

Ex-post-Evaluierung – Republik Serbien

>>>

Sektor: 24030 Finanzintermediäre des formellen Sektors
Vorhaben: Förderung kommunaler Investitionen in Energieeffizienz- und Umweltmaßnahmen (IKLU) (BMZ-Nrn. 2010 66 307*, 2012 70 149 (BM), 1930 04 934 (A+F))
Träger des Vorhabens: serbische Geschäftsbank



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2020

Alle Angaben in Mio. EUR	Vorhaben (Plan)	Vorhaben (Ist)
Investitionskosten (gesamt)	12,0	12,0
Eigenbeitrag	0,0	0,0
Finanzierung	12,0**	12,0**
davon BMZ-Mittel	11,0	11,0

*) Vorhaben in Grundgesamtheit 2021

**) ca. 1 Mio. EUR Zuschussmittel aus dem EU-Mandat IPA 2011 (BMZ-Nr. 2020 60 838)

Kurzbeschreibung: Im Rahmen des Vorhabens "Förderung kommunaler Investitionen in Energieeffizienz- und Umweltmaßnahmen in Serbien" (MEGLIP) sollte ein Finanzierungsinstrument zur Förderung der beiden o.g. Bereiche bei serbischen Kommunen und Öffentlichen Dienstleistungsunternehmen, sog. "Public Utility Companies" (PUC), eingeführt werden. Zu diesem Zweck wurde ein Darlehen an ein Partnerfinanzinstitut herausgelegt. Über die begleitende personelle Unterstützung wurde Unterstützung beim Aufbau des Geschäftsfelds kommunale Energieeffizienz und Umweltschutz beim Partnerfinanzinstitut geleistet und Ex-post-Audits der Investitionen durchgeführt.

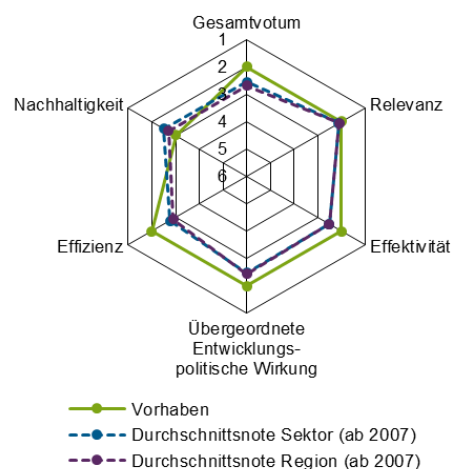
Zielsystem: Modulziel (Outcome) war die breitenwirksame und nachhaltige Einführung eines Finanzierungsinstruments im serbischen Bankensektor zur Förderung von Energieeinsparungen bei serbischen Kommunen und Öffentlichen Dienstleistungsunternehmen. Übergeordnete entwicklungspolitische Ziele (Impact) waren (1) ein Beitrag zur Vertiefung und Verbreiterung des serbischen Finanzsystems sowie (2) durch Reduzierung des Energieverbrauchs bzw. sonstige negative Umweltemissionen einen Beitrag zum Klima- bzw. Umweltschutz zu leisten.

Zielgruppe: Zielgruppen waren Kommunen und PUCs in Serbien.

Gesamtvotum: Note 2

Begründung: Die Modulzielindikatoren wurden vollständig erreicht und die serbischen Kommunen haben eine gute Rückzahlungsmoral, so dass die Ausfallraten ein sehr niedriges Niveau aufweisen. Insgesamt konnten bei den finanzierten Subprojekten nur wenige Energieeffizienzvorhaben realisiert werden, insbesondere auch, da das Thema für die Kommunen noch relativ unbekannt war. Stattdessen wurden mehr klassische Umweltinvestitionen finanziert. Ab 2015 war die Umsetzung der Kreditlinie erschwert, da günstigere Förderprogramme anderer internationaler Finanzierungsinstitute auf den Markt kamen. Dank des guten Engagements des Projektträgers konnte das Programm annähernd im vorgesehenen Zeitraum umgesetzt werden.

Bemerkenswert: Der im Rahmen des Vorhabens beauftragte Implementierungsconsultant hat einen großen Aufwand betrieben, das Thema Energieeffizienz in den serbischen Kommunen bekannt zu machen und hat u.a. sämtliche serbischen Kommunen für diesen Zweck besucht.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 2

Teilnoten:

Relevanz	2
Effektivität	2
Effizienz	2
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	2
Nachhaltigkeit	3

Aufschlüsselung der Gesamtkosten

		(ZV) (Plan)	(ZV) (Ist)	(BM) (Plan)	(BM) (Ist)	(A+F) (Plan)	(A+F) (Ist)
Investitionskosten	Mio. EUR	10,0	10,0	0,5	0,5	0,5	0,5
Eigenbeitrag	Mio. EUR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Finanzierung	Mio. EUR	10,0	10,0	0,5	0,5	0,5	0,5
davon BMZ-Mittel	Mio. EUR	10,0	10,0	0,5	0,5	0,5	0,5

Relevanz

Zum Zeitpunkt der Projektprüfung (PP) lag in Serbien eine sehr hohe Energieintensität¹ im Vergleich zur EU vor und der Energiesektor hing großteils von fossilen Brennstoffen ab. Es gab keine stringente Klimapolitik der Regierung, keine entsprechende Gesetzgebung und die Energietarife waren sehr niedrig. So bestanden - auch aus Sicht der Kommunen - keine Anreize, Energie einzusparen. Investitionen in energieeffiziente Maßnahmen der Kommunen waren bei PP eher selten. Zum einen war das Bewusstsein der Kommunen und das technische Wissen für die Umsetzung von Energieeffizienz- und Umweltmaßnahmen sehr limitiert. Zum anderen war die Finanzierung solcher Vorhaben schwierig. Langfristige Finanzierung von Energieeffizienz- und Umweltmaßnahmen stand den Kommunen nur sehr limitiert zur Verfügung.

Die Wirkungskette lautete folgendermaßen: mit der FZ-Maßnahme sollten Partnerbanken in die Lage versetzt werden, Energieeffizienz- und Umweltkredite an Kommunen und PUCs auszuliegen. Besonders kleine und mittelgroße Unternehmen sollten von dem Angebot profitieren. So sollte der Markt für diese Art von Krediten weiterentwickelt und etabliert werden. Zusätzliche Investitionen sollten einen positiven Gesamteffekt auf Wirtschaft und Beschäftigung haben. Außerdem sollten durch die Investitionen CO₂ Emissionen gesenkt werden.

Dazu wurde durch die FZ ein zinsverbilligtes Darlehen an eine ausgewählte Finanzinstitution vergeben sowie personelle Unterstützungsmaßnahmen vorgesehen. Die Wirkungskette ist insgesamt nachvollziehbar. Allerdings gab es bereits bei PP Anzeichen dafür, dass die staatlich subventionierten Energiepreise nicht deutlich steigen würden und auch ansonsten von staatlicher Seite kein echter Druck zum Energiesparen ausgeübt wurde oder wird, auch wenn Energieeffizienz erklärtes Ziel der serbischen Regierung ist.

Die Steigerung von EE/RE und der Energieeffizienz war bei Programmprüfung erklärtes Ziel der serbischen Regierung. Daher entsprach das Vorhaben diesen Zielen und es entsprach auch den Zielen des BMZ (u.a. dem Sektorkonzept Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung).

¹ Relation zwischen Energieverbrauch und Wertschöpfung in der Gesamtwirtschaft, gemessen z.B. durch Primär- oder Endenergieverbrauch je Einheit Bruttoinlandsprodukt (BIP)

Eine Geberkoordination war im Vorhaben nicht angelegt, obwohl dies aus Ex-post-Perspektive sinnvoll gewesen wäre, um einen Konditionenwettkampf zu vermeiden.

Aus heutiger Sicht beurteilen wir die Relevanz des Vorhabens mit gut.

Relevanz Teilnote: 2

Effektivität

Insgesamt wurden die folgenden Ergebnisse erzielt: es wurden Darlehen an 21 Subprojekte im Bereich Umwelt (Abfall/Abwasser) und 3 Subprojekte im Bereich EE/RE (Energieeffizienz in Gebäuden, Wärmeversorgung) vergeben.

Die Erreichung des Ziels auf der Outcome-Ebene kann wie folgt zusammengefasst werden:

Indikator	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
(1) Das Produkt "EE-Kredit" wird von den Partnerbanken erfolgreich am Markt angeboten (Vollauszahlung der Mittel an Endkreditnehmer)	k. A./ < 3 Jahren	Vertrag unterzeichnet in 01/2014, Mittel vollständig an Endkunden ausgezahlt 06/2017; -> Indikator nahezu erfüllt (6 Monate Verzögerung).
(2) Verringerung des Energieverbrauchs/ der Schadstoff-Emissionen bei den Endkreditnehmern im Vergleich zur Ausgangssituation.	k. A./ >= 20%	Es liegen keine baseline-Daten vor, aber die Ex-post-Audits legen nahe, dass der Indikator erfüllt ist. So erreichen 2 von 3 EE/RE Vorhaben Energieeinsparungen bzw. CO ₂ -Einsparungen von mehr als 20 %. Auch bei den Umweltinvestitionen liegen positive Umweltwirkungen vor (nicht quantifizierbar). -> Indikator erreicht
(3) Das Thema EE ist bei den Kommunen bekannt und 15 % der serbischen Kommunen haben bereits EE-Maßnahmen in ihren Kommunen durch die Refinanzierungslinien finanziert.	k. A./ > 15%	Das Thema Energieeffizienz ist in den Gemeinden inzwischen allgemein bekannt. -> Indikator erfüllt.
(4 NEU) Das Rückzahlungsverhalten bei den refinanzierten kommunalen Krediten ist zufriedenstellend (Portfolio at Risk (PAR) >90 Tage im refinanzierten Endkreditportfolio der Partnerbanken).	././ < 5%	0% -> Indikator erreicht.

Während der gesamten Programmlaufzeit führte der Berater Fichtner Ex-Post-Verifikationsberichte für alle durchgeführten Teilprojekte durch. Die Bank verfügt über kein eigenes System, das die Umweltauswirkungen überwacht.

Die Rückzahlungsmoral der Kunden war vorbildlich. Es musste kein Fall von Zahlungsverzug registriert werden. Dies ist einer der Gründe, warum die Bank das Geschäft mit den Kommunen und öffentlichen Unternehmen schätzt. Die sehr gute Rückzahlungssituation ist auf eine parallel zum Vorhaben erfolgte

Reform der kommunalen Finanzen zurück zu führen, die zu einer deutlichen Professionalisierung der Kommunalfinanzen geführt hat.

Kommunale Energieeffizienz war sowohl für die Bank als auch für die serbischen Kommunen ein völlig neues Thema. Daher dauerte es einige Zeit, eine Projektpipeline aufzubauen. Auch die kommunalen Entscheidungen zogen sich teilweise hin. Die daraus resultierenden Verzögerungen wurden bei PP unterschätzt. Einige Teilprojekte dauerten so lange, dass das Auszahlungsdatum des EU-Zuschusses bereits abgelaufen war. Die EU-Zuschüsse waren ein wichtiger Motivationsfaktor für die Kommunen, die finanzierten Projekte anzustoßen.

Dank der breiten dezentralen Struktur der Bank hatte diese gute Beziehungen zu den verschiedenen Gemeinden.

Hemmende Faktoren in der Umsetzung waren:

- Die Änderung der zentralen Ausschreibungsverfahren für die Finanzierung der Gemeinden/öffentlichen Unternehmen.
- Ab 2015 gab es konkurrierende Kreditlinien mit niedrigeren Zinssätzen (insbesondere von EIB).
- Die verzögerte Auszahlung der EU-Zuschüsse führte zu einer schlechten Reputation der Kreditlinie.

Die Bank hat all diese Hindernisse jedoch relativ gut bewältigt.

Angesichts der Erreichung aller Programmindikatoren wird die Effektivität mit gut bewertet.

Effektivität Teilnote: 2

Effizienz

Die Gesamtkosten der Teilprojekte wurden vollständig durch die jeweiligen Darlehen/Zuschüsse gedeckt. Einige Teilprojekte wurden auch teilweise von der EIB, der lokalen Regierung oder dem KfW Vorgängerprogramm von MEGLIP mitfinanziert.

Die Kreditverfahren der Bank sind vergleichsweise effizient. Für das MEGLIP-Programm wurde kein CO₂-Tool eingesetzt, was in Anbetracht der relativ geringen Investitionen in die Energieeffizienz ex-post eine gute Entscheidung war. Der Einsatz eines solchen Instruments ist üblicherweise zeitaufwendig und erst ab einem gewissen Mindestprojektvolumen effizient. Die technische Prüfung der verschiedenen Projektvorschläge wurde von den technischen Beratern des Begleitmaßnahmenconsultants durchgeführt, da die Bank über kein technisches Know-how verfügt.

Was die Kostendeckung der verschiedenen kommunalen Investitionen (Abfall, Wasser/Abwasser, Energie) betrifft, so wurde eine Umfrage unter den teilnehmenden Kommunen durchgeführt. 7 von 19 Kommunen haben geantwortet. Von den 7 Kommunen verfügen 6 nach eigener Aussage über ein weitgehend kostendeckendes Gebührensystem für Abfall, Wasser/Abwasser bzw. Energie.

Die Zinsverbilligung verblieb bei der Bank. Die Kommunen zahlten den für Kommunalfinanzierung üblichen Zinssatz.

Im Hinblick auf die Allokationseffizienz wäre auch die Weiterleitung der Mittel über mehrere Partnerbanken denkbar gewesen. Da die Kommunalfinanzierung allerdings ein gutes Kundennetzwerk erfordert, war aus Ex-post-Sicht der gewählte Lösungsansatz der effizienteste.

Zusammenfassend stellen wir fest, dass die Effizienz des Programms gut ist.

Effizienz Teilnote: 2

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Das übergeordnete entwicklungspolitische Ziel (Impact), wie bei PP definiert, war (1) ein Beitrag zur Vertiefung und Verbreiterung des serbischen Finanzsektors und (2) die Reduzierung des Energieverbrauchs bzw. sonstiger negativer Umweltemissionen, um einen Beitrag zum Umwelt- und Klimaschutz zu leisten. Bei PP wurden keine separaten Indikatoren hierzu definiert.

Die Wirkungen des Programms waren je nach Art der Investition vielfältig. Die verschiedenen Teilprojekte im Abfallbereich trugen zur Sammlung von Abfällen aus zumeist unversorgten Stadtgebieten, zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten, zur Verhinderung der Entstehung von wilden Deponien und insgesamt zur Verbesserung der Umweltsituation (einschließlich des Schutzes der Wasserressourcen) bei.

In den Abwasser-Teilprojekten entsorgen die Einwohner ihr Abwasser nun in die Kanalisation statt in Sickergruben mit direkter Einleitung in die Flüsse. Dadurch werden die über- und unterirdischen Wasserressourcen geschützt. Die Lebensbedingungen der jeweiligen Bevölkerung werden verbessert, insbesondere bei Starkregenfällen, da die Straßen nun weniger überfluten. Auch die Anschaffung von Straßenreinigungsfahrzeugen hat die Lebensbedingungen verbessert.

Die Teilprojekte zur Energieeffizienz trugen zur CO₂-Reduktion bei. In Anbetracht der wenigen Teilprojekte sind die Einsparungen in absoluten Zahlen begrenzt (Energieeinsparungen: 5.000 MWh/a und CO₂-Einsparungen: 2.200 Tonnen/a). In einigen Fällen war es für den Berater schwierig, die genauen Einsparungen zu berechnen, da keine Basisdaten zur Verfügung standen, insbesondere wenn es um das Thema Gebäudeisolierung ging. Angesichts der wenigen im Energieeffizienzbereich investierten Mittel konnten aber auch keine substantielleren Wirkungen erwartet werden.

Ob sich das vorliegende Programm auf den gesamten serbischen Bankensektor ausgewirkt hat, ist schwer zu bestimmen.

Die Bank verfügt über ein Umwelt- und Sozialmanagementsystem und spezialisierte Mitarbeiter für soziale Unternehmensverantwortung, die in der Kommunikationsabteilung arbeiten. Die Bank ist auch das Kompetenzzentrum für alle Sozialverantwortungsaspekte innerhalb der internationalen Gruppe.

Erhebliche negative ökologische oder soziale Auswirkungen der Teilinvestitionen können höchstwahrscheinlich ausgeschlossen werden.

Zusammenfassend halten wir die Wirkungen auf Impact-Ebene für gut.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 2

Nachhaltigkeit

Auf der Ebene der Gemeinden, zumindest bei der besuchten Gemeinde Smederevo, erscheint die zukünftige Nutzung und der ausreichende Betrieb der Anlagen gesichert.

Auf der Ebene der Bank hat das Programm sicherlich das Wissen der Bank in Bezug auf Energieeffizienz mit den Kommunen verbessert und effiziente Instrumente eingeführt, und die Bank scheint daran interessiert zu sein, das Geschäft weiterzuführen (wenn auch nicht mit angemessenen Eigenmitteln, sondern nur mit der Finanzierung durch internationale Geldgeber). Die Bank scheint einen stärkeren Fokus auf allgemeine kommunale Investitionen zu legen als auf Investitionen, die auf Umwelt-/Energieeffizienzfragen spezialisiert sind. Das Vorhaben hatte allerdings auch für nicht am Programm teilnehmende Kommunen Demonstrationscharakter, so dass nachfrageseitig mehr kommunale Investitionen im Bereich Energieeffizienz feststellbar sind.

Auch wenn es keine strukturellen Veränderungen in Bezug auf die Refinanzierung gab, so halten wir die Nachhaltigkeit in Bezug auf das bisher erreichte für zufriedenstellend.

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.