



Stellungnahme des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zum DEval-Bericht: „Strukturierte Fonds - Ein Finanzierungsansatz im Spannungsfeld zwischen finanzieller Nachhaltigkeit und entwicklungspolitischer Wirkung“

Vorbemerkung

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) begrüßt den vom Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) vorgelegten Bericht „Strukturierte Fonds - Ein Finanzierungsansatz im Spannungsfeld zwischen finanzieller Nachhaltigkeit und entwicklungspolitischer Wirkung“. Im Bericht analysiert das DEval die Rahmenbedingungen und Wirkungsweisen dieses Finanzierungsansatzes im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und zeigt Ausgestaltungsmöglichkeiten im Sinne einer Best Practice auf. Die Evaluierung war auf Vorschlag des BMZ in das rollierende Mehrjährige Evaluierungsprogramm des DEval aufgenommen worden.

Relevanz des Evaluierungsgegenstands

Um die globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals*, SDGs) in Entwicklungsländern zu erreichen, werden laut Schätzungen der Vereinten Nationen globale Investitionen in Höhe von bis zu 4,5 Billionen US-Dollar jährlich benötigt. Diese Summe übersteigt um ein vielfaches die jährlichen Ausgaben für Entwicklungshilfe.¹ Die Einbeziehung privater Akteure zur Mobilisierung zusätzlicher Entwicklungsfinanzierung ist daher entscheidend. Darüber hinaus sind private Akteure zentrale Triebkräfte der wirtschaftlichen Entwicklung und ihre Einbeziehung in Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik ist kritisch, um eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung zu erreichen. Neun von

zehn Jobs in Entwicklungsländern werden vom privaten Sektor bereitgestellt. Doch das Finanzierungsangebot für kleinste, kleine und mittelständische Unternehmen (KKMU) in vielen Entwicklungsländern ist unzureichend. Vor diesem Hintergrund ruft die Addis Abeba Action Agenda 2015 dazu auf, verstärkt innovative Finanzierungsmechanismen einzusetzen, um zusätzliche private Finanzmittel für eine nachhaltige Entwicklung zu mobilisieren.

Strukturierte Fonds gehören zu diesen innovativen Finanzierungsmechanismen. Ihre Nutzung im Rahmen der deutschen EZ ist seit 2005 deutlich gestiegen. Querschnittsziele, die das BMZ hiermit verfolgt, sind u.a. die Mobilisierung zusätzlicher Mittel für die Entwicklungsfinanzierung und die Privatsektor-Entwicklung. Bei diesem marktorientierten Finanzierungsansatz beteiligt sich die KfW treuhänderisch für das BMZ und in dessen Auftrag an Fonds. Weitere Merkmale Strukturierter Fonds sind, dass sowohl öffentliche als auch private Mittel in einen Fonds eingezahlt werden, der in entwicklungspolitisch förderungswürdige Sektoren investiert und dass die öffentlichen Mittel ein höheres Ausfall- und Ertragsrisiko tragen als die privaten Mittel. Letzteres dient als Anreiz, um private Mittel für Investitionen in einem für Entwicklungsländer typischen schwierigen Marktumfeld zu mobilisieren. In den vergangenen Jahren wurden Strukturierte Fonds in verschiedenen Kleinen Anfragen des Deutschen Bundestags thematisiert. In der internationalen Evaluierungsforschung sind sie ein unterrepräsentierter Evaluierungsgegenstand. Der Bericht des DEval ist die erste systematische Evaluierung dieses Finanzierungsansatzes für die deutsche EZ.

¹ Die Mitgliedsländer des Ausschusses für Entwicklungszusammenarbeit der OECD erbrachten 2019 152,8 Milliarden US-Dollar laut OECD.

Ergebnisse der Evaluierung

Die Evaluierung fußt auf der Untersuchung von zehn ausgewählten Fremdkapitalfonds in den Sektoren KKMU-Finanzierung, Erneuerbare Energien, Umwelt, Landwirtschaft, Bildung, Infrastruktur mit einem Gesamtvolumen von über drei Milliarden Euro, hiervon rund 700 Millionen Euro Bundesmittel und rund 400 Millionen Euro KfW-Eigenmittel. Vertiefende Analysen basieren auf vier Fonds im Bereich KKMU-Finanzierung. Die Evaluierung untersucht die Angemessenheit des Finanzierungsansatzes – mit Blick auf finanzielle Nachhaltigkeit und entwicklungspolitische Ausrichtung, den Umfang der Mobilisierung privater Mittel sowie die Wirkung auf Finanzintermediäre und Endkunden.

Folgende Ergebnisse sind für das BMZ von besonderem Interesse und werden deshalb hier hervorgehoben:

- **Finanzielle Nachhaltigkeit:** Der Großteil der untersuchten Fonds arbeitet innerhalb weniger Jahre nach Gründung kostendeckend, setzt die öffentlichen Mittel revolving ein und ist daher als finanziell nachhaltig einzustufen. Die Gesamtkostenquote der untersuchten Fonds liegt deutlich unter dem Industriedurchschnitt. Weiteres Verbesserungspotenzial besteht mit Blick auf die Gestaltung der Risiko-Ertragsstruktur.
- **Entwicklungspolitische Ausrichtung:** Strukturierte Fonds weisen eine hohe Übereinstimmung mit den strategischen Zielen des BMZ auf. Sie wirken additional zu anderen Ansätzen und tragen zum Aufbau stabiler und inklusiver Finanzsysteme bei. Aufgrund ihrer Struktur können sie auch in Krisenzeiten wie der derzeitigen Corona-Pandemie Kontinuität gewährleisten. Verbesserungspotenzial gibt es beim Nachhalten des Ziels der Erreichung von Endkunden und bei der gezielten Nutzung von Synergien mit länderbezogenen Privatsektor- und Finanzsystem-Entwicklungsmaßnahmen.
- **Mobilisierung:** Strukturierte Fonds sind ein geeigneter Ansatz, um zusätzliches Kapital für die Erreichung entwicklungspolitischer Ziele zur Verfügung zu stellen. Die betrachteten Fonds konnten bis 2018 Privatkapital im Verhältnis von 1:1 zu den eingesetzten

öffentlichen Mitteln mobilisieren. Es besteht ein nicht ausgeschöpftes Mobilisierungspotenzial, das durch Anpassungen der Risikostruktur und Akquise-Strategien erschlossen werden könnte.

- **Wirkung auf Finanzintermediäre und Endkunden:** Strukturierte Fonds tragen zu Stabilität und finanzieller Nachhaltigkeit der Finanzintermediäre und damit der Finanzsysteme bei, indem sie langfristige Finanzierung teils in Lokalwährung zur Verfügung stellen. Darüber hinaus erleichtern sie Endkunden den Zugang zu Kapital über die volumemäßige Erhöhung der Kredite, die sie bewirken und über Kapazitätsentwicklungsmaßnahmen, die von Strukturierten Fonds finanziert werden. Verbesserungen der Kreditkonditionen oder ein erleichterter Zugang für Gruppen, die zuvor keinen Zugang zu Finanzierung hatten, wurden bisher eher selten erzielt - hier besteht ein Verbesserungspotenzial.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das DEval kommt zu dem Schluss, dass Strukturierte Fonds grundsätzlich geeignet sind, den mit ihnen verbundenen Anspruch sowohl in finanzieller als auch in entwicklungspolitischer Hinsicht zu erfüllen. Der Bericht fasst die Potenziale und Herausforderungen Strukturierter Fonds zusammen und setzt ein Signal, diesen Ansatz zu verfeinern und weiterzuentwickeln. Was die Weiterentwicklung betrifft, eröffnet das DEval u.a. folgende Perspektiven:

- den Ansatz in stärkerem Maße auf weitere entwicklungspolitisch förderungswürdige Sektoren (z.B. Klima) auszuweiten, in welchen Strukturierte Fonds marktbildende Effekte haben können;
- die Produktpalette zu erweitern (z.B. verstärkt Eigenkapitalfonds zu fördern);
- und Fonds als stabilisierendes Instrument der Finanzierung in risikoreicheren Märkten auch in Krisenzeiten zu nutzen.

Das BMZ sieht sich durch die Ergebnisse des Berichts im Einsatz von Strukturierten Fonds in der EZ bestätigt und wird die aufgezeigten Verbesserungspotenziale, Empfehlungen und Perspektiven bei der

Weiterentwicklung des Ansatzes berücksichtigen, u.a. auch im Rahmen der Umsetzung des BMZ 2030 Konzeptes. Des Weiteren ist geplant, die Ergebnisse im Rahmen einer Strategie „Finanzielle Zusammenarbeit mit Regionen“ und einer operativen Handreichung weiter zu verankern.

Abschließend wird auf die Empfehlungen im Einzelnen eingegangen:

Zu Empfehlung 1 - Additionalität, effiziente Funktionsweise, finanzielle Nachhaltigkeit sicherstellen

Die Ergebnisse zeigen, dass diesbezüglich bereits Einiges erreicht wurde, woran weitere Verbesserungen anknüpfen können. Im Auftrag des BMZ und in Abstimmung mit den weiteren Anteilseignern beachtet die KfW Entwicklungsbank bereits jetzt schon entsprechende Parameter (z.B. Sicherstellung eines langfristig ausreichend hohen Finanzierungsvolumens, Herstellung eines diversifizierten Portfolios, Komplexitätsreduktion durch Verzicht auf Länderfenster auf der Passivseite). Diese werden fortlaufend überprüft und im Sinne einer bestmöglichen Zielerreichung angepasst.

Zu Empfehlung 2 - Langfristige Ausstiegsmöglichkeiten im Rahmen von Exit-Strategien definieren

Diese Empfehlung wurde bereits frühzeitig aufgegriffen, indem die KfW Entwicklungsbank zusätzliche Anforderungen an Vorhaben bezüglich Exit-Strategien erarbeitet hat. Neue Fonds werden gemäß diesen Anforderungen ausgestaltet. So werden für neu aufgesetzte Fonds bereits bei der Beauftragung gezielt Exit-Strategien verankert. Bei in der Vergangenheit aufgesetzten Fonds erfolgt der Anpassungsprozess graduell in Abstimmung mit den anderen Investoren.

Zu Empfehlung 3 - Effektiverer entwicklungs-politische Steuerung der Fonds gewährleisten

Die Effektivität der Steuerung des Portfolios mit Blick auf u.a. Zielerreichung und Wirtschaftlichkeit ist eine Priorität für das BMZ. Aktuell analysiert das BMZ mögliche Anpassungen im Steuerungsmodell von Strukturierten Fonds und verwandten Investitionsvehikeln und erarbeitet Vorschläge hierzu.

Zu Empfehlung 4 - Enthaltungsregeln für Mandats-träger bei Vorliegen von Interessenskonflikten umsetzen

Das BMZ legt höchsten Wert auf die regelbasierte Bearbeitung von Interessenkonflikten – gleiches gilt für die KfW Entwicklungsbank. Die finanzierten Gesellschaften verfügen in der Regel über adäquate Regelungen diesbezüglich. Mögliche Interessenkonflikte werden bisher u.a. durch ein entsprechendes Abstimmungsverhalten (z.B. Enthaltung) vermieden. Im Hinblick auf zukünftige Besetzungen von Mandatspositionen sollen besonders die von DEval genannten Empfehlungen weiterhin verstärkt Berücksichtigung finden.

Zu Empfehlungen 5 und 6 - Potenzial zur Mobilisierung privater Mittel besser ausschöpfen; klare Akquise-Strategie für private Investoren entwickeln

Das vom DEval beschriebene Spannungsfeld - zwischen den Zielen nachhaltiges Wirtschaften Strukturierter Fonds, Akquise zusätzlicher privater Mittel / Investoren sowie Marktconformität einerseits und den Zielen der Marktvertiefung und -verbreiterung durch die Ausweitung des Finanzierungsradius auf risikoreichere Finanzintermediäre und Endkunden, Sektoren und Themen andererseits - birgt Zielkonflikte bei der Ausgestaltung der Strukturierten Fonds.

Auch Akquise-Strategien für private Investierende, die durch die Fondsberater entwickelt und implementiert werden, bewegen sich im genannten Spannungsfeld. Das BMZ wird gemeinsam mit der KfW Entwicklungsbank analysieren, ob und welche Möglichkeiten bestehen, die aufgezeigten Potenziale zur Mobilisierung zusätzlicher privater Mittel auszuschöpfen und das Ambitionsniveau der entwicklungs-politischen Ziele bei der Auswahl von Finanzintermediären und Endkunden noch zu steigern, so wie in Empfehlungen 7 und 8 nahe gelegt. Im Einzelnen wird das Ambitionsniveau im Rahmen der jeweiligen Anlagestrategie festgelegt, wie sie bei Beauftragung durch das BMZ verankert wird.

Zu Empfehlungen 7 und 8 - Auswahl der Finanzintermediäre effektiver zu Erreichung der entwicklungs-politischen Wirkungen nutzen; Ausweitung zentraler Themenfelder mit der Kreditvergabe verknüpfen

Die Auswahl der Finanzintermediäre stellt bereits jetzt das zentrale Steuerungselement für die Sicherstellung nachhaltiger, positiver entwicklungspolitischer Wirkungen dar. Zu diesem Zweck wird bei Gründung der Fonds über die Festlegung der Förder- und Auswahlkriterien von Finanzintermediären in Abstimmung mit den anderen Anteilseignern entschieden. Begleitmaßnahmen leisten komplementär einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung bzw. Erweiterung der Zielgruppenerreichung. Zur Überprüfung der Zielgruppenerreichung werden zum Zeitpunkt der Gründung entsprechende Indikatoren festgelegt. Das BMZ wird gemeinsam mit der KfW Entwicklungsbank analysieren, welche Anpassungen im Bereich der Förder- und Auswahlkriterien und der Sektoren bzw. Zielgruppenerreichung vorgenommen werden können. Hierbei ist das oben genannte Spannungsverhältnis zu berücksichtigen.