

Mosambik: Förderung von Kleinbetrieben (GAPI III)

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	24030 - Finanzinstitutionen des formellen Finanzsektors	
BMZ-Projektnummer	1999 65 922 (Finanzierungsbeitrag) 2000 70 011 (Begleitmaßnahme)	
Projektträger	GAPI	
Consultant	entfällt	
Jahr der Ex Post-Evaluierung	2006	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Durchführungsbeginn	04/2000	12/2001
Durchführungszeitraum	30 Monate	34 Monate
Investitionskosten	keine Angabe	keine Angabe
Eigenbeitrag	keine Angabe	keine Angabe
Finanzierung, davon FZ-Mittel	2,8 Mio. EUR	2,8 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	keine	keine
Erfolgseinstufung (Gesamtnote)	3	
• Signifikanz/Relevanz (Teilnote)	2	
• Effektivität (Teilnote)	3	
• Effizienz (Teilnote)	4	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Ziel des Vorhabens ist die nachhaltig effiziente Versorgung kleiner und mittlerer gewerblicher Unternehmen (KMU) mit angepassten Finanzdienstleistungen. Durch (1) die Refinanzierung mittel- und langfristiger Investitionskredite an Betriebe mit bis zu 50 Beschäftigten zur Beschaffung von Ausrüstungsgütern und - sofern erforderlich - des betriebsnotwendigen Umlaufkapitals in Devisen- und Inlandskosten (Sachinvestition) sowie (2) die Durchführung von Studien, Ausbildungsmaßnahmen, technischer Unterstützung und anderer Maßnahmen (personelle Unterstützung) soll insgesamt ein Beitrag zur Schaffung und Erhaltung lebensfähiger KMU (einschließlich Genossenschaften) sowie zur Stärkung privatwirtschaftlicher Strukturen in Mosambik geleistet werden. Der Finanzierungsbeitrag in Höhe von EUR 2.812.105,35 wurde vom Empfänger, der Republik Mosambik, vertreten durch die Banco de Moçambique, als Darlehen in Form einer Refinanzierungslinie an den Projektträger, Gabinete de Consultoria e Apoio a Pequena Industria (GAPI), weitergeleitet. Der Finanzierungsbeitrag für die Maßnahme zur personellen Unterstützung belief sich auf EUR 460.162,69.

Konzeption des Vorhabens / Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen

Gabinete de Consultoria e Apoio a Pequena Industria (GAPI) wurde 1984 von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) als Projekt zur Kleinindustrieförderung gegründet. 1990 wurde GAPI in eine Finanzierungsinstitution umgewandelt mit der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) (30%) und der staatlichen Entwicklungsbank BPD (70%) als Eigentümern. Die BPD wurde 1997 privatisiert und deren Anteile an das Finanzministerium übertragen. Seit 1999 firmiert GAPI als Aktiengesellschaft und untersteht der Bankenaufsicht. 40% vom Staat gehaltene Aktien sind nicht stimmrechtsfähig, so dass sich die Stimmrechte zu jeweils 50% auf FES und den Staat aufteilen.

GAPI verfügt inzwischen über 9 Filialen und deckt damit alle 10 mosambikanischen Provinzen ab (eine Provinz wird von einer Filiale in einer Nachbarprovinz mitbetreut). Durch die regionale Ausdehnung ist die Zahl der Mitarbeiter in den letzten Jahren stetig gewachsen. Waren es 2002 noch 31 Mitarbeiter, sind es derzeit 68. Das Qualifikationsniveau und die Motivation der GAPI-Mitarbeiter dürfte insgesamt über dem nationalen Durchschnitt liegen. Das Gehaltsniveau richtet sich nach dem mosambikanischen Bankgewerbe und ist insgesamt als wettbewerbsfähig zu bezeichnen.

Ein langwieriges und bis heute noch nicht endgültig gelöstes Problem ist das unzureichende Managementinformationssystem (MIS) bei GAPI. Das derzeit genutzte System basiert auf einem Programm in der Programmiersprache Access, das 1996 vom Generaldirektor Antonio Souto entworfen wurde. Das System umfasst die Kreditauszahlungen, Rückzahlungen, Rückstellungen und Sektorinformation. Das MIS ist nicht vernetzt mit dem elektronischen Buchführungssystem, das im letzten Jahr mit dem Kauf eines neuen Programms (PHC Corporate Software) umgestellt wurde. Das MIS hat viele Defizite, die in vergangenen Berichten und auch in der letzten SP zu GAPI II bereits thematisiert wurden. Es ist nicht vernetzt mit den Filialen, gibt die Informationen nur mit großer zeitlicher Verzögerung wider und ist unzuverlässig. Dies erschwerte auch die vorliegende SP, da die verfügbaren Daten zum Teil nicht konsistent waren. Untersuchungen von Consultants zeigten, dass die mit 30-tägiger Verzögerung vorliegenden MIS-Berichte eine Fehlerquote von bis zu 15% aufweisen. Bereits 1998 wurde daher die Notwendigkeit für die Einführung eines neuen Systems erkannt und ein Anforderungsprofil erstellt. Auch im Rahmen der FZ-Begleitmaßnahme wurden mehrere Maßnahmen zur Einrichtung des neuen MIS finanziert. 2003 wurde auf Basis einer Feasibility-Studie ein Produkt ausgewählt (Tenemos eMerge), das bereits von Finanzinstitutionen in Mosambik genutzt wird und deren Hersteller über Wartungsfirmen in Südafrika verfügt. Die Anpassung und Implementierung des Systems verzögerte sich jedoch mehrmals u.a. wegen technischen Problemen und wegen dem zwischenzeitlichen Konkurs der Installationsfirma mit dem Ergebnis, dass das System bis heute nicht endgültig installiert werden konnte. Laut Aussagen von GAPI sind die Probleme inzwischen jedoch gelöst und das neue MIS wäre seit einem Jahr installationsbereit. Man hat dessen Einführung jedoch wegen der laufenden Restrukturierung von GAPI zurückstellen müssen. Nach erfolgter Neuorganisation soll das Management der GAPI-Bank dann über die Einführung des Systems entscheiden.

Derzeit stehen große institutionelle Veränderungen bei GAPI an. Die Kreditaktivitäten sollen an eine neu zu gründende Bank übertragen (GAPI Bank) und die Beratungs- und Trainingsaufgaben in der GAPI Entwicklungsagentur (GAPI DA) gebündelt werden. Damit wird auf die Defizite bei der bankmäßigen Durchführung des Kreditgeschäfts reagiert und mit der Trennung zwischen Kreditgeschäft und Beratungstätigkeit sowie Gründung einer Vollbank eine Empfehlung der Ex Post-Evaluierung GAPI II umgesetzt. Durch die Restrukturierung von GAPI und die zukünftige Professionalisierung der Gesellschafterorgane durch erfahrene Anteilseigner soll die Bank die bestehenden Probleme überwinden, eine positive Kapitalrendite erzielen und nachhaltig operieren. Daraus zieht auch die zukünftige GAPI-DA Nutzen, in dem sie sich auf das Kerngeschäft Business Development Services (BDS) konzentrieren kann (siehe hierzu den Prüfungsbericht der KfW vom 25.8.2006). An der GAPI-Bank werden sich Rabobank (30,7%), GAPI-DA (29,3%), KfW (20%) und Norfund (20%) beteiligen. Die bisherigen Anteile der FES sollen dabei an die KfW übertragen werden. Die FES hat angabegemäß die Ergebnisse des letzten SP-Berichtes aus 2002 zum Anlass genommen, sich von der für sie sachfremden Aufgabe als Investor in einer Finanzinstitution zu trennen. Die GAPI-Bank soll sukzessive den Großteil des Kreditportfolios, die Filialen und bis zu 45 Mitarbeiter der derzeitigen GAPI übernehmen (siehe hierzu den Prüfungsbericht der KfW vom 25.8.2006). Die Bank soll mit einem Eigenkapital von 7,0 Mio. USD beginnen und dieses nach ein bis zwei Jahren auf 10,0 Mio.

USD erhöhen. In der Anfangsphase wird im Rahmen eines Managementvertrages Rabobank International Advisory Services die Geschäftsführung der neuen Bank unterstützen. Die Anteile der KfW und des Norfund sollen nach einigen Jahren an mosambikanische Investoren verkauft werden. Die Vereinbarung zwischen den Aktionären wurde im August 2006 unterzeichnet. Derzeit laufen die Genehmigungsprozesse für die Erteilung der Banklizenz. Die Zentralbank steht dem Vorhaben positiv gegenüber, so dass mit einer zügigen Umsetzung und einem Beginn der Geschäftstätigkeit in 2007 auszugehen ist.

Zwischen 2002 und 2004 wurden im Rahmen der FZ-Kreditlinie 97 Kredite vergeben und über die Begleitmaßnahme 32 Beratungs- und Trainingsmaßnahmen finanziert. Mit den 97 Krediten wurden 91 KMU und 2 MFI finanziert (einige KMU erhielten mehr als einen Kredit).

Die sektorale Aufteilung entsprach im Wesentlichen der des Gesamtportfolios bei GAPI. Die Vergabe der Kredite im strukturschwachen Norden (37%) war überproportional hoch. GAPI nutzte die FZ-Kreditlinie verstärkt, um die Aktivitäten der Filialen außerhalb Maputos und damit die regionale Ausweitung zu finanzieren. Die durchschnittliche Kredithöhe war mit 33.000 USD im Vergleich zum Gesamtportfolio GAPIs etwas größer. Die Portfolioqualität entwickelte sich entsprechend der des Gesamtportfolios (Portfolio at Risk > 90 Tage 2003: 9,9%; 2004: 6%; 2005: 32,5%). Die Endkreditzinsen entsprachen der allgemeinen Zinspolitik bei GAPI.

Im Rahmen der Begleitmaßnahme wurden insgesamt 32 Aktivitäten finanziert, die institutionelle Unterstützung für KMUs als auch für GAPI selbst umfassten. Der größte Teil (21 Maßnahmen) entfiel auf institutionelle Entwicklung bei GAPI, wobei 10 Maßnahmen in Verbindung mit der Entwicklung und Installation des MIS geleistet wurden. Die restlichen 11 Maßnahmen entfielen auf Beratung und Ausbildung von KMU und Kreditgenossenschaften. Der hohe Anteil der auf GAPI entfallenen Maßnahmen ist vor dem Hintergrund der kritischen Ergebnisse des Ex Post Evaluierungsberichtes zu GAPI II in 2002 zu sehen, wodurch in der Folge der Fokus der Begleitmaßnahme von den KMU auf GAPI als Institution verschoben wurde.

Die FZ-Mittel wurden als Finanzierungsbeitrag der Republik Mosambik, vertreten durch die Zentralbank, zur Weiterleitung an GAPI zur Verfügung gestellt. Der Finanzierungsvertrag und die Besonderen Vereinbarungen wurden am 13.12.2000 unterzeichnet. Die Weiterleitung erfolgte als Darlehen (15 Jahre Laufzeit bei 5 Freijahren), das ursprünglich verzinst werden sollte, dann aber als zinsloses Darlehen gewährt wurde. Die Zinsspaltungsgegenwertmittel wurden vereinbarungsgemäß zur Stärkung der Eigenkapitalbasis verwendet. Die Rückflüsse aus dem Darlehen sollen in einen von GAPI verwalteten Fonds einfließen. Die erste Tilgungsrate ist Ende 2006 fällig. GAPI ist derzeit jedoch in Verhandlungen mit der Regierung, um eine Kapitalisierung der Mittel, wie bei den ersten Kreditlinien zu erreichen. GAPI geht bisher davon aus, dass die Mittel bei GAPI verbleiben oder zu einem späteren Zeitpunkt wieder an GAPI zurückfließen werden.

Hinsichtlich der Weiterleitungsbedingungen ist positiv zu bewerten, dass die Mittel bei GAPI III nicht mehr wie in den beiden vorhergehenden Kreditlinien als Zuschuss weitergeleitet wurden, sondern als Kredit. Durch die Zinslosigkeit war jedoch weiterhin ein großes Zuschusselement enthalten. Eine stärkere Marktnähe der Konditionen hätte bei GAPI stärkere Anreize zu einer Verbesserung der Portfolioqualität und damit effizienteren Verwendung schaffen können. Da die meisten Kreditmittel die GAPI zur Verfügung hat meist unverzinslich bzw. als Zuschuss zur Verfügung gestellt werden, hat GAPI wenig Anreize effizienter zu wirtschaften und seine Portfolioqualität zu verbessern. In den meisten Fällen werden die Mittel bei GAPI als Kapitalisierung belassen, so dass sich für GAPI bei Endkreditausfällen nur die spätere Kapitalisierung reduziert, größere wirtschaftliche Risiken damit aber nicht verbunden sind.

Die im Rahmen der Ex-Post-Evaluierung durchgeführte stichprobenartige Verwendungskontrolle ergab keinen Hinweis auf eine nicht ordnungsgemäße Verwendung der Mittel.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Projektziel des Vorhabens war die nachhaltig effiziente Versorgung kleiner und mittlerer gewerblicher Unternehmen mit angepassten Finanzdienstleistungen zu Marktkonditionen. Dabei wurde folgender Projektzielindikator definiert: Auf Endkreditnehmerebene wird über die gesamte Projektlaufzeit für mindestens 80% der ausstehenden Darlehenssumme der Kapitaldienst zeitgerecht erbracht und im letzten Jahr der Projektlaufzeit wird für mindestens 85% der ausste-

henden Darlehenssumme der Kapitaldienst zeitgerecht erbracht. Mit dem definierten Projektzielindikator konnte das Projektziel jedoch nur teilweise abgebildet werden.

Oberziel war die Schaffung und Erhaltung lebensfähiger Klein- und Mittelbetriebe (einschließlich Genossenschaften) sowie ein Beitrag zur Nachhaltigkeit privatwirtschaftlicher Strukturen. Darüber hinaus sollte durch die Verbesserung des Angebots an Finanzdienstleistungen für private KMU ein Beitrag zur Entwicklung des mosambikanischen Finanzsystems geleistet werden. Indikatoren für das Oberziel wurden nicht definiert.

Die Zielgruppe war definiert als private Klein- und Mittelbetriebe (KMU) mit bis zu 50 Arbeitskräften pro Betrieb und deren Beschäftigte. Zur Zielgruppe gehörten auch Genossenschaften. Tatsächlich wurden in einigen Fällen (13 Kredite von insgesamt 97) auch Unternehmen mit über 50 Beschäftigten finanziert. Nach Durchsicht der Kreditakten bzw. dem Besuch bei einigen dieser Unternehmen können diese jedoch aufgrund ihrer sonstigen Größe und Struktur alle als KMU bezeichnet werden. In einigen Fällen wurden auch saisonale Arbeitskräfte eingerechnet bzw. das Unternehmen lag bei Antragstellung noch unter 50 Beschäftigten. Für die Fälle mit bedeutsamen Abweichungen (2 arbeitsintensive Cashew-Verarbeitungsbetriebe mit teilweise bis zu 800 Beschäftigten) wurden Genehmigungen der KfW eingeholt. Unter den Kreditnehmern waren auch 2 Kreditgenossenschaften, deren Mikrofinanzierungsgeschäft refinanziert wurde. Insgesamt wurde die Zielgruppe mit dem Vorhaben gut erreicht. Bei GAPI selbst gibt es keine konkrete Definition von KMU. Auch in Mosambik insgesamt existiert keine allgemeingültige Definition. Es wäre sinnvoll gewesen, bei der Projektprüfung gemeinsam mit GAPI differenzierte Kriterien für die Zielgruppe zu formulieren.

Eine Bewertung des Projektzieles anhand des formulierten Zielindikators ist nur bedingt möglich. Die alleinige Betrachtung der Portfolioqualität wird dem auf strukturelle und auch realwirtschaftliche Wirkungen abzielenden Vorhaben nicht gerecht. Eine differenziertere Gestaltung der Projektzielindikatoren mit Aufnahme auch institutioneller und realwirtschaftlicher Zielgrößen wäre angebracht gewesen. Darüber hinaus ist beim Indikator nicht eindeutig festgelegt worden, ob nur die im Rahmen des FZ-Vorhabens ausgelegten Kredite oder das gesamte Kreditportfolio GAPIs miteinbezogen werden sollen. Ebenso ist nicht definiert worden, auf welchen Zeitpunkt sich das letzte Jahr der Projektlaufzeit bezieht. Nimmt man hierfür das Jahr der letzten Auszahlung von FZ-Mitteln wäre 2004 das Bezugsjahr. Wir schlagen vor, bei der Bewertung des Projektzieles auch das Portfoliowachstum und das Zweigstellenwachstum als Hilfsindikatoren zu verwenden.

Die Rückzahlungsquote lag nach den Berechnungen von GAPI für die Kredite des FZ-Vorhabens wie auch für das Gesamtportfolio in jedem Jahr der Projektdurchführung über 80%. Ende 2004 lag sie bei 85% für das Gesamtportfolio bzw. 88% für das FZ-Vorhaben und derzeit (Ende Juni 2006) bei etwas über 85% in beiden Fällen. Nach der Berechnung von GAPI wäre der Projektzielindikator damit erfüllt. Allerdings vergleicht der von GAPI ermittelte Indikator die tatsächlichen Rückzahlungen nur mit den erwarteten Rückzahlungen pro Periode. Wird die üblichere Berechnung über die Bestandsgröße "Portfolio at Risk" (PaR) zugrunde gelegt, ist die Portfolioqualität nicht mehr ausreichend. Obwohl sich die Portfolioqualität gemessen am PaR (90 Tage) in den letzten Jahren stetig verbessert hatte und von 50% in 2001 (gemäß Ex Post-Evaluierung zu GAPI II) auf 14% in 2004 absank, verschlechterte sie sich 2005 wieder auf 47,7%. GAPI erklärt die Verschlechterung vor allem mit der Umstellung des Rechnungswesens in 2005 (die Anpassung von Zahlungsterminen an das neue System erforderte bei einigen Kreditnehmern eine Änderung des Zahlungsplans, die dann automatisch im System als Umschuldung erfasst wurde und in das PaR einging), einem schwierigeren wirtschaftlichen Umfeld für den Agrarsektor in 2005 und der Belastung des Managements und der Mitarbeiter durch die laufende Restrukturierung. Welchen genauen Anteil die einzelnen Faktoren hatten, lässt sich nicht genau ermitteln. Die tatsächlichen Ausfälle bei GAPI sind jedoch eher gering (abgeschriebene Kredite 2,2% in 2005). Eine weniger konsequente Kreditverfolgung aufgrund der Belastungen durch die Restrukturierungsmaßnahmen bei GAPI hat daher sicherlich einen entscheidenden Einfluss auf die Verschlechterung der Portfolioqualität gehabt. Die meisten der im Rahmen der Ex Post-Evaluierung besuchten Endkreditnehmer hatten in ihrer Kredithistorie Säumigkeiten und Umschuldungen zu verzeichnen, waren aber außer in einem Fall (ein an AIDS erkrankter Unternehmer, der das Unternehmen nicht mehr weiterführen kann) insgesamt zahlungsfähige Kunden, die höchstens temporär in Zahlungsschwierigkeiten waren. Obwohl GAPIs Flexibilität bei Umschuldungen und die Anpassung der Rückzahlungen an die wirtschaftlichen Gegebenheiten in vielen Fällen sicherlich hilfreich war, dürfte sie insgesamt zu leichtfertig erfol-

gen und das Zahlungsverhalten der Kunden negativ beeinflussen. Viele Kunden könnten vermutlich trotz akuter Probleme in ihrem Betrieb pünktlich ihren Schuldendienst leisten, da sie über zusätzliche Einnahmequellen verfügen, lassen sich jedoch gerne eine bequemere Umschuldung einräumen, wenn die Möglichkeit dazu besteht. Mit der Gründung der GAPI-Bank und der damit verbundenen weiteren Professionalisierung des Kreditgeschäfts sind jedoch wesentliche Verbesserungen in der Portfolioqualität zu erwarten. Damit ist auch trotz der bisherigen Schwächen in der Portfolioqualität von der institutionellen Nachhaltigkeit des Kreditgeschäftes auszugehen.

Mit dem Portfolioindikator nicht abgebildet werden strukturelle Effekte die durch die institutionelle Stärkung GAPIs als Finanzintermediär für KMU mit dem Vorhaben verbunden waren. GAPI konnte die Kreditvergabe in den letzten Jahren deutlich steigern. Hatte GAPI im Jahr 2002 noch 301 Kreditkunden bei einem Kreditvolumen von insgesamt 9,5 Mio. USD waren es im Juni 2006 bereits 1001 Kunden bei einem Volumen von 16 Mio. USD. Dies entspricht einer Steigerung von 233 % (Zahl) bzw. 68 % (Volumen) innerhalb von 4 Jahren. Im Rahmen des FZ-Vorhabens wurde GAPI auch über die Begleitmaßnahme bei der regionalen Ausweitung und Errichtung von Filialen in ländlichen Regionen gestärkt, die zur regionalen Diversifizierung und einer größeren Reichweite beigetragen haben. Verfügte GAPI in 2002 noch über 5 Zweigstellen, sind es inzwischen 9 Filialen, mit denen GAPI praktisch das gesamte Land abdeckt. Unter Zuhilfenahme der Hilfsindikatoren "Wachstum des Kreditportfolios" und "regionale Ausweitung" ist daher eine deutliche institutionelle Stärkung im Rahmen des Vorhabens erkennbar, deren Nachhaltigkeit jedoch aufgrund der schlechten Portfolioqualität eingeschränkt ist.

Die mit dem Oberziel verfolgten realwirtschaftlichen Wirkungen waren insgesamt positiv. Die wichtige Rolle, die GAPI bei der Förderung von KMU vor allem auch in ländlichen Regionen einnimmt, wurde von allen Gesprächspartnern bestätigt und konnte bei den Besuchen mehrerer Endkreditnehmer begutachtet werden. GAPI gilt als einzige nationale Finanzinstitution in Mosambik, die KMU und gezielt auch ländlichen Unternehmen Kreditmittel bereitstellt und kann mit ihrem Ansatz einer Kombination von Beratung und Training zur Förderung der Kreditfähigkeit von KMU und der Kreditvergabe beachtliche entwicklungspolitische Wirkungen vorweisen. In der besuchten Provinz Nampula konnte z.B. mit der Förderung und Finanzierung von Produktionsketten bei der Cashew-Produktion ein entscheidender Beitrag zur Privatektorentwicklung in der Region geleistet werden. GAPI nimmt hier bewusst eine aktive Rolle in der Wirtschaftsförderung mit sektoralem Fokus ein. Mit dem FZ-Vorhaben wurden nach Berechnungen von GAPI direkt 6.900 neue Arbeitsplätze geschaffen. Mit einer kreditfinanzierten Investition von 408 EUR pro Arbeitsplatz weist das FZ-Vorhaben damit einen verhältnismäßig guten Wert auf. Die tatsächlichen Beschäftigungswirkungen dürften noch deutlich stärker gewesen sein, da GAPI nur die direkt geschaffenen Arbeitsplätze einrechnet.

Die Zielerreichung des Vorhabens kann damit insgesamt als noch ausreichend bezeichnet werden. Das Vorhaben ist kompatibel mit den entwicklungspolitischen Zielen der mosambikanischen Regierung, die in ihrer Armutsbekämpfungsstrategie PARPA II einen besonderen Schwerpunkt auf die KMU-Förderung über den Finanzsektor legt. Es entsprach zum Zeitpunkt der Projektprüfung den Zielsetzungen der deutschen EZ und liegt auch weiterhin in einem EZ-Schwerpunkt mit Mosambik.

Das Vorhaben hat dazu beigetragen, GAPI als Institution zur KMU-Finanzierung zu etablieren. Mit dem Vorhaben konnte GAPI seine Aktivitäten vor allem in ländlichen Regionen weiter ausweiten, wo GAPI oft der einzige Zugang der KMU zu Kredit war. Mit der Weiterentwicklung zur GAPI-Bank wird die Rolle GAPIs als KMU-Financier mit Fokus auf den ländlichen Raum weiter gestärkt. Mit der Platzierung einer zielgruppenorientierten Vollbank ist damit auch eine positive Strukturwirksamkeit verbunden. Trotz der Schwächen in der Portfolioqualität konnte ein privater strategischer Investor gewonnen werden. Von einer nachhaltigen Bedienung des KMU-Segments ist damit auszugehen.

Mit der Konzentration auf den ländlichen Raum hat das Vorhaben vor allem in strukturschwächeren und ärmeren Regionen zur Entwicklung beigetragen. Teilweise waren mit den finanzierten Investitionen erhebliche Beschäftigungswirkungen verbunden, die damit auch zur Armutsminderung beigetragen haben. Für viele KMU war GAPI der einzige Zugang zu Kredit, in vielen Fällen haben auch Existenzgründer davon profitiert. Im Falle der Cashew-Verarbeitung in Nord-Mosambik konnte GAPI in Verbindung mit Beratungsmaßnahmen zur Reaktivierung eines ganzen Wirtschaftszweiges in einer Region und zur Privatektorentwicklung beitragen.

Da ein Großteil der KMU und ihrer Beschäftigten insbesondere im ländlichen Raum armen Bevölkerungsgruppen zuzuordnen ist (Armutquote > 50%) und erhebliche Einkommens- und Beschäftigungswirkungen mit dem Vorhaben verbunden waren, stufen wir das Vorhaben als direkt armutsmindernd ein.

Das Vorhaben besaß ein gewisses Potenzial auf die Gleichberechtigung der Geschlechter einzuwirken. Mit dem Vorhaben wurde Unternehmerinnen ein Zugang zu Kredit eröffnet. Somit hatte das Vorhaben ableitbare positive Auswirkungen auf die Gleichberechtigung der Geschlechter. Insgesamt haben Männer und Frauen von den Krediten profitiert. Der Anteil weiblicher Kreditnehmer lag bei 15 %. Dies ist für ein Vorhaben, bei dem überwiegend mit längerfristigen Krediten Anlageinvestitionen finanziert werden, ein noch ausreichender Anteil.

Die Beurteilung von Umwelteffekten ist ein Standardbestandteil der Kreditwürdigkeitsprüfung bei GAPI. Negative Umweltwirkungen bei der Finanzierung der KMU sind bisher nicht bekannt geworden. Das Vorhaben zielte nicht auf eine Verbesserung der Regierungsführung oder eine verstärkte Partizipation ab und hat dementsprechend auch keine Wirkungen diesbezüglich erzielt.

Risiken für die nachhaltige entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens bestehen vor allem auf institutioneller Ebene insbesondere hinsichtlich möglicher Schwierigkeiten bei der Umstrukturierung von GAPI und der Gründung der GAPI-Bank. Da die Verträge zwischen den Investoren bereits unterzeichnet sind und ein großes politisches Interesse zur institutionellen Neuausrichtung von GAPI besteht, stufen wir das Risiko eines Scheiterns der Gründung der GAPI-Bank jedoch als gering ein.

In einer zusammenfassenden Bewertung schätzen wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wie folgt ein:

Effektivität

Projektziel des Vorhabens war die nachhaltig effiziente Versorgung kleiner und mittlerer gewerblicher Unternehmen mit angepassten Finanzdienstleistungen zu Marktkonditionen. Das Vorhaben hat zur Ausweitung des Kreditangebots für KMU beigetragen. Die Zahl der erreichten KMU stieg innerhalb der letzten 4 Jahre um 233%. Darüber hinaus konnte GAPI unterstützt durch das FZ-Vorhaben seine Präsenz insbesondere in ländlichen Regionen ausweiten, in denen vorher KMU vom Kreditangebot fast vollständig ausgeschlossen waren. Größere Schwachstellen bestehen bei der Portfolioqualität. Trotz dieser Schwächen konnten strategische Investoren wie die Rabobank für die Gründung der GAPI-Bank gewonnen werden, so dass grundsätzlich von einer nachhaltigen Kreditbereitstellung für die Zielgruppe auszugehen ist. Der Prozess der im Rahmen des FZ-Vorhabens begleiteten Umstrukturierung von GAPI und der Gründung einer KMU-Bank, für die der Gesellschaftervertrag bereits unterzeichnet wurde, ist aus unserer Sicht inzwischen unumkehrbar. Ohne die institutionellen Reformmaßnahmen hätte die Nachhaltigkeit wesentlich kritischer beurteilt werden müssen. Wir bewerten die **Effektivität** des Vorhabens als gerade noch **ausreichend** (Teilbewertung: **Stufe 3**).

Relevanz/Signifikanz

Das Vorhaben sollte zur Schaffung und Erhaltung lebensfähiger Klein- und Mittelbetriebe (einschließlich Genossenschaften) sowie zur Nachhaltigkeit privatwirtschaftlicher Strukturen beitragen (Oberziel). Darüber hinaus sollte durch die Verbesserung des Angebots an Finanzdienstleistungen für private KMU ein Beitrag zur Entwicklung des mosambikanischen Finanzsystems geleistet werden. Als einzige Finanzierungsquelle vor allem in ländlichen Regionen konnte GAPI mit Krediten des Vorhabens nachweislich zur Gründung bzw. zum Erhalt von KMU beitragen. Dabei wurden auch regional bedeutende Wirkungen bei der Privatsektorentwicklung erzielt. Mit der Weiterentwicklung zur GAPI-Bank wird der strukturelle Beitrag zur Entwicklung eines Finanzsektorsegments zur KMU-Finanzierung gesichert. Wir bewerten die **Relevanz und Signifikanz** des Vorhabens als **zufrieden stellend** (Teilbewertung: **Stufe 2**).

Effizienz

Das Kreditmanagement bei GAPI hat sich seit der letzten Ex Post-Evaluierung in 2002 verbessert. Dennoch bestehen weiterhin große Mängel vor allem bei der Kreditverfolgung, die zu einer schlechten Portfolioqualität geführt haben. Die Verwaltungskosten sind weiterhin verhältnismäßig hoch. Die Eigenkapitalrentabilität ist zwar positiv, jedoch trotz der bestehenden Subventionselemente immer noch sehr gering. Die Produktionseffizienz ist damit insgesamt niedrig. Die

höheren Risiken, die GAPI in seinem Marktsegment eingeht, dürften insgesamt nicht alle in der Risikomarge abgebildet sein. GAPI kann jedoch aufgrund ihrer geringen Finanzierungskosten diese Risiken tragen. Insgesamt ist das Zinsniveau der Endkredite im Vergleich mit dem durchschnittlichen Aktivzinssatz im Finanzsektor (rd. 20%) marktkonform. Aufgrund der hohen Säumnigkeiten und schlechten Kreditverfolgung bewerten wir die Allokationseffizienz als eingeschränkt. Dies gilt gerade auch vor dem Hintergrund, dass GAPI aufgrund der Geberunterstützung sehr niedrige Refinanzierungskosten hat. Ohne die substanzielle Geberunterstützung hätte GAPI Schwierigkeiten, sein Geschäft im derzeitigen Umfang und mit dem derzeitigen Risikoprofil aufrecht zu erhalten. Die **Effizienz** ist damit insgesamt **nicht mehr ausreichend** (Teilbewertung: **Stufe 4**).

In einer zusammenfassenden Abwägung der vorstehenden Wirkungen und Risiken und unter Berücksichtigung der im Rahmen des Vorhabens erfolgten positiven Einflussnahme und Hinwirkung auf die Umstrukturierung des Projektträgers bewerten wir die **entwicklungspolitische Wirksamkeit** des Vorhabens **insgesamt** als **ausreichend** (Gesamtbewertung: Stufe 3).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Bei ähnlich gelagerten Vorhaben sollte zukünftig stärker darauf geachtet werden, Anreizstrukturen zur Effizienzsteigerung für die beteiligten Finanzinstitution zu schaffen. Dies ist insbesondere bei Institutionen wichtig, die sich auf der Basis von subventionierten Geberprogrammen entwickelt haben. Eine Möglichkeit hierzu ist eine marktkonforme Ausgestaltung der Weiterleitungskonditionen.

Beim Zielsystem ist darauf zu achten, dass die Indikatoren tatsächlich auch eine Aussage zu den intendierten Wirkungen zulassen und die gesamte Breite des Zieles abdecken. Ein einziger und zu eng gewählter Indikator lässt keine verlässlichen Aussagen gerade bei einem umfassenden und auf zwei Ebenen wirksamen Zielsystem (Finanzsektor und Realwirtschaft) zu.

Legende

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufriedenstellende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 3	Insgesamt ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Entwicklungspolitisch nicht erfolgreich: Stufen 4 bis 6	
Stufe 4	Insgesamt nicht mehr ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 5	Eindeutig unzureichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 6	Das Vorhaben ist völlig gescheitert

Kriterien der Erfolgsbeurteilung

Bei der Bewertung der "entwicklungspolitischen Wirksamkeit" und Einordnung eines Vorhabens in die verschiedenen, weiter oben näher beschriebenen Erfolgsstufen im Rahmen der Schlussprüfung stehen folgende Grundfragen im Mittelpunkt:

- Werden die mit dem Vorhaben angestrebten **Projektziele** in ausreichendem Umfang erreicht (Frage der **Effektivität** des Projekts)?
- Werden mit dem Vorhaben in ausreichendem Maße **entwicklungspolitisch wichtige Wirkungen** erreicht (Frage der **Relevanz** und **Signifikanz** des Projekts; gemessen an der Erreichung des vorab festgelegten entwicklungspolitischen Oberziels und den Wirkungen im politischen, institutionellen, sozio-ökonomischen und -kulturellen sowie ökologischen Bereich)?

- Wurden und werden die Ziele mit einem **angemessenen Mitteleinsatz/Aufwand** erreicht und wie ist der einzel- und gesamtwirtschaftliche Beitrag zu bemessen (Frage der **Effizienz** der Projektkonzeption)?
- Soweit unerwünschte (**Neben-)Wirkungen** auftreten, sind diese hinnehmbar?

Der für die Einschätzung eines Projekts ganz zentrale Aspekt der **Nachhaltigkeit** wird von uns nicht als separate Bewertungskategorie behandelt sondern als Querschnittsthema bei allen vier Grundfragen des Projekterfolgs. Ein Vorhaben ist dann nachhaltig, wenn der Projektträger und/oder die Zielgruppe in der Lage sind, nach Beendigung der finanziellen, organisatorischen und/oder technischen Unterstützung die geschaffenen Projektanlagen über eine insgesamt wirtschaftlich angemessene Nutzungsdauer weiter zu nutzen bzw. die Projektaktivitäten eigenständig mit positiven Ergebnissen weiter zu führen.