

Uganda: Entwicklung des Zahlungsverkehrssystems

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	24030 / Finanzintermediäre des formellen Sektors	
BMZ-Projektnummer	BMZ-Nr. 2000 66 449 (Stichprobe 2008)	
Projekträger	Bank of Uganda	
Consultant	IMC	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2008	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	II. Quartal 2001	I. Quartal 2002
Durchführungszeitraum	24 Monate	38 Monate
Investitionskosten	1,15 Mio. EUR	3,00 Mio. EUR
Eigenbeitrag	0,13 Mio. EUR	1,98 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	1,02 Mio. EUR	1,02 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	GTZ	GTZ
Erfolgseinstufung	3	
• Relevanz	3	
• Effektivität	2	
• Effizienz	3	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3	
• Nachhaltigkeit	2	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben „Entwicklung des Zahlungsverkehrssystems“ (BMZ-Nr. 2000 66 449, Stichprobe 2008) sollte in seiner ursprünglichen Projektkonzeption das unterentwickelte Zahlungsverkehrssystem in Uganda durch Umwandlung der manuellen Scheckverrechnungsstelle bei der Bank of Uganda (BoU) in eine rechtlich eigenständige und von der BoU weitgehend unabhängige, automatisierte Interbanken-Verrechnungsstelle (Electronic Clearing System) verbessern. Wegen rechtlicher Schwierigkeiten bei der Gründung dieser Clearingstelle wurde 2003 die alternative Verwendung der bereit gestellten FZ-Mittel zur Errichtung eines Real Time Gross Settlement (RTGS) Systems vereinbart. Die Finanzsektorentwicklung ist Schwerpunkt der deutschen EZ in Uganda. Die GTZ setzt ein umfassendes Programm zur Finanzsektorentwicklung um, in das sich das relativ kleine FZ-Vorhaben einfügt.

Die Projektmaßnahme soll das bargeldlose Zahlungsverkehrssystem Ugandas modernisieren und für in Uganda tätige Unternehmen und private Bankkunden die Transaktionsbedingungen verbessern. Dadurch sollen die Rahmenbedingungen für Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum positiv beeinflusst werden. Das Projektziel bestand in der Verbesserung der Effektivität und Effizienz des ugandischen Zahlungsverkehrssystems. Das Vorhaben sollte damit einen

maßgeblichen Beitrag zum Aufbau eines leistungsfähigen vernetzten Finanzsystems in Uganda leisten (Oberziel). Um die Erreichung des Projektziels beurteilen zu können, wurde folgender Indikator verwendet:

Die Verrechnungszeit für Überweisungen über USD 1.000 wird auf „Null“ reduziert.

Das Oberziel sollte als erreicht gelten, wenn folgender Oberzielindikator erfüllt ist:

Die außerhalb des Bankensektors gehaltene Geldmenge nimmt relativ zur Geldmenge M1 kontinuierlich ab.

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

Die Wirtschaft Ugandas hängt stark von der Landwirtschaft ab und unterliegt damit dem Risiko saisonaler Schwankungen und der exogenen Entwicklung der Weltmarktpreise für landwirtschaftliche Produkte. Die Ausgangssituation für die Konzeption des Vorhabens zu Beginn des Jahres 2001 war durch eine längere Phase anhaltenden Wirtschaftswachstums, verbunden mit monetärer Stabilität und einem leichten Rückgang im hohen Anteil der Armen gekennzeichnet. Der HDI betrug zu diesem Zeitpunkt 0,435, was Rang 141 bedeutete. Bis 2007/2008 verbesserte sich der Wert zwar absolut auf 0,505, im Ranking bedeutete dies aber eine Verschlechterung auf Rang 154. Im Hinblick auf ein wachsendes Handels- und Leistungsbilanzdefizit, die verbreitete Korruption, die hohe Auslandsverschuldung, das unzureichende Steueraufkommen und die Unterentwicklung des Finanzsektors waren die weiteren Wachstumsaussichten jedoch mit deutlichen Risiken verbunden. Dabei lag und liegt auch weiterhin eine wichtige Perspektive für die weitere Entwicklung Ugandas in der stärkeren wirtschaftlichen und politischen Integration mit Kenia und Tansania.

Im stark unterentwickelten Finanzsektor waren zu Beginn der 90er Jahre erste Reformschritte unternommen worden. Dies umfasste die Liberalisierung des Devisenmarkts, die Stärkung der Bankenaufsicht durch die Zentralbank, Bank of Uganda (BoU), und die Verabschiedung eines neuen Bankgesetzes. Außerdem wurde die ugandische Börse eingerichtet, deren Tätigkeit sich jedoch wegen des hohen Staatsanteils bei Unternehmen auf wenige Handels- und Emissionsgeschäfte beschränkte. Die Zahl der Banken war zwar hoch, ihre Leistungen erreichten jedoch nicht die ländlichen Gebiete. Außerdem waren die wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse der Banken von der großen Anzahl der notleidenden Kredite geprägt.

Seither hat sich der Finanz- und Bankensektor positiv entwickelt. Der formale Finanzsektor umfasst weitgehend leistungsfähige Finanz- und Mikrofinanzinstitutionen und eine im afrikanischen Kontext vergleichsweise effektive Gesetzgebung und Aufsicht. Im vergangenen Jahr wurde vier neuen Banken der Zutritt zum Markt gewährt, was den Wettbewerb verstärkt hat. Bei den an den privaten Sektor vergebenen Krediten konnte in den vergangenen 3 Jahren jeweils ein Zuwachs von über 20% beobachtet werden. Im selben Zeitraum blieb der Anteil der notleidenden Kredite am gesamten Kreditvolumen außer 2007 unter 3%. Gleichzeitig wuchs das BIP mit einer jährlichen Rate von 6-10%.

Allerdings haben immer noch weniger als 10% der Bevölkerung Zugang zu Finanzdienstleistungen. Besonders betroffen davon ist die ländliche Bevölkerung, da sich die meisten Geschäftsbanken auf die urbanen Gebiete konzentrieren. Somit ist Bargeld noch immer das vorherrschende Zahlungsmittel in den ländlichen Regionen. Die etwa 1.000 kleineren, nicht regulierten Mikrofinanzinstitutionen sind nicht beaufsichtigt und arbeiten weitgehend intransparent und ineffizient. Kredite an den für Uganda so wichtigen landwirtschaftlichen Sektor machen nur etwa 8% des gesamten Kreditvolumens aus. Daneben ist die Sparquote vergleichsweise niedrig und der nicht regulierte Bankensektor ist von ineffizienten Kredittechnologien und hohen Transaktionskosten geprägt. Insgesamt kennzeichnet den ugandischen Finanzsektor daher eine noch immer mangelnde Finanzsektortiefe im Vergleich zu den anderen ostafrikanischen Staaten.

Hauptansatzpunkt des Vorhabens waren die zu Projektprüfung festgestellten Defizite bei der Abwicklung des bargeldlosen manuellen Zahlungsverkehrs, der sich in Bearbeitungsdauern von über einer Woche für die Verrechnung von Schecks äußerte. Insbesondere die Entwicklung der ländlichen Gebiete wurde durch das Fehlen zuverlässiger bargeldloser Zahlungsformen behindert. Daher sollte in der ursprünglichen Konzeption die bestehende, manuell arbeitende Scheckverrechnungsstelle der Zentralbank in eine unabhängige Clearinginstitution umgewandelt und die Scheckverrechnung durch die Einführung entsprechender Software automatisiert werden. Auch die Einführung weiterer bargeldloser Zahlungsformen wurde angestrebt. Die Statuten der BoU erlaubten ihr, die Verrechnung bargeldloser Zahlungen auszulagern und ein unabhängiges Unternehmen zu gründen, sofern damit keine Gewinnabsichten verbunden sind. Aufgrund eines neuen Rechtsgutachtens im Jahr 2002 wurde jedoch deutlich, dass die Scheckverrechnung als hoheitliche Aufgabe von der BoU wahrgenommen werden muss, so dass zunächst eine Änderung des Zentralbankgesetzes notwendig gewesen wäre. Daher wurde eine phasenweise Erfüllung der Auszahlungsvoraussetzungen vereinbart. 2003 zeigten schließlich neue Berechnungen der BoU, dass das erwartete Gebührenaufkommen auch mittelfristig nicht zur Deckung der Kosten einer unabhängigen Clearingstelle ausreichen würde. Als alternative Verwendung der Mittel wurde die Einführung eines RTGS Systems vorgeschlagen und bewilligt.

Da sich ein RTGS System wegen der damit verbundenen Gebühren lediglich für Zahlungen ab 1.000 USD lohnt, brachte diese Projektänderung gleichzeitig eine Eingrenzung der Zielgruppe mit sich. Die ursprünglich intendierte Entwicklung der ländlichen Gebiete war somit nur noch eingeschränkt möglich. Jedoch ist der Aufbau eines RTGS Systems ein wichtiger Baustein in der Entwicklung eines modernen Zahlungsverkehrssystems und trägt zur Stabilisierung, Vernetzung und Effizienz des Finanzsystems bei. Durch das Vorhaben wurde überhaupt erstmals die elektronische und sichere Verarbeitung großer Zahlungen möglich. Allerdings bleibt zu beachten, dass für eine Wirkung auf die ländlichen Gebiete weitere Bausteine notwendig sind.

Das RTGS System ist ein Zahlungsverkehrssystem, das Zeitverzögerungen bei Zahlungsanweisungen durch die direkte elektronische Vernetzung der beteiligten Banken mit der Zentralbank vollständig eliminiert. Der Nachrichtenverkehr wird dabei über SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Communication) abgewickelt, welche den ihr angeschlossenen Geldinstituten weltweit eine gesicherte und sehr zuverlässige Kommunikation ermöglicht. Institutionell ist das RTGS System, welches im Februar 2005 seinen Betrieb startete, bei der BoU aufgehängt. Das Projekt beinhaltete folgende Komponenten:

- Finanzierung der benötigten Hard- und Software
- Finanzierung von für den Aufbau des Systems erforderlichen Consultingleistungen
- Schulungsmaßnahmen für Mitarbeiter der Zentralbank

Der BoU kommen in diesem Zusammenhang vier wichtige Aufgaben zu. Sie ist die Trägerin des Systems, d. h. sie hat die benötigten Komponenten beschafft, betreibt und verwaltet das System und rüstet es nach, wenn nötig. Daneben ist sie direkter Teilnehmer am System, indem sie Zahlungen initiiert, und Helfer, indem sie Zahlungen für Banken veranlasst, denen dies aus ihren Büroräumen nicht möglich ist. Außerdem beaufsichtigt sie das gesamte System vom Ursprung einer Zahlung über die zwischengeschalteten Institutionen, den Zustand und die Zweckmäßigkeit der technischen und rechtlichen Infrastruktur bis hin zur Gutschrift auf dem Konto des Zahlungsempfängers. Dabei überprüft sie regelmäßig die Prozeduren und die Effizienz des Systems, sowie das damit verbundene Risikomanagement.

In der BoU sind drei Abteilungen für die Abwicklungen von Transaktionen im Rahmen des RTGS Systems zuständig. Des Weiteren kümmert sich eine Abteilung um die technische Unterstützung und eine um die Verwaltung des Systems. Letztere übernimmt auch Aufsichtsaufgaben, wobei ihre Aktivitäten selbst sowie die Sicherheit und Effizienz im System von einer weiteren Abteilung (Quality Insurance/Payment System Oversight) überwacht werden. Die Mitarbeiter

in diesen Abteilungen haben größtenteils einen Hochschulabschluss (Bachelor oder Master), sind seit ein bis drei Jahren dort beschäftigt und nehmen an internen und externen Schulungen teil. Regelmäßig sammelt die BoU Basisdaten bezüglich des Zahlungsverkehrs wie Transaktionsvolumina und –beträge, Ausfallzeiten der RTGS und SWIFT Systeme, Art der Zahlungen (z. B. Kunde an Kunde-, Interbanken- oder Geldmarktzahlungen), Kundenbeschwerden und die Zeit, bis das Geld auf dem Konto des Empfängers gutgeschrieben ist. Diese Daten werden ausgewertet und daraus so genannte Überwachungsberichte erstellt, welche Handlungsempfehlungen oder Aufforderungen zu Korrekturen im System enthalten können. Vierteljährlich müssen alle Abteilungen der BoU ihre Prozesse analysieren, Risiken identifizieren und Maßnahmen zum Umgang mit diesen Risiken aufzeigen. Die BoU hat umfassende Vorsorgemaßnahmen getroffen, um sowohl mit operationalen, menschlichen und rechtlichen Risiken umzugehen, wie auch mit Liquiditäts-, Ausfall- und Lieferrisiken.

Die BoU trägt daneben auch einen Großteil der Kosten des Systems, darunter die Kosten des laufenden Unterhalts sowie die Investition in Hard- und Software für das bevorstehende System-Upgrade. Die Gesamtkosten des Projekts werden auf 3 Mio. Euro beziffert, wovon 1,02 Mio Euro als Haushaltsmittel-Zuschuss bereit gestellt wurden. Genauere Daten zu den Vollkosten des Systems liegen nicht vor. Geht man jedoch von 200.000 Transaktionen pro Jahr und einer Nutzungsdauer von 5 Jahren für die beschaffte Hard- und Software aus, so ergeben sich überschlägig alleine Fixkosten von 3 Euro pro Transaktion. Dazu kommen dann noch die Betriebskosten wie z. B. Stromkosten und SWIFT-Gebühren. BoU belastet die beteiligten Banken danach nicht auf Basis der Vollkosten inklusive aller Abschreibungskosten, sondern berechnet im Durchschnitt lediglich weniger als 1 USD pro Transaktion. Mit diesen seit der Einführung von RTGS konstant niedrigen Gebühren soll die Akzeptanz des Systems unter den Banken gefördert werden. Die Banken wiederum berechnen ihren Kunden momentan zwischen 2 und 10 USD je Transaktion, was bei großen Transaktionsvolumina ab 1.000 USD, für die RTGS gedacht ist, kaum ins Gewicht fällt.

Insgesamt hat sich das Zahlungsverkehrssystem in den vergangenen Jahren in Uganda positiv entwickelt. 2002 hat die BoU die manuelle Scheckverrechnung (zumindest teilweise) durch eine elektronische Clearingstelle abgelöst, welche die Verrechnung von Zahlungen automatisiert und vereinfacht. Der Grund dafür, dass trotz der vorherigen Probleme bei der Finanzierung einer unabhängigen Clearingstelle nun doch ein elektronisches Clearing eingerichtet wurde, konnte von den Beteiligten nicht dargelegt werden. Im Zahlungsverkehr wurden daneben elektronische Zahlungssysteme für den Groß- und Einzelhandel aufgebaut, wobei die Verwendung von Karten zur Bezahlung an POS-Stellen noch sehr wenig verbreitet ist. Wertmäßig kleinere Zahlungen für z. B. Schulgebühren, Löhne, Energie- und Wasserkosten können entweder mittels Scheck oder Electronic Funds Transfer (EFT, was Überweisungen, Einzugsermächtigungen und Kartenzahlungen umfasst) getätigt werden. Diese beiden Zahlungsformen machen aktuell 96,3% aller elektronisch abgewickelten Zahlungen aus, wertmäßig entspricht dies jedoch lediglich 21,2%. Der Rest der elektronisch abgewickelten Zahlungen wird über das RTGS System abgewickelt.

Beim elektronischen Clearing finden Aufrechnung und Ausgleich der Zahlungssalden zeitverzögert am Ende eines Tages statt. Mit der Einführung des RTGS Systems wurde diese Zeitverzögerung für große und zeitkritische Zahlungen eliminiert, so dass eine sichere Infrastruktur für solche Zahlungen geschaffen wurde, was u. a. auch für ausländische Investitionen eine wichtige Voraussetzung ist. Damit ist das RTGS System ein bedeutender Grundpfeiler in der ugandischen Wirtschaft geworden. Trotz sichtbarer Verbesserungen im bargeldlosen Zahlungsverkehr in Uganda, finden jedoch noch immer 85% aller Finanztransaktionen in bar statt (vor allem kleinere Beträge außerhalb der zentralen Regionen). Damit ist besonders die ursprünglich intendierte Entwicklung der ländlichen Gebiete deutlich eingeschränkt.

Nach anfänglichem Zögern sind inzwischen 17 Banken am RTGS System beteiligt, wobei der Anschluss weiterer Banken für die kommenden Monate geplant ist. Unter den Geschäftsbanken ist es Praxis geworden, am RTGS System teilzunehmen, da das Clearing aller Verpflichtungen

aus dem elektronischen Zahlungsverkehr (Schecks, EFT und Kartenzahlungen) durch das RTGS System abgewickelt wird. Zudem müssen alle Zahlungen über 12.000 USD über das RTGS System abgewickelt werden, was es gerade für Geschäftsbanken notwendig macht, am System teilzunehmen. Auch die ugandische Regierung nutzt seit Juli 2007 ausschließlich elektronische Zahlungsformen wie RTGS und EFT. Da das System 2009 auf ein webbasiertes System aufgerüstet werden soll, wird erwartet, dass sich durch die damit einhergehenden niedrigeren Marktzutrittskosten einige Nichtbanken wie Microfinance Deposit Taking Institutions ebenfalls dem System anschließen werden. Alle momentan beteiligten Banken haben ihren Sitz in der Hauptstadt Kampala. Diejenigen Banken, die über ein Filialnetz im restlichen Land verfügen, haben jedoch die Möglichkeit, zeitnah und online Anfragen nach RTGS-Zahlungen aus den Filialen zu bearbeiten. Die teilnehmenden Banken müssen die technische Infrastruktur bereit stellen und die ein- und ausgehenden Zahlungsströme managen. Dabei erhalten neue teilnehmende Banken von der BoU Schulungen, und auch schon länger teilnehmende Banken können an Auffrischungstrainings und Schulungen zu System-Upgrades teilnehmen.

Die Kunden werden auf der Homepage der BoU und in der Presse über das RTGS System informiert. Vor allem in der Region Kampala, die das wirtschaftliche und finanzielle Zentrum des Landes darstellt, besteht eine große Nachfrage nach sicheren und effizienten Zahlungsformen. Beispielsweise ermöglicht RTGS den Unternehmen ihre Materialbestellungen schneller und bedarfsnäher abzuwickeln, was eine deutliche Kostenersparnis mit sich bringt. Zudem ist der Zahlungsverkehr sicherer geworden, was sich in einem drastischen Rückgang des Scheckbetrugs zeigt. Unternehmen aller Größenklassen nutzen daher das System, wobei außerhalb der zentralen Regionen Bargeld noch immer das vorherrschende Zahlungsmittel ist.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Zunächst ist zu bemerken, dass der Indikator zur Messung der Projektzielerreichung, also eine Reduzierung der Verrechnungszeit von Überweisungen über 1.000 USD auf „Null“, problematisch bzw. unzureichend formuliert ist. Der Projektzielindikator misst lediglich das ein RTGS System definierende Charakteristikum (Verrechnungszeit von „Null“). Entscheidend für die Nutzer ist jedoch nicht die Verrechnungszeit, sondern die gesamte Zeitspanne von Auftragserteilung bis zur Gutschrift auf dem Empfängerkonto. Zudem fehlen Indikatoren zur Messung der Effektivität, z. B. bezüglich der Zugangsmöglichkeiten der intendierten Nutzer (Anzahl und Standorte der teilnehmenden Banken) und der Nutzung (Anzahl und Volumen der Transaktionen) des Systems.

Durch die finanzierten Maßnahmen konnte das Ziel, die Verrechnungszeit von Zahlungen zu verringern, erreicht werden. Die empfohlene Zeit, bis eine RTGS-Zahlung dem Konto des Empfängers gutgeschrieben werden soll, beträgt 2 Stunden. Auf Grund technischer Defizite bei den Geschäftsbanken kann es jedoch deutlich länger dauern. Momentan hält die BoU die Banken aber an, entsprechende technische Maßnahmen zu treffen, so dass die Verarbeitungszeit in Zukunft reduziert wird. Geplant ist auch, eine Strafe bei Nichteinhaltung einzuführen.

Das Oberziel, einen Beitrag zum Aufbau eines leistungsfähigen vernetzten Finanzsystems in Uganda zu leisten, wurde erreicht, jedoch in sehr eingeschränktem Maße. Die außerhalb des Bankensektors gehaltene Geldmenge relativ zur Geldmenge M1 verringerte sich seit Inbetriebnahme des RTGS Systems von 80% auf 77%. Darin zeigt sich, dass der überwiegende Teil der Bevölkerung weiterhin keinen Zugang zu Finanzdienstleistungen hat. Dies soll zukünftig im Rahmen des Finanzsektorprogramms durch andere Maßnahmen aufgegriffen werden.

Umwelt- und Ressourcenschutz spielten von der Projektkonzeption her keine Rolle. Die Nutzung des Systems zielt nicht auf eine Gleichstellung der Geschlechter. Partizipation/gute Regierungsführung waren keine expliziten Ziele des Vorhabens. Die Maßnahme hat jedoch bei der Zentralbank zum Aufbau der entsprechenden institutionellen Infrastruktur sowie eines umfangreichen Risikomanagementsystems geführt. Auf Regierungsebene wurde ein Verständnis für

die Wichtigkeit sicherer moderner Zahlungsmöglichkeiten geschaffen, welches sich darin zeigt, dass sie ihre sämtlichen Zahlungen inzwischen elektronisch abwickelt.

Unter Beachtung der oben aufgezeigten zusätzlichen Indikatoren, wird die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens „Entwicklung des Zahlungsverkehrssystems“ folgendermaßen bewertet:

a) Relevanz

Bei Projektprüfung wurde festgestellt, dass das ugandische Zahlungsverkehrssystem mit seinen langen Scheckverrechnungszeiten und Unsicherheiten unterentwickelt ist. Um den Zahlungsverkehr im Besonderen und das Finanzsystem im Allgemeinen zu modernisieren, wurde schließlich die Einführung eines RTGS Systems beschlossen und umgesetzt. Das Vorhaben hat erstmals sichere, bargeldlose Transaktionen großer und zeitkritischer Beträge möglich gemacht. Es diene damit der Modernisierung des ugandischen Zahlungsverkehrssystems, der Entwicklung und Stärkung des Finanzsystems und der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Die Projektausgestaltung nach Änderung der Konzeption ist als den Rahmenbedingungen angemessen und in Bezug auf eine Entwicklung des Finanzsektors als problemadäquat zu beurteilen. Die angepasste Formulierung der Wirkungskette erscheint plausibel. Jedoch konnte mit dem eingeführten RTGS System die ursprünglich intendierte Armutsminderung durch einen verbesserten Zugang zu Finanzdienstleistungen für die ländliche Bevölkerung nicht gewährleistet werden. Warum die ursprüngliche Konzeption nicht umsetzbar war, erschließt sich aus heutiger Sicht nicht mehr. Möglicherweise wurden der Bedarf und/oder die vorhandenen Strukturen im Finanzsystem und die rechtliche Situation falsch eingeschätzt. Die Wirkungsanalyse erscheint nicht detailliert genug formuliert, weshalb die erwarteten Auswirkungen gerade im Bereich der Armutsminderung vermutlich zu optimistisch gesehen wurden.

Die Maßnahme steht im Einklang mit den Prioritäten der ugandischen Regierung, die der Entwicklung des Finanzsektors in ihrem Kampf gegen die Armut besondere Bedeutung beimisst. Ein umfassender Politikrahmen dafür wurde u. a. im Poverty Eradication Action Plan (PEAP) bzw. den Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) festgelegt. Die Maßnahme passt auch in die Strategie des BMZ, da der Finanzsektor ein Schwerpunkt der deutschen EZ mit Uganda ist, und fügt sich als Baustein in die Gesamtkonzeption des EZ-Schwerpunktes Finanzsektorentwicklung in Uganda ein. Das Gesamtprogramm umfasst auch die von der deutschen TZ durchgeführte Sektorpolitik- und Strategieberatung, Organisationsentwicklung und den Aufbau von institutionellen und betrieblichen Kapazitäten im Finanzsektor. Dadurch werden die Rahmenbedingungen und die Institutionen im Finanzsektor gestärkt. Dies ermöglicht es den Finanzinstitutionen, leistungsfähiger zu operieren, was wiederum ebenfalls von den durch die deutsche FZ finanzierten Maßnahmen wie das RTGS System unterstützt wird. Dabei funktioniert die Koordination und Zusammenarbeit der verschiedenen Geber innerhalb des Schwerpunkts sehr gut. Die Abstimmung der Geber erfolgt in mehreren Gremien (z. B. Private Sector Donor Group, Mikrofinanzforum und PMA Sub-Committee).

Die Maßnahme trägt also insgesamt zur Stabilisierung und Effizienz des Finanzsektors bei, leistet jedoch nur indirekt über die gesamten EZ-Maßnahmen im Land einen Beitrag zur Armutsminderung. Daher wird die Relevanz zusammenfassend als zufrieden stellend bewertet (Stufe 3).

b) Effektivität

Das Projektziel, die Verrechnungszeit von Zahlungen zu verringern, wurde erreicht. Das Finanzsystem insgesamt konnte durch die Einführung des RTGS Systems gestärkt werden. Die Sicherheit großer und zeitkritischer Zahlungen kann nun gewährleistet werden und das systemische Risiko im Bankensektor wurde vermindert. Systemisches Risiko entsteht, wenn Banken in der Zeitspanne zwischen elektronischer Zahlungsanweisung und Verrechnung zahlungsunfähig werden. Zunächst nahmen die beteiligten Banken nur zögerlich daran teil, da sie von den langen Verrechnungszeiten profitiert hatten. Allerdings bietet sich ihnen nun die Möglichkeit, Gebühreneinnahmen zu erzielen. Da die Kunden inzwischen fortschrittliche Zahlungsformen verstärkt nachfragen, werden die Banken durch das Angebot dieser Leistung für ihre Kunden attraktiver und können die Kunden an sich binden.

Das System erfreut sich unter den Nutzern, vor allem Unternehmen und Privatpersonen in den wirtschaftlich prosperierenden zentralen Regionen Ugandas, großer Beliebtheit und ist inzwischen bei großen Beträgen zum Standard geworden, so dass 90% des relevanten Transfervolumens über dieses System abgewickelt werden. Es ermöglicht den Unternehmen, ihre Liquidität besser zu planen und Lagerbestände zu verringern, dadurch Kosten zu sparen und Kapital schneller für produktive Zwecke zur Verfügung zu haben. Auch die reiche, städtische Bevölkerung hat dadurch einen verbesserten Zugang zu modernen Zahlungsformen bekommen. So hat sich das über RTGS abgewickelte Zahlungsvolumen von 1.189 Mrd. UGX im Februar 2005, dem ersten Monat des Betriebs, um 319% auf 4.985 Mrd. UGX gesteigert. Im selben Zeitraum stieg die Anzahl der monatlichen Transaktionen von 3.036 auf 20.056, was einer Steigerung von 560% entspricht. Da die meisten Geschäftsbanken in Kampala operieren, ist der Zugang für die ländliche Bevölkerung jedoch sowohl geographisch, als auch wegen der hohen Mindestsummen für Transaktionen beschränkt.

Die BoU als institutioneller Träger der Maßnahme ist durch einen verhältnismäßig hohen Grad an Unabhängigkeit gekennzeichnet und genießt ein hohes Ansehen für ihre erfolgreiche Geld- und Währungspolitik. Sie hat entsprechende Kapazitäten und Strukturen geschaffen, um den Zahlungsverkehr abzuwickeln, zu verwalten und die verbundenen Risiken zu managen. Die BoU zeigt dabei große Bereitschaft, das System eigenverantwortlich zu führen und weiter zu entwickeln.

Insgesamt wird die Effektivität daher mit gut bewertet (Stufe 2).

c) Effizienz

Die Beschaffung der mit der Maßnahme finanzierten Software fand in einem geschlossenen Ausschreibungsverfahren statt, da die die drei ostafrikanischen Länder Uganda, Tansania und Kenia ein länderübergreifendes RTGS System aufbauen wollten und somit Kompatibilität gewährleistet sein musste. Bei Gesamtkosten von rund 3 Mio. EUR ergeben sich überschläglich alleine Fixkosten von rund 3 EUR pro Transaktion. Dazu kommen dann noch die Betriebskosten wie z. B. Stromkosten und SWIFT-Gebühren. Ein Großteil der Kosten des Systems wird demnach von der BoU getragen. Dies ist für eine Übergangsphase sinnvoll, da von den geringen Gebühren für die Banken eine Anreizwirkung zur Teilnahme am System ausgeht. Je mehr Banken teilnehmen, desto höher ist das Gebührenaufkommen bei der BoU, selbst bei sehr moderaten Gebühren. Langfristig sollte das System aber auch bei der BoU kostendeckend sein. Die Transaktionsgebühren von bis zu 10 USD, die die Banken von ihren Kunden verlangen, erscheinen also angemessen, zeigen aber auch, dass die BoU durchaus einen größeren Deckungsbeitrag von den teilnehmenden Banken verlangen könnte. Auch wenn es sich um ein vergleichsweise kleines Projekt handelt, wurde ein wichtiger Baustein eines Zahlungsverkehrsystems finanziert. Das Projekt setzt daher im richtigen Bereich an, vor allem da Trigger-Down-Effekte für den gesamten Zahlungsverkehr und die Technologisierung der Banken zu erwarten sind. Produktions- wie auch Allokationseffizienz sind also zufrieden stellend.

Durch die Probleme bei der Umsetzung des ursprünglich geplanten Projekts kam es zu erheblichen Zeitverzögerungen. Allerdings konnte das System nach der Konzeptionsänderung ohne Zeitverzögerungen implementiert werden.

Die Effizienz wird zusammenfassend als zufrieden stellend bewertet (Stufe 3).

d) Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Die Wirkungen des RTGS Systems auf die Modernisierung, Vernetzung und Stabilisierung des Finanzsektors sind insgesamt positiv zu beurteilen. Es kam zu einer deutlichen Verminderung von Risiken bei Transaktionen, der Bedarf der Zielgruppe (große Unternehmen, reiche Privatpersonen) kann gedeckt werden und es fand bei den beteiligten Banken eine Technologisierung bzw. Modernisierung ihrer technischen Infrastruktur statt. Auch haben sich dadurch weitere strukturelle Wirkungen auf den Finanzsektor ergeben. Inzwischen wurden mehrere Bausteine im Zahlungsverkehr eingeführt, bei denen nun der Aspekt der Armutsminderung durch verbesserten Zugang der ländlichen Bevölkerung zu Finanzdienstleistungen Beachtung findet. So wird beispielsweise gerade im Bereich der POS-Zahlungen mit Mikrofinanzinstitutionen zusammen gearbeitet, um gezielter die ländliche Bevölkerung einzubinden.

Positiv zu beurteilen sind auch die Wirkungen des RTGS Systems auf die Wirtschaft Ugandas. Durch die direkten Wirkungen auf das Liquiditätsmanagement und die Produktivität von Unternehmen ist es ein wichtiger Grundpfeiler für die wirtschaftliche Entwicklung Ugandas und ein besseres Umfeld für private Investitionen aus dem In- und Ausland geworden.

Allerdings ist der RTGS-Anteil am gesamten elektronischen Transferaufkommen relativ gering. Es werden insgesamt nur wenige wertmäßig große Zahlungen abgewickelt (etwa 1.000 von 6.000 bis 8.000 täglich). Auch die Bargeldhaltung hat sich seit Einführung des RTGS Systems nur geringfügig um 3 Prozentpunkte verringert. Die ursprünglich intendierte Wirkung auf die ländlichen Gebiete bzw. auf Kleinstunternehmen ist kaum vorhanden. Als mögliches Risiko besteht die Gefahr, dass sich die Kluft zwischen großen und kleinen Unternehmen bzw. reichen und armen Bevölkerungsschichten vergrößert. Diesem wird jedoch durch die inzwischen angebotenen weiteren Bausteine entgegengewirkt.

Zusammenfassend wird die übergeordnete entwicklungspolitische Wirkung als zufrieden stellend bewertet (Stufe 3).

e) Nachhaltigkeit

Insgesamt funktioniert das RTGS System robust und verlässlich. Es hat sich gut etabliert und die Teilnahme der Banken am System wird inzwischen von der Kundennachfrage getrieben. Es gibt keine größeren Beschwerden von Seiten der Nutzer und RTGS wird als Standardsystem für große Zahlungen weitgehend akzeptiert.

Momentan wird das Upgrade auf ein webbasiertes System für 2009 vorbereitet, welches u. a. die Marktzutrittskosten verringern wird. Es ist eine Verzahnung mit den RTGS-Systemen der beiden anderen ostafrikanischen Länder Tansania und Kenia geplant, so dass Zahlungen in diesen Fremdwährungen möglich werden. Zudem wird momentan der Anschluss der Ugandischen Börse vorangetrieben, um den Handel mit Wertpapieren durch ein so genanntes DVP (Delivery vs. Payment – Lieferung und Bezahlung der Wertpapiere erfolgen gleichzeitig) System attraktiver zu machen.

Die BoU ist weiterhin bereit, einen Großteil der Kosten zu tragen. Sie erwartet in den kommenden Jahren eine Zunahme der Nutzung, so dass 95% aller großen Zahlungen über RTGS abgewickelt werden. Daneben wird erwartet, dass die Anzahl der teilnehmenden Banken steigt und die Kosten für Transaktionen dadurch geringer werden. Voraussetzung dafür ist allerdings ein andauerndes Wachstum des realen wie auch des Finanzsektors.

Die Nachhaltigkeit der Maßnahme wird daher als gut bewertet (Stufe 2).

In einer zusammenfassenden Bewertung der hier aufgezeigten Wirkungen und Risiken wird die entwicklungspolitische Wirksamkeit insgesamt als zufrieden stellend (Stufe 3) bewertet.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Es bleibt festzuhalten, dass der Aufbau eines umfassenden Zahlungsverkehrssystems für ein ganzes Land wesentlich von den vorhandenen Strukturen im Finanzsystem abhängt. Folgende Punkte sind für die *Projektkonzeption* wichtig:

- a) Das Zahlungsverkehrssystem kann nicht losgelöst von der Struktur des Bankensektors (formale vs. nicht formale Banken, geographische Reichweite) und der Technologisierung der Banken betrachtet werden.
- b) Der legale Rahmen für die institutionelle Ausgestaltung ist genau zu prüfen.
- c) Möglicherweise müssen andere Bereiche wie Stromversorgung und Infrastruktur ebenfalls beachtet werden.
- d) Der Bedarf der intendierten Nutzer muss genau analysiert werden, um festzustellen, welche Art von Zahlungsverkehrssystem angemessen und problemadäquat ist.
- e) Zahlungsverkehrssysteme sollten nicht isoliert für ein Land geplant werden. Zumindest die spätere grenzüberschreitende Integration ist zu berücksichtigen.

Bei kommenden Zahlungsverkehrsprojekten sollte zunächst genau analysiert werden, welche Bausteine sich in die vorhandene Infrastruktur in welchem Zeitrahmen integrieren lassen. Der Aufbau eines umfassenden Zahlungsverkehrssystems wie ursprünglich für Uganda intendiert, ist offensichtlich innerhalb eines so kurzen Zeitraums von 2 Jahren, zumindest beim Entwicklungsstand des Finanz-/ Bankensektors wie er in Uganda vorzufinden war, nicht möglich. Ein sequenzielles Vorgehen sollte daher regelmäßig geprüft werden, um nicht, wie im vorliegenden Falle, unnötig Zeit durch Konzeptionsänderungen zu verlieren.

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, 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.