

Aufbau einer Mikrofinanzbank / The First MicroFinanceBank - Afghanistan

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	2403000/ Finanzintermediäre des formellen Sektors	
BMZ-Projektnummer	2004 65 047 (Investition)	
Projektträger	The First Microfinance Bank Afghanistan	
Consultant	HORUS Development Finance	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2011 (Stichprobe 2011)	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	4. Quartal 2005 (I)	4. Quartal 2005 (I)
Durchführungszeitraum	39 Monate (I)	39 Monate (I)
Investitionskosten	k.A.	k.A.
Eigenbeitrag	k.A.	k.A.
Finanzierung, davon BMZ-HH-Mittel	3,5 Mio. EUR	3,5 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	AKFED/IFC	AKFED/IFC
Erfolgseinstufung	1	
• Relevanz	1	
• Effektivität	1	
• Effizienz	1	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	1	
• Nachhaltigkeit	2	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben diente zusammen mit der o.g. Treuhandbeteiligung und der Begleitmaßnahme der Gründung und dem Aufbau der First Microfinance Bank Afghanistan (FMFB-A), wobei der hier behandelte Zuschuss, der vom afghanischen Finanzministerium als Kredit an die FMFB-A weitergeleitet wurde, die Refinanzierung des Kreditgeschäfts der FMFB-A ermöglichen sollte. Projektziel war die Bereitstellung von Finanzdienstleistungen, insbesondere für private Kleinst- und Kleinunternehmen (Zielgruppe) aller Sektoren. Die FMFB-A wurde 2004 als volllizenzierte Geschäftsbank und geschlossene Aktiengesellschaft afghanischen Rechts mit Sitz in Kabul gegründet. Anteilseigner sind mit 51 % die Aga Khan Agency for Microfinance (AKAM), die KfW treuhänderisch für die Bundesregierung mit 32,3 % und die International Finance Corporation (IFC) mit 16,7 %.

Ziel des Vorhabens war die Bereitstellung von Finanzdienstleistungen, insbesondere für private Kleinst- und Kleinunternehmen (Zielgruppe) aller Sektoren (Projektziel). Dies sollte zur Schaffung von Beschäftigung und Einkommen und ein Beitrag zum Aufbau eines formellen Finanzsektors in Afghanistan (Oberziel) leisten. Als Indikatoren zur Messung der Oberzielerreichung wurde festgelegt, dass die FMFB-A nach fünf Jahren

als funktionierendes Finanzinstitut etabliert ist und dass eine zufrieden stellende Eigenkapitalrendite der geförderten Unternehmen erzielt wird. Indikatoren für das Erreichen des Projektziels waren: (i) das ausstehende Kreditportfolio beträgt nach 5 Jahren mind. 14 Mio. USD; (ii) die Anzahl der Kunden beträgt nach fünf Jahren mind. 20.000; (iii) der Anteil Ausfall gefährdeter Darlehen (Säumigkeit von Zins oder Tilgung > 90 Tage) beträgt höchstens 10 % des Darlehensbestandes; (iv) die Gewinnschwelle wird nach fünf Jahren erreicht.

Konzeption des Vorhabens / Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen

FMFB-A wurde 2003 von dem Aga Khan Fund for Economic Development (AKFED) gegründet und nahm im Mai 2004 ihre Geschäftstätigkeit auf. IFC und KfW (als Treuhänder für die Bundesregierung) brachten ihr Eigenkapital 2004 bzw. 2005 ein. Die Anteile der AKFED wurden in 2006 auf die AKAM übertragen. Das aktuelle haftende Eigenkapital beträgt rd. USD 6,5 Mio.

Das Vorhaben diente zusammen mit der o.g. Treuhandbeteiligung und der BM der Gründung und dem Aufbau der FMFB-A, wobei der hier behandelte Zuschuss, der vom afghanischen Finanzministerium als Kredit an die FMFB-A weitergeleitet wurde, die Refinanzierung des Kreditgeschäfts der FMFB-A ermöglichen sollte. Die Zinsspaltungsgegenwertmittel werden auf ein gesondertes Konto im Finanzministerium gebucht und sollen zur Förderung des Mikrofinanzsektors genutzt werden. Nach Ablauf der 5 Freijahre sind dieses Jahr die ersten Rückzahlungen fällig. Eine Entscheidung über die Verwendung der Mittel ist aber noch nicht getroffen worden.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Die bei PP intendierte Hauptwirkung des Vorhabens war die Schaffung des Zugangs zu formellen Finanzdienstleistungen des für die wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans immens wichtigen KKU Segments. Mittelbar sollten dadurch positive Einkommens- und Beschäftigungswirkungen erzielt und der Übergang der afghanischen Kriegswirtschaft in formelle Wirtschaftsstrukturen unterstützt werden. Die dargestellten Ergebnisse sind festzustellen, dass das Vorhaben die geplanten Wirkungen vollumfänglich entfalten konnte.

Folgende Risiken wurden bei Projektplanung identifiziert: Hohe Unsicherheit bzgl. politischer Stabilität, Sicherheit, rechtlicher Rahmenbedingungen sowie Inflations- und Währungsschwankungen. Die Risiken sind überwiegend eingetreten. Die Sicherheitslage hat sich gerade in den letzten 2-3 Jahren wieder verschlechtert und erschwert bzw. verhindert eine Expansion der FMFB-A in alle Provinzen und in den ländlichen Raum. Trotz dieser ungünstigen Rahmenbedingungen weist FMFB-A eine stabil positive Entwicklung auf. Dies spricht für die Qualität des Managements und der Aufsichtsorgane, aber auch für Arbeitsmotivation und –qualität der einzelnen Mitarbeiter, auch wenn diesbzgl. sicher noch nicht alle Verbesserungspotentiale ausgeschöpft sind.

Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens bewerten wir vor dem Hintergrund der aufgezeigten Fakten und Hintergründe wie folgt:

Relevanz: Ein Hauptengpass für die wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans war die Nicht-Existenz eines formellen Bankensektors bei PP und dem daraus resultierenden Kernproblem, dass es dem Privatsektor, und hier v.a. den KKUs und KMUs nicht möglich war, Kredite für Investitionen, die Einkommen und Beschäftigung generieren, zu erhalten. Der mangelnde Zugang zu formellen Finanzdienstleistungen für private Unternehmen ist auch aktuell, zumindest in rd. der Hälfte der Provinzen und im ländlichen Raum, noch ein zentrales Entwicklungs- und Wachstumshemmnis. Daher hat die unterstellte Wirkungskette (Unterstützung von privaten Unternehmen durch die Bereitstellung von Basisfinanzdienstleistungen führt zu mehr Investitionen, höherer Produktion,

mehr Arbeitsplätzen und zusätzlichem Einkommen) unverändert Bestand. Aufgrund der Nicht-Existenz des Bankensektors bei PP war die Gründung einer Bank und die Schaffung des Zugangs zu Refinanzierungsmöglichkeiten für sie, von höchster Relevanz und aufgrund ihrer Marktdurchdringung ist FMFB-A heute als systemrelevant für den Mikrofinanzsektor einzustufen. Die Zielsetzung des Vorhabens entsprach den entwicklungspolitischen Zielen und Richtlinien des BMZ, den Zielen der anderen Anteilseigner der FMFB-A und den Strategien der afghanischen Regierung. Die Koordinierung der Geber in der FMFB-A läuft gut. Insgesamt wird die Relevanz des Vorhabens als sehr gut bewertet (Teilnote 1).

Effektivität: Die Indikatoren zur Messung der Projektzielerreichung wurden richtig gewählt und bei PP angemessen, und vor dem Hintergrund der Ausgangslage, ambitioniert formuliert. Alle Indikatoren werden seit mehreren Jahren deutlich erfüllt und übertroffen, obwohl die bei PP angenommenen Risiken fast vollständig zum Tragen kamen. Insgesamt wird die Effektivität des Vorhabens als sehr gut eingestuft (Teilnote 1).

Effizienz: Die Kennziffern der Bank sind seit Jahren in Hinblick auf Abschreibungsquote, Portfolio at Risk Quote, Eigenkapitalverzinsung, Marktdurchdringung sowohl bei Krediten wie bei Sparanlagen im Vergleich zu allen anderen MFIs hervorragend. Verbesserungspotential besteht sicherlich noch in Hinblick auf zu realisierende Produktivitätssteigerungen (mehr Kredite pro Mitarbeiter) und die damit einhergehende Senkung des Aufwands pro Kredit. Dies wird jedoch erst dann realisierbar sein, wenn sich die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessert haben und die Sicherheitslage v.a. eine Expansion in andere Provinzen und ländliche Gebiete erlaubt. Bei einem Anteil von rd. 92% Mikrokredite am Gesamtportfolio sowie niedrigem PaR ist die Allokationseffizienz als sehr gut zu bewerten. Vor dem Hintergrund der sehr schwierigen Rahmenbedingungen wird die Effizienz des Vorhabens als sehr gut bewertet (Teilnote 1).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Die Indikatoren zur Messung der Oberzielerreichung können als erreicht angesehen werden. Die FMFB-A ist als funktionierendes Finanzinstitut etabliert. Da sie als einzige volllizenzierte Bank sowohl das Marktsegment Mikrofinanz, als auch KKV bzw. KMU Sektor bedient, bietet sie ihren Kunden die Möglichkeit ein Unternehmenswachstum langfristig zu begleiten, vom Ein-Mann Unternehmen zum Kleinunternehmen mit mehreren Beschäftigten. Zur Erreichung des Indikators „Zufrieden stellende Eigenkapitalrendite der geförderten Unternehmen“ liegen keine Daten vor, die eine Berechnung der Eigenkapitalrendite der kreditnehmenden Unternehmen ermöglichen würden. Die sehr gute Portfolioqualität der Bank legt jedoch die Vermutung nahe, dass dieser Indikator erfüllt ist. Die Wirkung des Gesamtvorhabens (Treuhandbeteiligung, Kreditlinie und Begleitmaßnahme) bzgl. der Schaffung von Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeit ist deutlicher ausgefallen, als bei PP geschätzt. Angesichts einer Arbeitslosenquote von geschätzt 35%, wirkt jeder Arbeitsplatz, der geschaffen wird, politisch stabilisierend, Frieden fördernd und Armut mindernd. Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen werden in ihrer Gesamtheit als sehr gut bewertet (Teilnote 1).

Nachhaltigkeit: Die schwierigen Rahmenbedingungen und die sich verschlechternde Sicherheitslage stellen auch in Zukunft Risiken für das Fortbestehen der Bank dar, die von ihr nicht beeinflussbar sein werden. In wirtschaftlicher Hinsicht hat sich die Nachhaltigkeitsperspektive einerseits verbessert. So sind, zumindest solange sich die Rahmenbedingungen nicht weiter verschlechtern, die Refinanzierungsmöglichkeiten, auch in Lokalwährung, für die FMFB-A mit hoher Wahrscheinlichkeit über die MISFA gegeben. Hinzu kommt, dass die Innenfinanzierung aus Kundeneinlagen mittlerweile die bedeutendste Refinanzierungsquelle ist. Andererseits kann sich die gesetzliche Anforderung an die Verdoppelung des Eigenkapitals bis Mitte 2012 als existenzbedrohlich für die FMFB-A erweisen, da bislang keine Strategie ersichtlich ist, wie sie die Anforderung begegnen wird. Die guten finanziellen Kennzahlen der Bank unterstreichen ihre

positive Entwicklung über die letzten Jahre. Unter Berücksichtigung der zeitweise hohen Inflation sind die Ergebnisse jedoch vorsichtig zu interpretieren. Auf Grund der Tatsache, dass die künftige wirtschaftliche Entwicklung und makroökonomische Stabilität Afghanistans schwierig einzuschätzen ist, erscheinen die Kreditzinsen, unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Laufzeiten und Kreditbeträge, vergleichsweise niedrig und machen die Bank anfällig für Inflationsschwankungen. Eine Einschätzung des tatsächlichen Risikos für die Bank ist bei dem bestehenden Maß an Unsicherheit schwierig, jedoch hat FMFB-A in der Vergangenheit bewiesen, dass sie sich auch unter schwierigsten Bedingungen zum Branchenprimus entwickeln konnte. FMFB-A erhielt im Juli 2008 von Microfinanza das Rating BBB- bekommen, was in Hinblick auf das schwierige Umfeld ein gutes Rating ist. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Bank auch weiterhin in der Lage sein wird, die Nachfrage nach ihren Produkten zu bedienen, auch wenn ein nicht unerhebliches Risiko bestehen bleibt. Insgesamt wird die Nachhaltigkeit des Vorhabens trotz der Risiken noch als gut eingestuft (Teilnote 2).

Unter Abwägung der einzelnen genannten Evaluierungskriterien und unter Berücksichtigung des vor allem hinsichtlich des Sicherheitsrisikos vorgenommenen Abschlags bei der Nachhaltigkeitsbewertung wird das Vorhaben in der Gesamtbewertung als sehr gut eingestuft (Gesamtbewertung: Erfolgsstufe 1).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

In dem Kontext eines Post-Konflikt-Landes mit einem nicht existenten formellen Bankensektor stellt die Neugründung einer Bank mit einer internationalen Eigentümerstruktur, die sich besonders auf die Kreditvergabe an private Unternehmen konzentriert, eine geeignete Maßnahme dar, um die Entwicklung des Banken- und Unternehmenssektors und damit die Schaffung von Einkommen und Beschäftigung zu unterstützen und somit zur Stabilisierung des Landes beizutragen.

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	zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufrieden stellendes 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 (zufrieden stellende 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 „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden.