

Kambodscha: Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) I

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	240300 / Finanzintermediäre des formellen Sektors	
BMZ-Projektnummer	2001 66 249 (Stichprobe 2008)	
Projektträger	Canadia Bank	
Consultant	GFA Consulting Group	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2009	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	II. Quartal 2003	III. Quartal 2003
Durchführungszeitraum	24 Monate	27 Monate
Investitionskosten	2,5 Mio. EUR	2,5 Mio. EUR
Eigenbeitrag	--	--
Finanzierung, davon FZ-Mittel	2,5 Mio. EUR	2,5 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	--	--
Erfolgseinstufung	2	
• Relevanz	2	
• Effektivität	2	
• Effizienz	3	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	2	
• Nachhaltigkeit	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben „Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) I“ dient der Einführung der Investitionsfinanzierung für KMU. Dadurch soll ein Beitrag zur Entwicklung des Finanzsystems und des KMU-Sektors geleistet werden. Als Projektträger fungiert die private Geschäftsbank Canadia Bank, die eine Refinanzierung in Höhe von EUR 2,5 Mio. als revolvingende Kreditlinie erhalten hat.

Die Bank wurde zusätzlich durch eine Begleitmaßnahme im Umfang von EUR 0,5 Mio. unterstützt.

Das Oberziel des Vorhabens wurde definiert als Beitrag zur Vertiefung des Finanzsystems und zur Entwicklung von KMU. Das Oberziel sollte als erreicht gelten, wenn: (a) Die Zahl der vergebenen langfristigen Kredite nach Abschluss des Vorhabens genauso hoch oder höher war wie während der Projektlaufzeit und (b) eine zufrieden stellende Eigenkapitalrentabilität der geförderten Unternehmen vorliegt. Indikator (a) ist unseres Erachtens unscharf formuliert, während dem Indikator (b) das quantitativ definiert.

nierte Anspruchsniveau fehlt. Projektziel des Vorhabens ist die bedarfsgerechte und nachhaltige Bereitstellung von langfristigen Krediten für Investitionen durch KMU.

Die Projektzielerreichung sollte mit den folgenden Indikatoren gemessen werden: (a) Die Laufzeit der FZ-Kredite beträgt mehr als drei Jahre; (b) Der Anteil der Kredite mit Verzug von Zins- und/oder Tilgungszahlungen über 90 Tage am gesamten Kreditbestand beträgt weniger als 5%; (c) Die Projektkredithöhe liegt mindestens bei 10.000 USD und höchstens 200.000 USD; (d) Die Eigenkapitalrendite der Bank bleibt real positiv und erreicht mindestens die Verzinsung der einjährigen USD-Termineinlagen in Kambodscha.

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

Die FZ-Mittel wurden in USD an die Canadia Bank als Projektträger mit einer Laufzeit von 10 Jahren bei drei Freijahren zum variablen Marktzinssatz weitergeleitet und dienen der Erstausrüstung eines revolvingen Kreditfonds. Danach fließen die Mittel an den Empfänger, das kambodschanische Wirtschafts- und Finanzministerium zurück, der sie zusammen mit den Zinsspaltungsgegenwertmitteln zur weiteren Förderung von KMU verwenden soll. Da auch die Endkredite in USD ausgelegt wurden und die kambodschanische Wirtschaft weitgehend dollarisiert ist, entsteht für die Bank bzw. für die Endkreditnehmer kein erhöhtes Wechselkursrisiko.

Die Canadia Bank befindet sich über eine Holdinggesellschaft mehrheitlich in kambodschanischem Familienbesitz und ist eine Universalbank, die ein breites Spektrum von Finanzprodukten anbietet. In den vergangenen Jahren hat die Bank ihre Ablauforganisation und das Risikomanagement verstärkt. Die Canadia Bank sieht die KMU-Förderung als eines ihrer aktuellen und zukünftigen Kerngeschäfte an.

Die Mittel wurden von der Canadia Bank zur langfristigen Investitionsfinanzierung für KMU eingesetzt, bei einer Kredithöhe von 10.000 - 200.000 USD. Die Zinsgestaltung war marktnah, so dass eine Vollkostendeckung möglich ist. KMU waren als Betriebe zwischen 5 und 300 Beschäftigten definiert. Außerdem sollten nur Unternehmen mit einem mehrheitlich kambodschanischen Management und überwiegend kambodschanische Eigentümern Kredite erhalten. Zusätzlich zur Standardnegativliste war die Finanzierung von Immobiliengeschäften, Handelsaktivitäten und Restaurants ausgeschlossen. Die Finanzierung von Betriebsmitteln wurde bei entsprechendem Bedarf von der Canadia Bank flankierend zur Verfügung gestellt.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Das aus FZ-Mitteln unterstützte Finanzierungsangebot der Canadia Bank wurde von den KMU gut angenommen. Die Canadia Bank hat die Kredite mit einer Laufzeit von durchschnittlich 50 Monaten und einem Kreditbetrag von durchschnittlich 58.000 USD herausgelegt.

Die Kreditlinie wurde revolvingend über einen Zeitraum von zehn Jahren eingesetzt. Derzeit beläuft sich das ausstehende Kreditvolumen auf rd. das 1,8-fache der zur Verfügung gestellten FZ-Mittel. Da der Bank nach eigenen Angaben keine weiteren längerfristigen Refinanzierungsmittel zur Verfügung standen, ist es plausibel, dass die Kreditlinie einen Betrag zur Vertiefung des Finanzsystems und zur Entwicklung von KMU geleistet hat.

In der Einschätzung der **entwicklungspolitischen Erfolgskriterien** kommen wir zu folgendem Ergebnis:

Relevanz: KMU genießen unverändert hohe entwicklungspolitische Priorität bei der kambodschanischen Regierung. Das unzureichende Angebot an längerfristigen Finanzierungen stellt weiterhin einen wichtigen Entwicklungsengpass dar. Das kambodschanische Finanzsystem bleibt bei geringer Tiefe wenig diversifiziert. Insbesondere fehlt es auch heute noch an längerfristigen Refinanzierungsmöglichkeiten für das Bankensystem.

Die im Prüfungsbericht postulierte Wirkungskette, dass durch die längerfristige Investitionsfinanzierung der Finanzsektor gestärkt und das Wachstum der KMU gefördert wird, erscheint plausibel und hat auch heute noch aufgrund des unterentwickelten kambodschanischen Finanz- und Kapitalmarkts prinzipielle Gültigkeit. Die Projektkonzeption steht auch im Einklang mit den aktuellen Prioritäten der kambodschanischen Regierung sowie den BMZ-Konzepten zur Finanzsystementwicklung und Privatwirtschaftsförderung. Zum Zeitpunkt der Projektprüfung war „Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft“ ein entwicklungspolitischer Schwerpunkt des BMZ in Kambodscha. Die Maßnahmen waren eine sinnvolle Ergänzung der Vorhaben anderer Geber. (Teilbewertung: Stufe 2)

Effektivität: Die Projektzielindikatoren wurden mit einer durchschnittlichen Laufzeit der Kredite von 50 Monaten, einer sehr guten Kreditportfolioqualität, einer Kredithöhe zwischen 10.000 bis 200.000 USD sowie einer real positiven Eigenkapitalrendite der Bank gut erreicht. Positiv ist weiterhin zu erwähnen, dass mit bisher 168 Einzelkrediten und der bereits angelaufenen Revolvierung der Kreditlinie eine akzeptable Breitenwirksamkeit erzielt wird. Die Umsetzung der Kreditlinie durch die Partnerbank erfolgte zügig und ohne größere Verzögerungen. Die Steuerung des Vorhabens durch die Canadia Bank bewerten wir als gut, hervorzuheben ist die überdurchschnittlich gute und umfassende Berichterstattung. Die Kredite wurden mit wenigen Ausnahmen für die Investitionsfinanzierung verwendet. Positiv ist, dass es sich bei rund 40% der Kreditnehmer um Neukunden der Canadia Bank handelt.

Im Projektverlauf hat sich herausgestellt, dass bei den KMU nicht ausschließlich ein Bedarf an längerfristiger Investitionsfinanzierung, sondern zusätzlich auch nach permanentem Umlaufkapital bestand. Dies manifestiert sich in dem relativ hohen Anteil (35%) von Krediten, die vorzeitig, d.h. nach einem Jahr (13%), nach 2 Jahren (9%) oder nach 3 Jahren (13%) zurückgezahlt wurden. Es dürfte auch in vielen Fällen zu einer kombinierten Nutzung der Kredite für die Finanzierung von längerfristigen Investitionen und von Umlaufkapital gekommen sein. Dies entspricht zwar nicht der ursprünglichen Projektkonzeption, ist aber aus Sicht der KMU und unter entwicklungspolitischen Aspekten nicht unbedingt negativ zu werten, da insgesamt das Finanzierungsangebot für KMU in Kambodscha nicht ausreichend abgedeckt wird.

Die zwischen Januar 2004 und Juni 2006 durchgeführte Begleitmaßnahme hat wichtige Inputs für notwendige Änderungen bei der Aufbau- und Ablauforganisation der Canadia Bank geliefert. Die Bank hat die vom Consultant in seinem Abschlussbericht empfohlenen weiteren organisatorischen Änderungen zwischenzeitlich umgesetzt. Insgesamt ist die Effektivität der Begleitmaßnahme als überdurchschnittlich gut zu bezeichnen. (Teilbewertung: Stufe 2)

Effizienz: Die Entwicklung der Canadia Bank seit Projektprüfung ist insgesamt als positiv zu beurteilen. Dies gilt vor allem für die institutionell-organisatorische Entwicklung. Gemessen an Rentabilität, Kapitalausstattung und Effizienz gehört die Bank zu den besten Instituten im Land. Das KMU Geschäft gehört mittlerweile zum Kerngeschäft der Bank. Das FZ-Kreditportfolio zeichnet sich durch eine sehr gute Qualität aus. Allerdings hat sich das Portfolio-at-Risk bezogen auf das gesamte Kreditportfolio der Bank seit der Projektprüfung verschlechtert und lag Ende 2008 deutlich über dem Branchendurchschnitt von 5,8%. Nach Aussagen der Bank sind diese Differenzen u.a. darauf

zurückzuführen, dass die FZ-Kreditvergabe aus Reputationsgründen strikter erfolgt. Dieses Argument ist aus entwicklungspolitischer Sicht jedoch nicht akzeptabel, da die EZ-Förderung auf Wirkungen über die refinanzierte Kreditlinie hinaus abstellt.

Die Kreditvergabe erfolgte bei real positiven Endkreditnehmerzinsen zu marktmäßigen Konditionen. Nur in 2008 waren die Kreditzinsen auf Grund der hohen Inflationsrate von knapp 20% real negativ. Nach Berechnungen der Canadia Bank ist die KMU-Kreditvergabe profitabel. Die Produktionseffizienz des Vorhabens beurteilen wir insgesamt als zufrieden stellend.

Bei der Allokationseffizienz kann von einer durchweg sinnvollen Verwendung der Kredite durch die Kreditnehmer ausgegangen werden. Die Canadia Bank hat eigene Ex Post-Erhebungen bei den finanzierten KMU durchgeführt und eine durchschnittliche Rentabilität der finanzierten Investitionen von 23% festgestellt. Dies konnte durch die Feldbesuche im Prinzip bestätigt werden. (Teilbewertung: Stufe 3)

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Zum Zeitpunkt der Evaluierung waren insgesamt 168 Kredite im Umfang von 9,76 Mio. USD (7,39 Mio. EUR) ausgelegt. Unter Berücksichtigung weiterer, im Rahmen des Vorhabens „Förderung von KMU II“ (BMZ-Nr. 2003 66 278) bereitgestellter FZ-Mittel entspricht dies bei einem FZ-Betrag von insgesamt 4,09 Mio. EUR einem Multiplikator von 1,8. Laut Angaben der Canadia Bank wurden in ihrer kommerziellen Kreditabteilung in 2008 zusätzliche KMU-Kredite mit einer Laufzeit von bis zu 2 Jahren im Umfang von rund 40 Mio. USD vergeben. Insgesamt kann daher davon ausgegangen werden, dass das Oberziel für den Finanzsektor erreicht wurde.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen können auch bei den finanzierten KMU vermutet werden, da die finanzierten KMU eine ausreichende Eigenkapitalrentabilität aufweisen. Die Bank verweist darauf, dass zusätzlich durch die finanzierten Investitionen insgesamt 1.377 neue Arbeitsplätze geschaffen und 3.856 Arbeitsplätze erhalten wurden, unsere Feldbesuche bestätigen die Größenordnung der von der Partnerbank erhobenen Daten. Wir halten die Informationen über die Zahl der geschaffenen bzw. erhaltenen Arbeitsplätze jedoch nicht für geeignet, um die realwirtschaftlichen Wirkungen des Vorhabens auf KMU-Seite zu erfassen. Da sich die Mehrzahl der finanzierten Investitionen in Sektoren mit Wachstumspotential befinden, kann auch von einem sinnvollen Beitrag des Vorhabens zur notwendigen sektoralen Diversifizierung der kambodschanischen Wirtschaft ausgegangen werden. Insgesamt kann von guten Wirkungen auf den kambodschanischen KMU-Sektor ausgegangen werden. (Teilbewertung: Stufe 2)

Nachhaltigkeit: Die Canadia Bank gehört zusammen mit der ACLEDA Bank zu den größten Banken des Landes und wurde von der IFC in 2008 zu den besten drei Banken Kambodschas gerechnet. Auch unter Berücksichtigung der gesunkenen Portfolioqualität und einem eventuell größeren Abschreibungsbedarfs dürfte die Kapitaldecke ausreichend sein. Die Rückstellungen für mögliche Kreditausfälle sind angesichts der verschlechterten Portfolioqualität knapp kalkuliert.

Die Liquiditätssituation der Bank hat sich seit 2004 kontinuierlich verschlechtert. Unter Berücksichtigung der sehr begrenzten Möglichkeiten einer kurzfristigen Refinanzierung am Interbankenmarkt, der gesunkenen Portfolioqualität der Bank und der zu erwartenden negativen Auswirkungen der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise auf das Bankensystem in Kambodscha halten wir die aktuelle Liquiditätssituation der Bank für problematisch.

Die Canadia Bank sieht die KMU-Finanzierung als eines ihrer aktuellen und zukünftigen Kerngeschäfte an. Aufgrund der hohen Abhängigkeit der Refinanzierung von überwiegend kurzfristigen Einlagen und bisher fehlenden längerfristigen alternativen

Refinanzierungsoptionen bleibt der Spielraum für eine längerfristige Kreditvergabe allerdings weiterhin sehr begrenzt.

Auf Basis der erhobenen Daten des Projektträgers und den Ergebnissen der Feldbesuche sowie unter Berücksichtigung der sehr guten Qualität des FZ-Kreditportfolios kann generell von einem nachhaltigen Betrieb der finanzierten KMU-Investitionen ausgegangen werden. Einschränkungen sind bei der Ertragsstärke der Bank insgesamt zu machen, im Hinblick auf die schlechtere Portfolioqualität des gesamten Kreditportfolios der Bank. Die Bank will nach ihren Angaben die Erfahrungen aus der FZ-finanzierten KMU-Vergabe nutzen, um die Portfolioqualität auf längere Sicht insgesamt zu verbessern. (Nachhaltigkeitsstufe 3)

In einer zusammenfassenden Bewertung der vorstehenden Wirkungen und Risiken kommen wir zu einer insgesamt guten Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Vorhabens (**Gesamtbewertung Stufe 2**).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Es sollte bei der Wahl der Zielindikatoren zur Portfolioqualität neben dem FZ-Portfolio auch das Gesamtportfolio der Bank berücksichtigt werden. Nur so ist gewährleistet, dass gewünschte weitergehende strukturelle und institutionelle Wirkungen des FZ-Engagements ausreichend abgebildet werden.

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.