

Südosteuropa: Europäische Fonds für Südosteuropa

Ex-Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereiche	24030 / Finanzintermediäre des formellen Sektors 24040 / Informelle und halbformelle Finanzintermediäre 32130 / Entwicklung von klein- und mittelst. Unternehmen 33120 / Großhandel / Einzelhandel	
BMZ-Projektnummern	Siehe Übersicht auf Beiblatt	
Projektträger	Verschiedene Refinanzierungsfonds, verwaltet durch KfW	
Hauptconsultants	<ul style="list-style-type: none"> • Bankakademie International Micro Banking Competence Center (später: Frankfurt School of Finance and Management) • GFA Management GmbH • IPC Internationale Projekt Consult GmbH • LFS Finance Systems GmbH • MACs Management & Consulting Services GmbH 	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2008	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	Siehe Übersicht	Siehe Übersicht
Durchführungszeitraum	Revolvierende Mittel	Revolvierende Mittel
Investitionskosten	39,3 Mio. EUR	39,3 Mio. EUR
Eigenbeitrag	-	-
Finanzierung, davon FZ-Mittel	39,3 Mio. EUR	39,3 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber		<>
Erfolgseinstufung	Siehe Übersicht	
• Relevanz	Siehe Übersicht	
• Effektivität	Siehe Übersicht	
• Effizienz	Siehe Übersicht	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	Siehe Übersicht	
• Nachhaltigkeit	Siehe Übersicht	

**Sammel-Ex Post-Evaluierung Europäische Fonds für Südosteuropa
Erfolgseinstufung der Vorhaben**

Nr.	Land	Stichprobe	BMZ-Nr.	Projekt	Projektkategorie	Volumen (€)	Durchführungsbeginn (soll)	Durchführungsbeginn (ist)	Relevanz	Effektivität	Effizienz	Wirks.	Nachh.	Erfolgsstufe
(1)	Südosteuropa	ja	200040477	Deut. Beitrag Handelsförd.pr. EBWE	Finanzsektorprojekt	2.246.684	IV / 2000	IV / 2000	1	2	2	2	1	2
(2)	Südosteuropa		200040618	APEX-Fonds zur Förd. von kl.u.m. Untern.	Finanzsektorprojekt	3.717.092	IV / 2000	IV / 2000	1	2	2	2	1	2
(3)	Südosteuropa	ja	200265751	Armutsbekämpfung; Kreditvergabe KKU Kosovo u. Montenegro	Finanzsektorprojekt	2.800.000	III / 2002	III / 2002	1	1	2	2	1	1
						8.763.776								

(4)	Südosteuropa/Kosovo		200140756	Förd. des Wohnungsbaupogr. (MEB)Inv. Mikrobank/Kosovo	Finanzsektorprojekt	1.278.229	IV / 2001	IV / 2001	1	1	2	2	1	1
(5)	Südosteuropa/Kosovo		200140764	Förd. des Wohnungsbaupogr. der MEB/BM	Begleitmaßnahme	255.646	I / 2002	I / 2002	1	1	2	2	1	1
(6)	Südosteuropa/Kosovo	ja	200266106	KMU-Förderung sowie d. Wohnungsbaus Inv.	Finanzsektorprojekt	2.500.000	I / 2003	I / 2003	1	1	2	2	1	1
(7)	Südosteuropa/Kosovo		200270405	KMU-Förderung sowie d. Wohnungsbaus (BM)	Begleitmaßnahme	500.000	I / 2004	I / 2004	1	1	2	2	1	1
(8)	Südosteuropa/Kosovo		200365767	Europä. Fonds zur Finanzsektorförderung / Kosovo	Finanzsektorprojekt	3.000.000	I / 2004	I / 2004	1	1	2	2	1	1
(9)	Südosteuropa/Kosovo		200465872	Kreditprog. Wohnungs. + KMU (VP) (Inv.) / Kosovo	Finanzsektorprojekt	4.900.000	IV / 2004	IV / 2004	1	2	2	2	1	2
						12.433.875								

(10)	Montenegro		200140582	Förd. von KMU über den Finanzsektor Inv	Finanzsektorprojekt	2.198.555	III / 2001	III / 2001	1	1	2	2	1	1
(11)	Montenegro		200140590	Förd. von KMU über den Finanzsektor (BM)	Begleitmaßnahme	869.196	III / 2001	III / 2001	1	1	2	2	1	1
(12)	Montenegro	ja	200265355	Förd. von KMU üb. d.Finanzsek. II (Inv.)	Finanzsektorprojekt	3.500.000	I / 2003	I / 2003	1	1	2	2	1	1
(13)	Montenegro		200270470	Förd. von KMU über d.Finanzsek. II (BM)	Begleitmaßnahme	500.000	I / 2004	I / 2004	1	1	2	2	1	1
(14)	Montenegro		200365569	KMU-Förderung III (Montenegro) (Inv.)	Finanzsektorprojekt	3.600.000	IV / 2003	IV / 2003	1	1	2	2	1	1
						10.667.751								

(15)	Serbien		200140483	Kreditgarantiefonds KMU Existenzgründ.	Finanzsektorprojekt	4.090.355	III / 2002	III / 2002	--	--	--	--	--	--
(16)	Serbien		200370528	KMU-Förderung (Serbien) II (BM)	Begleitmaßnahme	1.000.000	I / 2004	I / 2004	--	--	--	--	--	--
						5.090.355								

(17)	Bosnien-Herzeg.		193002359	Kreditfonds zur Förd. von KMU	A+F-Maßnahme	812.954	I / 2001	I / 2001	1	1	2	2	1	1
(18)	Bosnien-Herzeg.		200265744	Kreditprogramm für Krisenregionen	Finanzsektorprojekt	4.500.000	III / 2002	III / 2002	1	1	2	2	1	1
(19)	Bosnien-Herzeg.	ja	200365734	Mikrokreditprogr. f. d.Region Srebienica	Finanzsektorprojekt	1.000.000	IV / 2003	IV / 2003	1	1	2	2	1	1
						6.312.954								

Gesamtsumme						43.268.711								
davon PU (BM, A+F)						3.937.796								
davon Investition						39.330.915								

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Die Schlussprüfung wurde als „Sammel-Ex-Post-Evaluierung“ durchgeführt und umfasste die in der Übersicht aufgeführten Vorhaben (einschließlich 5 Begleitmaßnahmen und 1 A+F-Maßnahme). Gemein ist allen aufgeführten Vorhaben, dass sie der Grundgesamtheit schlussprüfungsreifer Vorhaben 2007 angehören und inzwischen im Europäischen Fonds für Südosteuropa (EFSE) aufgegangen sind. Fünf der in der Übersicht aufgeführten und entsprechend gekennzeichneten Vorhaben (ergänzt um zugehörige Begleit- oder A+F-Maßnahmen) waren Teil der Stichprobe aus der Grundgesamtheit 2007. Die anderen Vorhaben wurden angesichts ihrer inhaltlichen und örtlichen Nähe zu den Stichproben-Vorhaben ebenfalls betrachtet und – soweit der Informationsstand als ausreichend befunden wurde – im Hinblick auf ihren entwicklungspolitischen Erfolg evaluiert. Die „Sammel-Evaluierung“ schloss eine örtliche Prüfung der bedeutendsten Stichproben-Vorhaben ein, die Ende Oktober/Anfang November 2007 im Kosovo und in Montenegro durchgeführt wurde.

Insgesamt handelt es sich um 13 Finanzsektor-Vorhaben, zuzüglich 6 Begleit- oder A+F-Maßnahmen, mit einem Gesamtvolumen von 43,3 Mio. EUR (davon 3,9 Mio. EUR PU). Die Zuschussmittel wurden in spezifischen Fonds für die Länder Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Montenegro und Serbien treuhänderisch durch die KfW verwaltet. Die Fondsmittel wurden i. d. R. für zinsgünstige Darlehen zur Refinanzierung ausgewählter Partnerfinanzinstitutionen verwendet, die ihrerseits Kredite an KKMU und/oder für den Wohnungsbau auslegten. Die Mittel wurden länderspezifisch revolving eingesetzt. Die begleitende Personalunterstützung sollte die Partnerbanken dazu befähigen, das jeweilige Geschäft auf- und auszubauen und nachhaltig zu betreiben. Neben den BMZ-Mitteln (z. T. aus dem Stabilitätspakt) haben auch EAR und einzelne europäische bilaterale Geber finanzielle Mittel in die durch die KfW verwalteten Länderfonds eingezahlt.

Alle Finanzsektor-Projekte der vorliegenden Schlussprüfung sind Ende 2005 in den neu gegründeten „Europäischen Fonds für Südosteuropa“ (EFSE) mit eingegangen, mit Ausnahme des nicht zur Stichprobe gehörigen Kreditgarantiefondsprojektes Serbien (BMZ-Nr. 2001 40 483), das sukzessive in den EFSE überführt wird. Mit der Gründung des EFSE und der Übertragung der Mittel aus südosteuropäischen Finanzsektorvorhaben auf diesen Fonds sollte eine effiziente und nachhaltige Verwendung der revolving eingesetzten Finanzmittel auch für die Zukunft sichergestellt werden. Weitere Projekte aus der Region wurden später oder werden noch sukzessive in den EFSE übertragen.

Projektziel der FZ-Vorhaben war die nachhaltige Bereitstellung von Krediten und anderen Finanzdienstleistungen für Kleinst-, Klein- und teilweise auch mittlere Unternehmen (KKMU) sowie die Bereitstellung von Wohnungsbau-Finanzierung durch private Finanzinstitutionen. Die Vorhaben sollten einen Beitrag leisten zur Armutsbekämpfung bzw. zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung und zur Entwicklung leistungsfähiger Strukturen im Finanzsektor (Oberziel). In Bosnien-Herzegowina sollten die Projekte außerdem über Beschäftigungswirkungen und verbesserte Lebensbedingungen zur Konfliktprävention sowie zur wirtschaftlichen Stabilisierung im vom Krieg schwer gezeichneten Raum Srebrenica beitragen (Oberziel).

Zielgruppe waren private Klein- und Mittelunternehmen, einschließlich Kleinstbetrieben, Einzelgewerbetreibenden und Neugründungen aller Sektoren, sowie private Haushalte mit Wohneigentum.

Als Projektzielindikatoren auf Ebene des Refinanzierungsfonds wurden festgelegt:

- Die gesamten Mittel werden in einem Zeitraum von weniger als 3 Jahren in Anspruch genommen;
- Das Fondskapital ist 5 Jahre nach der ersten Auszahlung real erhalten (ohne Berücksichtigung der Ausgaben für personelle Unterstützung).

Im **KKMU-Sektor** sollten darüber hinaus auf Ebene der Partnerbanken 5 Jahre nach der ersten Auszahlung an die Partnerbanken die folgenden Projektzielindikatoren erfüllt sein:

- die durchschnittliche Kredithöhe der mit Projektmitteln refinanzierten KMU-Kredite der PB beträgt höchstens 25.000 EUR (KMU);
- der Anteil der mit Projektmitteln refinanzierten Kredite der Partnerbanken/-institutionen mit Verzug von Zins- und/ oder Tilgungszahlungen über 30 Tage (notleidendes Kreditportfolio) beträgt maximal 5 % (portfolio-at-risk-Betrachtung);
- das bei den Partnerinstitutionen ausstehende Portfolio an Krediten an kleinste und kleine Unternehmen ist um mind. 30 % gestiegen (KKU).

Als Projektzielindikatoren für den **Wohnungsbau-Sektor** wurden auf der Ebene der Partnerbanken festgelegt:

- 5 Jahre nach der ersten Auszahlung vergeben mindestens 3 Geschäftsbanken angepasste Wohnungsbaukredite;
- 5 Jahre nach der ersten Auszahlung beträgt die durchschnittl. Kreditgröße (Projektkredite) max. 30.000 EUR (Wohnungsbaukredite Microenterprise Bank Kosovo, heute Procredit 20.000 DM);
- 5 Jahre nach der ersten Auszahlung beträgt der Anteil der NPLs (30Tage) bei den Partnerinstitutionen max. 5 %.

Das Projekt „Wohnungsbaukreditprogramm der kosovarischen Mikrofinanzbank (MEB)“ enthielt außerdem den Indikator: Ende 2003 beträgt das Wohnungsbaukreditvolumen 5 Mio. DM, umgerechnet 2,5 Mio. EUR.

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

Die KfW-verwalteten, länderspezifischen und nur vereinzelt mehr als ein Land umfassenden „Europäischen Fonds“ wurden alle im Zuge der Wiederaufbauphase nach dem Krieg im Zeitraum ab 1998 ins Leben gerufen, um dringend notwendige Refinanzierungsmöglichkeiten im Bankensektor für den Wiederaufbau von Wohnraum und zur Finanzierung von KKMU (inkl. ländlicher Raum) zu schaffen sowie in vielen Fällen die besagten Geschäftsfelder im Bankensektor erst anzustoßen. Sowohl der damals teilweise noch staatlich dominierte Bankensektor als auch der Unternehmenssektor waren in der Phase der Privatisierung und langfristige Finanzierungsquellen waren dringend nötig, um diesen Prozess zu begleiten.

Der **Finanzsektor** in den jeweils betrachteten Ländern, der als Schlüsselsektor zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung anzusehen ist, befand sich nach den Kriegen in der Region auf einem äußerst niedrigen Intermediationsniveau. In Bosnien-Herzegowina etwa betrug der Transformationsindex der EBRD für den Bankensektor nach dem Ende des Bosnienkrieges lediglich 1, d.h. der Transformationsprozess war nur rudimentär begonnen, ausschließlich die Trennung in ein zweistufiges Bankensystem war vollzogen; im Kosovo war nach dem Ende des Kosovokrieges 1999 zunächst keinerlei Bankenservice verfügbar. Erste umfassende Reformschritte zeichneten sich bei Prüfung der Vorhaben ab bzw. waren bereits begonnen.

In den Transformationsländern, insbesondere in solchen, die wie die südosteuropäischen Länder nicht durch riesige Rohstoffvorkommen gekennzeichnet sind, kommt dem **KKMU-Sektor** eine herausragende Stellung im wirtschaftlichen Transformationsprozess zu. Nicht nur wird der Prozess der Privatisierung und der Entfaltung privatwirtschaftlicher Initiativen breiter Bevölkerungsschichten durch diesen Sektor angetrieben, während die Privatisierung großer staatlicher

Unternehmen meist hinterherhinkt. Der Sektor der KKMU ist auch derjenige Sektor, der die meisten neuen Arbeitsplätze bereitstellt. Dies war angesichts des im Zuge der Transformation und im südosteuropäischen Raum zusätzlich im Zuge der Kriege drastisch gesunkenen Lebensstandards und rapide gestiegener Arbeitslosigkeit ein weiterer Grund, weshalb der Förderung der Entwicklung des KKMU-Sektors überragende Bedeutung bei der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und Bekämpfung der Armut beizumessen war.

Eines der zentralen Hindernisse für die Entwicklung von KKMU war ihr mangelnder Zugang zur Finanzierung. Kleinstunternehmern, die sich im informellen Sektor in den südosteuropäischen Ländern in großer Zahl etablierten und für die Bestreitung des Lebensunterhalts vieler Familien verantwortlich waren und sind, war der Zugang zum formellen Finanzsystem häufig gänzlich verwehrt, aber auch formelle KMU erhielten selten den Zugang zu den Kreditvolumina und Finanzierungsfristen, die sie für die Realisierung ihrer Vorhaben, insbesondere größerer, langfristiger angelegter Investitionen, benötigten.

Konzeptionell waren die Vorhaben darauf ausgelegt, das KMU-Geschäft mit einer speziellen, in der Mikrofinanzierung entwickelten und auf die Bedürfnisse der KMU abgestellten cash-flow-basierten Kreditvergabetechnik zu fördern. Dies setzte bei den Geschäftsbanken in einem erheblichen Umfang die Anpassung der Abläufe (häufigere vor-Ort-Kontakte mit Kreditkunden, engeres Monitoring, Anpassung der EDV) und gezielte Schulungen der Mitarbeiter voraus. Über die Begleitmaßnahmen wurden die Banken über die reine Refinanzierung des Kreditgeschäfts hinaus darin unterstützt, diese Anpassungen vorzunehmen.

Der **Wohnungsbausektor** ist neben dem KKMU-Sektor der zweite Schwerpunkt, auf den die geprüften südosteuropäischen Vorhaben zielen, wobei nicht in erster Linie der Neubau von Wohnraum, sondern seine Renovierung, Instandsetzung und Erweiterung gefördert werden sollte. Dies schließt die Beseitigung kriegsbedingter Schäden ein. In allen Ländern besteht ein hoher Grad an Wohneigentum. Mietverhältnisse spielen selbst in urbanen Zentren nur eine geringe Rolle. Die Häuser werden meist selbst, mit Hilfe von Freunden und Verwandten, gebaut und Instand gehalten. Die Schaffung des Zugangs breiter Bevölkerungsschichten zu Finanzierung für Wohnraumverbesserungen ist in der südosteuropäischen Region u.a. aus den folgenden Gründen für die Verbesserung der Lebensbedingungen von zentraler Bedeutung:

- Kriegsbedingt wurde eine große Anzahl an Häusern beschädigt, zerstört oder sie unterlagen wegen unzureichender Instandhaltung einer hohen Wohnwertminderung. Damit verschärfte sich die bereits vor den Auseinandersetzungen bestehende Wohnungsknappheit.
- Wegen rechtlicher Unsicherheiten bei der Sicherheitenverwertung wurden Wohnungsbaukredite entweder gar nicht angeboten oder waren nur auf höhere Einkommensschichten beschränkt.
- Gleichzeitig stand ärmeren Haushalten häufig kein ausreichendes laufendes Einkommen zur Verfügung, um größere Renovierungsabschnitte zu finanzieren.
- Häufig besteht ein Missverhältnis zwischen der Haushaltsgröße und der Größe der Wohnung. Im ländlichen Kosovo ist dies besonders augenfällig, denn dort leben sehr große Haushalte auf engem Raum.

Nach Kriegsende bestand der Ansatz einiger Geber im Wohnungsbau darin, Zuschüsse für Renovierungen oder Arbeitsmaterialien bereitzustellen. Damit war die Gefahr verbunden, negative Anreize zu schaffen. Um dies zu umgehen und das Selbsthilfepotential der ärmeren Haushalte effizienter zu heben, setzte das FZ-Vorhaben auf die Bereitstellung von bedarfsorientierten Krediten, deren Konditionen sukzessive auf Marktniveau gehoben werden sollten. Innovativ war an diesem Ansatz, dass die Kredite nicht von vorneherein auf die Finanzierung der gesamten Renovierungskosten abgestellt waren, sondern iterativ zur Umsetzung von machbaren kleinen Renovierungsabschnitten vergeben wurden. Dadurch sollte die monatliche Belastung für die Haushalte in ein tragbares Verhältnis zum Einkommen gestellt werden. Die Vergabe solcher

Wohnungsbaukredite musste in den meisten Ländern, wie auch beim KMU-Geschäft, erst sukzessive als Bankgeschäft aufgebaut werden. Überwiegend übernahmen das die Mikrofinanzinstitutionen, denen im Transformationsprozess der Länder wegen der Bedeutung der KKMU für die wirtschaftliche Entwicklung eine zunehmend wichtige Rolle in der Bankenlandschaft zugekommen war.

Insgesamt schätzen wir die Konzeption der Vorhaben als problemadäquat ein. Vor dem Hintergrund der vergleichbaren Problemlagen in den Ländern war mit den geprüften FZ-Vorhaben ein vergleichbarer Ansatz in allen Partnerländern und teilweise bereits ein länderübergreifender Ansatz gewählt worden, der die Erkenntnisse aus der Mikrofinanzierung aufgreift und über die anfängliche KfW-Verwaltung der Fonds in der Lage war, trotz der politischen und wirtschaftlichen Strukturbrüche in den Ländern schnell und zielgruppenorientiert Finanzierungen bereitzustellen.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse

Zusammenfassend halten wir das bei Projektprüfung definierte Zielsystem und die gewählten Indikatoren für die Zielerreichung auch aus heutiger Sicht für zweckmäßig für die Beurteilung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit der FZ-Vorhaben. Die Indikatoren beurteilen wir als relativ vollständig, aussagekräftig und adäquat mit den Projektmaßnahmen verknüpft. Für das FZ-Vorhaben „KKU“ wären Indikatoren für das Oberziel wünschenswert gewesen, so hätte man z.B. das Ziel „Aufbau einer leistungsfähigen finanziellen Infrastruktur für KKU“ ggf. mit Indikatoren der Entwicklung des Mikrofinanzsektors unterlegen können oder den Neueinstieg von Banken in dieses Segment. Einschränkend ist jedoch darauf hinzuweisen, dass mangels zuverlässiger Definitionen für KKU diese Indikatoren zu Fehlaussagen hätten verleiten könnten. Ggf. wäre allerdings ein Indikator zur Fristigkeit der Kredite sinnvoll gewesen und der trade off zwischen zinsgünstigen Darlehen und Realkapitalerhaltung hätte thematisiert werden können.

Zu den Vorhaben im **KKMU-Sektor** zählen die Nr. (1) bis (3), (10) bis (14) und (17) bis (19), teilweise auch die Vorhaben (6) bis (9), der Übersicht.

Fast alle Projektzielindikatoren dieser Vorhaben wurden sehr gut erfüllt. Der Mittelabfluss erfolgte sehr zügig, so dass die Fonds mehrfach aufgestockt wurden. Zum Zeitpunkt der Schlussprüfung lag der PAR der untersuchten Partnerbanken/-institutionen bei < 1 % und der durchschnittlich ausstehende Kreditbetrag lag bei 3.200 EUR bzw. 2.000 EUR. Bezüglich des Indikators der Realkapitalerhaltung wurde im Rahmen der SP nicht auf den Zeitpunkt 5 Jahre nach Auszahlung, sondern wegen der Überführung der Fonds in den EFSE zum Jahresende 2005 auf diesen Zeitpunkt abgestellt.

Der aus drei KMU-Linien gespeiste Fonds für Montenegro war nominal, inklusive eines hier nicht zur Prüfung anstehenden Pilotprojektes in Höhe von ursprünglich nominal 0,41 Mio. EUR auf 9,949 Mio. EUR angewachsen. Die Forderung nach Realkapitalerhaltung wurde somit, wenn man die niedrigen Inflationsraten im EURO-Raum zugrunde legt, erfüllt. Für das KKU-Vorhaben Kosovo und Montenegro (BMZ-Nr. 2002 65 751) waren die Mittel nominal auf 3,02 Mio. EUR angestiegen, auch hier wurde die Realkapitalerhaltung erreicht. Beim APEX-Fonds, in den auch die Mittel des Stichprobenvorhabens 2000 40 477 einfließen, wurde jedoch die Realkapitalerhaltung verfehlt. Dies ist durch die Auszahlung der APEX-Fonds-Mittel bereits in 2000 und der damals noch üblicherweise niedrigeren Zinsen zur Förderung der Finanzinstitutionen bei dem Aufbau der neuen Geschäftsfelder zu erklären. Für den KfW-Fonds in Bosnien-Herzegowina, zu dem die Vorhaben BMZ-Nr. 2002 65 744 mit zugehöriger A+F-Massnahme und BMZ-Nr. 2003 65 734 (Stichprobenvorhaben) gehören, wurden die Projektzielindikatoren ebenfalls erreicht. Realkapitalerhaltung wurde lediglich für das mit 1 Mio. EUR im Verhältnis kleine Mikrokreditprogramm aus ähnlichen Gründen wie den oben genannten leicht verfehlt.

Auf der Oberzielebene sollten die Vorhaben einen Beitrag zum Aufbau von leistungsfähigen Strukturen im montenegrinischen Finanzsektor leisten bzw. im Bereich KKMU zusätzlich einen Beitrag zur Armutsbekämpfung durch Schaffung bzw. Erhalt von Arbeitsplätzen. Für die Oberzielerreichung wurde im Segment KKMU als Indikator festgelegt, dass 5 Jahre nach der ersten Auszahlung mindestens drei private Banken an KKMU angepasste Finanzdienstleistungen anbieten. Dieser Indikator war bei Schlussprüfung sehr gut erfüllt, da prinzipiell alle Geschäftsbanken zwischenzeitlich ein an KKMU angepasstes Produktsegment aufweisen. Für das FZ-Vorhaben „KKU“ wurde kein Oberzielindikator gewählt. Für den länderübergreifenden APEX-Fonds wurde zur Abbildung der Finanzsektorentwicklung zusätzlich der Oberzielindikator „Private Kreditvergabe/BIP sowie M3/BIP ist 5 Jahre nach Projektabschluss für das jeweilige Land um mindestens 10% höher als 1998/99“ gewählt. Daten für den Indikator M3/BIP sind, nicht zuletzt weil sich Montenegro und Kosovo dem EURO-Raum anschlossen, nicht verfügbar. Betrachtet man das Verhältnis Privater Kredit/BIP, das für Montenegro von 8,3 % (2002, erster verfügbarer Wert) auf 43,3 % (2006), für Bosnien von 3,2 % (1999) auf 23,2 % (2006) und für Serbien von 13,6 % (2001, erster verfügbarer Wert) auf 18,9 % (2006) gestiegen ist, kann der Indikator, zumindest für Montenegro und Bosnien-Herzegowina, als sehr gut erfüllt angesehen werden. Das für den KfW-Fonds in Bosnien-Herzegowina zusätzlich definierte Oberziel des Beitrags zur Konfliktprävention wurde nicht mit Indikatoren belegt und entzieht sich einer Überprüfung.

Die zugehörigen Begleitmaßnahmen, die der Entwicklung des (K)KMU-Geschäftes bei den Partnerinstitutionen dienen sollten, können angesichts der zum Zeitpunkt der SP weit verbreiteten Kreditvergabe an (K)KMU ebenfalls als erfolgreich gewertet werden.

Zu den Vorhaben des **Wohnungsbaus** zählen die Nr. (4) bis (9) der Übersicht.

Auch alle Projektzielindikatoren dieser Vorhaben wurden sehr gut erfüllt. Fünf der sechs Banken bieten im Kosovo Wohnungsbaukredite an, die durchschnittliche Größe von Wohnungsbaukrediten beträgt derzeit knapp 3.000 EUR und der Anteil der NPLs beträgt beispielsweise 0,23 % bei der ProCredit Bank Kosovo (PCBK). Das ausstehende Wohnungsbaukreditvolumen der Projektbanken betrug in 2003 bereits EUR 27,4 Mio. und ist bis Mitte 2006 auf 65,5 Mio. EUR angestiegen.

Die gesamten Mittel waren in einem Zeitraum von weniger als 3 Jahren in Anspruch genommen worden. Der Indikator zur Realkapitalerhaltung wurde bei den meisten Vorhaben knapp erreicht. Wiederum gilt, dass die Mittel besonders zu Beginn der Maßnahmen zu vergleichsweise attraktiven Konditionen an die Partnerinstitutionen weitergeleitet wurden, um die Institutionen zum Aufbau des neuen Geschäftes zu bewegen, was dem Indikator der Realkapitalerhaltung entgegenläuft. Da dies für das jüngste Vorhaben, Kreditprogramm Wohnungsbau und KMU (BMZ-Nr. 2004 65 872), nicht mehr zutrifft, geht die knappe Verfehlung der Realkapitalerhaltung hier leicht einschränkend in die sehr gute Bewertung der Projektzielerreichung ein. Da jedoch insgesamt das Förderziel im Vordergrund steht, ist auch hier zusammengefasst eine gute Zielerreichung festzustellen.

Auf der Oberzielebene sollten die Vorhaben einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung sowie zum Aufbau von leistungsfähigen Strukturen im kosovarischen Finanzsektor erbringen. Indikatoren wurden nicht festgelegt. Angesichts der plausiblen Wirkungskette und der geschilderten Vertiefung, die der kosovarische Finanzsektor seit PP erfahren hat, ist auch hier von einer positiven entwicklungspolitischen Wirkung der Vorhaben zur Förderung des Wohnungsbaus auszugehen. Angesichts der relativ geringen Höhe der Wohnungsbaukredite ist ebenfalls davon auszugehen, dass die Lebensbedingungen weniger wohlhabender Kundengruppen verbessert wurden, auch wenn mit diesem Produkt nicht die wirklich Armen erreicht wurden und werden können.

Die zugehörigen BM können, da es gelang, die Kreditvergabe für den Wohnungsbau einzuführen, als ebenfalls erfolgreich gewertet werden.

Das verbleibende, für **Serbien** bestimmte Vorhaben BMZ-Nr. 2001 40 483 mit zugehöriger BM unterscheidet sich von allen anderen Vorhaben der Sammel-Evaluierung dadurch, dass es sich hier um den einzigen Kreditgarantiefonds handelt, der auch die Existenzgründung von KMU unterstützen soll. Der Garantiefonds ist ausgelastet, die Mittel wurden aber nicht, wie bei den anderen Vorhaben, gebündelt am 31.12.2005 in den EFSE überführt, sondern die Mittel dieses FZ-Vorhabens werden sukzessive mit dem Auslaufen einzelner Garantien in den EFSE eingebracht. Da eine zusätzliche Prüfung der Zielerreichung dieses Vorhabens insofern einer anders gearteten Methodik und damit eines relativ hohen zusätzlichen Aufwands bedurfte hätte und es sich nicht um ein in der Stichprobe gezogenes Vorhaben mit der Folge einer Pflicht-Schlussprüfung handelt, wurde auf eine weitergehende Überprüfung der Zielerreichung verzichtet und von der Abgabe eines Urteils über die entwicklungspolitische Wirksamkeit abgesehen.

Übertragung der Vorhaben in EFSE

Bereits bei ihrer Einführung wurden einzelne der Fonds von mehreren, z. T. bilateralen, Gebern aus der EU sowie Mitteln des Stabilitätspakts gespeist. Im Laufe der Jahre 1998 bis 2005 wurden auf diese Weise in der Region über 45.000 Darlehen mit einem Gesamtvolumen von fast EUR 280 Mio. ausgezahlt. Durch zusätzliche, von den anderen Gebern mitfinanzierten personellen Unterstützungsmaßnahmen konnten rund 30 Partnerinstitutionen im Kreditgeschäft gestärkt werden.

Zur langfristigen Verankerung dieser Erfolge bei gleichzeitig verändertem Marktumfeld ergab sich jedoch 2004/ 2005 die Notwendigkeit einer konzeptionellen Neuausrichtung. Dies hatte u.a. administrative Gründe (Auslaufen der Managementverträge der KfW), aber auch Effizienzgründe (die unterschiedlichen Gebermittel konnten nur begrenzt gepoolt werden und auch eine supranationale Verwendung war nicht möglich). Zudem hatten sich angesichts der dynamischen Entwicklung in der Region die Anforderungen an das Instrumentarium und/oder die Institution, die einer weiteren Unterstützung der Finanzsystementwicklung in der Region dienen soll, gewandelt. Nicht günstige Refinanzierungslinien und Anstöße zum Aufbau von Geschäftsfeldern waren nötig, sondern neben einer fortgesetzten Bereitstellung von (langfristigen) Refinanzierungsmitteln in möglichst deutlich erhöhten Volumina, erschienen verstärkt innovative und flexible Instrumente zur Risikominderung und –management einschließlich personeller Unterstützung die nun erforderlichen Kernelemente einer Finanzsektorförderung in Südosteuropa. Die Strukturen und Kapazitäten der länder-bezogenen KfW-Fonds waren vor neue Anforderungen gestellt, denen sie mittelfristig nicht mehr gerecht hätten werden können.

Eine Geberarbeitsgruppe erarbeitete daher ein Nachfolgekonzept, dem folgende Kriterien zugrunde gelegt wurden:

- Beibehaltung der entwicklungspolitischen Ziele
- Leveraging zusätzlicher Finanzierungsmittel
- Nachhaltigkeit der Fonds
- Good Governance und Management sowie Effizienz
- Regionaler Ansatz bei gleichzeitiger Sicherstellung nationaler Interessen
- Stärkere Einbindung der lokalen Interessenvertreter

Aus diesen Überlegungen heraus bildete sich schließlich der Entschluss zur Gründung des European Funds for Southeast Europe (EFSE), der so strukturiert wurde, dass ein regionaler Fonds mit nationalen „Sub-Fonds“ errichtet wurde, um einen flexibleren Einsatz der Gebermittel zu ermöglichen. Gleichzeitig ermöglicht eine komplexe Risikostrukturierung des Fonds eine

umfassende Hebelwirkung zur Mobilisierung weiterer Finanzierungsquellen, darunter auch Mittel von kommerziellen Investoren. Die finanziellen Mittel, die bisher aus den einzelnen „KfW Fonds“ für Südosteuropa vergeben wurden, flossen Ende 2005 (darunter alle hier schlussgeprüften FZ-Vorhaben bis auf das sukzessiv übertragene Serbien-Vorhaben) und sukzessive auch 2006/07 in den EFSE und ermöglichten dem „Exit Vehicle“ damit gleichzeitig einen Neuanfang.

EFSE wurde im Dezember 2005 in der Rechtsform eines SICAV (Variable Capital Investment Company) unter luxemburgischem Recht auf unbegrenzte Zeit gegründet. Das Gründungskapital in Höhe von EUR 148 Mio. von EFSE bestand aus den Gebermitteln der Regierungen Deutschlands (BMZ), der Schweiz und Österreich sowie der Europäischen Kommission und der European Agency for Reconstruction (EAR), die in der Vergangenheit für die Vorläufervorhaben bereitgestellt wurden.

Dieses Gründungskapital lag demnach nicht in liquider Form vor, sondern bestand aus den Kreditportfolios der Darlehen an Partnerinstitutionen, die in den Vorläufervorhaben aufgebaut wurden. Vor der Einbringung in den EFSE wurden diese Portfolios durch einen unabhängigen Wirtschaftsprüfer einer Fair-Market-Value-Bewertung unterzogen. Die Bewertungsmethodik ist dem Anlass der möglichst korrekten Bewertung des Gründungskapitals eines in Luxemburg angesiedelten Fonds angemessen und entspricht den internationalen Rechnungslegungsvorschriften. Die Risikoabschläge auf den Nominalwert, die sich durch diese Fair-Market-Value-Ermittlung ergeben, sind entwicklungspolitisch nicht negativ zu bewerten. Im Gegenteil, sie bestätigen in erster Linie, dass entsprechende Darlehen aufgrund des hohen Länderrisikos über den kommerziellen Markt nicht bereitgestellt worden wären und sind somit indirekt ein Beleg für die entwicklungspolitische Zielsetzung der Darlehen.

Das große Potential zur Einwerbung zusätzlicher Mittel für den EFSE ergab sich dadurch, dass das Gründungskapital das sogenannte „First-Loss-Piece“ des EFSE bildet, also den Anteil am gesamten Fondskapital, der das Risiko eines Verlusts als erster zu tragen hat. Aufbauend auf diesem „First Loss Piece“ als erster Risikopuffer konnten weitere Investoren gewonnen werden, die zusätzliche Mittel für die entwicklungspolitischen Ziele des EFSE zur Verfügung stellten. Zum Gründungszeitpunkt kamen die IFIs KfW, IFC, FMO sowie die EBRD hinzu, die in die nachrangig zum „First Loss Piece“ haftende Finanzierungstranche, das sogenannte Mezzanine Piece, investierten. Die so entstandene Wasserfallstruktur in der Risikoverteilung ermöglichte, dass sich bereits 2006 private Investoren ebenfalls am EFSE beteiligten. Sie erwarben Tranchen, die als Senior-Tranchen wiederum nachrangig zum Mezzanine-Piece der IFIs haften. Zum Jahresende 2007 betrug das zugesagte Fondskapital bereits insgesamt EUR 524 Mio. Damit war ein auf KKMU- und Wohnungsbau-Förderung gerichteter Fonds in einem nennenswerten Umfang entstanden, der maßgeblich mehr Mittel bereitstellt als die als Basis eingebrachten Fonds der Vorläufervorhaben.

EFSE verfügt als strukturierter Fonds über eine professionelle Verwaltung, der Aufgaben sinnvoll an Spezialisten verteilt und Gebermittel in einer unabhängigen Struktur bündelt. Die institutionelle und organisatorische Fondsstruktur ermöglicht die Sicherung bzw. den Ausgleich vieler verschiedener Interessen von Gebern, Empfängerländern/-institutionen und Investoren und ermöglicht eine flexible Anpassung und den Einstieg weiterer Investoren je nach Bedarf und Motivation – diese Flexibilität war unter den KfW-Fonds nicht im selben Umfang gegeben. Die derzeitige Organisationsstruktur ist grundsätzlich für eine dauerhafte Erfüllung der Hauptaufgaben geeignet und den neuen Marktanforderungen der Zielländer adäquater angepasst als dies unter den KfW-Fonds möglich gewesen wäre.

Nach wie vor sind die Finanzmittel des EFSE von den Geschäftsbanken für Kredite an kleinste, kleine und mittelgroße Unternehmen sowie für den Wohnungsbau und rural lending (Finanzierung von wirtschaftlichen Aktivitäten außerhalb der Hauptstadt und der Provinzhauptstädte)

einzusetzen. Neue Bereiche, wie z.B. Förderung von Energieeffizienzmassnahmen, werden angedacht. Damit zielen die Projekte auch weiterhin auf KKMUs und private Haushalte ab. Die Zielgruppen sind über die Kreditgrößen gemäß CGAP-Kriterien definiert mit < 10 TEUR für Mikrounternehmen und 10 TEUR bis 100 TEUR für kleine und mittlere Unternehmen.

Das Angebot des EFSE erfolgt zu marktnahen Konditionen, also nicht, wie unter den KfW Fonds, zu zinsvergünstigten Bedingungen. Die Preisfindung erfolgt über die Orientierung an Referenzzinssätzen oder Swapraten, die je nach Land, Laufzeit, Kreditvolumen und Größe des Geschäftspartners angepasst werden. Das Angebot der Produkte zu marktnahen Konditionen steht der Zielerreichung des EFSE nicht entgegen. Es geht insbesondere darum, dort Angebot zu schaffen, wo (noch) kein oder kein ausreichendes Marktangebot vorhanden ist. Wenn der Markt so weit entwickelt ist, dass kommerzielles Angebot entsteht, sollte der EFSE seine Aktivitäten mit neuen Produkten in Richtung neuer Angebotslücken verlagern.

Die Partnerinstitutionen sind in der Gestaltung der Weiterleitungskonditionen an die Endkreditnehmer nach wie vor weitgehend frei. Allerdings darf die maximale Kredithöhe von 100.000 EUR nicht überschritten werden (tatsächlich lag das durchschnittliche Kreditvolumen 2007 bei 4.307 EUR). Darüber hinaus dürfen keine Aktivitäten finanziert werden, die unter die Social and Environmental Exclusion List des EFSE fallen.

Die Mittelvergabe in Form von Darlehen, Garantien, Beteiligungen etc. ermöglicht auch weiterhin einen revolvingierenden Mitteleinsatz. Laut Berechnungen des EFSE ist die Realkapitalentwicklung mit 3,7 % in 2006 und 1 % in 2007 positiv, eine nachhaltige Verwendung der Mittel ist damit selbst für das relativ risikoreiche BMZ-Investment in der C-Tranche (First Loss Piece) bisher gewährleistet.

Das über EFSE mitfinanzierte Kreditgeschäft der Geschäftsbanken ist in den Bereichen, in denen lebenshaltungskostennahe Ausgaben finanziert werden, beispielsweise im Bereich der Inwertsetzung von Wohnungen, nur schwer von Konsumentenkrediten abzugrenzen. Die Durchsicht der Internetseiten der Partner-Geschäftsbanken zeigte, dass von fast allen auch Konsumentenkredite angeboten werden. Überwiegend geht aus dem Angebot aber auch hervor, dass die Kredithöhe auf eine einkommensbezogene Grenze beschränkt ist, und von zahlreichen Partnerbanken ist bekannt, dass ihr Fokus nicht auf der Vergabe von Konsumentenkrediten, sondern eher auf der Vergabe von investiven Krediten, vor allem an KKMU liegt. Im Rahmen der Due-Diligence-Prüfungen der Partnerbanken und der Mittelverwendungskontrollen bei den Endkreditnehmern trägt EFSE ebenfalls dafür Sorge, dass von den Partnerbanken ein verantwortungsbewusstes Konsumentenkreditgeschäft betrieben wird.

Erfolgsbewertung

Die Erreichung der Ziele der KfW-Fonds kann unter Berücksichtigung ihrer Einbringung in den EFSE als gut bis sehr gut eingestuft werden. Das Instrumentarium der Europäischen Fonds wurde zum richtigen Zeitpunkt adäquat in der Region eingesetzt, um einen zusätzlichen Stimulus zur beginnenden wirtschaftlichen Erholung zu bieten und ihre nachhaltige Entwicklung zu unterstützen. Die Ergebnisse der Ex Post-Evaluierung zeigen, dass die unterstellten Wirkungsketten Bestand haben. Insofern wurde mit den FZ-Vorhaben ein Kernproblem angegangen. Die Zielsetzung der Vorhaben entsprach den entwicklungspolitischen Zielen und Richtlinien des BMZ und auch anderer internationaler Partnerinstitutionen sowie der jeweiligen Regierungen bzw. Verwaltungen.

Die Mittelvergabe aus den KfW-Fonds hat entscheidend zur Entwicklung der Finanzsektoren und vor allem zur Entwicklung eines Produktangebots für KKMU und Wohnungsbau im den Zielländern beigetragen, eine Entwicklung, die unter EFSE dauerhaft und adäquat angepasst fortgesetzt wird. Die Entwicklung eines Wettbewerbs im Finanzsektor wurde auch durch die

KfW-Fonds angeregt und erhielt immer wieder neue Impulse. Weiterhin wurden die positiven Ansätze einer Geberkoordinierung unter den KfW-Fonds beispielhaft unter EFSE weiter geführt.

Durch die Definitionen der Zielgruppen sowie die Festlegung bestimmter Performancekriterien (z.B. Durchschnittskreditgrößen, Anteil Kredite unter EUR 10.000) wird auch weiterhin sichergestellt, dass in großer Zahl Mitglieder benachteiligter Bevölkerungsgruppen erreicht werden.

Die Kreditvergabe erfolgte bei den Partnerbanken geschlechter-unspezifisch.

Bei der Kreditprüfung werden die Umweltverträglichkeitsrichtlinien von IFC bzw. EBRD angewandt. Es werden keine Kredite an Firmen gewährt, deren Produktionsprozesse oder Produkte umweltschädigend oder umweltgefährdend sind.

Von ihren Zielsetzungen waren die Vorhaben nicht auf Partizipation/ gute Regierungsführung ausgerichtet.

Im Hinblick auf die entwicklungspolitische Wirksamkeit kommen wir zur nachfolgenden Bewertung der Vorhaben. Auf eine entwicklungspolitische Bewertung der nicht in der Stichprobe enthaltenen Vorhaben in Serbien, BMZ-Nr. 200140483 mit BM 200370528 wird aus den dargelegten Gründen verzichtet.

Die FZ-Vorhaben waren vom Umfang her geeignet, die erwarteten Wirkungen im Finanzsektor und auf der wirtschaftlich-sozialen Ebene zu erzielen. Positiv hervorzuheben ist, dass die Konzepte mit dem Übergang von den Vorläufervorhaben zu EFSE sinnvoll an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst wurden. Zentrale Engpässe, die auch heute noch wirksam sind und den Erfolg der Vorhaben beeinträchtigen können, liegen vor allem im politischen Bereich, hier vor allem in der angespannten Situation um die Unabhängigkeit des Kosovo, die sich nachteilig auf die fragile Stabilität der Region auswirken könnte. Die Vorhaben stehen in Einklang mit den Prioritäten der Partnerländer, entsprechen den Konzepten des BMZ und zielen auf mittelbare und unmittelbare Armutsbekämpfung ab. Sowohl die Vorläufervorhaben als auch insbesondere EFSE sind bezüglich der Geberkoordination in der Region wegweisend. Wir beurteilen daher die Relevanz der Vorhaben durchgehend als sehr gut (Teilnote 1).

Die Projektzielerreichung der schlussgeprüften Vorhaben war – mit Ausnahme der knappen Verfehlung der Realkapitalerhaltung beim Apex-Fonds (inklusive des Deutschen Beitrags zur Handelsförderung) und bei einem Wohnungsbau- und KMU-Vorhaben in Kosovo - sehr gut erfüllt. Leichte Abstriche sind insgesamt bei den Wohnungsbauvorhaben zu machen, da das Geschäft hier zwar entwickelt wurde, aber bisher weniger die ärmeren Bevölkerungsgruppen erreicht. Wir beurteilen daher die Effektivität der Vorläufer-FZ-Vorhaben wie folgt: Die Effektivität der (K)KMU-Vorhaben in Montenegro (BMZ-Nr. 2001 40 582, 2001 40 590 BM, 2002 65 355 Stichprobe, 2002 70 470 BM, 2003 65 569) wird als sehr gut (Teilnote 1) eingestuft. Gleiches gilt für die Kosovo-Wohnungsbau-Vorhaben BMZ-Nr. 2001 40 756 mit BM 2001 40 764, 2002 66 106 mit BM 2002 70 405 und 2003 65 767, da es frühere Vorhaben sind und dennoch Realkapitalerhaltung gelang bzw. nur sehr knapp verfehlt wurde. Da für das relativ junge Vorhaben BMZ-Nr. 2004 65 872 die Realkapitalerhaltung knapp nicht erreicht wurde, stufen wir dies mit der Teilnote gut (2) ein. Mit der Teilnote gut (2) werden aus gleichem Grund die Vorhaben BMZ-Nr. 2000 40 477 Stichprobe, 2000 40 618 benotet. Mit sehr gut werden die KMU und Mikrovorhaben in Bosnien-Herzegowina beurteilt (BMZ-Nr. 2002 65 744, 2003 65 734 Stichprobe und A+F 1930 02 359), da im Mikroprogramm Realkapitalerhaltung zwar knapp verfehlt wurde, die FZ-Mittel beider Vorhaben insgesamt aber real erhalten werden konnten, obwohl es sich hier um Vorhaben handelte, die auch der Krisenprävention dienen sollten.

Die an den o. g. Vorhaben in Montenegro und im Kosovo beteiligten Partnerinstitutionen weisen in den Sektoren Wohnungsbau und KKMU-Förderung eine gute bis sehr gute Portfolioqualität

auf (Montenegro PAR <1 % und damit deutlich unter Zielindikator von max. 5 %, Kosovo PAR durchschnittlich 2,5 % bzw. PAR der Pro Credit Bank Kosovo (gesamt) 0,23 % und damit ebenfalls deutlich unter Zielindikator von max. 5 %). Die Ergebnisse bei der Wohnungsbauförderung und KKMU-Förderung können als Indiz für eine gute Allokation der FZ-Mittel gewertet werden. Die Kredite werden fast ausschließlich zu marktnahen Konditionen vergeben, die besuchten Partnerinstitutionen waren zum Prüfungszeitpunkt leistungsfähig.

Die vergleichsweise stabile Entwicklung der Partnerinstitutionen und des Finanzsektors in den Ländern ist ein deutliches Zeichen für eine gute Produktions- und Allokationseffizienz der FZ-Vorhaben. Die bei den Vorhaben vorwiegend länderspezifische Vergabe der Mittel sowie die im EFSE immer noch bestehenden nationalen Subfonds (s. Tz. 3.04) schränken allerdings eine umfassende Flexibilität des Mitteleinsatzes – und damit die Allokationseffizienz – ein, da grundsätzlich das Risiko besteht, dass Mittel aus einem Länderfonds ungenutzt bleiben, falls der Refinanzierungsbedarf im Land sinkt. Wir beurteilen daher die Effizienz der Vorhaben als gut (Teilnote 2).

Das Oberziel "Beitrag zum Aufbau leistungsfähiger Strukturen im Finanzsektor" ist durchgängig erreicht worden. KKMU-Finanzierungen werden inzwischen in Montenegro und Bosnien-Herzegowina von fast allen Banken angeboten und einige haben sich darauf spezialisiert. Die Wohnungsbaufinanzierung im Kosovo wurde mit den Fondsmitteln aufgebaut und wird inzwischen ebenfalls von mehreren Finanzinstitutionen angeboten. Der Beitrag zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Zielgruppen lässt sich dagegen nur näherungsweise belegen, da hierzu keine Erhebung entsprechender Indikatoren vorgenommen wurde. Es gilt jedoch nach wie vor, dass die Region Südosteuropa eine Region mit hoher Armutsinzidenz ist; so gehört der Kosovo zu den ärmsten Ländern. Vor dem Hintergrund der Struktur bildenden Wirkung auf den Finanzsektor beurteilen wir daher die Vorhaben insgesamt in Bezug auf übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen mit gut (Teilnote 2).

Die Mittelvergabe aus den KfW Fonds für Südosteuropa/ Montenegro hat entscheidend zur Entwicklung der Finanzsektoren im Kosovo und in Montenegro beigetragen, indem sie die Wohnungsbaufinanzierung im Kosovo angestoßen, längerfristige Kreditvergabe auch in den KKMU Sektoren Kosovo und Montenegro ermöglicht und zum Aufbau eines entsprechenden Know-hows in den Partnerbanken beigetragen haben. Wir gehen davon aus, dass sich diese Ergebnisse ebenso auf die Länder Serbien und Bosnien-Herzegowina übertragen lassen.

Mit zunehmender Entwicklung und Stabilisierung der Finanzsektoren in der Region haben sich jedoch die Anforderungen an die finanzielle Zusammenarbeit geändert und die Strukturen und Kapazitäten der Fonds unter KfW-Treuhandverwaltung hätten mittelfristig diesen Anforderungen nicht gerecht werden können. Insofern war die Übertragung der FZ-Mittel und der daraus resultierenden Rückflüsse an den EFSE u. E. eine richtige und notwendige Entscheidung. Das Geschäftsmodell des EFSE, Angebotslücken zu marktmäßigen Konditionen zu schließen („Orientierung am Markt“), der revolvierende Einsatz der Mittel sowie die Minderung von Risiken durch sorgfältige Auswahl- und Überwachungsprozesse gepaart mit risikomindernden PU-Maßnahmen sichern die Nachhaltigkeit des Mitteleinsatzes der FZ-Vorhaben, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der nachhaltigen strukturellen Stärkung des Finanzsektors. Mit seiner Finanzakquisitions- und Vergabestruktur hat der EFSE in besonderem Maße das Potenzial, finanzielle Mittel nachhaltig für real-ökonomische Ziele – wirtschaftliche Entwicklung insbesondere durch Finanzsektorentwicklung in Südosteuropa – einzusetzen. Die Nachhaltigkeit aller FZ-Vorhaben unter Berücksichtigung des EFSE als Nachfolgeinstitution beurteilen wir folglich mit sehr gut (Teilnote 1).

In einer zusammenfassenden Bewertung der voran stehenden Wirkungen und Risiken kommen wir zu einer insgesamt uneingeschränkt positiven Bewertung der Vorhaben „KfW-Fonds“ unter besonderer Berücksichtigung der entwicklungspolitischen Wirkung des EFSE als Nachfolger der

KfW-Fonds. Insgesamt bewerten wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit der Vorhaben mit guter Effektivität auch insgesamt als gut. Bei diesen mit der Erfolgsstufe 2 bewerteten Vorhaben handelt es sich um die BMZ-Nr. 2000 40 477 Stichprobe, 2000 40 618 und 2004 65 872. Alle anderen Vorhaben, mit Ausnahme des nicht beurteilten Vorhabens in Serbien werden insgesamt als sehr gut (Erfolgsstufe 1) eingestuft. Das Modell EFSE ist ein Beispiel für „best practice“.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

EFSE ist eine konsequente Weiterentwicklung der Vorläufervorhaben „KfW-Fonds“ entsprechend der Weiterentwicklung der regionalen Märkte. Waren bereits die KfW-Fonds ein guter Ansatz für die damalige Problemstellung, so zeigt das Modell EFSE, wie durch gelungene Geberkoordination und Kompromissbereitschaft der jeweiligen Geber eine hohe Flexibilität und Anpassungsfähigkeit in Instrumentarien erzielbar ist. Hervorzuheben ist insbesondere auch die Hebelwirkung, die durch die Risikostrukturierung des Fonds erreicht wurde. Das Modell EFSE eignet sich mit seiner Konzeption und Struktur grundsätzlich auch für andere Regionen und kann wichtige Impulse für die Projektkonzeption liefern.

Zugleich ist aber auch darauf hinzuweisen, dass der Rahmen für die KfW-Fonds sehr spezifisch war – sowohl was die historische Situation betrifft (institutionelle Neubildung und -ordnung von Ländern nach Krieg) als auch in Bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung (Neuentstehung von Institutionen, Privatisierung in großem Umfang) und die flexibel ausgestattete Mittelherkunft (z.B. Gelder aus dem Stabilitäts-Pakt). Das Zusammentreffen dieser Aspekte und ein geeignetes Finanzierungsinstrument wie die KfW-Fonds sind Erscheinungen, die sich so kaum wiederholen werden. Vor diesem Hintergrund sind die KfW-Fonds und der EFSE zwar wichtige Impuls-Lieferanten und Ideengeber für andere Regionen, die EFSE Struktur wird sich jedoch voraussichtlich nicht eins zu eins übertragen lassen.

Insgesamt ist die Entwicklung des EFSE auf der Grundlage der KfW-Fonds beeindruckend. Im Rahmen der Schlussprüfung wurden aber auch Hinweise erkennbar, dass die Balance zwischen (kommerziell berechtigten) Renditeerwartungen und entwicklungspolitischen Zielen nicht immer einfach darstellbar ist. Unseres Erachtens sollte sowohl im Rahmen der weiteren EFSE-Förderung als auch bei nachfolgenden FZ-Vorhaben nach dem Modell EFSE darauf geachtet werden, dass eine umfassende gleichgewichtige Entwicklung bereits bei Projektkonzeption berücksichtigt wird und im Rahmen der jährlichen Monitoringmaßnahmen überwacht wird.

Projektübergreifend ist festzuhalten, dass ein besonderes Augenmerk auf den verantwortungsbewussten Umgang mit Konsumentenkrediten bei durch FZ-Mittel refinanzierten Geschäftsbanken zu legen ist. Bereits bei der Auswahl von Partnerbanken sollten entsprechende Auswahlkriterien formuliert werden. Und auch im Rahmen von Mittelverwendungskontrollen ist darauf zu achten, dass die Kreditmittel zweckgerecht eingesetzt werden und die Verschuldung von Kreditnehmern in einem sozial tragfähigen Rahmen liegt.

Im Rahmen der Schlussprüfung war es nicht vorgesehen, den geschäftspolitischen Erfolg, insbesondere die Ertrags- und Kostenstruktur des EFSE näher zu beleuchten, da der Schwerpunkt auf dem Übergang der KfW-Fonds zum EFSE lag. Ohnehin wäre eine solche Fragestellung derzeit noch zu früh, da EFSE erst im 3. operativen Geschäftsjahr steht. Wir empfehlen aber, im Rahmen einer eventuellen späteren Untersuchung diese Fragestellung aufzugreifen.

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz und übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und 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.