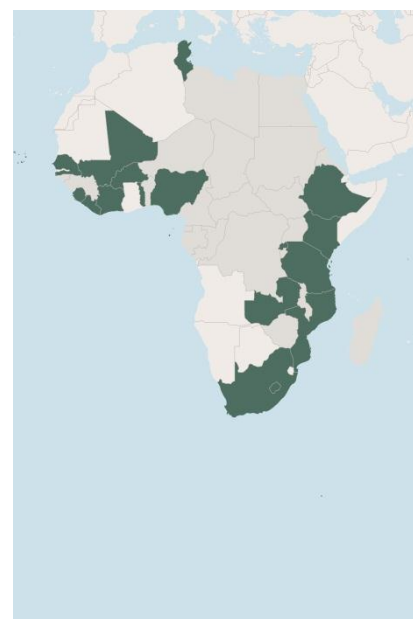


Ex-post-Evaluierung – Afrika

>>>

Sektor: Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung (CRS-Code 2501)
Vorhaben: Investment Climate Facility for Africa - 200765701 und 201036557
Träger des Vorhabens: Investment Climate Facility for Africa (ICF)



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2015

| | Plan | Ist |
|--------------------------------------|--------|--------|
| Investitionskosten (gesamt) Mio. USD | 550,00 | 145,00 |
| Eigenbeitrag Mio. EUR | 0,00 | 0,00 |
| Finanzierung Mio. USD | 550,00 | 145,00 |
| davon Privatsektor Mio. USD | 22,50 | 15,00 |
| davon BMZ-Mittel* Mio. EUR | 30,00 | 24,00 |

* Vorratsprüfung über 30 Mio. EUR, Zusage über 10 Mio. EUR unter 200765701 und über 14 Mio. EUR unter 201036557

Kurzbeschreibung: Die Investment Climate Facility for Africa (ICF) wurde 2007 als Stiftung nach britischem Recht mit Sitz in Tansania von mehreren Gebern und unter Beteiligung des Privatsektors gegründet. Mit einem auf 7 Jahre befristeten Interventionsrahmen wurden und werden kurz- bis mittelfristige öffentliche Investitionen zum Abbau von Investitions- und Handelshemmnissen in einer Vielzahl afrikanischer Länder unterstützt. Die Stiftung ist im Aufsichtsgremium mit hochrangigen Politikern, Wirtschaftsvertretern und Gebern besetzt und leistet unbürokratische, gezielte finanzielle Unterstützung in Afrika.

Bisher wurden 71 Projekte genehmigt und davon 43 Projekte abgeschlossen. In den Projekten wurde mit 21 Ländern direkt zusammengearbeitet, und unter Berücksichtigung der überregionalen Vorhaben wurden 35 Länder Subsahara Afrikas (inkl. Tunesiens) unterstützt. Über die FZ wurden insgesamt 24 Mio. EUR Zuschussmittel in die Stiftung eingezahlt.

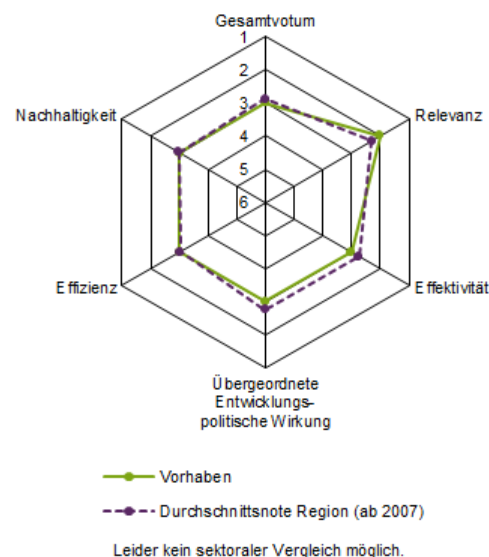
Zielsystem: Nationale und regionale Handels- und Investitionshemmnisse sollten substantiell reduziert werden (Projektziel). Durch die damit einhergehende Verbesserung des Investitionsklimas in den Interventionsländern der ICF sollten wirtschaftliche Aktivität und Beschäftigung zunehmen und indirekt zur Armutsreduzierung beitragen (Oberziel).

Zielgruppe: Erwerbsfähige Bevölkerung in Afrika, insbesondere potentielle und derzeitige Eigentümer und Beschäftigte von formellen und informellen Unternehmen, deren Wachstums- bzw. Beschäftigungschancen sich durch vorteilhafte Rahmenbedingungen verbessern.

Gesamtvotum: Note 3

Begründung: Während die Evaluierung auf Projektebene zu guten Ergebnisse gekommen ist, werden Einschränkungen hinsichtlich der Ergebnisse und Effizienz auf institutioneller Ebene gesehen.

Bemerkenswert: Innovativer und einzigartiger Ansatz zur schnellen Umsetzung überwiegend öffentlicher Gebermittel in kurz- und mittelfristige, beratungsintensive öffentliche Investitionsmaßnahmen unter Einbindung des Privatsektors über eine privatwirtschaftlich aufgebaute Institution. Eine Entscheidung muss fallen, ob die ICF aufgelöst wird und wie in diesem Fall die laufenden Projekte abgeschlossen werden; oder ob die ICF mit angemessenen Mitteln ausgestattet und in ihrer privatwirtschaftlichen Form ohne direkte Mitwirkung der Geber weitergeführt werden soll.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 3

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Die Investment Climate Facility for Africa (ICF) wurde im Rahmen des G8 Gipfels 2005 in Gleneagles vom britischen Premier Tony Blair initiiert. Die deutsche Unterstützung kam von politischer Seite im Jahr 2007 vor dem G8 Gipfel in Heiligendamm mit dem Motto "Wachstum und Verantwortung" sowie der Absichtserklärung "Hilfe für Afrika". Neben Deutschland und Großbritannien haben die Weltbank, die afrikanische Entwicklungsbank, Irland, Norwegen, die Niederlande und Südafrika die ICF ko-finanziert. Von Seiten des Privatsektors beteiligten sich acht multinationale Unternehmen mit rund 15 Mio. USD. Als die Prüfung von Seiten der KfW erfolgte, war die ICF durch DFID (Department for International Development der britischen Regierung) bereits strukturiert und im Aufbau.

Relevanz

Nachhaltige Entwicklung braucht wirtschaftliche Aktivität, die Beschäftigung und Einkommen, aber auch Staatseinnahmen generiert. Unternehmerisches Engagement wird in afrikanischen Ländern oft durch intransparente Rahmenbedingungen, hohe Kosten und enormen Zeitaufwand für formales Wirtschaften behindert. Im Doing Business Ranking der Weltbank, das die Rahmenbedingungen für Unternehmen in 189 Ländern untersucht, rangiert Subsahara Afrika mit einem Median von 146 in 2007 und 152 in 2015 auf den hinteren Plätzen im weltweiten Vergleich. Weniger als 5 % der globalen ausländischen Direktinvestitionen fließen nach Afrika. Der Kontinent beherbergt 31 der weltweit 48 "Least Developed Countries" und der Median des "Human Development Index" liegt bei 159 von 187 Ländern. Zentrale Herausforderung für die afrikanischen Länder sind die mangelnden Kapazitäten zur Umsetzung von Reformen sowie der teilweise mangelnde politische Wille, neben der oft vorherrschenden politischen Instabilität und Korruption.

Durch die Förderung von Vorhaben, die gezielt Handels- und Investitionshemmnisse in den teilnehmenden Ländern abbauen, sollten für privates Unternehmertum insbesondere Kosten und Zeit gespart und ein verlässlicher regulativer Rahmen geschaffen werden. An die damit einhergehende Verbesserung des Investitionsklimas wurde bei Prüfung die Erwartung von zunehmender wirtschaftlicher - auch grenzüberschreitender - Aktivität mit positiven Auswirkungen auf die Beschäftigung geknüpft (Projektziel) mit der Hoffnung, dadurch die Armut auf dem afrikanischen Kontinent zu verringern (Oberziel). Die Wirkungskette ist sehr lang und die Erwartungen an die Wirkungen einzelner Vorhaben in unterschiedlichen Ländern sehr hoch. Bessere Rahmenbedingungen müssen zunächst hinreichenden Anreiz für zunehmende wirtschaftliche Aktivität bieten unter Berücksichtigung möglicher in anderen Bereichen bestehender Defizite. Wenn die Unternehmen ihre Tätigkeiten ausweiten und neue Unternehmen in die Märkte eintreten, wird Wettbewerb geschaffen, das Angebot für die Konsumenten ausgeweitet und ab einem bestimmten Grad auch die Beschäftigung steigen. Zunächst werden aber die bessergestellten Teile der Bevölkerung als Konsumenten und mit höherem Bildungsniveau auch als Beschäftigte profitieren. Breitenwirksames Wachstum wird erst erreicht, wenn mit einer größeren Steuerbasis und steigenden Staatseinnahmen bei effizienten öffentlichen Dienstleistungen und einer geeigneten Ausgabenpolitik Investitionen in soziale Infrastruktur auch den benachteiligten Bevölkerungsgruppen zugutekommen (trickle-down). Aufgrund der Länge der Wirkungskette wird das Zielsystem wie folgt für die Evaluierung angepasst: Nationale und regionale Handels- und Investitionshemmnisse werden substantiell reduziert (Projektziel). Durch die damit einhergehende Verbesserung des Investitionsklimas in den Interventionsländern der ICF nehmen die wirtschaftliche Aktivität und Beschäftigung zu und tragen indirekt zur Armutsreduzierung bei (Oberziel).

Um das Investitionsklima in Afrika zu verbessern, wurde die ICF als schlanke, afrikanische Institution aufgebaut, die nach privatwirtschaftlichen Prinzipien schnell und gezielt mit Beratung und insbesondere Finanzierung die Umsetzung von kurz- bis mittelfristigen Projekten unterstützt, die die legalen, regulatorischen und verwaltungstechnischen Rahmenbedingungen für privates Wirtschaften in den Interventionsländern verbessern. Angestrebt wurde ein Mittelvolumen von 550 Mio. USD für einen Zeitraum von 7 Jahren. Die Führung der ICF wurde mit afrikanischen Managern aus dem Privatsektor besetzt und vom Board of Trustees (BoT) überwacht, das mit eminenten, überwiegend afrikanischen Persönlichkeiten besetzt war (insb. ehemalige Regierungsvertreter und Unternehmer). Abgesehen von der Steuerung, sollte das BoT

seine Kontakte und Erfahrungen in die Arbeit der ICF einfließen lassen. Die Finanziers (Geber und Unternehmen) waren in der Governance-Struktur über ein technisches Beratungskomitee (Technical Advisory Committee, später Contributor's Forum) eingebunden. Deutschland war zudem über ein Mitglied im BoT vertreten und entsandte von 2008-2011 einen Projektmanager an die ICF. Auf operativer Ebene war die Organisationsstruktur sehr schlank gehalten. Dieser Aufbau ermöglichte effiziente Prozesse von der Identifizierung bis zur Umsetzung der Projekte komplementär zur internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Die Beteiligung mehrerer, im afrikanischen Kontext relevanter Geber ermöglichte die Abstimmung der Investitionen.

Die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor sollte auf drei Ebenen erfolgen: erstens sollte Erfahrung durch Repräsentanz bedeutender Wirtschaftsvertreter im BoT einfließen, zweitens sollte der Privatsektor als Finanzier signifikante Mittel und über das technische Beratungskomitee sein Wissen einbringen und drittens sollte der Privatsektor in den Interventionsländern auf Projektebene mitwirken. Wenig analysiert wurde der direkte Mehrwert für den Privatsektor, sich an einer gesamtafrikanischen Initiative zu beteiligen.

Für die strategische Ausrichtung der Projekte erfolgte keine detaillierte Bedarfsanalyse in sektoraler Hinsicht oder mit Blick auf die Interventionsländer. Es wurden zu Beginn acht Interventionsbereiche festgelegt, die die Wahrnehmung von Risiken, die Entscheidungen hinsichtlich unternehmerischer Aktivitäten und deren Umsetzung beeinflussen und sich mit den Bereichen des Ease of Doing Business¹ der Weltbank weitestgehend decken: 1. Gewerbeanmeldung und Lizenzierung, 2. Steuer- und Zollpolitik, 3. Eigentumsrechte und Vertragsdurchsetzung, 4. Infrastruktur, 5. Zugang zu Finanzierung, 6. Korruptions- und Gewaltbekämpfung, 7. Wettbewerbspolitik, 8. Arbeitsmarkt. Die Interventionsländer sollten am African Peer Review Mechanism (APRM) im Rahmen der New Partnership for Africa's Development (NePAD) der Afrikanischen Union teilnehmen. Dieses freiwillige Verfahren der gegenseitigen qualitativen Beurteilung und Kontrolle der Regierungsführung afrikanischer Staaten bietet eine Grundlage zur Beurteilung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen und kann als Indikator für den Reformwillen der Länder herangezogen werden.

Die nachfrageorientierte Projektauswahl (auf Antrag potentieller Projektträger) sollte nach ca. 2 Jahren durch eine strategisch konzeptionelle Auswahl mit Analyse der größten Engpässe hinsichtlich des Investitionsklimas in den jeweiligen Ländern und im Ländervergleich ersetzt werden. Dieser Anspruch ist in Anbetracht der schlanken Struktur mit knappen personellen Ressourcen, des Zeitrahmens und des Ziels, schnell umsetzbare und kurzfristig wirksame Projekte zu fördern, als wenig realistisch einzustufen.

Insgesamt ist die privatwirtschaftliche Strukturierung der ICF mit schlankem Management und kurzen Entscheidungswegen als geeignet einzustufen, um komplementär zum langfristigen Engagement der internationalen Gebergemeinschaft kleinere, gezielte Maßnahmen zur Förderung des Investitionsklimas unter Einbeziehung der Kenntnisse und auch finanzieller Mittel des Privatsektors zu unterstützen. Schwierig sind kurze Projektlaufzeiten und die Befristung der ICF auf einen fixen Zeitraum (7 Jahre) mit Blick auf den benötigten Zeithorizont, um Reformen umzusetzen, die alte Strukturen und Muster aufbrechen.

Relevanz Teilnote: 2

Effektivität

Das für die Evaluierung angepasste Ziel der ICF ist es, nationale und regionale Handels- und Investitionshemmnisse substantiell reduziert zu haben. Für die Beurteilung der Effektivität wird die Erreichung der je Projekt formulierten Zielindikatoren (Key Performance Indicators) mit meist direkter Relevanz für die unternehmerischen Entscheidungen durch Kosten- und Zeitersparnisse herangezogen. Nahezu alle Projekte haben ihre Zielindikatoren erreicht oder sogar übertroffen, wobei es sich bei vielen um Ergebnisindikatoren handelt, welche aber unter Berücksichtigung der Größe und Zeiträume der Projekte als sinnvolle Proxies für den Abbau von Investitions- und Handelshemmnissen herangezogen werden können. Direkte Auswirkungen für den Privatsektor zeigen sich insbesondere im geringeren Aufwand bei bürokratischen Erfordernissen mit entsprechenden Kosten- und Zeitersparnissen, erhöhter Transparenz und geringerer Korruptionsanfälligkeit. Bis zum I. Quartal 2015 wurden insgesamt 71 Projekte genehmigt, wovon 43 Pro-

¹ Ease of doing business: Starting a business, Dealing with licenses, Employing workers, Registering property, Getting credit, Protecting Investors, Trading across borders, Enforcing contracts, Closing a business

jekte abgeschlossen und 28 noch in Durchführung sind. Für 8 Vorhaben wurde von der ICF bereits ein Impact Assessment durchgeführt. Mit den Projekten wurden insgesamt 21 Länder direkt gefördert (60 Projekte) und mit 11 regionalen Projekten noch weitere 14 Länder erreicht.

Die Kooperation hat sich auf kleinere Länder mit überwiegend hohem politischem Reformwillen in Ost- und Westafrika konzentriert, wobei Ruanda, Senegal Burkina Faso und Sierra Leone fast 50 % der ICF-Mittel für ihre Reformen gewinnen konnten. Die geförderten Länder haben allgemein (auch ohne ICF) überdurchschnittlich viele Reformen zur Verbesserung des Investitionsklimas getätigt. Die Forderung der ICF nach den "3 CCCs": Commitment (politischer Wille), Champion (Person, die Projekt vorantreibt) and Capacity (Kapazitäten zur Projektumsetzung) und die nachfrageorientierte Bedienung hat eine erfolgreiche Projektumsetzung und Wirkung ermöglicht, wobei schwache Länder trotz hohen Reformbedarfs weniger berücksichtigt wurden, ebenso wie große Länder, in denen sich eine kleine Institution wie die ICF hohen Eintrittsbarrieren gegenüber sieht. Durch die Fokussierung auf kleinere, reformwillige Länder konnte die ICF insbesondere auch den Know-how-Transfer zwischen den Ländern durch Übertragung von Konzepten, Knowledge-Sharing-Workshops sowie länder- und projektübergreifenden Trainingsmaßnahmen und die direkte Zusammenarbeit zwischen den Ländern fördern. Mit regionalen Vorhaben wurde neben der Verbesserung auch die Harmonisierung von regulatorischen Rahmenbedingungen erreicht.

Die geförderten öffentlichen Investitionen konzentrieren sich insbesondere in zwei Kernbereichen: Eigentumsrechte und Vertragsdurchsetzung (36 % der ICF-Investitionen) sowie Steuer- und Zollpolitik (32 %). Gewerbeanmeldung und Lizenzierung (16 %) sowie Infrastruktur (10 %) wurden noch gut bedient, auf die Bereiche Arbeitsmarkt, Wettbewerb sowie Korruption und Kriminalität entfielen keine Projekte. In der ICF fand aufgrund der zunehmenden Erfahrungen in diesen Bereichen eine Spezialisierung auf Automatisierungsprozesse und die Nutzung von IT (commercial court case systems, customs clearance systems, tax systems, one-stop-shops) statt, die mit der Reduzierung von Interaktionspunkten, Verfahrensschritten, Kosten und Zeitaufwand einhergingen. Damit haben die Projekte Wirkungen über den spezifischen Interventionsbereich hinaus entfaltet: Bürokratie wurde abgebaut und die Transparenz erhöht, womit Korruptionmöglichkeiten eingeschränkt wurden; mit günstigerer und schnellerer Gewerbeanmeldung und Lizenzierung wurde der Übergang vom informellen in den formellen Sektor erleichtert, was den Zugang zu Finanzierung für die Unternehmen verbessert, aber auch Beschäftigung mit Sozialversicherungsleistungen ausgeweitet und die Steuerbasis erhöht hat; effiziente Zollabwicklung erspart Kosten und Zeit für den Handel und erhöht somit die Wettbewerbsfähigkeit.

In vielen Fällen hat die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor auf Projektebene über Verbände und Kammern und deren Einbindung in Projektsteuerungskomitees stattgefunden. So konnten die Erfordernisse vieler, insb. auch kleiner und mittlerer Unternehmen erfolgreich eingebracht werden, während vice versa Akzeptanz und Bekanntheit der Vorhaben gefördert wurden. Bei 14 Projekten konnten auch Mittel des Privatsektors in Form von Ko-Finanzierungen auf Projektebene gewonnen werden.

Aus institutioneller Perspektive wurden die angestrebten Ziele und Erwartungen nicht zufriedenstellend erfüllt. Die finanzielle Ausstattung der ICF blieb mit insgesamt 145 Mio. USD weit hinter der Zielmarke von 550 Mio. USD. Das Engagement des Privatsektors mit nur gut 10 % der Finanzierung zeigt die Problematik des mangelnden direkten Mehrwerts für multinationale Unternehmen, sich über eine gesamtafrikanische Initiative für einzelne Vorhaben in überwiegend kleinen Ländern Afrikas einzubringen. Relevante Märkte liegen für sie in den großen Ländern, und ihre spezifischen Probleme waren nicht über die ICF zu lösen. Auch die Erwartung, dass die Trustees ihre regionalen und sektoralen Erfahrungen in der Akquise und Projektausgestaltung einbringen, wurde nicht erfüllt. Den Anforderungen an die Projektarbeit konnte die ICF aufgrund der sehr knappen Personalstruktur auf operativer Ebene oft nur schwer gerecht werden, was zusätzliche Consultingeinsätze nach sich zog (siehe auch Effizienz). Die Erwartung und Forderung der Finanziere, dass eine Umstellung von nachfrageorientierter zu strategisch konzeptioneller Projektauswahl stattfindet, wird für eine so kleine Institution als nicht tragbar erachtet und konnte auch nicht erfolgen.

Die abgeschlossenen Projekte haben größtenteils ihre Ziele erreicht und einen Betrag zur Erleichterung wirtschaftlichen Handelns geleistet. Die nachfrageorientierte Projektauswahl hat die effektive und effiziente Umsetzung erleichtert, konnte aber nicht dem strategisch-konzeptionellen Anspruch der Geber zur Bedienung der Länder und Sektoren mit den gravierendsten Problemen gerecht werden. Auf institutioneller Ebene wurden die Erwartungen nicht erfüllt, wobei ein stärkeres inhaltliches Engagement der Trustees

und des Privatsektors sowie höhere personelle Kapazitäten auf operativer Ebene die Effektivität noch hätten verbessern können.

Effektivität Teilnote: 3

Effizienz

Die Allokationseffizienz ist auf Projektebene vor dem Hintergrund der nachfrageorientierten Projektauswahl gut zu bewerten, da somit Projekte mit höherem Ownership in einem reformwilligen Umfeld gefördert wurden, die nachhaltige Wirkungen mit gegebenen Mitteln erzielen konnten. Damit wurden aber nicht unbedingt die Bereiche oder Länder bedient, wo die gravierendsten Probleme für unternehmerisches Handeln bestehen. Oft wurde auf begonnene Reformansätze aufgebaut und in vielen Fällen wurden Pilotvorhaben ausgeweitet. In den meisten Fällen engagierte sich die ICF in Projekten, die von anderen Gebern aufgrund von Größe (Mittelvolumen) und Ausrichtung (Technical Assistance und IT-Ausstattung) nicht bedient wurden bzw. worden wären. Wenn die ICF mit anderen Gebern in Projekten zusammenarbeitete, dann meist komplementär, um Voraussetzungen für größere Investitionen zu schaffen oder von diesen nicht bedienbare Teilaspekte zu bearbeiten. Nur in Ausnahmefällen füllte sie Finanzierungslücken in Vorhaben anderer Geber. Ebenso hat sich die ICF meist resistent gegen die individuellen Erwartungen von einzelnen Unternehmen zeigen können.

Die meisten Projekte konnten ohne gravierende Kostenüberschreitungen mit der notwendigen zeitlichen Flexibilität abgeschlossen werden. Das schnelle, effiziente und pragmatische Agieren der ICF orientiert an privatwirtschaftlichem Handeln hat sich als klarer Vorteil gegenüber anderen Gebern herausgestellt und wurde von den Partnern geschätzt. Von Projektidentifizierung bis zur Umsetzung benötigte die ICF meist weniger als ein Jahr. In der Umsetzung kam es häufiger zu Verzögerungen bei den Partnern, die einerseits auf eine ambitionierte Planung aufgrund der kurzfristigen Ausrichtung der ICF und andererseits auf externe Faktoren wie mangelnden politischen Willen oder politische Instabilität (z.B. Mali), Erschwernisse bei der Bereitstellung der Eigenbeiträge durch Budgetrestriktionen, mangelnde Kapazitäten für die Projektumsetzung oder höhere Gewalt (z.B. Ebola-Epidemie) sowie bürokratische Ausschreibungsprozesse zurückzuführen waren.

Mit den ICF-Beiträgen konnten auf Projektebene Mittel in Höhe von insgesamt ca. 131 Mio. USD (Eigenbeiträge der Regierungen 84 %, Privatsektor 11 %, andere Geber 4 %) mobilisiert werden, womit die ICF im Schnitt nur 47 % der Projektkosten finanziert hat. In 14 Fällen hat der Privatsektor auf Projektebene mitfinanziert.

Auf institutioneller Ebene stellt sich die Produktionseffizienz aufgrund hoher Kosten eher schlecht dar, wenn auch der Vergleich mit anderen Institutionen aufgrund unterschiedlicher Aufgaben und Ausrichtungen sowie abweichender Kalkulationsmethoden und lückenhafter Daten schwer ist. Die durchschnittlichen Verwaltungskosten bilateraler Geber im Verhältnis zur ODA wurden von William Easterly² mit grob 7 % berechnet und für multilaterale Geber mit durchschnittlich 12 %. Aus dieser Perspektive stellt sich die ICF mit 37 Mio. EUR zu 105 Mio. EUR³ (unter der Annahme, alle Restmittel würden in 2015 ausgezahlt werden) und 35 % als teuer dar, wobei bereits die Governancekosten (BoT Honorare und Meetings, Contributor's Meetings) mit 6,3 Mio. USD (2007-2015) 5 % der zugesagten Mittel bzw. 7 % der ausgezahlten Mittel ausmachen.

Das deutsche Zentralinstitut für soziale Fragen erachtet Werbe- und Verwaltungsausgaben (ohne projektspezifische Kosten) Spenden sammelnder Organisationen im Verhältnis zu den Gesamtausgaben⁴ bis maximal 30 % als vertretbar. Vor diesem Hintergrund sind die Verwaltungsausgaben der ICF (Gesamtkosten abzgl. Projektbegleitung und Projektpersonal) in Höhe von 20 Mio. USD mit 14 % der Gesamtmittel in Höhe von 145 Mio. USD als angemessen zu erachten. Weiter relativieren würden sich die Kosten bei Betrachtung im Verhältnis zum offenen Portfolio je Jahr mit durchschnittlich 8 %. Gegen einen solchen Vergleich mit den Verwaltungskosten Spenden sammelnder Organisationen lässt sich jedoch einwenden,

² William Easterly and Tobias Pfütze "Where Does the Money Go? Best and Worst Practices in Foreign Aid"

³ 117 Mio. USD Projektzusagen abzgl. 12,4 Mio. USD eingesparter Projektmittel bei Umsetzung.

⁴ Die Gesamtausgaben setzen sich zusammen aus Projektausgaben (Projektförderung, Projektbegleitung, Kampagnen-, Bildungs- und Aufklärungsarbeit) und den Werbe- und Verwaltungsausgaben (Werbung und allgemeine Öffentlichkeitsarbeit, Verwaltungsausgaben wie insb. Leitungs- und Aufsichtsgremien, Finanz- und Rechnungswesen, Personalverwaltung und Organisation)

dass die ICF für das Sammeln von Geldern zur Finanzierung ihrer Projekte keinen Aufwand betreiben musste; erst in der jüngeren Vergangenheit nimmt die Werbung bei potentiellen Finanziers um die Finanzierung einer zweiten Phase breiteren zeitlichen Raum ein. Vor diesem Hintergrund erscheinen die Verwaltungskosten wiederum in einem kritischeren Licht.

Durch die weitaus geringere Mittelausstattung der ICF mit 145 Mio. USD anstatt 550 Mio. USD ist der Fixkostenanteil für institutionelle Mindestanforderungen zur Rechenschaftslegung sowie für Monitoring und Berichterstattung an die Geber höher ausgefallen, als zu erwarten war. Dabei sind zudem die Kosten auf Seiten der Finanziers für Prüfung und Überwachung zu berücksichtigen.

Gegenüber der üppigen Besetzung des BoTs (10 Mitglieder) und des Managements (CEO und COO), ist die personelle Ausstattung auf operativer Ebene mit über die Jahre im Schnitt zwischen 4 und 5 Projektmitarbeitern, etwa gleich vielen Verwaltungsangestellten und durchgehend vakanten Stellen sehr gering. Die Projektarbeit konnte nicht in vollem Umfang vom Personal erbracht werden und Engpässe mussten durch Consultingeinsätze abgedeckt werden, womit wiederum der Verwaltungsaufwand stieg. Durch die Beschränkung der ICF auf zunächst 7 Jahre wurden in der zweiten Hälfte der Projektlaufzeit zunehmend Ressourcen zur Planung und für das Fundraising einer möglichen zweiten Phase beansprucht. Dies fiel mit der Ausweitung des in Durchführung befindlichen Projektportfolios zusammen. Dennoch fand keine Aufstockung des Projektpersonals statt, stattdessen wurde neben dem CEO 2011 noch ein Chief Operativ Officer (COO) eingesetzt, womit die Organisationsstruktur noch kopflastiger wurde. Die oft extreme Belastung des Projektpersonals führte zu einer hohen Fluktuation, trotz attraktiver Entlohnung.

Insgesamt bewegt sich die ICF im Spannungsfeld zwischen dem Ziel, als schlanke Organisation effizient zu agieren, und den minimalen Anforderungen und Kapazitäten, um dem Auftrag und den Erwartungen der Finanziers gerecht zu werden. Insbesondere die hohen Governancekosten sowie die Monitoring- und Steuerungsanforderungen der Geber relativieren den Vorteil der schnelleren Interventionsmöglichkeiten einer nach privatwirtschaftlichen Kriterien agierenden ICF gegenüber einer alternativen Abwicklung entsprechender Vorhaben direkt durch internationale Geber.

Die Effizienz **auf institutioneller Ebene** wird als nicht zufriedenstellend bewertet, zum einen wegen der kostenintensiven Governance-Struktur, die durch die weitaus geringere Mittelausstattung als ursprünglich geplant besonders ins Gewicht fällt. Zum anderen sind unklare und ineffiziente Monitoring- und Steuerungsansprüche der Finanziers anzumerken, die nicht immer mit der gewollt schlanken, am Privatsektor orientierten Arbeitsweise der ICF in Einklang stehen. Demgegenüber hat der unbürokratische und ergebnisorientierte Arbeitsstil der ICF **auf Projektebene** in den meisten Fällen zu einer effizienten Projektvorbereitung und -durchführung beigetragen und wurde von den Partnern sehr geschätzt, so dass die Effizienz insgesamt als noch zufriedenstellend beurteilt wird.

Effizienz Teilnote: 3

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Für die Evaluierung angepasstes Oberziel ist es, dass durch die Verbesserung des Investitionsklimas in den Interventionsländern der ICF die wirtschaftliche Aktivität und Beschäftigung zunehmen und indirekt zur Armutsreduzierung beitragen. Auch die nachfolgenden Indikatoren zur Beurteilung der Oberzielerreichung wurden entsprechend angepasst: Indikator (1) und (2) wurden bei Prüfung auf Programmzielebene verankert und werden für die Evaluierung gemäß der Zielformulierung hier berücksichtigt. Ergänzend wird zur Messung von wirtschaftlicher - auch grenzüberschreitender - Aktivität die Entwicklung der Importe und Exporte sowie des Bruttoinlandsproduktes der Länder betrachtet.

| Indikator | Status PP | | Ex-post-Evaluierung | |
|--|-----------------------|-----------------|-----------------------|-----------------|
| | Subsahara Afrika 2007 | ICF-Länder 2007 | Subsahara Afrika 2013 | ICF-Länder 2013 |
| (1) Wahrnehmung des politischen Risikos (FDIs) | | | | |
| FDI flow inward in Mio. USD | 650 | 942 | 951 | 1471 |

| | | | | |
|--|------------------------------|------------------------|------------------------------|------------------------|
| (Durchschnitt) | | | (+46 %) | (+56 %) |
| FDI stock inward in Mio. USD (Durchschnitt) | 6.349 | 11.194 | 10.359 (+63 %) | 16.602 (+48 %) |
| (2) Veränderung des Doing Business Rankings (Vergleich der Mediane) | Subsahara Afrika 2007 | ICF-Länder 2007 | Subsahara Afrika 2015 | ICF-Länder 2015 |
| | 145 | 132 | 151 | 132 |
| (3) Export/Import-Entwicklung | | | Subsahara Afrika | ICF-Länder |
| Durchschnittliches jährliches Exportwachstum 2007-2013 | | | 12 % | 15 % |
| Durchschnittliches jährliches Importwachstum 2007-2013 | | | 11 % | 13 % |
| (4) Wirtschaftswachstum (annual average real GDP growth rates 2005-2013) | | | Subsahara Afrika | ICF-Länder |
| | | | 4,92 | 5,48 |

Als Referenz wird hier Subsahara Afrika gewählt, da aus Nordafrika lediglich Tunesien Unterstützung der ICF erhalten hat. Tunesien wurde integriert, sowohl in die Zahlen zu SSA als auch zu den ICF-Länder

QUELLEN: (1), (3), (4) UNCTAD statistics, (2) www.DoingBusiness.org,

Allein die spezifischen Investitionen der ICF in für das Investitionsklima relevanten Bereichen in einzelnen Ländern Afrikas können die dargestellten Indikatoren nicht signifikant beeinflussen. Auch wenn sich die von der ICF unterstützten Länder überdurchschnittlich entwickelt haben, ist zur berücksichtigen, dass auch die weltwirtschaftlich schwierige Lage, insbesondere um 2009 die Entwicklung Afrikas beeinflusste. Im Kontext der vielfältigen Reformen der Länder zur Verbesserung des Investitionsklimas und über die strukturellen Wirkungen der Einzelvorhaben, ist aber ein Beitrag zur tendenziellen Verbesserung der Indikatoren ableitbar. Eine gewisse Verzerrung aufgrund der Zusammenarbeit mit reformwilligen Ländern ist dabei nicht auszuschließen, wobei wiederum nicht überwiegend mit den wirtschaftlich stärksten, rohstoff-exportierenden Ländern zusammengearbeitet wurde. Aufgrund dessen, dass viele Vorhaben erst kürzlich oder noch nicht abgeschlossen werden konnten und die Wirkungskette äußerst lang ist (vgl. Relevanz), haben sich die Wirkungen auf entwicklungspolitischer Ebene bisher nicht voll entfaltet.

Hinsichtlich des Rankings im Ease of Doing Business wird deutlich, dass sich die ICF-Länder bei Betrachtung des Medians zwar nicht verbessert haben, die Länder in SSA allgemein aber um beachtliche 6 Plätze abgerutscht sind. Generell dient der Ease of Doing Business eher dem Vergleich von Ländern zum gleichen Zeitpunkt als der Entwicklung einzelner Länder über die Jahre. Die umfangreichen Reformanstrengungen eines Teils der Länder zeigen sich offensichtlicher in der Anzahl der im Doing Business genannten Reformen. Ebenso führt ein besseres Ranking und die bessere Wahrnehmung des Investitionsklimas oft auch aufgrund anderer Faktoren (Binnenstaat) oder Mängeln in einzelnen Teilbereichen (mangelnde Rechtssicherheit trotz effizienter Prozesse in der Verwaltung, politische Instabilität) dazu, dass sich die makroökonomischen Indikatoren nicht verbessern. 10 der 21 direkten Interventionsländer der ICF waren ein oder mehrmals auch unter den 10 Top Reformern weltweit mit der größten Verbesserung in 3 oder mehr Bereichen des Doing Business Rankings.

Auf vielfältige Weise haben die Projekte oft weitreichende strukturelle Wirkungen erzielt. Interventionen in bestimmten Bereichen haben Auswirkungen auf andere für das Investitionsklima relevante Faktoren gehabt, insbesondere hinsichtlich der Korruptionsanfälligkeit durch gesteigerte Transparenz (s.a. Effektivität). Folgeprojekte haben im gleichen Land zur inhaltlichen Weiterentwicklung oder lokalen Verbreitung (Einführung von Systemen zunächst in der Hauptstadt mit späterem Roll-out landesweit) beigetragen. Andere wurden zu Benchmarks für andere Länder (One-Stop-Shops mit e-Gouvernement in Kapverden als Benchmark für andere Länder, u.a. Mozambique, Äquatorial Guinea, Sao Tome, Guinea-Bissau, Mali, Guinea, Burkina Faso). Über die direkte Kooperation zwischen den Ländern wurden erfolgreiche Projektkonzepte verbreitet (papierlose Import-/Exportabwicklung über ein quasistaatliches Privatunternehmen (GAINDE) im Senegal als Beispiel für Äthiopien und Burkina Faso). In wieder anderen Fällen wurde mit ICF-Interventionen die Basis für größere Vorhaben anderer Geber oder der Länder selbst geschaffen, wie im Falle der Kapverden, wo Weltbank, AfDB und UNIDO die Intervention thematisch ausbauen.

Für ein breitenwirksames Wachstum mit Relevanz für die Armutsreduktion müssen die erzielten Steigerungen bei den Staatseinnahmen auch mit effizienten öffentlichen Dienstleistungen und einer besseren Ausgabenpolitik einhergehen, wobei diese Aspekte nicht vom Investitionsklima bestimmt werden und Wirkungen erst mit einiger Verzögerung zu erwarten sind.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3

Nachhaltigkeit

Bei den meisten Vorhaben ist durch ihre Charakteristika - Reformen und Einführung neuer Prozesse unter Berücksichtigung des meist starken politischen Interesses - von einer nachhaltigen Verbesserung des Investitionsklimas im Teilbereich auszugehen. Es wurden Projekte in Ländern Afrikas unterstützt, die vergleichsweise viele Reformen zur Verbesserung des Investitionsklimas in den letzten Jahren getätigt haben, was einen anhaltenden Reformwillen bestätigt. Im Schnitt wurden in den auch von der ICF direkt geförderten Ländern 13 Reformen zur Verbesserung des Investitionsklimas in den letzten 8 Jahren (2008-2015) durchgeführt, die im Doing Business Report genannt sind.

Dennoch besteht bei einigen Projekten der Bedarf an Ergänzungsmaßnahmen, um die Erfolge nachhaltig zu sichern, da lediglich Teilabschnitte von Reformumsetzungen realisiert (z.B. GAINDE Senegal) oder Pilotvorhaben als eigene Projekte aufgesetzt wurden. In beiden Fällen wurde diesem Bedarf teilweise bereits durch aufeinander aufbauende Projekte mit ICF-Unterstützung entsprochen (OHADA I => OHADA II). Fraglich bleibt, inwieweit weiterer Unterstützungsbedarf bei einer möglichen Auflösung der ICF von anderer Seite erbracht wird.

Einige Projekte sind durch ihre Strukturierung sogar finanziell nachhaltig durch Einnahmen/Gebühren, andere hängen von Budgetzuweisungen ab. Aus Projektperspektive bestehen die größten Risiken hinsichtlich eines anhaltenden politischen Reformwillen sowie mangelnder Kapazitäten der Institutionen.

Auf institutioneller Ebene war ein langfristiges Agieren der ICF nicht explizites Ziel; sie wurde mit einem ersten Zeithorizont von 7 Jahren gegründet, wobei eine Weiterführung nicht explizit ausgeschlossen wurde. Nachdem das Engagement der Geber und des Privatsektors hinter den Erwartungen zurück blieb und die Fundraising-Aktivitäten für die Weiterführung der ICF noch nicht erfolgreich abgeschlossen werden konnten, kann zum heutigen Zeitpunkt keine Aussage über das Weiterbestehen der Institution erfolgen. Trotz Verlängerung um ein Jahr bis Ende 2015 konnte ein signifikanter Anteil der Projekte nicht abgeschlossen werden. Bei Weiterbestehen der ICF zur Restabwicklung werden die relativen Verwaltungskosten weiter steigen. Eine Exit-Strategie hätte zumindest bei den erkennbaren Fundraising-Schwierigkeiten frühzeitiger klar strukturiert werden müssen.

Nachhaltigkeit Teilnote: 3

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien **Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen** als auch zur abschließenden **Gesamtbewertung** der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

| | |
|----------------|--|
| Stufe 1 | sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis |
| Stufe 2 | gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel |
| Stufe 3 | zufriedenstellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse |
| Stufe 4 | nicht zufriedenstellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse |
| Stufe 5 | eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich |
| Stufe 6 | das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert |

Die Stufen 1–3 kennzeichnen eine positive bzw. erfolgreiche, die Stufen 4–6 eine nicht positive bzw. nicht erfolgreiche Bewertung.

Das Kriterium **Nachhaltigkeit** wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

Nachhaltigkeitsstufe 1 (sehr gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.

Nachhaltigkeitsstufe 2 (gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt deutlich positiv bleiben (Normalfall; „das was man erwarten kann“).

Nachhaltigkeitsstufe 3 (zufriedenstellende Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die Nachhaltigkeit eines Vorhabens bis zum Evaluierungszeitpunkt als nicht ausreichend eingeschätzt wird, sich aber mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv entwickeln und das Vorhaben damit eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

Nachhaltigkeitsstufe 4 (nicht ausreichende Nachhaltigkeit): Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete Nachhaltigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

Die **Gesamtbewertung** auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der fünf Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1–3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4–6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Vorhaben i. d. R. nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) **als auch** die Nachhaltigkeit mindestens als „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet werden.