

## Ex-post-Evaluierung: Kurzbericht REPUBLIK SERBIEN: Kreditgarantiefonds



<b>Sektor</b>	Finanzintermediäre des formellen Sektors (24030)	
<b>Vorhaben/Auftraggeber</b>	Kreditgarantiefonds zur Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowie Existenzgründungen - 2001 40 483*	
<b>Projekträger</b>	Name Drei serbische Geschäftsbanken (Partnerbanken)	
<b>Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex-post-Evaluierungsbericht: 2013/2013</b>		
	Projektprüfung (Plan)	Ex-post-Evaluierung (Ist)
<b>Elgenbeitrag/ Finanzierung</b>	10,22 Mio. EUR	8,90 Mio. EUR
<b>Eigenbeitrag</b>	Nicht geplant	0,77 Mio. EUR
<b>Finanzierung, davon Investition (BMZ-Mittel)</b>	10,22 Mio. EUR	8,13 Mio. EUR
<b>Investition (KfW-Mittel)</b>	5,11 Mio. EUR	4,09 Mio. EUR
<b>PU-Maßnahmen</b>	keine	keine

\*Vorhaben in Stichprobe

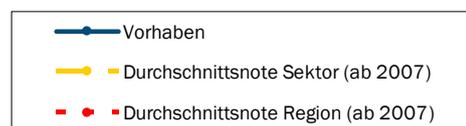
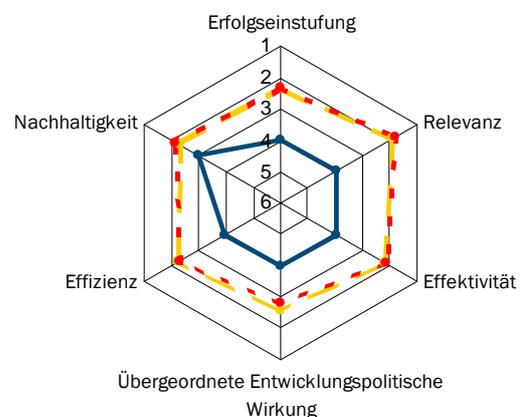
**Kurzbeschreibung:** Im Rahmen des Kreditgarantiefonds (KGF) sind Garantien durch die Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) an internationale Geschäftsbanken ausgestellt worden. Diese Garantien sicherten Refinanzierungsdarlehen von internationalen Geschäftsbanken an serbische, im KMU-Sektor aktive Partnerbanken ab. Im Rahmen des KGF wurden Garantien für vier Darlehen an serbische Partnerbanken i.H.v. 8,13 Mio. € ausgestellt. Die Absicherung der Garantien erfolgte mit den Mitteln des KGF, d.h. im Falle eines Ausfalls der serbischen Partnerbanken wären KGF Mittel in Höhe des garantierten Darlehensbetrags zum Zeitpunkt des Ausfalls an die internationalen Geschäftsbanken zu entrichten gewesen. Im Rahmen des Vorhabens ist keine Garantie beansprucht worden. Aufgrund mangelnder Nachfrage sind die Mittel des KGF nach 2007 nicht für weitere Garantiestellungen genutzt, sondern sukzessive in den European Fund for Southeast Europe (EFSE) übertragen worden.

**Zielsystem:** Ziel des Vorhabens war es, mittels des KGF Kapitalmarktmittel für ausgewählte lokale Banken zu mobilisieren, um kleinen und mittleren privaten Unternehmen (KMU) einen dauerhaften Kreditzugang zu gewährleisten (Projektziel). Durch die Leistungen des KGF sollte so ein Beitrag zur Schaffung und Sicherung von dauerhaften Arbeitsplätzen und zusätzlichem Einkommen in langfristig lebensfähigen kleinen und mittleren Unternehmen geleistet sowie der Aufbau marktwirtschaftlicher Strukturen im Finanzsektor unterstützt werden (Oberziel). **Zielgruppe:** Mittelbare Zielgruppe waren KMU aus allen Sektoren mit weniger als 50 Beschäftigten.

### Gesamtvotum: Note 4

Der Einsatz von Garantien war aufgrund der rapiden Finanzsektorentwicklung in Serbien bereits zum Zeitpunkt der ersten Garantiestellung für die Refinanzierung der Partnerbanken nicht mehr entscheidend und wenig effizient im Vergleich zu anderen Instrumenten (Darlehen, Treuhandbeteiligungen, u.a.). Der Kreditgarantiefonds Serbien war somit kein zu anderen Förderansätzen komplementäres Produkt, sondern stand insbesondere in direkter Konkurrenz zu konzessionären Refinanzierungsdarlehen für lokale Partnerbanken. Positiv zu vermerken ist, dass die Mittel ab 2007 in den EFSE übertragen wurden und dort weiterhin Wirkungen entfalten.

### Bewertung nach DAC-Kriterien



## ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

### Gesamtvotum

**Note: 4**

### Relevanz

Während der Planungsphase des Kreditgarantiefonds (KGF) in den Jahren 1999 bis 2001 bestand im serbischen Bankensektor ein hoher Bedarf an Refinanzierungsmitteln. Diese waren kaum verfügbar, da wegen des geringen Vertrauens der Bevölkerung in den Bankensektor nur ein geringes Volumen an Spareinlagen zur Verfügung stand und die lokalen Finanzinstitutionen (FI) aufgrund des hohen Länderrisikos sowie der nach internationalen Maßstäben sehr niedrigen Kreditwürdigkeit der FI keinen Zugang zu internationalen Finanzmarktmitteln hatten.

Der KGF zielte darauf ab, den Zugang zu internationaler Finanzierung für lokale FI zu verbessern und somit zusätzliche Mittel für die Vergaben von KMU-Krediten zu mobilisieren: Durch den KGF sollte ausländischen Kapitalgebern das Risiko zumindest teilweise abgenommen und außerdem ein zusätzlicher Mobilisierungseffekt erzielt werden, so dass diese ausländischen Kreditgeber zusätzlich auch eigene Mittel für die Kreditvergabe verwenden würden. Über die durch den KGF angestoßenen Geschäftsbeziehungen zwischen lokalen FI und ausländischen Kapitalgebern sollten über die Zeit außerdem unzureichende Sektorkenntnisse (asymmetrische Informationsverteilung) der ausländischen Kapitalgeber abgebaut und somit erreicht werden, dass diese in der Zukunft auch ohne Garantien öffentlicher Geber bereit wären, in den serbischen Bankensektor zu investieren. Mittelfristig war eine Expansion des KGF auf andere Länder in Südosteuropa geplant, um eine bessere Diversifizierung des Fonds zu erreichen.

Der KGF nach diesem neuen, sogenannten Portfoliomodell stellte eine Weiterentwicklung von KGFs zur Besicherung von Endkreditnehmerkrediten dar.

Der KGF wurde als komplementär zu vielen anderen Finanzsektorvorhaben in der Region (u.a. Finanzierungsdarlehen, Treuhandbeteiligungen) gesehen. Die oben beschriebene Wirkungskette wurde als gültig angenommen, da nicht davon ausgegangen wurde, dass durch die zusätzlichen öffentlichen Mittel der Kapitalbedarf der lokalen serbischen FI befriedigt werden könne. Diese Annahme war bei der ersten Garantiestellung (Ende 2002) allerdings nicht mehr zu halten: Zu diesem Zeitpunkt hatte die Relevanz des KGF bereits deutlich abgenommen, da der serbische Bankensektor zu diesem Zeitpunkt bereits sehr liquide war. Diese Liquidität wurde lokalen Banken vor allem von ihren Mutterbanken und von Development Finance Institutions (DFI) in Form zinsgünstiger Darlehen bereitgestellt. Das fehlende Interesse internationaler Geschäftsbanken, als Refinanzier im lokalen serbischen Bankensektor aktiv zu werden, war somit auch durch deren geringe Wettbewerbsfähigkeit gegenüber zinsgünstigen Darlehen ausländischer Mutterbanken und DFIs verursacht, was die Durchsetzung risi-

koadäquater Zinsaufschläge für die internationalen Geschäftsbanken unmöglich machte. U.a. aus diesem Grund wurde der KGF auch nicht auf andere Länder in Südosteuropa ausgeweitet.

Der KGF war während der Planungsphase sicher relevant, und seine Konzeption steht mit dem Sektorkonzept des BMZ in Einklang. Allerdings nahm die Relevanz des KGF nach Aufnahme der Geschäftstätigkeit aufgrund des zur gleichen Zeit stark ansteigenden Volumens anderer Refinanzierungsmittel rapide ab. Trotz des innovativen Charakters des Vorhabens kommen wir somit zu einer nicht mehr zufriedenstellenden Bewertung.

#### **Teilnote: 4**

##### Effektivität

Projektziel des Vorhabens war es, mittels des KGF Kapitalmarktmittel für ausgewählte lokale Banken zu mobilisieren, um kleinen und mittleren privaten Unternehmen (KMU) einen dauerhaften Kreditzugang zu gewährleisten. Folgende Projektzielindikatoren wurden zur Messung dieses Zieles ausgewählt: (1) Der KGF wird über mindestens die Hälfte der Laufzeit Garantien für Kredite<sup>1</sup>, mindestens in doppelter Höhe der ursprünglichen Kapitalausstattung, vergeben; (2) das Deckungserfordernis durch Garantien des KGF bei der Kreditaufnahme der Partnerbanken ist über die Laufzeit des KGF degressiv; (3) das KMU-Kreditportfolio der Partnerbanken wächst stärker an als die Bilanzsumme der Partnerbanken und (4) der Anteil notleidender Kredite (Überfälligkeiten > 30 Tage) im KMU-Kreditportfolio der Partnerbanken bleibt unter 5%<sup>2</sup>.

Die Zielerreichung stellt sich wie folgt dar:

Indikator (1): Zwischen 2003 und 2007 hat der KGF Serbien Garantien in doppelter Höhe seines Anfangskapitals ausgelegt. Um dieses Ziel zu erreichen, sind zusätzlich zu den BMZ-Mitteln Garantien über ca. 4 Mio. EUR im Eigenrisiko der KfW in gleicher Höhe ausgestellt worden. Diese Mittel wären im Garantiefall erst nach der Inanspruchnahme der BMZ-Mittel aus dem KGF zur Begleichung von Ansprüchen verwendet worden. Weiterhin verzögerte der komplexe Verhandlungsprozess die Vergabe von Garantien bis Ende 2002. Ferner sind die KGF-Mittel - aufgrund mangelnder Nachfrage - in 2008 (und damit früher als geplant) in den EFSE übertragen worden. Insgesamt hat sich so die Zeitspanne der eigentlichen Garantievergabe von den für Indikator (1) zugrunde gelegten zehn Jahren auf weniger als 5 Jahre (2003-2007) verkürzt. Wir bewerten den Indikator dennoch als erreicht.

---

<sup>1</sup> Zu Indikator (1) ist zu bemerken, dass die garantierten Darlehensanteile unabhängig vom tatsächlichen Ausfallrisiko der lokalen Partnerbanken zu 100 % mit Einlagen in einem Bardepot besichert wurden.

<sup>2</sup> Ursprünglich war ein PaR von 7% als Schwellenwert angesetzt worden. Allerdings wurde der Indikator im Laufe der Ex-post-Evaluierung angepasst, da mittlerweile 5% als Standardindikator im Finanzsektor verwendet werden.

Indikator (2): Im Rahmen des KGF sind vier Garantien vergeben worden. Nur eine lokale Partnerbank erhielt eine Folgegarantie. Die Deckungsraten (Verhältnis Garantie/Darlehen) lagen bei allen Darlehen zwischen 90 und 95 Prozent. Insgesamt ist aufgrund der weitgehend fehlenden Folgegarantien keine Tendenz zu niedrigeren Deckungsraten messbar. Die Deckungsraten sind vor dem Hintergrund einer angemessenen Risikoteilung auch im internationalen Vergleich (üblich sind hier ca. 50 %) als sehr hoch zu bewerten. Wir bewerten diesen Indikator daher als nicht erreicht.

Indikator (3): Da zwei der drei Partnerbanken zwischenzeitlich von ausländischen Geschäftsbanken übernommen wurden, liegen keine ausführlichen Informationen zu deren KMU-Portfolios für den Zeitraum vor der Übernahme vor. Dies gilt sowohl für die Struktur als auch für die Qualität der KMU-Portfolios.

Zwei der Partnerbanken sind auch heute noch im KMU-Sektor aktiv und verwenden eine KMU relevante Kredittechnologie. Auch wenn keine genauen Daten über die Veränderung des Kreditportfolios vorliegen, betrachten wir aufgrund der weiterhin bestehenden Fokussierung auf das KMU-Geschäft bei zumindest zwei Partnerbanken den Indikator als erreicht.

Indikator (4): Eine Partnerbank hält seit ihrer Gründung ein Portfolio von hoher Qualität mit einem dauerhaften Anteil des notleidenden Kreditportfolios (Non Performing Loans, NPL > 30 Tage) von < 5%. Bei einer der anderen Partnerbanken ist im Zuge der Finanzkrise das notleidende Kreditportfolio stark angestiegen und überschreitet die 5%-Marke derzeit deutlich. Für die dritte Partnerbank liegen keine Zahlen zum notleidenden Kreditportfolio vor. Aufgrund der schwachen Gesamtperformance dieser Bank (die Bank schloss in den Jahren 2009 und 2010 jeweils mit deutlichen Verlusten) ist aber von einer Überschreitung der 5%-Marke auszugehen. Aus steuerlichen Gründen schreiben viele serbische Banken (auch die Partnerbanken des KGF) ihre NPL derzeit allerdings nicht ab. Daher sind die aktuellen NPL-Werte des serbischen Finanzsektors (durchschnittlich 19 %) vermutlich um einige Prozentpunkte überhöht. Dennoch ist insgesamt nicht von der Erreichung dieses Indikators auszugehen.

Zusammenfassend beurteilen wir die Effektivität als nicht zufriedenstellend.

#### **Teilnote: 4**

#### Effizienz

Über die Hälfte der Laufzeit sind alle verfügbaren Mittel des KGF genutzt worden, um Garantien an internationale Geschäftsbanken auszustellen. Die Mittel sind damit ihrem eigentlichen Zweck zugeführt worden. Die Effizienz der Transaktionen im Rahmen des KGF Serbien ist allerdings als niedrig einzustufen. Das aufwändige Vertragskonstrukt, welches einer Garantiestellung vorausgeht, involviert drei Parteien.

Weiterhin ist vor dem Hintergrund der hohen Transaktionskosten die garantierte Darlehenssumme der vier Garantien als zu gering zu bewerten. Dies liegt vor allem daran, dass auf der

Ebene der Geschäftsbank durch die hohen Deckungsraten von 90 – 95 Prozent und die 100-prozentige Besicherung der garantierten Darlehensanteile durch Barmitteldepots nur eine sehr geringe Hebelwirkung der eingesetzten FZ-Mittel erreicht werden konnte.

Es ist darüber hinaus von Mitnahmeeffekten durch die Geschäftsbanken auszugehen, da die Margen der Geschäftsbanken auf die fast vollständig gedeckten, d.h. weitgehend risikolosen Darlehen, immer noch recht hoch waren. Die Produktionseffizienz des KGF ist daher als gering zu bewerten.

Die Produktionseffizienz der Partnerbanken hat teilweise seit der Finanz- und Wirtschaftskrise abgenommen. Die meisten der Darlehen an die Partnerbanken (und so auch die Darlehen an die Endkreditnehmer) wurden allerdings noch vor der sich negativ auf die Portfolioqualitäten der Partnerbanken auswirkenden Finanz- und Wirtschaftskrise zurückgezahlt.

Die Allokationseffizienz des KGF ist auf der Ebene der Partnerbanken positiver zu bewerten. Zwar scheint die strategische Ausrichtung auf KMU heute nicht mehr bei allen Partnerbanken zu existieren, allerdings ist für keines der durch den KGF garantierten Darlehen ein Garantiefall eingetreten und die Mittel wurden 2007 in den EFSE übertragen, wo sie weiterhin positive Wirkungen erzielen.

Die Allokationseffizienz insgesamt bewerten wir allerdings als relativ gering, da die KGF-Mittel aufgrund der geringen Nachfrage nach Garantien, die Absicherung der Garantien durch Barmittel und die geringe Hebelung auch nur begrenzte Wirkungen auf Partnerbanken und KMU entfalten konnten. Erst durch die Übertragung der Mittel in den EFSE wurde eine durchgehend produktive Nutzung der Mittel erreicht.

Insgesamt bewerten wir daher die Effizienz des Vorhabens als nicht zufriedenstellend.

#### **Teilnote: 4**

#### Übergeordnete Entwicklungspolitische Wirkungen

Oberziel des Vorhabens war es, durch die Leistungen des KGF einen Beitrag zur Schaffung und Sicherung von dauerhaften Arbeitsplätzen und zusätzlichem Einkommen in langfristig lebensfähigen kleinen und mittleren Unternehmen zu leisten sowie den Aufbau marktwirtschaftlicher Strukturen im Finanzsektor zu unterstützen.

Es kann davon ausgegangen werden, dass der KGF Serbien zur Entwicklung des KMU-Sektors indirekt beigetragen hat, da zwei der drei Partnerbanken eindeutig den KMU-Sektor adressierten. Durch die von den Partnerbanken vergebenen Kredite sind Arbeitsplätze zumindest gesichert, wenn nicht sogar ein Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze geleistet worden. Ein Beitrag zu zusätzlichem Einkommen ist nicht nachweisbar und auch basierend auf Plausibilitätsüberlegungen als eher gering einzustufen. Aufgrund der sehr geringen Hebe-

lung sind die realwirtschaftlichen Effekte mit großer Sicherheit geringer als bei der Planung erhofft.

Im Hinblick auf die Förderung marktwirtschaftlicher Strukturen, also der Etablierung langfristiger Geschäftsbeziehung lokaler Banken mit internationalen Geschäftsbanken war der Beitrag des KGF letztendlich gering. Die Garantievergabe durch den KGF mündete nicht in langfristige Geschäftsbeziehungen zwischen den lokalen Partnerbanken und internationalen Geschäftsbanken. Der KGF hat nicht zum Abbau von Informationsasymmetrien beigetragen (sofern diese überhaupt bestanden). Von einer asymmetrischen Informationsverteilung zwischen dem KGF und den internationalen Geschäftsbanken ist für den Zeitpunkt der Garantiestellungen auch deswegen nur eingeschränkt auszugehen, weil z.B. eine der beteiligten internationalen Geschäftsbanken zum Zeitpunkt der Garantievergabe Eigenkapital an der entsprechenden serbischen Partnerbank hielt und damit bestens über die Situation im serbischen Mikrofinanzsektor informiert war. Auch die Deckungsraten sind im Verlaufe des KGF nicht gesunken. Eines der Darlehen wurde vorzeitig zurückgezahlt, da die Partnerbank die Konditionen für unvorteilhaft hielt.

Wir bewerten die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen folglich als nicht zufriedenstellend.

**Teilnote: 4**

Nachhaltigkeit

Da die Garantievergabe in keine langfristigen Geschäftsbeziehungen zwischen internationalen Geschäftsbanken und lokalen Partnerbanken mündete, hat der KGF keinen nachhaltigen Effekt auf die Entwicklung der Partnerbanken. Hinsichtlich der Entwicklung des lokalen KMU-Sektors ist bei zwei garantierten Darlehen an die drei Partnerbanken von einem nachhaltig positiven Beitrag auszugehen. Die Mittel des KGF wurden 2007 in den EFSE übertragen. Der EFSE erhielt in einer Ex-post-Evaluierung im Jahr 2008 eine sehr gute Bewertung. Da die Mittel dort somit weiterhin positive Wirkungen erzielen, bewerten wir die Nachhaltigkeit als zufriedenstellend.

**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	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.