

Ruanda: Entwicklungsbank BRD IV

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	24030 – Finanzintermediäre des formellen Sektors	
BMZ-Projektnummer	1990 65 251	
Projektträger	Banque Rwandaise de Devloppement (BRD)	
Jahr der Schlussprüfung	2002	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	I. Quartal/1991	III. Quartal/1991
Finanzierung, davon FZ-Mittel	1,38 Mio EUR	1,38 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	keine	keine
Erfolgseinstufung	3	
• Signifikanz/Relevanz	3	
• Effektivität	3	
• Effizienz	4	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Mit der langfristigen Finanzierung privater KMU über die Entwicklungsbank BRD sollten eine möglichst große Anzahl kostengünstiger Arbeitsplätze in rentablen landwirtschaftlichen und gewerblichen Betrieben geschaffen (Projektziel) sowie ein Beitrag zur Stabilisierung und Diversifizierung der ruandischen Wirtschaft geleistet werden (Oberziel).

Für die Erreichung der Projektziele wurden folgende Indikatoren festgelegt:

- Nach einer Periode von drei Jahren sollen 70% der Kreditnehmer Gewinne erwirtschaften und ihren Zahlungsverpflichtungen zeitgerecht nachkommen.
- Die durchschnittlichen Kosten zur Schaffung eines Arbeitsplatzes sollen 10.000 EUR nicht überschreiten.

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

Keine

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Von der BRD wurden insgesamt 100 Kredite an 92 Kreditnehmer mit einem Gesamtvolumen von 480 Mio RWF (779 TEUR zum heutigen Wechselkurs) ausgelegt. Die durchschnittliche Kredithöhe lag bei etwa 13.500 EUR. 25% des gesamten Kreditvolumens (54 Kredite) wurden vor dem Genozid von 1994 ausgezahlt. Damit wurden landwirtschaftliche Betriebe (Bananen, Rohrzucker, Kartoffeln) sowie vereinzelt auch Vorhaben der Viehwirtschaft finanziert. Nach 1994 wurden 46 Betriebe finanziert (75% der gesamten Linie). Bei der Mehrheit der nach dem

Genozid vergebenen Kredite (91%) handelt es sich um die Finanzierung von deutschen Milchkühen (insgesamt 500).

Im Wesentlichen bedingt durch die Ereignisse von 1994 weisen 46 der 100 finanzierten Vorhaben eine Säumigkeit von über einem Jahr auf, und die große Mehrheit dieser Kredite ist als definitiv uneinbringbar einzuschätzen. Ein Großteil der vor 1994 finanzierten Unternehmer wurde ermordet oder vertrieben, oder die Unternehmen sind in Folge der Krise zusammengebrochen. Damit wurde formal gesehen der Indikator zur zeitgerechten Rückzahlung sowie zur Gewinnerwirtschaftung nicht erfüllt. Werden die vor 1994 vergebenen Kredite - die zu 100% wertberichtigt sind - nicht berücksichtigt, weisen 70% der Kredite eine Säumigkeit von weniger als 90 Tagen aus, womit der festgelegte Indikator knapp erfüllt wäre.

Nach Angaben der BRD wurden mit den 46 nach 1994 finanzierten Vorhaben etwa 300 Arbeitsplätze geschaffen. Besuche bei mehreren Betrieben vor Ort zeigten, dass diese Zahl jedoch auf etwa 200 geschaffene Arbeitsplätze korrigiert werden muss. In Anbetracht des niedrigen Grades an Mechanisierung bei den finanzierten Milchbetrieben dürften die Kosten pro geschaffenem Arbeitsplatz bei etwa 5.000 EUR liegen, was auch bei den Besuchen bestätigt wurde. Damit ist der zweite Zielindikator erfüllt.

Aufgrund der relativ hohen Zahl nicht mehr operierender Betriebe ist der Beitrag des Projektes zur Oberzielerreichung begrenzt. Trotz eingeschränkter Breitenwirksamkeit hat das Vorhaben jedoch einen wichtigen Beitrag zum Aufbau der ruandischen Wirtschaft geleistet. Die BRD ist nach wie vor quasi die einzige Finanzinstitution, die langfristige Kredite vergibt, und auch die einzige Institution, die in größerem Umfang den Agrarsektor fördert. Die FZ-Mittel wurden nicht wie geplant für ein breiteres Spektrum (Handel, Handwerk, Dienstleistungen), sondern in Absprache mit der KfW im Wesentlichen zur Finanzierung von Milchbetrieben verwendet. Die Besitzer dieser Milchbetriebe gehören in vielen Fällen zur Elite des Landes. Dabei ist jedoch der ruandische Kontext aufgrund der Ausnahmesituation nach 1994 zu beachten: Der KMU-Sektor war praktisch zusammengebrochen, und es war bis in die späten 90er Jahre sehr schwierig, überhaupt finanzierbare Vorhaben zu finden. Milch ist ein knappes Gut in Ruanda. Nach 1994 war auch die ruandische Milchwirtschaft fast vollständig zum Erliegen gekommen. Durch den Import deutscher Kühe konnte die einheimische Milchproduktion deutlich gesteigert werden, nicht zuletzt auch, weil die Produktivität der importierten Kühe 3 bis 5 mal höher ist als die der einheimischen Kuharten.

Eine Diversifizierung in dem Sinne, wie es bei PP geplant war, wurde nicht erreicht. Allerdings kann angesichts der Konzentration der Wirtschaft auf Kaffee- und Teeanbau insgesamt dem Projekt doch ein gewisser Beitrag zur Diversifizierung zugesprochen werden.

Zusammenfassend stellen sich die entwicklungspolitischen Wirkungen des Vorhabens wie folgt dar:

Trotz institutioneller Schwächen der BRD kommt der Bank im spezifischen Kontext des ruandischen Finanzsektors eine wichtige entwicklungspolitische Bedeutung zu. Der fehlende Zugang zu langfristigen Krediten ist ein entscheidender Engpassfaktor des ruandischen Finanzsektors und erschwert damit den Wiederaufbau der Wirtschaft. Die BRD trägt in diesem Bereich zur Schließung dieser Finanzierungslücke bei. Das FZ-Vorhaben ermöglichte es der BRD, ihr Kreditportfolio auszudehnen und in der kritischen Phase des Wiederaufbaus Projekte zu finanzieren, die sonst nicht hätten durchgeführt werden können. Im Gegensatz zu vielen klassischen Entwicklungsbanken geht von der BRD aufgrund der Zinssatzgestaltung und angewandeten Kredittechnologie kein negativer Einfluss auf den Finanzsektor aus.

Die verbleibenden Risiken für die nachhaltige entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens resultieren aus der nach wie vor latent instabilen politischen Situation des Landes, der bevorstehenden Konsolidierung des Finanzsektors sowie aus den institutionellen Schwächen der BRD.

In einer zusammenfassenden Beurteilung aller voranstehenden Wirkungen und Risiken kommen wir zu folgender Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Projekts:

- Das Projekt hat unter extrem schwierigen Bedingungen einen wichtigen Beitrag zur Schaffung von kostengünstigen Arbeitsplätzen in rentablen Agrarbetrieben geleistet. Zwar muss rund ein Viertel des FZ-refinanzierten Portfolios aufgrund des Genozids als uneinbringlich ohne nachhaltige realwirtschaftliche Effekte betrachtet werden; immerhin drei Viertel der FZ-Mittel flossen jedoch in entwicklungspolitisch sinnvolle Vorhaben. Die Kosten pro geschaffenen Arbeitsplatz lagen wesentlich niedriger als erwartet; die Säumigkeit des Portfolios nach 1994 liegt im Bereich der Zielvorgabe. Daher betrachten wir insgesamt das Projektziel als mit Abstrichen erreicht und beurteilen die **Effektivität** des Projektes als **noch ausreichend** (Teilbewertung: **Stufe 3**).

- Das Vorhaben hat einen relevanten entwicklungspolitischen Beitrag zum Wiederaufbau der Wirtschaft Ruandas nach dem Genozid geleistet. Die entwicklungspolitischen Oberziele wurden, wenn auch mit Einschränkungen bezüglich der Diversifizierung der ruandischen Wirtschaft sowie der Breitenwirksamkeit, erreicht. Aufgrund der mit der KfW abgesprochenen sektoralen Fokussierung auf die Milchwirtschaft war der Beitrag des Projekts zur Diversifizierung zwar begrenzt. Der Versorgung der Bevölkerung mit Grundnahrungsmitteln kommt jedoch eine große Bedeutung in einer Post-Konflikt-Situation zu; Milch ist nach wie vor ein knappes und begehrtes Gut in Ruanda. BRD war und ist die einzige ruandische Bank, die dem Agrarsektor langfristige Finanzierungen zu Marktkonditionen anbietet. Sie leistet so einen Beitrag zur Vertiefung des ruandischen Finanzsektors. Wie messen dem Projekt daher insgesamt eine **noch ausreichende Signifikanz/Relevanz** (Teilbewertung: **Stufe 3**) zu.

Die institutionellen Defizite der BRD, insbesondere auf der Ebene der „governance structure“, bei der Umsetzung der Kredittechnologie sowie die relativ hohen Verwaltungskosten führen in Bezug auf die **Effizienz** zu einer **nicht mehr ausreichenden** Bewertung (Teilbewertung: **Stufe 4**).

Unter Abwägung der Effektivität, Effizienz und Signifikanz/Relevanz bewerten wir die **entwicklungspolitische Wirksamkeit** des Vorhabens insgesamt als **ausreichend (Stufe 3)**.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Die BRD ist im ruandischen Finanzsektor der wichtigste Anbieter im Bereich der langfristigen Projektfinanzierung – insbesondere im Agrarsektor – und es ist derzeit nicht zu erwarten, dass die Geschäftsbanken in absehbarer Zeit diese Rolle übernehmen werden.

Es ist daher sinnvoll, auch bei der Ausgestaltung zukünftiger FZ-Maßnahmen im ruandischen Finanzsektor die BRD mit einzubeziehen. Angesichts der deutlichen institutionellen Schwächen der BRD sind bei einer eventuellen Weiterführung der Kooperation jedoch folgende Aspekte zu beachten:

- a) Im Sinne einer transparenteren Darstellung der Kreditportfolioqualität sollte die BRD vor 1994 vergebene säumige Kredite aus der Bilanz streichen.
- b) Eine staatliche Einflussnahme auf das operative Geschäft sollte durch Änderung der Statuten verhindert werden.
- c) In Anbetracht des geringen geschäftsbankspezifischen Know-hows der BRD, sollte die strategische Ausrichtung der Bank klar auf ihr bisheriges Kernsegment fokussieren.
- d) Die operative und finanzielle Effizienz der BRD sollte durch eine Erhöhung des Kreditportfolios bei gleichzeitiger Verbesserung der Portfolioqualität und gleich bleibendem Personalbestand verbessert werden.

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, weiter unten 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.