

Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht Südafrika: Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen



Sektor	2403000 Finanzintermediäre des formellen Sektors	
Vorhaben/Auftraggeber	Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen – BMZ-Nr. 2001 65 704	
Projekträger	Eine südafrikanische Entwicklungsbank	
Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex Post-Evaluierungsbericht: 2011*/2012		
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Investitionskosten	30,67 Mio. EUR	30,67 Mio. EUR
Eigenbeitrag	---	---
Finanzierung, davon BMZ-Mittel	20,45 Mio. EUR 10,22 Mio. EUR	20,45 Mio. EUR 10,22 Mio. EUR

* Vorhaben in Stichprobe

Projektbeschreibung: Durch die Vergabe eines Entwicklungskredites an eine südafrikanische Entwicklungsbank (EB) wurden Darlehen für betriebliche Investitionen, die die EB an kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in Südafrika vergibt, refinanziert. Ziel des Vorhabens war es, einen wirksamen Beitrag zur Verbesserung der ökonomischen Situation von KMU und damit zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen zu leisten. Ausgehend von einer Kreditlinie in Höhe von insgesamt 60 Mio. DEM, wurden 20 Mio. DEM aus FZ-Mitteln und 40 Mio. DEM aus Marktmitteln (insgesamt 30.677.512,87 EUR) finanziert.

Zielsystem: Oberziel: Verbesserung der ökonomischen Situation von KMU durch die Bereitstellung von Investitionskrediten. Das FZ-Projekt sollte damit zum Wirtschaftswachstum, einer diversifizierten Branchenstruktur sowie zum Aufbau lebensfähiger KMU beitragen, die langfristig sichere Arbeitsplätze schaffen.

Projektziel: Effiziente und nachhaltige Versorgung kleiner und mittlerer Unternehmen mit Krediten zu marktnahen Konditionen.

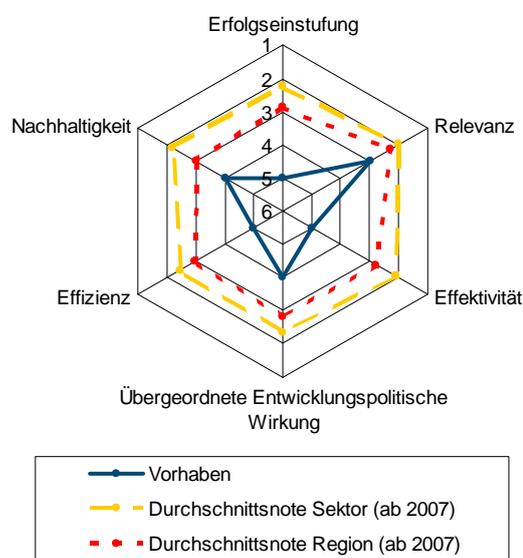
Zielgruppe: Zielgruppe des Projekts waren KMU des Industrie- und Dienstleistungssektors mit einem Gesamtanlagevermögen von umgerechnet 140.000 bis 10 Mio. EUR.

Gesamtvotum: Note 5

Das Gesamtvotum fällt negativ aus, weil die Kreditausfallrate mit bereits 25% der Kreditsumme und 51% der Unternehmen deutlich zu hoch ist. Auch das verbleibende Portfolio ist teilweise gefährdet, so dass insgesamt die revolvingende Bereitstellung von Investitionskrediten deutlich erschwert wird. Es wird deutlich, dass nachhaltige Arbeitsplätze nur geschaffen werden können, wenn am Markt erfolgreich bestehende KMU gefördert werden.

Bemerkenswert: Das Vorhaben wurde stark verzögert und durch unvorhersehbare Vorkommnisse beeinträchtigt, u.a. fehlte bis 2007 die notwendige Staatsgarantie. Letztendlich haftete die EB aber vollkommen für die FZ-Mittel. Ausbezahlt wurden die Mittel erst in der zweiten Hälfte 2008, also direkt vor der internationalen Finanzkrise, als Nachfinanzierung ohne Kontrollmöglichkeiten. Interne Reformen griffen erst, nachdem sehr viele Kreditnehmer in Schwierigkeiten gerieten.

Bewertung nach DAC-Kriterien



ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

Gesamtvotum: Da Kredite teilweise nach politischen Kriterien vergeben wurden, ein systematisches Monitoring der Kreditnehmer fehlte und die weltweite Wirtschaftskrise als Folge der globalen Finanzkrise Südafrikas Wirtschaft negativ beeinflusste, waren die Ausfallraten der vergebenen Kredite eindeutig zu hoch. Wegen der fehlenden Nachhaltigkeit erhält das Vorhaben daher eine eindeutig nicht mehr ausreichende Bewertung. **Gesamtnote: 5.**

Relevanz: Der Zugang zu Krediten von KMU ist in Südafrika immer noch begrenzt: Obwohl derzeit mit ca. 65% der Bevölkerung mehr als je zuvor (1994: 25%) Zugang zu Finanzdienstleistungen haben, ist dieser Zustand für viele, insbesondere ländliche Bewohner des Landes, noch unbefriedigend. Ähnliches kann man für die Versorgung mit Unternehmenskrediten feststellen – insb. Kleinst-, kleine und mittlere Unternehmen (KKMU), aber auch viele KMU werden von der überwiegend an Sicherheiten orientierten Bankenwelt kaum als (potenzielle) Kunden wahrgenommen. Diese Lücke zu schließen versuchen einerseits zahlreiche (gut regulierte) Mikrofinanzorganisationen, andererseits staatliche Entwicklungsbanken.

Die EB war allerdings nicht der ideale Partner für dieses Vorhaben, da die KMU-Verfahren analog zu größeren Krediten (Hauptgeschäft) oder Beteiligungen erfolgten. Es gab keine auf das KMU-Geschäft spezialisierte Abteilung oder Verfahren. Verbesserungen wurden erst nach den Kreditauszahlungen realisiert oder sind noch nicht abgeschlossen. Hierzu gehören die Einführung eines Post Investment Monitoring Departments (PIMD), der Aufbau einer Business Support Unit und die angestrebte Übernahme einer KMU-Förderorganisation. Auf der anderen Seite war die EB aber der einzig mögliche Partner für KMU-Kredite oberhalb der Mikrokreditebene. Die großen Geschäftsbanken sind kaum in der KMU-Förderung aktiv. Dies spiegelt sich auch darin wieder, dass die EB auch Kreditlinien von anderen multilateralen Entwicklungsfinanzierern (u.a. African Development Bank, European Investment Bank) sowie weitere Kreditlinien von der deutschen Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) erhalten hat. **Teilnote: 3**

Effektivität: Zur Messung der Projektzielerreichung wurden die folgenden Projektzielindikatoren definiert: (1) Der Anteil der risikobehafteten Kredite (Zahlungsrückstände > 180 Tage) am Portfolio der ausstehenden Kredite beträgt weniger als 10%, (2) Durchschnittlicher prozentualer Anteil der Neuzusagen für KMU an den Gesamtzusagen, berechnet über die Gesamtlaufzeit des Projektes, steigt. Im Rahmen der Evaluierung wurden auch die folgenden Indikatoren mit betrachtet, da sie im Prüfungsbericht, wenn auch nicht explizit, als Projektzielindikatoren, erwähnt werden: (3) Kreditlinie ist spätestens in 3 Jahren ausgezahlt, und (4) Zinssatz für Endkreditnehmer nicht weniger als 2% unter Prime Rate (Orientierung am Marktzinssatz).

Aufgrund der lange fehlenden Staatsgarantie (erst 6 Jahre nach Projektprüfung 2001 erteilt) konnten die Auszahlungen erst in der 2. Hälfte 2008 erfolgen. Die Ausfallrisiken musste die EB allerdings letztendlich selbst tragen. Es gab zu dieser Zeit keine erneute Trägerprüfung und keine Begleitmaßnahme zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Bank.

Über die Kreditlinie wurden von der EB 113 Kredite an KMU in 11 Sektoren vergeben. 32 von 113 Kreditnehmern (28,3%) existieren nicht mehr. Weitere 25,7% sind zum Zeitpunkt der Ex Post-Evaluierung in Schwierigkeiten und ihr Fortbestehen ist nicht gesichert.

Verschiedene Gründe haben zu dieser schlechten Portfolioqualität geführt: Zum einen bestand politischer Druck, der dazu führte, dass im Vorfeld der Fußballweltmeisterschaft (WM) 2010 sogenannte WM2010-Bauunternehmen bevorzugt Kredite erhielten. Viele dieser Unternehmen wären mangels Qualifikation oder zu geringem Eigenbeitrag ohne die politischen Vorgaben für die EB und den Zeitdruck vor der WM 2010 nicht als Empfänger infrage gekommen. Zudem waren die Prozesse im KMU-Bereich noch nicht adäquat ausgestaltet. Problemen der Kreditnehmer wurde z.B. nicht durch entsprechende Monitoring- und Business Support-Aktivitäten begegnet. Die schnelle Auszahlung des gesamten Budgets innerhalb von 6 Monaten, u.a. auch deswegen, da bereits vergebene Kredite nachfinanziert wurden, hat nicht der sorgfältigen Auswahl guter Kreditnehmer gedient. Die meisten Firmen waren bereits Kunden der EB oder die Auszahlung hatte bereits stattgefunden und der FZ-Kredit wurde zur Refinanzierung genutzt. Die negativen Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, die gerade in Südafrika viele KMU direkt oder indirekt stark getroffen haben, haben die Portfolioqualität zusätzlich negativ beeinflusst.

Die Zinsen für die Kredite wurden in sehr unterschiedlichen Sektoren je nach Einschätzung der EB teils über (bis zu plus 2) und teilweise auch deutlich unter (bis zu minus 5) dem „Prime-2%“ Ziel angesetzt. Dies spricht dafür, dass die Kredite (entgegen dem ursprünglichen Ziel) teilweise deutlich unter dem Marktzinssatz vergeben wurden. Der Zielindikator „Durchschnittlicher prozentualer Anteil der Neuzusagen für KMU an den Gesamtzusagen“ ist aufgrund von veränderten KMU Definitionen, fehlender Datengrundlage und vor allem durch den kleinen Anteil der KMU-Finanzierung am gesamten Finanzierungsvolumen der EB nicht eindeutig belegbar und wenig aussagekräftig. Der Indikator spielt daher in der Beurteilung eine untergeordnete Rolle.

Positiv sind Anpassungen und organisatorische Änderungen bei der EB hervorzuheben, die nach Auszahlung der Kredite erfolgt sind (Einführung von Post Investment Monitoring, Business Support). Einige Kundenarten würden heute keine KMU Kredite von der EB bekommen¹. Dies kann als Verbesserung gewertet werden, was aber der FZ-finanzierten Kreditlinie nicht mehr zugute kam. Diese Anpassungen sind aber keine Ergebnisse des Projektes selbst. Teilnote 5

Effizienz: Die EB ist in Südafrika ein wichtiger KMU-Finanzierer, allerdings ist das Kreditportfolio im Verhältnis zum Bilanzvolumen relativ klein. Ein großer Anteil des Bilanzvolumens entfällt auf große Industriebeteiligungen. Trotz der Bedeutung der Bank im KMU-Bereich muss festgestellt werden, dass die EB vor den Restrukturierungen der letzten 3 Jahre (PIMD, Business Support) nicht über einen eingespielten Apparat verfügte, der sich auf den KMU Markt konzentrieren und sich insbesondere rechtzeitig um Kreditnehmer in Schwierigkeiten kümmern konnte. Die Sector Business Units (SBUs) konzentrierten sich je Sektor hauptsächlich auf die Vorbereitung und

¹ z.B. wurden Kredite an Franchisegeber vergeben, die Franchisenehmer wurden nicht mehr einzeln geprüft. Franchise-Unternehmen würden heute keinen Kredit mehr erhalten.

Unterzeichnung neuer Projekte. Die Betreuung des Bestandsportfolios wurde - entgegen der heutigen Praxis - vernachlässigt. Deshalb wurden das PIMD und die Business Support Unit gegründet. Als diese 2010/2011 voll arbeitsfähig waren, waren viele KMU bereits insolvent. Die Produktionseffizienz kann somit nicht mehr als ausreichend betrachtet werden. Auch die Allokationseffizienz ist angesichts der sehr hohen NPL-Rate und nicht feststellbarer positiver Beschäftigungseffekte als eindeutig nicht mehr ausreichend einzustufen. Teilnote 5.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Das entwicklungspolitische Ziel der FZ-Maßnahme war die Verbesserung der ökonomischen Situation von KMU sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen bzw. Beschäftigungsmöglichkeiten, insbesondere für ärmere Bevölkerungsschichten. Zur Messung der Oberzielerreichung wurden die folgenden Oberzielindikatoren definiert: (1) Ertragslage von 80% der geförderten KMU 2 Jahre nach Investitionsbeginn hat sich verbessert, (2) Durch die aus der FZ-Kreditlinie finanzierten Investitionen werden insgesamt rd. 1.500 Arbeitsplätze neu geschaffen bzw. erhalten, und (3) 90% aller aus der FZ-Kreditlinie finanzierten KMU existieren 3 Betriebsjahre nach Inbetriebnahme der Neuinvestitionen noch.

Das Ziel der Schaffung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen wurde aufgrund der hohen NPL-Rate nicht erreicht. Auch die Indikatoren, die sich auf die Ertragslage, bzw. das Überleben der Firmen beziehen, müssen aufgrund der hohen Säumigkeitsraten als nicht erreicht bewertet werden. Durch die geschilderten negativen Ergebnisse wurden auch kaum armutsrelevante oder nachhaltige positive Wirkungen im KMU Sektor erzielt. Trotz allem wäre der Verlust von Arbeitsplätzen ohne diese Kreditlinie wahrscheinlich noch höher ausgefallen. Ein Fokus auf besonders benachteiligte Personengruppen war während der Evaluierung vor Ort nicht erkennbar. Teilnote: 4.

Nachhaltigkeit: Die im Jahr 2000 noch ungeratete EB hat 2010 vor allem wegen ihrer impliziten Staatsgarantie (Der südafrikanische Staat ist 100% Eigner) von Fitch ein Long-Term National Scale Rating von AA erhalten. Moody's hat am 15.11.2011 den Ausblick von stabil auf negativ bei - guten - A3 Fremdwährungsanleihen-Schuldennrating gesenkt. Die Institution wird somit auch in Zukunft ein wichtiger Bestandteil des Finanzsystems in Südafrika bleiben.

Stand Oktober 2011 hatte die EB 74,5 Mio. ZAR (ca. ein Viertel der Kreditsumme) abgeschlossen. 76,8 Mio. ZAR stehen noch aus, die Hälfte wurde also bereits zurückgezahlt. 32 von 113 Kreditnehmern (28,3%) existieren nicht mehr. Auch das verbleibende Portfolio ist teilweise noch gefährdet, so dass insgesamt die revolvingierende Bereitstellung von Investitionskrediten deutlich erschwert wird. Weitere 25,7% sind in Schwierigkeiten und ihr Fortbestehen ist nicht gesichert. Durch die geschilderten negativen Ergebnisse konnte kaum Nachhaltigkeit erzielt werden, weder auf Ebene der EB, trotz der dort beobachtbaren positiven Veränderungen, noch auf KMU-Ebene. Zu erwähnen ist aber, dass die im Punkt Effizienz geschilderten organisatorischen Anpassungen der EB und veränderten Auswahlkriterien zu besseren Ergebnissen bei zukünftigen Kreditlinien beitragen sollten. Teilnote: 4.

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