



Evaluierung der Operationen

Schlussfolgerungen aus den Evaluierungen
der Mikrofinanzierungsaktivitäten des EIF

Zusammenfassung

Oktober 2015

Vorgelegt von der Abteilung:

Evaluierung der Operationen

Kristin LANG, Teamleiter

Sonia VEGA VEGA

Daniela STOICESCU

Emmanuel PONDARD

Dawit DEMETRI

Marie EGRET

Ulrike VAN GELEUKEN

Externe Berater:

PwC



Ivory Yong-Prötzel

Leiterin der Abteilung Evaluierung der Operationen

ZUSAMMENFASSUNG

(Der vollständige Bericht ist in Englisch auf unserer Website Evaluierung der Operationen verfügbar:

www.eib.org/infocentre/publications/all/stocktaking-exercise-on-evaluations-of-the-eifs-microfinance-activities.htm).

Schlussfolgerungen aus den Evaluierungen der Mikrofinanzierungsaktivitäten des EIF

Vorgelegt von der Abteilung:

Evaluierung der Operationen

Evaluierung der Operationen:

Kristin LANG, Teamleiter
Sonia VEGA VEGA
Daniela STOICESCU
Emmanuel PONDARD
Dawit DEMETRI
Marie EGRET
Ulrike VAN GELEUKEN

Externe Berater:
PwC

Oktober 2015

* * *

HINWEIS

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

ZUSAMMENFASSUNG

Der Europäische Investitionsfonds (EIF) verwaltet mehrere Mandate zur Unterstützung des Mikrofinanzsektors. Die Europäische Kommission (EK) hat bereits einige dieser Mandate evaluiert. Der übergeordnete Ansatz des EIF im Mikrofinanzsektor wurde bislang jedoch noch nicht umfassend untersucht.

Diese Lücke soll die vorliegende Bestandsaufnahme schließen. Sie bietet einen Überblick über die Rolle des Fonds im Mikrofinanzsektor und zeigt Bereiche auf, die weitergehend geprüft werden sollten. Die Analyse stützt sich auf Nachweise, die aus bereits erfolgten Evaluierungen von EIF-Mikrofinanzmandaten, einer Sichtung der Fachliteratur sowie aus Befragungen und Workshops stammen. Anhand dieser Nachweise sollen die Ziele des EIF im Mikrofinanzsektor rekonstruiert werden, zu denen u. a. ein besserer Zugang von Kleinstunternehmen (und benachteiligten Bevölkerungsgruppen) zu Finanzierungen zählt. Außerdem wird die Performance des EIF dahingehend geprüft, inwiefern er seine Ziele im Mikrofinanzsektor erreicht hat. Zu guter Letzt werden ausgewählte Prozesse (z. B. im Hinblick auf die Organisation, die Art von Operationen und die verwendeten Verfahren) beleuchtet, die Einfluss auf die Performance des EIF nehmen.

Wie in den folgenden Abschnitten genau erläutert, gelangt diese Bestandsaufnahme zu der Auffassung, dass der EIF mit seinen Aktivitäten¹ die erwartete Leistung² erbracht und die erwarteten Ergebnisse³ erzielt hat. Der EIF hat jedoch nicht ausreichend Nachweise für seine soziale bzw. gesellschaftliche Wirkung – d. h. für die Einbindung sozial schwacher Bevölkerungsgruppen – geliefert.

¹ Umfasst das Angebot von Finanzierungsprodukten sowie die Unterstützung von Maßnahmen zum Kompetenzaufbau und zur Sensibilisierung.

² Umfasst die verbesserte Kompetenz der Finanzintermediäre sowie die höhere Hebelwirkung bei der Finanzierung der Endbegünstigten.

³ Verbesserter Zugang der Endbegünstigten zu Finanzierungsmitteln.

Mit Blick auf zukünftige EIF-Aktivitäten liegt die größte Herausforderung darin, einen größeren Anreiz zu schaffen, damit die gesellschaftliche Wirkung berücksichtigt und überwacht wird, bestehende Synergien erhalten bleiben und auf Ebene der EIB-Gruppe für einen höheren Bekanntheitsgrad gesorgt wird.

Maßgeschneidertes Produktangebot für den Mikrofinanzsektor

Die im Rahmen des europäischen Mikrofinanzierungsinstruments Progress (Progress MF)⁴ angebotenen Eigenkapitalfinanzierungen werden weiterhin nur in geringem Maße genutzt. Allerdings hat der EIF bereits einem breiten Spektrum an Finanzintermediären auf verschiedenen europäischen Märkten erfolgreich Standardprodukte und -dienstleistungen wie vorrangige und nachrangige Darlehen, Garantien, Ratings, Beurteilungen und Schulungen bereitgestellt. Außerdem unterstützt der EIF Finanzintermediäre, die traditionelle Darlehensprodukte für neue Kundensegmente bereitstellen möchten (u. a. junge Start-ups, Frauen und innovative Finanzierungsstrukturen).

Der EIF hat am Aufbau einer entsprechenden Produktpalette gearbeitet. Zu diesem Zweck ermittelte er den im Sektor bestehenden Bedarf, passte sein Produktangebot und seinen Auswahlprozess entsprechend an und beriet Finanzintermediäre bei der Wahl des am besten geeigneten Produkts. Darüber hinaus konnte der EIF von seinem proaktiven Ansatz bei Sensibilisierungsmaßnahmen, seinen Gap-Analysen und Marktbewertungen sowie seinem Beitrag zum Aufbau von Netzwerken profitieren. Durch die Einbeziehung von Interessenträgern ließen sich überdies Synergien zwischen Mikrofinanzierungsinitiativen und regionalen Strategien realisieren.

Im direkten Kontakt hat der EIF auch Finanzintermediäre – vor allem kleine Intermediäre außerhalb des Bankensektors – beim Kompetenzaufbau unterstützt. Allerdings gab es keine Nachweise dafür, dass der EIF den Kompetenzaufbau überwacht und entsprechende volumenunabhängige Aktivitäten in die Mitarbeiterziele aufgenommen hat.

⁴ Progress MF ist eine vom EIF verwaltete Mikrofinanzierungsinitiative, die Kleinstunternehmen den Zugang zu Finanzierungsmitteln erleichtern möchte.

Verbesserungspotenzial bei der Ressourcen- und Aktivitätenverwaltung

Man kam zu der Auffassung, dass die Initiativen Progress MF und JASMINE („Joint Action to Support Microfinance Institutions in Europe“) ⁵ über transparente und unkomplizierte Verfahren für die Antragstellung, die Auswahl und Durchführung der Projekte sowie für die Berichterstattung verfügen. Für einige kleinere Finanzintermediäre wurden die Verwaltungsverfahren jedoch als kompliziert und zeitaufwändig erachtet.

Der Wechsel von JASMINE vom EIF zur Europäischen Investitionsbank (EIB) stellt gegenüber dem vorangegangenen Programmplanungszeitraum eine Änderung dar. Darin spiegelt sich der Beschluss wider, die Technische-Hilfe-Aktivitäten der EIB-Gruppe zusammenzulegen. Der Wechsel birgt potenzielle Vorteile (z. B. den Austausch von Best Practices auf Ebene der EIB-Gruppe), aber auch Herausforderungen (z. B. den Erhalt der Synergien zwischen den Technische-Hilfe- und den Finanzierungsaktivitäten).

Mikrokredite des EIF und der EIB

Sowohl der EIF als auch die EIB vergeben Mikrofinanzierungen über zwischengeschaltete Finanzintermediäre. Beim EIF werden vor allem Nichtbanken oder kleine lokale Banken zwischengeschaltet, deren Geschäftsschwerpunkt auf Mikrofinanzierungen liegt und deren Zielgruppe auch benachteiligte Bevölkerungsgruppen umfasst. Zum 31.12.2014 hatte der EIF im Rahmen der Mikrofinanzierungsinitiative Progress Darlehen im Umfang von 174,2 Millionen Euro und Garantien im Umfang von 25 Millionen Euro unterzeichnet. Obwohl sich die EIB stärker auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU) konzentriert, verfügt auch sie über ein erhebliches Finanzierungsvolumen im Mikrofinanzsektor und stellt überdies spezielle Darlehen für die Beschäftigung junger Menschen bereit. Ende 2014 beliefen sich die Mikrofinanzierungen der EIB in der EU-28 auf insgesamt 3,9 Milliarden Euro.

⁵ JASMINE ist ein vom EIF verwaltetes EU-Programm, das darauf abzielt, Mikrofinanzinstituten außerhalb des Bankensektors beim Ausbau ihrer Finanzierungstätigkeit zu helfen. Außerdem soll JASMINE dafür sorgen, dass die verwendeten Mikrofinanzierungsprodukte so nachhaltig wie möglich zur Entwicklung von Kleinstunternehmen und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in der EU beitragen.

Auf die Sektorbedürfnisse zugeschnitten, aber unzureichende Berichterstattung über soziale Wirkung

Es zeigt sich, dass der EIF dazu beigetragen hat, die Vertrauenswürdigkeit, die Liquidität, die Bankfähigkeit und die Autonomie der Finanzintermediäre zu verbessern. Überdies hat der EIF einigen Finanzintermediären beim erfolgreichen Start ihrer Mikrofinanzierungsoperationen und der Entwicklung neuer Produkte geholfen.

Bei der indirekten Unterstützung der Endbegünstigten, die auch benachteiligte Bevölkerungsgruppen umfassen, erzielte der EIF jedoch ein uneinheitliches Ergebnis. Einerseits hat der EIF dafür gesorgt, dass Endbegünstigte einfacher Finanzierungsmittel beziehen können. Dadurch kam es vermehrt zu Unternehmensgründungen und es wagten mehr Menschen den Schritt in die Selbstständigkeit. Außerdem erhöhte sich damit die Nachhaltigkeit bereits bestehender Kleinstunternehmen. Andererseits lieferte die Berichterstattung von Progress MF nicht ausreichend Nachweise darüber, inwieweit behinderte Menschen, Jugendliche oder Minderheiten tatsächlich in den Genuss von Finanzierungen kamen. Zudem variierte das Finanzierungsvolumen, das an Frauen vergeben wurde, in der Berichterstattung in erheblichem Maße. Der EIF nimmt an, dass die Zielgruppe von Nichtbanken benachteiligte Bevölkerungsgruppen sind. Dies müsste jedoch noch durch eine intensivere Überwachung nachgewiesen werden.

Zu guter Letzt zeigt die Bestandsaufnahme die folgenden **fünf Punkte auf, die weitergehend geprüft werden sollten:**

1. Eine Mikrofinanzstrategie der EIB-Gruppe könnte maßgeblich dazu beitragen, (i) ein integriertes Angebot an Mikrofinanzprodukten und -dienstleistungen zu schaffen, (ii) die Datenerfassung vor allem über die gesellschaftliche Wirkung zu verbessern, und (iii) die Kommunikation und das Marketing der EIB-Gruppe zu stärken.
2. Eine höhere soziale Reichweite (die auch benachteiligte Bevölkerungsgruppen umfasst) stellt zwar ein Hauptziel dar, doch diesem wurde in der Vorprüfungsphase nicht genug Gewicht beigemessen. Auch die Überwachung erweist sich als schwierig. Es könnten Anreize für Finanzintermediäre geschaffen werden, um deren soziale Reichweite und Nachhaltigkeit zu verbessern. Zu

diesem Zweck könnten z. B. Ratinginstrumente für die soziale Wirkung entwickelt werden. Außerdem besteht die Möglichkeit, das Ziel, die soziale Performance parallel zu den bereits vorhandenen Volumenzielen zu erhöhen, in die jeweiligen Mitarbeiterziele des EIF aufzunehmen.

3. Die operativen Kostenspannen der Banken und Nichtbanken weichen wegen ihrer unterschiedlichen Skaleneffekte stark voneinander ab. Hier könnten neue Produkte und Dienstleistungen in Erwägung gezogen werden, um die operativen Kosten für kleine Finanzintermediäre zu verringern.
 4. Die Abstimmung zwischen dem EIF und der EIB, die bislang auf informeller Basis erfolgt, könnte dadurch optimiert werden, dass sie formell in die Ziele der EIB und des EIF aufgenommen wird. Dies würde dazu beitragen, beim Kompetenzaufbau Synergien zwischen dem EIF und der EIB zu schaffen.
- Die Evaluierungsberichte und Studien, die in den letzten Jahren über die Mikrofinanzmandate des EIF erstellt wurden, sind eine reiche Informationsquelle. Eine Zentralisierung und Berücksichtigung der in diesen Berichten und Studien genannten Empfehlungen hätte positive Auswirkungen auf die zukünftigen Mikrofinanzierungsaktivitäten des EIF.

STELLUNGNAHME DES MANAGEMENTS

Das Management des EIF begrüßt den Evaluierungsbericht (EV) über die Mikrofinanzierungsaktivitäten des EIF und stimmt den darin genannten Schlussfolgerungen und Überlegungen zu.

Das Thema einer gemeinsamen Mikrofinanzstrategie der EIB-Gruppe wurde bereits in der Vergangenheit im Fachzentrum für Mikrofinanz („Microfinance Centre of Expertise“) diskutiert. Außerdem wurde eine spezielle Arbeitsgruppe eingerichtet, um die strategischen Orientierungen der EIB und des EIF im Mikrofinanzbereich zu dokumentieren. Der EIF ist daher bereit, zusammen mit der EIB weiter daran zu arbeiten, eine gemeinsame Mikrofinanzstrategie für die EIB-Gruppe festzulegen.

Der EIF teilt die Ansicht der Verfasser des Evaluierungsberichts, dass die Bewertung der sozialen Performance für die Mikrofinanzierungsaktivitäten des EIF von entscheidender Bedeutung ist. So hat der EIF bereits ein internes Projekt gestartet, um ein Ratinginstrument für die soziale Wirkung zu entwickeln. Dieses soll parallel zu dem im Rahmen der europäischen Mikrofinanzierungsinitiative Progress entwickelten Ratinginstrument für Mikrofinanzkontrahenten eingesetzt werden. Das Ratinginstrument für die soziale Wirkung soll bereitstehen, wenn die Instrumente mit unmittelbarem Geldfluss einsatzbereit sind, die im Rahmen des EU-Programms für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) vorgesehen sind. Dies ist für das zweite Halbjahr 2016 geplant. Die Erfahrung mit Progress MF hat gezeigt, dass die Berichterstattung über die soziale bzw. gesellschaftliche Reichweite sehr schwierig ist. Der EIF legt den Schwerpunkt seiner Berichterstattung vorrangig auf seine Investitionsaktivitäten mit Nichtbanken, die größtenteils Kleinstkunden betreuen, die entweder gar keinen oder nur sehr begrenzten Zugang zu den herkömmlichen Finanzierungskanälen haben. Auf diese Weise konnte der EIF bislang das Berichterstattungsproblem bis zu einem gewissen Grad verringern.

Zukünftig wird das EaSI die finanzielle und soziale Ausgrenzung nicht nur über die Vergabe von Mikrokrediten an Unternehmer, sondern auch über die Unterstützung sogenannter Sozialunternehmen bekämpfen. Dabei handelt es sich um Unternehmen, deren Hauptziel darin besteht, sozial nachhaltige Produkte und Dienstleistungen bereitzustellen. Viele Sozialunternehmen sind in der beruflichen Integration sozial schwacher Bevölkerungsgruppen tätig oder erbringen Dienstleistungen, die direkt oder indirekt benachteiligten Bevölkerungsgruppen wie jungen Menschen, Flüchtlingen und Asylsuchenden zugute kommen. Es ist daher womöglich sinnvoll, besondere Ziele für den EIF als Verwalter dieses Programms und folglich für die in diese Tätigkeit involvierten Mitarbeiter des EIF festzulegen, die über die herkömmlichen Ziele in Bezug auf die Volumina und den Hebeleffekt hinausgehen. Dadurch kann die soziale Performance dieser Tätigkeit besser gewährleistet werden.

Der Bericht kommt zu dem Ergebnis, dass die operativen Kostenspannen der Banken und Nichtbanken wegen ihrer unterschiedlichen Skaleneffekte stark voneinander abweichen. Nach Auffassung des EIF ist dies auch einer der Hauptgründe dafür, dass Banken und Nichtbanken unterschiedliche Zinsen für die Mikrokredite verlangen. Nichtbanken haben in der Regel keine andere Wahl, als die Kosten ihrer Finanzierungstätigkeit in vollem Umfang auf die Mikrokreditnehmer abzuwälzen. Der EIF verfolgt aufmerksam die Entwicklung eines stärker automatisierten und größeren Nichtbankenmarktes für die Weiterleitung und Vergabe von Darlehen an Mikrokreditnehmer. Dazu zählen auch elektronische Kreditplattformen. Mit der Zeit dürften einige dieser Plattformen wettbewerbsfähige operative Kostenspannen erreichen. Sofern es die Mandatsauflagen erlauben, unterstützt der EIF solche Plattformen mit Finanzierungsmitteln und/oder Kreditgarantien. Somit spielt der Europäische Investitionsfonds auch eine Katalysatorrolle, über die sich weitere Ressourcen für diese Plattformen mobilisieren lassen.

Der EIF erkennt an, dass bei der Bereitstellung technischer Hilfe für Mikrokreditnehmer in der Europäischen Union eine formellere Zusammenarbeit mit der EIB erforderlich ist. Nach der Übertragung von JASMINE vom EIF auf die EIB im Jahr 2014 (mittlerweile Teil der integrierten

Technische-Hilfe-Plattform TAP) und angesichts des voraussichtlichen Starts der Investitionen in den Kompetenzaufbau im Rahmen des EaSI-Programms im zweiten Halbjahr 2016 dürfte eine formelle Zusammenarbeit zu einer höheren Katalysatorwirkung der Technische-Hilfe-Aktivitäten der EIB sowie der begleitenden Investitionen des EIF in Nichtbanken führen.

Abschließend möchte das EIF-Management den Mitarbeitern der Evaluierungsabteilung für die hervorragende Zusammenarbeit und ihr hohes Engagement bei der Projektarbeit danken, wodurch dieser Bericht erst ermöglicht wurde.



Evaluierung der Operationen • Evaluierung der Operationen • Evaluierung der Operationen

Kontakte



Evaluierung der Operationen

 Evaluation@eib.org

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

Allgemeine Informationen:

Information Desk

 +352 4379-22000


 +352 4377-62000

 info@eib.org

Europäische Investitionsbank

98-100, boulevard Konrad Adenauer
L-2950 Luxembourg

 +352 4379-1

 +352 437704

www.eib.org