

Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht Südosteuropa: Zinsverbilligungsfonds für Südosteuropa



Sektor	Finanzintermediäre des formellen Sektors (2403000)	
Vorhaben/Auftraggeber	Zinsverbilligungsfonds für Südosteuropa BMZ-Nr.: 2001 40 517	
Projekträger	ProCredit Bank Mazedonien, ProCredit Bank Rumänien, Banka Transilvania, Raiffeisen Bank Kosovo (sowie ggf. weitere Finanzinstitutionen)	
Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex Post-Evaluierungsbericht: 2008*/2012		
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Investitionskosten	14,70 Mio. EUR	43,76 Mio. EUR
Eigenbeitrag	10,10 Mio. EUR	41,00 Mio. EUR
Finanzierung, davon BMZ-Mittel	4,60 Mio. EUR 4,60 Mio. EUR	2,76 Mio. EUR 2,76 Mio. EUR

* Vorhaben in Stichprobe

Projektbeschreibung. Mit den Mitteln des Zinsverbilligungsfonds (ZVF) wurden mittel- und langfristige Darlehen an Banken in den Ländern Kosovo, Mazedonien und Rumänien bereitgestellt. Hierfür wurden die Zinssätze von KfW Marktmittelkrediten durch den ZVF subventioniert. Auf diese Weise wurden bis zum Zeitpunkt der EPE insgesamt fünf Darlehen an (1) ProCredit Bank Mazedonien, (2) ProCredit Bank Rumänien, (3) Banka Transilvania und (4) die Raiffeisen Bank Kosovo bereitgestellt. Die Mittel des ZVF waren zum Zeitpunkt der (aufgrund der langen Projektlaufzeit durchgeführten) EPE noch nicht vollständig ausgezahlt.

Zielsystem: Oberziel: Beitrag zum Wiederaufbau und zur Stabilisierung in der Region Südosteuropa (durch die Verbreiterung und insbesondere durch die bedarfsgerechte Vertiefung des Finanzsektors).

Programmziel: Mobilisierung von Kapitalmarktmitteln für ausgewählte Investitionsvorhaben in Südosteuropa, um die Defizite in der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur (einschließlich Finanzsektor) zu vermindern und Marktmitteldarlehen auf ein niedrigeres, angemessenes Niveau zu subventionieren.

Zielgruppe: Mittelbare Zielgruppe ist die Bevölkerung in Südosteuropa.

Gesamtvotum: Note 3

In der Gesamtschau bewerten wir den Erfolg des Vorhabens mit zufriedenstellend.

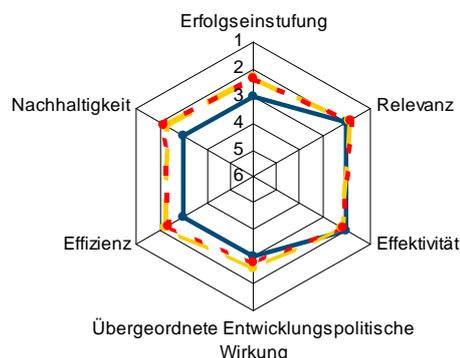
positiv:

- hohe Hebelwirkung bei der Mobilisierung von Marktmitteln (Förderpotential)
- teilweise innovativer Charakter der finanzierten Investitionen
- hohe Nachhaltigkeit der finanzierten Banken

negativ:

- geringe Nutzung des Förderpotentials
- aktuell deutlich reduzierte Produktions- und Allokationseffizienz der finanzierten Banken
- geringe Wirkungen für die Endkreditnehmer

Bewertung nach DAC-Kriterien



- Vorhaben
- Durchschnittsnote Sektor (ab 2007)
- Durchschnittsnote Region (ab 2007)

ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

Gesamtvotum: In der Gesamtschau bewerten wir das Vorhaben mit der Note: 3. Das Gesamtvotum setzt sich aus folgenden Teilvoten zusammen

Relevanz: Die Mittel des ZVF stammen aus den Zusagen der Bundesregierung für den Stabilitätspakt in Südosteuropa (SOE), der 2008 in den Kooperationsrat für Südosteuropa (RCC) überführt wurde. Deutschland ist im Vorstand des RCC vertreten, dessen wichtigste Ziele nach wie vor in der Sicherung der politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Stabilität in der Region SOE liegen. Die Schwerpunkte des deutschen Engagements über den RCC sind (1) Wiederaufbau von Infrastrukturen, (2) Belebung der lokalen, vor allem mittelständischen Wirtschaftskraft und (3) Transformation von Rahmenbedingungen hin zu demokratischen und sozialmarktwirtschaftlichen Ordnungen. Diese Themen waren auch zum Zeitpunkt der Projektprüfung (PP) von hoher Relevanz. Die aktuelle Relevanz des RCC und seines Engagements zeigt sich insbesondere in den jüngsten Unruhen im Kosovo, deren Ursachen insbesondere in der noch unterdurchschnittlichen Entwicklung des Landes und der mangelnden Wirtschaftskraft verbunden mit hoher Jugendarbeitslosigkeit liegen. Die nachhaltige Wirtschaftsentwicklung ist auch das Ziel zahlreicher anderer Entwicklungsorganisationen, die Defizite in diesem Bereich auf unterschiedlichen Ebenen adressieren. Neben dem bilateralen Engagement erfolgt dabei zunehmend eine regionale Ausrichtung der Zusammenarbeit mit der Region, wie z.B. über den Europäischen Fonds für Südosteuropa (EFSE). Der ZVF reiht sich sowohl bilateral in die Förderstrategien der geförderten Länder als auch in die regionalen Schwerpunkte der Zusammenarbeit mit SOE ein. Das Engagement der deutschen EZ in den Partnerländern ist überwiegend komplementär aufgestellt.

Die mittelständische Wirtschaft (kleine, kleinste und mittlere Unternehmen, KKMU) ist insbesondere aufgrund des seit Zusammenbruch der früheren Sowjetunion eingetretenen Strukturwandels der Treiber der Wirtschaftsentwicklung und damit des Wohlstands in SOE. Einer Förderung dieses Sektors kommt demnach hohe Bedeutung zu. Ein wichtiger Produktionsfaktor für KKMU und private Haushalte sind bedarfsorientierte, innovative und nachhaltig angebotene Finanzdienstleistungen, deren Bereitstellung der ZVF bisher ausschließlich fördert. Trotz der Konzeptionierung des ZVF als offenes Programm ist angesichts des in diesem Bereich hohen Bedarfs und des begrenzten Mittelvolumens eine Fokussierung auf den Finanzsektor grundsätzlich plausibel.

Aufgrund der hohen Relevanz und der unverändert hohen Priorität, welche die Förderung der mittelständischen Wirtschaft in SOE genießt, und insbesondere aufgrund der Einreihung des ZVF in das regionale Engagement anderer Entwicklungsorganisationen, beurteilen wir die Relevanz des ZVF insgesamt mit gut. Teilnote: 2

Effektivität: Das im Projektprüfungsbericht (PPB) in 2000 zugrunde gelegte Projektziel war insbesondere angesichts der regionalen Ausrichtung des ZVF und des begrenzten Fondsvolumens plausibel, jedoch teilweise nicht angemessen durch entsprechende Indikatoren unterlegt. Im

Rahmen der Ex Post-Evaluierung erfolgte daher eine Anpassung der Zielindikatoren, welche die Zielerreichung in den Bereichen (a) Hebelwirkung von Marktmitteln, (b) Adjustierung des Umfangs der Zinsverbilligung an das Risiko und die Investition (keine Wettbewerbsverzerrung) sowie (c) Leistungsfähigkeit und damit Eignung der geförderten Trägerinstitutionen messen.

Obwohl sich insbesondere die Beurteilung der Zielerreichung im Bereich (b) als schwierig erwies, kann von einer vollständigen Zielerreichung in den Bereichen (a) und (b) ausgegangen werden. Die im Bereich (a) für die Mittel des ZVF im PPB angenommenen Hebelwirkungen von 1:5 bzw. 1:3 für ODA-fähige Darlehen wurden mit einem durchschnittlichen Hebel von 1:15 deutlich übertroffen. Es kann insgesamt davon ausgegangen werden, dass die Mittel des ZVF zu keiner Wettbewerbsverzerrung geführt haben, da vorwiegend innovative bzw. durch die finanzierten Banken bisher kaum erschlossene Geschäftsfelder finanziert wurden. Die bereitgestellten Mittel aus dem ZVF wurden auch an die Investitionsrisiken angepasst, d.h. bei steigender Bonität der Partnerbanken erfolgte (bei gleichartigem Darlehenszweck) eine geringere Zinssubventionierung. Für eine Verdrängung von kommerziellen Darlehensgebern durch den ZVF gibt es indes keine Hinweise. So zeigt sich anhand des ODA fähigen und damit deutlich stärker subventionierten Darlehens an die ProCredit Bank in Mazedonien, dass die Zinssubvention im Vergleich zu einem kommerziellen EFSE Darlehen in etwa dem an die Endkreditnehmer weitergeleiteten Zinssubventionsbetrag entspricht. Der vergleichsweise hohe Anteil kommerzieller Darlehensgeber bei der ProCredit Bank in Rumänien legt eine ähnliche Schlussfolgerung nahe.

Die auf die Zielerreichung im Bereich (c) abstellenden Indikatoren wurden insgesamt jedoch nicht erreicht. Die Auswirkungen der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise sind hier deutlich spürbar. Zwar konnten die meisten der finanzierten Institutionen Jahresüberschüsse erwirtschaften, verzeichnen jedoch deutliche Verschlechterungen ihrer Portfolioqualitäten. Hierbei fallen große Unterschiede zwischen den Institutionen (vgl. Effizienz) auf.

Für die Zielgruppe wurden durch die Partnerbanken teilweise innovative, generell aber an den regionalen Defiziten orientierte Kreditprodukte (Umweltkredite, Wohnungsbaukredite) entwickelt, welche die Banken bis zu diesem Zeitpunkt kaum (Wohnungsbaukredite in Rumänien) bzw. noch gar nicht (Umweltkredite in Mazedonien und Kosovo) angeboten hatten. Insbesondere für die Umweltkredite (Endkredite 100 BP günstiger als herkömmliche KMU-Kredite) ist es unwahrscheinlich, dass die Banken in der Lage gewesen wären, diese Kredite zu reinen Marktkonditionen zu refinanzieren, da die Etablierung neuer Produkte immer mit höheren Verwaltungskosten verbunden ist als das bereits etablierte Kreditgeschäft. So machen die Finanzierungsverträge den Banken sehr spezifische Vorgaben für den Verwendungszweck der Endkredite und schreiben eine Mindestenergieeinsparung von 20 % durch die finanzierte Investition bei den Endkreditnehmern vor. Dass diese Auflagen nicht ohne weiteres erfüllt werden können, zeigt sich u.a. bei der Raiffeisenbank im Kosovo, die seit der Einführung des Umweltkreditprodukts erst für ca. 50 % des zugesagten Kreditvolumens Endkredite auslegen konnte. Allerdings lässt sich auch nicht ausschließen, dass für den langsamen Mittelabfluss der Rückgang der Kreditnachfrage durch die Nachwirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise oder die suboptimale Aufstellung der Bank zur Umsetzung des neuen Umweltkreditprodukts ursächlich sind. So

wird für die Bank aktuell eine Maßnahme zur personellen Unterstützung vorbereitet. Bei der ProCredit Bank in Mazedonien befindet sich eine solche Maßnahme momentan in der Durchführung. Da erst nach Abschluss dieser Maßnahme mit der Vermarktung dieses Produkts begonnen wird, hat die ProCredit Bank in Mazedonien bis zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Umweltkredite ausgelegt. Wir erachten diese flankierenden Maßnahmen der personellen Unterstützung jedoch als Voraussetzung für die erfolgreiche Etablierung von Umweltkrediten. Das Darlehen an die ProCredit Bank in Rumänien und die beiden Darlehen an die Banca Transilvania wurden indes zügig durch Endkredite belegt.

Aufgrund der Erreichung von zwei der drei Projektziele, der über den Erwartungen liegenden Hebelwirkung der eingesetzten Mittel des ZVF, der bislang mehrheitlichen Refinanzierung von innovativen bzw. an den regionalen Defiziten orientierten Endkrediten für KKMU und private Haushalte, die ohne die Förderung durch den ZVF sehr wahrscheinlich kaum zustande gekommen wären, beurteilen wir die Effektivität des Vorhabens gerade noch mit gut. Teilnote: 2

Effizienz: Drei der vier durch den ZVF geförderten Banken haben ihren Schwerpunkt in der KKMU Finanzierung, zumeist mit einem zunehmend stärkeren Fokus auf KMU. Die Geschäftsentwicklung der finanzierten Banken ist seit 2008 maßgeblich von der Finanzkrise beeinflusst. Während die Kreditportfolien, Mitarbeiterzahlen und Jahresüberschüsse bis zur Finanzkrise kontinuierlich anstiegen, sind seit 2008 in allen Bereichen Wachstumsrückgänge zu verzeichnen. Angesichts der Wirtschaftsentwicklung in der Region sind diese Reaktionen nicht ungewöhnlich und nicht zwangsläufig als negativ zu bewerten, wenn diese im Rahmen einer gezielten Konsolidierung der Geschäftstätigkeit zur Stabilisierung der Institutionen beitragen. Ein guter Indikator für diese Entwicklungen ist der seit 2008 deutlich angestiegene notleidende Anteil des Kreditportfolios (NPL) in allen geförderten Banken. Hierbei zeigt sich, dass nicht alle Institutionen in der Lage waren, ihre NPL innerhalb vertretbarer Grenzen zu halten. Dies schaffte lediglich die ProCredit Bank in Mazedonien und die ProCredit Bank in Rumänien nahezu. Wesentlich drastischer waren die Auswirkungen bei der Banca Transilvania (Rumänien) mit einem aktuellen NPL Anteil von 21,3 % (2010: 33 %) dar, die im Gegensatz zur ProCredit Bank in Rumänien auf weiteres Wachstum statt auf (temporäre) Konsolidierung gesetzt hatte. Als entlastend ist hierbei jedoch zu bemerken, dass die Portfolioqualität der an diese Bank ausgelegten Darlehen (ca. 60 % der insgesamt über den ZVF geförderten Darlehen) eine Portfolioqualität von ca. 10% aufweisen. Auch erwirtschafteten trotz der Krise drei der vier geförderten Banken weiterhin Jahresüberschüsse. Wir bewerten die Produktionseffizienz des ZVF daher mit zufriedenstellend und die Allokationseffizienz mit gerade noch zufriedenstellend.

Weiterhin ist festzustellen, dass der im PPB prognostizierte Zeitplan zur Belegung (3 Jahre) und Auszahlung (5-10 Jahre) der Mittel des ZVF bereits deutlich überschritten wurde, obwohl hierfür im Rahmen der Ex Post-Evaluierung keine plausiblen Gründe identifiziert werden konnten. Insbesondere das durch die hohe Hebelwirkung des ZVF (vgl. Effektivität) entstandene Förderungspotential, d.h. die Zinsverbilligungsmittel im Rahmen der Projektlaufzeit mit gleichem Hebel für weitere Darlehen zu verwenden, wurde nicht genutzt, obgleich die flexible Verwendung der Mittel auch für andere Sektoren außerhalb des Finanzsektors zulässig gewesen wäre. An-

gesichts des hohen Liquiditätsbedarfs in den Ländern SOE ist davon auszugehen, dass die restlichen Mittel des ZVF zeitnah verwendet werden. Ein Darlehensvertrag mit einer weiteren Partnerbank befindet sich kurz vor der Unterzeichnung.

Aufgrund der insgesamt zwar zufriedenstellenden Produktionseffizienz der geförderten Institutionen, der als gerade noch zufriedenstellend zu bewertenden Allokationseffizienz, der fehlenden Nutzung des Förderpotentials des ZVF sowie der nicht nachvollziehbaren erheblichen Verzögerung bei der Projektumsetzung, bewerten wir die Effizienz des ZVF als zufriedenstellend. Teilnote: 3.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Zwar konnten hohe durchschnittliche Hebelwirkungen der eingesetzten Mittel des ZVF (1:15 vs. 1:5 bzw. 1:3 laut PPB) bei der Mobilisierung von Marktmitteln erzielt und die so mobilisierten Mittel des ZVF zur Förderung bedarfsorientierter Finanzdienstleistungen, insbesondere bei der Umweltfinanzierung in den Ländern Mazedonien und Kosovo genutzt werden. Allerdings konnten bis zum aktuellen Zeitpunkt in diesem Bereich nur wenige Darlehen an Endkreditnehmer ausgelegt werden (Kosovo: ca. 50 % der zugesagten Mittel, Mazedonien: bisher noch gar keine). Die Wirkungen für den Finanzsektor sind hier dementsprechend bisher gering. Die beiden Darlehen an die Banka Transilvania zur Refinanzierung ihres Wohnraumkreditgeschäftes wurden vollständig durch Endkredite belegt. Obgleich die NPL Werte der Bank der letzten Jahre (vgl. Effizienz) als dramatisch zu bewerten sind, konnte das durch die KfW Darlehen adressierte Portfoliosegment (Wohnraumkredite) mit aktuell 10,3 % NPL (2010: 8,6%) die Finanzkrise vergleichsweise glimpflich überstehen. Diese Werte lassen auf zwar immer noch unterdurchschnittliche, jedoch als noch zufriedenstellend zu bewertende Wirkungen auf Endkreditnehmerebene schließen. Wir bewerten das Oberziel daher insgesamt als noch erreicht.

Aufgrund des Beitrags zur Förderung innovativer Finanzprodukte, der allerdings hierüber aktuell geringen Anzahl ausgelegter Endkredite, der aufgrund geringer Portfolioqualitäten als gering aber noch als zufriedenstellend zu bewertenden Wirkungen für die Endkreditnehmer, bewerten wir die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen des ZVF insgesamt mit zufriedenstellend. Teilnote: 3.

Nachhaltigkeit: Trotz der aktuell aufgrund der Finanzkrise angespannten wirtschaftlichen Situation bei den meisten der finanzierten Institutionen ist deren Stabilität derzeit nicht gefährdet. Die Liquiditätslage ist durch einen (auch historisch betrachtet) großen Überhang an kurzfristigen Verbindlichkeiten zwar unterdurchschnittlich, hat jedoch während der Finanzkrise nicht zu einer finanziellen Schieflage der Institutionen geführt. Gleiches gilt für den Rückgang bzw. das geringe Wachstum des Eigenkapitalstocks aufgrund erhöhter Kreditausfälle. Wegen des Rückhalts der Institutionen durch solvente Anteilseigner ist auch zukünftig von einem dem Wirtschaftswachstum entsprechenden Wachstum der Institutionen auszugehen. Gleiches gilt für die durch die Institutionen neu entwickelten Kreditprodukte, insbesondere im Umweltkreditbereich. Die Institutionen werden diese Geschäftsbereiche zukünftig wahrscheinlich ausbauen.

Aufgrund der teilweise hohen Säumigkeitsraten sind die durch die Banken finanzierten Investitionen insgesamt als gerade noch nachhaltig einzustufen. Dies gilt insbesondere für die über die Banca Transilvania finanzierten Immobilienkredite. Durch die sich aktuell wiederbelebende Konjunktur in SOE werden die Säumigkeitsraten zukünftig jedoch wahrscheinlich deutlich abnehmen.

Die Konzeption der Umweltkreditprodukte in Verbindung mit den im Rahmen der Maßnahmen zur personellen Unterstützung geplanten Interventionen (einfacher Energiesparkalkulator, Vorgabe von Mindestenergieeinsparungen, Versuch der Produktstandardisierung) lassen auf eine Erfolg versprechende Umsetzung schließen. Wir gehen ferner davon aus, dass, sofern die Umweltkreditprodukte erfolgreich etabliert werden können, aufgrund der Einbettung der ProCredit Bank Mazedonien als auch der Raiffeisenbank Kosovo in internationale Konzernnetzwerke (ProCredit Holding, Raiffeisen International Bank Holding) hohe Multiplikatoreffekte und institutionelles Lernen erzielt werden können. Zum jetzigen Zeitpunkt sind diese Wirkungen jedoch nicht zu erkennen.

Insgesamt bewerten wir aufgrund der hohen Nachhaltigkeit der finanzierten Institutionen (auch in Krisenzeiten), die ihre Geschäfte in der Zukunft sehr wahrscheinlich weiter ausbauen werden, der sehr wahrscheinlichen, jedoch zum jetzigen Zeitpunkt nicht absehbaren Fortführung der durch den ZVF refinanzierten Geschäftsfelder, die Nachhaltigkeit des ZVF nur mit Zufriedenstellend. Teilnote: 3.

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