

China: KMU – Kreditprogramm II und III

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	24030 / Finanzintermediäre des formellen Sektors	
BMZ-Projektnummer	1998 67 185, 1999 65 559 (Stichprobe 2009)	
Projektträger	II: HuaXia Bank. III: China Merchant Bank, China Minsheng Banking Corporation.	
Consultant	Frankfurt School of Finance & Management gGmbH	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2010	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	II 4. Quartal 2001 III 4. Quartal 2003	II 2. Quartal 2010 III 2. Quartal 2010
Durchführungszeitraum	II 46 Monate III 46 Monate	II 58 Monate III 81 Monate
Investitionskosten, Eigenbetrag	n.a.	n.a.
Finanzierung, davon FZ-Mittel	II 19,17 Mio. EUR 0,35 Mio. EUR (A+F) III 51,13 Mio. EUR 2,00 Mio. EUR (A+F)	II 19,17 Mio. EUR 0,35 Mio. EUR (A+F) III 81,71 Mio. EUR 2,00 Mio. EUR (A+F)
Andere beteiligte Institutionen/Geber		
Erfolgseinstufung	II: 3 III: 2	
• Relevanz	II: 3 III: 2	
• Effektivität	II: 3 III: 2	
• Effizienz	II: 2 III: 2	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	II: 3 III: 2	
• Nachhaltigkeit	II: 2 III: 1	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziel mit Indikatoren

Die Vorhaben umfassten jeweils ein FZ-Darlehen an insgesamt drei chinesische Geschäftsbanken (KMU II: HuaXia Bank, KMU III: China Merchant Bank und China Minsheng Banking Corporation) zur Refinanzierung von Krediten an kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in China. Alle drei Banken sind an der Shanghai Stock Exchange gelistet, allerdings sind nur die Aktien der China Minsheng Banking Corporation (CMBC) komplett in nicht-staatlichem Besitz. In den anderen Banken sind staatliche Unternehmen zusammengenommen die größten Anteilseigner.

Durch Begleitmaßnahmen in Form von personeller Unterstützung sollten die Partnerbanken außerdem beim Aufbau bzw. der Verbesserung des KMU-Geschäftsfeldes sowie interner Prozesse unterstützt werden.

Die Vorhaben verfolgten das Oberziel, durch die Förderung nicht-staatlicher Unternehmen einen Beitrag zu umweltgerechtem (nur KMU II) Wirtschaftswachstum, zum Erhalt und zur Schaffung von Arbeitsplätzen sowie zur Vertiefung des Finanzsystems zu leisten. Bei Prüfung der Phase II wurden zunächst keine Oberzielindikatoren definiert. Hinsichtlich Phase III sollte das Oberziel als erreicht gelten, wenn a) eine zufrieden stellende Eigenkapitalrentabilität der geförderten Unternehmen und b) eine Zunahme des Anteils der Kredite an nicht-staatliche Kreditnehmer am Kreditportfolio der Banken zu beobachten ist.

Das Programmziel der Vorhaben war die nachhaltige Ausweitung eines effizienten, bedarfsgerechten, profitablen, auf KMU ausgerichteten, langfristigen Kreditgeschäfts. Um die Erfüllung der Programmziele zu messen, wurden teilweise unterschiedliche Indikatoren in den Programmen ausgewählt.

Zielindikatoren in KMU II sind: a) Mindestens 70% der Kredite des KMU Kreditprogramms werden langfristig (mit einer Laufzeit von mindestens 5 Jahren) vergeben, b) der Kreditzins ist positiv, c) PaR > 90 Tage beträgt weniger als 15%, d) die EK-Quoten der Partnerbanken sinken nicht unter die relevante Norm der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich und e) die Kapazitätsauslastung der finanzierten Anlagen beträgt im 3. Betriebsjahr mindestens 65%.

In KMU III lauten die Zielindikatoren: a) Die Mittel sind innerhalb von 4 Jahren nach Auszahlungsbereitschaft des Programms voll belegt, b) nach Vollbelegung haben mindestens 75% der refinanzierten Kredite eine Laufzeit von mindestens 1 Jahr und mindestens 30% eine Laufzeit von mindestens 5 Jahren, c) PaR > 90 Tage beträgt für das Gesamtkreditportfolio weniger als 7,5% und d) der Kreditzins ist dauerhaft real positiv.

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

Die FZ-Mittel in Höhe von 99,05 Mio. EUR (KMU II und KMU III) wurden als Darlehen an die chinesische Regierung, vertreten durch das chinesische Ministerium für Finanzen (MoF), Abteilung für Staatsschulden und Finanzierung, als Darlehensnehmer vergeben. Dieses leitete die Mittel als Darlehen in KMU II über die Exim-Bank an die teilnehmende HuaXia Bank, bei KMU III direkt an die Partnerbanken weiter. Die Kreditvergabe an die Endkreditnehmer erfolgte zu den in China geltenden Konditionen, wobei im Rahmen von KMU III gefordert wurde, die Konditionen so festzulegen, dass Risiko- und Verwaltungskosten des Endkredits gedeckt sind. Die Kreditvergabe an die Endkreditnehmer erfolgte in EUR oder RMB (nur KMU III), bei Devisenkrediten trugen die Endkreditnehmer das Währungsrisiko und die Rückzahlung erfolgte in EUR. Bei KMU II war die Vorlage jedes Endkredites bei der KfW zur Genehmigung vereinbart, bei KMU III galt dies nur noch in der Anfangsphase und nur für Kredite mit einem Volumen von mehr als 2,5 Mio. EUR. Im Rahmen von KMU III wurde explizit vereinbart, dass keine Einzelfallgenehmigung mehr durch das Finanzministerium erfolgen sollte, sondern die Kreditvergabe nach rein wettbewerbsmäßigen Überlegungen zu erfolgen hatte. Die Kapitalrückzahlungen der Endkreditnehmer sollten von den teilnehmenden Banken für weitere Kreditvergaben an nicht-staatliche KMU verwendet werden. KMU II sah neben den rein bankmäßigen Kreditantragsprüfungen eine explizite Umweltverträglichkeitsprüfung eines jeden finanzierten Vorhabens vor. Diese war zum Zeitpunkt von KMU III bereits Standard bei der Kreditvergabe in China und wurde nicht mehr explizit in die Endkreditvergabebedingungen aufgenommen. Der im Rahmen der Begleitmaßnahme finanzierte Consultant führte mit den drei Partnerbanken der Vorhaben KMU II und KMU III insgesamt 92 Training Workshops mit insgesamt 675 Trainingsta-

gen durch. Trainingsinhalte waren sowohl Training des Top-Managements der Banken als auch Ausbildung der Mitarbeiter hinsichtlich KMU-Kreditvergabeprinzipien, Kreditportfoliomanagement, Buchhaltung und Revision, Vertrieb und Neuproduktentwicklung. Die Nachhaltigkeit wurde über die Ausbildung von Bankmitarbeitern zu Trainern für künftige Workshops gesichert.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

a) Relevanz: Im Zuge der Transformation des chinesischen Wirtschaftssystems zu einer sozialistischen Marktwirtschaft nehmen KMU eine tragende Rolle hinsichtlich des Wirtschaftswachstums und der Schaffung und dem Erhalt von Arbeitsplätzen ein. Der Zugang zu insbesondere mittel- und langfristiger Finanzierung stellt jedoch bis heute für KMU einen entscheidenden Engpass dar, da sich der Finanzsektor weitgehend auf große Betriebe in staatlichem Eigentum konzentriert(e). Sowohl die Förderung der Entwicklung von KMU als Beschäftigungs- und Wachstumsmotor wie des Finanzsystems im Allgemeinen entspricht den Prioritäten der chinesischen Regierung. Die im Rahmen der Ex Post-Evaluation untersuchten Vorhaben entsprachen zum Zeitpunkt der Projektprüfung den Schwerpunkten des Länderkonzepts für China und entsprechen dem Konzept zur Finanzsektorentwicklung des BMZ. Das Engagement der TZ im chinesischen Finanzsektor konzentriert sich auf den Aufbau von Mikrofinanzinstitutionen sowie die Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen für Mikrofinanzierung und Wertpapierhandel und ergänzt somit das Engagement der deutschen FZ in geeigneter Weise. Die Kreditvergabe über Banken entspricht bei diesen Programmen weitgehend dem Vorgehen im heutigen Konzept der deutschen FZ, d.h. die Banken wählen die Endkreditnehmer selbständig nach eingehender Risikoprüfung aus. Eine explizite Abstimmung der einzelnen Engagements verschiedener bi- und multilateraler Geber erfolgt derzeit nicht. Insgesamt wird die Relevanz des Vorhabens KMU III als gut (Teilbewertung: Stufe 2), des Vorhabens KMU II aufgrund der dort noch verlangten Einzelkreditprüfung durch MoF und KfW sowie der im Zielsystem, nicht aber im Projektdesign verankerten Forderung nach umweltgerechtem Wachstum als zufrieden stellend (Teilbewertung: Stufe 3) bewertet.

b) Effektivität: Bezüglich des ausgelegten Volumens wurden die Ziele des KMU Kreditprogramms III voll, die von KMU II aufgrund des Wegfalls einer der Partnerbanken nur teilweise erreicht. Die Zinssätze waren zwar, wie gefordert, alle real positiv; es gibt jedoch Indizien, dass nicht bei allen Krediten eine kostendeckende (insbesondere Deckung der Risikokosten) Zinsmarge erhoben wurde. Die Fristigkeit der herausgelegten Kredite war im Durchschnitt deutlich höher als der Durchschnitt des Gesamtportfolios der teilnehmenden Banken, auch wenn die Programmzielindikatoren nicht voll erfüllt wurden. Zu fast allen Kreditnehmern haben die teilnehmenden Banken jedoch langfristige Kundenbeziehungen aufgebaut, so dass durch revolvingende Kreditvergabe häufig auch formal kurzfristige zu de facto langfristigen Krediten geworden sind. Alle im Rahmen der Programme finanzierten KMU bedienen ihre Kredite ordnungsgemäß. Ein großer Teil der Kredite ist bereits vollständig getilgt. Bislang wurden keine Ausfälle verzeichnet; diese sind auch für die verbleibenden, noch nicht vollständig getilgten Kredite nicht zu erwarten. Dies ist angesichts der zahlreichen Ausfälle, die in der nicht evaluierten Phase KMU I (siehe unten) zu verzeichnen und durch staatliche Garantiegeber abzudecken sind, als besonderer Erfolg zu werten. Es war festzustellen, dass die Programmkredite in Verbindung mit dem dazugehörigen Trainingsprogramm, das auf sehr hohe Akzeptanz bei den Partnerbanken stieß, einen deutlichen Demonstrationseffekt bei den teilnehmenden Banken entfaltet haben. Alle teilnehmenden Banken haben inzwischen z.T. sehr innovative KMU-Strategien erarbeitet und mit deren Umsetzung (z.B. Bildung eigener KMU-Abteilungen bzw. -Filialen) begonnen. Bezüglich der geforderten Gesamtportfolioqualität bei den Banken wurden die Zielindikatoren deutlich übererfüllt; gleiches gilt für die Eigenkapitalrentabilität. Trotz Finanzkrise erschienen alle besuchten Banken stabil, wachsend und profitabel. Insgesamt wird die Effektivität des Programms KMU II wegen des Wegfalls einer Partnerbank mit zufrieden stellend (Teil-

bewertung: Stufe 3) und die Effektivität des Programms KMU III mit gut (Teilbewertung: Stufe 2) eingestuft.

c) Effizienz: Alle teilnehmenden Banken haben sinnvolle Organisationsstrukturen aufgebaut, betreiben die Kreditvergabe auf Grundlage standardisierter Prozesse, verfügen über ein hohes Risikobewusstsein und sind im Begriff, professionelle, auf KMU spezialisierte Risikomanagementsysteme aufzubauen. Auch die niedrigen Säumigkeitsraten sprechen für ein hohes Maß an Professionalität und Effizienz bei der Kreditvergabe. Hierzu hat auch die breite Schulung der Mitarbeiter im Rahmen der Begleitmaßnahme beigetragen. Insofern ist von einer zumindest zufrieden stellenden Produktionseffizienz auszugehen. Die Demonstrationseffekte sowie die Nachhaltigkeit der Wirkungen (siehe unten) deuten auf eine hohe Allokationseffizienz hin. Entsprechend werden die Programme KMU II und III bezüglich ihrer Effizienz mit gut (Teilbewertung: Stufe 2) eingestuft.

d) Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Wie bereits für die Programmzielerreichung ausgeführt, haben die Programme Demonstrationseffekte entfaltet und einen deutlichen Beitrag zur Entwicklung des KMU-Geschäfts der teilnehmenden Banken geleistet. Alle teilnehmenden Banken fokussieren ihr Kreditgeschäft klar auf die Zielgruppe der KMU und nehmen eine sichtbare Position im chinesischen Finanzmarkt ein, insbesondere die Banken des Programms KMU III. Aus den Besuchen bei drei Endkreditnehmern, bei denen es sich durchweg um profitable, expandierende Unternehmen mit innovativen, weltmarktfähigen Produkten handelte, sowie aus der Tatsache, dass zu nahezu allen Endkreditnehmern eine langfristige Bankbeziehung aufgebaut wurde und einige sogar inzwischen als Großkunden der Bank geführt werden, lässt sich schließen, dass durch das Programm Impulse für das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum gegeben wurden. Diese dürfen allerdings angesichts der Größe der chinesischen Wirtschaft nicht überschätzt werden. Durch den Beitrag zur Finanzsystementwicklung ist jedoch künftig von weiteren positiven Effekten auf die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung auszugehen. Es war nicht festzustellen, dass im Rahmen der Kreditvergabe des Programms II besonderer Wert auf die Umweltwirkungen der finanzierten KMU gelegt wurde. Impulse für Finanzierungen solcher Art sind erst jetzt bei allen teilnehmenden Banken zu beobachten. Die Oberzielerreichung von KMU III wird mit gut (Teilbewertung: Stufe 2), die von KMU II mit zufrieden stellend (Teilbewertung: Stufe 3) bewertet.

e) Nachhaltigkeit: Alle Banken sehen KMU als eine ihrer wichtigsten Kundengruppen an und haben professionelle Einheiten zur Bedienung von KMU aufgebaut bzw. treiben den Aufbau voran. Alle Banken sind finanziell stabil, wachsen und weisen eine gute Profitabilität auf. Insofern ist davon auszugehen, dass die Wirkungen der Programme von Dauer sind. Da bei den Partnerbanken von KMU II besonders weit reichende Maßnahmen zum nachhaltigen Ausbau des KMU-Geschäfts beobachtet werden konnten, wird die Nachhaltigkeit des Programms KMU III mit sehr gut (Teilbewertung: Stufe 1) und die Nachhaltigkeit des Programms KMU II mit gut (Teilbewertung: Stufe 2) eingestuft.

Unter Abwägung der einzelnen genannten Evaluierungskriterien wird das Vorhaben KMU II in der Gesamtbewertung als befriedigend (Note 3) und das Vorhaben KMU III als gut (Note 2) eingestuft.

Programmübergreifende Schlussfolgerungen

KMU-Kreditprogramm I: Auch wenn das Vorhaben KMU-Kreditprogramm I nicht Teil der Ex Post-Evaluierung ist, da es nicht Teil der Stichprobe war, so kann die Erfolgsbeurteilung der KMU-Kreditprogramme II und III nicht völlig losgelöst von dem ersten Vorhaben erfolgen, zumal die lessons learnt in die Konzeption der folgenden Programme einfließen. Da im Rahmen des Kreditprogramms I die Auswahl der finanzier-

ten KMUs noch beim chinesischen Finanzministerium lag, waren hier insbesondere hinsichtlich der Professionalität der Kreditvergabe, der Risikoeinschätzung und des – monitorings mit hoher Wahrscheinlichkeit deutliche Mängel zu erwarten. Tatsächlich haben fast alle Endkreditnehmer nicht oder nicht pünktlich getilgt, die Laufzeiten der Kredite wurden unabhängig vom Bedarf der Unternehmen standardisiert und die Zinsmargen waren zur Kostendeckung angesichts der hohen Ausfälle vollkommen unzureichend. Nicht zuletzt scheint hier neben der Kreditnehmerauswahl durch das Finanzministerium die fehlende personelle Unterstützung eine wichtige Ursache des Misserfolgs des Vorhabens zu sein, da den teilnehmenden Banken damals das für die KMU-Kreditvergabe notwendige Know-how vollkommen fehlte. Mit der technischen Unterstützung im Rahmen der Vorhaben II und III sowie der zunehmenden Übertragung der Verantwortung für die Auswahl der Kreditnehmer an die Banken ist eine deutliche Verbesserung in den Ergebnissen der Vorhaben II und III im Vergleich zum KMU-Programm I zu verzeichnen. Die Vorhaben KMU I-III zeigen damit, dass der entwicklungspolitische Erfolg und die Nachhaltigkeit auf Programmträgerebene und damit auch die intendierten strukturellen Wirkungen maßgeblich von dem relevanten Know-how-Niveau des Projektträgers, bzw. von der Implementierung von Begleitmaßnahmen zur Verbesserung desselben abhängen. Zusätzlich wird eindrücklich aufgezeigt, wie wichtig eine Kreditvergabe auf Basis rein privatwirtschaftlicher Überlegungen ohne jegliche politische Einflussnahme ist.

Abgesehen von der mangelhaften Umsetzung bzw. den unbefriedigenden Ergebnissen ist die Bedeutung des Programms KMU I als Wegbereiter der Nachfolgeprogramme jedoch nicht zu unterschätzen und muss als wichtiger ‚Türöffner‘ betrachtet werden. Gerade angesichts des zum Zeitpunkt des Programmbeginns noch sehr jungen chinesischen Reformprozesses wäre ohne die mit KMU I einhergehenden vertrauensbildenden Effekte – insbesondere auch beim Finanzministerium - eine Kooperation im Rahmen von KMU II und KMU III nicht möglich gewesen. Dies bestätigen auch die Aussagen der Partnerfinanzinstitutionen.

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und 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.