

Ex-post-Evaluierung – China

>>>

Sektor: Finanzsektor (CRS-Code: 2403000, Finanzintermediäre des formellen Sektors)

Vorhaben: CO₂-Minderungsprogramm (BMZ-Nr. 2009 67 430)*

Träger des Vorhabens: Zwei chinesische Geschäftsbanken



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2017

	Vorhaben (Plan)	Vorhaben (Ist)
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR	77,5	127,3
Eigenbeitrag Mio. EUR	15,5	64,6
Finanzierung Mio. EUR	62,0	51,7
davon BMZ-Mittel Mio. EUR	62,0	51,7

*) Vorhaben in der Stichprobe 2013

Kurzbeschreibung: Im Rahmen eines offenen Programms wurden qualifizierten chinesischen Banken langfristige Refinanzierungsmittel für Kredite an private und öffentliche Träger zur Verfügung gestellt, die kleinere klimarelevante Investitionen in die öffentliche Infrastruktur in chinesischen Städten tätigten. Die FZ-Maßnahme wurde durch ein zinsverbilligtes Darlehen an die Volksrepublik China zur Weiterleitung an zwei chinesische Geschäftsbanken (Programmbanken) finanziert. Darüber hinaus wurden die Programmbanken durch erfahrene Consultants unterstützt, um angemessene Kreditprodukte für klimarelevante städtische Infrastrukturinvestitionen zu etablieren. Ferner wurden die Banken bei den erforderlichen Anpassungen ihrer Kreditvergabeprozesse, bei der Risikobewertung entsprechender Investitionsprojekte und in anderen für den nachhaltigen Programmterfolg relevanten Bereichen unterstützt.

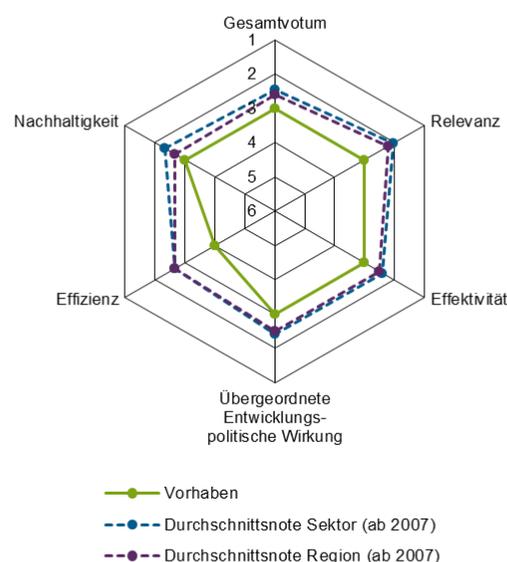
Zielsystem: Ziel der FZ-Maßnahme war (a) die nachhaltige, effiziente und kundenorientierte Vergabe von Krediten für kleinere klimarelevante städtische Infrastrukturinvestitionen durch die Programmbanken und (b) die CO₂-effizientere Erbringung öffentlicher Dienstleistungen in chinesischen Städten durch die finanzierten Investitionen. Als übergeordnetes entwicklungspolitisches Ziel sollte die FZ-Maßnahme Beiträge (a) zur Vertiefung und Verbreiterung des chinesischen Finanzsystems auf marktwirtschaftlicher Basis und (b) zur Minderung der durch öffentliche Infrastruktur verursachten CO₂-Emissionen in chinesischen Städten leisten.

Zielgruppe: Unmittelbare Zielgruppe des Vorhabens waren die beiden Programmbanken. Mittelbare Zielgruppe waren private und öffentliche kommunale Träger öffentlicher Infrastruktur in chinesischen Städten.

Gesamtvotum: Note 3

Begründung: Das CO₂-Minderungsprojekt setzt an einem relevanten und auch heute noch aktuellen Punkt für die weitere Entwicklung Chinas an und zielt auf eine Verbesserung der Finanzierungssituation der Kommunen ab. Bei der Projektkonzeption wurden jedoch die Partnerbankenauswahl, die Finanzierungsbedingungen und die Vertragsgestaltung nicht ausreichend auf die Programmziele zugeschnitten. Letztlich wurden dadurch auch nicht alle Darlehensmittel abgerufen, was allerdings durch den deutlich höher als geplanten Eigenbeitrag kompensiert wurde. Trotz des insgesamt deutlich gestiegenen Umweltbewusstseins in China wurden nur die zur Verfügung gestellten FZ-Mittel für Finanzierungen von CO₂-mindernden städtischen Infrastrukturprojekten genutzt und die anvisierten Nachhaltigkeitseffekte (wie die Etablierung der institutionellen und personellen Voraussetzungen für zukünftige Umweltkredit-Finanzierungen in den Banken) konnten nicht realisiert werden.

Bemerkenswert: ./.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 3

Relevanz

Die langfristigen Entwicklungsziele Chinas werden im 13. Fünfjahresplan definiert und spezifiziert. Der aktuelle Fünfjahresplan für die Jahre 2016-2020 sieht eine Reduzierung der Energieintensität (Energieverbrauch / BIP) von -3,2 % vor. Aufgrund der sehr schlechten Luftverhältnisse in chinesischen Großstädten hat die chinesische Regierung im aktuellen Fünfjahresplan erstmals eine Verbesserung der Luftqualität festgelegt. Ziel ist es, dass an 292 Tagen pro Jahr (80 %) eine gute Luftqualität vorherrschen soll. Dazu und auch zur Erreichung der obigen CO₂-Ziele ist es unabdingbar, den aktuellen Energie-Mix mit 85 % fossilen Energieträgern nachhaltig in Richtung erneuerbarer Energien umzustellen.

Aufgrund dieser Ziele des Partnerlandes sind Finanzierungen von Investitionen, die den CO₂-Ausstoß in Städten reduzieren, für China passgenau zugeschnitten. Die hauptsächlich über das Projekt finanzierten Hybrid- und Elektrobusse zum Ersatz alter Busse und zum Ausbau des städtischen Busnetzes passen gut in die Planungen der chinesischen Regierung. Im aktuellen Fünfjahresplan wird vorgegeben, dass bis 2020 die nächstgelegene Bushaltestelle für alle Einwohner großer Städte (>1 Mio. Einwohner) maximal 500 Meter entfernt sein soll.

Bei Programmprüfung war geplant, leicht subventionierte FZ-Mittel an Banken zu vergeben, um für diese Anreize zu schaffen, eine größere Zahl an CO₂-mindernder (per se rentabler) Umweltinvestitionen zu ermöglichen. Das mangelnde Angebot zur langfristigen Finanzierung von „sauberer“ Infrastruktur für Städte in China sowie das Wissen der Banken über Umweltfinanzierungen wurde im Programmvorschlag (PV) als Engpass genannt. Die Intervention zielte auf die konkrete Beseitigung dieses Angebotsengpasses ab. Allerdings war das Hauptproblem des mangelnden Finanzierungsangebotes nicht ein Liquiditätsmangel, sondern viel mehr das nur begrenzte Verständnis und Interesse der Banken für die Spezifikationen dieser Finanzierungsart.

Das Vorhaben entspricht dem BMZ Sektorkonzept zur Finanzsystementwicklung, war allerdings nur bedingt geeignet, die Lösung der dargestellten Kernprobleme zu unterstützen.

Relevanz Teilnote: 3

Effektivität

Die Erreichung der bei Programmprüfung definierten Programmziele kann wie folgt zusammengefasst werden:

Indikator	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
(1) Endkredite werden innerhalb von 3 Jahren nach Herstellung der Auszahlungsvoraussetzungen vollständig ausgereicht.	Status PP: 0% Zielwert PP: 100%	84 % der zugesagten Darlehensvolumina wurden innerhalb von 3 Jahren ausgereicht -> nicht erfüllt
(2) Bei den Programmbanken wurden die institutionellen und personellen Voraussetzungen für die Vergabe von Krediten für kleinere klimarelevante städtische Infrastrukturinvestitionen geschaffen.	Status PP: Bedarf für personelle Unterstützung Zielwert PP: Institutionelle und personelle Voraussetzungen bestehen.	Die Voraussetzungen für die Vergabe von Krediten für kleinere klimarelevante städtische Infrastrukturinvestitionen bestehen nur teilweise und werden kaum genutzt. -> nicht erfüllt
(3) Der Anteil der Non-performing	Status PP: Erhebung erst	- NPL-Ratio: 0 %

loans (NPL, notleidende Kredite) am für klimarelevante öffentliche Infrastrukturinvestitionen herausgelegten Kreditportfolio der Programmbanken ist nicht größer als 5 %.	im Verlauf der Durchführung Zielwert: < 5 %	-> erfüllt
(4) Die Emission von Treibhausgasen (gemessen in CO ₂ -Äquivalenten) durch die finanzierten Investitionen reduziert sich im Durchschnitt um mindestens 20 %.	Status PP: Erhebung erst im Verlauf der Durchführung Zielwert: < - 20 %	- CO ₂ -Einsparungen auf Einzel-Infrastrukturprojekt-Ebene zwischen 21 % und 65 % (Durchschnitt: 31 %) -> erfüllt

Der **Zielindikator 1** diente der Erfassung eines zügigen Abrufs der Darlehensmittel. Die Kreditverträge wurden im ersten Halbjahr 2012 unterzeichnet und der letzte Mittelabruf erfolgte im April 2015. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass beide Banken nach Beendigung des Consultant-Einsatzes keine weiteren Finanzierungsmittel mehr abgerufen haben. Im Endeffekt wurden nur 84 % der zugesagten Darlehensvolumina (Partnerbank a: 90 % und Partnerbank b: 69 %) abgerufen, im Gegenzug allerdings sehr viel mehr Eigenmittel eingesetzt als geplant, was wiederum zeigt, dass Liquidität kein Engpass war. Insgesamt ist zu berücksichtigen, dass es sich bei Indikator 1 um einen Input-Indikator handelt und letztlich der größte Teil der Kreditlinie zur Finanzierung von städtischen Infrastrukturmaßnahmen mit CO₂-Reduzierung eingesetzt wurde. Der Indikator wurde daher nicht so stark gewichtet.

Der **Zielindikator 2** definierte das Ziel der personellen Unterstützungsmaßnahme. Insbesondere sollten die Banken neue Kreditprodukte eingeführt haben, die entsprechenden Handbücher für Kreditvergabe und –monitoring sollten entwickelt sein und angewendet werden sowie die entsprechenden Endkredite durch die Bankmitarbeiter angemessen geprüft und überwacht werden.

Im Rahmen seiner Tätigkeit hat der Consultant die Banken stark bei der Suche nach passenden Infrastruktur-Projektfinanzierungen unterstützt. Zusätzlich sind Mitarbeiter-Schulungen erfolgt.

Bei der Partnerbank b wurden diese Schulungsmaßnahmen gut angenommen und häufig auch durch das Management begleitet. Die ebenfalls erstellten Handbücher (Operating Manual, Monitoring and Evaluation Reporting Scheme) wurden von der Partnerbank b jedoch bislang nicht eingeführt, da das potentielle neue Geschäftsfeld noch zu klein ist (bislang nur eine eigenfinanzierte Infrastrukturfinanzierung und zwei weitere in Planung).

Bei der Partnerbank a wurden deutlich weniger Schulungen durchgeführt. Die Gespräche mit den zuständigen Mitarbeitern der Kreditabteilung in den Filialen der beiden Partnerbanken machten deutlich, dass die vom Consultant entwickelten Unterlagen – zumindest auf Filialebene – nicht bekannt waren und somit auch nicht angewandt wurden. Die Kreditvergabe erfolgte gemäß den bestehenden Kreditvergaberegelungen für große Unternehmen, die keine ergänzenden Umweltprüfungen vorschreiben und somit keine nachhaltige Wirkung der Begleitmaßnahme erkennen ließen.

Obwohl die Inputs durch den Consultant großteils erbracht wurden, ist das anvisierte Ziel (Outcome) nicht erreicht worden.

Da die Kredite zur Finanzierung von städtischer Infrastruktur meist an kommunale Unternehmen vergeben wurden, war davon auszugehen, dass die Kreditrückzahlung (**Zielindikator 3**) weitestgehend sichergestellt ist. Aus diesem Grund wird dieser Indikator im Rahmen der Evaluierung nur unterproportional gewichtet. Die erwartete gute Rückzahlungsmoral der kommunalen (sowie vereinzelt auch privaten) Unternehmen hat sich auch im Rahmen der Evaluierung bestätigt. Die ausgereichten Kredite weisen keine Zahlungsverzögerungen auf und befinden sich in der Tilgungsphase oder sind bereits vollständig zurückgeführt.

Zielindikator 4 konnte mit durchschnittlichen 31% an CO₂-Einsparungen deutlich übertroffen werden. Der Consultant überprüfte die Angaben der Banken stichprobenhaft.

In Bezug auf **Zielindikator 4** hat der Consultant während seines Einsatzes ein Tool zur Berechnung der CO₂-Reduzierung im Vergleich zum Status vor der Neu-Investition entwickelt und mit diesem auch die erwarteten Ergebnisse der einzelnen Infrastrukturprojekte bewertet. Die Ergebnisse des Berechnungsverfahrens der CO₂-Reduzierung wurden in den Projekt-Assessment-Reports (PAR) des Consultants zusammengefasst. Im Rahmen der Evaluierungsmission wurde bei vier Projekten stichprobenhaft (vor Ort bzw. im örtlichen Unternehmenssitz) geprüft, ob die prognostizierten CO₂-Reduzierungen auch tatsächlich eingetreten sind. Bei allen vier Projekten lagen die tatsächlichen CO₂-Reduzierungen in derselben Größenordnung, wie es prognostiziert wurde.

Die berechneten und stichprobenhaft evaluierten CO₂-Einsparungen beliefen sich zwischen 21 % und 65 % (Durchschnitt: 31 %) und liegen somit deutlich über dem Zielwert von 20 %. Somit gilt dieser Indikator als erfüllt.

Obwohl die vereinbarten Darlehensbeträge nicht vollständig abgerufen wurden (nur 51,7 Mio. EUR anstatt 62 Mio. EUR), wurden von beiden Partnerbanken städtische Infrastrukturprojekte mit deutlich größerem Gesamtprojektvolumen teil-finanziert als im PV angenommen. Die Partnerbank b (teil-)finanzierte Investitionsvolumina von knapp 24,7 Mio. EUR (mit dem FZ-Kredit i. H. v. 13,8 Mio. EUR) und die Partnerbank a sogar Investitionen von 102,6 Mio. EUR (mit einem FZ-Kredit i. H. v. 37,9 Mio. EUR). Die Teil-Finanzierung von größeren Projektvolumina als erwartet wird positiv beurteilt, ist jedoch aufgrund der Tatsache, dass ein großer Anteil des Gesamtfinanzierungsvolumens durch bereits vorhandene staatliche Subventionen finanziert wurde, nicht überzubewerten.

Von den vier im PV definierten Zielindikatoren werden nur Indikator 2 und 4 als relevant eingestuft. Von diesen beiden Zielindikatoren wurde jedoch nur einer erreicht (Indikator 4: CO₂-Reduzierung) und einer nicht erreicht (Indikator 2: institutionelle und personelle Voraussetzungen für die Kreditvergabe an kleinere klimarelevante städtische Infrastrukturinvestitionen). Somit wird der Teilbereich Effektivität mit zufriedenstellend bewertet.

Effektivität Teilnote: 3

Effizienz

Die eingesetzten Haushaltsmittel für das Projekt lagen unter den ursprünglichen Berechnungen im PV. Selbst bei Berücksichtigung des nicht vollständigen Abrufs der Darlehensmittel bleibt die Hebelung der Haushaltsmittel durch das KfW-Darlehen sehr gut.

Durch den Einsatz der Zinsverbilligungsmittel wurde im Darlehensvertrag mit dem chinesischen Finanzministerium ein Zinssatz von 3,08 % (Partnerbank a) bzw. 2,95 % (Partnerbank b) für 12 Jahre festgelegt. Der im Darlehensvertrag mit dem chinesischen Finanzministerium festgelegte Zinssatz lag bei Vertragsabschluss im ersten Halbjahr 2012 leicht unter dem EUR-Marktzins. Da ein Großteil der Mittel jedoch erst im zweiten Halbjahr 2014 - und somit mehr als zwei Jahre nach Vertragsabschluss - abgerufen wurde und sich der Euro-Marktzins in diesem Zeitraum deutlich reduziert hatte, waren die Euro-Zinskonditionen der FZ-Refinanzierung für die Partnerbanken wenig attraktiv. Damit ist es auch nicht verwunderlich, dass die FZ-Mittel so schleppend abgerufen wurden. Die Vereinbarung einer auszahlungsnahen Zinsfixierung hätte hier ein besseres Ergebnis gebracht.

Finanzierungen von städtischer Infrastruktur wurden von den Banken stets in Lokalwährung herausgelegt, da die finanzierten Vermögenswerte der Kreditnehmer auch ausschließlich Einnahmen in Lokalwährung generierten. Beide Banken mussten somit einen Weg finden, sich gegen die dadurch entstehenden Fremdwährungsrisiken abzusichern bzw. diese zumindest zu reduzieren. Die Partnerbank a konnte aufgrund ihrer Lizenzen die Euros einfach in lokale RMB swappen. Da die Partnerbank b diese Lizenz nicht besitzt, gab es für die Bank keine andere Alternative, als die EUR-Mittel auf dem Interbankenmarkt anzulegen. Aufgrund der anfänglich schleppenden Auszahlung und des bereits weiter gesunkenen EUR-Zinssatzes wurde eine variable Verzinsung gewählt. Dadurch hatte die Bank von Anfang an monatliche Zinsverluste zu tragen. Durch das aktuell negative Zinsumfeld sind die monatlichen Verluste mittlerweile weiter angestiegen, was auch die beantragte und mittlerweile durchgeführte Reduzierung des Darlehensbetrages erklärt.

Das im PV angestrebte Ziel einer langfristigen Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen über den Bankensektor wurde nicht in die Darlehensverträge aufgenommen, so dass die Finanzierung der langfristigen

Infrastrukturprojekte letztlich häufig durch Darlehen mit mittelfristigen Laufzeiten (Partnerbank b 3-5 Jahre, Partnerbank a sogar häufig < 3 Jahre) erfolgte. Die Konditionen der Endkredite waren fast identisch mit normalen Geschäftsbankkrediten.

Die projektspezifischen Vorgaben für die Endkredite (insbesondere der Fokus auf kleine Infrastrukturmaßnahmen < 50 Mio. RMB und nur Ersatzinvestitionen) wurden anfänglich sehr eng gefasst, so dass es für die Banken sehr schwer bzw. fast unmöglich war, entsprechende Infrastrukturprojekte zu finden. Bei der Partnerbank a konnten – laut dem Abschlussbericht des Consultants - von den ursprünglich vorbereiteten 60 städtischen Infrastrukturprojekten nur eine Handvoll unter dem Programm umgesetzt werden. Aufgrund dieser rigiden Vorgaben waren bis Mitte 2014 kaum Mittel abgeflossen. Die Hauptgründe dafür wurden mit Banken und Consultant diskutiert und daraufhin die projektspezifischen Vorgaben für finanzierbare Infrastrukturprojekte angepasst. So wurde aufgrund des starken wirtschaftlichen Wachstums Chinas und der bestehenden Inflation – in Abstimmung mit dem BMZ - das maximale Gesamtfinanzierungsvolumen der städtischen Infrastrukturprojekte von 50 Mio. RMB auf 150 Mio. RMB (damals 18,75 Mio. EUR) erhöht. Des Weiteren wurde die ausschließliche Fokussierung auf Ersatzinvestitionen, um die tatsächliche CO₂-Einsparung nachweisen zu können, durch die Möglichkeit zur Finanzierung von neuen Infrastruktur-Projekten erweitert. Beide Maßnahmen sind aus Evaluierungssicht sinnvoll.

Da die Banken keine Angaben zur Produktivität ihres Personals veröffentlichen, muss sich eine Bewertung der Produktionseffizienz auf verfügbare Daten zur Cost-Income-Ratio stützen. Hier weisen beide Partnerbanken gute Cost-Income-Ratios von 30 bis 50 % aus.

Die Allokationseffizienz des Projektes ist aufgrund der Finanzierung guter städtischer CO₂-mindernden Infrastrukturprojekte positiv zu bewerten.

Aufgrund des - auch durch die Konditionen bedingten - sehr langsamen Mittelabflusses, des zu niedrigen maximalen Finanzierungsvolumens für Infrastrukturprojekte und der nur unzureichenden Erreichung der Projekt- und Oberziele wird die Effizienz des Vorhabens als nicht zufriedenstellend eingestuft.

Effizienz Teilnote: 4

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Die Oberziele des Vorhabens waren (a) die Vertiefung und Verbreiterung des chinesischen Finanzsystems auf marktwirtschaftlicher Basis und (b) die Minderung der durch öffentliche Infrastruktur verursachten CO₂-Emissionen in chinesischen Städten.¹ Unter öffentlicher Infrastruktur wurde dabei wirtschaftliche oder soziale Infrastruktur in Städten verstanden, deren Dienstleistungen größeren Gruppen der Bevölkerung zugänglich sind, wie z.B. Energie- und Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung, Gesundheitsversorgung, Personenverkehrssysteme, Verkehrswege und -flächen, Parks, Märkte, Kultur- und Sportstätten sowie Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung. Die Oberziele des Vorhabens sind grundsätzlich gut gewählt und können durch das zu evaluierende Vorhaben in gewissem Umfang bestätigt werden.

(a) Vertiefung und Verbreiterung des chinesischen Finanzsystems auf marktwirtschaftlicher Basis

Das CO₂-Minderungsprojekt wurde von den Banken positiv aufgenommen. Es bestand ein großes Interesse an der Teilnahme am Finanzierungsprogramm und den angebotenen Schulungs-, Weiterbildungs- und Beratungsmaßnahmen. Durch die angebotenen zinsverbilligten Darlehen haben die Banken erste Erfahrungen mit CO₂-Minderungs-Finanzierungen und den umweltorientierten Berechnungsmethoden gesammelt. Zusätzlich haben die Bankmitarbeiter ein Basiswissen über umweltfreundliche Finanzierungen aufgebaut und die vorgeschlagenen Finanzierungsprojekte mit den Consultants diskutiert. Da die Finanzierung von städtischen Infrastrukturprojekten jedoch bei beiden Banken nicht bzw. kaum weiterverfolgt wird, kann nur von einer temporären Verbreiterung der angebotenen Produktpalette gesprochen werden.

Eine kleine konkret ableitbare Auswirkung des FZ-Programmes ist, dass zumindest eine der beteiligten Partnerbanken mittlerweile Finanzierungen von Green Finance Investitionen deutlich offener und erfahrener gegenübersteht als vor dem Programm. Auch wenn Green Finance in China weiterhin kaum aktiv

¹ Nach heutiger EZ-Methodik könnte die übergeordnete entwicklungspolitische Wirkung auch als "Beitrag zur Verlangsamung / Minderung des Klimawandels" definiert werden, was allerdings die Komplexität i. S. der Messbarkeit deutlich erhöhen würde.

umgesetzt wird und nur wenige Bankmitarbeiter eine konkrete Vorstellung von 'Green Finance' haben, hat die Partnerbank b in mehreren Gesprächen betont, dass ihr die Finanzierung von Green Finance Projekten interessant erscheint. Die Bank hat bereits ein - ursprünglich im Rahmen des FZ-Programmes geplantes - Infrastrukturprojekt selbst finanziert und zwei weitere in strategischer Vorbereitung (Fernwärme, Wasserkraftwerk II). Die von den Consultants entwickelten Arbeitsanweisungen werden jedoch aussagegemäß bislang noch nicht verwendet. Aus Sicht der FZ-Evaluierung ist kaum von einer noch weiter nachgelagerten Einführung auszugehen (vgl. Kapitel Effektivität, Zielindikator 2).

Bezüglich der insgesamt sehr guten Entwicklung des chinesischen Finanzsektors hat die langjährige Präsenz der deutschen FZ im chinesischen Bankensektor eher einen indirekten positiven Einfluss. Der chinesische Finanzsektor wurde im Projektzeitraum von der Zentralbank weiter liberalisiert. Vor drei Jahren wurden bereits die zentralen Vorgaben der Zinsen für Kredite abgeschafft und damit entfiel eigentlich auch die Grundlage für eine stets risikoaverse Kreditvergabe der Banken. Nun besteht auch die Möglichkeit eines risikoadjustierten Kreditzinses für Kredite mit höheren Risiken. Der Paradigmenwechsel ist von politischer Ebene angestoßen worden, allerdings benötigt die vollständige Umsetzung in der Bankenlandschaft noch Zeit, da im Rahmen der Evaluierung festgestellt wurde, dass immer noch viele Banken an einer möglichst risikoarmen Kreditvergabe festhalten.

Die chinesische Zentralbank hat auch eine regelmäßige Berichterstattung über die Vergabe von Energieeffizienz-Krediten eingeführt. Diese Berichte wurden von den beiden Partnerbanken angefordert, jedoch bislang nicht zur Verfügung gestellt.

Eine positive Entwicklung im chinesischen Finanzsektor ist die Gründung eines Einlagensicherungsfonds im Mai 2015. Dieser Fonds, der von der chinesischen Zentralbank finanziell ausgestattet wurde, sichert Bankeinlagen von bis zu 500.000 RMB (ca. 70 TEUR) pro Privatperson /Unternehmen pro Bank. Dadurch sind mehr als 99 % der Einleger abgedeckt (allerdings nur 46 % der gesamten Einlagen bei Banken).

Dieser Schritt war eine notwendige Voraussetzung für die im Herbst 2015 durchgeführte Freigabe der Einlagezinsen bei Banken. Durch die Liberalisierung dieser Zinsen wird der Wettbewerb unter den Banken gefördert und insbesondere auch der Wettbewerb zwischen den sogenannten Schattenbanken und dem formalen Bankensystem.

Gerade dieser Schattenbankenmarkt hat während der Projektlaufzeit an Bedeutung gewonnen. So können nun innovative Anlageprodukte (wie Geldmarktfonds) angeboten werden, Vermögensverwaltungsunternehmen frei operieren und auch Interbank-Geschäfte abgeschlossen werden.

Auch die Vertiefung / Marktdurchdringung des chinesischen Finanzsystems hat sich im Projektzeitraum positiv entwickelt. Während 2011 lediglich 64 % der Chinesen ein Bankkonto besaßen, sind es im Jahr 2014 bereits knapp 80 % (vgl. Findex-Institut der Weltbank). Insbesondere bei der ärmeren Bevölkerung hat sich der Anteil an Bankkontobesitzern deutlich erhöht (von 46 % (2011) auf 72 % (2014)).

Insgesamt ist das Oberziel einer Verbreiterung und Vertiefung des chinesischen Finanzsystems zwar erreicht worden, allerdings ist der Beitrag des hier evaluierten Projektes dazu als sehr gering einzustufen.

(b) Minderung der durch öffentliche Infrastruktur verursachten CO₂-Emissionen in chinesischen Städten

Städte spielen eine gewichtige Rolle bei Chinas CO₂-Emissionen, so entstehen 85 % der direkten CO₂-Emissionen des Landes in Städten. Ungefähr 70 % der gesamten CO₂-Emissionen des Landes stammen aus 150 großen chinesischen Städten. Natürlich variieren die CO₂-Emissionen zwischen den chinesischen Städten. In Städten mit vielen Kohlekraftwerken und Zementindustrie (wie Tangshan (in Hebei Provinz), Suzhou (in Jiangsu Provinz), Baotou (in der Inneren Mongolei), Zibo (in Shandong Provinz) sind die CO₂-Emissionen pro Einwohner besonders hoch.

Die Finanzierungen neuer Busse für städtische Verkehrsunternehmen kristallisierten sich im Laufe des Projektes als am besten geeignete Infrastrukturmaßnahme heraus. Mehr als 2/3 der von der FZ bereitgestellten Kreditmittel wurden zur Finanzierung von öffentlichem Personennahverkehr (ÖPNV) genutzt. Sowohl durch die Erweiterung des ÖPNV (im Vergleich zur Nutzung privater PKWs) als auch bei Ersatzinvestitionen in neue Busse (im Vergleich zum bestehenden Fuhrpark) reduzieren sich die CO₂-Emissionen deutlich.

Durch die erfolgte Finanzierung der ausgewählten Projekte konnte ein Beitrag zur Erreichung des Oberziels der CO₂-Reduzierung und damit zur Minderung des Klimawandels erreicht werden. Wie bei der Beschreibung des Indikators 4 dargestellt, wurden die vorgegebenen CO₂-Einsparungen teilweise signifikant übertroffen.

Ein zusätzlicher geeigneter und besser messbarer Indikator für das Oberziel auf Finanzsektorebene ist das **Wachstum des ‚Green Finance‘ Anteils am Gesamtportfolio der Banken**. Dieser Finanzsektoroberzielindikator wurde im Rahmen der Evaluierung ergänzt. Der Anteil des ‚grünen Kreditportfolios‘ muss von den Banken seit Juni 2014 auch für die Zentralbank ermittelt werden (‘‘Key Performance Indicators of Green Credit Implementation’’ Verordnung Nr. 186 vom 27/06/2014). Zusätzlich sind die Banken auch zur Durchführung einer Analyse ihrer ‚Green Credit‘ Implementierung verpflichtet. Wie oben erwähnt wurden diese Berichte bisher nicht vorgelegt.

Die Bewertung der entwicklungspolitischen Wirkungen wird aufgrund des geringen Einflusses der FZ-Maßnahme auf die finanzsektorspezifischen und umweltrelevanten Entwicklungen Chinas als gerade noch zufriedenstellend eingestuft.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3

Nachhaltigkeit

Das generelle Umweltbewusstsein ist in China seit Projektkonzeption im Jahr 2009 enorm gewachsen. Dies spiegelt sich sowohl – wie oben beschrieben – im 13. Fünfjahresplan wider als auch durch die Unterzeichnung der Paris-Erklärung im Spätsommer 2016. Ergänzend dazu wurden auch bereits Maßnahmen zur Reduzierung der Luftverschmutzung eingeführt. Diese werden von der Bevölkerung teils akzeptiert und teils aktiv unterstützt, da die Einwohner in den Städten tagtäglich selbst die Auswirkungen einer sehr schlechten Luftqualität sehen und erleben. So wurde beispielsweise die Neuzulassung privater PKWs stark eingeschränkt und kann nur noch per Losverfahren „gewonnen“ werden; die Wahrscheinlichkeit für eine Neuzulassung eines privaten Fahrzeugs liegt in Peking bei 1:700. Zusätzlich hat auch die Elektromobilität in China in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen; so sind die Roller mit Verbrennungsmotoren fast komplett aus dem Stadtbild verschwunden und werden nun von Elektrorollern ersetzt. Diese sehr umfassenden und nationalen positiven Wirkungen sind kaum auf das KfW-CO₂-Minderungsprogramm zurückzuführen; ob eine sehr indirekte Wirkungskette herleitbar wäre, kann im Rahmen der Evaluierung nicht geklärt werden.

Abgesehen von den o. g. Berichtspflichten gegenüber der Zentralbank gibt es bislang noch keine konkreten Vorgaben für das Kreditgeschäft der Banken, um die Erreichung der dargestellten chinesischen Umweltschutzziele zu unterstützen. Eine solche staatliche Einmischung in den Sektor würde auch nur bedingt zur derzeit stattfindenden Liberalisierung des Bankensektors passen.

Bei der Partnerbank a haben bereits während der Programmdurchführung deutlich weniger Schulungen stattgefunden. Aus den aktuellen Gesprächen mit der Bank wurde dann auch der Eindruck gewonnen, dass die Bank dieses Geschäftsfeld nicht weiterverfolgen möchte, es sei denn, solche Investitionen werden im regulären Kreditgeschäft finanziert.

Risiken für nachhaltige positive Wirkungen könnten sich aus der unsachgemäßen Handhabung der finanzierten Infrastruktur ergeben. Die ordnungsgemäße Handhabung dieser Vermögenswerte wird jedoch durch die Banken im Rahmen des regelmäßigen Kreditrisiko-Monitorings (zumindest in eingeschränktem) Umfang sichergestellt. Die vier besuchten Infrastrukturprojekte wurden alle gut gewartet und waren in einem guten Zustand.

Ob die Banken mit dem nun gewonnenen Wissen weiterhin kleinere klimarelevante städtische Infrastrukturinvestitionen finanzieren werden, wird zu einem großen Teil von der Nachfrage durch die städtischen und kommunalen Kunden der Bank und den verfügbaren staatlichen / kommunalen Subventionen abhängen.

Aufgrund des sehr begrenzten Interesses der einen Partnerbank, weiterhin klimaschonende städtische Infrastrukturfinanzierungen anzubieten, wird die Nachhaltigkeit des Vorhabens mit gerade noch zufriedenstellend beurteilt.

Nachhaltigkeit Teilnote: 3

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien **Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen** als auch zur abschließenden **Gesamtbewertung** der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

Stufe 1	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	zufriedenstellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufriedenstellendes 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 (zufriedenstellende 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 „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet werden.