

**Indonesien: Kreditlinie industrieller Umweltschutz**

**Schlussprüfung**

<b>OECD-Förderbereich</b>	3212 – Industrieentwicklung	
<b>BMZ-Projektnummer</b>	1994 66 186	
<b>Projekträger</b>	Ministry of Environment/BAPEDAL	
<b>Consultant</b>	GFA – IMC International Management	
<b>Jahr der Schlussprüfung</b>	<b>2005</b>	
	<b>Projektprüfung (Plan)</b>	<b>Schlussprüfung (Ist)</b>
<b>Durchführungsbeginn</b>	1. Quartal 1997	4. Quartal 1998
<b>Durchführungszeitraum</b>	36 Monate	60 Monate
<b>Investitionskosten</b>	Keine Angabe	Keine Angabe
<b>Eigenbeitrag der Kreditnehmer</b>	Keine Angabe	Keine Angabe
<b>Finanzierung, davon FZ-Mittel</b>	7,1 Mio. EUR	7,1 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>	3	

**Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren**

Das Vorhaben umfasste die Einrichtung eines revolving Kreditfonds in Höhe von 7,1 Mio. EUR zur Finanzierung von industriellen Umweltschutzmaßnahmen. Mit den Aufgaben des Projektträgers war die staatliche Umweltbehörde BAPEDAL betraut. Die bankmäßige Abwicklung (Apex-Funktion) hat das Finanzministerium vorgenommen. Die FZ-Mittel wurden vom Finanzministerium an ausgewählte Geschäftsbanken weitergeleitet. Als Projektziel wurden (a) die Verminderung von industriellen Umweltbelastungen, insbesondere bei Abwässern mit organischer Belastung sowie (b) die erfolgreiche Kreditvergabe an und -inanspruchnahme durch KMU definiert. Oberziel war es, einen Beitrag zur Verbesserung der Umweltsituation in ausgewählten Regionen Indonesiens zu leisten. Primäre Zielgruppe sind kleine und mittlere Industrieunternehmen mit erheblicher Abwasserbelastung in den Regionen Garut, Sidoarjo und Pati, die im Rahmen eines anderen Programms der Umweltbehörde BAPEDAL (PROKASHI) bereits erfasst wurden sowie in von der GTZ unterstützten Regionen. Im Rahmen einer Begleitmaßnahme sollten der Projektträger, die Apex-Institution sowie die beteiligten Geschäftsbanken in Umweltfragen bei der Identifizierung, Vorbereitung und Durchführung von Investitionsmaßnahmen durch einen Consultingeinsatz unterstützt werden. Hierfür wurden insgesamt rd. 1,3 Mio. EUR als FZ-Zuschuss bereitgestellt.

Als Indikator für das Oberziel und Projektziel (a) wurde die Einhaltung einschlägiger Grenzwerte bei mindestens 80 % der geförderten Betriebe nach dreijähriger Betriebsphase definiert. Indikator für Projektziel (b) war die zeitgerechte Erbringung des Kapitaldienstes für mindestens 85 % des Darlehensbestands.

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

Das Projektkonzept sah die Etablierung eines revolvingierenden Kreditfonds zur 100%-igen Finanzierung von Investitionen vor, die zu einer deutlichen Verbesserung der Umweltbelastungen von Industrieunternehmen führen. Zielgruppe waren KMU in ausgewählten Regionen. Die bei Projektprüfung vorgesehene geographische Beschränkung wurde aufgrund der krisenbedingt niedrigen Nachfrage nach Umweltkrediten aufgehoben (Asienkrise). Als maximale Endkredithöhe waren 700 Mio. IDR (rd. 225 TEUR zum Zeitpunkt der Projektprüfung) vorgesehen. Die Laufzeit der Darlehen betrug bis zu 10 Jahren. Die Zinskonditionen orientierten sich an der Geldmarktrate für Drei-Monatspapiere (SBI-Rate). Hier ergab sich gegenüber dem ursprünglichen Projektkonzept eine Änderung: Ab 1999 erfolgte eine Loslösung der Endkreditzinsen von der SBI-Rate. Zu diesem Zeitpunkt lag die SBI-Rate bei über 40 % p.a. und die indonesische Seite betonte, dass angesichts der schwierigen ökonomischen Situation, Umweltinvestitionen zu diesen Zinskonditionen nicht attraktiv und durchsetzbar seien. Entsprechend wurde in Abhängigkeit von Laufzeit und gestellten Sicherheiten ein Zinssatz zwischen 9 – 14 % p.a. vereinbart. Gleiches galt für die ab 2000 tatsächlich berechneten Endkreditzinsen und deren Verlauf bis 2004. Bis auf das Krisenjahr 1999 waren die Endkreditzinsen immer real positiv.

Die Durchführungsorganisation des Vorhabens war als Apex-Stuktur mit der indonesischen Zentralbank „Bank Indonesia“ (BI) als Apex-Bank und verschiedenen Geschäftsbanken als Durchführungsbanken geplant. Als Projektträger fungierte die Umweltbehörde BAPEDAL. Die aus der Begleitmaßnahme finanzierten Berater sollten im Rahmen einer „Technical Assistance Unit“ (TAU) eine effiziente Durchführung des Vorhabens gewährleisten. Gegenüber der ursprünglichen Durchführungskonzeption kam es zu folgenden Änderungen: Das Finanzministerium ersetzte die Bank Indonesia, da die Zentralbank aufgrund geänderter gesetzlicher Vorschriften nicht mehr als Apex-Bank fungieren konnte. Der Projektträger BAPEDAL wurde in das Umweltministerium integriert. Die bürokratischen Ablaufverfahren des Finanzministeriums führten zu langwierigen Bearbeitungszeiten der Kreditanträge. Dieser entscheidenden Schwachstelle des Vorhabens wurde durch Involvierung zweier Geschäftsbanken als Apex-Banken in einem FZ-Folgevorhaben Rechnung getragen.

Insgesamt waren 5 staatliche Geschäftsbanken als Weiterleitungsbanken in das Vorhaben involviert. Die am Programm teilnehmenden Banken wurden zu Beginn von indonesischer Seite und KfW festgelegt. Auf drei dieser Banken (BNI, BPD Jateng und BPD Bali) entfallen rund 91 % der Projekte und 82 % des Kreditvolumens.

Zum Zeitpunkt der Schlussprüfung waren neben den 68 im Ersteinsatz finanzierten Vorhaben 2 Neuvorhaben im Rahmen eines revolvingierenden Zweiteinsatzes der Kreditlinie finanziert worden und eine Pipeline von weiteren 9 Vorhaben im Umfang von rd. 16,4 Mrd. IDR (1,4 Mio. EUR) aufgebaut worden. Hauptursache für den relativ langsamen Zweiteinsatz sind die vom Finanzministerium noch immer nicht freigegebenen Mittel aus Zinszahlungen aus den Endkrediten. Diese sollen für Begleitmaßnahmen zur Unterstützung der Banken bei der Identifizierung und Vorbereitung von Neuvorhaben verwendet werden. Ihr Einsatz stellt eine wichtige Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des revolvingierenden Kreditfonds und die Nachhaltigkeit der Projektmaßnahmen dar.

Die Begleitmaßnahme zielte darauf ab, eine verstärkte Kreditnachfrage bei den Unternehmen für umweltorientierte Investitionen sowie eine bessere Kenntnis des Personals beim Projektträger, der Apexinstitution und den Durchführungsbanken hervorzuheben. Während durch die Begleitmaßnahme eine verbesserte technische Kompetenz beim Umweltministerium als Projektträger erzielt werden konnte, ist die Nachhaltigkeit der Beratungsleistungen für die Banken zweifelhaft. Keine der Durchführungsbanken hat eine institutionelle Verankerung von Umweltkrediten als potenzielles Geschäftsfeld vorgenommen. Eine umwelttechnische Kompetenz wurde in den Banken nicht aufgebaut. Realistischerweise ist dies auch zumindest von den kleinen und regional begrenzt agierenden Entwicklungsbanken nicht zu erwarten. Diese Defizite bei den Durchführungsbanken wurden allerdings durch die Einrichtung eines speziellen Fonds für umwelttechnische Beratungsleistungen für die Durchführungsbanken kompensiert. Dieser Fonds speist sich aus einem Drittel der Zinszahlungen der Durchführungsbanken an das Finanzministerium. Damit kann auch nach Auslaufen der FZ-Finanzierung und Abzug der FZ-Consultants die Finanzierung externer technischer Kompetenz für die Banken sichergestellt werden. Entsprechend der Verzögerungen bei den Sachinvestitionen hat sich auch die Durchführung der Begleitmaßnahme wesentlich verzögert. Der ursprünglich für Januar 1997 geplante Beginn der Begleitmaßnahme erfolgte erst im November 1998 und die auf 3 Jahre festgelegte Laufzeit des Einsatzes betrug tatsächlich 45 Monate. Entsprechend

erfolgte in 2000 eine Aufstockung des Finanzierungsbeitrages für die personelle Unterstützung um 0,48 Mio. EUR und eine Verlängerung des Consultantvertrages bis zum 31.3.2002. Bei der inhaltlichen Gestaltung der Begleitmaßnahme gab es keine wesentlichen Abweichungen vom ursprünglichen Konzept.

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

Als wesentliche erwartete Wirkung des Vorhabens wurde bei Projektprüfung ein Beitrag zur Verringerung der von Industrieunternehmen ausgehenden Umweltbelastung gesehen. Zudem wurde erwartet, dass bei den Endkreditnehmern mit dem Vorhaben ein Interesse an umweltrelevanten Investitionen geweckt und gefördert wird. Die Zielsetzung unterstreicht die primäre Umweltorientierung des Projektes. Zum Zeitpunkt der Schlussprüfung waren insgesamt 68 Umweltvorhaben finanziert worden. Die finanzierten Umweltinvestitionen waren zum Zeitpunkt der Schlussprüfung in Funktion und erfüllten im Wesentlichen die umweltpolitischen Normwerte. Durch den angelaufenen revolvingen Einsatz der Umweltkreditlinie (revolvierender Fonds) und die extern bereitgestellte technische Assistenz (Finanzierung durch einen aus Zinseinnahmen gespeisten Fonds) sind die theoretischen Voraussetzungen für strukturelle Wirkungen im Finanzsektor geschaffen: Ein neues Finanzierungsinstrument („Umweltkredit“) wurde erstmals im indonesischen Finanzsektor etabliert und eine potenziell tragfähige Struktur für den nachhaltig revolvingen Einsatz der Mittel geschaffen. Aufgrund der sehr bürokratischen Arbeitsweise des indonesischen Finanzministeriums kommt es jedoch zu erheblichen Verzögerungen bei der Nutzung der für technische Assistenz vorgesehenen Mittel mit der Folge, dass der revolvingende Zweit- und Dritteinsatz der Kreditmittel nur sehr schleppend verläuft.

In einer zusammenfassenden Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Vorhabens kommen wir zu folgender Beurteilung:

#### Effektivität

Als Projektziele wurden (a) die Verminderung von industriellen Umweltbelastungen, insbesondere bei Abwässern mit organischer Belastung sowie (b) die erfolgreiche Kreditvergabe an und -inanspruchnahme durch KMU definiert. Gemessen an den formulierten Zielindikatoren beurteilen wir die umweltpolitische Effektivität als ausreichend. Die Strukturwirkungen im Finanzsektor bewerten wir als noch ausreichend. Ein neues Finanzierungsinstrument (Umweltkredit) wurde im indonesischen Finanzsektor etabliert. Die fehlende technische Kompetenz der Durchführungsbanken bei umwelttechnischen Fragen und die unzureichende organisatorische Verankerung des Finanzprodukts Umweltkredit werden theoretisch durch die langfristig extern bereitgestellte und aus einem Teil der Zinseinnahmen finanzierte umwelttechnische Beratung kompensiert (Fonds). Aufgrund der Schwächen in der Apex-Struktur können diese Mittel für technische Beratung jedoch nur schleppend genutzt werden. Dadurch ist der Zweit- und Dritteinsatz der FZ-Mittel für Umweltkredite erheblich verzögert. Es besteht das Risiko, dass der revolvingende Einsatz der Kreditmittel ganz zum Erliegen kommen kann. Für die in Durchführung befindliche Phase II wurde die Apex-Struktur jedoch nachhaltig positiv verändert. Insgesamt bewerten wir die **Effektivität** als noch ausreichend (**Teilbewertung: Stufe 3**).

#### Signifikanz/Relevanz

Mit dem Projekt sollte ein Beitrag zur Verbesserung der Umweltsituation in Indonesien in ausgewählten Regionen geleistet werden. Das Programm hat mit insgesamt 68 finanzierten Vorhaben, von denen substantielle positive Umweltwirkungen ausgehen, einen ausreichenden Beitrag zum Oberziel geleistet. Die Relevanz des Programmansatzes bewerten wir als gegeben. Im Rahmen des FZ-Vorhabens wurde modellhaft aufgezeigt, dass über die Bereitstellung von Umweltkrediten ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung der Umweltsituation geleistet werden kann. Die Signifikanz der entwicklungspolitischen Wirkungen ist ausreichend. Gleiches gilt für die Breitenwirksamkeit. Die FZ-Mittel werden – wenn auch schleppend - revolvingend für Umweltschutzinvestitionen eingesetzt. Wir bewerten insgesamt die **Signifikanz/Relevanz** des Vorhabens als ausreichend (**Teilbewertung: Stufe 3**).

#### Effizienz

Die Produktionseffizienz (administrative Kosten, Zinsspanne, operative Effizienz) der Durchführungsbanken ist insgesamt ausreichend. Die Allokationseffizienz des Vorhabens bewerten wir aufgrund der real positiven Zinsgestaltung ebenfalls als ausreichend. Auf realwirtschaftlicher

Ebene lässt sich eine durchweg effiziente Verwendung der Kredite durch die Unternehmen feststellen. Gleiches gilt mit Einschränkungen für die Programmbanken, deren Endkreditnehmerzinsen i.d.R. real positiv waren. Die Portfolioqualität ist akzeptabel. Als suboptimal bewerten wir die verzögerte Programmdurchführung (5 Jahre vs. 3 Jahre) und insbesondere die langwierige Kreditbearbeitung (mehr als 6 Monate). Die Apex-Struktur mit dem Finanzministerium ist wesentlich für die langsame Umsetzung des Vorhabens verantwortlich. Insgesamt beurteilen wir die **Effizienz** als ausreichend. **(Teilbewertung: Stufe 3).**

Bei der entwicklungspolitischen Gesamtbeurteilung des Vorhabens ist zu berücksichtigen, dass es sich um ein Pilotvorhaben mit anfänglichen Akzeptanzproblemen auf der indonesischen Seite handelte, dass das Vorhaben unter extrem schwierigen Rahmenbedingungen (asiatische Finanzkrise) durchgeführt wurde und krisenbedingt das Durchführungskonzept (u. a. bzgl. Apex-Institution) geändert werden musste. In einer zusammenfassenden Abwägung der vorstehenden Wirkungen und Risiken kommen wir zu einer insgesamt ausreichenden Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Vorhabens **(Gesamtbewertung: Stufe 3).**

Nachhaltigkeitsrisiken liegen v.a. in den Defiziten der Umweltbehörden bei der Überwachung des sachgerechten Betriebs der Umwelteinrichtungen aufgrund begrenzter personeller und finanzieller Ressourcen. Die gilt allerdings nur für die End-of-Pipe Maßnahmen, nicht aber für Recycling Anlagen und integrierte Maßnahmen der sauberen Produktion. Darüber können die dargelegten Schwächen in der Apexstruktur dazu führen, dass der revolvierende Einsatz der FZ-Mittel für Umweltkredite insbesondere aufgrund der administrativen Verzögerungen im Finanzministerium bei der Bereitstellung von Mitteln für technische Beratung zum Erliegen kommen kann.

### Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Sofern sich grundsätzlich mehrere Finanzinstitutionen für die parallele Durchführung von Umweltkrediten 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. Gegebenenfalls könnten die Refinanzierungsmittel an interessierte Banken meistbietend „versteigert“ werden.

Im Rahmen des Vorhabens wurde eine sinnvolle und praktikable Lösung zur Finanzierung externer technischer Kompetenz zur Unterstützung der Programmbanken nach Auslaufen der Begleitmaßnahme etabliert. Ein Teil der Zinseinnahmen speist einen Fonds, aus dem die Programmbanken technische Kompetenz für die Durchführung von Umweltkrediten im revolvierenden Einsatz der Mittel finanzieren können.

### Legende

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufriedenstellende 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 genannten 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.