem würde dies die Flexibilität im Zuteilungsverfahren deutlich einschränken. Allerdings kann dies nach der Zuteilungsperiode erfolgen.

Es könnten maßgeschneiderte Fazilitäten in Betracht gezogen werden, die Ex-ante-Erwartungen hinsichtlich bestimmter bereichsübergreifender Ziele berücksichtigen. Dabei könnte man sich auf bestimmte Sektoren, eine bestimmte Unternehmensgröße oder eine bestimmte Art von Empfängern konzentrieren, mit dem Vorbehalt, dass die meisten Vertragspartner wahrscheinlich nicht in der Lage wären, mehr als einen „Best-efforts“-Ansatz anzuwenden. Strikte vertragliche Verpflichtungen, Endkredite auf Basis bestimmter Ziele zu vergeben, wären nur mit sehr kompetenten Intermediären durchsetzbar und müssten von Fall zu Fall geprüft werden. Grundsätzlich könnte die Möglichkeit geprüft werden, den REM auf irgendeine Weise parallel zu den Zuteilungen einzusetzen, aber dies wäre nur einer von mehreren Wegen, um die Abstimmung auf die strategischen Ziele zu verbessern.

In Anbetracht der Schwierigkeiten, detailliertere Daten zu den Projektergebnissen zu sammeln, ohne die Prozesse zu schwerfällig zu machen, könnte beispielsweise eine externe Organisation detaillierte Studien zu bestimmten Projekten erstellen, um das Verständnis des Beitrags der EIB-Operationen zu den strategischen Zielen zu verbessern. Die EIB hat jüngst auf Bitte des IF-Ausschusses ein Kooperationsprogramm mit dem Global Development Network aufgelegt. Im Rahmen dieses Programms werden Forscher ausgewählte Operationen, die aus Mitteln des Sonderrahmens für besonders entwicklungswirksame Projekte (IFE) finanziert wurden, detailliert beurteilen. Eine solche Vorgehensweise wird notwendigerweise auf eine begrenzte Anzahl von Projekten beschränkt bleiben. Aber wenn diese Pilotzusammenarbeit erfolgreich ist, und wenn die IF dies unterstützt und finanziert, könnte die EIB die Erweiterung oder Einrichtung ähnlicher Initiativen in Betracht ziehen, und es könnten ausgewählte MBIL aus den IF-Standardoperationen berücksichtigt werden. Dies könnte die vorhandenen Tools zur Überwachung und Beurteilung ergänzen.

Empfehlung 3.3: Sobald eine ausreichende Anzahl von Operationen das Ende der Zuteilungsperiode erreicht, sollten die Dienststellen untersuchen, inwiefern die Ex-ante-Annahmen im REM zutreffen, und prüfen, ob und wie die REM-Methode für MBIL verbessert werden könnte, damit der erwartete Zusatznutzen künftig besser vorab bestimmt und der Erfolg nachträglich einfacher gemessen werden kann.

STELLUNGNAHME DES DIREKTORIUMS: EINVERSTANDEN

Seit Einführung des REM im Jahr 2012 hat das REM-Team die Qualität und Aussagekraft des Rahmens kontinuierlich verbessert, auch anhand der Daten aus den Zuteilungsanträgen. Gleichzeitig haben die Dienststellen kontinuierlich versucht, die Qualität und Richtigkeit der zugrunde liegenden Daten zu verbessern, gestützt auf ihre wachsende Erfahrung. Wenn die Operationen das Ende der Zuteilungsperiode erreichen, wird außerdem eine Pilotevaluierung des REM durchgeführt. Im Rahmen dieses Prozesses haben die Dienststellen bereits geplant, die Ex-ante-Erwartungen und die tatsächlichen Ergebnisse systematisch abzugleichen und daraus Erkenntnisse für zukünftige Verbesserungen des REM abzuleiten. Die volle Umsetzung des REM zum Ende der Zuteilungsperiode wird durch die Ressourcenoptimierung beschränkt und könnte neue Beschlüsse erfordern, auch in Abstimmung mit dem IF-Ausschuss.

Empfehlung 3.4: Wie bereits in der Vergangenheit vom IF-Ausschuss angeregt, sollte die Bank ihre Berichterstattung über MBIL verbessern, insbesondere in Bezug auf PEFF-Operationen, indem sie in den Berichten eine Aufschlüsselung nach jedem einzelnen Finanzintermediär

vornimmt, der an einer Fazilität beteiligt ist. Im Dezember 2016 wurde dem IF-Ausschuss ein Muster für einen Jahresbericht über MBIL vorgelegt. Die Bank sollte dafür sorgen, dass die Endversion des Berichts nicht nur statistische Daten, sondern auch Informationen über den Fortschritt hinsichtlich der in der Prüfungsphase formulierten Erwartungen zu den strategischen Zielen enthält.

STELLUNGNAHME DES DIREKTORIUMS: EINVERSTANDEN

Die Empfehlung wird entsprechend umgesetzt, unter Verweis auf die Verfügbarkeit und Qualität der Informationen, die notwendig sind, um den Grad des Fortschritts festzustellen.

ANHANG 1: EVALUIERUNGSMANDAT UND -ANSATZ

Mandat

Die vorliegende Evaluierung wurde von der Abteilung Evaluierung der Operationen (EV) der Europäischen Investitionsbank (EIB) durchgeführt. Sie beurteilt, inwieweit die Finanzierungen über Intermediäre an private Unternehmen, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und Midcap-Unternehmen, im Rahmen der Investitionsfazilität (IF) dazu beigetragen haben, a) den Zugang zu Finanzierungen für private Unternehmen – insbesondere KMU und Midcap-Unternehmen – zu erleichtern und b) die einheimischen Finanzsektoren in der Gruppe der Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP) zu stärken.

Sie geht auf eine Anfrage des Ausschusses für die Investitionsfazilität (IF-Ausschuss) zurück, der eine Beurteilung des Zusatznutzens der EIB-Durchleitungsdarlehen für Privatunternehmen in AKP-Ländern verlangte. Die Bank erfüllte diese Forderung zunächst mit einem Bericht und einer Studie zu diesem Thema (interne Unterlagen). Außerdem wies die Bank in ihren Jahresberichten zu den „Ergebnissen der Tätigkeit der EIB außerhalb der Europäischen Union (EU)“ aggregierte Ergebnisse für Durchleitungsoperationen aus.⁶³ Dieser Ausweis wurde begrüßt, führte jedoch auch zu weiteren Fragen und Anregungen. Die EIB schlug in der Folge vor, die Möglichkeit zu prüfen, eine eigenständige Evaluierung der Durchleitungsdarlehen in den AKP-Staaten vorzunehmen.

Umfang

Geografische Abdeckung:

Die Evaluierung deckt Operationen in AKP-Ländern ab. Operationen in überseeischen Ländern und Gebieten (ÜLG) sind aufgrund des spezifischen strategischen Rahmens für diese Länder und der begrenzten MBIL-Tätigkeit in dieser Region ausgeschlossen.

Herkunft der Mittel:

Die Evaluierung legt den Schwerpunkt auf Durchleitungsdarlehen der aus dem EEF finanzierten Investitionsfazilität⁶⁴. Aus eigenen Mitteln der EIB finanzierte Operationen sind vom Evaluierungsumfang ausgeschlossen.⁶⁵

Produkte:

Die Evaluierung deckt alle Operationen ab, die in der Datenbank der EIB als MBIL gekennzeichnet sind, einschließlich Darlehen zur Finanzierung von Investitionsausgaben (CAPEX). Technische Hilfe und Beratungsdienste fallen nicht in den Umfang dieser

⁶³ EIB, Bericht über die Ergebnisse der Tätigkeit der EIB außerhalb der EU: [Bericht 2012](#), [Bericht 2013](#), [Bericht 2014](#).

⁶⁴ Die Investitionsfazilität wurde 2003 als revolving Fonds im Rahmen des Abkommens von Cotonou für einen Zeitraum von 20 Jahren eingerichtet. Über die IF werden Projekte finanziert, die die Entwicklung des Privatsektors und kommerziell geführter öffentlicher Unternehmen fördern. Vorrang haben Investitionen in den Infrastruktur- und in den Finanzsektor, mit denen die Entwicklung des Privatsektors vorangetrieben wird. Die IF wird durch die EIB verwaltet und soll bei ihren Aktivitäten marktübliche Bedingungen anwenden und langfristig Renditen erwirtschaften. Sie wird über den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) aus Beiträgen der EU-Mitgliedstaaten finanziert. Die EIB kann im Rahmen der IF höhere Risiken eingehen als bei ihren Geschäften aus eigenen Mitteln, weil die Finanzierungen der IF durch eine Garantie der EU-Mitgliedstaaten voll abgesichert sind. Weitere Informationen zur IF enthält Anhang II Artikel 3 des Abkommens von Cotonou.

⁶⁵ Im Zeitraum 2010–2015 wurden nur acht Prozent aller Durchleitungsdarlehen aus eigenen Mitteln finanziert: 104 Millionen Euro der Unterzeichnungen in Gesamthöhe von 1 307 Millionen Euro und 95 Millionen Euro der zugeteilten Mittel in Gesamthöhe von 1 108 Millionen Euro.

Evaluierung. Ihr Beitrag zur Erreichung der Ziele von Operationen wird jedoch gegebenenfalls analysiert.

MBIL mit der Kennzeichnung „Mikrofinanz“ in der EIB-Datenbank sind nicht Gegenstand dieser Evaluierung. Eine Evaluierung der Mikrofinanz-MBIL-Operationen würde einen eigenen Evaluierungsrahmen erfordern: Auf MBIL entfällt nur ein Bruchteil der EIB-Operationen, die die Mikrofinanz in den AKP-Ländern fördern. Andere Instrumente wie Kapitalbeteiligungen an Mikrofinanzfonds müssten ebenfalls berücksichtigt werden. Darüber hinaus werden über Mikrofinanzoperationen spezifische Ziele verfolgt, zum Beispiel eine Ausrichtung auf ärmere Bevölkerungsschichten, schutzbedürftige Gruppen und andere soziale Parameter, die sich von denen für KMU und Midcap-Unternehmen unterscheiden. Schließlich würde eine Evaluierung von Mikrofinanzoperationen auch eine umfassende Untersuchung der Komplementarität mit Zuschüssen, Kapazitätsaufbau sowie anderen finanziellen und nicht finanziellen Dienstleistungen für Kleinunternehmen erfordern.

Die über die European Financing Partners (EFP) durchgeführten MBIL wurden 2009 von EV evaluiert, und im Juni 2014 schlossen die EDFI-Mitglieder gemeinsam eine [Evaluierung der Wirksamkeit ihrer KMU-Förderung über Finanzinstitute in Afrika](#) ab. Deswegen fallen diese Operationen nicht in den Umfang der vorliegenden Evaluierung. Allerdings werden sie im Rahmen der Portfolioanalyse berücksichtigt.

Zeitraumen:

Die Evaluierung besteht aus mehreren Komponenten: einer Überprüfung der Strategie der IF und ihrer über Intermediäre geleiteten Finanzierungsprodukte, einer Portfolioüberprüfung der in diesem Rahmen unterzeichneten Operationen und einer gründlichen Analyse einer Stichprobe von Verträgen, die einzeln evaluiert werden. Da die IF 2003 eingerichtet wurde und bis 2020 tätig sein soll, deckt jede der genannten Komponenten einen bestimmten Zeitraum ab:

- **Die Überprüfung der Strategie betrifft den Zeitraum 2003–2016.** Dieser Zeitraum deckt drei Finanzprotokolle des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) ab: den 9. EEF (2000–2007), den 10. EEF (2008–2013) und den aktuellen 11. EEF (2014–2020). Wichtige Veränderungen werden im Abschnitt über die Strategieüberprüfung im (auf Anfrage erhältlichen) Startbericht der Evaluierung dargestellt.
- **Die Portfolioüberprüfung betrifft Operationen, die im Zeitraum 2010 bis 2015 unterzeichnet wurden.** Der Zeitraum 2010–2015 wurde aus zwei Gründen gewählt: Erstens lassen sich die Wirkung, die der IF zuzuschreiben ist, und deren Nachhaltigkeit bei Aktivitäten aus der jüngeren Vergangenheit konkreter ermitteln, und zweitens wurde von der GD DEVCO im Vorfeld bereits eine Zwischenevaluierung in Auftrag gegeben, die den Zeitraum bis 2010⁶⁶ abdeckte. Deswegen ergänzt ein Schwerpunkt auf den Zeitraum nach 2010 die oben genannte Evaluierung der GD DEVCO.
- **Die Stichprobe der einzeln evaluierten Verträge enthält in erster Linie solche, für die ein Ex-ante-REM-Formblatt verfügbar ist (ab 2012)⁶⁷.** Die Stichprobe legt den Schwerpunkt auf Verträge mit Angaben zu Auszahlungen und Zuteilungen, um über Informationen zu ihrer tatsächlichen Wirksamkeit und Nachhaltigkeit gemessen an den in den Berichten an den Verwaltungsrat (die REM-Formblätter umfassen) enthaltenen erwarteten Zielen zu verfügen.

⁶⁶ ADE – EGEVAL II, Mid-term evaluation of the Investment Facility and EIB own resources operations in ACP countries and the OCTs, Final Report. September 2010. Evaluierung für die Europäische Kommission.

⁶⁷ Allerdings wurde eine kleine Zahl früherer Verträge ebenfalls in die Stichprobe aufgenommen, und zwar falls ein Finanzintermediär im Zeitraum 2010–2015 mehrere Verträge mit der EIB unterzeichnet hatte, die thematisch in den Rahmen der Evaluierung fallen.

Phasen der Evaluierung

Die Evaluierung besteht aus sechs Stadien, die im Folgenden beschrieben werden.

1. Strukturierung
 - Startbericht
 - Anfängliche Definition des Evaluierungsumfangs (Zeitraum, geografische Abdeckung, Instrumente)
 - Vorläufige Studie anhand von Unterlagen und intern vorbereitende Gespräche mit den Dienststellen
 - Prüfung der Strategie (EU, EIB, national/regional)
 - Prüfung des Portfolios der für die Evaluierung relevanten Operationen
 - Festlegung der Interventionslogik (Workshop mit Referenzgruppe)
 - Bericht über die Vorgehensweise
 - Ausarbeitung von Evaluierungsfragen (einschl. Erstellung der Evaluierungsfragen, Beurteilungskriterien, verwendeten Indikatoren)
 - Auswahl einer Strichprobe von Operationen für eine gründliche Evaluierung
 - Auswahl zusätzlicher Instrumente für die Datenerhebung (Umfragen, Befragungen, Fallstudien usw.)
 - Diskussion der Vorgehensweise mit den Partnern im operativen Bereich
2. Datenerhebung
 - Evaluierung einzelner Operationen:
 - Schreibtischprüfung
 - Gespräche mit wichtigen EIB-Referenten (OPS, TMR, SG/ECON usw.)
 - Pilotbesuch in Kenia. Darunter fallen Gespräche mit allen Finanzintermediären, ausgewählten Endbegünstigten, wichtigen nationalen Einrichtungen (Zentralbanken) und den vor Ort tätigen internationalen Finanzierungsinstitutionen/Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen
 - Besuche in Uganda und Nigeria
 - Schreibtischevaluierung für Operation in Haiti
 - Ausarbeitung von Einzelevaluierungsberichten
 - Konsultation der Dienststellen zu jedem Einzelevaluierungsbericht
 - Prüfung der MBIL aus IF-Mitteln im Allgemeinen
 - Prüfung des gesamten Portfolios der IF-Durchleitungsdarlehen, die 2010–2015 in der AKP-Region unterzeichnet wurden, einschließlich aller verfügbaren Informationen über die Zuteilungen
 - Gespräche mit allen wichtigen EIB-Dienststellen (Ops, PJ, JU, RM, SG/ECON, TMR)
 - Arbeitsgruppen mit EIB-Beschäftigten zu ausgewählten Themen
 - Schreibtischprüfung einheimischer Finanzinstitute in jedem AKP-Staat, die von internationalen Finanzierungsinstitutionen durch über sie geleitete Finanzierungen für KMU und Midcap-Unternehmen unterstützt werden
 - Literaturüberblick über Evaluierungen zu diesem Thema
3. Synthese
 - Zusammenführung der Erkenntnisse aus den vorangegangenen Schritten
 - Beantwortung thematischer Evaluierungsfragen
 - Workshop mit Dienststellen über Erkenntnisse und Schlussfolgerungen, die sich bereits abzeichnen
 - Erstellung des zusammenfassenden Berichts einschließlich Schlussfolgerungen und Empfehlungen
4. Konsultation
 - mit den operativen Dienststellen der EIB
 - mit den entsprechenden EIB-Direktoren mit Generalvollmacht
5. Fertigstellung, Genehmigung und Verbreitung
 - Diskussion im Direktorium sowie Ausarbeitung der Stellungnahme des Direktoriums
 - Diskussion in der Sitzung des IF-Ausschusses
 - Genehmigung durch den Verwaltungsrat
 - Veröffentlichung auf der EIB-Website
6. Überwachung der Umsetzung von Empfehlungen (vierteljährliche Berichterstattung)

Evaluierungsfragen

Die Evaluierung baut auf einen Katalog von 15 Evaluierungsfragen zu den folgenden Themen auf:

- Bedeutung des MBIL-Produkts,
- Wirksamkeit, Effizienz und Nachhaltigkeit der finanzierten Operationen (allgemein und für die Stichprobe der einzeln evaluierten Operationen),
- Beitrag der EIB und Projektzyklusmanagement der EIB.

Ein auf Anfrage erhältlich Dokument beinhaltet Nachweise, die die Antworten zu den jeweiligen Fragen untermauern.

Tabelle 7: Thematische Evaluierungsfragen

Kriterien	Zentrale Fragen und ihre Begründung
Relevanz	<p>Frage 1 Inwieweit sind die über Intermediäre geleiteten Finanzierungen so konzipiert, dass sie dem Bedarf sowohl der Finanzintermediäre als auch der KMU/Midcaps in den AKP-Staaten entsprechen?</p> <p>Diese Frage untersucht die von der EIB unternommenen Anstrengungen, den Bedarf der zwei Zielgruppen zu verstehen, ihr Produktangebot entsprechend zu konzipieren und es an sich verändernde Umstände anzupassen (z. B. die im Hinblick auf die Umsetzung der Schlussfolgerungen des Rates von 2009 zur Bewältigung der Krise ergriffenen Maßnahmen). Die Frage betrifft auch die Beschlüsse und die Begründungen der EIB dafür, ihre Operationen auf bestimmte Standorte zu konzentrieren.</p>
	<p>Frage 2 Sind die über Intermediäre geleiteten Finanzierungsprodukte dazu bestimmt, den Wachstums-, Beschäftigungs- und bereichsübergreifenden Prioritäten Rechnung zu tragen, die den Zielen der EU, der EIB und den nationalen/lokalen Zielen entsprechen?</p> <p>Bei dieser Frage geht es darum zu prüfen, ob die gefassten Finanzierungsbeschlüsse mit den strategischen Unterlagen übereinstimmen, zu denen die IF beitragen soll (Abkommen von Cotonou, Leitlinien und Strategien der EIB-Gruppe, nationale Strategien des Landes). Dem Projektprüfungsverfahren, den Entscheidungskriterien und deren Veränderung über den Evaluierungszeitraum wird deswegen besonderes Augenmerk geschenkt. Die Frage betrifft auch die Begründung und die Rechtfertigung der EIB dafür, ihre Operationen auf bestimmte Arten von Intermediären zu konzentrieren.</p>
Wirksamkeit	<p>Frage 3 Operative Ziele: Haben Finanzintermediäre Zugang zu Finanzierungen mit langen Laufzeiten erhalten, die ihren KMU-Finanzierungsbedarf decken?</p> <p>Frage 4 Zwischenziele (Outcome): Haben über Intermediäre durchgeführte IF-Finanzierungsoperationen die Wettbewerbsfähigkeit, die Reputation und die Kreditwürdigkeit der Intermediäre verbessert?</p> <p>Frage 5 Zwischenziele (Outcome): Haben über Intermediäre durchgeführte IF-Finanzierungsoperationen den Intermediären dabei geholfen, förderfähigen KMU und/oder Midcaps geeignete Finanzierungen bereitzustellen?</p> <p>Frage 6 Allgemeine Ziele (Impact): Haben über Intermediäre durchgeführte IF-Finanzierungsoperationen dazu beigetragen, sowohl den einheimischen Finanzsektor als auch private Investitionen zu stärken?</p> <p>Dieser Fragenkatalog beschäftigt sich schrittweise mit der Interventionslogik (von der Bereitstellung der Mittel, um die Outputs zu erreichen, bis zum Beitrag zu den allgemeinen Impacts):</p>

Kriterien	Zentrale Fragen und ihre Begründung
	<ul style="list-style-type: none"> • Frage 3 beurteilt die von den Durchleitungsdarlehen erwartete Erfüllung der operativen Ziele (Outputs); • Frage 4 und Frage 5 zielen auf das Erreichen der Zwischenziele zugunsten der Finanzintermediäre und der Endbegünstigten ab (Outcomes); • Frage 6 betrifft den Beitrag der Durchleitungsdarlehen zu allgemeinen Zielen (Impacts), wobei berücksichtigt werden muss, dass Durchleitungsdarlehen allein sich nur begrenzt auf diese Ziele auswirken. Sie können eher Signale aussenden, Anreize geben, die Veränderungen fördern. Sie funktionieren in Wechselwirkung mit weiteren Produkten und Einrichtungen und hängen von einem förderlichen Umfeld ab.
Effizienz	<p>Frage 7 Steht der Nutzen eines IF-Durchleitungsdarlehen aus der Sicht des Intermediärs im Verhältnis zur investierten Zeit und zu den eingesetzten Ressourcen?</p> <p>Diese Frage beurteilt das Maß, in dem der vom Intermediär aus der Finanzierung gezogene (finanzielle, technische oder institutionelle) Nutzen im Verhältnis zu den Investitionen (in Form von Zeit, Mitteln, Logistik) steht, um das Darlehen zu erhalten.</p>
	<p>Frage 8 Steht der Nutzen eines Endkredits über die IF aus der Sicht des Endbegünstigten im Verhältnis zu den besonderen Anforderungen eines solchen Darlehens?</p> <p>Diese Frage ist ähnlich gelagert wie die vorangehende, diesmal aus der Sicht der Endbegünstigten.</p>
Nachhaltigkeit	<p>Frage 9 Entsteht durch über Intermediäre durchgeführte IF-Finanzierungsoperationen bleibender Nutzen sowohl für Intermediäre als auch für Endbegünstigte?</p> <p>Bei dieser Frage geht es darum zu beurteilen, in welchem Umfang Intermediäre ihre Darlehensvergabe an KMU und/oder Midcap-Unternehmen nach dem Ende der Operation beibehalten bzw. ausgeweitet haben.</p>
	<p>Frage 10 Tragen die Finanzierungen über Intermediäre dazu bei, den revolvierenden Charakter des IF-Portfolios zu gewährleisten?</p> <p>Diese Frage untersucht die Nachhaltigkeit auf der Ebene der Investitionsfazilität selbst (Risikoprofil der Operationen).</p>
Beitrag der EIB	<p>Frage 11 Wie groß war der finanzielle Beitrag des IF-Durchleitungsdarlehen an a) den Intermediär und b) den Endbegünstigten?</p> <p>Hier wird der Frage nachgegangen, in welchem Umfang der Intermediär einen Vorteil erhalten und an den Endbegünstigten weitergegeben hat, und zwar z. B. mit Blick auf einen tilgungsfreien Zeitraum, auf die Laufzeit oder die Wahl der Währung oder andere einzigartige Produktmerkmale.</p>
	<p>Frage 12 Wie groß war der institutionelle und technische Beitrag der EIB?</p> <p>Frage 13 In welchem Maß hat die über Intermediäre durchgeführte IF-Finanzierungsoperation für den Intermediär die Mobilisierung weiterer Mittelquellen erleichtert?</p> <p>Die Interventionslogik weist auf nicht finanzielle Nutzelemente hin, die Interessenträger aus der Zusammenarbeit mit der EIB gewinnen können, entweder in Form von offizieller TH oder durch allgemeine Beratung außerhalb eines TH-Programms. Zu dem damit verbundenen Nutzen gehört eine höhere Kompetenz bei der Stellung von Kreditanträgen und beim Aufbau von Geschäftsfähigkeiten. Dazu gehört auch – auf der Seite des Intermediärs – die Verbesserung des internen Know-hows, der Qualität der Berichterstattung und der Fähigkeit, die</p>

Kriterien	Zentrale Fragen und ihre Begründung
	Einhaltung von Rechtsvorschriften zu gewährleisten (z. B. Auftragsvergabe, Umwelt- und Sozialstandards). Gemäß der Interventionslogik könnte ein weiterer Nutzen für den Intermediär die Signalwirkung sein (gesteigerte Anerkennung als zuverlässige Bank, was zur Stärkung der Refinanzierungsbasis durch Kundeneinlagen, Anleihen- oder Aktienemission usw. führt).
Management des EIB-Projektzyklus	<p>Frage 14 Ist das Berichtssystem der EIB in geeigneter Weise konzipiert und wird es angemessen genutzt?</p> <p>Frage 15 Haben die organisatorischen Vorkehrungen der EIB eine rechtzeitige und effiziente Umsetzung ermöglicht?</p> <p>Mit diesen Fragen wird untersucht, wie die EIB die Operationen über den Projektzyklus hinweg verfolgt hat, von der anfänglichen Ermittlung bis zur Fertigstellung (Projektzyklusmanagement).</p>

Instrumente für die Datenerhebung

Zur Bearbeitung der thematischen Evaluierungsfragen werden im Rahmen der Evaluierung die verschiedensten Quellen herangezogen, u.a.:

Schreibtischprüfung von vorgelagerten Strategiepapieren, von Strategieleitfäden und von operativen Leitlinien der IF

Diese Analyse umfasst eine Prüfung der Strategie auf der Grundlage von Strategiepapieren zu den Durchleitungsdarlehen im Rahmen der IF von der Einrichtung der IF im Jahr 2003 bis heute. Der Großteil der Analyse wurde während der Ausarbeitung des Startberichts durchgeführt und durch eine gründliche Prüfung der drei besuchten Länder ergänzt (Analyse der nationalen Strategien für die Entwicklung des privaten Sektors und den Zugang von KMU und Midcap-Unternehmen zu Finanzierungsmitteln). Mit Blick auf das IF-MBIL-Produkt betrifft die Analyse die Merkmale, die Leitlinien des Produkts und die Planungsinstrumente der EIB-Abteilungen.

Prüfung des gesamten Portfolios der IF-Durchleitungsdarlehen, die 2010–2015 in der AKP-Region unterzeichnet wurden

Der Zeitraum 2010–2015 wurde aus zwei Gründen gewählt: Erstens lassen sich die Wirkung, die der IF zuzuschreiben ist, und deren Nachhaltigkeit bei Aktivitäten aus der jüngeren Vergangenheit konkreter ermitteln. Zweitens wurde von der GD DEVCO im Vorfeld bereits eine Zwischenevaluierung in Auftrag gegeben, die den Zeitraum bis Ende 2010 abdeckte. Die Portfolioanalyse bietet Angaben zu den Volumina, zur Art der Intermediäre und Endbegünstigten sowie zu den Merkmalen der an sie vergebenen Endkredite.

EV weitete eine interne Studie zur Messung der Ergebnisse der EIB-Durchleitungsdarlehen in Ost- und Zentralafrika, die 2015 von den Dienststellen in Auftrag gegeben wurde, auf alle AKP-Staaten aus, indem sie dieselbe Vorgehensweise übernahm (die Daten wurden den Zuteilungsanträgen entnommen). Dadurch entsteht ein Überblick über die Merkmale der Endbegünstigten und die Ziele und Merkmale ihrer Endkredite.

Analyse der Tätigkeit anderer internationaler Finanzierungsinstitutionen (IFI) und ihrer Ansätze für die Bereitstellung von Finanzierungsmitteln über Intermediäre in den AKP-Staaten.

EV führte Gespräche mit IFI und Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen über die Faktoren, die die Vergabe von Durchleitungsdarlehen in verschiedenen Teilen der Welt fördern oder beschränken, und darüber, wie diese Einrichtungen mit ihnen umgehen.

EV richtete eine Datenbank ein mit sämtlichen MBIL, die von allen IFI in den AKP-Ländern seit 2010 vergeben wurden (auf der Grundlage öffentlich zugänglicher Informationen). Die Datenbank sammelt Informationen zu über Intermediäre geleiteten Finanzierungsoperationen, die sich an private Unternehmen richten. Dabei werden Durchleitungsdarlehen, die auf KMU und Midcap-Unternehmen abzielen, markiert, damit diese gut erkennbar sind. Über Intermediäre bereitgestellte Finanzierungen für Mikrofinanzbanken waren nicht enthalten, außer der Empfänger ist Teil des nationalen Bankensystems und es ist vorgesehen, dass das Darlehen an kleine und mittlere Unternehmen weitergeleitet wird. Der geografische Schwerpunkt der Datenbank liegt auf den AKP-Ländern. Die wichtigste Datenquelle waren die Projektportfolios der IFI, die auf den Websites der IFI verfügbar sind. Diese Daten wurden einbezogen und mithilfe der IFI-Jahresberichte validiert. Zusätzliche oder fehlende Informationen wurden durch Internetsuchen nach den Pressemitteilungen des IFI oder der Partnerbank ergänzt.

EV wertete vorangegangene Evaluierungen im Bereich der über Intermediäre geleiteten Finanzierungen an KMU und Midcap-Unternehmen in den AKP-Ländern aus (Literaturrecherche). Das Ziel dieser Recherche war die Ermittlung gemeinsamer Ergebnisse, gewonnener Erkenntnisse und Empfehlungen aus den von IFI und Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen durchgeführten Evaluierungen von KMU-Finanzierungsoperationen über Intermediäre in AKP-Ländern.⁶⁸ Diese Recherche verfolgt den

⁶⁸ Dies betrifft 20 Evaluierungen oder Berichte, die von den folgenden Einrichtungen veröffentlicht wurden: Weltbank (3), International Financing Corporation (1), Afrikanische Entwicklungsbank (3),

Ansatz einer Meta-Evaluierung, die Ergebnisse aus Evaluierungen gemäß einem bestimmten Leseraster zusammenfasst, jedoch keine weitere Beurteilung durch den Autor hinzufügt. Dabei wurde der Zeitraum 2005–2015 abgedeckt. Die Mehrzahl der geprüften Berichte deckt einen größeren geografischen Bereich ab oder betrifft eine ganze Bandbreite verschiedener Formen von Unterstützung, die auf KMU oder den Privatsektor abzielt. In solchen Fällen wurden nur die Teile der Berichte, die für die vorliegende Evaluierung relevant sind, berücksichtigt. Evaluierungen von KMU-Durchleitungsdarlehen mit einem anderen geografischen Schwerpunkt (z. B. EU-Mitgliedstaaten) oder die über Intermediäre durchgeführte Finanzierungsoperationen für den öffentlichen Sektor oder für Infrastrukturvorhaben betreffen, wurden nicht berücksichtigt.

Die Organisation von Treffen mit den verschiedenen Interessenträgern, die an den IF-Durchleitungsdarlehen für KMU und Midcap-Unternehmen beteiligt sind

In Luxemburg organisierte EV persönliche Treffen mit Ops, PJ, JU, RM, SG/ECON, SG und TMR. Des Weiteren wurden Treffen mit Vertretern des IF-Ausschusses abgehalten.

Drei Arbeitsgruppen mit EIB-Mitarbeitern wurden organisiert:

- Eine während der Präsentation des Startberichts mit dem Ziel, eine vorläufige Interventionslogik für MBIL aus IF-Mitteln in den AKP-Staaten auszuarbeiten.
- Eine über das Zuteilungs- und Berichtssystem für MBIL mit dem Ziel, die Auffassung von EV zu bestätigen und die vorläufigen Ergebnisse von EV zu dem Thema zu diskutieren.
- Eine, um jedes Stadium des Managements des MBIL-Projektzyklus zu diskutieren.

Einzelevaluierungen von 15 Verträgen mit elf Finanzintermediären in Nigeria, Kenia, Uganda und Haiti

Begründung für die Einzelevaluierungen

Die oben aufgeführten thematischen Evaluierungsfragen bauen zum Teil auf der Einzelevaluierung bestimmter Projekte auf. Die betreffenden Projekte werden einzeln nach ihrem Gesamterfolg und hinsichtlich des EIB-Beitrags und des Projektzyklusmanagements beurteilt. Diese Einzelevaluierungen dienen sowohl der Veranschaulichung der Gesamtevaluierung als auch der Rechenschaftslegung der von der EIB durchgeführten Projekte.

Die Einzelevaluierungen wurden auf Vertrags- und nicht auf Operationsebene durchgeführt, da Operationen wie PEFF verschiedene Verträge mit verschiedenen Intermediären, die ihren Standort manchmal in verschiedenen Ländern haben, umfassen. In den Fällen, in denen mit einem Intermediär zwei oder mehr Verträge geschlossen wurden, wird jeder Vertrag einzeln evaluiert und beurteilt, dann jedoch in einem gemeinsamen Bericht dargestellt. Für die betreffenden elf Intermediäre wurden insgesamt 15 Verträge in Nigeria, Kenia, Uganda und Haiti evaluiert.

belgische Investitionsgesellschaft für Entwicklungsländer (1), Agence Française de Développement (2), Asiatische Entwicklungsbank (2), Interamerikanische Entwicklungsbank (3), Europäische Investitionsbank (1), Europäische Kommission (1), niederländische Entwicklungsbank (1) und Europäische Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen (1).

Tabelle 8: Anzahl der für die Einzelevaluierung ausgewählten Verträge

Analyse	Land	Operationen innerhalb des Evaluierungsumfangs	Davon Anzahl der für die Einzelevaluierung ausgewählten Verträge	Finanzintermediäre *	Befragte Endbegünstigte
Besuche vor Ort	Kenia	3	4	4	10
	Uganda	3	5	3	9
	Nigeria	5	5	3	6
Schreibtischevaluierungen	Haiti	1	1	1	/
INSGESAMT		12	15	11	25

* Eine zwischengeschaltete Bank hat unter Umständen zwei Verträge mit der EIB unterzeichnet. Das betrifft zwei Banken in Uganda und zwei Banken in Nigeria.

Datenerhebung und -analyse für Einzelevaluierungen

Jede Einzelevaluierung gründet auf einer Prüfung der intern verfügbaren Vertragsvereinbarungen und -unterlagen sowie auf Gesprächen mit den jeweiligen EIB-Dienststellen, öffentlich verfügbaren Informationen über das Land und die Berichterstattung der Intermediäre. Die internen Ratingeinstufungen von TMR stellen für EV die Hauptquelle für die Evaluierung der finanziellen Solidität eines Intermediärs dar. EV besuchte Intermediäre in deren Räumlichkeiten. Diese Besuche boten außerdem die Gelegenheit, mit dem Personal des Außenbüros der EIB in Kenia und der IFI-Vertretungen in den drei Ländern zusammenzukommen.

In jedem Land befragte EV außerdem ausgewählte Endbegünstigte mit dem Ziel, den aus den erhaltenen Endkrediten gezogenen möglichen Nutzen zu veranschaulichen. Je besuchter Intermediär sollten drei KMU und Midcap-Unternehmen befragt werden. Diese Besuche zeigten, inwiefern die erhaltenen Endkredite für den Endbegünstigten geeignet waren und inwiefern die finanzierten Investitionen zum Wachstum und zur Wettbewerbsfähigkeit beigetragen haben. Die Stichprobe der besuchten KMU und Midcap-Unternehmen erhebt keinen Anspruch auf statistische Repräsentativität.

Ein Vertrag in Haiti wurde einer Schreibtischevaluierung unterzogen, die sich hauptsächlich auf unmittelbar verfügbare Unterlagen stützte.

Vor den Besuchen vor Ort prüfte EV für jedes Land die Probleme im Zusammenhang mit dem Zugang zu Finanzierungen für KMU, beschrieb den örtlichen Finanzsektor und sammelte Informationen zur Marktposition des IF-Produktangebots in jedem Land. Diese Elemente werden in Hintergrundberichten dargestellt (einer je besuchtes Land), die Informationen zu den folgenden Aspekten enthalten:

- Gegebenheiten des Landes: Zustand der Volkswirtschaft und Rolle der KMU; Entwicklung des Finanzsektors; Hindernisse für den Zugang zu Finanzierungen für KMU; wichtige IFI-Programme, die den Zugang von KMU zu Finanzierungen erleichtern;
- Die jeweiligen Strategierahmen, an denen die Konsistenz jedes Vertrags gemessen wird;
- Über Intermediäre geleitete EIB-Finanzierungen in jedem Land.

Tabelle 9: Evaluierungsfragen für einzelne Operationen

Kriterien	Zentrale Fragen und ihre Begründung
<p>1. Relevanz</p> <p>Die Relevanz gibt an, inwieweit die Ziele einer Operation (und des zugehörigen Vertrags) den politischen Zielen der EU, den Prioritäten der EIB, den örtlichen Strategien sowie dem Bedarf der Endbegünstigten entsprechen. Dieser Abschnitt wird außerdem die Konsistenz der Ziele und die Konzeption der Operation (und des zugehörigen Vertrags) prüfen.</p>	<p>1.1 Bedeutung für den Bedarf des Finanzintermediärs, der KMU und Midcap-Unternehmen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eignung des Produkts für die Endbegünstigten und die Finanzintermediäre <p>1.2 Übereinstimmung mit den Zielen der EU, der EIB und der Einzelstaaten</p> <ul style="list-style-type: none"> • Übereinstimmung mit den von der IF im Rahmen des Abkommens von Cotonou festgelegten Prioritäten • Übereinstimmung mit den Zielen der EU-Entwicklungszusammenarbeit für das Land • Übereinstimmung mit den Orientierungen der EIB • Anpassung an die strategischen Ziele des Landes <p>1.3 Relevanz der Konzeption</p> <ul style="list-style-type: none"> • Übereinstimmung zwischen dem Vertrag und dem in der Projektprüfungsphase genannten Schwerpunkt • Rechtfertigung der Auswahl dieses speziellen Finanzintermediärs durch die EIB
<p>2. Wirksamkeit</p> <p>Die Wirksamkeit gibt an, inwieweit die im Bericht an den Verwaltungsrat und im darauf folgenden Vertrag erwähnten Outputs, Outcomes und Impact erreicht wurden oder noch erreicht werden dürften, wobei jede Änderung der Ziele des Vertrags seit Genehmigung des Darlehens berücksichtigt wird.</p>	<p>2.1 Erreichen der erwarteten Outputs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Auszahlung der EIB-Mittel an den Finanzintermediär <p>2.2 Erreichen der erwarteten Outcomes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zuteilungen des Intermediärs aus den von der EIB bereitgestellten Mitteln • KMU-Tätigkeit des Intermediärs (einschließlich Einleitung in jedem Bericht, dass Geld fungibel ist) • Stärkung des Finanzintermediärs • Nutzen der EIB-Endkredite aus der Sicht des Endbegünstigten <p>2.3 Beitrag zu erwarteten Impacts</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen durch KMU und zur Wettbewerbsfähigkeit • Beitrag zur Generierung von Steuereinnahmen
<p>3. Effizienz</p> <p>Die Effizienz gibt an, inwieweit der Nutzen des Projekts, Programms oder der Strategie im Verhältnis zu den Kosten/Mitteln und Inputs steht.</p>	<p>3.1 Einhaltung des Zeitplans</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wie lange brauchen die Finanzintermediäre, um Zuteilungsanträge bei der EIB vorzulegen <p>3.2 Kosteneffizienz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kosten aus der Sicht der Intermediäre • Kosten aus der Sicht der Endbegünstigten
<p>4. Nachhaltigkeit</p> <p>Die Nachhaltigkeit misst die Fähigkeit des Intermediärs, auch künftig im KMU-Sektor tätig zu sein, sowie die Wahrscheinlichkeit, dass die durch die Intermediäre unterstützten Unternehmen ihre Schulden zurückzahlen.</p>	<p>4.1 Finanzielle und wirtschaftliche Tragfähigkeit des Intermediärs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eigenkapitalquote und Konzentration des Portfolios <p>4.2 Nachhaltigkeit des KMU-Aktivgeschäfts des Intermediärs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hat der Finanzintermediär glaubwürdige Pläne, seine KMU-Tätigkeit weiterzuführen bzw. auszubauen
<p>5. Beitrag der EIB</p> <p>Der finanzielle Beitrag wird im</p>	<p>5.1 Finanzieller Beitrag für Finanzintermediäre und Endbegünstigte</p>

Kriterien	Zentrale Fragen und ihre Begründung
Vergleich zu alternativen Refinanzierungsquelle gemessen und indem die spezifischen Merkmale der Operation (Laufzeit, tilgungsfreier Zeitraum, Währung usw.), die das Financial Engineering jeder Operation betreffen, berücksichtigt werden. Ein nicht finanzieller Beitrag kann in Form von Beratung und Kompetenzaufbau gemacht werden. Schließlich kann die Förderung die Bereitstellung eines Produkts beinhalten, das im Zielmarkt nicht existiert, und einen Beitrag zur Erhöhung der Standards des Intermediärs, einschl. Umwelt- und Sozialstandards (Mobilisierungseffekt).	5.2 Institutioneller und technischer Beitrag für den Finanzintermediär und den Endbegünstigten: Kein Rating 5.3 Mobilisierungseffekt (Katalysator- und Signalwirkung zugunsten des Endbegünstigten)
6. EIB-Projektzyklusmanagement	Wie effizient war die EIB beim Management von jedem Stadium des Projektzyklus

Stichprobe der Einzelevaluierungen

Die Stichprobe wurde auf der Grundlage des Umsetzungsstands, des Umfangs und der Verfügbarkeit von Daten zu Auszahlungen und Zuteilungen und der Bankgröße ausgewählt.

Im Zeitraum 2010–2015 beliefen sich die Gesamtauszahlungen bei Durchleitungsdarlehen in den AKP-Staaten (d. h. solche, die in Serapis als MBIL gekennzeichnet sind) auf 553,7 Millionen Euro. Aus diesem Portfolio wurden vier Länder für Einzelevaluierungen ausgewählt. Diese Länder wurden anhand der folgenden Auswahlkriterien ausgewählt:

- Ländern mit den höchsten Auszahlungsbeträgen wird Vorrang eingeräumt;
- Es werden sowohl ost- als auch westafrikanische Länder ausgewählt, um die Besonderheiten der subregionalen Volkswirtschaften widerzuspiegeln (z. B. Regelungsrahmen, wirtschaftliche Dynamik, Währung);
- Auch nicht afrikanische Länder im Pazifischen Ozean oder im karibischen Raum sollen ausgewählt werden. Haiti wurde aufgrund der Verwendung von MBIL in Reaktion auf einen spezifischen Bedarf nach einer Katastrophe (Erdbeben von 2010) ausgewählt.

Für jedes Land, das besucht werden sollte, wurde geprüft, ob die ausgewählten Verträge in den Evaluierungsumfang fallen. Mithilfe dieser Kriterien wurden vier Länder ausgewählt, drei für Besuche vor Ort (Nigeria, Kenia und Uganda) und eines für die Schreibtischevaluierung (Haiti). Zusammen entfielen auf diese vier Länder 72 Prozent der Gesamtauszahlungen. Allein Nigeria und Kenia vereinten 56 Prozent auf sich. Da auf Ostafrika der größte Anteil der Operationen in Afrika entfällt, wurden in dieser Region sowohl Kenia als auch Uganda besucht.

Kenia, der Pilotfall

Kenia wurde als Erstes besucht (22. bis 26. Februar 2016) und wurde als Pilotfall genutzt, um die anfängliche Verfahrensweise und den Evaluierungsrahmen zu testen. Die Analyse nach der Rückkehr wurde genutzt, um die Vorgehensweise zu verfeinern.

Kenia wurde aus mehreren Gründen als Pilotfall ausgewählt, u. a. da die für eine von der EIB 2015 in Auftrag gegebene interne Studie gesammelten Informationen einen guten Ausgangspunkt für weitere Untersuchungen darstellten. Kenia verfügt außerdem über eine Reihe von Tier 1-, Tier 2- und Tier 3-Banken, die teils Bestandskunden der EIB sind, teils aber auch Neukunden. Ein weiterer relevanter Faktor war die Möglichkeit, das Außenbüro der EIB in

Nairobi besuchen zu können, das ebenfalls Uganda abdeckt.⁶⁹ Im Zeitraum 2010–2015 wurden 116 Millionen Euro an Kenia ausgezahlt.

Nigeria

Nigeria ist bei über Intermediäre durchgeführten Finanzierungsoperationen mit 193 Millionen Euro im Zeitraum 2010–2015 der größte Empfänger von EIB-Mitteln. Dabei interessierte sich das Evaluierungsteam insbesondere für das umfangreiche Midcap-Portfolio des Landes. Außerdem entfallen auf Nigeria nicht nur die höchsten Unterzeichnungen und Auszahlungen, sondern auch der höchste Anteil der nach Unterzeichnung annullierten Operationen, die allein 81 Prozent der Gesamtannullierungen nach Unterzeichnungen des Gesamtportfolios darstellen. Das Evaluierungsteam wollte hierfür die Gründe herausfinden. Ein weiteres Argument für die Auswahl von Nigeria war, dass im Rahmen eines der ausgewählten Verträge Mittel für Investitionsausgaben ausgezahlt wurden.

Uganda

Obwohl auf Uganda ein sehr viel geringerer Betrag als auf Kenia und Nigeria entfiel, ist das Land dennoch der drittgrößte Empfänger unter den AKP-Ländern mit Auszahlungen von 85 Millionen Euro im Zeitraum 2010–2015.

Haiti

Auf Haiti entfallen fünf Millionen Euro der Gesamtauszahlungen (etwa ein Prozent der gesamten AKP-Auszahlungen). In der Karibik entfielen im entsprechenden Zeitraum 42,5 Millionen Euro auf die Dominikanische Republik. Allerdings waren diese Mittel für Mikrofinanz bestimmt, sodass sie nicht in den Evaluierungsumfang fallen.

Auswahl der Einzelevaluierungen in den vier Ländern

Finanzintermediäre

Bei den Ländern, für die Einzelevaluierungen stattgefunden haben, wurden die besuchten Intermediäre nach den folgenden Kriterien ausgewählt:

- Mischung aus Tier 1-, Tier 2- und Tier 3-Banken;
- soweit vorhanden Berücksichtigung von regionalen Banken und von Geschäftsbanken;
- verfügbare Informationen über die ausgezahlten und an Endbegünstigte weitergeleiteten Mittel. Zwar wurden annullierte Operationen ebenfalls untersucht, allerdings liegt der Schwerpunkt der Besuche vor Ort auf Intermediären, die die Mittel an KMU und Midcap-Unternehmen weitergeleitet haben.

Endbegünstigte

Da nicht alle KMU- und Midcap-Endbegünstigten besucht werden können, wurden die Besuche vor Ort anhand der Kriterien Beschäftigtenzahl, Vielfalt der Sektoren und, aus praktischen Gründen, Standort ausgewählt. Endbegünstigten, die ihren Standort in der Nähe des Intermediärs haben, wurde Vorrang gegeben. EV räumt ein, dass dies möglicherweise das Ergebnis verzerrt (Schwerpunkt auf Endbegünstigte mit Standort in der Hauptstadt, und Ausklammerung von solchen, die im Agrarsektor und/oder in abgelegenen Gebieten tätig sind).

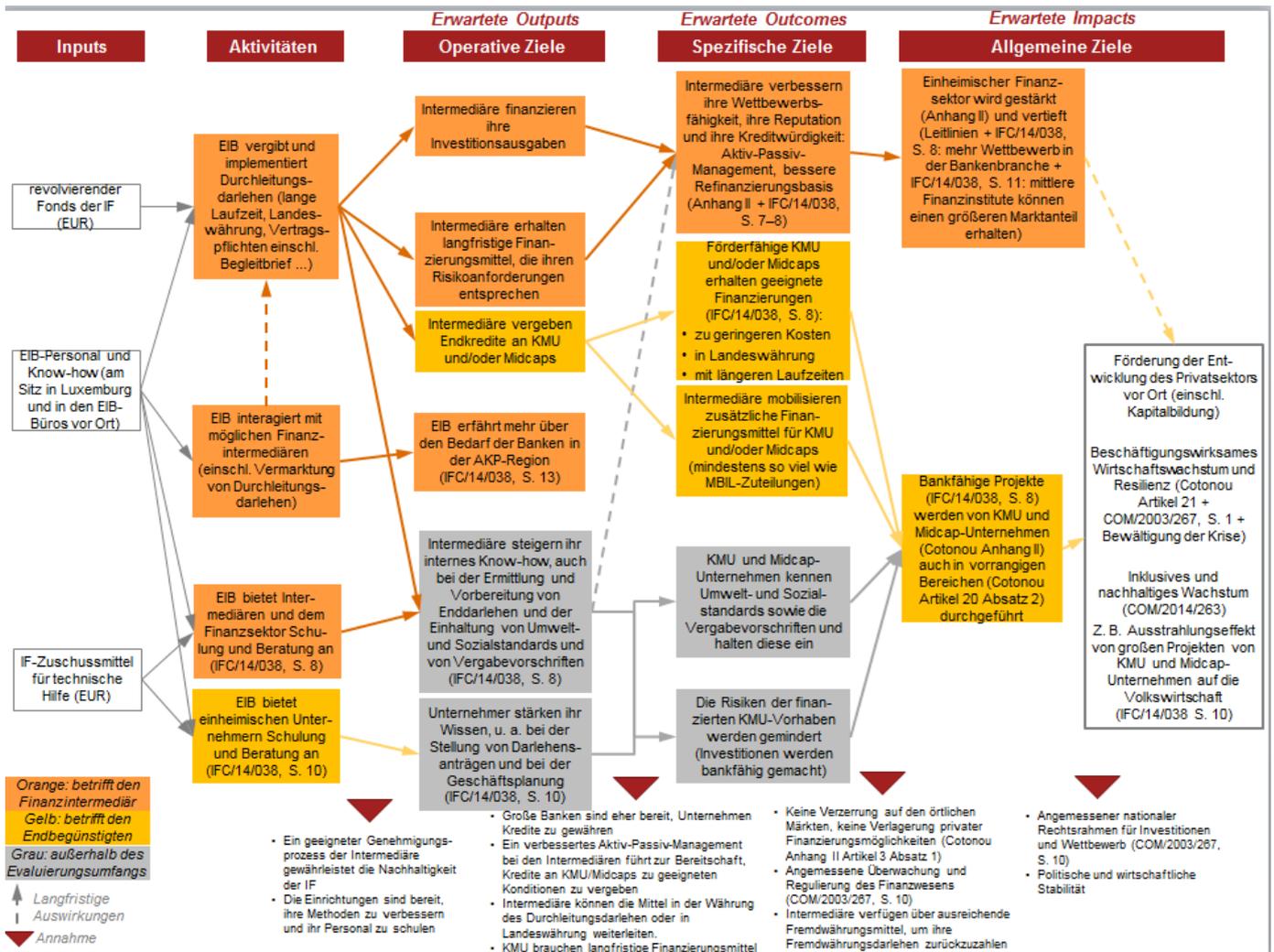
⁶⁹ Das EIB-Regionalbüro für Zentral- und Ostafrika ist zuständig für Äquatorialguinea, Äthiopien, Burundi, Demokratische Republik Kongo, Dschibuti, Eritrea, Gabun, Kamerun, Kenia, Kongo, Ruanda, São Tomé und Príncipe, Somalia, Sudan, Tansania, Tschad, Uganda und Zentralafrikanische Republik.

Referenzgruppe

Die Beteiligung der Referenzgruppe umfasst:

- **Strukturierungsphase**
 - EV bei der Festlegung des Evaluierungsumfangs und der Rangfolge der aufgezeigten Punkte unterstützen;
 - Startbericht und Bericht über die Vorgehensweise überprüfen (Überprüfung der Strategie, des Portfolios, der Festlegung der Verfahrensweise);
 - Teilnahme an den Sitzungen zum Start und zur Vorgehensweise der Evaluierung.
- **Datenerhebungsphase: gründliche Evaluierungen der Einzeloperationen einschließlich Besuche vor Ort**
 - Beschäftigte über die Evaluierung und darüber, wie sie möglicherweise daran beteiligt sind, informieren;
 - Unterstützung hinsichtlich der Besuche vor Ort und der Kontakte von EV innerhalb und außerhalb der Bank;
 - Entgegennahme der Berichtsentwürfe über Evaluierungen von Einzeloperationen, Weitergabe an die betreffenden Mitarbeiter und Koordinierung der Stellungnahme der Direktion.
- **Synthesephase**
 - aktive Teilnahme gemeinsam mit anderen relevanten Mitarbeitern am Workshop über sich bereits abzeichnende Erkenntnisse;
 - Entgegennahme des Entwurfs des zusammenfassenden Berichts und Koordinierung der Stellungnahmen der Direktion in verschiedenen Phasen des Konsultationsverfahrens.
- **Überwachung der Umsetzung von Empfehlungen**
 - Zusammen mit EV die Überwachung der Umsetzung von Empfehlungen gewährleisten und EV über ihre Umsetzung informieren (vierteljährlicher Bericht, der dem EIB-Verwaltungsrat zur Diskussion vorgelegt wird).

ANHANG 2: INTERVENTIONSLOGIK



Die wichtigsten Informationsquellen:

- das Abkommen von Cotonou und sein Anhang II,
- KOM/2003/267 der Kommission: „Das Konzept der Kommission für die künftige Unterstützung der Entwicklung des Unternehmenssektors“,
- KOM/2009/160 der Kommission: „Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Bewältigung der Krise“ (zitiert als „Bewältigung der Krise“ für die Zwecke des Interventionslogik-Diagramms),
- interne Unterlagen der EIB.

Die Abteilung Evaluierung der Operationen

Die Abteilung Evaluierung der Operationen (EV) wurde 1995 eingerichtet, um Ex-post-Evaluierungen innerhalb und außerhalb der Union durchzuführen. Sie beachtet dabei die anerkannte internationale Praxis und berücksichtigt die allgemein akzeptierten Kriterien der Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Nachhaltigkeit. Aus den Ergebnissen ihrer Ex-post-Evaluierung leitet EV Empfehlungen ab. Diese Verwertung der gesammelten Erfahrungen soll die operative Leistungsfähigkeit, Rechenschaftslegung und Transparenz verbessern. Jede Evaluierung ist mit einer gründlichen Bewertung ausgewählter Investitionsvorhaben verbunden. Die Ergebnisse werden dann in einem zusammenfassenden Bericht vorgelegt.

Diese Berichte sind auf der Website der EIB verfügbar:

<http://www.eib.org/infocentre/publications/all/research-studies/ex-post-evaluations/index.htm>



Evaluierung der Operationen • Evaluierung der Operationen • Evaluierung der Operationen

Kontakt



Evaluierung der Operationen

 Evaluation@eib.org

Die Berichte sind auf unserer Website
Evaluierung der Operationen verfügbar:
www.eib.org/evaluation

Allgemeine Informationen:

Information Desk

 +352 4379-22000

 +352 4377-62000

 info@eib.org

Europäische Investitionsbank

98-100, boulevard Konrad Adenauer
L-2950 Luxembourg

 +352 4379-1

 +352 437704

www.eib.org