

EVALUIERUNG DER OPERATIONEN

Evaluierung des Treuhandfonds für technische Hilfe in der Östlichen Partnerschaft (2010–2019)

März 2021

Zusammenfassung



Europäische
Investitionsbank

Die Bank der EU 

Evaluierung der Operationen

Evaluierung des Treuhandfonds für technische Hilfe in der Östlichen Partnerschaft (2010–2019)

März 2021

Zusammenfassung

Evaluierung des Treuhandfonds für technische Hilfe in der Östlichen Partnerschaft (2010–2019)

© Europäische Investitionsbank, 2021

Alle Rechte vorbehalten.

Fragen zu Rechten und Lizenzen sind zu richten an: publications@eib.org

Veröffentlichung der Abteilung für die Evaluierung der Operationen (EV) der EIB.

Die deutsche Version dieses Berichtes enthält die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Evaluation, sowie die Antwort des Direktoriums zu dieser Studie. Die englische Originalversion des Berichtes – zu finden auf der Internetseite der EIB – enthält außerdem die analytischen Sektionen und Anlagen zu dem Bericht. Der vollständige Bericht ist hier abrufbar:

<https://www.eib.org/en/publications/evaluation-of-the-eastern-partnership-technical-assistance-trust-fund>.

Verfasser

Die Evaluierung wurde von der Abteilung Evaluierung der Operationen (EV) der EIB unter der Aufsicht der Abteilungsleiterin Sabine Bernabè durchgeführt. Dem Team unter der Leitung von Tania Rajadel (leitende Evaluatorin) gehörten Pierre Froidure (Evaluator) und Macarena Esteban Guadalix (Assistentin bis September 2020) an. Emmanuel Pondard (Evaluierungsexperte) stand dem Team mit Kommentaren und Orientierungshilfen zur Seite. Marcela Bordon (Assistentin) leistete wertvolle Unterstützung. Das Team wurde ferner von einem Konsortium zwischen Ramboll und Particip beraten.

Dank

Das Team der EIB-Abteilung Evaluierung der Operationen wurde von externen Sachverständigen eines Konsortiums zwischen Ramboll und Particip beraten: Paul Georis (Teamleiter), Simon Gill (stellvertretender Teamleiter), Tornike Gotsiridze (Sachverständiger), Alice Bonnet (Evaluierungsberaterin) und Stefan Lang (Vertragsmanager).

Das Evaluierungsteam dankt Tomoo Ueda, dem leitenden Evaluierungssachverständigen der unabhängigen Evaluierungsabteilung der Asiatischen Entwicklungsbank, für die Peer Review des Berichtsentwurfs sowie für seine wertvollen Kommentare und die von ihm vermittelten Einblicke.

Ein weiterer Dank gilt den Vertretern des Geberausschusses des Treuhandfonds für technische Hilfe in der Östlichen Partnerschaft (EPTATF) für ihre wertvollen Interaktionen und Einsichten.

Ferner dankt das Team den Projektträgern, Kofinanziers, Technische-Hilfe-Dienstleistern, EIB-Abteilungen und anderen Stakeholdern, die für Gespräche zur Verfügung standen.

Haftungsausschluss

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

Die EIB ist gegenüber den Eigentümern, Trägern und Betreibern der in diesem Bericht behandelten Projekte zur Vertraulichkeit verpflichtet. Weder die EIB noch die mit den Studien beauftragten Beraterinnen und Berater werden Informationen an Dritte weitergeben, mit denen sie gegen diese Verpflichtung verstoßen könnten. Die EIB und die Beraterinnen und Berater übernehmen weder eine Verpflichtung, weitergehende Auskünfte zu erteilen, noch holen sie dazu die Zustimmung der betreffenden Quellen ein.

Weitere Informationen über die EIB und ihre Tätigkeit finden Sie auf unserer Website www.eib.org. Sie können sich auch an unseren Infodesk wenden: info@eib.org

Veröffentlicht von der Europäischen Investitionsbank.
Gedruckt auf FSC®-Papier.

ZUSAMMENFASSUNG

Der Treuhandfonds für technische Hilfe in der Östlichen Partnerschaft (EPTATF) wurde 2010 eingerichtet. Er stellt Mittel für technische Hilfe in den Ländern der Östlichen Partnerschaft¹ bereit und unterstützt damit die Darlehensvergabe der Europäischen Investitionsbank (EIB) in dieser Region.

Er wurde als Multigeber-Treuhandfonds zur Unterstützung der EIB eingerichtet und wird von der Bank unter der Aufsicht des Geberausschusses verwaltet. Der EPTATF hat Beiträge von sieben Mitgliedstaaten² und dem Vereinigten Königreich erhalten, die sich per Ende 2019 auf 43 Millionen Euro beliefen.

Nach zehn Jahren der Tätigkeit wünschten die Geber des Treuhandfonds eine Evaluierung des EPTATF, die von der unabhängigen Evaluierungsabteilung der EIB, der Abteilung Evaluierung der Operationen (EV), durchgeführt wurde.

Der vorliegende Bericht fasst die Feststellungen der Evaluierung zusammen.

Der EPTATF soll in erster Linie zur Vorbereitung und Durchführung von Darlehensoperationen der EIB in den Ländern der Östlichen Partnerschaft beitragen. Daher konzentrierte sich die Evaluierung auf die vom Treuhandfonds finanzierte technische Hilfe (TH), die die Projektermittlung, -vorbereitung und -durchführung erleichtern soll.³

Das Evaluierungsteam konzentrierte sich bei seiner Arbeit auf drei Fragen:⁴

- i. Inwieweit ist der EPTATF zweckdienlich?
- ii. In welchem Maße hat der EPTATF die Vorbereitung und Durchführung von EIB-Operationen in den Ländern der Östlichen Partnerschaft unterstützt?
- iii. Wird der EPTATF effizient umgesetzt?

Die in diesem Bericht dargelegten Feststellungen stützen sich auf die Überprüfung der EPTATF-bezogenen Dokumentation, die

Überprüfung des Portfolios, die Überprüfung von Verfahren und Umsetzungsfristen, Gespräche mit Stakeholdern und Fallbeispiele. Die Fallbeispiele umfassen zehn TH-Operationen und sind nicht als repräsentativ anzusehen. Sie sollten besser verständlich machen, wie TH-Operationen umgesetzt wurden, und Einblicke in die Leistungen des Treuhandfonds geben.

Aufgrund der Covid-19-Pandemie wurde die Evaluierung virtuell durchgeführt, was gut funktionierte.⁵ Die Unmöglichkeit, sich persönlich mit Stakeholdern zu treffen und Besuche vor Ort durchzuführen, um Outputs und Ergebnisse zu überprüfen, schränkt die Evaluierung jedoch ein.

Inwieweit ist der EPTATF zweckdienlich?

Die Bank wollte ihre Darlehensvergabe in der Region unter den Außenmandaten für die Jahre 2007–2013 und 2014–2020 ausweiten. Jedoch beeinträchtigten mangelnde Kompetenzen der Geschäftspartner die Initiierung und Durchführung von Projekten.

Als der EPTATF 2010 eingerichtet wurde, erreichte die EIB bei ihrer Darlehensvergabe in den Ländern der Östlichen Partnerschaft nicht das angestrebte Zielvolumen für die Unterzeichnungen. Die Auszahlung der Darlehen verlief und verläuft noch immer schleppend. Dies spiegelt das schwierige Geschäftsumfeld in der Region wider. Aufseiten der Projektträger behindern unzureichende fachliche, verwaltungstechnische und/oder finanzielle Kompetenzen und ihre mangelnde Erfahrung mit internationalen Finanzierungsinstitutionen (IFI) die Vorbereitung und Durchführung von Darlehensoperationen in den Ländern der Östlichen Partnerschaft.

Über den EPTATF können die Abteilungen der EIB zur Unterstützung ihrer Finanzierungsoperationen TH-Mittel mobilisieren, um mangelnde Kompetenzen der Geschäftspartner zu kompensieren. Die technische Hilfe wird auf die Erfordernisse und Ziele der Stakeholder abgestimmt.

¹ Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldau und Ukraine.

² Deutschland, Frankreich, Lettland, Litauen, Österreich, Polen, Schweden.

³ Sie machen 87 Prozent der genehmigten Finanzierungen im Zeitraum 2010–2019 aus (26 von 35 TH-Operationen). Die folgenden Aktivitäten wurden aufgrund ihres spezifischen Charakters nicht evaluiert: Praktikums- und Entsendungsprogramme, zwei langfristige

Verträge mit zwei einzelnen Beratungsfirmen, Maßnahmen zur Wissensverbreitung und Kommunikationsaktivitäten sowie vier vorgelagerte Studien.

⁴ Anhang 2 enthält die Evaluierungsmatrix mit Beurteilungskriterien und zugehörigen Indikatoren.

⁵ Konnektivitäts- oder Sprachprobleme beeinträchtigten die Qualität der Gespräche nur in wenigen Fällen.

Andere in der Region tätige IFI nutzen bei Bedarf eigene Einrichtungen, um technische Hilfe zu finanzieren. Mit dem zweckgebundenen EPTATF steht der EIB ein ähnliches Instrument zur Verfügung. Da Projektträger nicht gewillt sind, technische Hilfe über Darlehen zu finanzieren, eignen sich Zuschüsse gut, um diesen Bedarf zu decken. Schließlich bietet der Treuhandfonds den Gebern die Möglichkeit, ihre öffentliche Entwicklungszusammenarbeit in einer für sie strategisch wichtigen Region zu verstärken.

Als zweckgebundener Treuhandfonds der EIB profitiert der EPTATF von einfachen und kurzen Verfahren. Dadurch kann die Bank schnell und planbar Mittel für technische Hilfe mobilisieren.

Das breit angelegte Mandat des EPTATF bietet der Bank Flexibilität bei der Deckung des TH-Bedarfs zur Unterstützung von Finanzierungen in der Östlichen Partnerschaft. Verglichen mit anderen TH-Finanzierungsquellen bietet der EPTATF damit einen deutlichen Vorteil. Die Prioritäten der Nachbarschaftsinvestitionsplattform (NIP) etwa orientieren sich an dem programmbezogenen Ansatz der EU. In der Praxis bedeutet dies, dass eine Darlehensoperation der EIB, die zwar mit den EU-Zielen übereinstimmt, aber nicht auf einen zu diesem Zeitpunkt von der Europäischen Kommission als vorrangig eingestuften Bereich (z. B. Migration) ausgerichtet ist, möglicherweise nicht für NIP-Mittel in Betracht kommt.

Die Mittelausstattung des EPTATF wird seinem Zweck jedoch nicht ganz gerecht. Er stellt für die EIB eine wichtige Quelle zur TH-Finanzierung dar: Zwischen 2007 und 2020⁶ hat die EIB 93 Millionen Euro für technische Hilfe in den Ländern der Östlichen Partnerschaft bereitgestellt, davon 38 Prozent über den EPTATF und 60 Prozent über die NIP.⁷ Allerdings haben sich die Beiträge – insbesondere seit 2016 – nicht im Verhältnis zur Darlehensvergabe der EIB in der Region entwickelt. Infolgedessen sind Anzahl und Umfang der jährlich genehmigten TH-Operationen im Vergleich zum Darlehensportfolio der EIB in der Region bescheiden (von insgesamt 113 Operationen

zwischen 2007 und 2020⁸ erhielten 23 Unterstützung⁹ aus dem EPTATF, die sich auf durchschnittlich 1 Million Euro belief – verglichen mit einer Unterstützung von durchschnittlich 1,6 Millionen Euro aus der NIP).

In welchem Maße hat der EPTATF die Vorbereitung und Durchführung von EIB-Operationen in den Ländern der Östlichen Partnerschaft unterstützt?

Der EPTATF wurde in erster Linie eingerichtet, um die Ausweitung der Finanzierungstätigkeit der EIB in den Ländern der Östlichen Partnerschaft zu unterstützen. In Übereinstimmung mit seinen Zielen hat der EPTATF Projekte in all ihren Zyklen vorangebracht, wobei der Schwerpunkt auf der Vorbereitung und Durchführung von Finanzierungen lag. Zudem ermöglichte er es der Bank, sowohl auf nationaler als auch auf regionaler/lokaler Ebene tätig zu werden.

Unterstützung bei der Ermittlung von Projekten

Die TH-Operationen des EPTATF haben dazu beigetragen, technische und institutionelle Hürden, die die Ermittlung und Vorbereitung von Darlehensoperationen erschweren, abzubauen. Die Fallbeispiele zeigen, dass TH-Maßnahmen es Kreditnehmern ermöglichten, die EIB-Standards zu erfüllen oder Machbarkeitsstudien durchzuführen, die die Grundlage für ein Projekt bilden.

Die Ergebnisse bei der Generierung neuer Darlehensoperationen waren gemischt. Die Evaluierung ergab, dass mehrere Faktoren – viele davon außerhalb des Einflussbereichs der EIB – die anschließende Vorbereitung eines Projekts behinderten (z. B. veränderte politische Prioritäten). In einigen Fällen hätte die EIB jedoch die mangelnde Eigenverantwortung des Landes besser vorhersehen können, und durch eine engere Zusammenarbeit mit den Partnern vor Ort hätten institutionelle Blockaden überwunden werden können.

Unterstützung bei der Projektdurchführung

Die TH-Operationen des EPTATF haben die Durchführung von Projekten erleichtert. Aus den Fallbeispielen geht hervor, dass die TH-Anbieter trotz gewisser Schwierigkeiten (z. B.

⁶ Basierend auf Daten von ASApp, 24. September 2020.

⁷ Die eigenen TH-Mittel der EIB sind sehr begrenzt und machen nur zwei Prozent der in den Ländern der Östlichen Partnerschaft bereitgestellten TH-Mittel aus.

⁸ Basierend auf Daten von ASApp, 24. September 2020.

⁹ Im selben Zeitraum wurden im Rahmen der NIP 33 TH-Aufträge genehmigt. Ein TH-Auftrag kann mehreren Finanzierungen der EIB zugutekommen, und umgekehrt kann eine Darlehensoperation der EIB von mehreren TH-Aufträgen profitieren.

mangelndes technisches und administratives Know-how der Projektdurchführungseinheiten) Projekte gut voranbringen konnten. Sie haben auch zu einer guten Governance und einem guten Management beigetragen, indem sie u. a. sichergestellt haben, dass die Vergabeverfahren für Bauarbeiten den EU-Standards entsprachen.

Mit TH-Maßnahmen lassen sich zwar Kapazitäts- und Kompetenzlücken schließen und operative Probleme beheben, jedoch können sie nicht alle Hindernisse beseitigen, die der Projektdurchführung im Wege stehen. Politische und institutionelle Schwächen haben viele Darlehensoperationen der EIB in den Ländern der Östlichen Partnerschaft verzögert (so etwa politische Krisen, Verzögerungen bei der Genehmigung von Darlehensoperationen durch nationale Behörden oder bei der Erteilung von Arbeitsgenehmigungen durch Gebietskörperschaften). Dabei handelte es sich um exogene Faktoren, die TH-Operationen nicht beeinflussen können. Allerdings behindern diese Faktoren oft auch die Durchführung von TH-Operationen.

Sonstige Effekte

Die TH-Operationen scheinen nur geringfügig zum Aufbau von Kompetenzen beigetragen zu haben. Die Fallbeispiele zeigten, dass die TH-Leistungsbeschreibungen zwar einige Aktivitäten zum Aufbau von Kompetenzen vorsahen, diese in der Regel jedoch vernachlässigt wurden, weil der Schwerpunkt auf dem Projektmanagement oder der Überwindung technischer oder finanzieller Hürden lag. Mit den TH-Operationen wurden daher zumeist Kompetenzlücken geschlossen anstatt neue Kompetenzen aufgebaut. Wie die Evaluierung ergab, fand nur in begrenztem Umfang ein Transfer von Wissen oder Fachkenntnissen in den Arbeitsalltag statt.

Die TH-Operationen haben in manchen Fällen die begrenzte Präsenz der EIB im Land kompensiert und der Bank so mehr Einfluss und einen besseren Dialog mit den geförderten Gebietskörperschaften ermöglicht.

Wird der EPTATF effizient umgesetzt?

Auswahl und Priorisierung von TH-Operationen

Auf Ebene des Treuhandfonds lässt sich nur schwer beurteilen, inwieweit EPTATF-Mittel dorthin gelenkt werden, wo sie am dringendsten benötigt werden. Die im Vorfeld stattfindende Auswahl und Priorisierung von TH-Operationen, die dem Geberausschuss des

EPTATF vorgelegt werden, erfolgt im Rahmen informeller Gespräche zwischen den EIB-Abteilungen, die nicht dokumentiert werden. Darin spiegelt sich der pragmatische und flexible Einsatz der EPTATF-Mittel wider. Die daraus resultierende Ad-hoc-Verteilung der Mittel ist jedoch nicht klar nachvollziehbar, weshalb einige Geber bezweifeln, dass die Mittel optimal zugeteilt werden.

Planung und Initiierung von TH-Operationen

Auf operativer Ebene wird der TH-Bedarf gut ermittelt und in der Leistungsbeschreibung angemessen berücksichtigt. Die Fallbeispiele zeigten, dass Kompetenzlücken angemessen ermittelt und TH-Maßnahmen adäquat geplant wurden.

Die für die Umsetzung veranschlagten Zeitrahmen sind jedoch zu optimistisch. Risikobewertungen unterschätzen oft die Schwierigkeiten, die mit der Durchführung von TH-Operationen in Ländern der Östlichen Partnerschaft verbunden sind. Unrealistische Zeitrahmen für die Durchführung von TH-Operationen haben bei den Gebern hohe Erwartungen geweckt, die nicht erfüllt werden konnten.

Trotz eines schnellen Genehmigungsverfahrens werden TH-Operationen nicht immer zeitnah in die Wege geleitet. Von der Genehmigung einer TH-Operation durch den Geberausschuss bis zur Einleitung der Ausschreibung vergehen durchschnittlich sieben Monate. Gründe hierfür sind u. a. die langwierige Genehmigung der endgültigen Leistungsbeschreibungen durch die Geschäftspartner sowie Verzögerungen bei der Einleitung der zugehörigen Darlehensoperation und/oder bei der Einrichtung einer Projektdurchführungseinheit. In mehreren Fällen wurden angesichts der begrenzten Mittel des EPTATF TH-Operationen vorzeitig genehmigt, um die Finanzierung sicherzustellen.

Durchführung von TH-Operationen

Die Durchführung von TH-Operationen dauert fast immer länger als geplant. Die durchschnittliche Vertragslaufzeit beträgt bei TH-Operationen 28 Monate, während bei Vertragsunterzeichnung 17 Monate geplant waren. Da die Budgets in der Regel nicht erhöht werden, werden die Mittel über längere Durchführungszeiträume gestreckt.

Dies hat eine schleppende Auszahlung von EPTATF-Mitteln zur Folge und ist aus Sicht der Geber enttäuschend. Bedingt durch die

verlängerten Zeitrahmen der TH-Operationen werden die Mittel langsamer ausgezahlt, weil die Auszahlungen vom Fortschritt der TH abhängen. Da die öffentliche Entwicklungshilfe der Geber dadurch nicht optimal genutzt werden kann, kommen Bedenken hinsichtlich der Leistung der TH-Operationen auf.

Monitoring von TH-Operationen

Die Zuständigkeiten für die Erbringung von TH sollten innerhalb der EIB klarer geregelt sein. Zudem ist es für das Personal manchmal schwierig, TH-bezogene Aktivitäten zu priorisieren. An den TH-Operationen sind mehrere Abteilungen beteiligt, darunter Beschaffungs- sowie operative und fachspezifische Teams. Im Prinzip sind bestimmte Mitglieder des EIB-Personals für die TH-Operation zuständig. Wie die Evaluierung ergeben hat, ist dies jedoch dem Personal der EIB und den TH-Anbietern nicht immer klar. Außerdem ist es für das Personal der EIB manchmal schwierig, die Durchführung von TH-Operationen genau zu überwachen und zu unterstützen. Angesichts begrenzter Ressourcen und terminlicher Zwänge haben andere Aktivitäten wie die Entwicklung des Darlehensportfolios in der Regel Vorrang vor laufenden TH-Operationen. Dies hinderte die Bank manchmal daran, schnell zu handeln, wenn Hindernisse auftraten.

Die Regionalbüros der EIB könnten stärker genutzt werden. Die meisten Stakeholder gaben an, dass die Kontakte mit der EIB nahezu ausschließlich über Personal am Sitz der Bank in Luxemburg stattfanden. Mehrere Stakeholder wiesen darauf hin, dass eine stärkere Einbindung der Regionalbüros die Durchführung von TH-Operationen erleichtern (z. B. durch Hilfe bei der Überwindung institutioneller Engpässe) und die Behörden des Empfängerlandes veranlassen könnte, an ihrem Engagement festzuhalten.

Berichterstattung über die Leistungen des Treuhandfonds

Auf Ebene der TH-Operationen wurde nicht hinreichend auf die Festlegung messbarer Outcomes geachtet. 2017 wurde der Rahmen für die Ergebnismessung (REM) für alle unter Federführung der EIB durchgeführten TH-Operationen außerhalb der EU eingeführt. Dies war ein Schritt in die richtige Richtung¹⁰. Aus einer Überprüfung der verfügbaren REM-Formblätter für EPTATF-Operationen geht

jedoch hervor, dass in der Praxis qualitative gegenüber quantitativen Indikatoren bevorzugt werden und dass vor Beginn der TH weder Ausgangswerte noch Ziele festgelegt werden.

Der EPTATF braucht einen Ergebnisrahmen, der auf einer klar definierten Interventionslogik basiert. Ohne messbare Ergebnisindikatoren und Zielvorgaben ist es für die Bank schwierig, über die tatsächlichen Leistungen des Treuhandfonds zu berichten.

Empfehlungen

Empfehlung 1: Die EIB sollte dem Geberausschuss des EPTATF einen Vorschlag vorlegen, in dem die Rolle und die Ziele des Treuhandfonds klar dargelegt werden.

Der EPTATF unterstützt die Darlehensoperationen der EIB auf flexible Weise. Dieser pragmatische Ansatz hat zu einer Ad-hoc-Zuteilung von EPTATF-Mitteln geführt. Angesichts der zudem geringen Berichterstattung über TH-Operationen herrscht derzeit letztlich wenig Klarheit darüber, wie EPTATF-Mittel für die verschiedenen Operationen bereitgestellt werden und was mit ihnen erreicht wird.

Die Kommunikation zwischen den Abteilungen der EIB und den Gebern gestaltet sich somit generell schwieriger. Die Abteilungen der EIB vertrauen darauf, dass der Treuhandfonds die Darlehensoperationen der Bank unterstützt, und konzentrieren sich daher eher auf die Outputs der TH-Operationen (z. B. Machbarkeitsstudien, Erstellung von Ausschreibungsunterlagen). Beide Parteien legen zwar großen Wert auf Projektqualität, jedoch sollten nach Ansicht der Geber die Outcomes der TH-Operationen (z. B. Wissenstransfer) stärker im Vordergrund stehen.

Es wird daher Folgendes empfohlen:

- Die EIB legt dem Geberausschuss nach Konsultation und Diskussion mit den Gebern einen Vorschlag vor, der die Rolle und die Ziele des EPTATF klar darlegt (z. B. inwieweit der Treuhandfonds flexibel sein und ein breites Spektrum von Sektoren und TH-Maßnahmen abdecken sollte). Die

¹⁰ Der REM wurde 2015 zunächst für TH in der Region Afrika, Karibik und Pazifik eingeführt und

Ende 2017 auf alle TH-Operationen außerhalb der EU ausgeweitet.

Refinanzierung des EPTATF sollte ebenfalls erörtert werden, um sicherzustellen, dass TH-Operationen planbar sind und der Treuhandfonds seinen Zielen gerecht wird.

Empfehlung 2: Die EIB sollte dem Geberausschuss einen Vorschlag für einen Ergebnisrahmen für den EPTATF vorlegen, der die Ziele des Treuhandfonds widerspiegelt.

Der EPTATF braucht einen Ergebnisrahmen, in dem explizit und realistisch dargelegt wird, was er leisten soll. Aufgrund des fehlenden Ergebnisrahmens konnten die EIB-Abteilungen den Gebern nicht angemessen über die Leistungen des EPTATF berichten und nicht auf deren Bedenken bezüglich der Ergebnisse des Treuhandfonds eingehen.

Der Rahmen der EIB für die Ergebnismessung von TH-Operationen (REM) liefert nützliche Leitlinien für die Ergebnismessung. Die REM-TH-Formblätter bieten eine breite Palette von Indikatoren, die die EIB-Abteilungen nutzen können, um über die Ergebnisse einer bestimmten TH-Operation zu berichten. Mithilfe eines EPTATF-Ergebnisrahmens könnten REM-Indikatoren ermittelt werden, die für TH-Operationen des Treuhandfonds besonders relevant sind. Die Aggregation dieser Indikatoren würde die Berichterstattung an die Geber auf Gesamtebene des Fonds verbessern.

Im Zuge der Evaluierung wurde der REM für TH zwar als geeignet eingestuft, jedoch zeigten sich bei der Verwendung der REM-TH-Formblätter für TH-Operationen des EPTATF diverse Mängel (z. B. knappe Output-Beschreibungen, fehlende Ausgangswerte und Outcome-Ziele).

Es wird daher Folgendes empfohlen:

- Die EIB unterbreitet dem Geberausschuss einen Vorschlag für einen Ergebnisrahmen für den EPTATF, der die zuvor vereinbarten Ziele (gemäß Empfehlung 1) widerspiegelt. Dieser Ergebnisrahmen könnte die Form eines Logframes oder einer einfachen Interventionslogik haben.
- Die EIB stellt sicher, dass die Indikatoren, die aus den REM-TH-Formblättern für jede TH-Operation ausgewählt werden, mit dem Ergebnisrahmen des Treuhandfonds übereinstimmen. Dies ermöglicht eine

einheitliche Berichterstattung über alle TH-Operationen des EPTATF und eine gewisse Aggregation der Indikatoren.

- Die EIB verbessert die Verwendung von REM-TH-Formblättern (z. B. sollten Outcomes quantifiziert und möglichst Ausgangswerte und Ziele festgelegt werden).
- Die EIB verbessert die Berichterstattung an die Geber auf der Ebene des Treuhandfonds, wobei sie sich weitestmöglich auf Outcome-Indikatoren stützt (z. B. durch Aggregation von Outcome-Indikatoren, die gegebenenfalls auf TH-Ebene verwendet werden).

Empfehlung 3: Die EIB sollte die richtigen Anreize schaffen, damit TH-Operationen des EPTATF zeitnah eingeleitet und durchgeführt werden.

Die Geber haben Bedenken hinsichtlich der langwierigen Durchführung von TH-Operationen geäußert.

Die Zeitrahmen für die Durchführung von TH-Operationen des EPTATF sind zu optimistisch angesetzt; die schwierigen Rahmenbedingungen werden nicht ausreichend berücksichtigt.

Wie die Evaluierung ergab, wurden in einigen Fällen TH-Operationen vorzeitig genehmigt, um die Finanzierung aus EPTATF-Mitteln sicherzustellen. In anderen Fällen verzögerte sich der Beginn der TH-Maßnahmen. Die Neuzuteilung nicht verwendeter Mittel würde gegebenenfalls erleichtert, wenn genau festgelegt würde, welche Fristen zwischen der Genehmigung einer TH-Operation und dem Beginn der diesbezüglichen Auftragsvergabe oder der erneuten Beantragung von TH nach Ablauf eines zuvor vereinbarten Zeitraums einzuhalten sind.

Die TH-Operationen des EPTATF werden unter komplexen Rahmenbedingungen (u. a. politische und institutionelle Instabilität, schwache Kompetenzen, Governance- und Managementprobleme) durchgeführt. Die intensive und andauernde Unterstützung durch die Abteilungen der EIB ist für den Erfolg dieser Operationen von zentraler Bedeutung. An den TH-Operationen sind zahlreiche Direktionen beteiligt. Jedoch ist nicht klar, welcher Bereich

letztlich für ihre erfolgreiche Durchführung verantwortlich ist. Dies hindert die EIB daran, Probleme schnell zu erkennen und zu lösen.

Es wird daher Folgendes empfohlen:

- Die EIB schlägt dem Geberausschuss vor, Anreize für die zeitnahe Verwendung von TH-Mitteln zu schaffen. So könnten u. a. Fristen eingeführt werden oder es könnte verlangt werden, dass eine TH-Operation erneut zur Genehmigung vorgelegt wird, wenn sie nicht innerhalb eines zuvor vereinbarten Zeitrahmens eingeleitet wurde.
- Die EIB stellt sicher, dass in den Leistungsbeschreibungen und Verträgen mit den Dienstleistern realistischere Zeitrahmen für TH-Operationen festgelegt werden, um den komplexen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen.
- Die EIB klärt innerhalb der Bank, welche Abteilung für die erfolgreiche Durchführung von TH-Operationen des EPTATF zuständig ist und die von verschiedenen EIB-Abteilungen geleistete Unterstützung koordiniert. Zudem teilt die Bank den TH-Anbietern klar mit, wer bei der EIB als Kontaktstelle fungiert.

EMPFEHLUNGEN UND STELLUNGNAHME DES MANAGEMENTS

Tabelle 1 Empfehlungen und Stellungnahme des Managements

E1 Empfehlung 1

E 1 Die EIB sollte dem Geberausschuss des EPTATF einen Vorschlag vorlegen, der die Ziele des Treuhandfonds klar darlegt.

Der EPTATF unterstützt die Darlehensoperationen der EIB auf flexible Weise. Dies steht in Einklang mit den Leitlinien des Treuhandfonds, die die notwendige Flexibilität unterstreichen, und ist aus Sicht der EIB-Abteilungen und Projektträger einer der Hauptvorteile des EPTATF.

Dieser pragmatische Ansatz hat jedoch zu einer Ad-hoc-Zuteilung von EPTATF-Mitteln geführt. Angesichts der unzureichenden Berichterstattung über TH-Operationen herrscht derzeit letztlich wenig Klarheit darüber, wie EPTATF-Mittel verwendet werden und was mit ihnen erreicht wird. Verzögerungen bei der Durchführung von TH-Operationen und die damit einhergehende schleppende Auszahlung der EPTATF-Mittel haben die Bedenken der Geber hinsichtlich der Leistung des Treuhandfonds weiter verstärkt.

Die Kommunikation zwischen den Abteilungen der EIB und den Gebern gestaltet sich somit generell schwieriger. Die Abteilungen der EIB, die direkt mit den TH-Anbietern und den Projektträgern zusammenarbeiten, schätzen die direkten Outputs der TH-Operationen (z. B. Machbarkeitsstudien, Vorbereitung von Ausschreibungsunterlagen, Projektmanagement). Die Geber wünschen sich solidere Belege dafür, dass die TH-Operationen die Vorbereitung und/oder Durchführung von EIB-Darlehensoperationen unterstützen. Daher haben sie in letzter Zeit den Fokus auf die Auszahlungsraten der zugehörigen EIB-Darlehensoperationen gelegt, was als guter Richtwert für den TH-Beitrag zu den EIB-Darlehen angesehen wurde. Wie aus der Evaluierung hervorgeht, hängen die Auszahlungsraten von vielen Faktoren ab, die nicht direkt durch TH-Operationen beeinflussbar sind. Daher sind die Auszahlungsraten kein zuverlässiger Ergebnisindikator.

Eine Überprüfung des Zwecks des Treuhandfonds ist zehn Jahre nach seiner Einrichtung gerechtfertigt. Der kommende mehrjährige Finanzrahmen 2021–2027 bietet der EIB und den EPTATF-Gebern eine gute Gelegenheit, um die Rolle des Treuhandfonds und die gemeinsamen Ziele klar darzulegen und die Erwartungen neu auszurichten.

Es wird daher Folgendes empfohlen:

- Die EIB legt dem Geberausschuss nach Konsultation und Diskussion mit den Gebern einen Vorschlag vor, der die Rolle und die Ziele des EPTATF klar darlegt (z. B. inwieweit der Treuhandfonds flexibel sein und ein breites Spektrum von Sektoren und TH-Maßnahmen abdecken sollte). Die Refinanzierung des EPTATF sollte ebenfalls erörtert werden, um sicherzustellen, dass TH-Maßnahmen planbar sind und der Treuhandfonds seinen Zielen gerecht werden kann.

Stellungnahme des Managements: Einverstanden

Der EPTATF war in den letzten zehn Jahren ein wichtiges Instrument, das die Operationen der EIB in den Ländern der Östlichen Partnerschaft unterstützte. Durch den Treuhandfonds konnte die EIB TH-Mittel schneller und flexibler mobilisieren als dies mit externen Mechanismen und deren ungewissen Finanzierungen und oft langwierigen Vertragsverhandlungen möglich gewesen wäre. Zudem erleichterte der Treuhandfonds die Operationen der EIB in mehreren Sektoren, indem er ein breites Spektrum an technischer Hilfe in verschiedenen Phasen des Projektzyklus (von der Vorbereitung bis zur Durchführung) anbot, um Projekte bankfähig und realisierbar zu machen. Vom EPTATF finanzierte technische Hilfe wurde Projektträgern angeboten, die traditionell nicht über die notwendigen internen Projektmanagementkompetenzen verfügten. Die EPTATF-Operationen

haben auch zu einer guten Governance und einem guten Management beigetragen. Wie in der Evaluierung festgestellt wurde, halfen die TH-Operationen des EPTATF in einigen Fällen dabei, die begrenzte Präsenz der EIB im jeweiligen Land zu kompensieren. In anderen Fällen wurden hingegen mehr TH-Operationen mit mehr vor Ort beschäftigtem EIB-Personal durchgeführt, wodurch das Portfolio und folglich auch der TH-Bedarf zunahm. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass vom EPTATF finanzierte TH in vielen Fällen die Übernahme von Aufgaben ermöglicht, die aufgrund von Haftungsfragen nicht direkt von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der EIB wahrgenommen werden können. In den letzten zwölf Jahren hat die EIB ihr Engagement in den Ländern der Östlichen Partnerschaft erheblich ausgeweitet. Ihre Finanzierungen in der Region stiegen von 230 Millionen Euro im Jahr 2007 auf insgesamt 9,336 Milliarden Euro im Jahr 2019. Dies zeigt, dass die Bank zu einem der wichtigsten Geldgeber der Region geworden ist. Da die Kapitalausstattung des EPTATF in den letzten fünf Jahren jedoch nicht angepasst wurde, konnte die Bank die Mittelzuteilungen aus dem EPTATF für TH-Operationen auch nicht entsprechend erhöhen. Die Zuteilung der verfügbaren EPTATF-Mittel erfolgte nach einem pragmatischen Ansatz – in Einklang mit den Prioritäten von zwei großen Abteilungen der Hauptabteilung Nachbarländer, die die EPTATF-Mittel nutzen, und mit Unterstützung der Direktion PJ, die technische Beratung bei der Ermittlung des TH-Bedarfs zur Vorbereitung und Durchführung von Projekten leistete. Dies entspricht der allgemeinen Interventionslogik der Bank, die sich als Geldgeber an der Nachfrage orientiert.

Das Direktorium erkennt zwar die wichtige Rolle des EPTATF an, stimmt aber zu, dass der strategische Einsatz des Treuhandfonds nach zehnjähriger Tätigkeit überprüft werden muss. Nur so ist sicherzustellen, dass das Instrument weiterhin eine sehr wichtige Aufgabe erfüllt und die Geber angemessene Mittel bereitstellen.

Es wird daher folgende Vorgehensweise vorgeschlagen:

1. Dem Geberausschuss des Treuhandfonds wird ein Vorschlag für den strategischen Einsatz der EPTATF-Mittel im kommenden Fünfjahreszeitraum vorgelegt:

Artikel 3 Absatz 1 der Regeln für die Einrichtung und Verwaltung des EPTATF: *„Im Rahmen des Mandats der Bank wird der Treuhandfonds für technische Hilfe in der Östlichen Partnerschaft hauptsächlich im öffentlichen Sektor den Aufbau von Kompetenzen unterstützen. Dazu fördert er Vormachbarkeitsstudien und Machbarkeitsstudien, die Prüfung institutioneller und rechtlicher Gesichtspunkte, die Beurteilung ökologischer und sozialer Auswirkungen, das Projektmanagement sowie die Unterstützung der Darlehensnehmer während der gesamten Projektdurchführung sowie vorgelagerte Studien und horizontale institutionelle Aktivitäten, die direkt oder indirekt das Wachstum des Privatsektors fördern.“* Während diese allgemeinen Ziele weiterhin relevant bleiben, muss geklärt werden, wofür die Mittel des Treuhandfonds vorrangig einzusetzen sind. Hierzu werden die wichtigsten Interventionsbereiche für den Fünfjahreszeitraum (2021–2025) festgelegt, die mit der EU-Nachbarschaftspolitik in Einklang stehen und Bereiche wie Klimaschutz und ökologische Nachhaltigkeit, Digitalisierung, Zugang zu Finanzmitteln für KMU usw. umfassen können. Das Dokument wird den Gebern zur Diskussion vorgelegt, damit die von der Bank vorgeschlagenen Prioritäten auf die Prioritäten der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit der Geberländer abgestimmt werden können.

2. Stärkere Einbindung der Geber in den Entscheidungsprozess:

Da eine strategischere Zuteilung von TH-Mitteln mit einem besser vorhersehbaren und kontinuierlichen Zufluss von Geberbeiträgen einhergeht, werden die folgenden Sofortmaßnahmen ergriffen, um die Geber früher in die Entscheidungen über Mittelzuteilungen aus dem EPTATF einzubeziehen. Dies dürfte die Geber zu einem stärkeren Engagement veranlassen und den Dialog zwischen der Bank und ihren Partnern verbessern:

- a. Eine formellere Einführung einer Pipeline für TH-Operationen des EPTATF, die mit den Gebern regelmäßig in Sitzungen des Geberausschusses oder telefonisch (vorläufig halbjährlich) besprochen werden soll. Alternativ könnte die EPTATF-Pipeline den Gebern per E-Mail zur Information und Stellungnahme vorgelegt werden. Intern und vor der Aufnahme eines Finanzierungsvorschlags in die EPTATF-Pipeline wird das Verfahren optimiert und die stärker formalisierte Pipeline-Freigabe (die u. a. eine Freigabe auf Direktionsebene erfordert) eingeführt, die bereits bei neueren Initiativen angewendet wird.

- b. Anhand der vorgelegten EPTATF-Pipeline können die Geber ihre Präferenzen mitteilen oder Vorschläge machen. Längerfristig dürfte dieser Ansatz auch die Mobilisierung zusätzlicher Mittel für bestimmte Operationen ermöglichen, die besonders gut mit den Prioritäten der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit eines bestimmten Gebers vereinbar sein könnten.
- c. Nachdem die EPTATF-Pipeline den Gebern vorgelegt wurde, werden die entsprechenden Finanzierungsvorschläge von den jeweiligen Projektteams ausgearbeitet und dem Geberausschuss zur formellen Genehmigung vorgelegt (nach erfolgreichem Abschluss des internen Genehmigungsverfahrens – einschließlich der Genehmigung durch das Direktorium der EIB). Dabei werden die bei Vorlage/Erörterung der Pipeline erhaltenen Vorschläge der Geber so weit wie möglich berücksichtigt.

E2 Empfehlung 2

E2 Die EIB sollte dem Geberausschuss einen Vorschlag für einen Ergebnisrahmen für den EPTATF vorlegen, der die Ziele des Treuhandfonds widerspiegelt.

Der EPTATF braucht einen Ergebnisrahmen, in dem explizit und realistisch dargelegt wird, was er leisten soll. Aufgrund des fehlenden Ergebnisrahmens konnten die EIB-Abteilungen den Gebern nicht angemessen über die Leistungen des EPTATF berichten und nicht auf deren Bedenken bezüglich der Ergebnisse des Treuhandfonds eingehen.

Mit einem Ergebnisrahmen könnte der EPTATF Ergebnisse nachverfolgen und die Berichterstattung verbessern.

Das Fehlen eines Ergebnisrahmens hindert den Treuhandfonds daran, angemessene Indikatoren festzulegen, anhand derer er seine Leistungen messen und darüber berichten kann. Der Ergebnisrahmen sollte auf zuvor vereinbarten Zielen aufbauen (Empfehlung 1). Mit seiner Hilfe könnten realistische Ergebnisindikatoren für den Treuhandfonds festgelegt werden. Darüber hinaus würde ein gut konzipierter Ergebnisrahmen die Ergebnisse des EPTATF genauer widerspiegeln. Angesichts der Größe und des Umfangs des EPTATF würde ein einfaches Rahmenwerk, das eine Ergebniskette von den TH-Maßnahmen bis hin zu den Outputs und erwarteten Outcomes skizziert, ausreichen. Dieser Ergebnisrahmen könnte die Form eines Logframes oder einer einfachen Interventionslogik haben.

Mit seiner Hilfe könnte die Auswahl der REM-TH-Indikatoren auf der Ebene der TH-Operationen gesteuert werden.

Der Rahmen der EIB für die Ergebnismessung von TH-Operationen (REM) liefert nützliche Leitlinien für die Ergebnismessung. Dies ist eine relativ neue Entwicklung, da erst 2017 damit begonnen wurde, den TH-REM für alle TH-Operationen außerhalb der EU einzuführen. Bis dahin wurde der Festlegung von Ergebnisindikatoren für TH-Operationen des EPTATF wenig Aufmerksamkeit beigemessen. Die REM-TH-Formblätter bieten ein breites Spektrum von Indikatoren, die gut auf die TH-Operationen zugeschnitten sind. Derzeit legen die Abteilungen der EIB die Indikatoren für bestimmte TH-Maßnahmen von Fall zu Fall fest. Ohne einen Ergebnisrahmen auf Fondsebene können sie sich nicht auf die übergeordneten Ziele des EPTATF beziehen. Mithilfe eines EPTATF-Ergebnisrahmens könnten REM-Indikatoren ermittelt werden, die für TH-Operationen des Treuhandfonds besonders relevant sind. Die Aggregation dieser Indikatoren würde die Berichterstattung an die Geber auf Gesamtebene des Fonds verbessern.

Durch eine bessere Nutzung der REM-TH-Formblätter ließen sich die Outcomes von TH-Operationen besser bewerten und die diesbezügliche Berichterstattung verbessern.

Die REM-TH-Formblätter beinhalten zahlreiche Indikatoren, die für ein breites Spektrum von TH-Operationen relevant sind. Die Evaluierung hat jedoch gezeigt, dass sie nicht angemessen für TH-Operationen des EPTATF genutzt werden. Outputs sollten besser beschrieben werden. Outcomes werden selten quantifiziert, und es fehlen Ausgangs- und Zielwerte.

Es wird daher Folgendes empfohlen:

- Die EIB unterbreitet dem Geberausschuss einen Vorschlag für einen EPTATF-Ergebnisrahmen, der die zuvor vereinbarten Ziele (gemäß Empfehlung 1) widerspiegelt. Dieser Ergebnisrahmen könnte die Form eines Logframes oder einer einfachen Interventionslogik haben.
- Die EIB stellt sicher, dass die Indikatoren, die aus den REM-TH-Formblättern für jede TH-Operation ausgewählt werden, mit dem Ergebnisrahmen des Treuhandfonds übereinstimmen. Dies ermöglicht eine einheitliche Berichterstattung über alle TH-Operationen des EPTATF und eine gewisse Aggregation der Indikatoren.
- Die EIB verbessert die Verwendung von REM-TH-Formblättern (z. B. sollten Outcomes quantifiziert und möglichst Ausgangswerte und Ziele festgelegt werden).
- Die EIB verbessert die Berichterstattung an die Geber auf Fondsebene, wobei sie sich weitestmöglich auf Outcome-Indikatoren stützt (z. B. durch Aggregation von Outcome-Indikatoren, die gegebenenfalls auf TH-Ebene verwendet werden).

Stellungnahme des Managements: Einverstanden

Mit einem Logframe oder einer Interventionslogik können den EPTATF-Gebern messbare Leistungen des Treuhandfonds kommuniziert werden. Es besteht Einigkeit darüber, dass ein Rahmen für die Ergebnismessung für technische Hilfe ein wichtiges Instrument ist, das kontinuierlich angepasst und verbessert werden muss. Der aktuelle Rahmen für die Ergebnismessung für technische Hilfe (REM-TH) und der neue Rahmen zur Messung von Zusätzlichkeit und Wirkung (Additionality and Impact Measurement framework – AIM) für die Finanzierungstätigkeit bieten eine umfangreiche Liste von Indikatoren. Sie sind ein wirksames Instrument zur Ergebnismessung, das es ermöglicht, den Beitrag der Bank zu den Mandatszielen anhand konkreter Leistungen zu bewerten und darüber zu berichten. Das System zur mandatsübergreifenden Ergebnismessung von TH wird weiter verbessert, um die Indikatoren stärker an der Logik des neuen AIM auszurichten. Darüber hinaus wird die Migration des TH-Managements zu einer neuen Advisory Services Application (ASApp) die Validierung und Qualitätskontrolle der in den Formblättern enthaltenen Informationen verbessern.

Bei der Entwicklung des Logframes/einer Interventionslogik für EPTATF-Operationen wird Folgendes berücksichtigt:

1. Aus den REM-TH-Indikatoren werden Indikatoren ausgewählt, die für die prioritären Interventionsbereiche des EPTATF gelten. Diese Bereiche werden in dem gemäß Empfehlung 1 erstellten Dokument definiert.
2. Bei der Auswahl der Indikatoren wird besonders darauf geachtet, dass qualitative und (sofern relevant) quantitative Indikatoren einbezogen und neben Output-Indikatoren auch Outcome-Indikatoren verwendet werden.
3. Nach Möglichkeit legt die EIB von Fall zu Fall für jeden Indikator Ausgangswerte und die erwarteten Ergebnisse fest, wenn sie dem Geberausschuss einen Finanzierungsvorschlag zur Genehmigung vorlegt.
4. Durch die systematische Verwendung von Indikatoren können in Einklang mit dem auf Ebene des Treuhandfonds entwickelten Logframe Daten aggregiert und damit der Beitrag jeder einzelnen TH-Operation zu den Zielen des EPTATF leichter bestimmt werden.
5. Der jährliche Fortschrittsbericht des EPTATF wird darüber informieren, welche Fortschritte bei der Erreichung der Indikatoren erzielt wurden – auf Ebene der einzelnen Operationen und aggregiert auf Ebene des Treuhandfonds. Außerdem wird der Logframe fest in diesen jährlichen Fortschrittsbericht aufgenommen, um einen Bezug zu den übergeordneten Zielen des Treuhandfonds herzustellen.

E3 Die EIB sollte die richtigen Anreize schaffen, damit TH-Operationen des EPTATF zeitnah eingeleitet und durchgeführt werden.

Die Geber haben ihre Enttäuschung über die schleppende Durchführung von TH-Operationen des EPTATF zum Ausdruck gebracht. Gründe: a) der für die Durchführung von TH-Operationen veranschlagte Zeitrahmen ist zu optimistisch, b) trotz eines schnellen Genehmigungsverfahrens werden TH-Operationen nicht immer zeitnah in die Wege geleitet, c) die Durchführung von TH-Operationen dauert durchweg länger als geplant.

Realistischere Zeitrahmen für die Umsetzung von TH-Operationen wären für den Treuhandfonds von Vorteil.

Die Zeitrahmen, die für TH-Operationen des EPTATF veranschlagt werden, sind zu optimistisch. In den meisten Fällen dauert die Umsetzung von TH-Operationen deutlich länger als ursprünglich geplant (und in den Verträgen mit den TH-Anbietern vorgesehen). Risiken, die die Durchführung von TH-Operationen beeinträchtigen könnten, werden in den vorgeschlagenen Zeitrahmen trotz der schwierigen Rahmenbedingungen nicht angemessen berücksichtigt. Die Geber würden angemessenere Zeitrahmen für TH-Operationen begrüßen, weil dadurch Auszahlungen des EPTATF besser planbar wären.

Die Einführung von Fristen würde eine bessere Verwendung der EPTATF-Mittel ermöglichen.

In einigen Fällen wurden TH-Operationen vorzeitig genehmigt, um die Finanzierung zu sichern. In anderen Fällen verzögerte sich der Start von TH-Operationen. Die Neuzuteilung nicht verwendeter Mittel würde gegebenenfalls erleichtert, wenn genau festgelegt würde, welche Fristen zwischen der Genehmigung einer TH-Operation und dem Beginn der diesbezüglichen Auftragsvergabe oder der erneuten Beantragung von TH nach Ablauf eines zuvor vereinbarten Zeitraums einzuhalten sind.

Es sollte geklärt werden, welche Abteilungen in der Bank für die Durchführung von TH-Operationen des EPTATF zuständig sind.

Die TH-Operationen des EPTATF werden unter komplexen Rahmenbedingungen (u. a. politische und institutionelle Instabilität, schwache Kompetenzen, Governance- und Managementprobleme) durchgeführt. Obwohl TH-Operationen diese Probleme in der Regel mindern sollen, können TH-Anbieter nicht alle Herausforderungen meistern, was auch die Bereitstellung technischer Hilfe beeinträchtigt. Die intensive und andauernde Unterstützung durch die Abteilungen der EIB ist daher für die erfolgreiche Durchführung von TH-Operationen von zentraler Bedeutung. Für TH-Operationen sind grundsätzlich bestimmte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der EIB zuständig, was in der Bank und gegenüber TH-Anbietern nicht immer klar kommuniziert wird. Dies hindert die EIB daran, etwaige Hürden schnell aus dem Weg zu räumen und eine TH-Operation voranzutreiben.

Es wird daher Folgendes empfohlen:

- Die EIB schlägt dem Geberausschuss vor, Anreize für die zeitnahe Verwendung von TH-Mitteln zu schaffen. So könnten u. a. Fristen eingeführt werden oder es könnte verlangt werden, dass eine TH-Operation erneut zur Genehmigung vorgelegt wird, wenn sie nicht innerhalb eines zuvor vereinbarten Zeitrahmens eingeleitet wurde.
- Die EIB stellt sicher, dass in den Leistungsbeschreibungen und Verträgen mit den TH-Anbietern realistischere Zeitrahmen für TH-Operationen festgelegt werden, um den komplexen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen.
- Die EIB klärt innerhalb der Bank, welche Abteilung für die erfolgreiche Durchführung von TH-Operationen des EPTATF zuständig ist und die von verschiedenen EIB-Abteilungen geleistete Unterstützung koordiniert. Zudem teilt die Bank den TH-Anbietern klar mit, wer bei der EIB als Kontaktstelle fungiert.

Stellungnahme des Managements: Einverstanden

Die Durchführung von TH-Operationen und EIB-Projekten wird von externen Faktoren (z. B. schwierigen wirtschaftlichen oder politischen Rahmenbedingungen) beeinflusst, die sich oft der Kontrolle der Bank entziehen. Dem Geberausschuss des EPTATF werden daher die folgenden Abhilfemaßnahmen vorgeschlagen:

1. **Zeitraumen für die Durchführung von TH-Operationen:** Der Abschnitt über den Zeitplan in den dem Geberausschuss vorgelegten EPTATF-Finanzierungsvorschlägen wird eine Tabelle enthalten, die die für jede Phase der TH (d. h. für die Auftragsvergabe, Vertragsverhandlung und -unterzeichnung, Durchführung des Auftrags usw.) veranschlagte Frist ausweist. Zudem wird das Projektteam der EIB unter dem Abschnitt Risikoanalyse die potenziellen Risikofaktoren auflisten, die die Durchführung der jeweiligen TH-Operation behindern könnten. Dies soll den EPTATF-Gebern ein vollständiges Bild von den operativen Rahmenbedingungen in dem/den jeweiligen Land/Ländern vermitteln. Die entsprechende Risikoanalyse wird durch vorgeschlagene Risikominderungsmaßnahmen ergänzt.
2. **TH-Zeitmanagement:** Dem Geberausschuss sind Informationen über alle TH-Operationen, deren Durchführung sich gegenüber dem ursprünglichen Zeitrahmen um mehr als neun Monate verzögert, sowie Vorschläge für Abhilfemaßnahmen vorzulegen. Es sei darauf hingewiesen, dass die Gespräche mit den Endbegünstigten in vielen Fällen – auch im Falle von Verzögerungen – in der Regel weit fortgeschritten sind und feste Zusagen zur Unterstützung gemacht wurden. Es ist daher schwierig, einen Rückzug aus solchen Operationen oder die Streichung von TH vorzuschlagen. Die Leistungsbeschreibungen sollten Teil des ASApp-Validierungsworkflows werden, da dadurch die Genehmigung durch das Management und damit die Überprüfung eines wichtigen Dokuments sichergestellt wird, das die Bedingungen für jeden TH-Auftrag festlegt.
3. **Monitoring von TH-Operationen:** In jedem Pipeline-Fragebogen, den das Projektteam vor der Einreichung des Finanzierungsvorschlags beim EPTATF-Geberausschuss erstellt, muss die/der für die Durchführung der TH-Operation zuständige Mitarbeiterin/Mitarbeiter der EIB genannt werden. Diese Informationen werden in der Advisory Services Application (ASApp) erfasst und müssen von der Abteilung, die die Finanzierung beantragt hat, jedes Mal aktualisiert werden, wenn die Zuständigkeit für die TH-Operation an ein anderes Mitglied des EIB-Personals innerhalb desselben Teams oder an ein anderes Team übertragen wird.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

- 1. Der EPTATF wurde eingerichtet, um die Ausweitung der Finanzierungstätigkeit der EIB in den Ländern der Östlichen Partnerschaft zu unterstützen.** Beschränkte Kompetenzen und mangelnde Erfahrung der Projektträger in der Zusammenarbeit mit IFI behindern die Vorbereitung und Durchführung von Darlehensoperationen in der Region. Da die internen Zuschussmittel der EIB für TH begrenzt sind, kann die Bank mithilfe des EPTATF technische Hilfe mobilisieren, um einige dieser Hindernisse zu überwinden.
- 2. Der EPTATF ist ein wichtiges Instrument für die Bank, denn sie benötigt eine flexible Finanzierungsquelle, um TH-Zuschüsse zur Unterstützung ihrer Darlehensoperationen in den Ländern der Östlichen Partnerschaft zu mobilisieren.** Als zweckgebundener Treuhandfonds mit breit angelegtem Mandat ermöglicht der EPTATF es der Bank, schnell und flexibel technische Hilfe zu mobilisieren. Entsprechend seinen Leitlinien setzt der Treuhandfonds auf einfache und kurze Verfahren. Die EIB kann mit seiner Hilfe ein breites Spektrum von Aktivitäten in verschiedenen Sektoren finanzieren. Der EPTATF bietet damit mehr Flexibilität als externe Fazilitäten wie die NIP.
- 3. Jedoch kann er aufgrund seiner bescheidenen Mittelausstattung nur eine begrenzte Anzahl relativ kleiner TH-Operationen finanzieren.** Zwischen 2007 und 2020¹¹ hat die EIB 93 Millionen Euro für technische Hilfe in den Ländern der Östlichen Partnerschaft bereitgestellt, davon 38 Prozent über den EPTATF und 60 Prozent über die NIP. Obwohl der Treuhandfonds für die EIB eine wichtige TH-Finanzierungsquelle in der Region ist, konnte er aufgrund seiner begrenzten Mittelausstattung jährlich nur etwa vier TH-Operationen mit einem Durchschnittsbetrag von einer Million Euro finanzieren (NIP: 1,6 Millionen Euro). Hinzu kommt, dass die Beitragszahlungen zum EPTATF vor allem seit 2016 stagnieren, während die Finanzierungen der EIB in der Region zwischen 2007 und 2019 von 230 Millionen Euro auf 9,336 Milliarden Euro rasant gestiegen sind.
- 4. Die Geber haben Bedenken über die Leistung des Treuhandfonds geäußert.** Der EPTATF wird flexibel eingesetzt, um EIB-Darlehen zu unterstützen, was im Einklang mit den Leitlinien des Treuhandfonds steht. Dieser pragmatische Ansatz hat zu einer Ad-hoc-Zuteilung von EPTATF-Mitteln geführt. Da auch die Berichterstattung über TH-Operationen unzureichend ist, besteht derzeit letztlich wenig Klarheit darüber, wie die EPTATF-Mittel für die verschiedenen TH-Operationen bereitgestellt werden und was sie bewirken. Zudem dauert die Durchführung von TH-Operationen fast immer länger als geplant. Von den 16 abgeschlossenen TH-Operationen wurde nur eine innerhalb des ursprünglich geplanten Zeitrahmens durchgeführt.
- 5. Diese Situation spiegelt zum Teil Kommunikationsschwierigkeiten zwischen den Gebern und der Bank wider.** Die Abteilungen der EIB vertrauen darauf, dass der Treuhandfonds die Darlehensoperationen der Bank unterstützt, und konzentrieren sich daher eher auf die Outputs der TH-Operationen (z. B. Machbarkeitsstudien, Erstellung von Ausschreibungsunterlagen, Unterstützung der Projektdurchführungseinheiten). Die Geber wünschen sich eine stärkere Fokussierung auf die Outcomes der TH-Operationen (z. B. Wissenstransfer), die die Bank derzeit nicht gut erfasst und in Berichten darlegt.
- 6. Der Treuhandfonds hat sich jedoch als wertvolles Instrument erwiesen, um mangelnde Kompetenzen in den Ländern der Östlichen Partnerschaft zu kompensieren.** Er hat in der Region alle Phasen des Kreditzyklus unterstützt. Aus der dem Geberausschuss vorgelegten Leistungsbeschreibung geht hervor, dass TH-Operationen den Bedarf genau ermitteln und gut konzipiert sind. Die Durchführungsfristen sind jedoch zu optimistisch angesetzt.
- 7. Die TH-Operationen des EPTATF trugen zur Ermittlung und Vorbereitung von Darlehensoperationen bei, indem sie technische und finanzielle Hürden abbauten, auch wenn sie sich nicht immer in einem neuen Darlehen niederschlugen.** Machbarkeitsstudien erleichterten finanzielle und volkswirtschaftliche Prüfungen und die Projektplanung. Durch die TH-Operationen des EPTATF konnte internationales Fachwissen für die Projektermittlung und -vorbereitung mobilisiert werden. Die Ergebnisse in Bezug auf die Generierung neuer EIB-

¹¹ Basierend auf Daten von ASApp, 24. September 2020.

Darlehensoperationen waren jedoch aufgrund verschiedener Faktoren, auf die die EIB zum Teil keinen Einfluss hatte, durchgewachsen.

- 8. Zudem wurden mithilfe der TH-Operationen des EPTATF Projekte unter schwierigen Rahmenbedingungen vorangebracht und die Einhaltung der EU-Standards und -anforderungen in allen Phasen des Finanzierungszyklus sichergestellt.** Die Projektdurchführungsteams wurden beim Projektmanagement unterstützt, vor allem bei der Vergabe von Aufträgen und der Überwachung der Arbeiten. In mehreren Fällen sprangen TH-Anbieter ein, wenn die Projektdurchführungsteams unzureichend eingebunden oder durch hohe Personalfuktuation geschwächt waren. Die TH-Operationen haben in manchen Fällen die begrenzte Präsenz der EIB im jeweiligen Land kompensiert und der Bank so mehr Einfluss und einen besseren Dialog mit den geförderten Gebietskörperschaften ermöglicht. Sie können jedoch nicht alle Hürden beseitigen, die der Ermittlung oder Durchführung von Projekten im Wege stehen.
- 9. Insgesamt trugen TH-Operationen nur begrenzt zum Aufbau von Kompetenzen bei.** Obwohl der Aufbau von Kompetenzen manchmal in den TH-Leistungsbeschreibungen vorgesehen ist, liegt der Schwerpunkt auf operativen Prioritäten, da die TH-Operationen in erster Linie Probleme beim Projektmanagement oder technische Mängel beheben sollen, die den Kreditvergabeprozess behindern. Die hohe Personalfuktuation aufseiten der Projektträger stellt eine weitere Herausforderung dar, die den Wissens- und Erfahrungstransfer ausbremst.
- 10. Die Evaluierung ergab diverse Unzulänglichkeiten im operativen Rahmen des Treuhandfonds.** Trotz eines zügigen Ermittlungs- und Genehmigungsprozesses laufen TH-Operationen manchmal nur langsam an. Zudem sind sie nicht immer gut auf die Finanzierung, die sie unterstützen sollen, abgestimmt. Nach Einleitung einer TH-Operation ist es für die Bank außerdem oft schwierig, ihre Umsetzung genau zu überwachen. An den TH-Operationen sind mehrere Abteilungen beteiligt, was eine kontinuierliche Abstimmung und Nachverfolgung erforderlich macht. Im Prinzip sind bestimmte Mitglieder des EIB-Personals für die Koordinierung von TH-Operationen zuständig. Die Evaluierung zeigt jedoch, dass innerhalb der Bank und bei den TH-Anbietern Unklarheit darüber besteht, wer in der EIB für die TH-Operationen zuständig ist. Außerdem priorisieren die EIB-Abteilungen angesichts begrenzter Ressourcen und Zeit in der Regel andere Finanzierungstätigkeiten (z. B. die Entwicklung des Darlehensportfolios). Die EIB könnte auch ihre Regionalbüros besser nutzen, vor allem um etwaige institutionelle Engpässe zu überwinden. Diese Faktoren tragen insgesamt dazu bei, dass die Bank nicht angemessen auf etwaige Probleme eingehen kann.
- 11. Zehn Jahre nach Einrichtung des EPTATF sollten daher vorrangig die Rolle und die Ziele des Treuhandfonds bekräftigt oder überprüft werden, um sicherzustellen, dass die Erwartungen der Stakeholder berücksichtigt werden.** Ein Ergebnisrahmen würde außerdem garantieren, dass diese Erwartungen realistisch sind und genauer widerspiegeln, welchen Beitrag TH zu den Darlehensoperationen der EIB in den Östlichen Partnerländern leistet.

Die Abteilung Evaluierung

Die Abteilung Evaluierung führt unabhängige Evaluierungen von Aktivitäten der Europäischen Investitionsbank-Gruppe durch. Sie bewertet die Relevanz und operative Leistungsfähigkeit dieser Aktivitäten in Bezug auf ihre Ziele und das sich wandelnde operative Umfeld. Die Abteilung Evaluierung hilft der EIB-Gruppe auch Lehren aus bisherigen Erfahrungen zu ziehen, um Verbesserungsmöglichkeiten in ihrer Arbeit aufzuzeigen, und trägt so zu einer Kultur des kontinuierlichen Lernens und der evidenzbasierten Entscheidungsfindung bei.

Die Berichte sind auf der Website der EIB abrufbar:

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

EVALUIERUNG DER OPERATIONEN

Evaluierung des Treuhandfonds für technische Hilfe in der Östlichen Partnerschaft (2010–2019)

März 2021

Zusammenfassung



**Europäische
Investitionsbank**

Die Bank der EU



**OPERATIONS
EVALUATION**

Europäische Investitionsbank
98-100, boulevard Konrad Adenauer
L-2950 Luxembourg
+352 4379-22000
www.eib.org – info@eib.org

Evaluierung der Operationen
Evaluation@eib.org
www.eib.org/evaluation