

Ex-post-Evaluierung – Indien

>>>

Sektor: 24030 – Finanzinstitutionen des formalen Sektors
Vorhaben: Small Industries Development Bank of India Umweltkreditlinie (SIDBI III) – 1999 65 864* (Inv.) und 2001 70 019 (BM)
Programmträger: Small Industries Development Bank of India (SIDBI)



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2014

	Vorhaben (Plan)	Vorhaben (Ist)	BM (Plan)	BM (Ist)
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR	15,2	15,2	0,6	0,6
Eigenbeitrag Mio. EUR	0,0	0,0	0	0
Finanzierung Mio. EUR	15,2	15,2	0,6	0,6
davon BMZ-Mittel Mio. EUR	15,2	15,2	0,6	0,6

*) Vorhaben in der Stichprobe 2013

Kurzbeschreibung: Das Programm diente der Finanzierung von prozessintegrierten Investitionen zur Verringerung der Schadstoffemissionen kleiner und mittlerer Industriebetriebe (KMI) durch Gewährung langfristiger Investitionsdarlehen der SIDBI, refinanziert durch die FZ-Kreditlinie SIDBI III. Das Vorhaben wurde in zwei Tranchen umgesetzt.

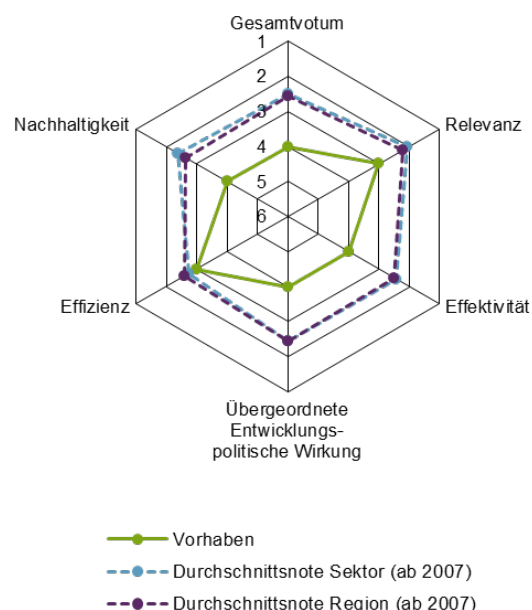
Zielsystem: Oberziel war es, einen Beitrag zur Reduzierung gravierender Umweltbelastungen durch industrielle Schadstoffe der KMI und der damit verbundenen Gefährdung der menschlichen Gesundheit zu leisten. Gleichzeitig sollte für die Beteiligten, KMI und SIDBI, ein neues Finanzprodukt Umweltkreditlinie eingeführt und die Rentabilität der begünstigten Betriebe verbessert werden. Programmziel war die bedarfsgerechte Vergabe von Investitionskrediten zu real positiven Zinssätzen zur Finanzierung umweltschonender Produktionsverfahren und umweltfreundlicher Technologien.

Zielgruppe: Zielgruppe waren private KMI und deren Beschäftigte in wirtschaftlich überlebensfähigen Branchen.

Gesamtvotum: Note 4

Begründung: Die Einführung eines neuen Finanzprodukts Umweltkredit war bei Prüfung relevant und konnte mit der SIDBI auf eine effiziente und kompetente Organisation bauen. Jedoch führten eine Prioritätenverschiebung zugunsten Klimaschutz und Energieeffizienz sowie die vergleichsweise geringen Mittel dazu, dass keine nachhaltige Etablierung des Finanzprodukts Umweltkredit stattfand. SIDBI betreibt kein aktives Marketing für das Produkt Umweltfinanzierung; es findet auch keine Beratung der Zielkunden in Bezug auf die Verbesserung ihrer Umweltbilanz statt. Die Beratungsleistungen im Rahmen der Begleitmaßnahme sind verpufft.

Bemerkenswert: Bei dem evaluierten Programm handelte es sich um eines der ersten im Bereich Klima und Umwelt, von dem maßgebliche Lerneffekte ausgingen. SIDBI hat sich inzwischen zu einer der führenden Institutionen Indiens in Klima- und Umweltbelangen entwickelt. Bei neueren Programmen setzt die Bank bereits innovative Konzepte ein, die sicherstellen, dass umweltschädliche Anlagen, deren Ersatz finanziert werden soll, nicht verkauft und weiterbetrieben werden. Bei vorliegendem Programm griffen diese Maßnahmen allerdings noch nicht.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 4

Die Einführung eines Umweltfinanzprodukts sollte ein relevantes Problem (gravierende Umweltbelastungen durch industrielle Schadstoffe) des KMI-Sektors adressieren. Zum einen fand bei der indischen Regierung und bei SIDBI eine Prioritätenverschiebung hin zum Thema Klimaschutz statt und zum anderen griff die Begleitmaßnahme in Tranche II zu kurz, um mehr als nur Mitnahmeeffekte (d.h. günstig finanzierte Modernisierung der Betriebe) zu generieren. Die Effektivität ist als nicht ausreichend einzustufen, da die im Rahmen des FZ-Programms eigentlich zu ersetzenden, umweltbelastenden Produktionsanlagen zur Deckung einer erhöhten Nachfrage von den KMI weiterbetrieben oder an andere Firmen verkauft wurden. Die Effizienz kann gerade noch als befriedigend gesehen werden, da die SIDBI prinzipiell effizient arbeitet, jedoch Abstriche aufgrund der fehlenden Harmonisierung der verschiedenen Geberprogramme und dem fehlenden Marketing des Produkts Umweltkreditlinie gemacht werden müssen. Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen konnten sich auch durch das relativ geringe Mittelvolumen nur sehr bedingt bilden. Die strukturellen Auswirkungen auf den indischen Finanzsektor sind begrenzt. Hier ist jedoch zu berücksichtigen, dass es sich um einen neuen Programmansatz handelte, der zunächst erprobt werden sollte. Die durch die Begleitmaßnahme entwickelten Materialien sowie das damals aufgebaute Wissen sind nicht mehr vorhanden oder werden nicht genutzt.

Relevanz

Die Einführung eines Finanzproduktes für prozessintegrierte Umweltschutzmaßnahmen war in der Planung richtig angelegt, da der Bankensektor dieses Produkt bislang nicht anbot. Auch der institutionelle Ansatz, dieses Produkt bei SIDBI zu entwickeln und Nachahmungseffekte von Geschäftsbanken zu erwarten, ist nachvollziehbar. Da KMI damals wie heute zu den größten Verschmutzern in der Industrie zählen, ist der Ansatz prinzipiell sehr relevant. Jedoch hat sich seit Programmprüfung eine wesentliche Verschiebung der politischen Prioritäten auf internationaler und indischer Ebene weg vom Umweltschutz und hin zum Kampf gegen den Klimawandel abgezeichnet. Umweltschutz als eigenständiges Thema spielt damit nur eine sehr untergeordnete Rolle. Diese Verschiebung führte zum prioritären Einsatz indischer und internationaler (v.a. Geber-) Ressourcen für den Klimaschutz (insbesondere Energieeffizienz). Entsprechend geringere politische und geschäftspolitische Relevanz wurde dem evaluierten FZ-Programm zugewiesen, was auch darin zum Ausdruck kommt, dass die organisatorische Verantwortung bei SIDBI innerhalb der Abteilung Energieeffizienz liegt, die eine von fünf prioritäreren Abteilungen ist.

Aus Umweltsicht war der ursprüngliche Programmansatz prinzipiell zwar angemessen, es hätte allerdings noch eine Abwrackprämie vorgesehen werden müssen, um die geplanten Umweltwirkungen zu erzielen. Auch war die Begleitmaßnahme zu gering bemessen: in Tranche II wurde kein Consultant mehr in die Auswahl der KMI und die Maßnahmenentwicklung eingebunden, so dass aktuell keine Beratung der Unternehmen in Bezug auf die Verbesserung der Umweltbilanz mehr stattfindet. Auch die Erarbeitung eines Analysetools zur Beurteilung der Kreditanträge hat sich als zu kompliziert herausgestellt und es wird heute aus nachvollziehbaren Gründen nicht mehr benutzt.

Wir bewerten die Relevanz insgesamt als gerade noch befriedigend.

Relevanz Teilnote: 3

Effektivität

Das bei Prüfung definierte Programmziel war die bedarfsgerechte Vergabe von Investitionskrediten zu real positiven Zinssätzen zur Finanzierung umweltschonender Produktionsverfahren und umweltfreundlicher Technologien. Die Erreichung des Programmziels sollte anhand folgender Indikatoren gemessen werden:

Indikator	Status Programmprüfung	Ex-post-Evaluierung
(1) 75 % der Tranche I und II sind als Direktkredite ausgezahlt.	0 %	100 % (erfüllt)
(2) 75 % der geförderten Unternehmen sind nachhaltig finanziell lebensfähig, d.h. zeigen einen ausreichenden Cash-Flow und mindestens eine Eigenkapitalverzinsung in Höhe des mittelfristigen Kapitalzinses.	0 %	62,5 % (nicht erfüllt)

Der Abfluss der Mittel aus Tranche I gestaltete sich sehr schleppend. Nach Abschluss des Darlehensvertrags im Februar 2003 dauerte es über zwei Jahre, bis SIDBI die ersten Programmmittel an Kreditnehmer auszahlte. Der erste von insgesamt sieben Abrufen erfolgte im Januar 2006. Die Auszahlung unter Tranche I beschleunigte sich 2006 und erreichte 2007 die Vollauszahlung. Der Darlehensvertrag für Tranche II in fast gleicher Höhe wurde im September 2008 geschlossen. Diese Tranche wurde in nur zwei Abrufen im Januar und Februar 2009 vollständig ausgezahlt. Die zugrundeliegenden Verträge zwischen SIDBI und den KMI stammen aus den Jahren 2008 und 2009. Damit konnte eine Vollauszahlung beider Tranchen als Direktkredite (100 %) an insgesamt 34 KMI und somit der Programmzielindikator erreicht werden.

Der Indikator unterliegt jedoch gewissen Einschränkungen. Die Auszahlung der Mittel soll zusammen mit der Definition des vertraglich vereinbarten Verwendungszwecks (umweltschonender Produktionsverfahren) sicherstellen, dass die Umweltbelastungen der KMI sinken. Es kann jedoch wenig zur Minderung gesagt werden, da z.B. der Consultant für die fünf von ihm untersuchten KMI aufgrund mangelnder Kooperation keine Daten erhalten hat und ein Vorher/Nachher Vergleich daher nicht möglich ist.

Die Motivation für KMI, prozessintegrierte Umweltschutzmaßnahmen durchzuführen, stammt in der Regel aus einem oder einer Verbindung der nachfolgend genannten Gründe:

- Einhaltung der staatlichen oder bundesstaatlichen Gesetzgebung,
- Verbesserung der Produktivität und Profitabilität durch Ressourceneffizienz (Umweltschutzmaßnahme als „positiver Nebeneffekt“) und
- Erfüllung der Forderungen aus Märkten mit hohen Umweltschutzstandards (USA, Europa, Japan und Südkorea).

Von den acht besuchten KMI hatten zwei finanzielle Probleme, die zumindest bei einem Unternehmen auf die gerichtliche Anordnung zur Schließung aller Färbereien in Tirupur zurückzuführen ist. Ein Unternehmen ist zum Zeitpunkt des Evaluierungsberichts nicht mehr operativ, das Darlehen wurde säumig gestellt. Während und im Nachgang zur Evaluierungsmission konnten nicht von allen KMI der Stichprobe detaillierte Zahlen vorgelegt werden. Die Auswertung beschränkt sich daher auf den Vergleich der Eigenkapitalrendite mit der Höhe des mittelfristigen Kapitalzinses. Von den acht KMI der Stichprobe konnten drei durchgängig Eigenkapitalrenditen oberhalb des mittelfristigen Kapitalzinses aufweisen; bei vier KMI lag die Eigenkapitalrendite in manchen Jahren darüber, in anderen Jahren darunter (dies wird als 50 % erfüllt gewertet); bei einem KMI lag die Eigenkapitalrendite durchgängig darunter. Rechnerisch ergeben sich somit 62,5 %, womit der Indikator nicht erfüllt ist.

Wie bereits oben erwähnt werden die Anlagen größtenteils weiterbetrieben oder sind veräußert worden. Es wurden acht der 41 geförderten Betriebe besichtigt, sechs bestehende Betriebe und zwei neugegründete. Alle sechs bestehenden Betriebe haben dies bestätigt. Dieser Aspekt führt zu einer deutlichen Abwertung der Effektivität.

Die von den KMI im Rahmen des FZ-Programms zu entrichtenden Zinssätze aufgrund von Förderprogrammen der indischen Regierung für den Neukauf von modernen und umweltschonenderen Maschinen (die über SIDBI abgewickelt wurden) waren in einer Reihe von Fällen real negativ. Bei zwei der vier Fälle lagen einzelwirtschaftlich unrentable Investitionen vor, so dass eine Subvention gerechtfertigt war. Bei zwei weiteren lagen rentable Investitionen vor, so dass hier kein zweckadäquater Einsatz vorlag. Insgesamt wurden die realen Zinssätze auch nicht gemonitort.

Effektivität Teilnote: 4

Effizienz

SIDBI arbeitet ohne laufende Subventionen und ist insbesondere im indischen Kontext sehr effizient. Mit 15 Regionalbüros, 85 Zweigstellen und insgesamt knapp über 1.000 Mitarbeitern hat SIDBI 2013 ein ausstehendes Kreditportfolio von rd. 5,8 Mrd. EUR erreicht. Dies ist auf das Geschäftsmodell (Durchleitung von Mitteln durch Partnerfinanzinstitutionen), die hohe Qualifikation der SIDBI-Mitarbeiter sowie eine schlanke und zweckmäßige Organisation zurück zu führen. Aufgrund des politischen Mandats SIDBIs - der Förderung von KMI - wurde aus Effizienzgründen sicherlich die geeignete Institution gewählt.

Anfangs gab es starke Verzögerungen in der Umsetzung der Programmmittel. Mit der Ausweitung der Zielgruppen (von fünf definierten Industriezweigen auf 26) in Tranche II konnte dann eine schnelle Umsetzung erreicht werden. Qualitativ ist Tranche II jedoch Tranche I nicht ebenbürtig, was insbesondere mit der o.g. Einschränkung der Consultantrolle zu tun hat.

Einschränkungen in der effizienten Umsetzung sind jedoch durch die geringe Abstimmung mit anderen Gebern zu machen. Verwandte Programme anderer Geber bei SIDBI, z.B. der Japan International Cooperation Agency JICA, konnten in der Kriterienauswahl der Zielgruppe sowie der Analyse nicht mit dem FZ-Programm harmonisiert werden. Außerdem betreibt SIDBI selbst kein aktives Marketing für das Produkt Umweltfinanzierung und hat sich auch nicht mit anderen Akteuren wie beispielsweise Berufsverbände o.ä. zusammengetan, um das Thema zu vermarkten.

Günstigere Lösungsansätze hätte es aus unserer Sicht nicht gegeben, ohne den Programmerfolg noch mehr zu gefährden. Aus heutiger Sicht ist sogar festzustellen, dass sowohl die Begleit- als auch die Investitionsmaßnahme größer hätten dimensioniert sein sollen, um eine höhere Relevanz und Nachhaltigkeit zu erzielen. Ein höheres Darlehen, insbesondere da JICA sehr hohe Darlehen gewährte, hätte tendenziell zu einer Priorisierung bei SIDBI, inklusive der organisatorischen Verankerung des Themas Umweltschutz, z.B. durch die Gründung einer eigenen Unterabteilung Umwelt geführt. Die Begleitmaßnahme war für die herausgelegte Darlehenssumme zu gering, so dass der Consultant in Tranche II deutlich weniger Aktivitäten auf Ebene der Endkreditnehmer sowie SIDBIs selbst durchführen konnte.

Effizienz Teilnote: 3

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Indikator	Status Programmprüfung	Ex-post-Evaluierung
(1) 75 % einer qualifizierten Stichprobe der geförderten Unternehmen zeigen, dass die finanzierten Maßnahmen ordnungsgemäß betrieben werden und nachhaltig die erwartete Emissions- und Abfallvermeidung erbringen	0 %	N.A. %*

* = Ein Vergleich der Emissions- und Abfallvermeidung konnte nicht vorgenommen werden, da hierzu keine Daten vorlagen.

Im Programmvorschlag vom September 1999 wurde als Oberziel definiert, einen Beitrag zur Reduzierung gravierender Umweltbelastungen durch industrielle Schadstoffe der KMI und der damit verbundenen Ge-

förderung der menschlichen Gesundheit zu leisten. Gleichzeitig sollte ein für die Beteiligten (KMI und SIDBI) neues Finanzprodukt Umweltkreditlinie eingeführt und die Rentabilität der begünstigten Betriebe verbessert werden. Für das Oberziel wurde nur der in der Tabelle aufgeführte Indikator festgelegt. Von den acht besichtigten KMI aus Tranche II werden bei vier Betrieben die finanzierten Maßnahmen, d.h. die Produktionsanlagen, ordnungsgemäß betrieben. Bei den anderen vier Betrieben ist kein ordnungsgemäßer Betrieb festzustellen (z.B. Mitarbeiter sind direkt und ohne Schutzkleidung gesundheitsschädlichen Chemikalien oder großer Hitze ausgesetzt). SIDBI, dem Consultant und der Delegation wurden im überwiegenden Teil keine Messdaten zur Verfügung gestellt. Weder wurden Emissionen und Abfallströme vor der Maßnahme gemessen noch nachher. Zudem ist ein Vergleich nach Durchführung der Maßnahme i.d.R. nicht möglich, da die KMI keine verlässlichen Produktionszahlen liefern. Grund dafür sind in erster Linie Befürchtungen der KMI, höhere Steuern zahlen zu müssen. Somit kann nicht gemessen werden, ob die erwartete Emissions- und Abfallvermeidungsziele erreicht wurden. Für die ersten Tranche wurden umfassend Performance-Daten erhoben. Allerdings wurden im Abschlussbericht nur zehn Betriebe mit (teils unvollständigen) Post-Monitoring-Audits aufgelistet. Davon liegen uns sieben Berichte vor. Aufgrund dieser Unvollständigkeiten kann auch für Tranche I keine Oberzielerreichung bestimmt werden.

Aufgrund der Besichtigungsergebnisse gehen wir davon aus, dass die Umweltwirkungen nicht im gewünschten Umfang eingetreten sind. Auch ohne die Entwicklungsmaßnahme hätten viele KMI in moderne und damit umweltschonendere Produktionsanlagen investiert. Es ist schwer abzuschätzen, ob das FZ-Darlehen hier einen Unterschied bewirkt hat. Die Begleitmaßnahme war in Tranche I jedoch hilfreich, um den kleineren Unternehmen die Vorteile einer ressourceneffizienten Produktion aufzuzeigen.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen konnten sich durch das relativ geringe Mittelvolumen nur sehr bedingt bilden. Die strukturellen Auswirkungen bezüglich des Umweltschutzes sowie auf den indischen Finanzsektor sind sehr begrenzt.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 4

Nachhaltigkeit

SIDBI befindet sich in einer gesicherten finanziellen Situation mit solider Kapitalausstattung und stabilen Gewinnen. Mit der stärkeren Fokussierung des Geschäftsmodells auf Refinanzierung von Partnerfinanzinstitutionen anstelle direkter Finanzierung von KMI kann die Reichweite („outreach“) tendenziell erhöht werden. Es ist anzunehmen, dass SIDBI auch weiterhin von der indischen Regierung als der maßgebliche Akteur zur Förderung der KMI (bzw. KKMU) gesehen wird. Bislang setzt SIDBI nur begrenzt eigene Mittel zur Finanzierung von umweltschonenden Produktionsverfahren ein. Die in Tranche I aus der Begleitmaßnahme entwickelten Materialien sowie das durch die Schulungen vermittelte Fachwissen sind im Lauf der Zeit verloren gegangen, d.h. diese Maßnahmen waren nicht nachhaltig.

Wie oben dargestellt, fand weltweit ein Prioritätenwechsel vom Umweltschutz hin zum Klimaschutz, hier insbesondere Energieeffizienz, statt. Beide Bereiche haben eine große Schnittmenge, sind aber nicht deckungsgleich. Das Bewusstsein für die Notwendigkeit von Umweltschutz ist in Indien bislang sehr gering, zumindest aber leicht am Wachsen (Gerichte, Presse, Erwartungen der internationalen Absatzmärkte).

Aus Umweltsicht ist zu konstatieren, dass die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens zum Evaluierungszeitpunkt höchstens ausreichend war und sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern wird. Mangels fortgesetzter Beratung und Begleitung der KMI werden nur die Umweltwirkungen mitgenommen, die durch Einsatz einer neueren Technologie erzielt werden können. Nur etwa die Hälfte der besichtigten Unternehmen hat einen so immanenten professionellen Ansatz, dass eine nachhaltige Erzielung und Optimierung von Ressourceneffizienz unterstellt werden kann. Der in Tranche II der Kreditlinie verfolgte Ansatz, Investitionen in produkt-/prozessintegrierten Umweltschutz ohne Beratung der KMI zu Ressourceneffizienz zu finanzieren, erscheint - auch vor dem Hintergrund von Erfahrungen in Deutschland - wenig nachhaltig.

Nachhaltigkeit Teilnote: 4

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien **Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen** als auch zur abschließenden **Gesamtbewertung** der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwendet. 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.