

Namibia: Aufbau eines Zahlungsverkehrssystems bei der namibischen Postsparkasse

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	2403000	
BMZ-Projektnummer	2003 65 841 (Investition), 2003 70 320 (Begleitmaßnahme)	
Projekträger	NAMIBIA POST LTD	
Consultant	MATTHAEI, HANS-WERNER RUDOLF	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2010 (Stichprobe 2010)	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	2. Quartal 2003	1. Quartal 2006
Durchführungszeitraum	20 Monate	36 Monate
Investitionskosten	3,38 Mio. EUR	3,15 Mio. EUR
Eigenbeitrag	2,02 Mio. EUR	1,97 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	1,18 Mio. EUR	1,18 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	-	-
Erfolgseinstufung	2	
• Relevanz	3	
• Effektivität	2	
• Effizienz	2	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	2	
• Nachhaltigkeit	1	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben beinhaltete den Aufbau eines funktionsfähigen landesweiten Zahlungsverkehrssystems der namibischen Postsparkasse (NamPost Savings Bank), welche ein Geschäftsbereich der Namibian Post Ltd. (NamPost) ist. Durch das Vorhaben sollte der Zugang zu Finanzdienstleistungen, insbesondere zu Geldtransfers, vor allem für bislang benachteiligte Bevölkerungsgruppen verbessert und somit ein Beitrag zur Vertiefung und Verbreiterung des Finanzsystems geleistet werden (entwicklungspolitisch übergeordnetes Ziel).

Das Vorhaben umfasste ein FZ-Darlehen in Höhe von 0,88 Mio. EUR, aus welchem die Ausstattung von NamPost Filialen mit Computerhardware und –software sowie deren Netzwerkanbindung an die Zentrale anteilig finanziert wurden. Darüber hinaus wurden im Rahmen einer Begleitmaßnahme über 0,30 Mio. EUR Schulungen für Schalterpersonal und Administratoren durchgeführt sowie ein internes Supportsystem bei der NamPost unterstützt.

Die FZ-finanzierten Maßnahmen waren eine wesentliche Voraussetzung für die anschließende Einführung von sog. SmartCards (elektronische Chipkarten, auf denen Geld verbucht und abgebucht werden kann) sowie der zugehörigen Infrastruktur und Lesegeräte durch die NamPost. Die SmartCard-Technologie, über welche nun die meisten Finanzdienstleistungen inklusive des Zahlungsverkehrs abgewickelt werden, wurde vollständig aus Mitteln der NamPost finanziert. Es handelt sich dabei um eine interne Lösung der NamPost (Mikroebene), die nicht an eine landesweite Clearingstelle angebunden ist.

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

Für den investiven Teil der FZ-Maßnahme erhielt die Republik Namibia ein langfristiges FZ-Darlehen (40 Jahre Laufzeit, 10 Freijahre, 0,75 % Zins) über 883.766,83 EUR (re-programmierte Restmittel), welche sie zu gleichen Konditionen an die NamPost weitergeleitet hat. Aus diesen Mitteln wurde Computer-Hardware und Software für Filialen, Netzwerk-Infrastruktur sowie die Aufrüstung von Zentralanwendungen anteilig finanziert (Erstattungsverfahren). Liefer- und Leistungsverträge wurden an einheimische Systemhäuser und Dienstleister nach nationalen Beschaffungsrichtlinien vergeben. Darüber hinaus erhielt die NamPost einen FZ-Finanzierungsbeitrag für eine Begleitmaßnahme i. H. v. 300.000 EUR, aus welcher Computer-Grundlagentrainings, softwarebezogene Schulungen sowie Anwenderschulungen für computergestützte Finanzprodukt anteilig finanziert wurden, an denen je nach Kurs 250 bis 350 Mitarbeiter teilnahmen. Die FZ-Mittel wurden vollständig ausgezahlt; ihr zweckkonformer Einsatz wurde bereits im Rahmen der o. g. Abschlusskontrolle (örtliche und buchmäßige Verwendungskontrolle) bestätigt. Die NamPost hat einen beachtlichen Eigenbeitrag i. H. v. zwei Dritteln der Gesamtkosten übernommen. Aus heutiger Sicht würde für die Finanzierung der Investivmaßnahme auch ein Darlehen zu marktnäheren Konditionen infrage kommen; angesichts des hohen Eigenbeitrags der NamPost und der entwicklungspolitischen Bedeutung, die sich im Pilotcharakter der Maßnahme sowie durch Gebührensenkungen für die NamPost-Kunden ausdrückt, halten wir die Finanzierungsbedingungen insgesamt für gerechtfertigt. Auf Initiative des Trägers wurde das ursprünglich geprüfte Projektkonzept in der Durchführungsphase modifiziert und um die Einführung einer elektronischen, kartenbasierten Lösung (SmartCards), die vollständig von der NamPost finanziert wurde, erweitert. Die zugehörige Infrastruktur in den Postämtern setzt auf der FZ-finanzierten Maßnahme auf. Die NamPost hat mit dem Technologielieferanten ein Joint Venture (SmartSwitch) gegründet, welches Aufbau, Finanzierung und Betrieb des Systems übernommen und systemspezifischen Schulungen für die Mitarbeiter durchgeführt hat.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Mit dem Vorhaben wurden bei der NamPost Savings Bank wesentliche Voraussetzungen für die anschließende Einführung der SmartCard Technologie geschaffen. Auf diese Weise konnte die NamPost ihr Angebot an Finanzdienstleistungen, vor allem Überweisungen, deutlich verbessern und kostengünstiger vertreiben. Angesichts mangelnden Wettbewerbs durch den Bankensektor in diesem Bereich ist die Kundennachfrage nach SmartCard-Finanzdienstleistungen beständig gestiegen. Somit konnte das Vorhaben einen Beitrag leisten zur Verbreiterung und Vertiefung des namibischen Finanzsystems. Die Maßnahmen waren weder auf die Gleichberechtigung der Geschlechter noch auf Umwelt- und Ressourcenschutz ausgerichtet. Das Vorhaben bewirkte übergreifende Armutsreduzierung auf der Sektorebene, vornehmlich die ländliche Bevölkerung profitierte von den Maßnahmen. Die Förderung einer partizipativen Entwicklung/gute Regierungsführung war nicht Ziel des Vorhabens.

Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens bewerten wir wie folgt (Informationen zur Erfolgsbeurteilung finden sich in den Fachinformationen „Ex Post Evaluierungskriterien und Ratingsystem für die deutsche bilaterale FZ“ (14. September 2006)):

Relevanz: Die entwicklungspolitische Bedeutung des Vorhabens ist auch aus heutiger Sicht weiterhin gegeben. Die deutsche EZ ist einziger Geber in der Finanzsystementwicklung, und der gewählte Ansatz entspricht den namibischen Prioritäten. Die bei Prüfung vorgestellte Projektkonzeption sowie das Zielsystem sind nicht vollkommen stringent und lassen nicht ausreichend erkennen, wie das durch die FZ unterstützte Vorhaben (Computerisierung und Vernetzung von NamPost-Filialen) gemäß der ursprünglichen Konzeption zu einem verbesserten Zugang der Kunden zu Finanzdienstleistungen, insbesondere Geldtransfers (Vorhabensziel), beigetragen sollte. Die SmartCard-Technologie, welche aus der ex-post Perspektive als wichtige Erfolgskomponente gewertet werden kann, wurde erst im Durchführungsverlauf beschlossen und aus Eigenmitteln der NamPost finanziert. Aus diesen Gründen konnte nicht eindeutig geklärt werden, ob die FZ mit dem verhältnismäßig geringen Finanzierungsvolumen einen entscheidenden Impuls für das Gesamtvorhaben gesetzt hat, oder ob die NamPost das Vorhaben angesichts ihrer stabilen finanziellen Situation auch ohne FZ-Unterstützung vorangetrieben und ein vergleichbares Ergebnis hätte (Frage der Subsidiarität / Additonalität des FZ-Beitrags). Die FZ-finanzierten Maßnahmen waren aus der Ex Post Perspektive aber in jedem Fall eine wesentliche Voraussetzung für die erzielten Wirkungen.

Das im Rahmen der Ex Post-Evaluierung angepasste Zielsystem, die Plausibilisierung der Wirkungskette sowie die eingetretenen Wirkungen sind insgesamt Belege für die hohe Relevanz des Vorhabens. Angesichts des mangelnden Interesses der Geschäftsbanken sowie des unterentwickelten Mikrofinanzmarktes stellt das Vorhaben in der letztendlichen Ausgestaltung und Weiterentwicklung durch die NamPost selbst - trotz einiger Schwächen in der Projektkonzeption und trotz der Tatsache, dass eine Anbindung an das nationale Zahlungsverkehrssystem nicht geprüft und bisher auch nicht umgesetzt wurde - einen geeigneten Ansatz zur (an den „state of the art“ angepassten) Zielerreichung dar. Auch unter Berücksichtigung der vorgenannten konzeptionellen Mängel bewerten wir die Relevanz daher noch als zufrieden stellend (Teilbewertung Stufe 3).

Effektivität: Gemäß Prüfungsbericht war das Ziel des Vorhabens der Aufbau eines landesweit funktionierenden Zahlungsverkehrssystems der NamPost Savings Bank. Die angepasste Zielerreichung kann nur anhand von nachträglich auszuwählenden Indikatoren überprüft werden, beispielsweise Anzahl der ausgegebenen SmartCards und Häufigkeit der Nutzung für verschiedene Finanztransaktionen (Sparen, Überweisungen, Abbuchungen), Entwicklung des Zahlungsverkehrs vor/nach Projekt, Entwicklung der Transaktionskosten, regionale Verteilungen der Nutzung durch die Zielgruppe. Auch wenn nicht für alle dieser Indikatoren strukturierte Daten vorliegen, halten wir die dargelegten Wirkungen für aussagekräftig genug, um die insgesamt positiven Wirkungen, zu denen die FZ-Maßnahme einen Beitrag geleistet hat, zu belegen.

Die im Prüfungsbericht aus dem Jahr 2003 genannte Zielrichtung, über das FZ-Vorhaben auch die technischen Voraussetzungen für die Aufnahme des Kreditgeschäfts durch die NamPost zu schaffen, ist erreicht worden – allerdings nur auf Basis der zu einem späteren Zeitpunkt abgeänderten Projektkonzeption. Zusammenfassend stufen wir die Effektivität als gut ein (Teilbewertung Stufe 2).

Effizienz: Die Wirtschaftlichkeit der NamPost Savings Bank und somit die Produktionseffizienz des Vorhabens dürfte sich aufgrund gestiegener Umsätze mit SmartCard Pro-

dukten verbessert haben. Die zur genaueren Beurteilung erforderlichen Daten wurden von der NamPost jedoch nicht zur Verfügung gestellt. Positiv zu vermerken ist, dass die NamPost das Projekt auch während der Durchführungsphase wesentlich weiterentwickelt hat. Ursprünglich vorgesehen war nur die Computerisierung und Vernetzung der NamPost-Filialen. Die anschließende Einführung der SmartCard Technologie hat gegenüber der ursprünglichen Konzeption zu einer wesentlichen Effizienzsteigerung beitragen können (geringere Transaktionskosten aufgrund schnellerer Bearbeitungsdauer und verringerten Personaleinsatz pro Transaktion, sofortiger Datenabgleich mit der Zentrale, Nutzung der SmartCard auch für weitere Finanzprodukte wie Einzugsermächtigungen oder Verbuchen von Gehalts-/Renteneingängen).

Die Allokationseffizienz ist – auf Basis der schwachen Datenlage – ebenfalls grundsätzlich positiv zu bewerten, da die NamPost Kosteneinsparungen über Gebührensenkungen für Überweisungen an die Kunden weitergereicht hat und somit eine effektive und effiziente Allokation an alle Bevölkerungsgruppen, vor allem auch an arme Haushalte, stattfindet. Zur effektiven Allokation trägt auch das landesweit ausgebaute Filialnetz der NamPost sowie der neu aufgebaute Vertrieb über Kooperationspartner bei. Die Effizienz wird zusammenfassend als gut eingestuft (Teilbewertung Stufe 2).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Als übergeordnetes entwicklungspolitisches Ziel wurde bei Prüfung festgelegt, dass der Zugang zu Finanzdienstleistungen, insbesondere zu Geldtransfers, vor allem für bislang benachteiligte Bevölkerungsgruppen verbessert werden sollte. Eine explizite Einbeziehung der realwirtschaftlichen Ebene bzw. des Armutsbezugs in das Zielsystem erscheint angesichts der finanzsektorbezogenen Problemanalyse und Projektkonzeption auch aus heutiger Sicht nicht notwendig. Die Wirkungskette konnte ausreichend plausibilisiert werden, so dass die intendierten übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen mit hoher Wahrscheinlichkeit eingetreten sind. Wie bereits erwähnt, sollte zwar aus Sektorsicht das SmartCard System der NamPost noch besser für die Anbindung an das Inter-Bankensystem geöffnet werden (dies ist grundsätzlich möglich). Aufgrund der erstmalig erreichten, landesweiten Zugangserweiterung zu Finanzdienstleistungen, insbesondere zu inländischen Geldtransfers, für benachteiligte Bevölkerungsgruppen, die in einem oligopolistischen Bankenmarkt mit prohibitiven Gebühren bisher de facto hiervon ausgeschlossen waren, wird insgesamt die Teilbewertung Stufe 2 vergeben.

Nachhaltigkeit: Die bisher positive entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird aufgrund der hohen Ownership des Trägers, dessen wirtschaftlicher Stabilität sowie laufender Instandhaltungs- und Modernisierungsinvestitionen mit hoher Wahrscheinlichkeit fortbestehen oder sogar zunehmen (Nachhaltigkeitsstufe 1).

Insgesamt bewerten wir die erreichten entwicklungspolitischen Wirkungen des Vorhabens als gut (Gesamtbewertung: Erfolgsstufe 2).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Ungeachtet der insgesamt positiven Ergebnisse der vorliegenden Ex Post-Evaluierung sollten bei der Prüfung vergleichbarer Ansätze in anderen Ländern folgende Aspekte beachtet werden:

Zur Unterstützung der landesweiten Finanzsystementwicklung und Förderung eines gesunden Wettbewerbs zwischen den Finanzintermediären ist es sinnvoll zu prüfen, inwieweit eine von mehreren Finanzinstituten nutzbare Lösung zur Förderung des kostengünstigen und sicheren Zahlungsverkehrs unterstützt werden kann. Ein Beispiel hierfür ist das durch die FZ geförderte Ghana Interbank Payment and Settlement Sys-

tems Ltd., eine Zentralbank-Tochter, die als Infrastruktur Service Provider und Clearing House für SmartCards aller Banken fungiert. Die Anbindung des NamPost SmartCard-Systems an das nationale Clearing House in Namibia wäre wünschenswert und sollte möglichst noch nachgeholt werden.

Die EZ-Unterstützung eines proprietären Zahlungsverkehrssystems einer einzelnen Institution bedarf zumindest einer Diskussion von Alternativen sowie einer Begründung des gewählten Förderansatzes. Auch sollte deutlicher dargelegt werden, wie die FZ-Maßnahmen zur Zielerreichung beitragen; dies war im vorliegenden Fall für das ursprüngliche FZ-Konzept (ohne SmartCard-Einführung) nicht ersichtlich, wurde aber durch die vom Träger initiierte Erweiterung der Projektkonzeption dennoch erreicht

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.