

Sri Lanka: Finanzielle Zusammenarbeit mit der NDB-Bank (Umweltkreditlinien)

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	24030 - Finanzintermediäre des formellen Sektors	
BMZ-Projektnummern	1994 65 451 (Umweltkreditlinie NDB I) 1996 66 397 (Umweltkreditlinie NDB II)	
Projektträger	National Development Bank (NDB)	
Jahr der Schlussprüfung	2002	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn		
NDB I	IV/1994	II/1995
NDB II	III/1997	I/1998
Finanzierung, davon FZ-Mittel	5,63 Mio EUR (FZ 5,63 Mio EUR)	5,92 Mio EUR (FZ 4,61 Mio EUR)
Andere beteiligte Institutionen/Geber	keine	keine
Erfolgseinstufung	3	
• Signifikanz/Relevanz	2	
• Effektivität	3	
• Effizienz	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Mit den FZ-Mitteln wurde bei der NDB ein revolvingender Kreditfonds zur Bereitstellung von zinsvergünstigten Umweltkreditlinien an srilankische Betriebe eingerichtet. Die Finanzierung erfolgte über die NDB direkt oder über die NDB als Apex-Bank an vier weitere Banken. Zusätzlich wurde eine Begleitmaßnahme zur Unterstützung der Betriebe und der beteiligten Banken im Umfang von 0,77 Mio EUR finanziert. Die Begleitmaßnahme ist auf 8-10 Jahre ausgelegt und war damit 2002 noch nicht abgeschlossen. Das Oberziel von NDB I und II bestand in der Reduzierung der von srilankischen Gewerbebetrieben ausgehenden Schadstoffemissionen und der damit verbundenen Gefährdung der Gesundheit und der Umwelt. Projektziel der beiden Vorhaben war die Einhaltung der in Sri Lanka gültigen Grenzwerte bei Luft- und Wasserverschmutzung und eine geordnete Abfallentsorgung durch die geförderten Betriebe.

Als Indikatoren für Projekt- und Oberziel wurden definiert:

- Die Rückzahlungsquote für die im Rahmen des Projekts herausgelegten Endkredite beträgt mehr als 80 %,
- die Gewährung/Erneuerung der Environmental Protection Licence (EPL) erfolgt bei mindestens 80 % der geförderten Betriebe zwei Jahre nach Inbetriebnahme der Investition.

Zielgruppe der Vorhaben waren wirtschaftlich lebensfähige und kreditwürdige Gewerbebetriebe jeder Größenordnung, die aufgrund der von ihnen ausgehenden Umweltbelastungen ohne entsprechende Schutzmaßnahmen keine EPL erhalten würden.

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

Der ursprüngliche Finanzierungsbeitrag für NDB II wurde im Januar 2002 um 1,02 Mio EUR gekürzt und auf das Vorhaben NDB IV (BMZ-Nr.: 2001 65 589) übertragen.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Die Anzahl der unter NDB I bis zum Zeitpunkt der SP vergebenen Kredite lag bei 62 mit einem Kreditvolumen von 4,03 Mio EUR. Davon wurden 3,07 Mio EUR aus FZ-Mitteln finanziert. Von den 62 Krediten wurden 35 direkt von der NDB und 27 von vier Durchleitungsbanken vergeben. Unter NDB II wurden insgesamt 39 Vorhaben mit einem Kreditvolumen von 1,89 Mio EUR finanziert, davon 1,54 Mio EUR aus FZ-Mitteln. 22 Kredite wurden direkt von der NDB und 17 von zwei Durchleitungsbanken vergeben. Die Mehrzahl der mit den Vorhaben NDB I und II finanzierten Betriebe sind kleine und mittlere Gewerbebetriebe und Hotels, denen der Entzug der EPL drohte. Mit den Kreditlinien wurden überwiegend Kläranlagen und Recyclinganlagen finanziert (76 % des Portfolios). Weitere Investitionsbereiche waren Lärmschutz, Messtechnik, Abfallvermeidung sowie Recycling. Insgesamt handelt es sich bei den Investitionen überwiegend um End-of-Pipe-Maßnahmen, produktionsintegrierte Maßnahmen wurden kaum durchgeführt. Die Ergebnisse einer Stichprobe bei sechs Unternehmen verschiedener Branchen und auch die Angaben des Trägers weisen darauf hin, dass die angestrebte Zielgruppe erreicht wurde. Die Laufzeit der ausgelegten Kredite lag zwischen 4 und 7 Jahren.

Der erste Zielindikator wurde mit einem Wert von 82,6 % für NDB I und NDB II erfüllt. Die Rate ausfallgefährdeter Kredite (Portfolio-at-Risk ab 90 Tage Zahlungsverzug) lag bei den NDB-Direktkrediten bei 14 %, bei den durch vier andere Banken durchgeleiteten Krediten bei 23,6 %. Der volumenmäßige Anteil der durch andere Banken ausgelegten Kredite lag bei 33 % in NDB I und 43 % in NDB II. Laut Aussage von NDB ist es zu keinen Umschuldungen gekommen. Unter zusätzlicher Berücksichtigung der noch ausreichenden Qualität des gesamten Kreditportfolios der NDB (16 % Portfolio at Risk per 07/2002) gilt damit das Projektziel als erreicht.

Laut Aussage der NDB hatten zum Zeitpunkt der SP alle Betriebe eine gültige EPL. Technische Schwierigkeiten traten angabegemäß nur bei zwei der 101 finanzierten Anlagen auf. Inwieweit der zweite Zielindikator tatsächlich erreicht wurde, konnte während der SP nicht mit letzter Sicherheit festgestellt werden, da der Träger hierzu keine systematische Datenerhebung durchgeführt hat (zu der er allerdings gemäß der besonderen Vereinbarungen von NDB I und II auch nicht verpflichtet war). Die Ergebnisse der stichprobenhaften Betriebsbesuche vor Ort bestätigen die Angaben des Trägers. Alle besuchten Betriebe hatten eine EPL innerhalb von zwei Jahren erhalten und wiesen keine technischen Schwierigkeiten auf. Ob die Schadstoffemissionen srilankischer Gewerbebetriebe insgesamt reduziert werden konnten, ist auf Basis der verfügbaren Daten nicht nachprüfbar. Es ist aber davon auszugehen, dass das Projekt einen Beitrag in dieser Hinsicht geleistet hat und damit das Oberziel erreicht wurde.

Die Kreditlinie NDB I hatte Pilotcharakter, da damit in Sri Lanka erstmals Umweltmaßnahmen über lokale Finanzinstitutionen zu Sonderkonditionen finanziert wurden. Im Projektprüfungsbericht wurden mögliche negative Auswirkungen der zinsvergünstigten Kreditvergabe erwähnt, aber angesichts der Rahmenbedingungen des industriellen Umweltschutzes (erhebliche Investitionshemmnisse seitens der Betriebe und eine erst einsetzende behördliche Überwachung) sowie auf Grund der strengen Zweckbindung und des geringen Kreditvolumens als vertretbar eingestuft. Für das Folgevorhaben NDB II galt die gleiche Argumentation. Auch aus heutiger Sicht ist die Vergabe von Umweltkreditlinien zu Sonderkonditionen in Sri Lanka als sinnvoll einzustufen. Da der Finanzmarkt in Sri Lanka relativ weit entwickelt ist und fast ausschließlich nach marktwirtschaftlichen Kriterien funktioniert, dürften die von dem strikt zweckgebundenen Kreditfonds ausgehenden marktverzerrenden Wirkungen vernachlässigbar gering sein.

Durch die Verankerung der Apex-Einheit in der für das FZ-Vorhaben zuständigen Kreditabteilung bestand fortlaufend die Gefahr eines Interessenkonflikts. Dabei zeigten sich Schwächen vor allem bei der Berichterstattung der Durchleitungsbanken an die NDB. Zudem hat die NDB kein eigenes standardisiertes Verfahren zur Auswahl von Durchleitungsinstitutionen und zum Monitoring der Finanzinstitutionen und deren Endkreditnehmerportfolio, sondern benutzt derzeit die von JBIC im Rahmen des „E-Friends-Vorhabens“ vorgegebenen Verfahren.

Die Mittel aus NDB I wurden schneller als erwartet (2 statt 3 Jahre) ausgezahlt, während der Mittelabfluss bei NDB II eher schleppend verlief. Bis Ende 2001 wurden nur 60% der Linie ausgezahlt, davon der Großteil vor 1999. Es gibt vor allem zwei Hauptursachen für den Nachfrage-rückgang: Einerseits ist das bereits bei Projektprüfung formulierte Projektrisiko der verschlechterten politisch-ökonomischen Rahmenbedingungen eingetreten, welches zu einem geringeren Investitionsbedarf – bei Projektprüfung war man von einer potenziellen Nachfrage von etwa 40 Mio EUR ausgegangen – geführt hat. Angesichts des relativ geringen Gesamtvolumens der Vorhaben NDB I/II hätte jedoch auch ein verminderter Bedarf zu einer ausreichenden Nachfrage nach den FZ-Mitteln führen müssen. Dass dies letztlich nicht eintrat, ist im Wesentlichen auf die seit 1999 mit dem Vorhaben konkurrierende Kreditlinie der Japan Bank for International Cooperation (JBIC) in Höhe von 22 Mio EUR zurückzuführen, die zu einem Endkreditnehmerzinssatz von 8,5%, und damit bisher zu einem real negativen Zinssatz, weitergeleitet wurde (in 2001 lag die Inflation bei 14%), der deutlich unter dem für die FZ-Mittel festgelegten Zinssatz liegt. In Konsequenz der mangelnden Nachfrage wurde der Betrag aus NDB II in 1/2002 um 1,02 Mio EUR auf 1,54 Mio EUR gekürzt.

Die bei Projektprüfung vorgesehene Revolvierung des Umweltfonds (NDB I und II) war bei Schlussprüfung noch nicht erfolgt. Mit der Festlegung der Weiterleitungskreditsätze der Umweltfonds wurde bei Projektprüfung explizit von einem Wertverlust des Umweltfonds ausgegangen. Nachteilig auf den Werterhalt wirken sich bei relativ langen Laufzeiten von bis zu 7 Jahren auch die indexierten Endkreditnehmerzinsen aus. Insgesamt ist die Breitenwirksamkeit der eingesetzten Mittel daher bisher als eher begrenzt einzuschätzen. Mit der sich abzeichnenden Verbesserung der politisch-ökonomischen Rahmenbedingungen - ab einer Inflationsrate von 8,5% sind die Konditionen der FZ-Mittel im Vergleich zu der JBIC-Kreditlinie konkurrenzfähig - dürften sich jedoch die Aussichten auf einen revolvierenden Einsatz der FZ-Mittel verbessern.

Bisher wurden alle mit FZ-Mitteln finanzierten Umweltinvestitionen mit technischer Beratung unterstützt. Bei der Mehrzahl (88%) der aus der Begleitmaßnahme finanzierten Aktivitäten handelte es um die Finanzierung von Consultingleistungen zur Unterstützung der Unternehmen bei Planung und Durchführung der Umweltinvestitionen (Machbarkeitsstudien, Detailplanung, Bauüberwachung). Von den genehmigten Mitteln im Umfang von 0,48 Mio EUR sind bisher nur 0,25 Mio EUR abgeflossen. NDB begründet dies mit Verzögerungen bei den Abrufen durch die Betriebe bei Schlusszahlungen und Wechselkursgewinnen durch die Abwertung der SLR. NDB wird bis zum Jahresende weitere Abrufe im Umfang von 0,16 Mio EUR einreichen. Insgesamt ist die Begleitmaßnahme als erfolgreich zu bewerten. Mit den durchgeführten Feasibility-Studien durch lokale und internationale Beratungsunternehmen wurden die Unternehmen bei der Durchführung der Investitionen unterstützt. Gleichzeitig sicherten sie die strikte Zweckgebundenheit der Maßnahmen. Bei allen Unternehmen führten die Umweltinvestitionen zur Erreichung der „Environmental Protection Licence“ (EPL). Die überwiegende Mehrheit der Investitionen wird ohne technische Schwierigkeiten betrieben.

Insgesamt gilt das Projektziel, mit gewissen Nachhaltigkeitsrisiken in Bezug auf den revolvierenden Einsatz des Umweltfonds, als erreicht. In Bezug auf das Oberziel ist plausibel, dass ein Beitrag zur Senkung der Schadstoffemissionen srilankischer Gewerbebetriebe geleistet wurde, ohne dies jedoch konkret nachweisen zu können.

In einer zusammenfassenden Beurteilung aller voranstehenden Wirkungen und Risiken kommen wir zu folgender Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Projekts:

- Das Projektziel wurde erreicht. Allerdings bestehen gewisse Nachhaltigkeitsrisiken bezüglich der sich verschlechternden Qualität des Kreditportfolios und der mangelnden Nachfrage nach FZ-Mitteln. Die FZ-Mittel sind bisher nicht revolvierend eingesetzt worden. Insgesamt bewerten wir die **Effektivität** der Vorhaben als **ausreichend** (Teilbewertung: **Stufe 3**).
- Die **Relevanz** des Projektkonzeptes ist weiterhin gegeben, da sich die Bedeutung der Umweltprobleme und der Umweltfinanzierung nicht verringert hat. Es ist davon auszugehen, dass das Vorhaben einen Beitrag zur Oberzielerreichung geleistet hat. Mit den beiden Vorhaben wurden in 101 Betrieben umweltfreundlichere Produktionsverfahren eingeführt und Schadstoffemissionen reduziert. Damit wurde erfolgreich die langfristige Finanzierung

von Umweltinvestitionen eingeführt und zur Vertiefung des srilankischen Finanzsektors beigetragen. Allerdings ist die Breitenwirksamkeit der Vorhaben bisher begrenzt. Mit der sich abzeichnenden Verbesserung der politisch-ökonomischen Rahmenbedingungen dürften sich jedoch die Aussichten auf einen revolvierenden Einsatz der Mittel verbessern. Ein Demonstrationseffekt im Sinne einer verstärkten Nachfrage auch durch andere Geschäftsbanken nach diesem Produkt ist bisher nicht eingetreten. Insgesamt beurteilen wir die **Signifikanz/Relevanz** des Vorhabens jedoch als **zufriedenstellend** (Teilbewertung: **Stufe 2**).

- Die **Effizienz** der Vorhaben schätzen wir trotz der unzureichenden finanziellen Effizienz (Rentabilität) der NDB in 2001 aufgrund der bisher noch guten Eigenkapitalausstattung, der angemessenen hohen Wertberichtigungen und der akzeptablen operativen Effizienz als **ausreichend** ein (Teilbewertung: **Stufe 3**).

Unter Abwägung der Effektivität, Effizienz und Signifikanz/Relevanz bewerten wir die **entwicklungspolitische Wirksamkeit als ausreichend (Stufe 3)**.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Für die Ausgestaltung zukünftiger FZ-Maßnahmen im Bereich von Umweltkreditlinien können folgende wesentliche Erkenntnis für die Durchführung gewonnen werden:

- Bei der zukünftigen Nutzung von Apex-Konstruktionen sollte die Apex-Einheit möglichst nicht innerhalb einer der teilnehmenden Geschäftsbanken angesiedelt werden. Falls doch sollte die Apex-Einheit zumindest organisatorisch von der eigentlichen Kreditabteilung getrennt sein und auf die Einführung eigener Richtlinien und Verfahren für die Apex-Bank-Aufgaben geachtet werden.
- Zinssubventionierte zweckgebundene Umweltfonds sind in entwickelten Finanzmärkten ein geeignetes Mittel um Investitionshemmnisse abzubauen. Die Endkreditnehmerzinsen sollten jedoch so ausgestaltet sein, dass die Zinsen nicht real negativ werden.

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 unten 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.