

Ex-post-Evaluierung – Syrien

>>>

Sektor: Finanzsektor (Förderbereich und CRS-Code)
Vorhaben: Mikrofinanzbank Syrien (BMZ-Nrn. 2007 65 289*, 2007 65 693* und 2007 70 156)
Träger des Vorhabens: Die unterstützte Mikrofinanzinstitution



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2017

| | | Gesamt (Plan) | Gesamt (Ist) |
|--------------------------------------|--|---------------|--------------|
| Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR | | 5,0 | 4,9 |
| Eigenbeitrag Mio. EUR | | 0,0 | 0,0 |
| Finanzierung Mio. EUR | | 5,0 | 4,9 |
| davon BMZ-Mittel Mio. EUR | | 5,0 | 4,9 |

*) Vorhaben in der Stichprobe 2013

Kurzbeschreibung: Die Partnerbank bietet Mikrofinanzprodukte für ärmere Bevölkerungsschichten und Klein-, kleine und mittlere Unternehmen (KKMU) in Syrien an. Die FZ unterstützte die Partnerbank seit 2008 auf drei Wegen beim Ausbau ihres Geschäfts: 1) Treuhandbeteiligung: Die KfW erwarb als Treuhänder für die Bundesregierung 14,43% der Anteile der Bank und steuerte sie im Aufsichtsrat mit. 2) Zuschuss an den syrischen Staat: Dieser wurde der Partnerbank als Darlehen zur Refinanzierung ihres Mikrokreditgeschäfts und zum Aufbau neuer Filialen weitergeleitet. Die Rückflüsse aus dem Darlehen sollten zur Stärkung der Zentralbank und der Regulierung des Mikrofinanzsektors eingesetzt werden. Aufgrund des Bürgerkriegs wurde jedoch die bilaterale Zusammenarbeit mit Syrien eingestellt und diese Maßnahmen nicht weiter ausgestaltet. 3) Begleitmaßnahme: Beratungs- und Consultingleistungen zur Produktentwicklung und Prozessstärkung der Bank. Der 2008 nicht abzusehende Konfliktausbruch beeinträchtigt die Partnerbank stark. Sie ist dennoch bis heute in Syrien präsent und geschäftsfähig.

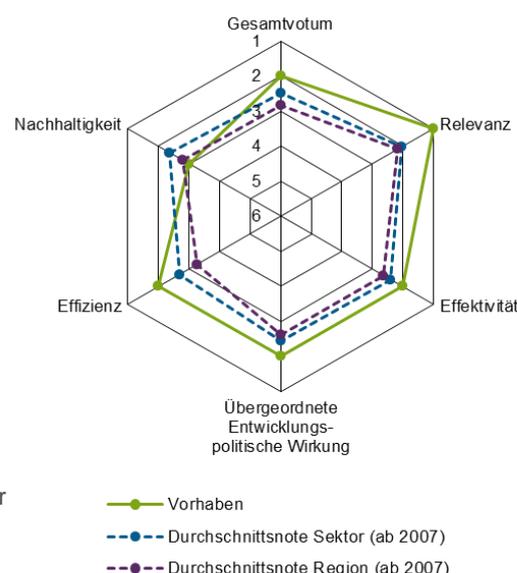
Zielsystem: Ziel des Vorhabens war ein bedarfsgerechter und nachhaltiger Zugang zu Mikrofinanzierung in Syrien. Damit sollte zur Verbesserung der sozioökonomischen Situation und zur Entwicklung des KKMU Finanzsektors beitragen werden. Konfliktbedingt kam eine zusätzliche Zieldimension hinzu: Der Zugang zu Finanzprodukten sollte der Zielgruppe helfen, mit den Konfliktauswirkungen besser umzugehen (Resilienzstärkung).

Zielgruppe: Primäre Zielgruppe waren Kleinunternehmerinnen und -unternehmer. Bei Mikrofinanzvorhaben kann zudem die einkommensschwächere Bevölkerung insgesamt als Zielgruppe verstanden werden. Konfliktbedingt umfasst diese inzwischen einen Großteil der syrischen Gesamtbevölkerung.

Gesamtvotum: Note 2 (beide Vorhaben)

Begründung: Das Vorhaben hat für den unterversorgten syrischen Mikrofinanzmarkt hohe Relevanz, die Ziele wurden zum größten Teil erreicht und der Zugang der Zielgruppe zu Mikrofinanzprodukten ist verbessert. Die Partnerbank hat solide interne Prozesse aufgebaut und ihre Produkte diversifiziert. Das Vorhaben ermöglicht der Zielgruppe zudem, die Folgen des Konfliktes besser zu bewältigen. Insgesamt ist die Entwicklung der Partnerbank in dem schwierigen Kontext beeindruckend, auch wenn die Wachstumsziele nur teilweise erreicht wurden. Negativ zu bewerten sind der nicht erreichte Realkapitalerhalt sowie die ausgebliebene Stärkung der Zentralbank.

Bemerkenswert: Obwohl der Ausbruch des Bürgerkriegs zum Zeitpunkt der Projektprüfung nicht absehbar war, stärkt das Vorhaben auch die Resilienz der Bevölkerung gegenüber den Auswirkungen des Konflikts. Die Partnerbank vergibt gezielt Kredite, um z.B. wirtschaftliche Betätigung der Bevölkerung aufrechtzuerhalten oder Binnenvertriebenen eine neue Existenz zu ermöglichen. Die Evaluierung zeigt dabei, dass Finanzsektorvorhaben in fragilen Kontexten sehr erfolgreich sein können.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 2 (beide Vorhaben)

Das Vorhaben hat eine hohe Relevanz und hat seine Ziele Großteils erreicht. Neben den positiven Wirkungen im Mikrofinanzsektor stärkt das Vorhaben unerwartet auch die Resilienz der Menschen gegenüber den Auswirkungen des Bürgerkrieges. Es ermöglicht Menschen u.a. die Fortsetzung wirtschaftlicher Betätigung und Binnenvertriebenen eine Existenzgründung am neuen Ansiedlungsort. Das Fortbestehen der geförderten Partnerbank trotz des andauernden Bürgerkrieges und ihre Anpassung an die sich wandelnden Kundenbedürfnisse sind beeindruckend. Dennoch stellen die starke Inflation und die geografische Konzentration des Portfolios die Partnerbank vor Herausforderungen, die ihre Nachhaltigkeit gefährden. Die nicht umgesetzte Komponente zur Stärkung der Zentralbank hat sich insofern negativ auf die Gesamtnote eines ansonsten sehr erfolgreichen Vorhabens ausgewirkt, als dies eine für die Entwicklung des Mikrofinanzsektors förderliche Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen beeinträchtigt hat.

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Der Kontext des Vorhabens hat sich seit Beginn der Maßnahme 2008 drastisch verändert. Zu Projektbeginn war Syrien ein autoritär regiertes, aber politisch relativ stabiles Land. Unter Präsident Baschar Al-Assad begann ein vorsichtiger Transformationsprozess. Dabei wurde die staatliche Planwirtschaft durch Liberalisierungsmaßnahmen in Richtung einer sozialen Marktwirtschaft geöffnet. Der unerwartete und inzwischen fünf Jahre andauernde Bürgerkrieg hat über 250.000 Opfer gefordert, zur Zerstörung großer Teile des Landes geführt, Millionen von Menschen vertrieben und die Wirtschaft des Landes einbrechen lassen (u.a. durch die Zerstörung wirtschaftlicher Infrastruktur, starke Inflation und internationale Sanktionen). Die Partnerbank hat Kunden und Filialen sowohl in den heute besonders umkämpften Gebieten (z.B. Aleppo) als auch in vergleichsweise stabilen Regionen (z.B. Tartous), in die viele Binnenvertriebe geflüchtet sind. Das Vorhaben ist vom Konflikt deshalb auf vielfältige Weise betroffen und die Partnerbank musste sich dem schwierigen Umfeld anpassen. Diese Entwicklung wurde bei der Bewertung des Vorhabens und seiner Leistungen entsprechend berücksichtigt.

Aufschlüsselung der Gesamtkosten

Die Gesamtkosten der Maßnahme setzen sich aus 1) einer Treuhandbeteiligung an der Partnerbank (THB), 2) einem Zuschuss zur Refinanzierung ihres Mikrokreditgeschäfts und zum Aufbau neuer Filialen (Zuschuss) sowie 3) Beratungs- und Consultingleistungen zur Produktentwicklung und Prozessstärkung der Bank (Begleitmaßnahme, BM) zusammen:

| | | Zuschuss (Plan) | Zuschuss (Ist) | THB (Plan) | THB (Ist) | BM (Plan) | BM (Ist) |
|-----------------------------|-------------|--------------------|-------------------|---------------|--------------|--------------|-------------|
| Investitionskosten (gesamt) | in Mio. EUR | 2,5 | 2,4 | 2,0 | 2,0 | 0,5 | 0,5 |
| Eigenbeitrag | in Mio. EUR | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,5 |
| Finanzierung | in Mio. EUR | 2,5 | 2,4 | 2,0 | 2,0 | 0,5 | 0,5 |
| davon BMZ-Mittel | in Mio. EUR | 2,5 | 2,4 | 2,0 | 2,0 | 0,5 | 0,5 |

Relevanz

Sektoral: Das Vorhaben förderte und fördert die finanzielle Inklusion durch die Stärkung des Mikrofinanzsektors und hat damit an einem der zentralen Probleme Syriens angesetzt. Im Zuge der wirtschaftlichen Liberalisierung kam der Privatwirtschaft eine zunehmend wichtige Rolle bei der Schaffung von Einkommensmöglichkeiten und Armutsreduzierung zu. Trotz der wachsenden Bedeutung der Privatwirtschaft hatten und haben arme Bevölkerungsteile sowie Klein- und Kleinunternehmen keinen Zugang zum formalen Bankensektor. Die existierenden Mikrofinanzprogramme konnten die Bedarfe an Finanzdienstleistungen nicht decken. Durch Gesetzesreformen im syrischen Finanzsektor wurde 2007 erstmals die Gründung von Mikrofinanzbanken erlaubt. Über die Zusammenarbeit mit einer privaten Mik-

rofinanzbank konnten die Öffnung des Finanzsektors und der Liberalisierungsprozess allgemein unterstützt werden. Ein Teil der Mittel wurden dem syrischen Staat zugesagt und der Partnerbank als Darlehen weitergeleitet. Rückzahlungen und Zinsen sollte der syrische Staat zur Stärkung der Zentralbank nutzen, um das Regulierungsumfeld und die Rahmenbedingungen des noch jungen Mikrofinanzsektors zu verbessern. Das Engagement als Ganzes sowie die einzelnen Komponenten sind rückblickend sinnvoll und relevant.

Es erscheint rückblickend ebenfalls sinnvoll, eine bereits existierende Mikrofinanzbank zu unterstützen, statt neu zu gründen. Die Partnerinstitution hatte bereits die notwendige Banklizenz und war zudem lokal gut vernetzt. Die Treuhandbeteiligung stimmte die KfW mit zwei weiteren internationalen Entwicklungsbanken ab, die im gleichen Umfang Eigner wurden. Auch die im Vorhaben finanzierten Begleitmaßnahmen wurden eng mit den anderen Anteilseignern abgestimmt: Nach einer Bedarfsanalyse wurden sie mit einem Fokus auf die Schwachstellen der Partnerbank gemeinsam festgelegt und entsprachen dem fachlichen *state of the art*.

Die Partnerbank hat für die angestrebte Konsolidierung und den Ausbau ihrer Aktivitäten weitere Unterstützung benötigt. Insofern war das Engagement sinnvoll. Kritisch kann allerdings hinterfragt werden, ob der starke Haupteigner – eine internationale Mikrofinanz-Organisation - diese ohne das FZ-Vorhaben nicht selbst bereitgestellt hätte. In diesem Fall hätte eine andere Verwendung der FZ-Mittel ggf. einen höheren Zusatznutzen gehabt. Allerdings hat sich die FZ durch den Erwerb der Anteile auch inhaltliche Mitgestaltungsmöglichkeiten eröffnet. Die FZ hat sich dadurch das Potential gesichert, in den Gremien u.a. das Gleichgewicht von sozialer Verantwortung und wirtschaftlicher Nachhaltigkeit (so genannte *double bottom line*) mit zu beeinflussen. Ebenso wurde das Wirkungspotential durch die Kombination mit Zuschuss und Begleitmaßnahme positiv beeinflusst. Diese Maßnahmen wären in dieser Form und zu diesem Zeitpunkt vom Haupteigner ggf. nicht finanziert worden.

Es kann kritisiert werden, dass aufgrund des noch schwachen Regulierungsumfeldes eine Stärkung der Zentralbank bereits mit Beginn des Vorhabens 2008 nötig gewesen wäre. Die Mittel aus den erst 2011/12 begonnenen Rückzahlungen der Partnerbank an den syrischen Staat kamen dafür zu spät. Konzeptionell wäre daher ggf. eine (zeitlich) unmittelbare Unterstützung der Zentralbank sinnvoller gewesen.

Resilienzstärkung im Konflikt: Das Vorhaben hat mit Beginn des Konfliktes 2011 zusätzlich an Relevanz gewonnen. Zugang zu Finanzprodukten ist im derzeit schwierigen Umfeld weiterhin wichtig für das Finanzmanagement der Familien und ihrer Unternehmen. In bestimmten Bereichen haben sich durch den Konflikt neue Bedarfe entwickelt, die durch die fortgesetzte Aktivität der Partnerbank bedient werden können (z.B. im Bereich Wohnbau, Energieversorgung oder Existenzgründungen für Binnenvertriebene). Zudem hat der Rückzug von (ausländischen) Geschäftsbanken Lücken auf der Angebotsseite hinterlassen, die die Produkte der Partnerbank für neue Zielgruppen interessant machen. Für eine Abmilderung der Konfliktfolgen und die Resilienzstärkung der Zielgruppe sind die Maßnahmen somit von hoher Bedeutung.

Zusammenfassend wird die Relevanz als noch sehr gut bewertet. Trotz kleiner Kritikpunkte bei der Ausgestaltung ist die Maßnahme aufgrund des hohen Bedarfs an Mikrofinanzdienstleistungen, des geringen Angebots und der wichtigen Rolle von Mikrofinanzdienstleistungen im Konfliktalltag sehr relevant.

Relevanz Teilnote: 1 (beide Vorhaben)

Effektivität

Das sektorale Ziel des Projektes liegt in der Bereitstellung eines bedarfsgerechten und nachhaltigen Zugangs zu Mikrofinanzierung durch die Partnerbank. Im der Rahmen der Evaluierung wurden als weitere Ziele die Aufrechterhaltung der Aktivitäten der Bank sowie die Anpassung der Produkte an die sich wandelnden Bedürfnisse der Kunden hinzugenommen.

| Indikator | Status PP, Zielwert PP | Ex-post-Evaluierung |
|--|---|--|
| 1) Sektorale Indikatoren | | |
| Jährliches Wachstum des KKMU-Kreditportfolios der FMFI bei gleichbleibend hoher Portfolioqualität (Messgröße: ausstehendes Kreditportfolio). | 20 % p.a. (Ø Jahr 1-5); Status bei Prüfung: 582 Mio. SYP (Ende 2007) Zielwert für 2015: 2.502 Mio. SYP | KKMU-Kreditportfolio in Mio. SYP 2012 : 919 2013 : 977 2014 : 1.530 2015: 2.072 ¹ in Mio. USD 2012: 11.879 2013: 6.809 2014: 7.986 2015: 6.165 -> Indikator nicht erreicht (siehe unten) |
| Wachstum der Sparkonten der FMFI (Messgröße: Anzahl aktiver Sparkonten). | Ende des 2. Jahres: 1000; Ende des 5. Jahres (=2013) 6.000 | 2013: 21.864 2014: 25.865 2015: 43.410 -> Indikator deutlich übertroffen |
| NEU: Diversität der angebotenen Mikrofinanzprodukte. | | Produkte bei Programmprüfung: 1 (Mikrokredite) Produkte 2016: 5 -> Indikator erreicht |
| Durchschnittliches Portfolio at Risk (PAR) > 30 Tagen unter 5 % p. a. | < 5 % | 2012: 0,32 % 2013: 0,12 % 2014: 0,08 % 2015: 0,17 % -> Indikator wurde erreicht , in 2012 nur durch Abschreibungen in Höhe von 3 % des Portfolios. |
| Realkapitalerhalt (Messgröße: RoE> Inflationsrate) nach 3 Jahren. | | Return on Equity (Mix Market) 2013: -27,63% 2014: 9,48% -> Indikator nicht erreicht |
| 2) Indikatoren in Bezug auf Resilienzstärkung | Siehe Text unter der Tabelle: alle 4 Indikatoren erreicht. | |

Der Zielwert ist selbst im nicht-konfliktiven Kontext zu hoch gegriffen und deshalb fließt der Indikator nur sehr wenig in die Bewertung ein.

Sektoral: Die Partnerbank hat es geschafft, sich auf dem syrischen Markt zu etablieren. Alle im Rahmen der Konsolidierung notwendigen Schritte (Genehmigungen, Anteilskauf durch internationale Akteure, Sicherstellung der Refinanzierung) wurden erfolgreich umgesetzt. Die durch den Anteilsverkauf eingenommenen Mittel hat die Partnerbank zur Refinanzierung ihres Portfolios und für Ausbau und Renovierung ihrer Filialen eingesetzt. Zudem hat die Partnerbank ihre Prozesse professionalisiert (z. B. Kredithandbuch, Krisenreaktionsplan, Personalmanagement), interne Systeme (z.B. Management Information System, Vertriebskanäle) aufgebaut und ihr Filialnetz gestärkt. Die Partnerbank verfügt dadurch über die notwendigen institutionellen Kapazitäten, um die Wachstumsziele erreichen zu können. Die dabei etablierten

¹ Umrechnungskurs: 336,65 SYP/USD

Prozesse und Richtlinien entsprechen internationalen Standards und können als *best practice* angesehen werden. Die interne Personalentwicklung ist eine wesentliche Stärke der Partnerbank. Dadurch konnten die Führungspositionen mit qualifizierten syrischen Mitarbeitern besetzt werden, nach dem die internationalen Mitarbeiter das Land aufgrund des Konfliktes verlassen hatten. Die in einer lokalen Befragung zu Wort gekommene Zielgruppe lobte vor allem die Kundenfreundlichkeit der Produkte und die hohe Identifikation der Mitarbeiter mit der sozialen Mission der Institution. Die aus dem FZ-Beitrag finanzierte Begleitmaßnahme war somit für die Professionalisierung wichtig und wird von der Partnerbank sehr positiv bewertet. Insgesamt muss aber vor allem die kontinuierliche und intensive Unterstützung des Haupteigners als zentral für die Entwicklung der Partnerbank hervorgehoben werden. Strategien und Konzepte hatte der Haupteigner bereits in anderen Kontexten entwickelt und erprobt. Diese wurden unter Berücksichtigung des Kontextes auf die Partnerbank übertragen. Damit war die Partnerbank von Beginn an gut und mit einer klaren sozialen Ausrichtung aufgestellt. Sie konnte vom engen Austausch mit anderen Institutionen und Experten des Haupteigners profitieren.

Das volumensmäßige Wachstum des Portfolios wurde nicht erreicht. Dies ist u.a. auf eine restriktivere Kreditvergabepolitik nach Konfliktbeginn zurückzuführen, die aber zugleich für die Erreichung der Qualitätsziele wesentlich war. So lag das Portfolio at Risk (PAR>30 Tage) konstant unter 5 %, was zu Beginn des Konfliktes aber zum Teil durch Abschreibungen erreicht wurde. Der PAR-Wert ist somit überraschend gut ausgefallen und liegt in Konfliktländern gewöhnlich deutlich höher. Der Zielwert für die Anzahl der Sparkonten wurde deutlich übertroffen. Diese Entwicklung verdeutlicht die Relevanz der Möglichkeit, in einem fragilen Umfeld sicher Geld aufzubewahren und dieses in einer anderen Filiale (z.B. nach Binnenmigration) wieder abheben zu können. Das nachträglich eingefügte Programmziel Realkapitalerhalt ist wegen der extrem hohen Inflation nicht erreicht worden, was sich negativ auf die Effektivität auswirkt.

Die Vergabe von ca. 60 % der Kredite an Kunden im ländlichen Raum und die hohe Diversität von Verwendungszwecken sind positive Merkmale des Portfolios. Ein hoher Anteil fließt in die kleinbäuerliche bzw. Nebenerwerbs-Landwirtschaft, die für die Armutsreduzierung eine wichtige Rolle spielt. Die Volumina der Kredite in Relation zum Einkommen entsprechen den typischen Größen von Mikrokrediten. Die Anzahl der angebotenen Kredit- und Sparprodukte ist seit PP deutlich von 1 auf 5 (Mikrokredit, KMU-Kredit, Termineinlagen, Sparkonto, Girokonto) gestiegen.

Es muss davon ausgegangen werden, dass die Maßnahmen zur Stärkung des Regulierungsumfeldes und der syrischen Zentralbank nicht umgesetzt wurden. Es ist nicht bekannt, ob und wofür das durch die Partnerbank rückgezahlte Darlehen vom syrischen Staat verwendet wird. Die geplante Abstimmung zwischen Empfänger und KfW über die Verwendung der Mittel hat nicht stattgefunden, da Deutschland die Zusammenarbeit mit der regierungskontrollierten Zentralbank nach Beginn des Konflikts aus politischen Gründen eingestellt hat. Die Erreichung des Ziels konnte von der FZ somit nicht mehr beeinflusst werden.

Resilienzstärkung im Konflikt: Die Partnerbank schafft es trotz des Konfliktes, ihre Aktivitäten im Land aufrecht zu erhalten und ihren Kunden durch die Produkte eine bessere Bewältigung der Konfliktfolgen zu ermöglichen. Die institutionelle Resilienz ist unter anderem auf die erfolgreiche interne Anpassung an den Konflikt (Unternehmensstrategie), die bereits vor dem Konflikt bestehende starke lokale Verwurzelung und den engen Kundenkontakt sowie die Nutzung neuer Kommunikationswege (*Call Center*) zurückzuführen. Selbst in der Vergangenheit heftig umkämpften Städten wie Aleppo können einzelne Dienstleistungen weiterhin angeboten werden (Geldtransfers, Sparprodukte und Rückzahlung bestehender Kredite), was die Partnerbank in vielen Gebieten zum einzig verbliebenen Anbieter von Finanzdienstleistungen macht. Dabei sind natürlich auch die Möglichkeiten der Partnerbank begrenzt und aus Risikoerwägungen werden Kredite in stark umkämpften Gebieten nicht mehr ausgegeben.

Die vier Programmzielindikatoren in Bezug auf Resilienzstärkung waren: (1) Finanzprodukte ermöglichen wirtschaftliche Betätigung, (2) Kunden nutzen Produkte zur Abmilderung von Konfliktfolgen bzw. Produkte verhindern negative Bewältigungsstrategien, (3) Produkte erleichtern die Mobilität der Zielgruppe und ermöglichen den Binnenflüchtlingen, die Wiederaufnahme wirtschaftlicher Aktivität am Ansiedlungsort und (4) die FMFI ermöglicht es Geschäftskunden, deren Banken aus dem Markt ausgeschieden sind, ihre Aktivitäten in schwer zugänglichen Gebieten aufrechtzuerhalten.

Die Produktpassungen der Partnerbank spielen für die Kunden im Konflikt eine zentrale Rolle. So wurden Geldtransfers zwischen Filialen ermöglicht, die insbesondere für Binnenflüchtlinge wichtig sind und die Mobilität erhöhen. Es wurden spezielle Kredite für den Einsatz erneuerbarer Energien entwickelt (z.B. Solareinheiten), um den Energieengpässen und daraus entstehenden Erwerbsbeschränkungen entgegen-

genzuwirken. Zudem wurden Gründungskredite für Binnenvertriebene eingeführt, damit diese sich an ihrem neuen Aufenthaltsort eine Existenz aufbauen können. Eine Quantifizierung der Resilienzstärkung ist schwierig, jedoch gibt es vielfältige anekdotische Evidenz aus Mitarbeiter- und Kundenbefragungen, die die hohe Bedeutung plausibel erscheinen lässt.

Zusammenfassend ist die Effektivität der Komponenten zur Stärkung der Partnerbank als noch gut einzustufen. Der Ausbau, die Professionalisierung und die Anpassung der Partnerbank an den Konflikt und die veränderten Kundenbedürfnisse sind sehr positiv zu bewerten. Zwar konnten die vorgegebenen Wachstumsziele nur teilweise erreicht werden. Unter den geänderten Bedingungen ist allerdings bereits schon das Fortbestehen der Partnerbank als Erfolg zu bewerten. Zudem legt die Entwicklung bis 2011 nahe, dass die Partnerbank ohne den Konflikt die Zielvorgaben ohne Probleme erreicht hätte. Für die Kunden, die erreicht wurden, sind die Leistungen der Partnerbank zudem von zentraler Bedeutung, was insbesondere auch für die Anpassung an den Konflikt gilt. Negativ wirkt sich der fehlende Realkapitalerhalt sowie die ausgebliebene Stärkung des Regulierungsumfelds aus, die jedoch auf die Einstellung der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit mit Syrien zurückzuführen ist und somit außerhalb des Einflussbereichs des Vorhabens liegt.

Effektivität Teilnote: 2 (beide Vorhaben)

Effizienz

Allgemein ist bei der Bewertung zu berücksichtigen, dass die von der FZ eingesetzten Mittel nur einen Teil der Gesamtunterstützung darstellen und dass die Maßnahmen des Haupteigners und der anderen Eigner ebenfalls zur Erreichung der Ergebnisse und Wirkungen beigetragen haben.

Die Effizienz der Begleitmaßnahme wird als positiv bewertet, insbesondere da sich die Eigner gut abgestimmt haben und ihre Unterstützung komplementär war. Die Produktivität der Mitarbeiter der Partnerbank ist mit 316 Kunden pro Kundenbetreuer im regionalen Vergleich hoch und nur leicht unter dem nationalen Durchschnitt. Die hohe Kundenzufriedenheit spricht gleichzeitig für eine qualitativ gute Betreuung. Diese Zahlen sind ein weiterer Hinweis darauf, dass die zur Verfügung stehenden Mittel sinnvoll genutzt wurden und dass die Prozesse, Instrumente und Weiterbildungsmaßnahmen qualitativ hochwertig sind. Bei der Treuhandbeteiligung kann der Kaufpreis der Anteile als angemessen betrachtet werden. Positiv ist auch zu bewerten, dass die Unterstützung dazu beigetragen hat, dass die wirtschaftliche Nachhaltigkeit der Partnerbank gestärkt wurde. Die Projektdurchführung war gemessen am schwierigen Kontext ebenfalls effizient. Die Treuhandbeteiligung und die Zuschüsse sind planmäßig erfolgt. Konfliktbedingt konnte die Umsetzung der Investitionen zum Filialausbau jedoch nicht im ursprünglichen Zeitplan und Umfang erfolgen. Auch die Begleitmaßnahme musste aufgrund der angespannten Sicherheitslage zwischenzeitlich ausgesetzt und angepasst werden. Die ursprüngliche Dauer war bis November 2011 angesetzt. Sie wurde zweimal verlängert und endete offiziell im Juli 2013.

Die Allokationseffizienz ist hoch, da die Kunden angepasste und diversifizierte Finanzdienstleistungen zu angemessenen Preisen erhalten. Zugleich sind die Produkte transparent, sodass den Kunden die Bedingungen der Dienstleistungen bewusst sind. Das spiegelt sich auch in der großen Zufriedenheit der Kunden mit der Partnerbank wider, wie die Kundenbefragung zeigte. Zwar werden die Zinsen teilweise als zu hoch erachtet und die Kunden kritisieren die (inflationbedingt) zu geringe Kredithöhe, allerdings gaben fast alle befragten Kunden an, auch weiterhin Produkte der Partnerbank nutzen zu wollen. In Aleppo ist die Zufriedenheit insgesamt niedriger, was vor allem mit der ausgesetzten Kreditvergabe und der schlechteren Arbeitsfähigkeit der Partnerbank (lange Wartezeiten) begründet wurde. Zu kritisieren ist lediglich die Praxis der *flat interest rates* (Berechnung auf den ursprünglich ausgelegten Betrag), bei der die Gesamtkosten des Produktes nur bedingt transparent sind. International hat sich jedoch gezeigt, dass es für einzelne Finanzinstitutionen kaum möglich ist, im Alleingang die Zinsen nach der Methode der *declining interest rates* (Berechnung auf den jeweils noch ausstehenden Betrag) auszuweisen, da der geforderte Zinssatz dann deutlich höher „aussieht“ als der ihrer Konkurrenten. Dies stellt einen klaren Wettbewerbsnachteil dar.

Insgesamt bewerten wir die Effizienz als gut, da die angebotenen Finanzdienstleistungen an die Bedürfnisse der Zielgruppe angepasst sind, die Kundenzufriedenheit hoch ist und die Partnerbank effizient arbeitet.

Effizienz Teilnote: 2 (beide Vorhaben)

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Das entwicklungspolitische Ziel der Maßnahme ist die Verbesserung der sozioökonomischen Situation der Zielgruppe und die Entwicklung des Mikrofinanzsektors in Syrien. Zudem soll die Entwicklung des Finanzsektors die Zielgruppe bei der Bewältigung der Konfliktfolgen unterstützen.

Sektoral: Der Mikrofinanzsektor ist während der Laufzeit der Maßnahme gewachsen und damit sind alle sektoralen Ziele formal erreicht worden. Diese Tatsache ist jedoch wenig aussagekräftig, da die Zielwerte lediglich ein Wachstum des Sektors vorgaben, ohne dieses zu quantifizieren. So hat sich die Anzahl aktiver Kunden (Sparer und Kreditkunden) von 2008 (41.500) bis 2015 (80.000) zwar fast verdoppelt und die Partnerbank ist mit 45.000 Kunden weiterhin Marktführer. Allerdings ist das Wachstum im Vergleich zu den 2008 geschätzten 250.000 bis 300.000 unterversorgten Nachfragern eher gering. Auch der erwartete Demonstrationseffekt ist verhalten ausgefallen. Seit 2008 sind zwei neue Anbieter auf den Markt gekommen, während einer den Markt verlassen hat. Insgesamt sind aktuell vier Anbieter auf dem Markt. Positiv ist die Entwicklung des Produktangebots zu bewerten, das sich insbesondere bei der Partnerbank ausdifferenziert hat.

Absolut ist die Marktentwicklung damit sehr zurückhaltend ausgefallen. Bei der Interpretation der Zahlen haben wir den Konfliktausbruch berücksichtigt. Es ist anzunehmen, dass die Marktentwicklung ohne den Konflikt sehr viel positiver verlaufen wäre. Der Mikrofinanzsektor hatte 2011 die Reife für substanzielles Wachstum, da die Partnerbank ausreichend professionalisiert und die regulatorischen Rahmenbedingungen vorhanden waren. Insbesondere der Einstieg neuer Wettbewerber ist mit Beginn des Bürgerkriegs extrem erschwert worden und auch die Partnerbank konnte ihre Aktivitäten nicht weiter ausbauen. Es ist allerdings auch fraglich, inwiefern weiterer Wettbewerb im Mikrofinanzsektor in einem Konfliktkontext, in dem vorhandene Mikrofinanzbanken ein sinnvolles Wachstum zur Realisierung von Skaleneffekten und Senkung der Kosten kaum realisieren können, eine zu begrüßende Entwicklung ist. Deshalb sollten die erreichten Werte insbesondere in Relation zum Ausmaß des wirtschaftlichen Niedergangs als Erfolg gewertet werden.

Resilienzstärkung im Konflikt: Der Beitrag der Mikrofinanzsektorentwicklung zur besseren Bewältigung der Konfliktauswirkungen ist plausibel und kann durch anekdotische Evidenz gestützt werden. Es ist nachvollziehbar, dass Kredite für erneuerbare und autarke Energiegewinnung (Solarpaneele), Kredite für Binnenvertriebene oder auch die Möglichkeit, Geld zwischen den Instituten zu transferieren (erhöhte Mobilität, sicherer als eigener Transport) die Bewältigung der Konfliktfolgen erleichtern.

Insgesamt bewerten wir die übergeordnete entwicklungspolitische Wirkung als noch gut, da sich die Partnerbank und der Gesamtsektor trotz der schwierigen Umstände positiv entwickelt haben. Ebenso ist eine Resilienzstärkung plausibel.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 2 (beide Vorhaben)

Nachhaltigkeit

Sowohl die ökonomische als auch die soziale Nachhaltigkeit der Institution sind insgesamt positiv zu bewerten. Das *Portfolio at Risk* (PAR>30) ist wie oben unter Effektivität erwähnt aktuell sehr gering und auch die Abschreibungen sind sehr niedrig. Da die Summe der Spareinlagen die Summe vergebener Kredite übersteigt, kann sich die Partnerbank selbstständig refinanzieren. Insbesondere die Aufrechterhaltung des Geschäfts mehr als fünf Jahre nach Konfliktbeginn ist beachtlich und macht die Partnerbank in vielen Gebieten zum einzigen verbliebenen Finanzdienstleister. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor ist dabei, dass die Partnerbank bewusst als syrische Institution gegründet wurde und durch ihre Mission und ihr Personal lokal verwurzelt ist. Die qualifizierten und motivierten Mitarbeiter sind für den Fortbestand und die Entwicklung der Partnerbank zentral. Auch die soziale Nachhaltigkeit der Partnerbank ist hoch: Die

Kunden werden gut beraten, werden nicht in unpassende Verträge gedrängt und die soziale Mission wird in der Praxis gelebt (*responsible finance*).

Allerdings stellt der Konflikt weiterhin ein Risiko für den Fortbestand der Partnerbank dar. Zum einen kann die Institution ihre Tätigkeit in besonders vom Konflikt betroffenen Gebieten nur sehr bedingt aufrecht erhalten. Sollten sich die Kampfhandlungen in die Teile Syriens verlagern, in denen die Partnerbank besonders viele Kunden hat, wäre die Existenzgrundlage des Partners bedroht. Zum anderen ist die ständig zunehmende Inflation ein Risiko. Bereits in der Vergangenheit musste der Haupteigner ein in US Dollar gewährtes Darlehen in Eigenkapital umwandeln, da die Partnerbank dieses inflationsbedingt niemals hätte zurückzahlen können. Zudem bevorteilen die von der Zentralbank festgelegten Zinsobergrenzen aktuell die Kreditkunden und benachteiligen die Sparer (Inflation ist höher als Sparzins und höher als Kreditzins). Da Spareinlagen nicht in Fremdwährungen gehalten werden können, sind diese unattraktiv für die Kunden. Mangels alternativer Anlageformen ist ein massenhafter Abzug der Sparguthaben zwar kurzfristig unwahrscheinlich, trotzdem ist das Einlagengeschäft als wichtigste Refinanzierungsquelle damit mittelfristig gefährdet. Die Partnerbank hat bereits Ansätze für eine Bindung der Sparkunden (z. B. verbesserte Serviceleistungen) und die Erschließung zusätzlicher Refinanzierungsquellen entwickelt, dennoch bleibt ein Risiko für die Nachhaltigkeit der Partnerbank bestehen.

Sollte die Partnerbank den Konflikt überdauern, hat sie jedoch sehr gute Chancen auch langfristig im Markt erfolgreich zu sein. Die politischen Rahmenbedingungen können dabei ggf. die Perspektiven der Partnerbank aufgrund der konfessionellen Zugehörigkeit des Haupteigners beeinflussen.

Wir bewerten die Nachhaltigkeit insgesamt als zufriedenstellend. Zwar hat die Partnerbank den Konflikt bisher unerwartet gut überstanden (was auch an der Kulanz des Haupteigners lag) und ist intern gut aufgestellt, allerdings sind die Entwicklungen im Umfeld der Partnerbank ein hohes und nicht zu beeinflussendes Risiko.

Nachhaltigkeit Teilnote: 3 (beide 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 | 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.