

Berichte

Zum Problem der Prüfung von Kapitalhilfe-Kredit-Anträgen

Die Vergabe und Abwicklung der Kapitalhilfekredite wird in Westdeutschland von der „Kreditanstalt für Wiederaufbau“, Frankfurt/M. (Kreditanstalt), im Auftrage der Bundesregierung durchgeführt. Insbesondere in der ersten Entwicklungsdekade ergaben sich für die Administration der Kapitalhilfe zahlreiche methodische Probleme, für deren Lösung die notwendigen Verfahren in umfangreicher praxisorientierter Forschungsarbeit noch erst entwickelt werden mußten. An der Entwicklung dieser Methoden war die Kreditanstalt maßgeblich beteiligt. Einige dieser Arbeiten sind in den „Veröffentlichungen aus dem Arbeitsbereich der Kreditanstalt für Wiederaufbau“ publiziert worden. Da diese Reihe nur einem kleinen Leserkreis bekannt ist, soll sie hier kurz vorgestellt werden. Zuvor aber wird ein knapper Überblick über das Procedere der Kapitalhilfevergabe gegeben, um eine Zuordnung der methodischen Beiträge zu den praktischen Vergabeschritten zu ermöglichen.

I. Die Rolle der Kreditanstalt bei der Abwicklung von Kapitalhilfe-Krediten¹

Die deutsche Kapitalhilfe soll der Finanzierung entwicklungspolitisch förderungswürdiger Vorhaben der Entwicklungsländer dienen. Sie wird gewährt für Einzelprojekte, zur Förderung von Sektor- und Regionalprogrammen, zur Refinanzierung von Entwicklungsbanken oder ähnlicher Einrichtungen und zur Finanzierung der Einfuhr von lebenswichtigen zivilen Gütern. In besonderen Fällen werden neben Devisenkosten auch Landeswährungskosten aus Kapitalhilfemitteln finanziert.

Voraussetzung für die Gewährung eines Kapitalhilfedarlehens ist der Abschluß eines Regierungsabkommens, das der Regierung des Entwick-

¹ Diese Darstellung stützt sich vor allem auf die Broschüre „Deutsche Kapitalhilfe. Erläuterungen zum Verfahren“, hrsg. von der Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main, April 1974.

lungslandes (oder bestimmten Darlehensnehmern) die Aufnahme eines Darlehens bei der Kreditanstalt ermöglicht. Nach wie vor besteht die Bundesregierung auf dem Antragsprinzip, d. h. die Initiative zu einem Kapitalhilfekreditvertrag muß — zumindest formal — immer vom Entwicklungsland ausgehen. Der Antrag ist von der Regierung des Entwicklungslandes an die Regierung der BRD zu richten. Er wird dann vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) bearbeitet. Einem jeden Antrag sind Unterlagen beizufügen, die eine Überprüfung des Vorhabens ermöglichen. Wird die Finanzierung eines Projektes beantragt, so müssen insbesondere technische und wirtschaftliche Durchführbarkeitsstudien vorgelegt werden. Das BMZ überprüft, ob das Projekt mit der „Entwicklungspolitischen Konzeption der BRD“² übereinstimmt. Mit der fachlichen Prüfung des Projektes in technischer, volks- und betriebswirtschaftlicher sowie sozioökonomischer Hinsicht beauftragt das BMZ die Kreditanstalt, die die Prüfung als eigenständiges Bankinstitut nach eigenem Ermessen — aber im Rahmen der mit der Bundesregierung vereinbarten Prüfungsrichtlinien — durchführt. Der Schwerpunkt der Prüfung liegt bei der entwicklungspolitischen Einordnung der zu finanzierenden Vorhaben in eine gesamtwirtschaftliche Prioritätenskala des Entwicklungslandes. Unter Verwendung gesamtwirtschaftlicher und sozioökonomischer Basisdaten wird eine Beurteilung der betreffenden Volkswirtschaft vorgenommen. Neben Angaben über die Wirtschaftsentwicklung des Landes (Entstehung und Verwendung des Sozialprodukts, Beschäftigung, Staatshaushalt, Preise, Geld- und Kreditwesen, Außenhandel und Zahlungsbilanz einschließlich der Auslandsverschuldung) werden auch Informationen über die sektorale und regionale Wirtschaftsstruktur, über die Entwicklungsplanung und die Einordnung des Vorhabens in den Gesamtplan berücksichtigt. Sofern ein aktuelles länderbezogenes Hilfeprogramm³ des BMZ vorliegt, läßt sich daraus die entwicklungspolitische Begründung eines Projektes gegebenenfalls unmittelbar ableiten. In einer Sektoranalyse soll festgestellt werden, ob die Notwendigkeit zur Errichtung zusätzlicher Kapazitäten besteht. Die technische Prüfung richtet sich nach der Art des Vorhabens. Besondere Sorgfalt wird auch auf die Prüfung des Projekt-

² Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Hrsg.): Die entwicklungspolitische Konzeption der Bundesrepublik Deutschland und die Internationale Strategie für die Zweite Entwicklungsdekade, 2. Aufl. Bonn 1973.

³ Vgl. hierzu: „Länderbezogene Planung deutscher Entwicklungshilfe“, hrsg. von A. Kruse-Rodenacker und H.-G. Braun, Wissenschaftliche Schriftenreihe des BMZ, Bd. 27, Stuttgart 1974.

trägers, also der für die Durchführung und den Betrieb des jeweiligen Projektes verantwortlichen Institution im Entwicklungsland, verwandt. Die vom Darlehensnehmer vorgelegte detaillierte Aufstellung der Devisen- und Landeswährungskosten wird ebenfalls von der Kreditanstalt überprüft. Während im Rahmen der Prüfung der volkswirtschaftlichen und sozioökonomischen Projektwirkungen nach Möglichkeit eine Cost-Benefit-Analyse durchgeführt wird, stehen im Mittelpunkt der betriebswirtschaftlichen Projektanalyse Wirtschaftlichkeits- und Liquiditätsgesichtspunkte.

Die Kreditanstalt verfaßt einen vertraulichen Prüfungsbericht, der der Bundesregierung als Grundlage für die Entscheidung über den Darlehensantrag dient. Der Bericht enthält einen Vorschlag, ob, in welcher Höhe und zu welchen Konditionen ein Kapitalhilfe-Darlehen gewährt werden soll. Stellt das BMZ aufgrund des Prüfungsberichts die Förderungswürdigkeit des Vorhabens fest, so erteilt es der Kreditanstalt den Auftrag, mit dem Darlehensnehmer in Vertragsverhandlungen zu den festgesetzten Konditionen einzutreten. Die Kreditanstalt gewährt Kapitalhilfedarlehen im eigenen Namen. Sie entwirft deshalb einen privatrechtlichen Darlehensvertrag, der deutschem Recht unterliegt. Ist im Einzelfall nicht der Staat, sondern eine Körperschaft des öffentlichen oder privaten Rechts des Empfängerlandes der Darlehensnehmer, so schließt die Kreditanstalt zusätzlich einen Garantievertrag mit dem Staat ab. Der Darlehensnehmer ruft entsprechend dem Fortschritt des Vorhabens die aus dem Darlehen zu finanzierenden Beträge bei der Kreditanstalt ab. Die Überwachung der Darlehensverwendung und des Projektfortschritts obliegen ebenfalls der Kreditanstalt. Ihr sind regelmäßig detaillierte Berichte über den Projektfortschritt einzureichen. Darüber hinaus muß der Projektträger die Kreditanstalt frühzeitig über alle Probleme unterrichten, die den Projekterfolg beeinträchtigen oder in Frage stellen könnten und die eventuell eine Änderung der Projektkonzeption erforderlich machen. Zusätzlich zu der laufenden Überwachung anhand der Berichterstattung durch den Darlehensnehmer bzw. Projektträger kontrolliert die Kreditanstalt den Projektfortschritt an Ort und Stelle. Schließlich überwacht sie laufend den Eingang der Zins- und Tilgungszahlungen während der gesamten Laufzeit des Darlehens.

Nach angemessener Betriebszeit führt die Kreditanstalt eine Erfolgskontrolle durch. Sie soll feststellen, inwieweit sich die an das Vorhaben geknüpften Erwartungen erfüllt haben.

II. Die „Veröffentlichungen aus dem Arbeitsbereich der Kreditanstalt für Wiederaufbau“

Bis Ende 1973 hatte die Kreditanstalt 11 Hefte in ihrer Schriftenreihe publiziert. Die ersten drei Studien befassen sich mit generellen Themen der Entwicklungspolitik und Entwicklungsfinanzierung. Ihre Titel sind: „Die Ermittlung optimaler Finanzierungsmodalitäten bei Mischfinanzierungsprojekten“, „Internationale Handels- und Währungspolitik als Instrument der Entwicklungshilfe“ sowie „Wirtschaftspolitik der Entwicklungsländer und Auslandsinvestitionen“. Die Hefte 4 bis 11 konzentrieren sich auf methodische Fragen der Projektprüfung.

Eines der zentralen Instrumente bei der Prüfung von Projektanträgen ist die Cost-Benefit-Analyse, mit deren Hilfe die volkswirtschaftlichen Projektauswirkungen strukturiert und für eine zu treffende Entscheidung übersichtlich gemacht werden sollen. In Heft 4, „Grundlagen der Cost-Benefit-Analyse bei Projekten in Entwicklungsländern“, wird die Methode praxisnah und leicht verständlich dargestellt. Die Autoren greifen dabei auf den Ansatz von *Little/Mirrlees* zurück, der sich insbesondere durch seinen originellen Bewertungsansatz auszeichnet. Auch die Studie der Kreditanstalt empfiehlt für die Bewertung von Gütern mit Hilfe von Schattenpreisen eine Einteilung sämtlicher Güter in die drei Kategorien internationale Güter, nationale Güter und Arbeit. Da internationale Güter in den meisten Fällen einen leicht zu ermittelnden Weltmarktpreis haben, wird eine Bewertung zu diesen Weltmarktpreisen im Sinne von Ein- bzw. Ausführpreisen (cif Projektland bei Importen, fob Projektland bei Exporten) des betreffenden Landes empfohlen. Da der Weltmarktpreis als Grundlage der Schattenpreisbildung bei nationalen Gütern entfällt, müssen ihre Schattenpreise auf andere Weise ermittelt werden. Es wird eine Zerlegung des Mengengerüsts der Kosten nationaler Güter in Arbeit und internationaler Güter vorgeschlagen. Da letztere wieder zu Weltmarktpreisen zu bewerten sind, bleibt lediglich ein Schattenpreis für Arbeit zu errechnen. Auf Grund differenzierender Überlegungen wird für ungelernte heimische Arbeitskräfte ein Schattenlohn pro Jahr angesetzt, der zwischen DM 300,— und dem jeweiligen Pro-Kopf-Einkommen des betreffenden Landes liegt. Aus dem Bewertungsansatz wird sodann auch die Grenze abgeleitet, bis zu der die Wirkungen eines Projektes (externe Effekte) verfolgt werden: Die Mengenwirkungen eines Projektes werden so lange über nachgelagerte Stufen verfolgt, bis der Output wieder ein inter-

nationales Gut ist. Die übrigen Ausführungen sind den Alternativen zur Ermittlung des rechnerischen Ergebnisses gewidmet.

Die in Heft 4 dargelegte Bewertungsmethodik wird in Heft 10 verfeinert und zu einem „Praktischen Leitfaden zur volkswirtschaftlichen Bewertung von Inputs und Outputs im Rahmen der Cost-Benefit-Analyse“ weiterentwickelt, der sich bei einer konkreten Projektprüfung unmittelbar anwenden läßt. Dabei wird die Methode so weit differenziert, daß der jeweiligen konkreten Situation des Projektlandes Rechnung getragen werden kann.

Je nachdem, ob

- die Kapazitäten der Lieferindustrien der Inputs ausgelastet sind oder nicht,
- der vom Projekt erstellte Output exportiert wird oder nicht, usw.

wird der generelle Bewertungsansatz (Schattenpreise = Weltmarktpreise) entsprechend modifiziert. In einem besonderen Kapitel werden die Bewertungsprobleme bei Qualitätsdifferenzen behandelt.

Eine Ergänzung der Cost-Benefit-Analyse in einer ganz anderen Richtung bringt Heft 9 (1971), „Sozio-ökonomische Probleme der Entwicklungsländer und Kapitalhilfeprojekte“. Die weltweite Diskussion über Social Indicators hat in dieser Studie bereits ihre Berücksichtigung gefunden im Hinblick auf die Beurteilung von Kapitalhilfeprojekten. Da die Cost-Benefit-Analyse auch in modifizierter Form nicht in der Lage ist, Verteilungs- und Beschäftigungseffekte befriedigend zu berücksichtigen oder gar die Auswirkungen von Kapitalhilfeprojekten hinsichtlich der menschlichen Grundbedürfnisse Bildung, Gesundheit, Wohnen, soziale Sicherheit, wurde in dieser Studie ein erster methodischer Versuch zur Erfassung dieser Effekte unternommen. Es wird ein Indikatorensystem vorgeschlagen und eine entsprechende Check-Liste vorgelegt, mit deren Hilfe die sozioökonomische Situation eines Landes bzw. einer Region vor und nach Realisierung eines Kapitalhilfeproyektes beschrieben werden kann.

Heft 5, „Inhalt, Gliederung und Datenerfordernisse der verschiedenen Investitionsstudien für Industrieprojekte“ ist bereits zu einem unersetzlichen Leitfaden für die Erstellung von Feasibility-Studien geworden. Zunächst werden fünf Phasen einer Projektplanung unterschieden: Investment Opportunity Studie, Pre-feasibility Studie, Feasibility Studie, Ausarbeitung von Ausschreibungsunterlagen, Angebotsauswertung. So-

dann wird gezeigt, welcher Datenbedarf für die einzelnen Phasen besteht. Es ergibt sich, daß sich der Informationsbedarf in der zeitlichen Folge der Phasen bzw. Studien von der Makroanalyse über die Sektoranalyse immer stärker auf die Projektanalyse verlagert. Das wird auch veranschaulicht anhand von Beispielen für eine Investment Opportunity Studie und eine Pre-feasibility Studie.

Die Hefte 6 (1970), „Investitionsrechnungen“ und 7 (1972), „Wirtschaftlichkeits- und Finanzrechnungen als programmierte Vorschaurechnungen für Investitionsentscheidungen“ sind den betriebswirtschaftlichen Methoden der Projektevaluierung gewidmet. Heft 6 ist als Leitfaden anzusehen, in dem die verschiedenen Methoden der Investitionsrechnung ohne theoretischen Ballast dargestellt und am Beispiel eines Wasserversorgungsprojektes vorgeführt werden. In der Gruppe der „einnahmen- und ausgabenorientierten Rechnungen“ werden die Amortisations-, die Kapitalwert- und die Interne-Zinsfuß-Methode dargestellt, während als „ertrags- und aufwandsorientierte Rechnung“ die Return on Investment-Methode vorgestellt wird.

In Heft 7 wird der Versuch unternommen, ein Rechenmodell zu erarbeiten, das eine Kombination einer Wirtschaftlichkeitsrechnung in der Form der (in Heft 6 beschriebenen) dynamischen Ausgaben-/Einnahmenrechnung mit den Finanzrechnungen in ihrer üblichen Form als Gewinn- und Verlust-, Bilanz- und Cash flow-Vorschaurechnungen darstellt. Diesen drei Hauptrechnungen sind drei Nebenrechnungen („Investitionen und Finanzierungen“, „Tilgungen“ und „Fremdzinsen“) vorangestellt. Ziel dieses Ansatzes ist es, die genannten Rechnungen als Langzeitrechnungen in einem in sich geschlossenen Rechenmodell zu vereinigen und auf eine EDV-Anlage zu übertragen. Einige Rechenbeispiele illustrieren das Verfahren.

Nur scheinbar fällt Heft 8 der Reihe „Probleme der Weltzuckerwirtschaft“ aus dem skizzierten Rahmen methodischer Studien für die Prüfung von Kapitalhilfeprojekten heraus. Diese Arbeit ist eine Sektoranalyse, in der die Weltzuckermärkte einer sorgfältigen Analyse unterzogen werden. Folgende Fragen stehen im Vordergrund: Entwicklung und Struktur von Weltzuckererzeugung und Weltzuckerverbrauch, Struktur und institutioneller Rahmen des Weltzuckermarktes sowie die Problematik des Weltmarktpreises für Zucker. Auf die Ergebnisse dieser Studie soll hier nicht eingegangen werden. Es ist vielmehr auf die prinzipielle Notwendigkeit derartiger Sektor- oder Weltmarktanalysen hin-

zuweisen, die eine unabdingbare Voraussetzung für eine angemessene Beurteilung exportorientierter Projekte darstellen. Dabei ist nicht allein eine Prognose von Angebot, Nachfrage und Weltmarktpreisen von enormer Bedeutung. Wie im Falle der Weltzuckermärkte ist ebenso eine genaue Kenntnis der institutionellen Marktgegebenheiten, insbesondere der tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnisse wichtig. Andererseits haben die weltweiten Diversifizierungsbemühungen insbesondere bei Agrarprodukten oft genug zu einem Überangebot geführt, das bei einer besseren Markttransparenz zumindest teilweise hätte vermieden werden können. Derartige Studien sollten deshalb für alle wichtigen Teilmärkte vorliegen.

Heft 11 (1973) ist der interessanten Frage gewidmet, ob eine „Inlandskostenfinanzierung im Rahmen der Kapitalhilfe“ gerechtfertigt ist. Dabei wird zunächst die Vorfrage geklärt, was Inlandskostenfinanzierung überhaupt ist. Wenn ein Projektträger auf dem Kapitalmarkt des Entwicklungslandes die für die Finanzierung der Inlandskosten nötigen Gelder nicht beschaffen kann, so kann man ihm statt dessen einen entsprechenden DM-Kredit gewähren. Aber auch in diesem Fall, so zeigen die Autoren, kommt der reale Beitrag zum Projekt aus dem Inland. Die Inlandskostenfinanzierung durch ausländische Kapitalgeber bewirkt direkt nur die Finanzierung zusätzlicher Importe, die i. d. R. nichts mit dem Kapitalhilfeprojekt zu tun haben. Inlandskostenfinanzierung ist also eine Koppelung von Projektfinanzierung und Zahlungsbilanzhilfe (z. B. Warenhilfe). Hieraus folgern die Autoren, daß für die Inlandskostenfinanzierung eine doppelte Begründung erforderlich ist: Eine gesamtwirtschaftliche Rechtfertigung der Zahlungsbilanzhilfe und der Nachweis, daß Schwächen der finanziellen Infrastruktur dafür verantwortlich sind, daß die nötigen Landeswährungskredite nicht aufgebracht werden können.

Insgesamt lassen diese Studien das breite Spektrum methodischer Probleme erkennen, mit denen die Vergabe von Kapitalhilfe behaftet ist. Sie zeigen nicht nur, daß das methodische Instrumentarium in der Vergangenheit laufend verfeinert wurde, sondern sie reflektieren auch die schrittweisen Veränderungen in der Vergabepolitik deutscher Entwicklungshilfe. Das verstärkte Abrücken vom Einzelprojektansatz und der Übergang zu regionalen und sektoralen Verbundprojekten im Rahmen länderbezogener Hilfeprogramme werfen neue methodische Probleme auf, die in den Veröffentlichungen dieser Reihe sicherlich ihren Niederschlag finden werden. Es wäre zu wünschen, wenn die Veröffentlichun-

gen der Kreditanstalt für Wiederaufbau von den einschlägigen Büchereien geführt würden, damit sie einem größeren Leserkreis zur Verfügung stehen.

Hans-Gert Braun, Stuttgart

Zusammenfassung

Prüfung von Kapitalhilfe-Kredit-Anträgen

Der Artikel skizziert die Schritte der Abwicklung eines öffentlichen Kapitalhilfekredits der BRD an ein Entwicklungsland und er gibt einen Überblick über die Methoden, die bei der Prüfung zu finanzierender Projekte angewandt werden. Diese Methoden wurden in den „Veröffentlichungen aus dem Arbeitsbereich der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)“ zusammengestellt; insofern ist der vorliegende Artikel zugleich eine Sammelrezension dieser Publikation.

Kreditanträge unterliegen einer entwicklungspolitischen Prüfung durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) und einer fachlichen, bankmäßigen Prüfung durch die KfW. Die fachliche Prüfung erfolgt auf mehreren Ebenen. Ein Projekt muß einen hohen Rang in der gesamtwirtschaftlichen Prioritätenskala des Entwicklungslandes haben. Mit Hilfe von Sektoranalysen wird die Notwendigkeit zusätzlicher Kapazitäten überprüft. Während im Rahmen der Prüfung der volkswirtschaftlichen und sozioökonomischen Projektwirkungen nach Möglichkeit eine Cost-Benefit-Analyse durchgeführt wird, stehen im Mittelpunkt der betriebswirtschaftlichen Projektanalyse Wirtschaftlichkeits- und Liquiditätsgesichtspunkte.

Die in den KfW-Publikationen behandelten Methoden-Probleme sind: Cost-Benefit-Analyse, Bewertungsprobleme in Cost-Benefit-Analysen, Datenerfordernisse für Investitionsstudien, Kombination von Wirtschaftlichkeits- und Finanzrechnung, Sektoranalyse Zuckerwirtschaft sowie die Problematik der Inlandskostenfinanzierung.

Summary

Examination of Applications for Capital Aid Loans

The article outlines the various steps in the handling of a public capital aid loan granted by the Federal Republic of Germany to a developing country and gives a survey of the methods applied in examining projects that are to be financed. A compilation of these methods was given in the "Veröffentlichungen aus dem Arbeitsbereich der Kreditanstalt für Wiederaufbau" (KfW) [Publications on the Field of Activities of the Reconstruction Loan Corporation]

and to this extent the article is simultaneously a collective review of those publications.

Loan applications are subjected to an examination of the development policy aspects by the Federal Ministry for Economic Co-operation (BMZ) and a technical, bank scrutiny by the KfW. The technical examination is undertaken at several levels. A project must have a high rank in the overall economic priorities scale of the developing country. The necessity of additional capacities is checked with the aid of sectoral analyses. While the examination of the economic and socioeconomic effects of a project includes a cost-benefit analysis as far as possible, operational economy and liquidity aspects from the focal point of the analysis of the management side of the project.

The methodological problems dealt with by the KfW publications are: cost benefit analysis, assessment problems in cost-benefit analysis, data requirements for investment studies, combination of efficiency and financial accounting, sectoral analysis of the sugar industry, and the problems of financing domestic costs.

Résumé

Dissection des demandes de crédit d'aide en capital

L'article esquisse les divers stades de l'octroi d'un crédit public d'aide en capital de la République fédérale d'Allemagne à un pays en voie de développement et donne un aperçu des méthodes d'examen des projets à financer. Ces méthodes ont été résumées dans les publications sociales du « Kreditanstalt für Wiederaufbau » (KfW) (Établissement de crédit pour la reconstruction); l'article constitue notamment une compilation de ces publications.

Les demandes de crédit sont assujetties à un examen du Ministère fédéral de la Coopération Économique en ce qui concerne leur comparabilité avec la politique de coopération et à un examen du KfW en ce qui concerne les conditions techniques et bancaires. L'étude technique s'effectue à plusieurs niveaux. Le projet présenté doit se situer à un rang élevé sur l'échelle des priorités économiques globales du pays en voie de développement. À l'aide d'analyses sectorielles, l'on examine la nécessité de capacités complémentaires. Alors que dans le cadre de l'étude des effets économico-sociaux du projet l'on s'efforce dans toute la mesure du possible de réaliser une analyse des coûts et des bénéfices, l'analyse du projet au point de vue gestion d'affaires se concentre sur les aspects de liquidité et d'exploitation économique.

Les problèmes de méthodes traités dans les publications du KfW sont: les analyses coûts-bénéfices, les problèmes de valorisation de ces analyses, les données chiffrées nécessaires aux études d'investissement, les analyses sectorielles de la production de sucre et la problématique du financement des coûts nationaux.