

**Ägypten: PSI I**

**Schlussprüfung**

<b>OECD-Förderbereich</b>	24030 – Finanzintermediäre des formellen Sektors	
<b>BMZ-Projektnummer</b>	1993 66 113 / 1993 70 354 (Begleitmaßnahme)	
<b>Projekträger</b>	Commercial International Bank (CIB) Misr International Bank (MIBank) Egyptian American Bank (EAB)	
<b>Consultant</b>	United Engineers, Kairo	
<b>Jahr der Schlussprüfung</b>	<b>2004</b>	
	<b>Projektprüfung (Plan)</b>	<b>Schlussprüfung (Ist)</b>
<b>Durchführungsbeginn</b>	07/1994	12/1994
<b>Durchführungszeitraum</b>	18 Monate	120 Monate
<b>Investitionskosten</b>	keine Angabe	35,1 Mio. EUR
<b>Eigenbeitrag der Kreditnehmer</b>	keine Angabe	2,9 Mio. EUR
<b>Finanzierung, davon FZ-Mittel</b>	32,2 Mio. EUR	32,2 Mio. EUR
<b>Andere beteiligte Institutionen/Geber</b>	keine	keine
<b>Erfolgseinstufung</b>	3	
• <b>Signifikanz/Relevanz</b>	3	
• <b>Effektivität</b>	3	
• <b>Effizienz</b>	2	

**Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren**

Das „Programm zur Förderung der ägyptischen Privatindustrie und ihres industriellen Umweltschutzes über Geschäftsbanken“ (PSI I) zielt auf eine Stärkung der ägyptischen Privatindustrie und eine Reduzierung der Umweltbelastungen durch industrielle Produktion ab. Über drei private Geschäftsbanken - Commercial International Bank (CIB), Misr International Bank (MIBank), Egyptian American Bank (EAB) - wurden privaten Industrieunternehmen mittel- und langfristige Finanzierungen bereit gestellt, die zur Abdeckung der Devisenkosten von Modernisierungs- und Erweiterungsinvestitionen (Kredite) sowie zur Refinanzierung von Umweltschutzmaßnahmen (Kredite plus Zuschüsse) verwendet wurden.

Die Oberziele des Programms sind, einen Beitrag zum Schutz der Umwelt (und zum Arbeitsschutz) sowie einen Beitrag zu Wirtschaftswachstum und zur Verbesserung der Beschäftigungslage zu leisten. Auch die Programmziele folgen dieser Zweiteilung:

**Zielstrang I:** Programmziel ist die Förderung rentabler, privater Industrieunternehmen. Das Ziel gilt als erreicht, wenn 3 Jahre nach Abschluss der unterstützten Investitionen mindestens 80 % der Unternehmen Gewinne erwirtschaften und mindestens 85 % der geförderten Unternehmen ihren Schuldendienstverpflichtungen zeitgerecht nachkommen. Im Verlauf der Programmdurchführung wurde die Anzahl der neu geschaffenen (bzw. erhaltenen) Arbeitsplätze als zusätzlicher Indikator für den Zielstrang I aufgenommen, wobei keine Sollwerte festgelegt wurden.

**Zielstrang II:** Programmziel ist die Erreichung einer vertretbaren Umweltbelastung in ausgewählten Betrieben der Privatindustrie. Das Ziel gilt als erreicht, wenn 3 Jahre nach Abschluss der unterstützten Investition bei mindestens 80 % der Unternehmen der jeweils angestrebte Effekt der Umwelt- und Arbeitsschutzmaßnahmen realisiert wurde.

Zielgruppe des Programms sind Unternehmen der Industrie, die sich zumindest zu 51 % in privater Hand befinden und die Zugang zu Krediten von privaten Geschäftsbanken erhalten. Die Sektoren Handel und Tourismus waren ausgeschlossen. Aus FZ-Mitteln wurden 32,2 Mio. EUR für das Vorhaben bereitgestellt.

Im Rahmen einer Begleitmaßnahme wurden die Programm durchführenden Geschäftsbanken in Umweltfragen bei der Identifizierung, Vorbereitung und Durchführung von Investitionsmaßnahmen durch einen Consultingeinsatz unterstützt. Hierfür wurden insgesamt 0,5 Mio. EUR als FZ-Zuschuss bereit gestellt.

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

Das Vorhaben wurde ohne wesentliche Abweichungen von der ursprünglich geplanten Konzeption durchgeführt. Insgesamt wurden 70 Einzelvorhaben im Umfang von insgesamt 33,6 Mio. EUR<sup>1</sup> im Rahmen des Programms unterstützt. In fast 50 % der Maßnahmen handelt es sich um reine Umweltinvestitionen, in 23 % der Fälle wurden ausschließlich Modernisierungs- und Erweiterungsinvestitionen finanziert. Der Rest sind kombinierte Investitionen.

Zum Zeitpunkt der Schlussprüfung waren 66 Vorhaben abgeschlossen, während sich 4 Vorhaben noch in der Durchführung befanden. Die gesamten Investitionskosten der 66 abgeschlossenen Einzelvorhaben liegen bei 35,1 Mio. EUR. Davon wurden 82 % (28,9 Mio. EUR) aus FZ-Mitteln, der Rest hauptsächlich aus Eigenmitteln der Industrieunternehmen finanziert. Die Zielgruppe der privaten Industrieunternehmen wurde erreicht.

Die Beratungsleistungen in Umweltfragen wurden im Rahmen einer Begleitmaßnahme für die Banken und Unternehmen kostenlos zur Verfügung gestellt. Dabei beschränkte sich der Consultanteneinsatz im Wesentlichen auf die Erstellung so genannter Umwelt-Audits, die als Grundlage für die Kreditentscheidung der Programmbanken dienten, sowie auf die technische Schlussüberprüfung der Umwelteinrichtungen. Eine institutionelle Verankerung innerhalb der Umweltbehörde EEAA (Egyptian Environmental Affairs Agency) oder den Programmbanken war nicht vorgesehen. Entsprechend wurde durch die Begleitmaßnahme auch keine technische Kompetenz in den Institutionen aufgebaut. Zum Zeitpunkt der Schlussprüfung waren vom Berater 107 Umwelt-Audits und 67 umwelttechnische Abschlussprüfungen durchgeführt worden. Die Qualität der Beratungsleistungen war ohne Beanstandungen.

### **Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung**

Die wesentlichen erwarteten Wirkungen des Vorhabens PSI I wurden bei Programmprüfung im Umwelt- und Arbeitsschutzbereich gesehen. Durch die Bereitstellung günstiger Finanzierungsangebote (langfristige Laufzeiten, Zuschusskomponente) sollten die Unternehmen zu Umweltinvestitionen angeregt und damit positive Umwelteffekte erzielt werden. Darüber hinaus sollte das Vorhaben als Vorbild für andere Unternehmen dienen. Zusätzlich wurden durch die Finanzierung von Modernisierungs- und Erweiterungsinvestitionen auf Unternehmensebene rentabilitätssteigernde Effekte sowie auf gesamtwirtschaftlicher Ebene eine Stärkung der Privatindustrie und die Schaffung von Arbeitsplätzen erwartet. Im Rahmen des Programms wurden insgesamt 70 Einzelvorhaben gefördert, wobei die Mehrzahl reine oder kombinierte Umweltinvestitionen (77 % aller Investitionsmaßnahmen) waren. Dies unterstreicht die primäre Umweltorientierung des Programms. Durch die Vorhaben wurden fast 900 Arbeitsplätze geschaffen oder erhalten. Über 90 % der geförderten Unternehmen arbeiten rentabel. Unter Berücksichtigung der ausgeprägten Umweltorientierung des Programms sind die einzel- und gesamtwirtschaftlichen Effekte

---

<sup>1</sup> Die Differenz zu den ursprünglich bereitgestellten 32,2 Mio EUR ergibt sich aus den kumulierten Zinsen der Dispositionsfonds der drei Programmbanken.

positiv zu bewerten. Die finanzierten Umwelthanlagen waren zum Zeitpunkt der Schlussprüfung in Funktion und erfüllten im Wesentlichen die umweltpolitischen Normwerte.

Da die vorhandenen Programmdaten bei den Durchführungsbanken und dem Durchführungsconsultant eine Differenzierung der Indikatoren gemäß des jeweiligen Zielstrangs nicht erlauben, wurden die 3 Indikatoren für alle Investitionsvorhaben (unabhängig davon, ob es sich um Maßnahmen aus Zielstrang I oder II handelt) abgeprüft. Auf der Basis einer im Rahmen der SP vor Ort erhobenen Stichprobe von 11 Unternehmen ergeben sich die folgenden Ergebnisse. 3 Jahre nach Abschluss der unterstützten Investition waren 91 % der besuchten Unternehmen profitabel, 100 % der Unternehmen leisteten ihren Schuldendienst fristgerecht und in 91 % der Stichprobe wurde der jeweils angestrebte Effekt der Umwelt- und Arbeitsschutzmaßnahmen realisiert. Alle besuchten Unternehmen entsprachen den Zielgruppenkriterien. Für das Gesamtportfolio des Vorhabens berichten die drei programmduchführenden Banken eine Rückzahlungsquote von fast 95 %. Angaben über die Rentabilität der Unternehmen oder den Umweltindikator liegen für das Gesamtportfolio nicht vor. Eine im Jahr 2003 für 11 Unternehmen durchgeführte Stichprobe kam bezüglich des Umweltindikators zu vergleichbar positiven Ergebnissen wie die örtliche Schlussprüfung.

In einer zusammenfassenden Bewertung schätzen wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wie folgt ein:

#### Effektivität

Gemessen an den formulierten Zielindikatoren wurden die realwirtschaftlichen Programmziele gut erreicht (Förderung rentabler privater Industrieunternehmen, Erreichung vertretbarer Umweltbelastung in ausgewählten Betrieben der Privatindustrie). Allerdings handelt es sich lediglich um einen zeitlich begrenzten Erfolg. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht stellt sich das Programm nicht ganz so positiv dar: Nachhaltige Strukturwirkungen im Finanzsektor sind nicht feststellbar. Bei den Durchführungsbanken lassen sich keine Hinweise für eine organisatorische und finanzielle Verankerung des Finanzproduktes Umweltkredit ausmachen. Weder ein verstärkter Einsatz eigener Mittel noch der Aufbau technischer Kompetenz bei umwelttechnischen Fragen ist bei den Banken festzustellen. Der gewünschte Demonstrationseffekt bei den Unternehmen und bei den Banken ist deshalb nur gering. Nach Auslaufen der Förderung aus FZ werden die Banken die Finanzierung von Umweltschutzinvestitionen voraussichtlich einstellen. Unter Berücksichtigung der rein realwirtschaftlichen Zielsetzungen des Programms bewerten wir die Effektivität als ausreichend (**Teilbewertung: Stufe 3**).

#### Signifikanz/Relevanz

Mit dem Programm sollten Beiträge zum Wirtschaftswachstum und zur Verbesserung der Beschäftigungslage sowie zum Schutz der Umwelt und zum Arbeitsschutz geleistet werden. Mit dem Programm wurden knapp 900 Arbeitsplätze neu geschaffen oder erhalten. 54 der insgesamt 70 finanzierten Investitionen hatten Umweltschutz zum Ziel. Das Programm hat – wenn auch zeitlich begrenzt - insgesamt ausreichende Beiträge zu den Oberzielen geleistet. Die Relevanz des Programmansatzes ist weiterhin gegeben, da Umweltproblematik und begrenztes Angebot von Krediten für Umweltinvestitionen nicht an Bedeutung verloren haben. Die Signifikanz der entwicklungspolitischen Wirkungen bleibt allerdings begrenzt, da ein revolvierender Einsatz der FZ-Mittel für Umweltschutzinvestitionen nicht vorgesehen war. Die Breitenwirksamkeit bleibt insgesamt eingeschränkt. Wir bewerten die Signifikanz/Relevanz des Vorhabens als ausreichend (**Teilbewertung: Stufe 3**).

#### Effizienz

Die Produktionseffizienz (administrative Kosten, Zinsspanne, operative Effizienz) der drei Programmbanken und der geförderten Unternehmen (Indikator: Rentabilität) ist insgesamt zufrieden stellend. Die Allokationseffizienz des Vorhabens bewerten wir ebenfalls als zufrieden stellend. Auf realwirtschaftlicher Ebene lässt sich eine durchweg effiziente Verwendung der Kredite durch die Unternehmen feststellen. Gleiches gilt für die Programmbanken, deren Endkreditnehmerzinsen marktnah und real positiv sind. Die Portfolioqualität ist akzeptabel und liegt über dem Landesdurchschnitt, die Rückstellungen sind insgesamt ausreichend (Ausnahme: MIBank). Als negativ bewerten wir die nur schleppende Programmdurchführung (120 Monate vs. 18 Monate). Unter Berücksichtigung beider Effizienzkriterien kommen wir zu einer insgesamt zufrieden stellenden Beurteilung der Effizienz (**Teilbewertung: Stufe 2**).

In einer zusammenfassenden Abwägung der vorstehenden Wirkungen und Risiken kommen wir zu einer insgesamt ausreichenden Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Vorhabens (**Gesamtbewertung: Stufe 3**).

### Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Aus heutiger Sicht sollte ein Kreditprogramm für Umweltschutzinvestitionen strikt nach dem Sektorkonzept „Finanzsystementwicklung“ konzipiert werden. Der zu fordernde Grundsatz ist hierbei, dass der Programmträger als Institution und der revolvingende Einsatz der Mittel in den Vordergrund rücken müssen. Zielsetzungen und Indikatoren sollten primär auf den Träger und seine Gesamtperformance und erst sekundär auf die realwirtschaftlichen Zielsetzungen ausgerichtet sein.

Die Wirksamkeit einer „günstigen“ Kreditlinie für Umweltinvestitionen kann wesentlich erhöht werden, wenn der Druck zur Durchführung von Umweltinvestitionen durch eine klare Gesetzgebung und wirkungsvolle Umweltkontrollen verstärkt wird. Ansonsten besteht – wie im vorliegenden Fall – das Risiko, dass das bereit gestellte Angebot nur auf eine begrenzte Nachfrage trifft.

Sofern sich grundsätzlich mehrere Finanzinstitutionen für die parallele Durchführung von (Förder-)Krediten qualifizieren, empfiehlt sich i.d.R. eine APEX-Struktur, in der alle qualifizierten Interessenten einen prinzipiell gleichberechtigten Zugang zu den Refinanzierungsmitteln haben und sich im Wettbewerb um die Finanzmittel bemühen müssen.

Wenn, wie im vorliegenden Fall, in einem Vorhaben mehrere alternative Programm- und Oberziele verfolgt werden, sollte die Zielformulierung auch etwas darüber aussagen, in welchem Verhältnis diese zueinander stehen, d. h. ob sie substitutiv, komplementär oder völlig unabhängig voneinander sind. Ferner sollte(n) der (die) Programmträger verpflichtet werden, über die Entwicklung der Zielindikatoren regelmäßig zu berichten.

Die Nutzung von Zinsspaltungsgegenwertmitteln zur Speisung von Buffer Funds, die der Abfederung von Wechselkursrisiken dienen, ist im Prinzip sinnvoll. Im vorliegenden Fall war die Ausgestaltung der Buffer Fonds aber so kompliziert, dass sie ihren Zweck kaum erfüllt haben. Bei Folgevorhaben sollte deshalb der Praktikabilität der Buffer Fonds besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Häufig weist die Etablierung eines zentralen Buffer Fonds bei der APEX-Bank Effizienzvorteile gegenüber der Nutzung einer Vielzahl von Buffer Fonds bei den Programm durchführenden Banken auf. Sofern es aufgrund der entwicklungspolitischen Priorität geboten erscheint, dass der Staat einen Teil des Wechselkursrisikos übernimmt, lässt sich diese Funktion ebenfalls einfacher auf der Ebene eines zentralen Buffer Fonds umsetzen.

Um die Nachhaltigkeit der Beratungsmaßnahmen stärker abzusichern, sollte künftig mehr Wert auf ihre institutionelle Verankerung gelegt werden, z. B. durch die Einführung von Cost-Sharing-Arrangements zwischen FZ-Programm, Banken und Unternehmen. Zielsetzung muss dabei sein, nach Auslaufen der FZ-Finanzierung die Finanzierung externer technischer Kompetenz durch Banken und Industrieunternehmen sicher zu stellen und umwelttechnische Kompetenz in den geförderten Banken zu verankern.

### Legende

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufrieden stellende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 3	Insgesamt ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Entwicklungspolitisch nicht erfolgreich: Stufen 4 bis 6	
Stufe 4	Insgesamt nicht mehr ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 5	Eindeutig unzureichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 6	Das Vorhaben ist völlig gescheitert

### **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:

- Werden die mit dem Vorhaben angestrebten **Projektziele** in ausreichendem Umfang erreicht (Frage der **Effektivität** des Projekts) ?
- Werden mit dem Vorhaben in ausreichendem Maße **entwicklungspolitisch wichtige Wirkungen** erreicht (Frage der **Relevanz** und **Signifikanz** des Projekts; gemessen an der Erreichung des vorab festgelegten entwicklungspolitischen Oberziels und den Wirkungen im politischen, institutionellen, sozio-ökonomischen und –kulturellen sowie ökologischen Bereich) ?
- Wurden und werden die Ziele mit einem **angemessenen Mitteleinsatz/Aufwand** erreicht und wie ist der einzel- und gesamtwirtschaftliche Beitrag zu bemessen (Frage der **Effizienz** der Projektkonzeption) ?
- Soweit unerwünschte (**Neben-)Wirkungen** auftreten, sind diese hinnehmbar?

Der für die Einschätzung eines Projekts ganz zentrale Aspekt der **Nachhaltigkeit** wird von uns nicht als separate Bewertungskategorie behandelt sondern als Querschnittsthema bei allen vier Grundfragen des Projekterfolgs. Ein Vorhaben ist dann nachhaltig, wenn der Projektträger und/oder die Zielgruppe in der Lage sind, nach Beendigung der finanziellen, organisatorischen und/oder technischen Unterstützung die geschaffenen Projektanlagen über eine insgesamt wirtschaftlich angemessene Nutzungsdauer weiter zu nutzen bzw. die Projektaktivitäten eigenständig mit positiven Ergebnissen weiter zu führen.