

- Bosnien und Herzegowina:**
- (1) Unterstützung beim Aufbau einer Einlagensicherungsagentur in der Föderation Bosnien und Herzegowina
 - (2) Unterstützung beim Aufbau einer gesamtstaatlichen Einlagensicherungsagentur in Bosnien und Herzegowina

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	24030 / Finanzinstitutionen des öffentlichen Sektors	
BMZ-Projektnummern	1) 2000 40 691 2) 2002 66 411	
Projektträger	Einlagensicherungsagentur Bosnien und Herzegowina	
Consultant	./.	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2007	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	1) 1. Quartal 2001 2) 1. Quartal 2003	3. Quartal 2001 3. Quartal 2003
Durchführungszeitraum	1) 1. Quartal 2001 2) 1. Quartal 2003	3. Quartal 2001 3. Quartal 2003
Investitionskosten	1) – 2) 15,34 Mio. EUR	1) 12,0 Mio. EUR 2) 22,64 Mio. EUR
Eigenbeitrag	1) 1,78 Mio. EUR	1) 1,78 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	1) 5,11 Mio. EUR 2) 2,56 Mio. EUR	1) 5,11 Mio. EUR 2) 2,56 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	USAID, Weltbank, GTZ, US-Treasury	USAID, Weltbank, GTZ, US-Treasury
Erfolgseinstufung (beide Vorhaben)	2	
• Signifikanz/Relevanz	2	
• Effektivität	2	
• Effizienz	2	
• Übergeordnete entwicklungs politische Wirkungen	2	
• Nachhaltigkeit	2	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Im Rahmen der Vorhaben „Unterstützung beim Aufbau einer Einlagensicherungsagentur in der Föderation Bosnien und Herzegowina“ und „Unterstützung beim Aufbau einer gesamtstaatlichen Einlagensicherungsagentur in Bosnien und Herzegowina“ wurde die Anfangskapitalisierung in Höhe von 7,67 Mio. EUR zum Aufbau der beiden Einlagensicherungsagenturen bereitgestellt.

Zunächst wurde der Aufbau der Einlagensicherungsagentur in der Föderation Bosnien Herzegowina (FESA) mit 5,11 Mio. EUR unterstützt. Die FESA wurde im Oktober 2002 aufgelöst. Fondseinlagen und Personal gingen auf die neu gegründete gesamtstaatliche

Einlagensicherungsagentur für Bosnien und Herzegowina und die Republik Srpska (ESA) über. Der Aufbau dieser neuen Agentur, die sowohl für die bosniakisch-kroatische Förderung (BiH) als auch für die Republik Srpska (RS) zuständig ist, wurde mit 2,56 Mio. EUR aus Mitteln der deutschen FZ unterstützt. Beide Vorhaben wurden in Kooperation mit GTZ, USAID, US-Treasury und Weltbank durchgeführt. Alle Institutionen beteiligten sich zu gleichen Teilen an der Anfangskapitalisierung der beiden Fonds in einer Gesamthöhe von 7,67 Mio. EUR. Zusätzlich unterstützte USAID die FESA mit Mitteln in Höhe von 0,5 Mio. EUR zur Deckung der operativen Kosten. Die GTZ entsandte im Rahmen der technischen Unterstützung zwei Langzeitexperten in die FESA. Die Gesamtkosten beider Vorhaben beliefen sich auf 34,6 Mio. EUR.

Projektziel für beide Vorhaben war die Schaffung eines funktionsfähigen und bei den Banken sowie in der Öffentlichkeit nachhaltig verankerten Einlagensicherungssystems zur verstärkten Mobilisierung lokaler Ressourcen und zur Stabilisierung des Bankensektors. Oberziel war es, einen Beitrag zur Entwicklung eines funktionierenden Finanzsystems als wichtiges Element der weiteren Entwicklung der Volkswirtschaft zu leisten. Indikatoren für die Projektzielerreichung waren die Beteiligung der Banken an der Einlagensicherungsagentur, die durchschnittliche Steigerung der Spareinlagen der beteiligten Banken, die tatsächliche Versicherung der unter den Versicherungsschutz fallenden Einlagen und die Vermeidung von Versicherungsfällen.

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

Die ESA arbeitet sehr eng mit den beiden Bankenaufsichten in Bosnien-Herzegowina und der Republik Srpska zusammen. So führt die ESA z.B. gemeinsame Bankprüfungen mit den Bankenaufsichten durch. Gegenüber der Zentralbank hat die ESA eine Auskunftspflicht über ihre Mitgliedsbanken. Die ESA überwacht das Risiko- und Krisenmanagement ihrer Mitgliedsbanken. In diesem Zusammenhang erhält sie monatlich alle relevanten Daten zu deren Einlagen. Mit diesen Daten kann sie im Falle einer Insolvenz zeitnah reagieren. Auf der Grundlage der eingereichten Daten berechnet die ESA die von den Mitgliedsbanken jeweils zum Quartalsende zu leistenden Versicherungsprämien. Diese betragen derzeit 0,3 % p. a. der Summe aller Depositen, einschließlich darauf anzurechnender Zinsen.

Die Jahresabschlüsse der ESA werden auf der Basis internationaler Rechnungslegungsstandards erstellt und von einem internationalen Wirtschaftsprüfer testiert. Das Bilanzvolumen ist seit Gründung der ESA von 18,7 Mio. EUR (2002) auf 43,9 Mio. EUR (2006) gestiegen. Das Anfangskapital der externen Geber und die der ESA aus den Versicherungsprämien zufließenden Mittel sind in einem Fonds angelegt. Das Fondsmanagement wurde im Oktober 2002 nach internationaler Ausschreibung auf die Deutsche Asset Management International GmbH (DAM), ein Tochterunternehmen der Deutschen Bank, übertragen. Das Fondsvolumen nahm von 16,4 Mio. EUR (2002) auf 42 Mio. EUR (2006) zu. Die Zinseinnahmen aus dem Fonds reichten bisher aus, die laufenden Kosten der ESA decken. Der Gewinn nach Steuern ist von 0,1 Mio. EUR (2002) auf 0,15 Mio. EUR (2005) leicht gestiegen.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Aufgrund der Einbettung der Vorhaben in ein armutsorientiertes Umfeld ordnen wir die Vorhaben der Armutsbekämpfung auf der Makro- und Sektorebene zu. Das Vorhaben hatte Potential zur Gendergleichberechtigung beizutragen, da Frauen und Männer gleichermaßen die Möglichkeit haben, Depositenangebote der an der ESA beteiligten Banken wahrzunehmen. Die Vorhaben waren nicht auf Umwelt- und Ressourcenschutz ausgerichtet. Mit der Gründung einer gesamtstaatlichen Agentur haben letztendlich beide Vorhaben einen Beitrag zum „Nation

Building“ geleistet. In einer zusammenfassenden Bewertung schätzen wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit der Vorhaben wie folgt ein:

Relevanz: Die Vorhaben haben dazu beitragen, einem Kernproblem des Finanzsektors, das mangelnde Vertrauen der Bevölkerung in den Finanzsektor, entgegenzuwirken. Einlagensicherungsfonds sind ein zentrales Element für einen leistungsfähigen Finanzsektor, dessen Ausgestaltung als wichtiges Element zur wirtschaftlichen Entwicklung der Volkswirtschaft eine der Prioritäten des Partnerlandes war und ist. Die Vorhaben standen im Einklang mit den aktuellen entwicklungspolitischen Zielsetzungen und Prioritäten der Bundesregierung für den Finanzsektor (Sektorkonzept Finanzsystementwicklung) und in Bezug auf die Ziele der Armutsminderung (MDG) sowie den entwicklungspolitischen Zielsetzungen von Bosnien und Herzegowina. Ein weiterer Aspekt ist die gute Kohärenz in der Zusammenarbeit aller beteiligten Institutionen. Aufgrund dieser positiven Effekte für das Partnerland bewerten wir insgesamt die Relevanz der Vorhaben als gut (**Teilbewertung: Stufe 2**).

Effektivität: Bei der FESA sind alle Projektzielindikatoren erreicht worden. Die Anzahl der beteiligten Banken war in 2004 mit 21 Instituten deutlich höher als gefordert (>7); die Steigerung der Spareinlagen in Zeitraum 2001/2002 lag mit 94 % ebenfalls deutlich über dem Anspruchsniveau von 7 % pro Jahr (im Jahr 2002 ging der FESA in den ESA über). Bis 2004 ist kein Versicherungsfall eingetreten. Demgegenüber sind bei der ESA nicht alle Indikatoren erreicht worden. Ende 2003 waren nur 21 von 34 Banken am Einlagensicherungsfonds beteiligt, 13 weniger als gefordert. Ausschlaggebend war der noch nicht abgeschlossene Privatisierungsprozess. Da nur Banken in den Einlagensicherungsfonds aufgenommen werden, die mindestens zu 90 % in privatem Besitz sind, konnten die staatlichen Banken nicht in die ESA aufgenommen werden. Darüber hinaus wurden Banken mit schwacher Performance, die unter Bankenaufsicht gestellt sind, nicht in die ESA aufgenommen. Ebenfalls nur teilweise erreicht ist die Versicherung von mindestens 25 % der grundsätzlich versicherungsfähigen Einlagen. Das Anspruchsniveau ist mit 22,4 % allerdings nur knapp verfehlt worden. Demgegenüber sind die anderen Zielindikatoren erreicht bzw. übererfüllt worden. Die durchschnittliche Steigerung der Spareinlagen lag im Zeitraum 2001-2004 bei 40 % (angestrebt waren 10 %). Ein fluchtartiger Abzug von Einlagen aufgrund des Konkurses einer Bank kam bisher nicht vor. Insgesamt beurteilen wir die Effektivität beider Vorhabens als gut (**Teilbewertung: Stufe 2**).

Effizienz: Die finanzielle Situation der ESA ist als positiv zu bewerten. Seit der Anfangskapitalisierung von KfW und USAID von 15,34 Mio. EUR hat sich das Fondsvolumen durch Mitglieds- und Versicherungsbeiträge auf 42 Mio. EUR (Stand: 09/2006) erhöht. Dem stehen versicherungsfähige Einlagen von umgerechnet 2,9 Mrd. EUR gegenüber. Die Nettoverzinsung des Fondsvermögens lag im Zeitraum 2003-2006 in einer Größenordnung von durchschnittlich 2,5 %. Die Zinseinnahmen reichten bisher jedoch noch aus, die laufenden Kosten der ESA zu decken. Der Überschuss der ESA nach Steuern ist von 0,1 Mio. EUR in 2002 geringfügig auf 0,15 Mio. EUR in 2005 gestiegen. Insgesamt kommen wir zu einer guten Beurteilung der Effizienz der Vorhaben (**Teilbewertung: Stufe 2**).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Oberziel war es, einen Beitrag zur Entwicklung eines funktionierenden Finanzsystems als wichtiges Element zur weiteren Entwicklung der Volkswirtschaft in Bosnien und Herzegowina zu leisten. Dieses Oberziel kann als erreicht angesehen werden, da sich der Grad der Finanzintermediation, gemessen am Verhältnis von Gesamtaktiva zum BIP, von 41 % (2001) auf rund 80 % (Ende 2005) verdoppelt hat. Dies kann auch als deutliches Anzeichen dafür gewertet werden, dass das Vertrauen in den Bankensektor zugenommen hat. Durch die von der ESA durchgeführten Kontrollen der Banken und der engen Zusammenarbeit mit den Bankenaufsichten hat sich das System der Bankenaufsicht insgesamt verbessert. Darüber hinaus ist die politische Dimension positiv hervorzuheben: die ESA ist nach

der Zentralbank die erste Agentur auf gesamtstaatlicher Ebene im Finanzsektor, was im politisch schwierigen Umfeld in Bosnien und Herzegowina herausragend ist und in der Nachkriegssituation in BiH zur Friedensentwicklung sowie zur politischen Stabilität des Landes beigetragen hat. Darüber hinaus ist die ESA die erste Einlagensicherungsagentur in der Region, sie hat somit auch Modellcharakter für andere Länder. Ohne die Durchführung der Vorhaben wäre die ESA nicht bereits im Jahr 2001 gegründet worden und hätte somit insbesondere in der Nachkriegssituation keinen rechtzeitigen Beitrag zur Schaffung von vertrauensbildenden Maßnahmen im Finanzsektor leisten können. Insgesamt stufen wir die übergeordnete entwicklungspolitische Wirkung als gut ein (**Teilbewertung: Stufe 2**).

Nachhaltigkeit: Die ESA wird langfristig in der Lage sein ohne Unterstützung die positiven Nettowirkungen der Entwicklungsmaßnahmen zu erhalten. Aufgrund der finanziellen Stabilität des Einlagensicherungsfonds wird keine weitere Kapitalisierung der Geber notwendig sein. Wir gehen davon aus, dass die Projektziele auch in Zukunft erreicht werden. Die bisherige solide finanzielle Entwicklung der ESA und die relevanten Rahmenbedingungen lassen erwarten, dass die Oberziele auch in Zukunft erreicht werden. Das Umfeld der Entwicklungsmaßnahme ist hinsichtlich des Finanz- und Bankensektors stabil. Spezielle Risiken für die Effizienz können sich aus der zu schnellen Anpassung der Deckungssumme an die EU-Normen ergeben. Darüber hinaus könnte mit Beendigung der Mitgliedschaft der KfW und der USAID im Aufsichtsrat die politische Einflussnahme auf die ESA zunehmen und eine Gefahr für die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit der Agentur bestehen. Wir beurteilen die Nachhaltigkeit der Vorhaben als gut (**Teilbewertung: Stufe 2**).

In einer zusammenfassenden Bewertung der vorstehenden Wirkungen und Risiken kommen wir auf der Basis der von uns zu untersuchenden Prüfungspunkte zu einem insgesamt guten Ergebnis der Vorhaben (**Gesamtbewertung: Erfolgsstufe 2**).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Grundsätzlich sind Einlagensicherungsfonds ein wichtiger Baustein für die dynamische Finanzsektorentwicklung, da sie insbesondere einen wesentlichen Beitrag zum Schutz unerfahrener Kleinsparer und zur Stabilisierung des Bankensystems leisten. Das erhöhte Vertrauen von Kleinsparern führt zu einer Erhöhung der Sparquote und einer Verbreiterung der Refinanzierungsbasis der Banken durch Mobilisierung bisher nicht im Bankensystem investierter privater Ersparnisse. Wichtige Faktoren für den Aufbau eines Einlagensicherungsfonds sind eine politische Unabhängigkeit, eine transparente und detaillierte Gesetzesgrundlage, finanzielle Nachhaltigkeit und eine aktive Öffentlichkeitsarbeit, um *public awareness* bei Sparern und Banken zu erzielen. In politisch instabilen Ländern ist die Mitgliedschaft im Aufsichtsgremium von Seiten der Geber ein wichtiger Beitrag für die Unabhängigkeit der Einlagensicherungsgesellschaften.

Einlagensicherungsgesetze sollten Rechte und Pflichten sowie Aufbau- und Ablauforganisation eines Einlagensicherungsfonds klar definieren. Die Einlagensicherung sollte jederzeit ein Zutrittsrecht zu den Banken haben. Dieses Befugnis dient zum einen zur Überwachung der Banken und zum anderen zur zügigen Abwicklung der Einlegerentschädigung. Der Umfang des Mandats der Einlagensicherung sollte dem Entwicklungsstand des Landes entsprechen.

Für die finanzielle Nachhaltigkeit der Einlagensicherung stellen die Beiträge der Banken die wichtigste Finanzierungsquelle dar. Die Bemessungsgrundlage für die Beiträge sowie die Beitragssätze müssen klar definiert werden. Das Berechnungsschema sollte fair und transparent sein. Das Fondsvermögen muss risikoavers und mündelsicher angelegt werden, um Verluste des Fondsvermögens zu vermeiden. Gleichzeitig ist eine schnelle Verfügbarkeit über

die erforderlichen Mittel bei Eintritt des Versicherungsfalls notwendig. Die einzelnen Ablaufschritte im Falle einer Entschädigung sollten klar definiert werden.

Für den Schutzzumfang sollte die Deckungssumme angemessen an die gesamtwirtschaftliche Lage des Landes angepasst werden. Eine zu hohe Sicherungsgrenze kann die finanzielle Nachhaltigkeit des Fonds gefährden, ein zu niedriger Schutzzumfang würde wenig Wirkung auf den Finanzsektor erzielen.

Die Zusammenarbeit zwischen Einlagensicherungsagenturen und Zentralbank/Bankenaufsicht spielt im Rahmen von Konsolidierungsprozessen eine erhebliche Rolle. Darüber hinaus ist eine klare Aufgabenverteilung zwischen der Bankenaufsicht und den Einlagensicherungsagenturen wichtig, um eine doppelte Aufsicht zu vermeiden.

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung

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

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
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
Entwicklungspolitisch nicht erfolgreich: Stufen 4 bis 6	
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

Das Kriterium Nachhaltigkeit wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

Stufe 1	sehr gute Nachhaltigkeit	Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.
Stufe 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“).
Stufe 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.
Stufe 4	nicht ausreichende Nachhaltigkeit	Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht so stark verbessern, dass eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete entwicklungspolitische Wirksamkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

Kriterien der Erfolgsbeurteilung

Bei der Bewertung der "entwicklungspolitischen Wirksamkeit" und Einordnung eines Vorhabens in die verschiedenen, oben näher beschriebenen Erfolgsstufen im Rahmen der Schlussprüfung stehen folgende Grundfragen im Mittelpunkt:

Relevanz	Wurde die Entwicklungsmaßnahme konzeptionell richtig angesetzt (entwicklungspolitische Priorität, Wirkungsmechanismen, Kohärenz, Koordination)?
Effektivität	Ist das Ausmaß der bisherigen Projektzielerreichung durch die Entwicklungsmaßnahme – auch gemäß heutigen Anforderungen und Wissenstand – angemessen?
Effizienz	Inwiefern war der Aufwand, gemessen an den erzielten Wirkungen, insgesamt noch gerechtfertigt?
Übergeordnete entwicklungs politische Wirkungen	Welche Wirkungen sind zum Zeitpunkt der Ex-post Evaluierung im politischen, institutionellen sozioökonomischen und -kulturellen wie ökologischen Bereich beobachtbar? Welche Nebenwirkungen, die nicht unmittelbaren Bezug zur Projektzielerreichung haben, sind beobachtbar?
Nachhaltigkeit	Inwieweit sind die positiven und negativen Veränderungen und Wirkungen der Entwicklungsmaßnahme als dauerhaft einzuschätzen?