

# Evaluierungsbericht

---

*Abteilung Evaluierung der Operationen (EV)*

## **Evaluierung der EIB-Finanzierungen mittels Globaldarlehen im Rahmen des Vierten Abkommens von Lome**

Zusammenfassender Bericht



# **EIB-Finanzierungen mittels Globaldarlehen im Rahmen des Vierten Abkommens von Lome**

Erstellt von

## **Abteilung Evaluierung der Operationen**

Rainer Saerbeck  
Monica Lledo  
Ulrich Brunnhuber  
Judith Goodwin

## **Externe Berater**

DFC S.A.  
Robert Wilson (Teamleiter)  
Alain Davet  
Andrew Danino

Associação Portuguesa de  
Consultores Seniores (APCS)  
José R. Dias Correia

Mai 2006

\* \* \*

## **HINWEIS**

Die EIB ist gegenüber den Eigentümern, Trägern und Betreibern der hier behandelten Projekte zu Vertraulichkeit verpflichtet. Weder die EIB noch die mit diesen Studien beauftragten Berater werden Informationen an Dritte weitergeben, mit denen dieser Verpflichtung zuwidergehandelt werden könnte. Die EIB und die Berater gehen keinerlei Verpflichtung ein, weitere Informationen zu geben oder das Einverständnis der relevanten Quellen hierfür einzuholen.

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>INHALTSVERZEICHNIS</b> .....	<b>3</b>
<b>Zusammenfassung und Empfehlungen</b> .....	<b>1</b>
<b>Empfehlungen</b> .....	<b>4</b>
<b>Einführung</b> .....	<b>8</b>
<b>1 Politische Ziele und Strategie</b> .....	<b>10</b>
1.1 Ziele und Strategien der EU und der EIB .....	10
1.2 Die Mandate der EIB .....	10
1.3 Länderübersichten .....	12
1.4 Relevanz der Globaldarlehen .....	13
<b>2 Zwischengeschaltete Finanzinstitute</b> .....	<b>14</b>
2.1 Die an den Operationen beteiligten Institute .....	14
2.2 Bewertung der zwischengeschalteten Institute .....	15
<b>3 Ergebnisse der Globaldarlehen</b> .....	<b>17</b>
3.1 Ausgezahlte Beträge/Inanspruchnahmefrist .....	17
3.2 Bedingungen der Weitervergabe.....	20
3.3 Qualität der Endkreditnehmer / der mitfinanzierten Projekte .....	22
3.4 Entwicklungseffekte .....	24
<b>4 Finanzieller und nichtfinanzieller Beitrag der EIB</b> .....	<b>25</b>
4.1 Finanzieller Zusatznutzen für die zwischengeschalteten Institute und die Endkreditnehmer.....	25
4.2 Sonstiger Beitrag .....	28
<b>5 Projektzyklusmanagement der EIB</b> .....	<b>28</b>
5.1 Ermittlung und Auswahl.....	28
5.2 Prüfung .....	29
5.3 Überprüfung und begleitende Kontrolle.....	29
5.4 Umweltauswirkungen .....	30
5.5 Auftragsvergabe .....	31
5.6 Zusammenarbeit mit anderen IFI .....	31
<b>Anlage 1</b> .....	<b>33</b>
<b>Anlage 2</b> .....	<b>35</b>

## Zusammenfassung und Empfehlungen

### Einführung

Diese Evaluierung befasst sich mit den EIB-Finanzierungen mittels Globaldarlehen aus eigenen Mitteln und Risikokapitalmitteln in den AKP-Ländern, die im Rahmen des Vierten Abkommens von Lome (1990-2003) bereitgestellt wurden. Sie ist Teil einer umfassenderen Evaluierung von EIB-Operationen in den AKP-Ländern und schließt sich an den Bericht über die EIB-Finanzierungen mittels Einzeldarlehen an, der bereits veröffentlicht wurde.

Der erwähnte Bericht über die Einzeldarlehen hat bereits einen Überblick über die EIB-Finanzierungen in der AKP-Region während dieses Zeitraums vermittelt. Globaldarlehen waren in den letzten Jahrzehnten ein wichtiges Instrument für EIB-Finanzierungen zugunsten von Investitionsvorhaben, die unter dem normalen Schwellenwert für direkte Darlehen innerhalb und außerhalb der Europäischen Union lagen. Im Rahmen der beiden Finanzprotokolle des Vierten Abkommens von Lome machten Globaldarlehen 20% der Darlehen aus eigenen Mitteln aus, während sich ihr Anteil bei den Finanzierungen aus Risikokapitalmitteln von 29% unter dem ersten Finanzprotokoll auf 39% unter dem zweiten Finanzprotokoll erhöhte (und inzwischen 46% des zusätzlichen Betrages ausmachen). Folglich stellten Globaldarlehen einen wesentlichen Bestandteil der Finanzierungen dar, die die Bank während dieses Zeitraums in der AKP-Region gewährt hat.

Für die vorliegende Evaluierung wählte EV eine Stichprobe von 15 Globaldarlehen aus, davon 9 in Afrika, 4 in der Karibik, 1 im pazifischen Raum sowie eine regionenübergreifende Operation. Bei den Finanzierungsoperationen handelte es sich um 7 Globaldarlehen an einzelne zwischengeschaltete Finanzinstitute (ZI) und 8 Apex-Operationen, an denen zwei oder mehr ZI beteiligt waren. In drei Fällen stammten die Darlehen aus eigenen Mitteln und aus Risikokapitalmitteln, wobei in zwei Fällen die Risikokapitalkomponente eigens auf die Finanzierung von Eigenkapital- und Quasi-Eigenkapitalbeteiligungen ausgerichtet war.

### Relevanz der Globaldarlehen

Alle Globaldarlehen wurden als relevant erachtet, da ihre Ziele mit denen des Vierten Abkommens von Lome übereinstimmten und mit der Darlehenspolitik der Bank sowie den Politiken und Strategien der EU in Einklang standen. Alle diese Globaldarlehen betrafen förderungswürdige Sektoren, die in den nationalen Richtprogrammen für die jeweiligen Länder enthalten waren.

Das spezifische Ziel dieser Globaldarlehen bestand in erster Linie darin, EIB-Mittel über ausgewählte zwischengeschaltete Finanzinstitute in kleine Investitionsvorhaben zu lenken, im Wesentlichen zugunsten von in der Industrie, Agroindustrie und im Dienstleistungssektor der Empfängerländer tätigen privaten KMU. Daher haben die Globaldarlehen sowohl implizit als auch explizit durch die Auswahl der Endkreditnehmer die Entwicklung des privaten Sektors gefördert, indem kleine und mittlere Unternehmen finanziell unterstützt wurden und damit die wirtschaftliche Entwicklung angekurbelt wurde.

Unabhängige Studien haben ergeben, dass zwischen der Entwicklung des Finanzsektors und den Wachstumsraten des BIP sowie zwischen dem Umfang des KMU-Sektors und dem Wirtschaftswachstum ein positiver Zusammenhang besteht. Einige Globaldarlehen haben – obwohl dies kein vorrangiges Ziel war – über eine Vertiefung der Inlandsmärkte und Stärkung der Finanzinstitutionen durch die mit den Finanzierungsoperationen verbundene technische Hilfe zur Entwicklung des Finanzsektors und damit zu den weiter gefassten Entwicklungszielen der Bank in der Region beigetragen. Diese Aspekte könnten noch stärker in den Vordergrund gestellt werden, um die Entwicklung des Finanzsektors noch deutlicher voranzutreiben.

### Ergebnisse der zwischengeschalteten Finanzinstitutionen

Die Ergebnisse der Operationen wurden zunächst auf der Ebene der Finanzinstitute anhand der international anerkannten Evaluierungskriterien der Wirksamkeit, der Effizienz und der Nachhaltigkeit untersucht. Dies beinhaltete auch eine Prüfung ihrer Organisations- und Managementstrukturen und ihrer Finanzlage, insbesondere der Qualität ihres Portfolios. Bei den Apex-Operationen wurden die Ergebnisse einer begrenzten Zahl von ZI – und zwar derer, die besonders aktiv an der Inanspruchnahme des Globaldarlehens beteiligt waren – im Detail untersucht, doch bezieht sich die erteilte Bewertung auf die Gesamtergebnisse.

Auf der Grundlage einer 4-stufigen Skala erhielten 10 der 23 geprüften Finanzinstitute die Gesamtbewertung **gut**, 9 wurden als **befriedigend** und 1 als **unbefriedigend** eingestuft, während 3 mit **mangelhaft** bewertet wurden.

Die schlechten Bewertungen wurden in den Fällen vergeben, in denen die betreffenden Finanzinstitute nach Bereitstellung des Globaldarlehens eine gravierende Verschlechterung ihrer Finanzlage erlebten. Dabei bestand keinerlei Zusammenhang zwischen dieser Lage und der von der EIB gewährten Finanzierung. Bei den vier ZI mit schlechten Bewertungen handelt es sich in zwei Fällen um Entwicklungsbanken.

Das Verfahren zur Auswahl der zwischengeschalteten Finanzinstitute kann als zufrieden stellend bezeichnet werden. Allerdings könnte die Qualität der ZI entweder durch die stärkere Förderung von Entwicklungsbanken oder die Unterstützung von Reformen des Finanzsektors noch weiter verbessert werden.

### **Ergebnisse der Globaldarlehen**

Bei der Evaluierung der Ergebnisse der Globaldarlehen wurden die ausgezahlten Beträge mit den ursprünglichen Erwartungen (Wirksamkeit) verglichen sowie die Bedingungen für die Weitervergabe der Mittel (Effizienz) und die Projektqualität und Kreditwürdigkeit der finanzierten Teilvorhaben (Nachhaltigkeit) analysiert. Besondere Aufmerksamkeit wurde dabei einer Stichprobe von 45 Teilvorhaben gewidmet, denen im Rahmen der Evaluierung ein Besuch abgestattet wurde.

Nur 5 der Globaldarlehen (alle aus Risikokapitalmitteln) konnten innerhalb der ursprünglich vereinbarten vertraglichen Frist vollständig gebunden und ausgezahlt werden, 2 weitere (aus eigenen Mitteln) erst nach Fristverlängerungen. In diesem Ergebnis spiegelt sich zum einen die Fähigkeit der betreffenden ZI zur Vergabe von Globaldarlehensmitteln und zum anderen der Überoptimismus wider, den die EIB und möglicherweise auch die ZI selbst bei der Festlegung des Darlehensbetrags im Verhältnis zur potenziellen Nachfrage zum Zeitpunkt der Prüfung des Darlehens an den Tag gelegt hatten.

Eine bessere Inanspruchnahme ließe sich durch eine sorgfältigere Überprüfung der ZI in der Ermittlungsphase – insbesondere im Falle von Apex-Operationen – und durch die Einführung von Gebühren für die Prüfung und Zusage von Darlehen erzielen.

Die Bedingungen für die Teildarlehen wurden generell als angemessen erachtet. In Einklang mit der Politik der Bank wurden die Zinssätze für die Weitervergabe aus eigenen Mitteln und Risikokapitalmitteln auf einem Niveau festgesetzt, das nicht zu einer Verzerrung des inländischen Marktes führen konnte, wobei die Zinsvergütungen herausgenommen und vielfach zu Zwecken wie dem Aufbau eines Systems zur Deckung des Wechselkursrisikos oder der Schulung von Bankpersonal verwendet wurden.

Mit den Globaldarlehen wurden die angestrebten Teilsektoren in der Regel erreicht, allerdings nicht immer die kleineren Projekte, die die größten Schwierigkeiten beim Zugang zu langfristigen Finanzierungen haben. Die Qualität der finanzierten Projekte wurde zunächst im Wege von Gesprächen mit den zwischengeschalteten Instituten und anschließend durch Gespräche mit den Endkreditnehmern bewertet. Von den Endkreditnehmern, denen ein Besuch abgestattet wurde, arbeiteten 92% mit Erfolg und nur 8% hatten zum Zeitpunkt der Evaluierung Schwierigkeiten. Ferner stellte sich heraus, dass die Qualität der finanzierten Projekte mit zwei Ausnahmen weitgehend der des Gesamtportfolios der betreffenden Finanzinstitute entsprach. Die für Eigenkapitalbeteiligungen bestimmten Darlehen aus Risikokapitalmitteln erbrachten gemischte Ergebnisse, woraus der Schluss zu ziehen ist, dass es sowohl die Fähigkeit als auch das Interesse der ZI, derartige Operationen abzuwickeln, zum Zeitpunkt der Darlehensprüfung sorgfältig zu untersuchen gilt. Besonders Globaldarlehen an ein zwischengeschaltetes Institut, das diese Mittel örtlichen Banken zur Weitervergabe an Endkreditnehmer zuweist, haben sich in der Praxis nicht bewährt und sollten künftig vermieden werden. Außerdem wurden eine Reihe – wenngleich nicht immer quantifizierbare – positive Auswirkungen auf die Entwicklung der jeweiligen Länder festgestellt, wie beispielsweise Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen, indirekte Beschäftigungseffekte, Transfer neuer Technologien, höhere Exporterträge und erhöhte Staatseinnahmen durch Steuern und sonstige Beiträge.

Die für die Ergebnisse der Globaldarlehen vergebenen Bewertungen waren generell schwächer als die für die Ergebnisse der Finanzinstitutionen: 3 wurden als **gut**, 8 als **befriedigend** und 4 als **unbefriedigend** eingestuft.

### **Beitrag der EIB**

Der finanzielle und nichtfinanzielle Beitrag der Bank bei den vergebenen Globaldarlehen wurde sowohl für die zwischengeschalteten Finanzinstitute als auch für die Endkreditnehmer untersucht.

Der wesentlichste finanzielle Zusatznutzen für die Finanzinstitute besteht in den längeren Laufzeiten, die im Rahmen von Globaldarlehen gewährt werden, sowie in der Verfügbarkeit von Fremdwährungsdarlehen, die auf den inländischen Märkten vielfach knapp sind. Dabei kann unterschieden werden zwischen Entwicklungsbanken (6 in der Stichprobe), die hinsichtlich der Kontinuität ihrer Finanzierungstätigkeit oft auf die EIB und andere Geber, die ähnliche Finanzierungen anbieten, angewiesen sind, und Geschäftsbanken, für die die Verfügbarkeit derartiger Finanzierungsmittel eine Möglichkeit zur Einführung neuer Produkte bietet. Für die Endkreditnehmer resultiert der finanzielle Zusatznutzen aus der Verfügbarkeit zusätzlicher langfristiger Finanzierungsmittel auf dem örtlichen Markt.

In der Stichprobe war nur ein einziges erfolgreiches für Eigenkapital- oder Quasi-Eigenkapitalbeteiligungen bestimmtes Darlehen aus Risikokapitalmitteln enthalten. Der wesentlichste Zusatznutzen für das zwischengeschaltete Institut bestand in der Flexibilität des Instruments. Doch trotz der Chancen, die das Risikokapitalinstrument den ZI im Hinblick auf die Diversifizierung ihrer Finanzprodukte und Risiken bietet, deutet die geringe Inanspruchnahme der im Rahmen der Globaldarlehen für diesen Zweck verfügbaren Risikokapitalmittel darauf hin, dass es einer noch sorgfältigeren Auswahl der spezialisierten Finanzinstitute bedarf, über die solche Operationen abgewickelt werden.

Um zur Stärkung des Finanzsektors beizutragen, könnte die Bank in Betracht ziehen, als strategischer Investor weitere Eigenkapitalbeteiligungen an ausgewählten ZI einzugehen. Die voraussichtliche Wirkung derartiger Beteiligungen lässt sich dadurch noch verstärken, dass sich die Bank aktiv im Management dieser Finanzinstitute engagiert.

Der den zwischengeschalteten Instituten entstehende Zusatznutzen hing außerdem von der jeweiligen Verwendung der Zinsvergütung ab. Wo diese von der Finanzinstitution einbehalten wurde, entstand ein direkter Nutzen in Form von Schulungsmaßnahmen und in einigen Fällen in Form von technischer Hilfe, allerdings mit schwachen Ergebnissen. Bei einem Globaldarlehen war die Einsetzung eines Projektmanagementteams erforderlich, das eine Überprüfung der Teilfinanzierungen vor der Vorlage bei der EIB vornahm und Überwachungs- und Berichterstattungsfunktionen übernahm.

Einige Finanzinstitute wiesen eigens auf den Nutzen hin, der ihnen aus der Zusammenarbeit mit den operativen und technischen Mitarbeitern der Bank sowohl in der Phase der Prüfung als auch der Durchführung der Globaldarlehen erwachsen ist. Besonders erwähnt wurden ferner die Heranbildung eines stärkeren Bewusstseins dafür, wie wichtig die Gewährleistung der Einhaltung von Umweltstandards ist, sowie die höheren Risiken für Importsubstitutionsprojekte in Ländern, in denen noch erhebliche Preisverzerrungen bestehen. Verschiedene Geschäftsbanken verwiesen ferner auf die Vorteile, die sie als Partner der EIB bei der Mittelaufnahme aus anderen Finanzierungsquellen hatten.

### **Projektzyklusmanagement der EIB**

Das Management des Projektzyklus durch die EIB während der Ermittlungs- und Prüfungsphase wurde mit **gut bis befriedigend** bewertet. Nur in einem Fall wurde die Note unbefriedigend vergeben – dabei handelte es sich um eine erste Finanzierungsoperation über eine Entwicklungsbank, bei der der Eindruck entstand, dass das Ausmaß der Herausforderung für diese Bank in Bezug auf die Qualität des Managements und des Portfolios zum Zeitpunkt der Prüfung des Darlehens unterschätzt worden war. In diesen Bewertungen spiegelt sich auch die Tatsache wider, dass es sich in vielen Fällen um wiederholte Operationen mit Finanzinstituten handelte, die der EIB bereits bekannt und mit deren Verfahren vertraut waren.

Allerdings stellte sich bei der Evaluierung heraus, dass die Überwachung und begleitende Kontrolle der Globaldarlehen nur selten zufrieden stellend verliefen. Vor allem das Management der zweckgebundenen Sonderfonds, die für die Verwendung der Zinsvergütungen eingerichtet wurden, war schwach, was vielfach durch die komplexe Struktur dieser Fonds bedingt war. Nur wenige zwischengeschaltete Institute lieferten regelmäßig Berichte über die Ergebnisse der Projekte oder ihre eigene Finanzlage. Obwohl die EIB derartige Informationen anfordern könnte, machte sie von diesem Recht nur wenig Gebrauch. Folglich erhält die Bank nur wenige Informationen, anhand derer sich die Auswirkungen ihrer Globaldarlehen auf die Entwicklung der betreffenden Länder ex post bewerten lassen.

Der folgende Abschnitt enthält verschiedene Empfehlungen, wie diese Schwachstellen behoben werden könnten.

## Empfehlungen

	Empfehlungen von EV	Anmerkungen der Dienststellen
1	<p>Um die Auswirkungen der Globaldarlehen auf die Entwicklung des Finanzsektors zu stärken, sollte die Einbeziehung von Bedingungen erwogen werden, die auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen in den Bereichen ausgerichtet sind, in denen die Globaldarlehen zum Einsatz kommen, wie Stärkung der Überwachungskapazitäten der Zentralbank oder Reform des Regulierungsrahmens in Koordination mit anderen Gebern. (Abs. 1.3 und 3.4)</p>	<p>Akzeptiert. Allerdings ist auf sektoraler / politischer Ebene die Europäische Kommission oft besser in der Lage, Einfluss auf die Rahmenbedingungen zu nehmen, unter denen die Globaldarlehen zum Einsatz kommen.</p> <p>Außerdem werden Globaldarlehen in der Regel direkt den ZI gewährt und nicht über die Zentralbank oder Regierungsbehörden geleitet – daher ist eine unmittelbare Einflussnahme auf sektorspezifische Anliegen nicht immer möglich.</p> <p>In diesem Punkt ist eine enge Koordinierung mit der Kommission vorgesehen; falls erforderlich kann die Bank im Rahmen von Cotonou II einen Teil der für Zinsvergütungen verfügbaren Mittel für technische Hilfe bereitstellen.</p>
2	<p>Bei der Auswahl und Prüfung der für Apex-Operationen in Betracht gezogenen ZI sollte stärker darauf geachtet werden, ob diese ein echtes Interesse an der Operation haben. Um deren Engagement sicherzustellen, sollte dabei die Erhebung von Gebühren für die Prüfung und Zusage der Darlehen erwogen werden. Dadurch würden weniger Annullierungen anfallen, und die Gebühren würden sich positiv auf die finanziellen Ergebnisse der Investitionsfazilität auswirken. (Abs. 3.1)</p>	<p>Unter Cotonou werden Geschäftsbanken in der Regel <u>Prüfungsgebühren</u> in Rechnung gestellt, während gegenüber öffentlichen ZI oder Entwicklungsbanken in Anbetracht ihrer begrenzten Möglichkeiten zur Zahlung derartiger Gebühren darauf verzichtet wird.</p> <p>Daher empfiehlt sich hinsichtlich der Erhebung von Gebühren ein flexibles Konzept ("Menu"-Ansatz), von dem nur in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden sollte.</p> <p>In Bezug auf <u>Bereitstellungsgebühren</u> müssen klare Leitlinien aufgestellt werden, wobei es zu berücksichtigen gilt, dass dies im Falle von Apex-Darlehen technisch nicht möglich ist, weil bei diesen Operationen keine Bereitstellung fester Beträge für einzelne ZI erfolgt. Eines der Ziele der Apex-Operationen bestand darin, diese Finanzierungsform einem möglichst breiten Spektrum von Banken anzubieten – um den Wettbewerb zu fördern.</p>
3	<p>Es empfiehlt sich, die Einführung von Unter-Schwellenwerten für Darlehen an Kleinunternehmen in Betracht zu ziehen, wie dies bei zwei der evaluierten Operationen mit Erfolg geschehen ist, um auf diese Weise einen Teil der Globaldarlehen kleineren Unternehmen vorzubehalten, die vielfach die größten Schwierigkeiten beim Zugang zu langfristigen Finanzierungen haben. (Abs. 3.1)</p>	<p>Dies ist eine interessante Empfehlung, die tatsächlich öfter in Betracht gezogen werden sollte.</p>

4	<p>Die Laufzeit der Globaldarlehen sollte genauer auf die für die Teildarlehen vereinbarte Laufzeit abgestimmt werden, um über ausreichend lange tilgungsfreie Zeiten zu verfügen, die für die Vergabe und Auszahlung der Teildarlehen verwendet werden können. Am Ende des Auszahlungszeitraums sollte das ZI einen Bericht mit der Bestätigung vorlegen, dass die neu vergebenen Mittel auch weiterhin für Finanzierungen verwendet werden, die mit den ursprünglichen Zielen des Globaldarlehens vereinbar sind. (Abs. 3.2.2)</p>	<p>Empfehlung akzeptiert, vorausgesetzt die Laufzeiten können so festgelegt werden, dass genügend Zeit für die Bereitstellung, Auszahlung und Rückzahlung zur Verfügung steht, wobei eine eventuelle Umstrukturierung der Teildarlehen nicht ausgeschlossen werden darf.</p> <p>Unter Cotonou empfiehlt es sich bei auf Landeswährung lautenden Globaldarlehen, auf eine Neuvergabe zu verzichten, indem Teilfinanzierungen zugelassen werden, die eine geringfügig längere Laufzeit als das/die zugrunde liegende(n) Teildarlehen der ZI haben.</p>
5	<p>Abstimmung der Vergabeverfahren für die Teilfinanzierungen auf die besonderen Merkmale der einzelnen ZI.</p> <p>- Entwicklungsbanken: wenn Zweifel hinsichtlich der Prüfungsmethodik nicht ausgeräumt werden können, sollte das vereinfachte Verfahren weiter zum Einsatz kommen. Ein regelmäßiges Feedback durch Fragen zu Teilfinanzierungen oder zu den Gründen für die Ablehnung von Teilfinanzierungen würde zu einem besseren Transfer von Know-how von der Bank an das ZI beitragen. Ferner wird eine regelmäßige Überwachung der Vorhaben empfohlen, um die in den Prüfungsberichten enthaltenen Informationen besser nutzen und damit die Qualität der Vorhaben verbessern zu können.</p> <p>- Geschäftsbanken mit gut ausgeprägten Methoden und Verfahren der Risikoanalyse: Listenverfahren, wobei ausreichende Schlüsseldaten generiert werden, so dass vor der Freigabe der nächsten Tranche die Förderungswürdigkeit und die Einhaltung der Umweltleitlinien überprüft werden können. Die Überwachung der Operation würde auch technische Ex-post-Kontrollen von Projekten umfassen, um die Angaben der ZI zu überprüfen. (Abs. 5.3)</p>	<p>Das Grundprinzip der modulierten Ex-ante-Überprüfung der beantragten Teilfinanzierungen durch die EIB wird akzeptiert und in der Praxis bereits angewandt – bei erfahrenen Entwicklungs- oder Geschäftsbanken oder bei wiederholten Operationen mit ZI, die der Bank bereits gut bekannt sind, kommt damit ein sehr schlankes Verfahren zum Einsatz, während es für kleinere oder weniger erfahrene ZI ein aufwendigeres Verfahren ist.</p> <p>Jede weitere Anpassung oder Lockerung der Vergabeverfahren sollte jedoch unter dem Aspekt der Bekämpfung von Geldwäsche eingehend geprüft werden, dem gegenwärtig größere Aufmerksamkeit gewidmet wird. Dies kann auch eine gewisse Abwägung gegenüber Empfehlung Nr. 8 betreffend die Festlegung (ex ante) von Indikatoren für die Auswirkungen von Globaldarlehen auf die Entwicklung der betreffenden Länder erfordern.</p> <p>Ex-post-Kontrollen von Projekten zur Überprüfung der vorgelegten Informationen werden im Prinzip akzeptiert, wobei es allerdings die relative Bedeutung der einzelnen Teilfinanzierungen im Vergleich zu den ZI selbst zu berücksichtigen gilt (da das ZI die zwischengeschaltete Instanz zwischen EIB und Endkreditnehmer darstellt).</p>
6	<p>Wenn eine Regierung sich verpflichtet, bestehende Entwicklungsbanken zu reformieren, sollten Maßnahmen zum institutionellen Aufbau durch technische Hilfe als eigenständige Komponente in das Finanzierungspaket aufgenommen und nicht aus den Zinsvergütungen finanziert werden. (Abs. 3.2.1)</p>	<p>Der Vorschlag wird befürwortet, doch hängt dies von der Verfügbarkeit angemessener Finanzmittel ab. Diesem Aspekt wird auch im überarbeiteten Abkommen von Cotonou (Cotonou II) mit der Einführung von mehr Flexibilität Rechnung getragen, da 10% des Budgets für Zinsvergütungen zur Unterstützung projektbezogener TH verwendet werden können.</p>



7	<p>Die Verwendung von Globaldarlehen zur Finanzierung von Kreditlinien eines ZI zugunsten örtlicher Banken hat sich in der Praxis nicht bewährt. Dies kann sowohl für das ZI als auch für die Endkreditnehmer zu höheren Finanzierungskosten führen. Außerdem verfügt die Bank nur über wenige oder gar keine Informationen, anhand derer sich die Qualität oder die Entwicklungseffekte des Globaldarlehens auf der Ebene der Endkreditnehmer bewerten ließen. Die Evaluierung führte zu dem Schluss, dass derartige Operationen im Rahmen zukünftiger Globaldarlehen vermieden werden sollten. (Abs.3.3 und 5.3)</p>	<p>Der Vorschlag wird angenommen. Der betreffende Fall war eine Ausnahme. Jeder neue ähnliche Vorschlag würde einer genauen Prüfung unterzogen.</p>
8	<p>Im Zusammenhang mit den Informationen, die die ZI bei der Beantragung der Teilfinanzierungen vorzulegen haben, sollte die Einführung einer Reihe von Indikatoren für die Ex-ante-Bewertung der Entwicklungseffekte in Betracht gezogen werden (Abs. 3.4). Dadurch würde die Ex-post-Bewertung dieser Auswirkungen bei der Überprüfung der Operationen erleichtert. Im Anschluss an die vollständige Auszahlung des Globaldarlehens sollte das ZI diese Informationen nachträglich in einem Abschlussbericht zusammenfassen, der die Grundlage für den Bericht über die Teilfinanzierungen bilden würde, der nach Abschluss eines jeden Globaldarlehens vorgelegt werden sollte. (Abs. 5.3)</p>	<p>In den Standardanforderungen der Bank sind Angaben zu einer Reihe von Indikatoren für die Entwicklungseffekte vorgesehen – beispielsweise Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze usw.. Es ist richtig, dass diese Liste ergänzt werden könnte.</p> <p>Dieser Aspekt sollte im Rahmen der Bewertung der Entwicklungseffekte / des durch die Globaldarlehen bewirkten zusätzlichen Nutzens sowohl auf gesamtwirtschaftlicher Ebene als auch für die einzelnen ZI und auf der Ebene der Endkreditnehmer behandelt werden. Dieser Prozess ist bereits eingeleitet worden. Im Übrigen bedarf es einer gewissen Abwägung zwischen dieser Empfehlung und der vorgeschlagenen Straffung des Genehmigungsprozesses (Empfehlung Nr. 5)</p>
9	<p>Es sollte eingesehen werden, dass Eigenkapital- und Quasi-Eigenkapitalbeteiligungen für die meisten ZI in der AKP-Region ein vollkommen anderer Geschäftsbereich als längerfristige Darlehen sind, mit dem sie im Übrigen oft nicht vertraut sind. Daher sollte die EIB Beratung und technische Hilfe zur Förderung derartiger Operationen bereitstellen oder sie über einschlägige spezialisierte Institute leiten. Allein dadurch, dass die Globaldarlehen außer für längerfristige Darlehen auch zu diesem Zweck verwendet werden dürfen, entsteht für die ZI offensichtlich kein echter Anreiz zum Einsatz dieses Produkts. (Abs. 4.1.3)</p>	<p>Akzeptiert. Geschäftsbanken sind in der Regel nicht an Eigenkapitalbeteiligungen interessiert, und Entwicklungsbanken haben damit keineswegs nur Erfolge erzielt. Spezielle Kapitalbeteiligungsfonds haben in Afrika erst in letzter Zeit an Bedeutung gewonnen, als die meisten der in diesem Bericht evaluierten Globaldarlehen bereits in die Wege geleitet waren. Die Bank hat besondere Leitlinien für Eigenkapitalbeteiligungen ausgearbeitet und ist an einer Reihe von Kapitalbeteiligungsfonds als alternative Möglichkeit zur Förderung von KMU-Vorhaben in den AKP-Ländern beteiligt.</p>

10	<p>Es sollten weitere direkte Kapitalbeteiligungen an ausgewählten ZI in Betracht gezogen werden. Dies kann für die EIB von Vorteil sein und zur Stärkung einer längerfristigen strategischen Beziehung beitragen, die sowohl für die ZI als auch den Finanzsektor, in dem diese tätig ist, von Nutzen sein kann. Ein noch größerer Effekt und Zusatznutzen könnte erzielt werden, wenn die Bank im Verwaltungsrat dieser ausgewählten ZI vertreten wäre. Dies gilt ganz besonders für Entwicklungsbanken in kleinen Ländern.</p> <p>(Abs. 4.1.4)</p>	<p>Die Empfehlung wird akzeptiert. Diese Frage wird gegenwärtig mit dem Ausschuss für die Investitionsfazilität erörtert. Die Präsenz im Verwaltungsrat von ZI ist allerdings mit rechtlichen und personellen Auswirkungen verbunden, die es gebührend zu berücksichtigen gilt.</p> <p>Es sei daran erinnert, dass die Bank bei Investitionsfonds (die in diese Evaluierung nicht einbezogen wurden) in der Regel auf einem Sitz im Investitionsausschuss besteht.</p>
----	---	--

## Einführung

### Das Darlehensportfolio

Diese Evaluierung befasst sich mit fünfzehn Globaldarlehensoperationen aus eigenen Mitteln und Risikokapitalmitteln in AKP-Ländern und ÜLG, die die Europäische Investitionsbank in den vergangenen dreizehn Jahren im Rahmen des Vierten Abkommens von Lome (1990 – 2003) durchgeführt hat. Zwei dieser Globaldarlehen wurden unter dem ersten und die übrigen unter dem zweiten Finanzprotokoll (Lome IV/2) unterzeichnet. Die Evaluierung ist Teil des laufenden Zweijahres-Evaluierungsprogramms (2005-2006) von EV und bildet eine Ergänzung zu einer Evaluierung der Einzeldarlehen in der AKP-Region, die vor kurzem durchgeführt wurde<sup>1</sup>.

Die Operationen wurden aus den Globaldarlehen ausgewählt, die nach 1995 unterzeichnet wurden und vor 2003 abgeschlossen waren<sup>2</sup>. Während dieses Zeitraums entfielen rund 30% aller Finanzierungen in der Region auf Globaldarlehen. Da die untersuchten Finanzierungsoperationen vollständig abgeschlossen sind, kann man davon ausgehen, dass bei den meisten der finanzierten Projekte die Betriebsphase bereits angelaufen ist. Alle Operationen wurden eingehend überprüft: Es fanden 9 Vor-Ort-Besuche bei zwischengeschalteten Finanzinstituten (ZI) in den betreffenden Ländern statt, und 10 der 15 Evaluierungen beinhalteten auch Besuche bei Endkreditnehmern. Bei drei der evaluierten Globaldarlehen handelte es sich um Operationen, bei denen die Darlehen aus einem Mix aus eigenen Mitteln und aus Risikokapitalmitteln stammten; eines davon ging an eine regionale MFI.

Bei der Auswahl der Stichprobe wurde auch darauf geachtet, dass eine angemessen breite Palette von Operationen berücksichtigt wurde, d.h. alle Arten von Globaldarlehen (*Eigene Mittel* für Darlehen an private und öffentliche Darlehensnehmer und *Risikokapitalmittel* für Darlehen und/oder Eigenkapital-/Quasi-Eigenkapitalbeteiligungen), verschiedene Länder der Region und Umfang der Operationen (größere und kleinere Darlehen). Die folgende Tabelle gibt die Zusammensetzung der Stichprobe wieder:

	OPERATIONEN			FINANZINSTITUTIONEN	
	Gesamt-zahl	davon		EB Entwicklungs- bank	GB Geschäfts- bank
		einzelne ZI	Apex		
<b>Eigene Mittel (EM)</b>	3	1	2	1	7
<b>Risikokapital (RK)</b>	9	4	5	5	22
<b>EM plus RK</b>	3	2	1	2	3
<b>Insgesamt</b>	15	7	8	8	32

Eine kurze Beschreibung des Instruments der Globaldarlehen ist in Anlage 1 wiedergegeben.

### Methodik

Den Schwerpunkt der Prüfungsmethodik bildeten sowohl die Ergebnisse der Globaldarlehen als auch die der EIB bei der Vorbereitung, Prüfung und Durchführung der Globaldarlehen. Bei der Evaluierung der Globaldarlehen werden die zum Zeitpunkt der Prüfung festgelegten Erwartungen und Ziele der Globaldarlehen mit berücksichtigt und ex post mit den tatsächlich erzielten

<sup>1</sup> Evaluierung der EIB-Finanzierungen mittels Einzeldarlehen im Rahmen des Vierten Abkommens von Lome.

<sup>2</sup> Entweder vollständig ausgezahlt oder in einigen Fällen nur teilweise ausgezahlt, wobei der Restbetrag wegen Nichtinanspruchnahme innerhalb der vertraglich vereinbarten Fristen annulliert wurde.

Ergebnissen verglichen. Dabei wurde eine ansteigende vierstufige Bewertungsskala verwendet (mangelhaft, unbefriedigend, befriedigend, gut). Eine Operation, die all ihre Ziele erreicht oder gar übertroffen hat, wird mit „gut“ bewertet, während Defizite bei der Erreichung mehrerer oder aller Hauptziele zu den schwächeren Bewertungen führen.

### *Ergebnisse der Globaldarlehen*

Die Ergebnisse der Globaldarlehen wurden unter drei Aspekten untersucht:

- Relevanz des Globaldarlehens: in Bezug auf die Ziele der EU-Mandate und die Beschlüsse der EIB und andererseits in Bezug auf die nationalen Politiken und den Bedarf der Endbegünstigten (*Relevanz*).
- Evaluierung der ZI (nur im Falle inländischer Banken<sup>3</sup>): Organisation, Finanzlage (im Wesentlichen Qualität des Portfolios) und Nachhaltigkeit (*Wirksamkeit, Effizienz und Nachhaltigkeit*).
- Evaluierung des Globaldarlehens der EIB: Ausgezählte Beträge im Vergleich zu den ursprünglichen Erwartungen, Erreichung der spezifischen Ziele des Globaldarlehens; Konditionen bei der Weiterleitung der Mittel und Nachhaltigkeit der finanzierten Projekte einschließlich Umweltauswirkungen. Besonderer Wert wurde dabei auf die Untersuchung einer Stichprobe von finanzierten Projekten mit dem Ziel gelegt, die Tragfähigkeit der Investitionsvorhaben zu bewerten (Projektqualität und Kreditqualität). Im Rahmen der Evaluierung wurden insgesamt 45 Projekte besichtigt. Außerdem wurden ihre Entwicklungseffekte geprüft.

Bei der Evaluierung der ZI wird die gegenwärtige Lage mit der Situation zum Zeitpunkt der Prüfung des Darlehens verglichen. Bei Apex-Globaldarlehen, an denen mehrere zwischengeschaltete Institute beteiligt waren, wurden mindestens zwei dieser ZI (in der Regel die besonders aktiven Institute) untersucht. Dabei wird im Wesentlichen die Entwicklung der Finanzlage und die Organisation des ZI, seine Fähigkeit zur Vergabe der im Rahmen des Globaldarlehens gewährten Teilfinanzierungen und das Portfolio-Risiko geprüft.

### *Ergebnisse der EIB*

Bei der Evaluierung der Ergebnisse der EIB standen zwei Aspekte der Operationen im Vordergrund:

- Beitrag der EIB, gemessen in Form des finanziellen Zusatznutzens für die zwischengeschalteten Institute und für die Endkreditnehmer sowie andere nichtfinanzielle Beiträge und
- Management des Projektzyklus von der Ermittlung bis hin zur Überwachung und begleitenden Kontrolle.

Im Falle von Risikokapitaloperationen zur Unterstützung von Eigenkapital- oder Quasi-Eigenkapitalbeteiligungen wurde bei der Evaluierung (im Auftrag der EU) vor allem versucht, verschiedene Indikatoren der Rentabilität der Beteiligung für die EIB zu analysieren. Obgleich das Hauptziel von Risikokapitaloperationen im Rahmen von Lome IV in einer Maximierung der Entwicklungseffekte besteht, wurde eine Untersuchung der Rentabilitätsindikatoren doch als nützlich erachtet, um sachdienliche Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Durchführung künftiger Globaldarlehen im Rahmen des Abkommens von Cotonou ziehen zu können.

Darüber hinaus befasste sich die Evaluierung mit folgenden Aspekten:

---

<sup>3</sup> In den beiden Fällen, in denen es sich bei dem ZI um eine MEB oder bilaterale Entwicklungsagentur handelte, wurde deren Finanzlage nicht untersucht. Vielmehr konzentrierte sich die Evaluierung auf die Verfahren des ZI zur Vergabe der Globaldarlehensmittel sowie auf den erbrachten Zusatznutzen.

- Gesamtbeitrag der Globaldarlehen zur Entwicklung des privaten Sektors und des Finanzsektors:
- Koordinierung und Zusammenarbeit der EIB mit der EU-Kommission sowie mit multilateralen und bilateralen Entwicklungsbanken.

Des Weiteren wurde auch auf weitere Ziele (wie die Millennium-Entwicklungsziele) oder nach der Genehmigung der Darlehen eingeführte Prioritäten eingegangen, doch wurden diese Aspekte nicht bewertet.

## 1 Politische Ziele und Strategie

### 1.1 Ziele und Strategien der EU und der EIB

Eine Übersicht über die Strategien und politischen Ziele im Rahmen des Vierten Abkommens von Lome findet sich in dem EV-Sonderbericht, der dem Bericht über die Evaluierung der Einzeldarlehen in AKP-Ländern beigelegt ist.

### 1.2 Die Mandate der EIB

Wie in dem vorstehend erwähnten Bericht näher beschrieben ist, umfasste das Vierte Abkommen von Lome zwei Finanzprotokolle: Das erste wurde im Dezember 1989 und das zweite im November 1995 unterzeichnet. Die Finanzierung von Projekten durch die Bank konnte entweder aus Risikokapitalmitteln im Rahmen des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) oder in Form von Darlehen aus eigenen Mitteln der Bank erfolgen – oder aus einem Mix aus beiden Finanzinstrumenten. Dabei konnten Risikokapitalmittel entweder in Form von Darlehen (nachrangige oder bedingte Darlehen) oder in Form von Eigenkapital- oder Quasi-Eigenkapitalbeteiligungen (vorübergehender Erwerb einer Minderheitsbeteiligung) vergeben werden.

#### Mittel

Im Rahmen des Vierten Abkommens von Lome wurden der EIB für die AKP-Länder folgende Beträge zugewiesen (in Mio EUR):

<b>Lome IV</b>	1. Finanzprotokoll	2. Finanzprotokoll	Insgesamt
Eigene Mittel	1200	1658	2858
Risikokapital	825	1000	1825
<b>Insgesamt</b>	<b>2025</b>	<b>2658</b>	<b>4683</b>

Im November 2000 wurden der EIB weitere 300 Mio EUR für Risikokapitaloperationen zugewiesen, um die Übergangsfrist bis zum Inkrafttreten des Abkommens von Cotonou im Jahr 2003 zu überbrücken.

Generell gilt der Grundsatz (Artikel 238 des Abkommens von Cotonou), dass bei der Vergabe der Risikokapitalmittel den am wenigsten entwickelten AKP-Ländern Vorrang einzuräumen ist, wobei den besonderen Schwierigkeiten der AKP-Binnenstaaten und Inselstaaten Rechnung getragen wird. In der Praxis wurde vor der Aufstellung der Richtprogramme und der Mittelzuweisung für die einzelnen Länder deren soziale und wirtschaftliche Lage unter Berücksichtigung dieser Faktoren eingehend geprüft. Dabei wurden zahlreiche AKP-Länder als für Finanzierungen aus eigenen Mitteln der Bank nicht kreditwürdig eingestuft und kamen folglich ausschließlich für Risikokapitaloperationen in Betracht.

Für die weiter entwickelten Volkswirtschaften schreibt das Abkommen der Bank vor, Risikokapitalmittel zur Förderung der Entwicklung des privaten Sektors einzusetzen. Dazu sieht Artikel 268 die Bereitstellung von Risikokapitalmitteln zur Finanzierung direkter und indirekter Investitionen und zur Kapitalbeteiligung an Finanzinstitutionen und zwischen AKP- und EU-Unternehmen gebildeten Joint Ventures vor. Folglich wurden nur in einer geringeren Zahl von AKP-Ländern Risikokapitalmittel in Kombination mit eigenen Mitteln unter anderem zur Finanzierung von Globaldarlehen eingesetzt.

### Finanzprodukte

Unter Lome IV wurden die Finanzprodukte, die im Rahmen von Globaldarlehen über ausgewählte zwischengeschaltete Finanzinstitute (ZI) als Teilfinanzierungen an die Endkreditnehmer (EK) weitergeleitet wurden, sowohl aus eigenen Mitteln als auch aus Risikokapitalmitteln bereitgestellt. Globaldarlehen aus Risikokapitalmitteln wurden zum Teil auch für Eigenkapital- und Quasi-Eigenkapitalbeteiligungen nach unterschiedlichen Risikoteilungsformeln sowie für Studien gewährt. In der Praxis konnte die Bank dank des flexiblen Charakters des Risikokapitalinstruments verschiedene Kombinationen dieser Produkte anbieten, beispielsweise ein Globaldarlehen, das im Wesentlichen zur Weitervergabe bestimmt war, jedoch die Möglichkeit beinhaltete, einen Teil des Darlehens zur Finanzierung von Eigenkapital- und Quasi-Eigenkapitalbeteiligungen zu verwenden, oder aber ein Globaldarlehen, das im Prinzip Eigenkapital- und Quasi-Eigenkapitalbeteiligungen gewidmet werden sollte, das jedoch teilweise auch zur Finanzierung von Studien eingesetzt werden konnte.

### Förderung des privaten Sektors

Die für eine EIB-Finanzierung vereinbarten spezifischen Sektoren waren jeweils in den Anhängen der Richtprogramme aufgeführt, die für jedes AKP-Land von der Europäischen Kommission in Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Empfängerland aufgestellt wurden, und in dem auch ein Richtwert für den Gesamtbetrag der geplanten Hilfe angegeben wurde. Das Richtprogramm nennt keine einzelnen Projekte oder gar Darlehensnehmer oder zwischengeschaltete Finanzinstitute, selbst wenn in der Programmplanungsphase unter Umständen bereits erste Kontakte stattgefunden haben. In der Regel fällt die Unterstützung durch Globaldarlehen unter die weiter gefasste Zielsetzung der Förderung der Entwicklung des privaten Sektors unter besonderer Berücksichtigung der Förderung kleiner und mittlerer Investitionsvorhaben in den produktiven Sektoren sowie der Diversifizierung und Stärkung der Exportkapazitäten. Dieses Konzept hat sich in der Vergangenheit für die Bank bewährt, denn es gewährleistet, dass der Entwicklungsbedarf des betreffenden Landes gleich zu Beginn der Umsetzung des Abkommens eingehend geprüft wird, bei der Auswahl der einzelnen im Verlauf des Darlehensprogramms finanzierten Vorhaben jedoch ein Höchstmaß an Flexibilität gewahrt bleibt.

### Blick nach vorn

Gegen Ende der 90er Jahre trat in der Entwicklungspolitik ein Paradigmenwechsel ein: Der neue Ansatz wies der Rolle des privaten Sektors im Vergleich zu Investitionsvorhaben des öffentlichen Sektors ein größeres Gewicht zu<sup>4</sup>. Ferner wurde bei der Zuweisung von Ressourcen einschließlich Finanzierungsmitteln auf die Bedeutung unverzerrter Marktkräfte hingewiesen. Folglich sollten die EIB-Finanzierungen den Endkreditnehmern zu „Marktzinssätzen“ gewährt werden, um Verzerrungen der nationalen Finanzmärkte zu vermeiden. Dieses neue Konzept fand auch im Abkommen von Cotonou seinen Ausdruck, das am 23. Juni 2000 unterzeichnet wurde und am 1. April 2003 in Kraft trat. Nach diesem neuen Abkommen gewährt die Bank auch weiterhin mit Garantien der Mitgliedstaaten<sup>5</sup> versehene Darlehen aus eigenen Mitteln sowie Darlehen aus Risikokapitalmitteln. Die Risikokapitaloperationen werden nun über die

---

<sup>4</sup> EIB, Investitionsfazilität, Jahresbericht 2003

<sup>5</sup> Diese Garantie ist auf 75% aller von der Bank im Rahmen sämtlicher Darlehensverträge gewährten Kreditfazilitäten beschränkt und deckt alle Risiken ab.

Investitionsfazilität (IF) verwaltet, was mit einer Reihe innovativer Aspekte verbunden ist. Das grundsätzliche Ziel der IF besteht in der Förderung der Entwicklung des privaten Sektors und von nach kaufmännischen Grundsätzen geführten öffentlichen Unternehmen in den AKP-Ländern und den ÜLG. Im Hinblick auf die Erreichung dieses Ziels wurde der Bank ein größeres Spektrum an Finanzinstrumenten zur Verfügung gestellt. Außerdem ist die IF als revolving Fonds angelegt und soll sich finanziell selbst tragen. Zinsen und Rückzahlungen der bedingten Darlehen fließen in die Investitionsfazilität zurück, die von der Bank als selbsttragender Fonds verwaltet wird.

Angesichts der zunehmenden Bedeutung der Bank in der Region dürfte die EIB von ihren Anteilseignern, den EU-Mitgliedstaaten, und von der Europäischen Kommission und der internationalen Gemeinschaft insgesamt zunehmend in die Pflicht genommen werden, die Entwicklungseffekte ihrer direkt oder über Globaldarlehen indirekt finanzierten Projekte unter Beweis zu stellen. Außerdem kann sie zu einer stärkeren Unterstützung des Finanzsektors in den Ländern herangezogen werden, in denen sie tätig ist.

Vor diesem neuen Hintergrund der Finanzierungsoperationen in den AKP-Ländern und ÜLG wurde im Rahmen der Evaluierung versucht, auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen mit Globaldarlehen in der Region neue sachdienliche Lehren für die Bank hinsichtlich der Erfüllung ihres Cotonou-Mandats zu ziehen. In Anbetracht der quantitativen Aufstockung ihres Mandats und der neu hinzugekommenen Entwicklungsziele wie der Entwicklung des Privatsektors und der Millennium-Entwicklungsziele<sup>6</sup> ist damit zu rechnen, dass Globaldarlehen auch künftig ein wichtiges Instrument für die Tätigkeit der Bank in dieser Region darstellen werden.

### 1.3 Länderübersichten

Zwar lässt sich angesichts der Größenunterschiede der Länder und der geografischen Vielfalt der Region nur schwer ein Gesamtbild von den Volkswirtschaften der AKP-Länder zeichnen, doch können ein paar grundsätzliche Feststellungen durchaus getroffen werden. Im Betrachtungszeitraum verlief das Wirtschaftswachstum in Afrika alles andere als gleichmäßig und reichte insgesamt nicht aus, um die Bedürfnisse einer wachsenden und zunehmend jungen Bevölkerung zu decken. Überdies wurde es in vielen afrikanischen Ländern südlich der Sahara durch die Ausbreitung von HIV/AIDS sowie eine Reihe lokaler oder subregionaler Konflikte und durch politische Instabilität beeinträchtigt. Die Resultate des öffentlichen Sektors waren generell enttäuschend, und die Entwicklung des privaten Sektors wurde durch all diese Faktoren sowie auch dadurch gebremst, dass die meisten Länder unter einem schwach ausgeprägten Rechts- und Regulierungsrahmen leiden. Seit dem Jahr 2000 zeichneten sich jedoch einige positive Tendenzen ab: ein Rückgang der Instabilität in der Subregion, eine Rückkehr zu positiven Wachstumsraten und in einigen Ländern eine gewisse finanzielle Stabilität.

Auch die *Karibik* umfasst eine breite Palette von Ländern und Inselstaaten mit äußerst unterschiedlichen Prokopfeinkommen. Außerdem wurde die Region regelmäßig von exogenen Schocks in Form von Naturkatastrophen (wie Wirbelstürme und Überschwemmungen) heimgesucht. Die Entwicklung in dieser Region wurde durch die typischen Probleme kleiner und offener Insel-Volkswirtschaften behindert, die in aller Regel im Wesentlichen von einem oder zwei Sektoren abhängen, zumeist Landwirtschaft und Tourismus, wobei es jedoch einigen gelungen ist, ihre wirtschaftliche Grundlage auch auf andere Sektoren auszudehnen, vor allem Finanzdienstleistungen, Telekommunikation sowie Erdöl und Erdgas.

---

<sup>6</sup> Diese acht Ziele lauten: Bekämpfung von extremer Armut und Hunger, Primärschulbildung für alle, Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung der Rolle der Frauen, Senkung der Kindersterblichkeit, Verbesserung der Gesundheitsversorgung der Mütter, Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen schweren Krankheiten, ökologische Nachhaltigkeit und Aufbau einer globalen Partnerschaft für Entwicklung.

## 1.4 Relevanz der Globaldarlehen

Globaldarlehen sind seit Jahren wesentlicher Bestandteil der Finanzierungstätigkeit der Bank in den AKP-Ländern. Anfangs wurden diese Darlehen zumeist über öffentliche Entwicklungsbanken (EB) geleitet, die häufig mit Hilfe multilateraler Entwicklungsbanken (MEB) errichtet wurden, und dienten der Finanzierung kleinerer Investitionsvorhaben, die unterhalb des Schwellenwerts für direkte Darlehen<sup>7</sup> lagen. Seit den frühen 80er Jahren waren jedoch viele Entwicklungsbanken mit Problemen konfrontiert, die im Wesentlichen auf schwaches Management, eine politisch gelenkte Darlehensvergabe und die Auswirkungen von Abwertungen der jeweiligen Landeswährung auf die Fähigkeit ihrer Kunden zurückzuführen waren, auf Fremdwährungen lautende Darlehen zu bedienen. Dies führte zu einer Umstrukturierung und teilweisen oder vollständigen Privatisierung vieler EB und zu einer Neuausrichtung der Darlehensstätigkeit der EIB auf Geschäftsbanken, wobei vielfach auf Apex-Operationen zurückgegriffen wurde, um das Risiko zu streuen und eine breitere Verteilung der Darlehen über den Finanzsektor zu erzielen.

Während des Betrachtungszeitraums dieser Evaluierung nahm die umfangmäßige Bedeutung der Globaldarlehen in den AKP-Ländern folgende Entwicklung:

Mandat	Unter- zeichnet	Annulliert		Netto- Mittelbindungen	Auszahlungen	
	Mio €	Mio €	%	Mio €	Mio €	% der Mittelbindung.
<b>Eigene Mittel</b>						
Lome IV	313	98	31	215	215	100
Lome IV/2	248	43	17	205	112	55
Zwischensumme	561	141		420		
<b>Risikokapital</b>						
Lome IV	267	30	11	237	232	93
Lome IV/2	393	50	13	343	310	90
Lome IV Ergänzung- zuweisung	108	0		108	24	22
Zwischensumme	768	80		688	566	

\* % des Gesamtbetrags der unter den jeweiligen Abkommen unterzeichneten Summen

In Bezug auf die Mittelbindungen entfielen – in bemerkenswert konstanter Weise – rund 20% der Darlehen aus eigenen Mitteln auf Globaldarlehen. Allerdings ist der Anteil der Annullierungen bereits unterzeichneter Darlehen hoch (31% unter Lome IV; angesichts der geringen Auszahlungen unter Lome IV/2 ist nach Abschluss aller Operationen mit einem ähnlich hohen Anteil an Annullierungen zu rechnen), was auf einen allgemeinen Trend zur Überschätzung des Bedarfs zum Zeitpunkt der Darlehensprüfung hindeutet, so dass die Globaldarlehen über Beträge abgeschlossen wurden, die während des Durchführungszeitraums nicht ausgeschöpft werden konnten.

Bei den Darlehen aus Risikokapitalmitteln entfiel ein höherer Anteil auf Globaldarlehen: Dieser Anteil stieg von 29% unter Lome IV auf 39% unter Lome IV/2 und auf über 46% bei der zusätzlichen Mittelausstattung. Darin spiegelt sich zum einen der erhebliche Anteil kleinerer Länder wider, die nur für Finanzierungen aus Risikokapitalmitteln in Betracht kommen, zum anderen aber möglicherweise auch der Umstand, dass es während des jüngsten Zeitraums

<sup>7</sup> Bei der Unterscheidung zwischen kleineren Vorhaben, die nur für eine über ZI geleitete indirekte Finanzierung in Betracht kommen, und größeren Projekten, die direkt von der Bank abgewickelt werden können, wird die unterschiedliche Größe der Volkswirtschaften der einzelnen Empfängerländer mit berücksichtigt. Außerdem wurden im Laufe der Zeit gewisse Anpassungen vorgenommen. In den AKP-Ländern variiert dieser Schwellenwert zwischen 2 und 5 Mio EUR, während er in der EU bei 25 Mio EUR liegt.



schwieriger war, für direkte Darlehen in Frage kommende tragfähige Projekte zu ermitteln. Zwar gab es auch hier zahlreiche Annullierungen bereits unterzeichneter Darlehen, doch blieb dieser Anteil auf 11 - 13% beschränkt, was auf eine bessere Steuerung knapper Mittel hindeutet.

Wie bereits erwähnt besteht das spezifische Ziel eines Globaldarlehens darin, EIB-Mittel über ausgewählte zwischengeschaltete Finanzinstitute in Investitionsvorhaben zu lenken, die unterhalb des Schwellenwerts für direkte Darlehen der EIB liegen. Diese Darlehen kamen im Wesentlichen in der Industrie, Agroindustrie und im Fremdenverkehr der Empfängerländer tätigen privaten KMU zugute<sup>8</sup>. Neben dem allgemeinen Ziel der Förderung von gut entwickelten Finanzsektoren in den AKP-Ländern sind Globaldarlehen folglich auch ein Instrument zur Erreichung der in den jeweiligen Richtprogrammen festgelegten Ziele für die produktiven Sektoren dieser Volkswirtschaften.

Bei der Vergabe der Kredite an KMU wurden in der Regel keine Unternehmen des öffentlichen Sektors berücksichtigt. Daher waren die Globaldarlehen über die Auswahl der Endkreditnehmer zusätzlich auf ein zweites Ziel ausgerichtet, nämlich die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung durch finanzielle Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen des privaten Sektors, nicht zuletzt im Hinblick auf deren Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen<sup>9</sup>. Der Zugang der KMU zu längerfristigen Finanzierungen über Geschäftsbanken wurde vielfach durch deren Zurückhaltung bei der Kreditgewährung an KMU sowie durch Marktbedingungen beeinträchtigt, die sich dadurch auszeichneten, dass längerfristige Finanzierungen knapp waren oder vorzugsweise an größere, vielfach öffentliche Unternehmen vergeben wurden. Gut konzipiert und gezielt eingesetzt kann das Globaldarlehen somit einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung dieser Situation leisten.

Bei Risikokapitaloperationen zur Finanzierung von Eigenkapital- und Quasi-Eigenkapitalbeteiligungen stimmen die wichtigsten operativen Ziele weitgehend mit denen von Kreditlinien überein – auf der einen Seite Förderung der Entwicklung des privaten Sektors über den KMU-Sektor und auf der anderen Seite Beitrag zur Vertiefung des Finanzsektors durch ein Angebot von anderen Finanzinstrumenten als herkömmliche längerfristige Darlehen. Allerdings zeigten die ZI nur geringes Interesse an derartigen Operationen, und selbst das Ziel der Finanzierung von Direktinvestitionen im Rahmen einer regionalen Fazilität wurde nicht erreicht.

**Abschließend ist festzuhalten, dass die Relevanz der Globaldarlehen in 14 Fällen mit „gut“ und in einem Fall mit „befriedigend“ bewertet wurde.**

## **2 Zwischengeschaltete Finanzinstitute**

### **2.1 Die an den Operationen beteiligten Institute**

Die Solidität der ausgewählten zwischengeschalteten Institute stellt ein wesentliches operatives Ziel der EIB dar, denn schließlich sind diese die direkten Darlehensnehmer der Bank. Außerdem wird die Prüfung der finanzierten Teilvorhaben *de facto* von der EIB an diese zwischengeschalteten Institute delegiert (siehe dazu auch Anlage 3). Daher war die Untersuchung der Frage, in wie weit diese operativen Ziele sowohl in Bezug auf die finanziellen Auswirkungen als auch auf die Entwicklungseffekte bei den einzelnen Operationen erreicht wurden, ein wesentlicher Bestandteil der Evaluierung.

---

<sup>8</sup> Eine in der Stichprobe enthaltene Finanzierungsoperation umfasste auch die Finanzierung kleiner Infrastrukturprojekte.

<sup>9</sup> Die Anzahl der neu geschaffenen oder gesicherten Arbeitsplätze ist in den jeweiligen Abschlussberichten über die Vergabe der Darlehen im Einzelnen angegeben. Gesamtangaben zur Schaffung von Arbeitsplätzen werden regelmäßig in Artikeln und Berichten zur Finanzierungstätigkeit der Bank im KMU-Sektor veröffentlicht.

Von den untersuchten Globaldarlehen handelte es sich bei sieben Operationen um Apex-Darlehen, an denen zwei oder mehr ZI beteiligt waren, weitere sieben Darlehen wurden über ein einziges Finanzinstitut geleitet und in einem Fall handelte es sich um ein Sammeldarlehen an in der Region tätige europäische Entwicklungsagenturen. Die Apex-Darlehen wurden überwiegend über Geschäftsbanken geleitet, während die über ein einziges ZI geleiteten Darlehen in drei Fällen über vollständig vom Staat kontrollierte Entwicklungsbanken, in einem Fall über eine mehrheitlich vom Staat kontrollierte Entwicklungsbank<sup>10</sup> und im letzten Fall über ein Finanzinstitut abgewickelt wurden, das sich ehemals in staatlichem Besitz befand, jedoch Ende der 80er Jahre privatisiert worden war, wobei der Staat jedoch nach wie vor eine Minderheitsbeteiligung hält<sup>11</sup>. Ein Globaldarlehen wurde einer Leasing-Gesellschaft und ein weiteres einer regionalen Entwicklungsbank gewährt, an der Länder aus der Region sowie aus anderen Regionen Beteiligungen halten. Bei sieben Darlehen handelte es sich um erstmalige Operationen und in acht Fällen um Folgeoperationen bzw. teilweise Folgeoperationen in Form von Apex-Darlehen, an denen bei den Folgeoperationen zusätzliche Finanzinstitute beteiligt wurden.

## 2.2 Bewertung der zwischengeschalteten Institute

Insgesamt wurden 23 ZI betrachtet, darunter 2-3 ZI je Apex-Operation, wobei hierfür die besonders aktiven ZI ausgewählt wurden.

Die Finanzinstitute erhielten folgende Bewertungen:

Bewertung der ZI	Gut	Befriedigend.	Unbefriedigend	Mangelhaft
<b>Entwicklungsbanken (6)</b>				
Erfahrung	3	2	1	
Organisation u. Management	3	2	1	
Nachhaltigkeit	1	3		2
<b>Insgesamt</b>	<b>2</b>	<b>2</b>		<b>2</b>
<b>Geschäftsbanken (17)</b>				
Erfahrung	7	10		
Organisation u. Management	7	8	2	
Nachhaltigkeit	8	6	2	1
<b>Insgesamt</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

### 2.2.1 Erfahrung, Organisation und Management

Die Erfahrung der ZI wurde mit nur einer Ausnahme, in der ein unbefriedigend vergeben wurde, mit gut oder befriedigend bewertet. Die Vergabe der Globaldarlehensmittel durch die ZI (Organisation und Management) wurde in 20 Fällen als gut oder befriedigend und in drei Fällen als unbefriedigend eingestuft (hinsichtlich der Kriterien Wirksamkeit und Effizienz). Dieses Ergebnis ist Ausdruck einer relativ erfolgreichen Ermittlung und Auswahl der ZI. Die unbefriedigende Bewertung war darauf zurückzuführen, dass bei der Prüfung des ZI Schwachstellen festgestellt worden waren. Zwar waren daraufhin auch Abhilfemaßnahmen vorgeschlagen worden, doch dauerte deren Umsetzung länger als erwartet. Die Evaluierung

<sup>10</sup> Bei den übrigen Anteilseignern handelte es sich um IFI.

<sup>11</sup> Die einzige Finanzinstitution der Stichprobe, an der auch die EIB eine Minderheitsbeteiligung hält.

fürhte zu dem Schluss, dass die EIB die Schwierigkeiten bei der Stärkung dieses Finanzinstituts nicht korrekt eingeschätzt hatte. Die gewährte technische Hilfe war nicht breit genug angelegt und führte nicht exakt zu dem Ergebnis, das für eine erfolgreiche Verwaltung einer solchen Finanzierungsoperation erforderlich gewesen wäre.

### 2.2.2 Finanzielle Ergebnisse

Die Ergebnisse der ZI wurden mittels einer Untersuchung ihrer gegenwärtigen Finanzlage und unter Verwendung allgemein anerkannter Finanzkennzahlen als Benchmark und Vergleichswert ihrer Resultate bewertet<sup>12</sup>.

Die Eigenkapitalrendite fällt bei den Geschäftsbanken in der Regel höher aus als bei den Entwicklungsbanken, was durchaus logisch ist. Die geringsten Eigenkapitalrenditen weisen Entwicklungsbanken auf, die sich in Schwierigkeiten befinden. Drei Geschäftsbanken konnten aufgrund finanzieller Schwierigkeiten oder einer umfassenden Umstrukturierung nicht bewertet werden.

Der Anteil der notleidenden Darlehen ist in der gesamten Stichprobe unterschiedlich und reicht von 2,2% des gesamten Darlehensbestands bei einer Geschäftsbank bis zu 56% bei einer Entwicklungsbank.

Die **Nachhaltigkeit** der betrachteten Finanzinstitute schwankte zwischen gut und mangelhaft. Vier der in der Stichprobe enthaltenen Entwicklungsbanken wurden mit gut bzw. befriedigend bewertet, während zwei als mangelhaft eingestuft wurden. In diesen beiden Fällen spiegelt die schlechte Bewertung die Qualität des gegenwärtigen Portfolios und die Besorgnis hinsichtlich ihrer Fähigkeit zur Steuerung des Kreditrisikos wider. In einem Land hat die Entwicklungsbank im Anschluss an die Prüfung des Globaldarlehens eine schlecht konzipierte Ausweitung und Diversifizierung ihrer Darlehensstätigkeit (auf Wohnungsbaukredite) eingeleitet, was zu einem drastischen Absinken der Qualität ihres Darlehensbestands führte. Einige der Probleme einer anderen Entwicklungsbank, darunter schwaches Management und zunehmender Wettbewerb durch Geschäftsbanken, waren zum Zeitpunkt der Prüfung bereits erkannt worden, müssen jedoch noch mit Hilfe einer langfristigen Strategie zur Gewährleistung der Nachhaltigkeit dieses ZI unter Kontrolle gebracht werden. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass sich drei der positiv bewerteten Entwicklungsbanken in kleinen Ländern befinden, wo sie naturgemäß eine größere Bedeutung entfalten können (geringeres Interesse seitens der Geschäftsbanken).

Acht der 17 über Geschäftsbanken abgewickelten Operationen wurden mit gut und 6 mit befriedigend bewertet. Dies ist ein recht positives Ergebnis, vor allem in Anbetracht des Risikos, das generell mit dem Bankensektor vieler der Länder assoziiert wird, in denen die Globaldarlehensoperationen durchgeführt wurden. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass diese Bewertungen zumeist Apex-Operationen betrafen, bei denen aus praktischen Gründen nur eine begrenzte Stichprobe der beteiligten ZI untersucht wurde. Doch ist dies auch Ausdruck der Anstrengungen, die in den letzten Jahren in mehreren der betreffenden Länder zur Stärkung der Bankenaufsicht und Regulierung unternommen wurden. Zwei der in Schwierigkeiten befindlichen Geschäftsbanken befinden sich in demselben Land, das während des Betrachtungszeitraums mit einer extremen wirtschaftlichen und sozialen Krise konfrontiert war. Diese beiden Banken wurden vor kurzem von internationalen Banken übernommen, so dass die Nachhaltigkeit künftig keine Probleme mehr aufwerfen dürfte.

---

<sup>12</sup> Operative Ergebnisse (z.B. Eigenkapitalrendite), Finanzlage (z.B. Verbindlichkeiten/Guthaben auf dem Finanzmarkt im Falle der Entwicklungsbanken bzw. Kapitaladäquanz im Falle der Geschäftsbanken) und Qualität des Portfolios (z.B. notleidende Darlehen / Gesamtportfolio). Bei den Einzeluntersuchungen der ZI wurde ein breites Spektrum weiterer Kennzahlen verwendet.

Insgesamt wurden über 80% der bewerteten Finanzinstitute als befriedigend oder gut eingestuft.

Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Bank im Hinblick auf die Gewährleistung einer besseren Nachhaltigkeit den institutionellen Aufbau der Entwicklungsbanken bzw. die Reform des Finanzsektors in den Ländern, in denen ihre wichtigsten Partner Geschäftsbanken sind, noch proaktiver unterstützen sollte.

### 3 Ergebnisse der Globaldarlehen

Die Ergebnisse der Globaldarlehen lassen sich im Wesentlichen anhand von drei Aspekten bewerten:

- Quantitative Messung der Auszahlungen im Vergleich zu den unterzeichneten Beträgen unter Berücksichtigung der effektiven Inanspruchnahmefrist.
- Bedingungen der Weitervergabe, d.h. Zinssätze (und/oder Margen) und Laufzeit
- Qualität der Endkreditnehmer (oder der finanzierten Projekte).

Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

	Gut	Befriedigend	Unbefriedigend	Mangelhaft
Quantitative Bewertung	5	6	4	0
Bedingungen der Weitervergabe	5	9	1	0
Qualität der Endkreditnehmer	0	11	4	1
Gesamtbewertung	3	8	4	0

Außerdem wurde eine umfassende Bewertung der Entwicklungseffekte der Globaldarlehen vorgenommen (siehe Punkt 3.4).

#### 3.1 Ausgezählte Beträge/Inanspruchnahmefrist

Die folgende Tabelle zeigt einen Vergleich zwischen den unterzeichneten Beträgen und den tatsächlich ausgezahlten Beträgen der untersuchten Operationen.

Auszahlungsquote	Anzahl der Verträge		Gesamtbeträge in % der unterzeichneten Beträge		Inanspruchnahmefrist
	EM	RK	EM	RK	
100%	2	5	17	40	Für EM verlängert Für RK normal
90-100%	1	3	31	27	Grundsätzlich verlängert
50-75%	2	2	44	10	Grundsätzlich verlängert
0-20%	1	1	8	4	Grundsätzlich verlängert
Nicht abgeschlossen		1		18	Verlängert
	6	12			

Im Rahmen der 15 untersuchten Globaldarlehen wurden 18 Finanzierungsverträge<sup>13</sup> abgeschlossen (6 über eigene Mittel und 12 über Risikokapitalmittel). Bei den meisten Darlehen wurden die ursprünglichen Mittelbindungs- und Inanspruchnahmefristen verlängert. Da die vergebenen Mittel vollständig für Finanzierungen in den vorgesehenen Teilsektoren eingesetzt werden sollen, ist dies durchaus akzeptabel. Allerdings wurden nur 5 Darlehen (alle aus eigenen Mitteln) innerhalb der ursprünglichen Vertragsfrist und lediglich zwei weitere im Anschluss an eine Verlängerung der Inanspruchnahme- und Auszahlungsfrist vollständig gebunden und ausgezahlt. In diesem Ergebnis spiegelt sich zum einen die Fähigkeit der betreffenden ZI zur Vergabe von Globaldarlehensmitteln (s.o. Punkt 2.2) und zum anderen ein gewisser Überoptimismus wider, den die EIB und möglicherweise auch die ZI selbst bei der Festlegung des Darlehensbetrags im Verhältnis zur potenziellen Nachfrage zum Zeitpunkt der Prüfung des Darlehens an den Tag gelegt hatten. Dies bestätigt auch die unter Punkt 1.4 formulierte Bemerkung in Bezug auf den hohen Anteil der annullierten Globaldarlehen aus eigenen Mitteln. Aufgrund ihrer besonderen Struktur waren die Apex-Operationen möglicherweise ausschlaggebend dafür, dass die Mittelaufnahme der aktiveren ZI einen Ausgleich für die in der Stichprobe zwar enthaltenen, aber weniger aktiven ZI bildete. Entgegen den Erwartungen haben die über ein einziges ZI geleiteten Globaldarlehen jedoch in der Tendenz bessere Ergebnisse als Apex-Operationen erbracht. Auf der anderen Seite haben kleinere Globaldarlehen besser abgeschnitten als größere, womit sich bestätigt, dass der Darlehensbetrag bei kleineren Globaldarlehen besser auf die Absorptionskapazität zugeschnitten werden kann.

Um die Auszahlungsquote sowohl bei Globaldarlehen mit einem einzigen Partner als auch bei Apex-Operationen zu verbessern, könnte eine Einführung von Gebühren für die Prüfung und die Bereitstellung von Darlehen in Betracht gezogen werden.

<sup>13</sup> Drei Globaldarlehen umfassten EM und RK, für die jeweils gesonderte Finanzierungsverträge abgeschlossen werden mussten.

### *Zur Weitervergabe bestimmte Globaldarlehen aus eigenen Mitteln und Risikokapitalmitteln*

Für die nicht optimale Inanspruchnahme der Globaldarlehen wurden verschiedene spezifische Gründe gefunden. In drei Fällen hängen diese mit exogenen Faktoren zusammen, die sich während des Durchführungszeitraums des Globaldarlehens auf die gesamte Volkswirtschaft der betreffenden Länder auswirkten. All diese Ereignisse waren zum Zeitpunkt der Prüfung der Darlehen nicht vorhersehbar. In einem Land „konkurrierte“ das auf Landeswährung lautende Darlehen aus Risikokapitalmitteln mit dem angebotenen Fremdwährungsdarlehen aus eigenen Mitteln, bei dem keine Deckung des Wechselkursrisikos vorgesehen war, und das folglich nicht in Anspruch genommen wurde. Bemühungen zur Verbesserung der Inanspruchnahme eines regionalen Globaldarlehens, indem man dem ZI gestattete, örtlichen Banken Kreditlinien zu eröffnen, führten nicht zu dem erhofften Erfolg. Außerdem stellte sich bei der Evaluierung heraus, dass ein Teil der ausgezahlten Mittel nicht vollständig in Anspruch genommen worden war, ohne dass die EIB darüber unterrichtet wurde. Im Rahmen einer Apex-Operation wurden rund 1,6 Mio EUR (rund 20% des Darlehensbetrags) an die Zentralbank ausgezahlt, von dieser jedoch nicht an Finanzinstitute weitervergeben, sondern lediglich mit erheblicher Verzögerung an die EIB zurückgezahlt. Dies ist im Wesentlichen auf die Auszahlungsmethode in Form mehrerer Tranchen sowie darauf zurückzuführen, dass der Finanzierungsvertrag der Bank keine Frist für die Weitervergabe der Mittel enthielt.

Wie vorstehend unter Punkt 1.4 erwähnt bestand das spezifische Ziel der meisten Globaldarlehen in der finanziellen Unterstützung von in der Industrie, Agroindustrie und im Tourismus tätigen KMU des privaten Sektors<sup>14</sup>. Zwar gibt es in der AKP-Region keine allgemeingültige Definition von KMU, doch von der Größenordnung her wurde diese Zielsetzung bei den meisten Teilfinanzierungen eingehalten. Die Geschäftsbanken tendierten auf ihren Märkten eher zu mittleren bis größeren Darlehensnehmern, da diese ein geringeres Kreditrisiko darstellen und die Verwaltungskosten geringer sind. Allerdings wurde der Höchstwert für die Teilfinanzierungen in der Regel eingehalten. Wenn die Finanzierung kleinerer Vorhaben angestrebt wird, kann die Festsetzung von niedrigeren Limits in Betracht gezogen werden, um zu gewährleisten, dass ein Teil des Darlehens kleineren Endkreditnehmern vorbehalten bleibt, die vielfach die größten Schwierigkeiten beim Zugang zu Krediten haben. Von dieser Möglichkeit wurde bei zwei Globaldarlehen der Stichprobe mit Erfolg Gebrauch gemacht.

### *Darlehen aus Risikokapitalmitteln für Eigenkapital- und Quasi-Eigenkapitalbeteiligungen*

Bei einigen Globaldarlehen aus Risikokapitalmitteln war vorgesehen, dass ein Teil der Mittel für Eigenkapital- und Quasi-Eigenkapitalbeteiligungen verwendet werden konnte, doch wurde davon nur in einem einzigen Fall Gebrauch gemacht. Daraus ist zu schließen, dass auf dieses spezifische Ziel ausgerichtete RK-Operationen in Zukunft über einschlägig spezialisierte Institute oder Risikokapitalgesellschaften geleitet werden sollten, um effektiv zu sein.

Die beiden Darlehen aus Risikokapitalmitteln, die eigens auf Eigenkapital- und Quasi-Eigenkapitalbeteiligungen in Kombination mit eigenen Mitteln ausgerichtet waren, erbrachten äußerst unterschiedliche Ergebnisse (eins wurde vollständig, das anderen dagegen nur zu 20% ausgezahlt). Erklären lässt sich dies mit dem unterschiedlichen Grad an Erfahrung, über die die beiden Institute mit diesem Finanzierungsinstrument verfügen. Für ein ZI war dies bereits die zweite RK-Operation dieser Art, während das zweite ZI – wie sich während der Evaluierung herausstellte – weder einschlägige Erfahrung noch großes Interesse an Eigenkapital- und Quasi-Eigenkapitalbeteiligungen hatte, so dass die Operation von Anfang an unter einem schlechten Vorzeichen stand.

---

<sup>14</sup> Bei einem regionalen Globaldarlehen zählten auch Bergbau und kleine Infrastrukturvorhaben zu den förderungswürdigen Sektoren.

Das regionale Globaldarlehen schließlich, das eigens auf die Finanzierung von Eigenkapital- und Quasi-Eigenkapitalbeteiligungen durch Entwicklungsagenturen aus den EU-Mitgliedstaaten ausgerichtet war, verfehlte sein Ziel, den überwiegenden Teil der Mittel für Direktinvestitionen zu vergeben. Von den 13 gewährten Teilfinanzierungen wurden nur 3 zur Finanzierung von Direktinvestitionen (das entspricht nur 3% der im Rahmen dieses Globaldarlehens ausgezahlten Mittel) verwendet, während 4 Teilfinanzierungen auf dem Finanzmarkt angelegt wurden und 6 Risikokapitalfonds betrafen (75% des Globaldarlehens; diese Beträge sind noch nicht vollständig ausgezahlt oder gebunden).

### 3.2 Bedingungen der Weitervergabe

Die folgende Tabelle vermittelt einen Überblick über die Bewertungen der bei den einzelnen Globaldarlehen angewendeten Weitervergabebedingungen (Zinsspannen und Laufzeiten). Darauf wird in den nächsten Abschnitten (3.2.1 und 3.2.2) noch näher eingegangen.

Bewertung	Gut	Befriedigend	Unbefriedigend	Mangelhaft
<i>Zinsspannen</i>				
Entwicklungsbanken	0	6	0	0
Geschäftsbanken	4	3	1	0
<i>Laufzeiten</i>				
Entwicklungsbanken	3	3	0	0
Geschäftsbanken	3	5	0	0

(Ein regionales Globaldarlehen wurde nicht bewertet)

#### 3.2.1 Zinssätze

Wie vorstehend unter den Punkten 1.2 und 1.4 bereits erwähnt wurde, sollte die allgemeine Darlehenspolitik der EIB während des Bezugszeitraums dieser Evaluierung gewährleisten, dass die Zinssätze ihrer Globaldarlehen auf den nationalen Finanzmärkten nicht zu Verzerrungen führen. Im Falle von Darlehen aus eigenen Mitteln, bei denen nach dem Abkommen eine Zinsvergütung vorgesehen war, wurden dazu die Zinsvergütungen in der Regel auf der Ebene der ZI ausgeschöpft, so dass die Weitervergabe an die Endkreditnehmer zu marktorientierten Zinssätzen erfolgte. Bei Risikokapitaloperationen kam eine komplexere Zinsstruktur zur Anwendung, um zu einem Zinssatz zu gelangen, der mit den örtlichen Marktbedingungen vereinbar ist<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Dieses generelle Konzept der Vermeidung von Marktverzerrungen steht im Widerspruch zu den jüngeren strategischen Diskussionen bei der Bank, die sich jedoch im Wesentlichen auf EIB-Globaldarlehen innerhalb der EU beziehen, wonach der finanzielle Zusatznutzen, der den zwischengeschalteten Instituten aus den vergleichsweise günstigen Finanzierungsbedingungen der EIB erwächst, an die Endbegünstigten weitergegeben werden sollte. In Bezug auf die AKP-Länder (die meistens unvollkommene Finanzmärkte haben) ist jedoch als Gegenargument anzuführen, dass es möglicherweise sinnvoller ist, diesen Zusatznutzen auf der Ebene der zwischengeschalteten Institute weiterzugeben, als die Endkreditnehmer der Globaldarlehensmittel zu privilegieren, für die der Zugang zu längerfristigen Finanzierungsmitteln vielfach ausschlaggebender ist als die Kosten dieser Finanzierungen.

Für die Nutzung der Zinsspannen kamen verschiedene Konzepte zum Einsatz:

- Einrichtung eines Schulungsprogramms (5 Fälle)
- Einrichtung eines Fonds zur Absicherung des Wechselkursrisikos (4 Fälle)
- Spezifische Maßnahmen zur Verbesserung des institutionellen Aufbaus (2 Fälle)
- Technische Hilfe (1 Fall).

Die Evaluierung ergab, dass die EIB erhebliche Anstrengungen unternommen hat, die ehemalige Zielsetzung der Vermeidung von Marktverzerrungen zu verwirklichen und die Weitervergabebedingungen entsprechend anzupassen. In vier Fällen wurde dies mit gut und in den übrigen Fällen mit befriedigend bewertet, mit Ausnahme eines Falls, der die Note unbefriedigend erhielt. Allerdings wurde bei der Evaluierung festgestellt, dass sich die entsprechende Überwachung schwierig gestaltete. Insbesondere wenn die Zinsvergütung für TH oder Schulungsmaßnahmen verwendet wird, stellt sich außerdem die Frage, ob diese Mittel, die ja aus einem über die gesamte Laufzeit des Darlehens hinweg entstehenden Mittelfluss erwachsen, wirksam für derartige Zwecke eingesetzt werden können. Sinnvoller würde es erscheinen, klar zwischen Zuschuss- und Darlehenskomponenten des Globaldarlehens als separaten Bestandteilen des Finanzierungspaktes zu unterscheiden.

### 3.2.2 Laufzeiten

#### *Globaldarlehen aus eigenen Mitteln oder Risikokapitalmitteln*

Die Laufzeiten der in der Stichprobe enthaltenen Globaldarlehen variierten zwischen 10 und 15 Jahren mit tilgungsfreien Zeiten von 3-4 Jahren. In den meisten Fällen war in den Vertragsunterlagen eine Mindestlaufzeit für die Teildarlehen festgelegt, die in der Regel 5 Jahre betrug. Zumeist wurde diese Mindestlaufzeit in die Weitervergabevereinbarungen mit den Endkreditnehmern übernommen. Eine Ausnahme bildete eine Apex-Operation, bei der eines der beteiligten zwischengeschalteten Institute im Wesentlichen dreijährige Laufzeiten anbot, was damit begründet wurde, dass dies den örtlichen Marktbedingungen für längerfristige Finanzierungen entspreche. Hinsichtlich der Laufzeiten waren keine Unterschiede zwischen Globaldarlehen aus eigenen Mitteln und aus Risikokapitalmitteln festzustellen.

Aus dieser Feststellung lässt sich ableiten, dass die meisten ZI die Möglichkeit hatten, die Mittel nach der Rückzahlung der Teilfinanzierungen erneut als Kredite zu vergeben. Zwar heißt es im Finanzierungsvertrag der EIB in der Regel, dass die erneute Verwendung der Mittel den gleichen Teilsektoren zugute kommen sollte, auf die das Globaldarlehen ausgerichtet ist, doch ist eine Ex-post-Überprüfung, ob dies auch wirklich geschehen ist, nicht explizit vorgeschrieben.

Wie die im Rahmen der Untersuchung eines einer Entwicklungsbank gewährten Globaldarlehens durchgeführte „Base-Case“-Studie zeigte, erzeugen kürzere Laufzeiten der Teildarlehen im Vergleich zur Rückzahlung des EIB-Globaldarlehens zumindest während der frühen Laufzeit des Darlehens eindeutig einen positiven Cashflow für das zwischengeschaltete Institut. Es konnte nachgewiesen werden, dass die längere Laufzeit des EIB-Darlehens dazu beigetragen hat, dass das ZI für sich Vorteile aus den angebotenen Darlehensbedingungen mobilisieren konnte, insbesondere indem es das von ihr vergebene Kreditvolumen um 10% pro Jahr steigern konnte, und da es als Entwicklungsbank einen Markt bedient, der weitgehend mit den Zielsektoren des Globaldarlehens übereinstimmt.



Bei anderen Globaldarlehen gab es keine Hinweise darauf, dass längere Laufzeiten der EIB-Darlehen auch längere Laufzeiten der Teildarlehen nach sich zogen. Die Unterschiede zwischen den Laufzeiten könnten sich in Zukunft verringern. So könnte die Bank auf jeden Fall nach der vollständigen Auszahlung des Darlehens vom zwischengeschalteten Institut eine Erklärung verlangen, dass es seine längerfristigen Finanzierungen auch weiterhin in dem/den Sektor(en) vergibt, dem/denen das Globaldarlehen gewidmet ist. Auf diese Weise könnte indirekt gewährleistet werden, dass die revolving Mittel auch weiterhin zur Unterstützung der Zielsektoren des Globaldarlehens eingesetzt werden.

#### *Risikokapitalmittel für Eigenkapital- und Quasi-Eigenkapitalbeteiligungen*

Die Laufzeiten der zur Finanzierung von Eigenkapital- und Quasi-Eigenkapitalbeteiligungen verwendeten Risikokapital-Operationen hängen davon ab, welche Entscheidungen das zwischengeschaltete Institut für den Ausstieg aus den finanzierten Beteiligungen getroffen hat. Im Finanzierungsvertrag wird ein Zeitpunkt festgelegt, bis zu dem das Institut alle noch ausstehenden Darlehensbeträge zurückzuzahlen hat.

### **3.3 Qualität der Endkreditnehmer / der mitfinanzierten Projekte**

#### *Globaldarlehen aus eigenen Mitteln oder Risikokapitalmitteln*

Wie bereits in früheren Evaluierungsberichten erwähnt liegen der Bank kaum Informationen über die Qualität der mitfinanzierten Projekte vor. Die EIB fordert von den zwischengeschalteten Instituten nicht immer regelmäßige Berichte über die finanzierten Teildarlehen oder Informationen über die Ex-post-Ergebnisse nach Abschluss der Projekte. Die Berichte über die Teilfinanzierungen enthalten Informationen, die weitgehend auf den Ex-ante-Informationen basieren, die zum Zeitpunkt der Prüfung des Darlehens in die Vergabeunterlagen aufgenommen wurden.

Bezüglich der Stichprobe der für diese Evaluierung ausgewählten Globaldarlehen waren Ex-post-Informationen über die Qualität der Teilfinanzierungen zu den Projekten verfügbar, die im Rahmen der Evaluierung besichtigt worden waren.

Die folgende Tabelle vermittelt einen Überblick über die Zahl der Teilfinanzierungen, die im Rahmen der Globaldarlehen gewährt wurden, über die Zahl der besuchten Projekte (15% der Teilfinanzierungen) und die anhand der Qualität der finanzierten Projekte erteilte Gesamtbewertung (sofern dazu Informationen vorlagen).

Region	Anzahl der GD	Anzahl der ausgezahlten Teilfinanzierungen	Anzahl der besuchten Projekte	Bewertung des GD	
				Befriedigend	Unbefriedigend
Karibik / Pazifik	5	89	11	2	3
West- u. Zentralafrika	3	67	12	3	
Ostafrika	2	79	8	1	1
Südl. Afrika	4	52	14	4	
Regional	1	13			n.v.
	15	300	45	10	4

Von den im Rahmen der Evaluierung besichtigten Projekten gab es nur bei 8% zum Zeitpunkt des Besuchs Schwierigkeiten. Keines der besuchten Projekte hatte Probleme im Zusammenhang mit Umweltauswirkungen. Während der Gespräche mit den zwischengeschalteten Instituten wurden zusätzliche Informationen über in dem von der EIB finanzierten Darlehensportfolio enthaltene Problemdarlehen eingeholt, über die die Bank in den meisten Fällen nicht unterrichtet worden war. Diese Informationen sind besonders wichtig, wenn das Risiko für die Bank (oder das ZI) auf der Ebene der einzelnen Teilfinanzierungen besteht. Daher sollten sie der Bank regelmäßig von den FI zugeleitet werden.

Aus dieser Stichprobe und der Untersuchung des von der EIB finanzierten Portfolios ergab sich bei der Evaluierung, dass die gewährten Teildarlehen im Allgemeinen eine ähnliche Kreditqualität wie das gesamte Darlehensportfolio des betreffenden ZI aufwiesen.

Zwei Ausnahmen weichen von dieser generellen Feststellung ab. Die erste betrifft ein regionales Globaldarlehen, bei dem notleidende Teildarlehen 36% des EIB-finanzierten Darlehensportfolios ausmachen, verglichen mit 22% für das zwischengeschaltete Institut insgesamt. Diese Situation war auf ein Teildarlehen mit erheblichen Problemen zurückzuführen, bei dem es sich zudem um das umfangreichste im Rahmen des EIB-Globaldarlehens finanzierte Projekt handelte. Bei einem weiteren Globaldarlehen machten notleidende Teildarlehen 25% des EIB-Darlehensportfolios aus, während der Anteil notleidender Darlehen am Gesamtportfolio Ende 2004 bei 56% lag.

Dieses Gesamtergebnis deutet darauf hin, dass die Überprüfung der Teilfinanzierungen durch die EIB nicht unbedingt zu einer besseren Kreditqualität geführt hat als der von den zwischengeschalteten Instituten insgesamt erreichte Standard. Auf der anderen Seite lässt es auch darauf schließen, dass die erwartete Kreditqualität kein Entscheidungskriterium dafür ist, welche Projekte für eine Refinanzierung durch die EIB vorgeschlagen werden.

In einem Fall stellte sich bei der Evaluierung heraus, dass das zwischengeschaltete Institut einen erheblichen Teil (53%) des Globaldarlehens aus eigenen Mitteln für die Gewährung von Kreditlinien an inländische Banken verwendet hatte. Das war zum Zeitpunkt der Prüfung des Darlehens nicht geplant gewesen, wurde jedoch später vom Management genehmigt. Die EIB erhielt keine Informationen über die im Rahmen dieser Operationen finanzierten Projekte, von denen zwei später vor Fälligkeit zurückgezahlt wurden. In diesem Fall kann die Kreditqualität solcher Projekte nicht beurteilt werden. Anders in einem weiteren Fall, in dem bei der Evaluierung festgestellt wurde, dass die Kreditlinie an eine lokale Bank vollständig für ein Projekt vergeben worden war, das sich gegenwärtig unter Konkursverwaltung befindet.

Diese Ergebnisse weisen darauf hin, dass die Bank im Anschluss an die vollständige Auszahlung der Globaldarlehen unbedingt eine systematischere Berichterstattung über die Teilfinanzierungen verlangen sollte.

Wenngleich die einzelnen Projekte unter völlig unterschiedlichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen durchgeführt wurden, lässt sich doch in den meisten afrikanischen Ländern südlich der Sahara mit einer Ausnahme ein Trend in Richtung auf eine wettbewerbs- und marktorientierte Wirtschaft feststellen. In der Karibik ist dieser Prozess bereits sehr viel weiter fortgeschritten. Daher kann die Kreditqualität der Teildarlehen insgesamt als angemessene Ersatzgröße für die Projektqualität angesehen werden. Diese Erkenntnis bestätigte sich bei den eingehenden Evaluierungen. In den meisten Fällen hingen die Probleme bei notleidenden Teildarlehen mit Managementchwächen zusammen und waren insbesondere auf Kostenüberschreitungen und Verzögerungen bei der Durchführung zurückzuführen.

#### *Risikokapitalmittel für Eigenkapital- und Quasi-Eigenkapitalbeteiligungen*

Bei Risikokapitaloperationen für Eigenkapital- und Quasi-Eigenkapitalbeteiligungen waren die Erkenntnisse ähnlich, d.h. die mangelnde Rentabilität der Investition und somit das Ausbleiben eines Ertrags für die Bank hingen eng mit der Projektqualität zusammen. Abgesehen von einer

regionalen Fazilität (s.u.) wurden 14 Operationen in der Karibik und eine im pazifischen Raum finanziert. Einer der drei Operationen, die sich zum Zeitpunkt der Evaluierung in Schwierigkeiten befanden, wurde ein Besuch abgestattet. In allen diesen Fällen war die Vergabe von Risikokapitalmitteln in Kombination mit eigenen Mitteln erfolgt. Die beiden problematischen Projekte in der Karibik betrafen den Tourismus, das im pazifischen Raum den Fischereisektor.

Von den 7 im Rahmen einer regionalen Risikokapitaloperation finanzierten Direktbeteiligungen wurde eine wegen Nichterfüllung der Verpflichtungen des Projektträgers annulliert und zwei wurden veräußert. Über die verbleibenden Operationen lagen nicht genügend Informationen vor, um ihre Qualität beurteilen zu können. 75% der Fazilität wurden für Beteiligungen an Risikokapitalfonds verwendet, wovon jedoch nur 38% ausgezahlt wurden. Eine Untersuchung der von den Risikokapitalfonds übernommenen Beteiligungen war nicht Gegenstand dieser Evaluierung.

### **3.4 Entwicklungseffekte**

Diese Evaluierung befasste sich auch mit den Entwicklungseffekten der einzelnen Globaldarlehen. In Übereinstimmung mit den allgemein anerkannten Evaluierungspraktiken wurden die Entwicklungseffekte der Globaldarlehen auf fünf Ebenen überprüft – gesamtwirtschaftlich, Entwicklung des Finanzsektors, institutionelle Entwicklung des zwischengeschalteten Instituts, Entwicklung der Teilsektoren und der Endbegünstigten. Allerdings muss als grundsätzlich für Evaluierungen festgestellt werden, dass ex post die Erreichung und Bewertung von Zielen, die nicht ex ante ausdrücklich festgelegt wurden, immer schwierig ist, und bisher hat die Bank Indikatoren für die Entwicklungseffekte nicht als Maßstab für die Ergebnisse von Globaldarlehen herangezogen.

Gesamtwirtschaftlich gesehen haben die Globaldarlehen eine Zunahme der mittel- und langfristigen Kapitalströme in die betreffenden Länder bewirkt und damit zu einer gewissen Stärkung der nationalen Finanzmärkte und zur Entwicklung des privaten Sektors beigetragen. Auf dieser Ebene werden die Entwicklungseffekte der Globaldarlehen als befriedigend, wenngleich gemessen an den gesamten in die betreffenden Länder fließenden ausländischen Direktinvestitionen als marginal erachtet.

Auf der Ebene des Finanzsektors wurde insofern zu dessen Verbreiterung und Vertiefung beigetragen, als eine Verstärkung der Finanzintermediation, eine Mobilisierung zusätzlicher Mittel durch den Multiplikatoreffekt und in begrenztem Umfang eine Förderung des Einsatzes von Risikokapital für Eigenkapital- und Quasi-Eigenkapitalbeteiligung erfolgte. Bei einigen Apex-Operationen gibt es sichere Anzeichen dafür, dass sich die Geschäftsbanken aufgrund der Verfügbarkeit von EIB-Mitteln in der Lage sahen, Darlehen mit längeren Laufzeiten zu gewähren. Im Gegensatz zu verschiedenen anderen IFI hat die Bank allerdings darauf verzichtet, ihre Darlehen an bestimmte Auflagen zu knüpfen, was jedoch möglicherweise dem Regulierungsumfeld in den Finanzsektoren der betreffenden Länder förderlich gewesen wäre.

Für die zwischengeschalteten Institute stellten sich die Auswirkungen in Form der Verfügbarkeit zusätzlicher langfristiger Finanzierungsmittel sowie von Risikokapital für Eigenkapital- oder Quasi-Eigenkapitalbeteiligungen dar. Diese Wirkung dürfte vor allem bei denjenigen Operationen deutlich zu spüren gewesen sein, bei denen die verfügbaren Mittel voll ausgeschöpft und gut auf die Zielsektoren des Globaldarlehens verteilt wurden. Die institutionelle Entwicklung zählte zwar nicht zu den vorrangigen Zielen der evaluierten Globaldarlehen, doch hätte in einigen Fällen durch eine striktere Überwachung der aus den Zinsvergütungen finanzierten Sonderfonds mehr erreicht werden können, insbesondere wenn diese für Schulungsmaßnahmen und sonstige auf eine institutionelle Stärkung ausgerichtete Tätigkeiten bestimmt waren.

Wichtigste Zielsektoren der Globaldarlehen waren Industrie, Agroindustrie, Tourismus und der Dienstleistungssektor. Nach den vorliegenden Informationen dürften die Globaldarlehen direkt zur

Schaffung bzw. Sicherung von über 7 150 Arbeitsplätzen beigetragen haben. Diese Zahl ist jedoch wahrscheinlich eine konservative Schätzung, da darin wie bereits erwähnt die direkt geschaffenen Arbeitsplätze nicht enthalten sind, die bei der Neuvergabe der Mittel aus vorzeitig oder termingerecht zurückgezahlten Teildarlehen für weitere Projekte in den Zielsektoren entstehen. Ebenso wenig ist darin der indirekte Beschäftigungseffekt berücksichtigt, d.h. die Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen in verschiedensten Bereichen wie z.B. in der Landwirtschaft durch die höhere Produktion landwirtschaftlicher Vorprodukte für die Agroindustrie-Projekte oder im Tourismus durch die örtliche Produktion von Inventar und Zubehör, Uniformen für das Personal, Verbrauchsgütern oder aber die Erbringung von Dienstleistungen (Fahrer, Fremdenführer, Taucherboote oder Fischereifahrzeuge – um nur einige wenige Beispiele zu nennen). Bei den Projekten in der Industrie kann es sich dabei um die örtliche Herstellung von Vorprodukten oder aber um Dienstleistungen wie beispielsweise Restaurationsbetriebe handeln, die sich im Umfeld von Gewerbegebieten ansiedeln.

Was den Umweltschutz anbelangt, so befolgen die meisten Finanzierungsinstitute angemessene Leitlinien, die fester Bestandteil ihres Projektprüfungsprozesses sind. Bei den Besuchen vor Ort hat sich gezeigt, dass bei allen vom Evaluierungsteam besichtigten Projekten angemessene Umweltschutzmaßnahmen ergriffen wurden.

In Bezug auf die einzelnen Endkreditnehmer ergab die Evaluierung, dass sich viele von ihnen (mit einigen Ausnahmen) in ihrem jeweiligen Marktsegment gut positioniert haben und es ihnen in den vergangenen vier Jahren gelungen ist, von besseren wirtschaftlichen Perspektiven zu profitieren und mit Erfolg zu expandieren. Dank der mitfinanzierten Vorhaben konnten die unterstützten Unternehmen neue Technologien erwerben und ihre Exporterlöse steigern und sie leisten über die Körperschaftssteuer einen Beitrag zu höheren Steuereinnahmen des Staates. Mehrere der befragten Unternehmen erwogen seinerzeit eine weitere Expansion und/oder Diversifizierung. Ein dynamischer und vielschichtiger KMU-Sektor ist eine wesentliche Voraussetzung für ein ausgewogeneres Wirtschaftswachstum.

Um die Entwicklungseffekte künftiger Globaldarlehen besser messen zu können, empfiehlt es sich, bereits in der Anfangsphase Ex-ante-Indikatoren festzulegen und in die Berichterstattungsaufgaben für die zwischengeschalteten Institute einzubeziehen. Je nach Zielsetzung des Globaldarlehens können dafür die direkte und indirekte Schaffung/Sicherung von Arbeitsplätzen, die Anzahl neu geschaffener Arbeitsplätze für Frauen, die Nutzung örtlicher Vorleistungen, Know-how- und Technologie-Transfer, Verbesserungen der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, die Erzielung von Deviseneinnahmen (Export) und ein Beitrag zu höheren Staatseinnahmen (Steuern) in Frage kommen.

**Unter Berücksichtigung aller vorstehend aufgeführten Faktoren wurden die Auswirkungen der Globaldarlehen in den AKP-Ländern auf die Entwicklung der betreffenden Länder insgesamt als signifikant eingestuft.**

## **4 Finanzieller und nichtfinanzieller Beitrag der EIB**

### **4.1 Finanzieller Zusatznutzen für die zwischengeschalteten Institute und die Endkreditnehmer**

Bei der Untersuchung des durch die Globaldarlehen bewirkten finanziellen Zusatznutzens gilt es zwischen Darlehen aus eigenen Mitteln, Darlehen aus Risikokapitalmitteln zur Weitervergabe und Darlehen aus Risikokapitalmitteln für Eigenkapital- und Quasi-Eigenkapitalbeteiligungen zu unterscheiden. Eine Gemeinsamkeit all dieser Arten von Operationen besteht allerdings in dem zusätzlichen Nutzen durch die langen Laufzeiten der Globaldarlehen der EIB, die auf den nationalen Finanzmärkten nur in begrenztem Umfang oder gar nicht zur Verfügung stehen.

Der finanzielle Zusatznutzen für die zwischengeschalteten Institute und die Endkreditnehmer wurde unter Verwendung einer Bewertungsskala (hoch – signifikant – mittel – gering) folgendermaßen eingestuft (im Vergleich zu den Zinssätzen, die ZI/EK bei alternativen Finanzierungsquellen zu zahlen hätten, ungeachtet sonstiger Faktoren wie Wechselkursrisiko):

	Hoch	Signifikant	Mittel	Gering
ZI	5		3	0
EK	4	9	1	1

#### 4.1.1 Globaldarlehen aus eigenen Mitteln

Lässt man die Zinsvergütungen unberücksichtigt, so erhielten die zwischengeschalteten Institute die Mittel annähernd zu den Standard-Zinssätzen der EIB, die jedoch für ZI in Ländern mit niedrigerem Rating dennoch attraktiv sind und neben den langen Laufzeiten einen weiteren erheblichen Zusatznutzen erbringen. Darlehen aus eigenen Mitteln wurden *per definitionem* in den stärkeren AKP-Volkswirtschaften gewährt, wo das Risiko heftiger Wechselkursschwankungen geringer ist. Allerdings löste das Angebot einer auf Fremdwährung lautenden Fazilität ohne eine damit verbundene Regelung zur Absicherung des Wechselkursrisikos nur geringes Interesse seitens derjenigen zwischengeschalteten Institute aus, die auch ein auf Landeswährung lautendes Globaldarlehen aus Risikokapitalmitteln erhalten konnten.

Ein weiterer Zusatznutzen entsteht durch die Besonderheit des strategischen Rahmens, in den die Darlehen der EIB eingebettet sind. Da die Abkommen regelmäßig erneuert werden, sind zwischen der EIB und bestimmten ZI, die anhaltend gute Ergebnisse erzielten, längerfristige Beziehungen entstanden. Dies wird auch an der Anzahl der Folgeoperationen in der Stichprobe deutlich.

#### 4.1.2 Globaldarlehen aus Risikokapitalmitteln zur Weitervergabe

Der durch die Kontinuität der Zusammenarbeit entstehende Zusatznutzen manifestierte sich auch bei Finanzierungen aus Risikokapitalmitteln in zwei kleinen Volkswirtschaften. Außerdem gestattet es die Flexibilität des Risikokapitalinstruments der Bank, Darlehen in Landeswährung zu gewähren, und die Zinssätze für die Weitervergabe an die örtlichen Marktbedingungen anzupassen, soweit ein Markt für langfristige Finanzierungen vorhanden ist. In vielen Ländern sind die Bank und andere Geber effektiv am Aufbau eines solchen Marktes beteiligt, da langfristige Finanzierungen in Landeswährung auf den Inlandsmärkten nicht zur Verfügung standen. Dies ist an sich schon mit einem zusätzlichen finanziellen Nutzen verbunden, doch besteht dabei das Risiko, dass eine gewisse Abhängigkeit – insbesondere der Entwicklungsbanken – von den Gebern entsteht. Es wurden nur wenige Fälle gefunden, in denen die Globaldarlehen der EIB die zwischengeschalteten Institute zu einer Ausweitung ihres eigenen Portfolios animierten, indem sie selbst langfristige Produkte entwickelten. Doch entstand auch zusätzlicher finanzieller Nutzen in anderer Form. So erklärte sich beispielsweise in einem Land die Regierung damit einverstanden, dass die Teildarlehen nicht auf den von der Zentralbank festgelegten Kredithöchstbetrag angerechnet werden. Andererseits gab es kaum Anzeichen dafür, dass die Apex-Struktur zu mehr Wettbewerb zwischen den Finanzinstitutionen führt, wie dies gelegentlich behauptet wird.

#### 4.1.3 Globaldarlehen aus Risikokapitalmitteln für Eigenkapital- und Quasi-Eigenkapitalbeteiligungen

Die Stichprobe enthielt nur eine einzige erfolgreiche Risikokapitaloperation für Eigenkapital- und Quasi-Eigenkapitalbeteiligungen. Der Zusatznutzen für das ZI bestand auch hier in der Flexibilität des Instruments (die EIB akzeptierte rückwirkend eine Änderung der Bedingungen und Vergütung für frühere Operationen, die auf diese Weise an ein später entwickeltes stärker marktorientiertes Konzept angepasst wurden). Doch trotz der Möglichkeiten, die das Risikokapitalinstrument den zwischengeschalteten Instituten hinsichtlich der Diversifizierung ihrer Finanzprodukte bietet, deutet die geringe Inanspruchnahme von Risikokapital für diesen Zweck bei anderen Globaldarlehen darauf hin, dass hier entweder ein praxisorientierteres Konzept zum Einsatz kommen sollte, wonach die ZI über technische Hilfe bei der Entwicklung und Vermarktung dieses Produkts unterstützt werden, oder aber dass diese Operationen grundsätzlich über einschlägig spezialisierte Institute geleitet werden sollten, die auf diesem Gebiet über nachweisliche Erfahrung verfügen.

#### 4.1.4 Direkte und indirekte Kapitalbeteiligungen an zwischengeschalteten Instituten

Die Stichprobe enthielt nur einen einzigen Fall einer direkten Kapitalbeteiligung. Die Einschaltung der Bank als institutioneller Investor hat nach Angaben des betreffenden Instituts einen erheblichen Zusatznutzen zu der Unterstützung erbracht, die ihm die EIB über Globaldarlehen zuteil werden ließ, obwohl die Bank nicht aktiv im Management vertreten war<sup>16</sup>. Im Laufe der Zeit hat sich diese Beteiligung als recht rentabel für die Bank erwiesen. Diese Form des zusätzlichen Nutzens würde noch verstärkt, wenn die Bank aktives Mitglied des Verwaltungsrats dieses Instituts oder sonstiger ZI würde, mit denen künftig derartige Operationen durchführt würden. In einem Fall hatte die Bank im Rahmen eines früheren Globaldarlehens eine Aufstockung der Anteile des Staates an einer Entwicklungsbank finanziert. In diesem Fall wurde allerdings kein Zusatznutzen erzielt, da die Regierung diese Entwicklungsbank ermächtigt hatte, ihre Darlehensstätigkeit auf einen neuen Sektor (Wohnungsbau) auszudehnen, was sich nachteilig auf die Solidität dieser Finanzierungsinstitution auswirkte.

#### 4.1.5 Zusatznutzen für die Endkreditnehmer

Für die Endkreditnehmer der Globaldarlehensmittel bestand der Zusatznutzen in ihrem besseren Zugang zu längerfristigen Finanzierungen in Form von Darlehen und in eher begrenztem Umfang in Form von Kapitalbeteiligungen und Mezzanine-Finanzierungen. Es ist unwahrscheinlich, dass die Endkreditnehmer die Darlehen zu Bedingungen unterhalb der Marktzinssätze erhalten haben, sofern ein echter Markt existierte. Nur wenige Endkreditnehmer sind darüber informiert oder sich bewusst, dass die ihnen gewährten Darlehen aus EIB-Mitteln refinanziert werden, obwohl dies zu den Standardanforderungen der Bank gehört, die manchmal, aber eben nicht immer in die Finanzierungsverträge oder Begleitschreiben aufgenommen werden. Trotzdem hat die Bank (bzw. der Rechnungshof) ein Besuchsrecht bei diesen Endkreditnehmern. Die Erfahrung dieser Evaluierung hat gezeigt, dass das Fehlen einer solchen vertraglichen Zusage für Besuche vor Ort kein Hindernis war. Da Besuche durch den Rechnungshof nach wie vor einen institutionellen Anspruch darstellen, sollte die betreffende vertragliche Verpflichtung nicht nur beibehalten, sondern in der Praxis auch darauf bestanden werden.

Die insgesamt geringfügig schwächeren Bewertungen des zusätzlichen Nutzens für die Endkreditnehmer sind auch mit auf mangelnde Informationen über die Ergebnisse der Projekte und das distanzierte Verhältnis zwischen der Bank und den Endkreditnehmern zurückzuführen. Bei einem Globaldarlehen wurde der Zusatznutzen für die Endkreditnehmer mit „gering“ bewertet.

---

<sup>16</sup> Stattdessen hat die Bank das Recht, ein Verwaltungsratsmitglied zu benennen, das ihre Interessen vertritt.

Dies war Ausdruck der bereits erwähnten Teildarlehen für Kreditlinien örtlicher Banken, bei denen kaum Informationen zur Verfügung standen, anhand derer sich dieser Zusatznutzen für die Endkreditnehmer bestimmen ließ.

## **4.2 Sonstiger Beitrag**

Der institutionelle Aufbau zählte nicht zu den vorrangigen Zielen der Globaldarlehen, doch wurden in vier Finanzierungsverträge Bestimmungen über technische Hilfe aufgenommen. Ein Globaldarlehen umfasste eine mit 200 000 EUR ausgestattete Komponente Auf- und Ausbau von Kapazitäten, die für Personalschulungen und den Kauf von Computern bestimmt war. Dies hat dem betreffenden Finanzinstitut einen gewissen zusätzlichen Nutzen erbracht, war aber wie bereits erwähnt im Hinblick auf die tiefer liegenden Probleme in der Bank kaum relevant. Bei einem anderen Globaldarlehen war die Finanzierung technischer Hilfe aus den Zuschussmitteln als Auflage vorgesehen und wurde auch durchgeführt. Es stellte sich heraus, dass sich dies positiv auf die Entwicklung des betreffenden Instituts ausgewirkt hat.

Eine Apex-Operation erforderte die Einsetzung eines Projektmanagementteams, das eine Überprüfung der Teilfinanzierungen vor der Vorlage bei der EIB vornahm und Überwachungs- und Berichterstattungsfunktionen übernahm. Dieser Schritt erwies sich als Erfolg und hätte sinnvollerweise bei anderen Apex-Operationen aufgegriffen werden können.

Fünf Globaldarlehen waren mit der Auflage verbunden, dass ein Teil der Zinsvergütungen für Schulungszwecke eingesetzt werden musste. Die Evaluierung ergab, dass die für diese Verwendung aufgestellten Ziele nicht konkret genug abgesteckt waren. Außerdem führten Mängel in der Berichterstattung / Überwachung dazu, dass die Bank keine genaue Vorstellung von der tatsächlichen Verwendung der Mittel erhielt.

Auf der anderen Seite wiesen vier Entwicklungsbanken während der Evaluierung ausdrücklich auf den Nutzen hin, der ihnen aus der Zusammenarbeit mit den operativen und technischen Mitarbeitern der Bank sowohl in der Phase der Prüfung als auch der Durchführung der Globaldarlehen erwachsen ist. Besonders erwähnt wurden ferner die Heranbildung eines stärkeren Bewusstseins dafür, wie wichtig die Gewährleistung der Einhaltung von Umweltstandards ist, sowie die höheren Risiken bei Importsubstitutionsprojekten in Ländern, in denen noch erhebliche Preisverzerrungen bestehen. Verschiedene an Apex-Operationen beteiligte Geschäftsbanken verwiesen ferner auf die Vorteile, die sie als Partner der EIB bei der Mittelaufnahme aus anderen kommerziellen oder öffentlichen Finanzierungsquellen hatten.

## **5 Projektzyklusmanagement der EIB**

### **5.1 Ermittlung und Auswahl**

Die Ermittlung und Auswahl der ZI ist in der AKP-Region ein relativ einfacher Prozess, da es vielfach nur eine begrenzte Zahl von Finanzinstituten gibt, die über ausreichende Erfahrungen auf den inländischen Finanzmärkten verfügen. Bei neun der in der Stichprobe enthaltenen Globaldarlehen handelte es sich um Folgeoperationen, so dass die Auswahl der ZI anhand der bisherigen Ergebnisse dieser Institute erfolgte. Bei einigen Apex-Operationen wurden nach der ursprünglichen Überprüfung zusätzliche ZI einbezogen, die ihr Interesse an einer Beteiligung an der neuen Operation bekundet hatten. Doch wie bereits erwähnt führte dies nicht immer zu einer umfangreicheren Inanspruchnahme der verfügbaren Mittel durch die beteiligten ZI. Außerdem wurde der Schwerpunkt der Zusammenarbeit von traditionell in staatlichem Besitz befindlichen Entwicklungsbanken auf Geschäftsbanken verlagert. Entwicklungsbanken wurden vor allem dann berücksichtigt, wenn sie einer Reform unterzogen und ganz oder teilweise privatisiert worden waren.

## 5.2 Prüfung

Bewertung	Gut	Befriedigend	Unbefriedigend	Mangelhaft
Entwicklungsbanken	3	2	1	0
Geschäftsbanken	3	5	0	0
Regional	1	0	0	0

Wie aus der vorstehenden Tabelle hervorgeht, hat sich der zweistufige Prüfungsprozess der EIB mit einer Ausnahme bei den untersuchten Globaldarlehen generell als wirksam erwiesen. Die bei der Prüfung der Darlehen besonders zu beachtenden Punkte waren im Prüfungsvorschlag klar dargelegt, und die zu Prüfungszwecken durchgeführten Reisen waren gut vorbereitet, obwohl für sie in der Regel weniger Zeit zur Verfügung steht als bei anderen MEB. Folglich besteht für viele ZI-Partner die Hauptstärke des Prüfungsprozesses der EIB darin, dass der Prüfungszyklus im Vergleich zu anderen MEB rasch zum Abschluss gebracht werden kann, und dies trotz der Komplikationen, die bei der Einrichtung eines Globaldarlehens vielfach auftreten. Der Nachteil dieses Konzepts ist allerdings, dass gesamtwirtschaftlichen und sektorspezifischen Fragen weniger Aufmerksamkeit gewidmet wird. Die unbefriedigende Bewertung erhielt ein Globaldarlehen, bei dem der Eindruck entstand, dass grundsätzliche Managementaspekte und organisatorische Fragen bei der Prüfung durch die Bank nicht hinreichend beachtet worden waren. Obwohl diese Schwachstellen bei der Prüfung erkannt und technische Hilfe vorgesehen wurde, hätte diese Unterstützung in größerem Maßstab geleistet werden sollen. Außerdem hätte im Bericht für den Verwaltungsrat präzise dargelegt werden sollen, was genau zur Unterstützung der umfangreichen Umstrukturierungen erforderlich gewesen wäre, um das Betriebsergebnis dieser Entwicklungsbank zu verbessern (einschließlich entsprechender Auflagen im Finanzierungsvertrag).

Zwar fällt die Analyse bei diesem Ansatz nicht ganz so tiefgründig aus, doch hat sich bei der Evaluierung gezeigt, dass die Berichte für den Verwaltungsrat und die Finanzberichte abgesehen von der erwähnten Ausnahme genügend Informationen über Organisation, Management, Verfahrensprozesse und die aktuelle Finanzlage der ZI enthielten. Allerdings wurden auch zwei wesentliche Schwachstellen festgestellt: erstens, eine unzureichende Prüfung der Nachfrageseite (Bedarf der Zielsektoren) und zweitens im Falle der Folgeoperationen ein Mangel an Informationen über die vorangegangenen Operationen, was allerdings in einigen Fällen darauf zurückzuführen war, dass die betreffenden Globaldarlehen seinerzeit noch nicht vollständig ausgeschöpft waren.

## 5.3 Überprüfung und begleitende Kontrolle

Bewertung	Gut	Befriedigend	Unbefriedigend	Mangelhaft
Entwicklungsbanken	0	3	2	1
Geschäftsbanken	1	4	3	0
Regional	0	0	1	0

Hier wurden sowohl die Vergabe der Globaldarlehensmittel als auch die spätere begleitende Kontrolle und Berichterstattung untersucht. Dabei ist es erwähnenswert, dass die einzige gute Bewertung eine Apex-Operation erhielt, bei der wie bereits erwähnt im Finanzierungsvertrag die Einsetzung eines Projektmanagementteams verlangt wurde, das eine Überprüfung der Teilfinanzierungen sowie im Anschluss an die Auszahlung die Überwachung und Berichterstattung übernahm. Unbefriedigende Bewertungen erhielten hingegen die Globaldarlehen, bei denen die in den Unterlagen der Bank enthaltenen Informationen für unzureichend erachtet wurden, um eine ordnungsgemäße Überwachung des betreffenden



Globaldarlehens vornehmen zu können. Mit der Note mangelhaft wurde ein regionales Globaldarlehen bewertet, bei dem die Überwachung sowohl der Teilfinanzierungen als auch der Verwendung der ausgezahlten Mittel unzureichend war.

Bei den meisten in der Stichprobe enthaltenen Darlehen erfolgte die Genehmigung der Teilfinanzierungen durch die EIB fallweise auf der Grundlage der von den ZI vorgelegten Prüfungsberichte. Bei den Vergabeverfahren für die Teilfinanzierungen sollte unterschieden werden zwischen ZI mit schwächer ausgeprägten Kapazitäten für die Projektprüfung, wo die Überprüfung der Teilfinanzierungen durch die EIB einen zusätzlichen Nutzen erbringen kann, und denjenigen Partnern – zumeist Geschäftsbanken –, bei denen die Prüfung der Teilfinanzierungen auf die Feststellung der Übereinstimmung mit den Zielen des Globaldarlehens beschränkt und die Entscheidungsbefugnis über die Endkredite vollständig dem ZI übertragen werden kann.

Bei der Evaluierung stellte sich heraus, dass die Überwachung und begleitende Kontrolle der Globaldarlehen nur selten zufrieden stellend verliefen. Nur wenige zwischengeschaltete Institute lieferten regelmäßig Berichte über den Stand ihres von der EIB finanzierten Portfolios oder ihre eigene Finanzlage. Obwohl die EIB derartige Informationen anfordern könnte, machte sie von diesem Recht nur wenig Gebrauch. In den Finanzierungsverträgen der Bank wird in der Regel verlangt, dass die ZI jährlich ihren Bericht und ihre Finanzausweise vorlegen, doch wurde auch diese Bestimmung keineswegs grundsätzlich eingehalten, und die Finanzlage der zwischengeschalteten Institute wird nicht regelmäßig überprüft.

Auch in Bezug auf die im Finanzierungsvertrag vorgesehene Verwendung der Zinsvergütungen wies die Überwachung und Berichterstattung Schwächen auf, wobei es bisweilen diesen Verträgen selbst an Klarheit mangelte, wodurch sich das Problem noch verschärfte (siehe auch vorstehend Punkt 4.2). Auch die Überwachung der Dividenden / fälligen Zinsen für Eigenkapital- und Quasi-Eigenkapitaloperationen wurde nicht für zufrieden stellend befunden. Bei den betreffenden Vereinbarungen sollte auf komplexe Formeln verzichtet werden, da diese schwer – wenn nicht unmöglich – zu überwachen sind.

Im Hinblick auf den finanziellen Abschluss des Finanzierungsvertrags (und die Gewährleistung der vollständigen Auszahlung an die Endkreditnehmer) sowie auf die Bewertung der Entwicklungseffekte der Globaldarlehen empfiehlt es sich, dass die ZI für alle vollständig ausgezahlten Globaldarlehen einen Bericht über die Teilfinanzierungen vorlegen, der (so weit wie möglich) auf Ex-post-Informationen basiert. Bei Folgeoperationen könnte dieser Bericht über die Teilfinanzierungen dann in den Prüfungsbericht für die Anschlussoperation einbezogen werden.

#### **5.4 Umweltauswirkungen**

Zum Zeitpunkt der Prüfung der Globaldarlehen verfolgte die EIB das Konzept, dass für die Überprüfung der Umweltauswirkungen der Projekte sowie für sonstige Compliance-Aspekte das ZI zuständig ist, während sich die EIB darauf beschränkt, die vom ZI vorgenommene Bewertung anhand einer Unterlage oder einer Übersicht gegenzuprüfen. Dieser Ansatz wurde mit der Einführung eines Umweltformulars stärker formalisiert. Im Rahmen der Prüfung der Darlehen durch die EIB wurde nun auch die Fähigkeit des ZI bewertet, eine ordnungsgemäße Due-Diligence-Prüfung der Umweltauswirkungen vorzunehmen.

Da die Bank jedoch nur selten eine technische Überwachung der Projekte vornimmt, findet keine wirkliche Ex-post-Überprüfung statt, ob das ZI auch tatsächlich für die Einhaltung der einschlägigen Leitlinien der Bank sorgt. Die in der Projektübersicht enthaltenen Informationen sind in der Regel zu knapp, als dass sich die Bank daraus einen unabhängigen Ex-post-Überblick darüber verschaffen könnte, ob die vom ZI eingerichteten Verfahren zur Überwachung der Umweltauswirkungen angemessen sind.

Abgesehen von zwei Ausnahmen ergab die Evaluierung, dass die meisten ZI nach Maßgabe der umweltpolitischen Ziele der EIB oder aber in einigen Fällen der entsprechenden Ziele anderer Geber eine Untersuchung der Umweltauswirkungen in ihre Prüfverfahren einbezogen haben. In der Stichprobe der besuchten Endkreditnehmer wurde kein Fall festgestellt, in dem dieses Erfordernis nicht eingehalten worden wäre.

Daher sollte die Ex-post-Überwachung der Umweltauswirkungen der Projekte verstärkt werden, wenn bei der Projektprüfung besondere Probleme festgestellt wurden.

## **5.5 Auftragsvergabe**

Abgesehen von Globaldarlehen zur Finanzierung von Infrastrukturvorhaben (die Stichprobe enthielt einen Fall, in dem das GD teilweise für derartige Zwecke bestimmt war) sind die Regeln der Bank für die Auftragsvergabe im Zusammenhang mit der Förderung von KMU recht pragmatisch. Nach dem „Leitfaden für die Auftragsvergabe“ außerhalb der Europäischen Union haben die ZI dafür zu sorgen, dass die Auftragsvergabe nach Verfahren erfolgt, die das wirtschaftlich günstigste Ergebnis für das Projekt erbringen. Die eingehend geprüften ZI waren sich des mit unkorrekten Auftragsvergabeverfahren verbundenen Risikos durchaus bewusst und hielten sich voll und ganz an die einschlägigen vertraglichen Anforderungen der Bank.

## **5.6 Zusammenarbeit mit anderen IFI**

### **5.6.1 Europäische Kommission**

Die Koordinierung zwischen der EIB und der Europäischen Kommission (im Wesentlichen mit der GD DEV und AIDCO) fand auf zwei Ebenen, nämlich auf institutioneller und operativer Ebene statt:

- Institutionelle Zusammenarbeit auf allgemeiner Ebene in Form von Gesprächen über die Abkommen und Protokolle sowie deren Anhänge (Finanzverordnung, Garantien der Mitgliedstaaten usw.) sowie in Form von Gesprächen zu ‚horizontalen‘ Themen wie Umschuldung oder Strukturanpassung;
- Institutionelle Zusammenarbeit auf Länderebene im Rahmen der Programmplanung in Form von Gesprächen über die Wirtschaftslage, gemeinsame Reisen in die betreffenden Länder usw. oder der Erörterung bestimmter Fragen, beispielsweise ob ein Land für Fazilitäten wie die HIPC-Initiative (zugunsten der hoch verschuldeten armen Länder) in Betracht kommt;
- Operative Zusammenarbeit, die auf institutioneller Ebene generell begrenzt ist (Vertretung der Kommission im Koordinierungsausschuss der Mitgliedstaaten und im Verwaltungsrat, Vertretung der Bank im EEF-Ausschuss).

Bei Reisen zu Prüfungszwecken ist in aller Regel auch ein Besuch bei der Delegation der Kommission vorgesehen, um sie über die in Betracht gezogene Operation zu unterrichten und Informationen über wichtige Ereignisse im Lande einzuholen, die sich auf das einzukalkulierende Risiko auswirken könnten. Außerdem wird dem Leiter der Delegation üblicherweise eine Kopie des Berichts für den Verwaltungsrat zur Information zugeleitet. Mehrere im Rahmen der Evaluierung aufgesuchte Delegationen begrüßten die Initiative der Abteilungsleiter und der für die Darlehensvergabe zuständigen Mitarbeiter der Bank, auf operativer Ebene regelmäßige Kontakte zu unterhalten, wengleich diese nicht speziell die Globaldarlehen betrafen.

### 5.6.2 Weltbank

Sowohl auf institutioneller als auch auf operativer Ebene finden regelmäßig Zusammenkünfte zwischen Mitarbeitern von OpsB und Mitarbeitern der Weltbank statt:

Auf hoher Führungsebene nimmt die EIB an den Jahresversammlungen der Weltbankgruppe (EB) sowie an den Diskussionen verschiedener Entwicklungsgruppen teil.

Auf Länderebene beteiligt sich die EIB aktiv an den beratenden Ausschüssen der WB in Paris. Im Rahmen von Reisen finden ferner Zusammenkünfte mit örtlichen Vertretern der WB statt, wenngleich dies weniger systematisch erfolgt als mit den EG-Delegationen.

### 5.6.3 Sonstige multilaterale und bilaterale Geber

Zu den ebenfalls in der Region aktiven Institutionen zählen die Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB) sowie verschiedene europäische bilaterale Einrichtungen – insbesondere Proparco/AFD (Frankreich), KfW/DEG (Deutschland), FMO (Niederlande) und DFID/CDC (Vereinigtes Königreich). Kontakte mit bilateralen Entwicklungshilfeagenturen wurden offenbar auch auf der Managementebene unterhalten, indem die Bank an Sitzungen verschiedener Gebergruppen teilnahm, doch hat diese Zusammenarbeit auf operativer Ebene allem Anschein nach einen weniger systematischen Charakter.

Mit der Afrikanischen Entwicklungsbank (AfDB) finden regelmäßige Zusammenkünfte auf hoher Führungsebene statt. Eine operative Zusammenarbeit erfolgt indessen weniger häufig und wurde zudem dadurch eingeschränkt, dass die AfDB im Anschluss an ihre Umstrukturierung im Jahre 1995 die Schließung aller ihrer Regionalbüros und vor kurzem die Verlegung ihres Hauptsitzes von Abidjan nach Tunis beschloss. Allerdings hat die AfDB seit 2000 damit begonnen, erneut Vertretungen in den Ländern ihrer wichtigsten Darlehensnehmer zu eröffnen, wodurch sich künftig neue Gelegenheiten für eine bessere Koordinierung auf Mitarbeiterebene ergeben dürften. Die EIB ist ferner als Beobachter auf den Jahresversammlungen der Karibischen Entwicklungsbank vertreten, mit der sie ebenso Projekte kofinanziert wie mit der Inter-American Development Bank in der Karibik und der Asian Development Bank im pazifischen Raum.

Der vor kurzem getroffene Entschluss der Bank, regionale Vertretungsbüros in verschiedenen AKP-Ländern zu eröffnen, wird der Zusammenarbeit mit anderen an der Umsetzung des Abkommens von Cotonou mitwirkenden Gebern ohne Frage zugute kommen. Solche Vertretungsbüros wurden in Dakar (Senegal) für Westafrika, in Nairobi (Kenia) für Ost- und Zentralafrika und in Pretoria (RSA) für das südliche Afrika eröffnet. Zu gegebener Zeit sollen außerdem weitere Regionalbüros in der Karibik und im pazifischen Raum eröffnet werden.

### Instrumentarium und Struktur der Globaldarlehen

Das Instrument der Globaldarlehen ist recht einfach strukturiert. Es wird ein Finanzierungsvertrag zwischen der EIB und einem zwischengeschalteten Finanzinstitut (ZI) bzw. im Falle einer Apex-Operation mehreren ZI abgeschlossen. Darin erklärt sich die EIB bereit, dem ZI einen „globalen“ Betrag zu bestimmten Bedingungen bereitzustellen, und das ZI erklärt sich bereit, dieses Darlehen zurückzuzahlen, nachdem es daraus Teilfinanzierungen bis zur Höhe des vereinbarten Höchstbetrags an Endkreditnehmer für die Finanzierung von Vorhaben vergeben hat, die in Einklang mit den für die betreffende Operation vereinbarten Kriterien für die Förderungswürdigkeit stehen und für das zwischengeschaltete Institut ein vertretbares Risiko darstellen. Im Rahmen der Finanzierungsverträge über Globaldarlehen übernimmt das zwischengeschaltete Institut

- die operative Verantwortung für die Ermittlung, Prüfung, Genehmigung und Überwachung von Projekten, die mit den Zielen des Globaldarlehens vereinbar sind;
- das volle Kreditrisiko gegenüber dem Endkreditnehmer nach Maßgabe seiner üblichen Sicherheitsanforderungen (bei GD aus Risikokapitalmitteln kann dieses Risiko von dem ZI und der EIB gemeinsam getragen werden);
- die Unterrichtung des Endkreditnehmers darüber, dass ein Teil seines Darlehens aus EIB-Mitteln stammt;
- die regelmäßige Berichterstattung an die Bank über die Verwendung der Mittel und die Durchführung der einzelnen Projekte und
- die Rückzahlung des Darlehens der Bank gemäß den Bedingungen des Darlehensvertrags.

Seit Anfang der 90er Jahre verfolgt die Bank die Politik, jegliche Verzerrungen auf den nationalen Finanzmärkten zu vermeiden. Allerdings war im Abkommen von Lome vorgesehen, dass die den Endkreditnehmern berechneten Zinssätze folgendermaßen administrativ festgelegt wurden:

- Darlehen aus eigenen Mitteln werden mit mindestens 3% und höchstens 6% verzinst – wobei aus dem Zuschusselement der Finanzprotokolle (EEF-Mittel) eine regulierbare Zinsvergütung von höchstens 4 Prozentpunkten gewährt werden kann.
- Darlehen aus Risikokapitalmitteln müssen einen Zinssatz von unter 3% aufweisen. Bei Kapitalbeteiligungen aus Risikokapitalmitteln kann die EIB eine ergebnisbezogene Vergütung verlangen, in der auch Risiken und sonstige kommerzielle Erwägungen berücksichtigt sind.

Die Laufzeiten der Teilfinanzierungen sind in der Regel kürzer als die der Darlehen der Bank an die ZI, so dass die fälligen Rückzahlungen an die EIB aus dem Mittelfluss geleistet werden können, der aus der Rückzahlung der Teilfinanzierungen entsteht. In der Regel wird im Darlehensvertrag der Bank oder dem Begleitschreiben eine Mindestlaufzeit für die Teilfinanzierungen festgelegt um zu gewährleisten, dass die Vorteile der längeren Laufzeit des EIB-Darlehens an die Endkreditnehmer weitergegeben werden. Ähnliche Bedingungen gelten auch für Kreditlinien, die aus Risikokapitalmitteln finanziert werden.

Die von den ZI zur Weitergabe vorgesehenen Teilfinanzierungen müssen in der Regel im Einzelfall genehmigt werden. Dabei wird das ZI mittels eines Bewilligungsschreibens informiert, wobei es sich um eine vertragliche Unterlage handelt, in der festgelegt wird, dass aus dem im Rahmen des Globaldarlehens verfügbaren Höchstbetrag eine bestimmte Summe für ein bestimmtes Projekt bereitgestellt wird. Wenn eine Teilfinanzierung abgelehnt wird, weil das Investitionsvorhaben nicht förderungswürdig ist oder Zweifel an seiner Tragfähigkeit bestehen, wird das ZI ebenfalls informiert. Da Finanzmittel generell fungibel sind, kann es jedoch geschehen, dass das ZI das Projekt aus anderen verfügbaren Mitteln finanziert. Die Auszahlung

erfolgt entweder in Tranchen, deren Höchstbeträge in der Regel bei der Aushandlung des Finanzierungsvertrags festgelegt werden, oder durch Bündelung von genehmigten Teilfinanzierungen bis zum Erreichen eines im Finanzierungsvertrag festgelegten Mindestbetrags für die Auszahlung. Sie erfolgt auf Antrag des ZI und bei Vorliegen einer Bestätigung, dass der Auszahlung der Mittel an den Endkreditnehmer nichts im Wege steht.

Neben den bereits erwähnten Aspekten enthält der Darlehensvertrag in der Regel eine Reihe weiterer Bestimmungen, um den ordnungsgemäßen Einsatz der EIB-Mittel zu gewährleisten:

- Das ZI sollte sicherstellen, dass die vergebenen Teilfinanzierungen in Einklang mit den EIB-Leitlinien bezüglich der Begrenzung der Umweltauswirkungen stehen;
- Gegebenenfalls hat das ZI dafür zu sorgen, dass der Endkreditnehmer die Auftragsvergabebedingungen der EIB beachtet;
- Das ZI hat den Endkreditnehmer darüber zu unterrichten, dass die Mittel von der EIB stammen. Diese Information kann entweder im Vertrag über die Weitervergabe der Mittel enthalten sein, oder das ZI kann ein spezielles Finanzprodukt anbieten;
- Die EIB hat ein Recht auf Besichtigung der Projekte und kann dabei von Vertretern des Europäischen Rechnungshofs begleitet werden.

## EVALUIERUNGSKRITERIEN

Die Projektergebnisse werden anhand der Hauptevaluierungskriterien der Evaluation Cooperation Group (ECG) beurteilt, in der die für die Evaluierung von Operationen zuständigen Stellen der multilateralen Entwicklungsbanken (Weltbankgruppe, regionale Entwicklungsbanken und EIB) vertreten sind. Die Kriterien stehen in Einklang mit den Arbeiten der „Working Party on Aid Evaluation“ beim Development Aid Committee (DAC) der OECD und sind an die spezifischen operativen Anforderungen der EIB angepasst. Im Rahmen der Evaluierung werden die bei der Ex-ante-Projektprüfung angewandten analytischen Kriterien sowie die die evaluierten Operationen betreffenden Strategien, Maßnahmen und Verfahren angemessen berücksichtigt. Sofern im Anschluss an die Projektprüfung Änderungen der EIB-Politik oder ihrer Verfahren vorgenommen werden, die für die Projektevaluierung relevant sind, werden diese ebenfalls berücksichtigt.

- Die **Relevanz** bezeichnet, in welchem Ausmaß die Ziele des Projekts der einschlägigen EU-Politik (EG-Vertrag, Richtlinien, Beschlüsse des Rates, Mandate usw.) und den Beschlüssen des Rates der Gouverneure der EIB sowie den Bedürfnissen der Endbegünstigten, den länderspezifischen Bedürfnissen, den globalen Prioritäten und der Politik der Partner entsprechen. In der EU wird auf die einschlägigen EU-Politiken im Kontext von Artikel 267 des EG-Vertrags verwiesen, der die Aufgabe der EIB und ihre Politiken festlegt. Für die Tätigkeit außerhalb der Europäischen Union gelten insbesondere die einschlägigen außenpolitischen Ziele der Gemeinschaft, die ihren Niederschlag in den spezifischen Mandaten des Rates der Europäischen Union an die EIB finden.
- Die **Wirksamkeit** gibt an, inwieweit die Ziele des Projekts unter Berücksichtigung ihrer relativen Bedeutung erreicht wurden bzw. voraussichtlich erreicht werden, wobei seit der Darlehensgenehmigung vorgenommene Änderungen des Projekts zu beachten sind.
- Die **Effizienz** misst, inwieweit die Nutzelemente/Ergebnisse (Outputs) eines Projekts mit dem Ressourceneinsatz/Aufwand (Inputs) in Einklang stehen. Bei der Ex-ante-Prüfung wird die Effizienz eines Projekts normalerweise an der volkswirtschaftlichen und finanziellen Rentabilität gemessen. Bei Vorhaben im öffentlichen Sektor wird eine finanzielle Rentabilität ex ante oft nicht berechnet. In diesen Fällen wird die Effizienz des Projekts anhand einer Analyse der Kosteneffektivität geschätzt.
- Die **Nachhaltigkeit** bezieht sich auf die Wahrscheinlichkeit eines anhaltenden langfristigen Nutzens und die Robustheit gegenüber Risiken über die voraussichtliche wirtschaftliche Projektnutzungsdauer. Entsprechend den jeweiligen Umständen wird die Nachhaltigkeit der Projekte ganz unterschiedlich beurteilt. Dabei werden die in der von der Bank ex ante durchgeführten Projektprüfung festgestellten Aspekte berücksichtigt. Zu den bei der Bewertung überprüften Aspekten zählen:
  - Technische und Managementaspekte, insbesondere Bereitschaft, Fähigkeit und Mittelausstattung zur Durchführung der erforderlichen Instandhaltung des Projekts, so dass dieses seine volle Nutzungsdauer erreichen kann;
  - Engagement des Staates, Regulierungsrahmen und sozio-politische Unterstützung (besonders wichtig ist dies in einem schwach ausgeprägten institutionellen Umfeld, wie es in einige Entwicklungsländern vorliegt);
  - Finanzielle Nachhaltigkeit einkommenswirksamer Projekte, bei denen ein erhebliches Risiko besteht, dass diese Einkommen auf ein unverträglich niedriges Niveau absinken, so dass damit beispielsweise nicht einmal die Betriebs- und Instandhaltungskosten gedeckt werden können;
  - Ökologische Nachhaltigkeit, wenn Umweltrisiken vorliegen, die den künftigen Betrieb des Projekts ernsthaft gefährden könnten;
  - Sonstige Aspekte, die den dauerhaften langfristigen Nutzen während der Nutzungsdauer des Projekts beeinträchtigen könnten.

# DIE EUROPÄISCHE INVESTITIONSBANK

Anteilseigner der Europäischen Investitionsbank (EIB) sind die fünfzehn Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU). Die EIB hat ihren Sitz in Luxemburg und unterstützt als finanziell autonome Institution die gemeinschaftspolitischen Ziele der EU. Zu diesem Zweck nimmt sie Mittel auf den internationalen Kapitalmärkten auf und verwendet diese zur Finanzierung von Investitionsvorhaben, die zu einer ausgewogenen Entwicklung der Europäischen Union beitragen.

Die EIB wurde 1958 durch den Vertrag von Rom errichtet und verfügt über eine eigene Verwaltungsstruktur und eigene Entscheidungs- und Kontrollorgane. Hierzu zählen der Rat der Gouverneure (in der Regel die Finanzminister der Mitgliedstaaten), der Verwaltungsrat, das Direktorium und der Prüfungsausschuss.

Die Europäische Investitionsbank ist einer der größten Emittenten auf den internationalen Anleihemärkten, deren Anleihen von den führenden Rating-Agenturen stets mit „AAA“ eingestuft werden. Dank dieses erstklassigen Kreditstandings kann die EIB umfangreiche Mittel zu ausgezeichneten Konditionen aufnehmen und leitet die Erlöse ohne Verfolgung eines Erwerbszwecks zur Finanzierung von Vorhaben weiter.

Das Finanzierungsvolumen der EIB ist stetig gestiegen, und heute zählt sie zu den größten multilateralen Finanzierungsinstitutionen der Welt. Die Bank konzentriert ihre Tätigkeit im wesentlichen zwar auf die Europäische Union, an sie werden jedoch auch Aufgaben in den Bereichen der Entwicklungshilfepolitik und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit der EU herangetragen. Die diesbezüglichen Finanzierungen zugunsten von rund 120 Drittländern dienen folgenden Zielen:

- Förderung des Wirtschaftswachstums in den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks und den Überseeischen Ländern und Gebieten (ÜLG) sowie in der Republik Südafrika;
- Stärkung der Partnerschaft Europa-Mittelmeer;
- Vorbereitung der mittel- und osteuropäischen Länder und Zyperns auf den Beitritt;
- Industrielle Zusammenarbeit mit Asien und Lateinamerika, einschließlich des Transfers von technischem Know-how.

Die EIB führt seit 1988 Ex-post-Evaluierungen durch, und zwar vorwiegend für ihre Operationen in Drittländern. 1995 richtete die Bank eine Evaluierungseinheit ein, die sowohl Operationen in EU-Ländern also auch in Drittländern untersucht, wobei die durchgeführten Ex-post-Evaluierungen einen themenbezogenen Ansatz verfolgen und für die Veröffentlichung bestimmt sind. Die folgenden Berichte wurden bisher veröffentlicht:

1. Performance von Kläranlagen in Mitgliedsländern der Europäischen Union (1996 – erhältlich in Deutsch, Englisch und Französisch);
2. Evaluierung von 10 Operationen im Telekommunikationssektor in Mitgliedsländern der EU (1998 – erhältlich in Deutsch, Englisch und Französisch);
3. Beitrag großer Infrastrukturvorhaben in den Bereichen Straßen und Eisenbahnen zur Regionalentwicklung (1998 – erhältlich in Deutsch, Englisch und Französisch);
4. Evaluierung von Industrieprojekten, die von der Europäischen Investitionsbank im Rahmen der Förderung der Regionalentwicklung finanziert wurden (1998 – erhältlich in Deutsch, Englisch und Französisch);
5. Evaluierung von 17 Projekten, die von der Europäischen Investitionsbank im Wasserwirtschaftssektor im Mittelmeerraum finanziert wurden (1999 – erhältlich in Deutsch, Englisch, Französisch, Italienisch und Spanisch);
6. Auswirkungen der Mittelbeschaffung der EIB auf die Integration neuer Kapitalmärkte (1999 – erhältlich in Deutsch, Englisch und Französisch);
7. Beitrag der EIB zur Regionalentwicklung: Zusammenfassender Bericht über die Auswirkungen der EIB-Finanzierungen für 17 Projekte in Portugal und Italien auf die Regionalentwicklung (2001 – erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch, Französisch, Italienisch und Portugiesisch (Übersetzungen aus dem Englischen));

8. Evaluierung der Projekte, die von der EIB in vier AKP-Staaten von 1989 bis 1999 aus Risikokapitalmitteln finanziert wurden (2001 – erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen));
9. Die Finanzierung von Energieprojekten durch die EIB in der EU und in den MOEL (2001 – erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen));
10. Überprüfung des derzeitigen Portfolio-Ansatzes bei der Vergabe von Globaldarlehen zugunsten von KMU (2002 - erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen));
11. Die Finanzierung von Projekten zur Entsorgung fester Abfallstoffe durch die EIB (2002 – erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen));
12. Evaluierung der Auswirkungen der EIB-Finanzierungen auf die Regionalentwicklung in Griechenland (2003 - erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen));
13. Evaluierung von Verkehrsprojekten in Mittel- und Osteuropa (2003 - erhältlich in Englisch (Originalsprache));
14. Finanzierung von Stadtentwicklungsprojekten in der EU durch die EIB (2003 - erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen)).
15. Evaluierung der von der EIB auf der Grundlage der Mandate für Asien und Lateinamerika (ALA) finanzierten Projekte (2004 - erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch, Französisch und Spanisch (Übersetzungen aus dem Englischen)).
16. Evaluierung der EIB-Finanzierungen zugunsten von Fluggesellschaften (2004 - erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch, und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen)).
17. Evaluierung der von der EIB finanzierten Luftverkehrsinfrastrukturprojekte (2005 - erhältlich in Englisch (Originalsprache) und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen)).
18. EIB-Globaldarlehen aus eigenen Mitteln im Rahmen der Mandate für den Mittelmeerraum (2005 - erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch, und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen)).
19. Evaluierung von durch die EIB finanzierten Eisenbahnprojekten in der Europäischen Union (2005 - erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch, und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen)).
20. Evaluierung von durch die EIB finanzierten PPP-Projekten (2005 - erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch, und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen)).
21. Evaluierung von Globaldarlehen an KMU in der erweiterten Union (2005 - erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch, und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen)).
22. EIB-Einzeldarlehen aus eigenen Mitteln im Rahmen der Mandate für den Mittelmeerraum (2005 - erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch, und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen)).
23. Evaluierung der EIB-Finanzierungen mittels Einzeldarlehen im Rahmen des Vierten Abkommens von Lome (2006 - erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch, und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen)).
24. Evaluierung der EIB-Finanzierungen mittels Globaldarlehen im Rahmen des Vierten Abkommens von Lome (2006 - erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch, und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen)).
25. Evaluierung von EIB-Finanzierungen im Bereich „Allgemeine und berufliche Bildung“ (2006 - erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch, und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen)).

Diese Berichte sind erhältlich:

auf der Website der EIB unter: <http://www.eib.org/publications/eval/>  
oder per E-Mail unter folgender Adresse: [EValuation@eib.org](mailto:Evaluation@eib.org)