

Ex-post-Evaluierung: Kurzbericht MOSAMBIK: Ländliche Mikrofinanzbank



Sektor	24030 – Finanzintermediäre des formellen Sektors	
Vorhaben/Auftraggeber	I) Ländl. Mikrofinanzbank (MFB) ,BMZ-Nr. 2005 666 95* II) BM Ländl. MFB, BMZ-Nr. 2005 70 507 III) Kreditlinien an MFB, BMZ-Nr. 2005 65 804 IV) BM lokal. Entwickl.finanzierer, BMZ-Nr. 2005 705 23 V) Ländl. MFB II, BMZ-Nr. 2008 66 699*	
Projektträger	MFB in privater Rechtsform	
Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex-post-Evaluierungsbericht: 2011/2013		
	Projektprüfung (Plan)	Ex-post-Evaluierung (Ist)
Investitionskosten (gesamt)	I) 1,00 Mio. EUR (MFB) II) 1,00 Mio. EUR (BM) III) 7,36 Mio. EUR (Kreditl.) IV) 1,20 Mio. EUR (BM) V) 3,00 Mio. EUR (MFB II)	I) 1,0 Mio. EUR (MFB) II) 1,0 Mio. EUR (BM) III) 7,24 Mio. EUR (Kreditl.) IV) 1,2 Mio. EUR (BM) V) 2,8 Mio. EUR (MFB II)
Finanzierung, davon BMZ-Mittel	13,56 Mio. EUR 13,56 Mio. EUR	13,24 Mio. EUR 13,24 Mio. EUR

*Vorhaben in Stichprobe 2011

Kurzbeschreibung: Die ländliche Mikrofinanzbank (MFB) wurde Mitte der 2000er Jahre in Maputo gegründet, nahm ihr Geschäft aber erst ca. 2 Jahre später auf. Die Eigentümer bei Gründung waren die deutsche FZ (20%), ein lokaler Entwicklungsfinanzierer sowie weitere internationale Geber und Finanzinstitutionen. Die MFB sollte als Vollbank Kleinst-, kleine und mittlere Unternehmen (KKMU) vorzugsweise im ländlichen Raum mit Finanzdienstleistungen versorgen, wobei das Kreditportfolio des beteiligten lokalen Entwicklungsfinanzierers durch die MFB übernommen werden sollte. Zunächst waren für die treuhänderische Eigenkapitalbeteiligung der FZ 1,0 Mio. EUR vorgesehen. Das Management der Bank, gestellt durch den Consultingarm eines der beteiligten internationalen Eigner, wurde anfangs durch eine Begleitmaßnahme (BM) (1,0 Mio. EUR) mitfinanziert. Außerdem sollte die MFB als APEX-Institution für kleine Mikrofinanzinstitutionen (MFI) im ländlichen Raum fungieren. Der beteiligte lokale Entwicklungsfinanzierer sollte, unterstützt durch eine BM in Höhe von 1,2 Mio. EUR, zu einer reinen KMU-Beratungsinstitution umgestaltet werden. Aufgrund der weit unter Plan liegenden Geschäftsentwicklung der MFB wurden Ende der 2000er Jahre durch die FZ bei einer gleichmäßigen Kapitalerhöhung aller Anteilseigner 2,8 Mio. EUR weiteres Eigenkapital zur Verfügung gestellt. Zusätzlich wurde die MFB indirekt auch über einen Zuschuss (insgesamt 7,24 Mio. EUR) unterstützt, der mehrheitlich (6,36 Mio. EUR) an die mosambikanische Zentralbank als Empfänger ging und von dieser an die MFB in Form von Kreditlinien für andere MFI (3,36 Mio. EUR) und für KMU (3,0 Mio. EUR) weitergeleitet wurde. Die Kreditlinien wurden teilweise zur Finanzierung des Anteils des lokalen Entwicklungsfinanzierers an der MFB-Kapitalerhöhung in Eigenkapital umgewandelt (3,68 Mio. EUR). Die restlichen 0,89 Mio. EUR des Zuschusses flossen in Consulting-Kosten und vor allem in einen auch anderweitig durch die FZ unterstützten Fonds, der Beratungsleistungen für MFI bereitstellt. Die letztgenannten Mittel werden hier nicht evaluiert, da das Vorhaben noch nicht abgeschlossen ist.

Zielsystem: Auf der realen Ebene hatten die Vorhaben das Ziel, den Zugang von KKMU zu Finanzdienstleistungen, insbesondere im ländlichen Bereich, zu verbessern (Projektziel) und damit die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Reduzierung der Armut zu fördern (übergeordnete entwicklungspolitische Ziele). Auf Finanzsektorebene sollten die Vorhaben zur Schaffung von innovativen Finanzprodukten für Agrarunternehmen und somit zu einer Vertiefung des Finanzsektors führen (übergeordnetes Ziel).

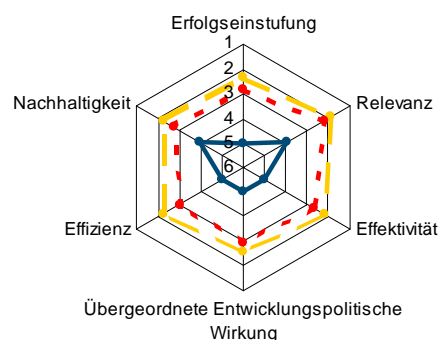
Zielgruppe: KKMU im ländlichen und städtischen Bereich sowie ökonomisch aktive, ärmere Haushalte.

Gesamtvotum: I) Note 5, III) Note 5, V) Note 5.

Der MFB ist es in dem durch die Evaluierung abgedeckten Zeitraum bis 2012 nicht gelungen, die Schwelle zur finanziellen Nachhaltigkeit zu überschreiten. Den hohen Investitionen in Infrastruktur stand im abgedeckten Zeitraum keine angemessene Anzahl von Kunden gegenüber. Angesichts dieser weit unter dem ursprünglichen Plan liegenden Entwicklung sank der Wert der Eigenkapitalanteile rapide. Die von der FZ gehaltenen Anteile wurden schließlich in 2012 nahezu entgeltfrei an den lokalen Entwicklungsfinanzierer übertragen.

Bemerkenswert: Angesichts der Wettbewerbssituation im städtischen Raum und der Hürden einer Versorgung des ländlichen Raums wurden die Ziele von Anfang an zu ambitioniert formuliert. Strategische Uneinigkeiten innerhalb der MFB erschwerten die Anpassung der Strategie an die unerwartet schleppende Geschäftsentwicklung.

Bewertung nach DAC-Kriterien



- Vorhaben
- - - Durchschnittsnote Sektor (ab 2007)
- - - Durchschnittsnote Region (ab 2007)

ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

Gesamtvotum

Der mit FZ-Mitteln geförderten ländlichen Mikrofinanzbank (MFB) war es bis zum Zeitpunkt der Entscheidung zur unentgeltlichen Übertragung der FZ-Anteile nicht gelungen, eine nachhaltige Geschäftsstrategie zu entwickeln und kostendeckend zu arbeiten.

Der starke Wertverlust der ursprünglich für insgesamt rd. 3,8 Mio. EUR erworbenen Anteile, dem weder im Bereich des Aufbaus der Institution noch im Bereich der Versorgung der Kunden angemessene Wirkungen gegenüber standen, führt dazu, dass die Treuhandbeteiligungen (Eigenkapitalbeteiligung bei Gründung und Kapitalerhöhung) insgesamt als eindeutig unzureichend bewertet werden.

Im Betrachtungszeitraum wurden rd. EUR 3,68 Mio. der Zuschussmittel von 6,36 Mio. EUR, die über die mosambikanische Zentralbank indirekt der MFB als Refinanzierung für KMU- und MFI-Kredite zugute kommen sollten und kamen, in Eigenkapital umgewandelt und dienen der Teilnahme des lokalen Entwicklungsfinanzierers an der Kapitalerhöhung der MFB. Obwohl durch diese Refinanzierung auch nachhaltig arbeitende Mikrofinanzbanken und KKMU finanziert wurden, wird aufgrund des starken Wertverlusts der Anteile und der weit unter den Erwartungen liegenden Entwicklung der MFB auch die Wirkung des Zuschusses, soweit er indirekt der MFB zugute kam, als eindeutig unzureichend bewertet.

Note: 5 (alle Vorhaben)

Relevanz

Die Versorgung der ländlichen Bevölkerung, insbesondere von KKMU, mit Finanzdienstleistungen hat eine hohe volkswirtschaftliche Bedeutung für Mosambik. Durch den Zugang von KKMU zu Finanzdienstleistungen kann die wirtschaftliche Entwicklung dieser Firmen gefördert werden. Sie erhalten die Möglichkeit, produktivitätssteigernde Investitionen durchzuführen, die sich positiv im Sinne einer Verbesserung der Einkommens- und Armutssituation auswirken können.

Die Zielsetzung einer Verbesserung des Zugangs zu Finanzdienstleistungen für KKMU entspricht den Zielen der deutsch-mosambikanischen Entwicklungszusammenarbeit im Schwerpunkt "Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung". Die deutsche FZ hat im Finanzsektor eine führende Rolle in der Geberkoordination übernommen. Die Kooperation zwischen den Gebern ist gut.

Die konkrete Ausgestaltung des Vorhabens weist allerdings aus heutiger Sicht einige Schwächen auf. Die MFB war als landwirtschaftlich orientierte Bank konzipiert und sollte folglich schnell in ländliche Gebiete expandieren. Da der Geschäftsbetrieb in ländlichen Gebieten deutlich teurer und komplizierter und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der hauptsächlich auf Subsistenzwirtschaft konzentrierten Bevölkerung dort nur sehr gering ist, war es aus un-

serer Sicht von Anfang an fraglich, ob ein schnelles Errichten eines teuren Filialnetzes in Gebieten mit nur mäßiger wirtschaftlicher Aktivität nachhaltig gelingen könnte. Zur Erschließung des ländlichen Raumes wäre eine mögliche Alternative gewesen, sich zuerst eine feste Basis in den wirtschaftlichen Zentren zu schaffen und dann mit einer stabilen Grundlage in die ländlichen Gebiete zu expandieren, indem die Erträge aus dem urbanen Geschäftsbetrieb für eine Zeit lang die ländliche Expansion quersubventionieren. Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, ob eine Expansion in den ländlichen Raum nicht besser durch eine existierende Bank statt durch eine Neugründung hätte erfolgen sollen.

Zusätzlich waren die Umgestaltung des lokalen Entwicklungsfinanzierers in eine KKMU-Beratungsorganisation und die Ausgliederung des Kreditgeschäfts in die neu geschaffene MFB nur unzureichend geregelt. Für den lokalen Entwicklungsfinanzierer bestand keine eindeutige Verpflichtung zur Übertragung des gesamten Portfolios. Auch wenn die Institution bei ihrer Umgestaltung durch eine Begleitmaßnahme unterstützt wurde, scheint die Konzeption des MFB-Vorhabens vor allem einem klassischen Greenfielding Ansatz zu folgen, während die spezielle Akteurskonstellation und die damit verbundenen Anreizmechanismen komplexer waren als bei einer einfachen Neugründung. Die Konzeption des Vorhabens, in dem mit einem neuen Partner eine innovative Bank für den ländlichen Raum auf der Basis eines bereits existierenden externen Kreditportfolios aufgebaut werden sollte, erscheint ex post betrachtet als zu ambitioniert: Die Komplexität des Vorhabens mit multidimensionalem Zielsystem (Umgestaltung der existierenden lokalen Institution, Aufbau der MFB, Entwicklung innovativer Produkte für den ländlichen Raum) wurde ex ante unterschätzt.

Trotz grundsätzlich angemessener Ziele kommen wir aufgrund der suboptimalen Konzeption des Vorhabens zu einer knapp nicht mehr zufriedenstellenden Bewertung der Relevanz der Vorhaben.

Teilnote: 4 (alle Vorhaben)

Effektivität

Das Programmziel war der Aufbau einer nachhaltig operierenden Mikrofinanzbank (MFB), die insbesondere Kunden im ländlichen Raum versorgen sollte.

Die Auswahl und Wertbestückung der Indikatoren zur Erreichung des Projektzieles entsprechen nicht in jeder Hinsicht dem für den Finanzsektor üblichen „state of the art“. Für Indikatoren wie die angestrebte Kundenzahl oder das Kreditvolumen wurden ex ante unrealistisch hohe Zielwerte festgelegt, und es wurden keine Indikatoren definiert, die die Qualität der Aktivitäten und die operative und finanzielle Nachhaltigkeit bewerten. Deshalb wurden im Rahmen der durchgeführten Ex-post-Evaluierung ein Portfolio at Risk > 90 Tage geringer als 5% und eine real positive Eigenkapitalrendite als zusätzliche Indikatoren festgelegt.

Der Sollwert einiger Indikatoren wurde in erheblichem Umfang nicht erreicht bzw. unterschritten. Die 2010 erreichte Kundenzahl lag bei nur einem Drittel des geplanten Wertes. Bis

2011 erreichte die Bank zu keiner Zeit eine real positive Eigenkapitalrendite. Der administrative Aufwand durch Personal- und Sachkosten überstieg immer wieder die Erträge der Bank. Die hohen Verluste zehrten das Eigenkapital auf; insgesamt zweimal musste vor der Übertragung der FZ-Anteile¹ das Eigenkapital erhöht werden (davon das zweite Mal ohne die Teilnahme der deutschen FZ), um den Fortbestand der Bank zu sichern. Das in den Financial Statements ausgewiesene Portfolio at Risk (PaR) der MFB blieb für das gesamte Portfolio zwar unter der geforderten Benchmark. Genaue Angaben zum Indikator PaR > 90 Tage lassen sich dennoch nicht machen, da es nach mosambikanischen Recht gestattet ist, säumige Kredite in Überziehungskredite zu überführen, so dass die Vergleichbarkeit zu den sonst in der FZ üblichen Indikatoren nicht gegeben ist.

Gründe für die schlechte Performance der Bank waren u.a. die schon unter Relevanz angesprochenen Mängel in der strategischen Ausrichtung, die zu einer zu schnellen, mit entsprechend hohen Kosten verbundenen Expansion in ländliche Gebiete führten. Das Managementteam verfügte zwar über langjährige Berufserfahrung, was jedoch Defizite bezüglich praktischer Erfahrungen im Kontext eines Entwicklungslandes sowie unzureichende Vertrautheit mit den lokalen Umständen nicht kompensieren konnte. Die Probleme beim Aufbau der Bank führten auch dazu, dass der lokale Anteilseigner sein existierendes Kreditportfolio nicht komplett an die MFB übertrug und sein Kreditgeschäft teilweise weiterführte. Trotz der Bemühungen der FZ, auf Änderungen in der strategischen Ausrichtung und die Erstellung eines Geschäftsplans mit realistischen Zahlen und Zielen hinzuwirken, konnte hierzu keine Einigung erzielt werden.

Das klare Verfehlen der angestrebten Projektziele der Vorhaben lässt nur eine Einstufung der Effektivität der Vorhaben in die Kategorie „unzureichend“ zu.

Teilnote: 5 (alle Vorhaben)

Effizienz

Da den FZ-Engagements für die MFB Wirkungen gegenüberstehen, die als unzureichend bewertet werden, und da es darüber hinaus plausibel erscheint, dass ein vergleichbares Engagement bei einer bestehenden (Mikrofinanz-)Bank eine vergleichsweise bessere Basis zur Eröffnung des Zugangs zu Finanzdienstleistungen im ländlichen Raum geboten hätte, werden sowohl Produktions- als auch Allokationseffizienz ebenfalls als unzureichend bewertet.

Teilnote: 5 (alle Vorhaben)

Übergeordnete Entwicklungspolitische Wirkungen

Die MFB konnte bis zum Rückzug der FZ keinen bedeutenden Beitrag zum Aufbau bzw. zur Ausweitung des Finanzsektors leisten. Die Bank wirtschaftete bis dahin nicht finanziell nach-

¹ Rechtlich handelte es sich um einen Verkauf zum symbolischen Preis von USD 10

haltig; sie führte auch keine innovativen Finanzprodukte ein, die sich an den Bedürfnissen der Zielgruppe der ländlichen KKMU orientierten.

Die geringe positive Wirkung der Bank spiegelt sich auch im hohen durchschnittlichen Volumen der Kredite und der vergleichsweise geringen Kreditanzahl insgesamt wider. Ein weiterer Beleg dafür, dass die Zielgruppe der KKMU nicht erreicht wurde, ist die Tatsache, dass 2009 die 10 größten Kredite einen Anteil von 50% am Gesamtkreditportfolio hatten.

Auch die angestrebte Trennung des Kreditgeschäfts und der Beratungstätigkeit des lokalen Entwicklungsfinanzierers und Anteilseigners wurde nicht erreicht. Er bietet weiterhin beide Dienstleistungen an.

Aufgrund dieser Erkenntnisse wird die übergeordnete entwicklungspolitische Wirkung mit unzureichend beurteilt.

Teilnote: 5 (alle Vorhaben)

Nachhaltigkeit

Die Anteile der FZ wurden (nahezu) entgeltfrei an den lokalen Anteilseigner übertragen. Zum Zeitpunkt der Übertragung war nicht abzusehen, ob der Aufbau einer Institution, die ohne laufende Unterstützung den ländlichen Raum nachhaltig mit Finanzdienstleistungen versorgen kann, noch gelingen würde. Für die FZ-Engagements wird deshalb die Nachhaltigkeit der erzielten Wirkungen als nicht ausreichend eingeordnet.

Teilnote: 4 (alle Vorhaben)

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

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

Stufe 1	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufrieden stellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
Stufe 5	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
Stufe 6	das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Die Stufen 1-3 kennzeichnen eine positive bzw. erfolgreiche, die Stufen 4-6 eine nicht positive bzw. nicht erfolgreiche Bewertung.

Das Kriterium Nachhaltigkeit wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

Nachhaltigkeitsstufe 1 (sehr gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.

Nachhaltigkeitsstufe 2 (gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt deutlich positiv bleiben (Normalfall; „das was man erwarten kann“).

Nachhaltigkeitsstufe 3 (zufrieden stellende Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die Nachhaltigkeit eines Vorhabens bis zum Evaluierungszeitpunkt als nicht ausreichend eingeschätzt wird, sich aber mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv entwickeln und das Vorhaben damit eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

Nachhaltigkeitsstufe 4 (nicht ausreichende Nachhaltigkeit): Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete Nachhaltigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

Die Gesamtbewertung auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der fünf Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1-3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4-6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Vorhaben i. d. R. nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) als auch die Nachhaltigkeit mindestens als „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden.