



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und
Entwicklung

über die Prüfung

Förderung von Wohnraum für Binnenvertriebene in
der Ukraine

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne
des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite
des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: I 3 - 0002325

13. November 2024

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Allgemeines	8
1.1	Vorbemerkung	8
1.2	Fluchtbewegungen in der Ukraine	8
2	Vorhaben „Wohnraum für Binnenvertriebene“	9
2.1	Förderung der Integration durch vergünstigte Wohnraumkredite	9
2.2	Ausgestaltung des Vorhabens	10
2.3	Aufstockung der Projektmittel	11
3	Deutlich weniger Binnenvertriebene unterstützt als geplant	12
4	Unwirtschaftliches Verfahren zur Auswahl der Kreditnehmer	14
5	Modernisierungsbedarf beim SFYH unterschätzt	17
6	Späte Prüfung der Mittelverwendung durch einen unabhängigen Sachverständigen	19
7	Parallelstrukturen vermeiden	22
8	Ausgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit bei der Wohnraumförderung hinterfragen	24

Abkürzungsverzeichnis

A

ACU *The Accounting Chamber of Ukraine*

B

BMZ *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

I

IDP *Internally Displaced Persons - Binnenvertriebene*

K

KfW *Kreditanstalt für Wiederaufbau*

M

MinReintegration *Ministerium für die Reintegration zeitweilig besetzter Gebiete*

S

SFYH *State Fund for Support of Youth Housing Construction*

U

UFHC *Ukrainian Financial Housing Company*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat das vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) geförderte Vorhaben „Wohnraum für Binnenvertriebene“ geprüft. Wir haben dazu im BMZ und bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) erhoben, die das Vorhaben als Durchführungsorganisation umsetzt.

Die Prüfung ist Teil eines gemeinsamen Projekts mit der Obersten Rechnungskontrollbehörde der Ukraine (Accounting Chamber of Ukraine - ACU), das dem Fähigkeitsaufbau der ACU dient. Die ACU hat das Vorhaben zeitgleich vor Ort in der Ukraine geprüft.

Unsere Feststellungen und Empfehlungen haben wir dem BMZ mit Prüfungsmitteilung vom 31. Juli 2024 übersandt. Das BMZ hat dazu am 28. August 2024 Stellung genommen. Der von uns festgestellte Sachverhalt ist demnach unstrittig. Das BMZ hat mitgeteilt, dass mit der Umsetzung unserer Empfehlungen teilweise bereits begonnen wurde. Die Stellungnahme des BMZ haben wir bei unserem abschließend festgestellten Prüfungsergebnis berücksichtigt. An unseren Bewertungen und Empfehlungen halten wir fest.

- 0.1 Anfang des Jahres 2024 gab es rund fünf Millionen Binnenvertriebene in der Ukraine. Deren Zahl hatte sich nach dem Beginn des russischen Angriffskrieges im Februar 2022 mehr als verdreifacht. (Tz. 1)
- 0.2 Das BMZ möchte mit dem Vorhaben Binnenvertriebenen den Erwerb von Wohneigentum ermöglichen und dadurch deren Integration in die aufnehmenden Gemeinden unterstützen. Zu diesem Zweck fördert es über die KfW zinsgünstige Kredite, die vor Ort der Staatliche Fonds zur Förderung des Jugendwohnungsbaus (State Fund for Support of Youth Housing Construction – SFYH) vergibt. Das im Jahr 2021 begonnene Vorhaben wurde inzwischen aufgestockt. Es hat insgesamt ein Volumen von 42,5 Mio. Euro. (Tz. 2)
- 0.3 Schon vor Ausbruch des Krieges zeichnete sich ab, dass die geplante Anzahl an vergünstigten Wohnraumkrediten mit den zur Verfügung stehenden Mitteln nicht zu erreichen ist. Der Programmvorschlag der KfW basierte auf zu optimistischen Annahmen. Selbst unter Berücksichtigung der Aufstockung ist davon auszugehen, dass nur etwa die Hälfte der zunächst geplanten Personenzahl von den vergünstigten Wohnraumkrediten profitieren wird. Die mit dem Vorhaben angestrebte Integration der Binnenvertriebenen bleibt deutlich hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück.

Das BMZ und die KfW haben unserer Bewertung zugestimmt. (Tz. 3)
- 0.4 Der SFYH lost die Personen, die am Kreditprogramm teilnehmen dürfen, aus dem Kreis von Interessenten aus, die sich zuvor in ein Register eingetragen haben. Viele Registrierte erfüllen aber nicht die Voraussetzungen, um einen Kredit zu erhalten. Dies führt zu unnötigem Arbeitsaufwand und zu Enttäuschungen bei den Registrierten. Wir empfehlen, die Voraussetzungen für die Kreditgewährung künftig soweit wie

möglich schon vor der Registrierung automatisiert zu prüfen. Bereits registrierte, aber die Voraussetzungen für eine Kreditvergabe nicht erfüllende Personen, sollten nicht länger im Register geführt werden.

Das BMZ hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass der SFYH bereits einen Vorschlag zur Anpassung des Verfahrens für Neuansmeldungen zum Register erstellt habe. Der bereits im „IDP-Register“ eingetragene Bestand an Interessenten könne aber nicht ohne weiteres neu selektiert werden. Personen könnten nur mit ihrem Einverständnis aus der Datenbank entfernt werden. Entsprechende Abfragen wolle der SFYH nach und nach versenden.

Die begonnene Umsetzung unserer Empfehlungen begrüßen wir. (Tz. 4)

- 0.5 Das BMZ und die KfW wollten im Rahmen einer Begleitmaßnahme die IT und die Prozesse des SFYH verbessern. Die KfW hat den Modernisierungsbedarf beim SFYH zunächst deutlich unterschätzt. Bei der Umsetzung des Vorhabens zeigte sich, dass die ursprünglich vorgesehenen Maßnahmen und finanziellen Mittel für die angestrebte Modernisierung nicht ausreichend waren. Dies betraf insbesondere die IT, aber auch weitere unverzichtbare Bereiche, z. B. das Risikomanagement und die Innenrevision. Eine von Beginn an realistische Einschätzung der erforderlichen Maßnahmen und Bereitstellung der benötigten Mittel hätten eine unterbrechungsfreie und damit zügigere Stärkung des SFYH gewährleistet.

Das BMZ hat in seiner Stellungnahme die anfänglich nicht ausreichenden Mittel für die IT-Modernisierung bestätigt. Es habe im Rahmen der Aufstockung reagiert und ein höheres Budget bereitgestellt.

Wir empfehlen dem BMZ, bei künftigen Vorhaben den Modernisierungsbedarf bei den zu stärkenden Institutionen sorgfältiger festzustellen und die notwendigen Mittel von Anfang an entsprechend einzuplanen. (Tz. 5)

- 0.6 Die KfW ließ die Mittelverwendung beim SFYH durch einen unabhängigen Sachverständigen umfassend prüfen. Die wichtigen Erkenntnisse sowie Verbesserungsvorschläge lagen im März 2024 vor. Zu diesem Zeitpunkt hatte das BMZ bereits der Aufstockung der Projektmittel um zusätzliche 17 Mio. Euro zugestimmt. Die Entscheidungsgrundlage war somit unvollständig.

Das BMZ hat in seiner Stellungnahme unter anderem dargelegt, dass seine Entscheidung über die Aufstockung unabhängig von der Prüfung der Mittelverwendung zu sehen sei. Es hätten sich keine Anhaltspunkte für eine negative Einschätzung zur weiteren Finanzierung abgezeichnet. Im Laufe der Umsetzung des Vorhabens könnten KfW und SFYH zudem noch Anpassungen vornehmen.

Wir halten an unserer Bewertung fest. Die Vorlage der Ergebnisse aus der umfassend ausgestalteten Mittelverwendungsprüfung einschließlich der Einschätzung des Sachverständigen und die Entscheidung über die Aufstockung der Projektmittel lagen

zeitlich eng beieinander. Das BMZ hätte die Vorlage dieser Ergebnisse daher abwarten und bei seiner Entscheidung berücksichtigen müssen. Künftig sollte das BMZ sicherstellen, dass es zentrale Entscheidungen bei der Durchführung von Vorhaben auf der Grundlage möglichst umfassender Informationen treffen kann. (Tz. 6)

- 0.7 Neben dem SFYH wurde in der Ukraine im Jahr 2020 mit der „Ukrainian Financial Housing Company“ (UFHC) eine weitere staatliche Einrichtung errichtet, die mit der Vergabe vergünstigter Wohnraumkredite grundsätzlich vergleichbare Aufgaben wahrnimmt. Die Zielgruppen beider Institutionen überschneiden sich. Parallele Verwaltungsstrukturen sind regelmäßig unwirtschaftlich. Denn dies führt einerseits zu höheren Verwaltungsausgaben. Andererseits kann es dazu beitragen, dass die mit den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln angestrebten Ziele nicht bestmöglich erreicht werden.

Das BMZ verwies in seiner Stellungnahme unter anderem darauf, dass unterschiedliche ukrainische Ministerien für SFYH und UFHC zuständig seien. Zudem gewähre die UFHC anders als der SFYH nur Zinssubventionen. Durch die Kooperation zwischen SFYH und UFHC könne darauf hingewirkt werden, dass es zu keinen Parallelstrukturen komme.

Wir nehmen die Ausführungen des BMZ zur Kenntnis. Allerdings rechtfertigen weder die Zuständigkeit unterschiedlicher Ministerien noch die unterschiedliche Ausgestaltung der jeweiligen Wohnraumförderprogramme die Entstehung von Parallelstrukturen. Das BMZ sollte daher darauf hinwirken, dass in der Ukraine keine Parallelstrukturen entstehen. Die von Deutschland und anderen Gebern für die Wohnraumförderung und für sonstige Programme bereitgestellten Gelder sollten so effizient wie möglich verwaltet werden und so effektiv wie möglich den jeweiligen Zielgruppen zu Gute kommen. (Tz. 7)

- 0.8 Angesichts des sprunghaften Anstiegs der Anzahl von Binnenvertriebenen kann das vor dem Beginn des russischen Angriffskriegs konzipierte Vorhaben nur einen Bruchteil des inzwischen bestehenden Bedarfs an vergünstigten Krediten decken. Im Sinne einer möglichst nachhaltigen Wirkung der bereits getätigten Investitionen sollte das BMZ – soweit es eine weitere Förderung politisch für geboten hält – unter Berücksichtigung unserer Empfehlungen die etablierten Strukturen nutzen und darauf aufbauen. Dabei sollte es nicht nur eine Kofinanzierung durch weitere Geber erwägen, sondern auch prüfen, ob durch eine Verlagerung des Programms auf EU-Ebene eine deutlich höhere Anzahl an Binnenvertriebenen durch vergünstigte Wohnraumkredite unterstützt werden könnte.

Das BMZ hat mitgeteilt, dass es mit seiner Entwicklungszusammenarbeit die Schaffung eines vielfältigen Wohnraumportfolios in der Ukraine anstrebe. Dies geschehe in enger Abstimmung mit anderen Gebern wie der Europäischen Union. Obgleich der SFYH eine bereits funktionierende, etablierte Struktur darstelle, könne das BMZ zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Aussage über eine mögliche Bereitstellung von weiteren Mitteln für den SFYH treffen.

Wir nehmen die Ausführungen des BMZ zur Kenntnis. Die grundsätzliche Festlegung von Förderschwerpunkten sehen wir als politische Entscheidung an, die wir nicht bewerten. Wir begrüßen eine enge Abstimmung mit der Europäischen Union und mit anderen Gebern. An unserer Bewertung und Empfehlung halten wir fest. (Tz. 8)

1 Allgemeines

1.1 Vorbemerkung

Der Bundesrechnungshof hat das vom BMZ geförderte Vorhaben „Wohnraum für Binnenvertriebene“ geprüft. Das Vorhaben soll die Wohnsituation für Binnenvertriebene in der Ukraine verbessern. Wir haben dazu im BMZ und bei der KfW erhoben, die das Vorhaben als Durchführungsorganisation umsetzt. Gleichzeitig dient die Prüfung als gemeinsames Projekt dem Fähigkeitsaufbau bei der ACU. Diese hat das Vorhaben zeitgleich vor Ort in der Ukraine geprüft.

1.2 Fluchtbewegungen in der Ukraine

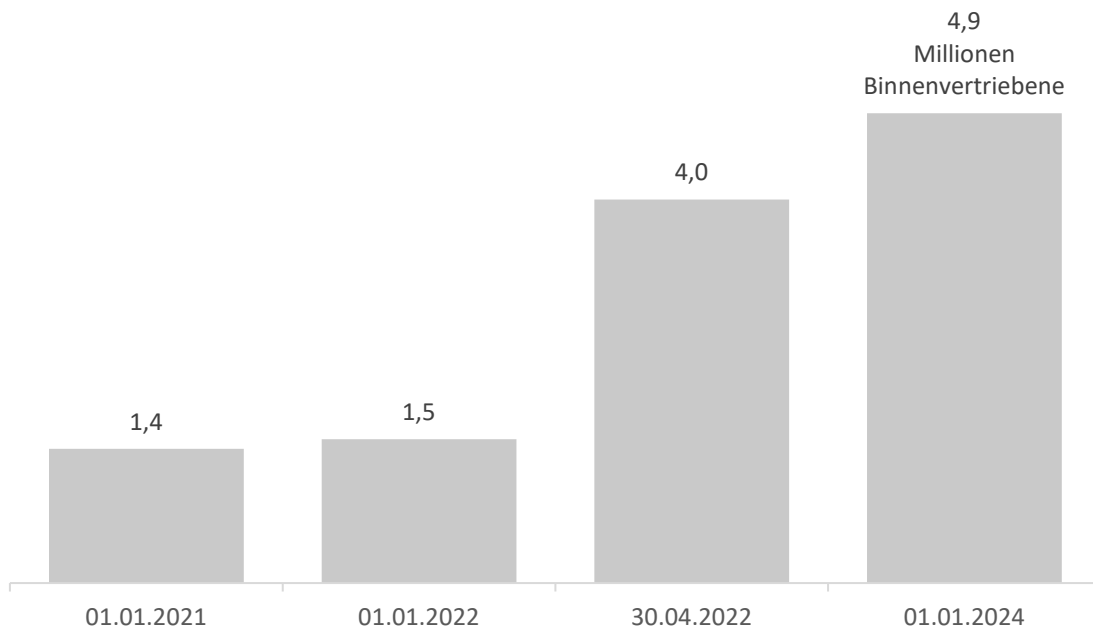
Anfang 2014 besetzte die Russische Föderation (Russland) die zur Ukraine gehörende Halbinsel Krim und annektierte anschließend völkerrechtswidrig deren Gebiet. Im selben Jahr begannen kriegsähnliche Auseinandersetzungen in der Ostukraine, die zur Entstehung der Separatistengebiete Luhansk und Donezk führten. Die Konflikte lösten eine große Fluchtbewegung aus dem Osten und Süden der Ukraine aus. Bis zum Jahr 2017 waren schätzungsweise 1,6 Millionen Menschen in die weiterhin vom ukrainischen Staat kontrollierten Gebiete geflohen und hatten sich landesweit verteilt.

Seit Februar 2022 führt Russland einen Angriffskrieg, der auf das gesamte Staatsgebiet der Ukraine zielt. Der Krieg hat die Fluchtbewegungen innerhalb des Landes massiv verstärkt und die Anzahl der Binnenvertriebenen (Internally Displaced Persons – IDP) gegenüber den Vorjahren mehr als verdreifacht (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1

Weitere Vertreibung als Folge des Angriffskrieges

Die Anzahl der Binnenvertriebenen hat sich nach dem russischen Überfall mehr als verdreifacht.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: The Accounting Chamber of Ukraine.

2 Vorhaben „Wohnraum für Binnenvertriebene“

2.1 Förderung der Integration durch vergünstigte Wohnraumkredite

Die deutsche Bundesregierung und die Regierung der Ukraine vereinbarten im Jahr 2016 im Rahmen der Bilateralen Finanziellen Zusammenarbeit ein Vorhaben zur Verbesserung der Wohnsituation von Binnenvertriebenen. Das Vorhaben „Wohnraum für Binnenvertriebene“ soll die Ukraine bei der nachhaltigen Bewältigung der Krisensituation im Osten des Landes unterstützen.

Im Auftrag des BMZ erstellte die KfW Ende 2017 einen entsprechenden Programmvorschlag, in dem sie die Situation in der Ukraine wie folgt einschätzte:

Ein Großteil der Binnenvertriebenen verfüge nicht über bedarfsgerechten Wohnraum. Zunächst stehe die humanitäre Notversorgung neu angekommener Binnenvertriebener im Fokus. Anschließend rücke deren mittel- bis langfristige Integration in die aufnehmenden Gemeinden in den Vordergrund. Die Rahmenbedingungen für Binnenvertriebene auf dem Markt für Mietwohnungen seien schwierig. Der Bestand sei gering und der Mieterschutz

wenig ausgeprägt. Zudem gäbe es in der Ukraine keine durch Gemeinden vermieteten Sozialwohnungen.

Ziel vieler Binnenvertriebenen sei daher, eigenen Wohnraum zu erwerben. Jedoch sei die Vergabe von Wohnraumkrediten in der Ukraine nach dem Zusammenbruch des Hypothekenmarkts stark eingeschränkt. Die von den Banken angebotenen Zinssätze würden mindestens 18 % pro Jahr und der Eigenbetrag der Kreditnehmer mindestens 30 % betragen.

Vor diesem Hintergrund sah der Programmvorschlag der KfW vor, die Integration der Binnenvertriebenen in die aufnehmenden Gemeinden unter anderem durch die Vergabe vergünstigter Wohnraumkredite zu fördern.¹ Das BMZ genehmigte den Programmvorschlag in geänderter Fassung² Anfang Oktober 2020.

2.2 Ausgestaltung des Vorhabens

Die KfW setzt als Durchführungsorganisation das Vorhaben für das BMZ um. Mittelempfänger ist das ukrainische Ministerium für die Reintegration zeitweilig besetzter Gebiete (MinReintegration) und Projektträger in der Ukraine der SFYH. Einen entsprechenden Finanzierungsvertrag schlossen die KfW und das Ministerkabinett der Ukraine Ende 2020.

Das Vorhaben setzt sich aus einer Investitionskomponente für die Finanzierung von Wohnraumkrediten und einer Begleitmaßnahme zusammen. Gemäß dem im Jahr 2020 genehmigten Programmvorschlag waren für die Investitionskomponente 24,5 Mio. Euro als Zuschussmittel und für die Begleitmaßnahme 1,0 Mio. Euro eingeplant.

Investitionskomponente

Die Zuschussmittel sollen es dem SFYH ermöglichen, vergünstigte Kredite für den Erwerb von kleinen, eigengenutzten Wohneinheiten zu vergeben. Zielgruppe sind Binnenvertriebene, die bereits einer Beschäftigung nachgehen und in der Lage sind, einen Kredit für den Erwerb von Wohnraum aufzunehmen und den Schuldendienst zu leisten. Diese Personen können sich in eine Warteliste, das sogenannte „IDP Register“, eintragen. Eine Registrierung ist webbasiert über das staatliche Online-Portal „Diia“ oder durch persönliches Erscheinen in einem Regionalbüro oder der Zentrale des SFYH möglich.

Aus den registrierten Binnenvertriebenen lost der SFYH unter Aufsicht Kreditkandidaten aus. Diese haben die Möglichkeit, einen Kreditantrag zu stellen.

¹ Ursprünglich war neben diesem Wohnraumkreditprogramm als Komponente I noch ein soziales Wohnungsbauprogramm als Komponente II vorgesehen. Letzteres wurde nicht verwirklicht.

² Änderungsvorschlag der KfW an das BMZ vom 22. Juli 2020, Geänderter Modulvorschlag zum Programm-vorschlag vom 12. Dezember 2017.

Der Zinssatz für einen geförderten Kredit beläuft sich auf 3 % jährlich. Der Mindesteigenbeitrag beläuft sich auf 6 % der Darlehenssumme. Finanzierbar sind maximal 52,5 qm Fläche für ein bis zwei Personen sowie zusätzlich 21 qm für jedes weitere Familienmitglied. Darüber hinaus darf das zu finanzierende Wohneigentum grundsätzlich nicht älter als 50 Jahre sein. Ist es älter, muss es innerhalb der letzten 35 Jahre saniert worden sein. Zudem darf das zu finanzierende Wohneigentum nicht in frontnahen Kampfgebieten oder von Russland besetzten Gebieten liegen.³

Das Programm ist revolving aus gestaltet. Zins- und Tilgungsrückflüsse der Kreditnehmer sollen für weitere Wohnraumkredite an Binnenvertriebene eingesetzt werden. Eine Rückzahlung von Mitteln an das BMZ ist nicht vorgesehen.

Begleitmaßnahme

Im Rahmen der Begleitmaßnahme soll ein Berater („Durchführungsconsultant“)

- zunächst die Verfahren und Prozesse des SFYH zur Wohnraumkreditvergabe prüfen,
- die Beschäftigten des SFYH schulen,
- die Informationstechnologie des SFYH an den kritischsten Stellen modernisieren und ggf. online- bzw. IT-basierte Unterstützungstools entwickeln sowie⁴
- den SFYH fortlaufend bei der Darlehensabwicklung und -auszahlung unterstützen.

Nach einer Ausschreibung unterzeichnete der SFYH im Mai 2021 den Vertrag mit dem Durchführungsconsultant. Die erste Auslosung von Kreditkandidaten fand im Juni 2021 statt. Die ersten Kreditverträge schloss der SFYH Anfang August 2021 ab.

2.3 Aufstockung der Projektmittel

Im Oktober 2023 schlug die KfW dem BMZ eine Aufstockung der Projektmittel um zusätzliche 17 Mio. Euro vor. Hiervon sollen rund 16 Mio. Euro für vergünstigte Wohnraumkredite und der Restbetrag für Wirtschaftsprüfer, Consultingleistungen und die Modernisierung der IT des SFYH verwendet werden.⁵

Das BMZ sagte Ende November 2023 einen Zuschuss in entsprechender Höhe für das Vorhaben zu und beauftragte die KfW, Vertragsverhandlungen mit der Regierung der Ukraine aufzunehmen. Im Dezember 2023 schloss die KfW mit dem MinReintegration einen

³ Report on the Audit of Use of Funds, carried out by [REDACTED], project SFYH #38090 vom 12. März 2024, S. 12.

⁴ Änderungsvorschlag der KfW an das BMZ vom 22. Juli 2020, Geänderter Modulvorschlag zum Programm-vorschlag vom 12. Dezember 2017, S. 11.

⁵ Aufstockungsvorschlag der KfW an das BMZ vom 4. Oktober 2023, Anlage 3, Tentativer Kosten- und Finanzierungsplan.

Finanzierungsvertrag über den Aufstockungsbetrag ab. Ein neuer Vertrag zwischen dem Durchführungsconsultant und dem SFYH kam im April 2024 zu Stande.

3 Deutlich weniger Binnenvertriebene unterstützt als geplant

Sachverhalt

Übergeordnetes entwicklungspolitisches Ziel des Vorhabens ist die Integration der Binnenvertriebenen in die aufnehmenden Gemeinden.⁶ Hierzu wollen BMZ und KfW beitragen, indem sie dem SFYH Mittel zur Verfügung stellen, um vergünstigte Kredite zum Erwerb von Wohneigentum zu vergeben.

Um die Zielerreichung zu messen, hat die KfW in ihrem Programmvorschlag vom Oktober 2020 folgende Indikatoren (Modulziel) definiert:⁷

- Mit dem Programm sollen mindestens 4 000 Binnenvertriebene langfristig Wohnraum erhalten. Dabei ging die KfW von 1 300 auszureichenden Darlehen aus.⁸
- Der Anteil notleidender Kredite im Kreditportfolio soll weniger als 10 % betragen.

Der Durchführungsconsultant legte Anfang 2022 einen Quartalsbericht vor. Demnach habe der SFYH bis zum 10. Januar 2022 insgesamt 246 Kredite mit einem Volumen von insgesamt 9,5 Mio. Euro ausgezahlt. Die durchschnittliche Familiengröße liege bei zwei Personen. Zu diesem Zeitpunkt hatten somit 12 %⁹ der laut Modulziel zu unterstützenden Binnenvertriebenen 39 %¹⁰ der insgesamt genehmigten Zuschussmittel von 24,5 Mio. Euro in Anspruch genommen.

Die KfW berichtete im September 2023 dem BMZ, dass „ein bedarfsgerechtes und bezahlbares Wohnraumfinanzierungsangebot geschaffen“ worden sei. „Das Modulziel und die entsprechenden Indikatoren“ würden aber „dennoch bis zum aktuell gültigen Laufzeitende nicht erreicht werden können.“¹¹

⁶ Bericht der KfW zu dem FZ-Modul „Wohnraum für Binnenvertriebene (ISP)“ vom 27. September 2023, S. 2.

⁷ Änderungsvorschlag der KfW an das BMZ vom 22. Juli 2020, Geänderter Modulvorschlag zum Programm-vorschlag vom 12. Dezember 2017, S. 11.

⁸ Anlage 1 (Wirkungsmatrix) zum Änderungsvorschlag der KfW an das BMZ vom 22. Juli 2020, Geänderter Modulvorschlag zum Programm-vorschlag vom 12. Dezember 2017.

⁹ Bei 246 Krediten und einer durchschnittlichen Familiengröße von zwei Personen haben demzufolge 492 Bin-nenvertriebene profitiert. Bezogen auf die angestrebte Anzahl von 4 000 Binnenvertriebenen entspricht dies einer Zielerreichung von rund 12 %.

¹⁰ Verhältnis von 9,5 Mio. Euro ausgezahlten Mitteln zu 24,5 Mio. Euro insgesamt genehmigten Mitteln.

¹¹ Hervorhebungen durch den Bundesrechnungshof.

Die Anzahl der unterstützten Binnenvertriebenen sei geringer als geplant. Bis Februar 2023 seien alle verfügbaren Zuschussmittel für insgesamt 638 Wohnraumkredite verwendet worden. Zwölf weitere Wohnraumkredite hätten mit den zurückgeflossenen Zins- und Tilgungszahlungen ausgereicht werden können. Bis Ende Juni 2023 sei Wohnraum für 1 560 Binnenvertriebene geschaffen worden.¹²

Dagegen sei der als Ziel gesetzte Höchstanteil notleidender Kredite trotz kriegsbedingt eingetretener Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage einiger Kreditnehmer und der Beschädigung bzw. Zerstörung von 29 der finanzierten Wohnungen eingehalten worden. Aufgrund der unsicheren und volatilen Sicherheitssituation sei eine Verschlechterung aber nicht auszuschließen.

Insgesamt stellt sich die Zielerreichung wie folgt dar:

Tabelle 1

Zielerreichung entsprechend den Indikatoren im Jahr 2023

Indikator	Soll	Ist
Anzahl der unterstützten Binnenvertriebenen	4 000	1 560
Anzahl der ausgereichten Wohnraumkredite	1 300	650
Anteil notleidender Kredite	< 10 %	7,7 %

Quelle: Bericht der KfW zu dem FZ-Modul „Wohnraum für Binnenvertriebene (ISP)“ vom 27. September 2023.

Die Annahmen und Schätzungen im Juli 2020 seien nach Auffassung der KfW „teils zu ambitioniert“ gewesen bzw. hätten „auf einer unzuverlässigen Datengrundlage“ beruht:

- Die durchschnittliche Haushaltsgröße liege bei 2,4 Personen statt wie ursprünglich geschätzt bei 3 Personen. Daher hätten weniger Binnenvertriebene je Kredit Wohnraum erhalten als vorher angenommen.
- Die durchschnittliche Kredithöhe habe 38 400 Euro statt wie ursprünglich angenommen 18 800 Euro betragen. Zum einen habe dies daran gelegen, dass ein Angebot an kleineren Wohnungen faktisch nicht vorhanden gewesen sei. Die maximal finanzierbare Fläche für Einpersonenhaushalte sei deshalb erhöht worden. Zum anderen seien wegen des russischen Angriffskrieges die Preise für Wohnungen in den zentralen und westlichen Landesteilen gestiegen. Somit konnten aus den insgesamt zur Verfügung stehenden Mitteln weniger Kredite ausgereicht werden.

Der vom BMZ genehmigte Vorschlag zur Aufstockung der Projektmittel vom Oktober 2023 sieht vor, dass der Bund rund 16 Mio. Euro für die Gewährung weiterer vergünstigter Wohnraumkredite bereitstellt. Die KfW geht davon aus, dass aus der Erstverwendung dieser Mittel

¹² Bericht der KfW zu dem FZ-Modul „Wohnraum für Binnenvertriebene (ISP)“ vom 27. September 2023, S. 4 f.

weitere 250 Wohnraumkredite finanziert werden können und insgesamt zirka 600 Binnenvertriebene davon profitieren.¹³

Bewertung

Wir verkennen nicht, dass der von Russland geführte Angriffskrieg zu unerwarteten Preissteigerungen am Immobilienmarkt geführt hat. Jedoch hat sich schon vor Ausbruch des Krieges abgezeichnet, dass das Programmziel hinsichtlich der Anzahl der zu unterstützenden Binnenvertriebenen voraussichtlich nicht erreicht werden kann. Dem Programmvorschlag der KfW lagen von Beginn an zu optimistische Annahmen zu Grunde. Selbst unter Berücksichtigung der Aufstockung ist davon auszugehen, dass nur etwa die Hälfte der zunächst geplanten Personenzahl von den vergünstigten Wohnraumkrediten profitieren wird. Die mit dem Vorhaben insgesamt angestrebte Integration der Binnenvertriebenen in die aufnehmenden Gemeinden bleibt deutlich hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück.

Stellungnahme des BMZ

Das BMZ hat mitgeteilt, dass es selbst und die KfW unserer Bewertung zustimmen und darauf verwiesen, mit der Aufstockung im Jahr 2023 auf die Problematik reagiert zu haben.

Abschließende Bewertung

Wir halten an unserer Bewertung fest, dass das ursprünglich gesetzte Ziel hinsichtlich der Anzahl der zu unterstützenden Binnenvertriebenen zu optimistisch war und trotz der Aufstockung nicht erreichbar ist.

4 Unwirtschaftliches Verfahren zur Auswahl der Kreditnehmer

Sachverhalt

Der SFYH loste aus den im „IDP Register“ eingetragenen Bewerbern (vgl. Tz. 2.2) in 14 Runden 4 100 Personen für die Teilnahme am Kreditprogramm aus. Der Durchführungsconsultant beaufsichtigte die Auslosungen, für die der SFYH eine eigens beschaffte Software einsetzte. Der Anteil der ausgelosten Bewerber, die anschließend einen Wohnraumkredit auf-

¹³ Aufstockungsvorschlag der KfW an das BMZ vom 4. Oktober 2023, S. 4.

genommen haben („Conversion Rate“), war nach Angaben der KfW nach Kriegsausbruch von rund 30 % auf bis zu 8 % eingebrochen. Im Durchschnitt lag er bei 16 %.¹⁴

Der Durchführungsconsultant unterbreitete dem SFYH im Vergabeverfahren (vgl. Tz. 2.2) im Februar 2021 ein Angebot („Technical Proposal“). Darin schlug er u. a. vor, die Zielgruppe der möglichen Kreditnehmer enger zu definieren.¹⁵ Hauptkriterium sollte demnach die Fähigkeit der Binnenvertriebenen zur Kreditrückzahlung sein. Der Durchführungsconsultant wollte durch eine Selbsteinschätzung der Interessenten Kreditanträge vermeiden, die keine Aussicht auf Erfolg hätten. Dadurch sollten insgesamt längere Bearbeitungszeiten und Enttäuschungen bei abgewiesenen Bewerbern vermieden werden.

Ein von der KfW mit einer Mittelverwendungsprüfung beauftragter Sachverständiger (vgl. Tz. 6) stellte in seinem Bericht vom März 2024 fest, dass sich viele Personen in das „IDP Register“ eingetragen hätten, die die Voraussetzungen zur Gewährung eines Kredites nicht erfüllten.¹⁶ So hätten sich u. a. Personen registriert, die keinen Status als Binnenvertriebene haben oder bereits über Wohneigentum in unbesetzten Gebieten der Ukraine verfügen. Der Sachverständige führte exemplarisch die Auslosung Ende Oktober 2023 an, bei der von 130 ausgelosten Bewerbern nur 19 die Chance auf Abschluss eines Kreditvertrages genutzt hätten. Angesichts des zusätzlichen Arbeitsaufwands beim SFYH würde dies wenig produktiv wirken.

Zur Lösung des Problems schlug auch der Sachverständige vor, den Interessenten vor der Registrierung eine Selbsteinschätzung anhand eines Fragebogens zu ermöglichen. Alternativ könnten die entsprechenden Abfragen auch in das Online-Portal „Diia“ integriert werden, bevor dort eine Registrierung für die Teilnahme am Kreditprogramm möglich ist. Dadurch würden die Effizienz der Programmdurchführung erheblich gesteigert und die Arbeitslast bei den Beschäftigten des SFYH verringert.

Bewertung und Empfehlung

Wir teilen die Einschätzung, dass das vom SFYH praktizierte Verfahren zur Auswahl der Kreditnehmer effizienter ausgestaltet werden sollte. Bislang wurde darauf verzichtet, bereits bei der Eintragung in das „IDP Register“ zu prüfen, ob die Interessenten die grundsätzlichen Voraussetzungen für eine Kreditvergabe erfüllen. Dazu zählen z. B. ein anerkannter Binnenvertriebenen-Status, nicht vorhandenes Wohneigentum und eine ausreichende Bonität.

¹⁴ Verhältnis von 650 ausgereichten Krediten zu 4 100 ausgelosten Kreditkandidaten; vgl. Bericht der KfW zum FZ-Modul „Wohnraum für Binnenvertriebene (ISP)“ vom 27. September 2023, S. 5 f.

¹⁵ Consulting Services for the Capacity Development Measures for the “State Fund of Youth Housing Construction” in the framework of Accompanying Measures for the “IDP Housing Program”, Technical Proposal der [REDACTED] vom Februar 2021, S. 38.

¹⁶ Report on the Audit of Use of Funds, carried out by [REDACTED], project SFYH #38090 vom 12. März 2024, S. 14 f.

Eine solche Vorabprüfung hätte den Vorteil, dass aussichtslose Bewerbungen von vorneherein herausgefiltert würden. Dadurch würden nicht nur der Bearbeitungsaufwand insgesamt reduziert, sondern auch die begrenzten Ressourcen des SFYH effizienter eingesetzt und eine zügige Umsetzung des Vorhabens unterstützt. Hinzu kommt, dass das praktizierte Verfahren bei vielen Bewerbern unnötig Enttäuschungen auslöst. Denn es weckt Erwartungen auf einen geförderten Kredit, die von vorneherein nicht zu erfüllen sind. Auch dem könnte eine Vorabprüfung entgegenwirken.

Wird zudem auf eine solche Vorabprüfung verzichtet, so führt dies dazu, dass den beteiligten öffentlichen Stellen keine Informationen über die Anzahl der geeigneten Bewerber und das von diesen nachgefragte Kreditvolumen vorliegen. Somit fehlt ihnen eine verlässliche Datengrundlage, auf die sie beispielsweise bei der Ausgestaltung künftiger Förderprogramme zurückgreifen könnten.

Wir empfehlen, die Voraussetzungen für die Kreditgewährung künftig soweit wie möglich schon vor der Registrierung für das Kreditprogramm automatisiert zu prüfen. Der SFYH sollte Interessenten von der Registrierung ausschließen, bei denen von vorneherein feststeht, dass eine Kreditgewährung nicht in Frage kommt. Auch sollte der SFYH sicherstellen, dass bereits eingetragene, aber die Voraussetzungen für eine Kreditvergabe nicht erfüllende Bewerbungen nicht länger im „IDP Register“ geführt werden.

Stellungnahme des BMZ

Das BMZ hat mitgeteilt, dass der SFYH einen Vorschlag zur Anpassung des Verfahrens für Neuanmeldungen zum „IDP-Register“ erstellt habe. Das zuständige Ministerium bereite einen entsprechenden ministeriellen Erlass vor. Der bereits im „IDP-Register“ eingetragene Bestand an Interessenten könne nach Angaben des BMZ aber nicht ohne weiteres neu selektiert werden. Personen könnten nur mit ihrem Einverständnis aus der Datenbank entfernt werden. Entsprechende Abfragen wolle der SFYH nach und nach versenden.

Abschließende Bewertung und Empfehlung

Wir begrüßen die begonnene Umsetzung unserer Empfehlungen.

5 Modernisierungsbedarf beim SFYH unterschätzt

Sachverhalt

Die KfW ging im Jahr 2017 auf Grundlage einer vor Ort in der Ukraine durchgeführten Analyse („Due Diligence“)¹⁷ davon aus, dass sich die Produktivität und die Effizienz des SFYH durch folgende Maßnahmen steigern ließen:

- Modernisierung und Professionalisierung der informationstechnologischen Infrastruktur,
- Verschlankung und Digitalisierung komplexer, ausschließlich papierbasierter Kreditabwicklungsprozesse sowie
- Optimierung der Buchhaltungs- und Informationsmanagementsysteme.

Das nach einer Ausschreibung beauftragte Unternehmen begann im Herbst 2022 mit der Modernisierung der IT.¹⁸

Im September 2023 wies die KfW das BMZ darauf hin, dass nach Auffassung des Durchführungsconsultants eine weitere institutionelle Stärkung des SFYH erforderlich sei. Dies betreffe die Bereiche Risikomanagement, Innenrevision und Finanzberichterstattung. Das vor der Aufstockung des Vorhabens eingeplante IT-Budget von 200 000 Euro erlaube nur die Umsetzung einer „Not-Version“ dessen, was zur Modernisierung des bestehenden bzw. zur Etablierung eines umfassenden IT-Systems eigentlich erforderlich wäre.¹⁹

In ihrem Aufstockungsvorschlag vom Oktober 2023 teilte die KfW dem BMZ mit, dass eine Fortführung der institutionellen Stärkung des SFYH besonders hinsichtlich der sehr veralteten, russischen IT-Infrastruktur unabdingbar sei.²⁰ Für die weitere Modernisierung der IT hielt die KfW 495 000 Euro für erforderlich.²¹

Der Durchführungsconsultant berichtete im Februar 2024,²² dass die Arbeiten an dem mit dem ursprünglichen Budget implementierten IT-System im Jahr 2023 abgeschlossen wurden. Der SFYH habe auf die mit der Aufstockung des Vorhabens zusätzlich zur Verfügung stehenden Mittel gewartet, um eine breitere IT-Lösung zu bekommen. Diese habe ursprünglich zur Diskussion gestanden, aber den Budgetrahmen überschritten.

¹⁷ Institutional Analysis of "State Fund for Support of Youth Housing Construction" (von der KfW beauftragte Trägeranalyse), S. 6.

¹⁸ Bericht der KfW zu dem FZ-Modul „Wohnraum für Binnenvertriebene (ISP)“ vom 27. September 2023, S. 6.

¹⁹ Bericht der KfW zu dem FZ-Modul „Wohnraum für Binnenvertriebene (ISP)“ vom 27. September 2023, S. 6 f.

²⁰ Aufstockungsvorschlag der KfW an das BMZ vom 4. Oktober 2023, S. 4.

²¹ Aufstockungsvorschlag der KfW an das BMZ vom 4. Oktober 2023, Anlage 3 „Tentativer Kosten- und Finanzierungsplan“.

²² Monitoring Report „July to December 2023“ der [REDACTED] vom Februar 2024.

Mit der Aufstockung der Projektmittel möchte die KfW den SFYH institutionell weiter stärken, unter anderem in den Bereichen Risikomanagement, Innenrevision und Finanzberichterstattung.²³ Auch die Modernisierung der IT-Infrastruktur beabsichtigt die KfW weiter zu finanzieren. Dazu zählten die Komplettierung des bereits in Einführung befindlichen Kreditmoduls bzw. die Einführung der Module

- finanzielles Monitoring,
- Umgang mit überfälligen Forderungen sowie
- Planung und Kontrolle.

Diese Module seien nach Auffassung der KfW für die Verbesserung der Arbeit des SFYH unverzichtbar. Die Modernisierung erfordere auch die Definition neuer Geschäftsprozesse, da mit der Anpassung der IT-Infrastruktur eine Zentralisierung der gesamten Kreditbuchhaltung einhergehe.

Bewertung und Empfehlung

Die KfW hat den Modernisierungsbedarf beim SFYH zunächst deutlich unterschätzt. Bei der Umsetzung des Vorhabens zeigte sich, dass die ursprünglich vorgesehenen finanziellen Mittel und Maßnahmen für die angestrebte Modernisierung nicht ausreichend waren. Dies betraf insbesondere die IT, aber auch weitere unverzichtbare Bereiche, z. B. das Risikomanagement und die Innenrevision. Eine von Beginn an realistische Einschätzung und Bereitstellung der benötigten Mittel hätten eine unterbrechungsfreie und damit zügigere Stärkung des SFYH gewährleistet. Hiervon hätten nicht nur das vom BMZ geförderte Vorhaben, sondern auch die übrigen wohnungswirtschaftlichen Programme des SFYH profitiert.

Wir empfehlen dem BMZ, bei künftigen Vorhaben den Modernisierungsbedarf bei den zu stärkenden Institutionen sorgfältiger festzustellen und die notwendigen Mittel von Anfang an entsprechend einzuplanen.

Stellungnahme des BMZ

Das BMZ hat die anfänglich nicht ausreichende Bereitstellung von Mitteln für die IT-Modernisierung bestätigt. Es führte aus, dass der Finanzbedarf einer umfangreichen Modernisierung den Umfang der bereits völkerrechtlich zugesagten Begleitmaßnahme überstiegen hätte. Zudem habe das MinReintegration während der Konzipierung nachdrücklich darum gebeten, dass die vom BMZ bereitgestellten Investitionsmittel vollständig für die Vergabe von Krediten verwendet werden sollen. Die anfänglich nicht ausreichenden Mittel für die IT-Modernisierung hätten jedoch keine Auswirkungen auf die Umsetzung der in der ersten Phase den Binnenvertriebenen bereitgestellten Investitionsmittel gehabt. Das BMZ habe im

²³ Aufstockungsvorschlag der KfW an das BMZ vom 4. Oktober 2023, S. 3.

Rahmen der Aufstockung reagiert und ein entsprechend höheres Budget für die IT-Modernisierung bereitgestellt.

Abschließende Bewertung und Empfehlung

Wir erkennen an, dass die anfänglich nicht ausreichenden Mittel für die IT-Modernisierung keine Auswirkungen auf die Vergabe von Krediten an Binnenvertriebene gehabt haben. Die Ausführungen des BMZ entkräften jedoch nicht unsere Kritik, dass der Modernisierungsbedarf beim SFYH sorgfältiger hätte festgestellt werden müssen. Dies hätte zu einer zügigeren Stärkung der IT und weiteren Bereichen wie dem Risikomanagement oder der Innenrevision beigetragen. Wir halten daher an unserer Bewertung und Empfehlung fest.

6 Späte Prüfung der Mittelverwendung durch einen unabhängigen Sachverständigen

Sachverhalt

KfW und SFYH regelten in einer separaten Vereinbarung Einzelheiten zur Zahlungsabwicklung. Der SFYH verpflichtete sich u. a. dazu, für den zur Zahlungsabwicklung eingerichteten und von ihm verwalteten „Disposition Fund“ (Fonds) einen jährlichen Bericht einer internationalen Prüfungsgesellschaft vorzulegen.

Die Prüfungsgesellschaft sollte die Mittelverwendung beim Fonds anhand ihr zur Verfügung gestellter Dokumente und Daten („Subject Matter Information“) prüfen. Sie sollte untersuchen, ob die aus dem Fonds geleisteten Zahlungen, die Prozesse bei Beschaffungen und die Verwaltung des Fonds den Vereinbarungen entsprechen. Ferner war die Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben Prüfungsgegenstand. Die vom SFYH mandatierte Prüfungsgesellschaft legte im April 2023 ihren ersten Prüfungsbericht vor und kam zu dem Ergebnis, dass sämtliche Anforderungen erfüllt seien.

Darüber hinaus hat die KfW Anfang November 2023 einen ukrainischen Sachverständigen mit der Prüfung der Mittelverwendung beim Vorhaben „Wohnraum für Binnenvertriebene“ beauftragt. Hintergrund des Auftrags war, dass üblicherweise auch die KfW selbst die Mittelverwendung bei den Maßnahmen der Finanziellen Zusammenarbeit prüft und das BMZ über die Ergebnisse der Prüfung unterrichtet. Bei den in der Ukraine durchgeführten Maßnahmen bestand die Besonderheit, dass Prüfungen vor Ort aufgrund der Sicherheitslage durch die Beschäftigten der KfW nicht möglich waren.

Die von der KfW erstellte Leistungsbeschreibung sah vor, dass der Sachverständige die Durchführung des Vorhabens insgesamt beurteilen und Empfehlungen zur Verbesserung geben sollte. Dazu sollte der Sachverständige stichprobenartig Wohnungskäufe vor Ort in der

Zentrale des SFYH in Kiew und in vier Regionalbüros prüfen. Der Sachverständige sollte zudem die erworbenen Objekte besichtigen, Interviews mit den Erwerbern führen sowie die Kreditakten prüfen.

Der beauftragte Sachverständige hat Mitte März 2024 seinen Bericht zur Mittelverwendungsprüfung vorgelegt. Im Rahmen des Auftrags habe er unter anderem die fünf Standorte des SFYH besucht, mit 39 Begünstigten Gespräche geführt und dabei ausführlich die zugehörigen Kreditdokumente und Transaktionen geprüft. Zudem habe er in den Büros des SFYH eine Stichprobe zufällig ausgewählter Kreditakten kontrolliert.

Der Sachverständige kam zu dem Ergebnis, dass das Vorhaben ein Instrument sei, das Binnenvertriebenen bestmöglich Zugang zu eigenem Wohnraum verschaffe. Sämtliche befragten Begünstigten hätten angegeben, dass sie ohne das Vorhaben kein Wohneigentum hätten erwerben können. Schlüsselfaktoren seien der sehr gute Zinssatz und die niedrige Eigenbeteiligung.

Neben der revolvierenden Ausgestaltung des Programms hob der Sachverständige auch die positive Wirkung der KfW als Finanzierungspartner hervor, da das Vertrauen in staatliche Programme in der Ukraine grundsätzlich extrem niedrig sei. Es habe sich gezeigt, dass sämtliche Regionalbüros des SFYH das Vorhaben hervorragend umgesetzt hätten. Innerhalb der geprüften Stichprobe habe er in keinem Fall fehlende und unvollständige Dokumentationen oder Ungenauigkeiten feststellen können.

Der Sachverständige identifizierte aber auch Schwächen und unterbreitete Vorschläge zur Verbesserung:

- Die ukrainische Bevölkerung traue staatlichen Institutionen nicht. Es sei daher für die Begünstigten schwierig gewesen, Verkäufer zu finden, die sich zu einer vom SFYH finanzierten Immobilientransaktion bereit erklärt hätten. Anders als in der Ukraine üblich würde bei einer Finanzierung über den SFYH die Kaufpreiszahlung nicht direkt in bar zwischen dem Käufer und Verkäufer abgewickelt und der Verkäufer erhalte die Zahlung erst nach dem Eigentumsübergang sowie der Eintragung der Grundschild. Nach Einschätzung des Sachverständigen sollte der SFYH unter anderem durch eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit die Vorteile der vom SFYH praktizierten Abwicklung von Immobiliengeschäften herausstellen.
- Es gebe in der Ukraine einen großen Immobilienbestand aus den Baujahren 1960 bis 1970, der Kreditinteressenten angesichts eines akzeptablen Preisniveaus den Erwerb von Wohneigentum ermöglichen würde. Aufgrund des Alters seien diese Gebäude jedoch vom Vorhaben ausgeschlossen. Der Sachverständige schlug vor, bei der künftigen Kreditvergabe nicht ausschließlich auf das Baujahr der Immobilie, sondern auch auf die Laufzeit der Finanzierung abzustellen. So könnte der SFYH beispielsweise bei kürzeren Kreditlaufzeiten die Altersgrenze entsprechend erhöhen.
- Es würden sich viele Personen in das „IDP Register“ eintragen, obwohl sie die Voraussetzungen zur Gewährung eines Kredites nicht erfüllen (vgl. ausführlich Tz. 4). Der hieraus nach der Auslosung entstehende Mehraufwand beim SFYH erscheine wenig produktiv.

Der Sachverständige empfahl daher, den Interessenten vor der Registrierung eine Selbsteinschätzung zu ermöglichen. Alternativ ließen sich die entsprechenden Abfragen auch in das für die Registrierung genutzte Online-Portal integrieren. Dadurch würde die Effizienz der Programmdurchführung erheblich gesteigert.

Im Oktober 2023 schlug die KfW dem BMZ die Aufstockung der Projektmittel um zusätzliche 17 Mio. Euro vor. Das BMZ stimmte dem Vorschlag Ende November 2023 zu. Im Dezember 2023 schloss die KfW mit dem MinReintegration einen entsprechenden Finanzierungsvertrag ab.

Bewertung und Empfehlung

Wir erkennen an, dass die KfW die Mittelverwendung durch einen unabhängigen Sachverständigen umfassend prüfen ließ. Die wichtigen Erkenntnisse des Sachverständigen zum Erfolg des Vorhabens und zu den bestehenden Herausforderungen sowie dessen Verbesserungsvorschläge lagen allerdings erst vor, nachdem das BMZ bereits der Aufstockung zugestimmt hatte. Die Entscheidungsgrundlage des BMZ war somit unvollständig.

Das BMZ sollte künftig sicherstellen, dass es zentrale Entscheidungen bei der Durchführung von Vorhaben auf der Grundlage möglichst umfassender Informationen treffen kann.

Stellungnahme des BMZ

Das BMZ hat mitgeteilt, dass es sich bei der Prüfung der Mittelverwendung um ein KfW-internes Standardverfahren handle. Die KfW informiere das BMZ nur im Falle von etwaigen Unregelmäßigkeiten. Die Prüfung der Mittelverwendung durch die KfW sei nach Auffassung des BMZ unabhängig von seiner Entscheidung über die Bereitstellung von Mitteln zur Aufstockung zu sehen, da sich keine Anhaltspunkte für eine negative Einschätzung zur weiteren Finanzierung abzeichneten. Auch im Laufe der Umsetzung des Vorhabens könnten KfW und SFYH zudem noch Anpassungen vornehmen. Der SFYH sei an der Verbesserung seiner Arbeitsweise interessiert. Er werde sinnvolle Anregungen aufgreifen und umsetzen, soweit ihm das im Rahmen der geltenden Regeln und Abkommen möglich sei. KfW und BMZ würden dazu im Austausch mit dem ukrainischen Partner bleiben.

Abschließende Bewertung und Empfehlung

Wir nehmen die Ausführungen des BMZ zur Kenntnis. Wir weisen jedoch nochmals darauf hin, dass die Mittelverwendungsprüfung bei dem hier betrachteten Vorhaben umfassend ausgestaltet war und unter anderem eine Beurteilung des Vorhabens insgesamt beinhaltete. Angesichts dieser zentralen Fragestellung und der zeitlichen Nähe zur Entscheidung über die Aufstockung hätte die KfW sicherstellen müssen, dass dem BMZ vor seiner Entscheidung die

Einschätzung des Sachverständigen vorliegt. Wir halten daher an unserer Bewertung und Empfehlung fest.

7 Parallelstrukturen vermeiden

Sachverhalt

Neben dem SFYH bietet auch die im Jahr 2020 gegründete UFHC ein Wohnraumkreditprogramm an. Bei der UFHC handelt es sich um ein privatrechtliches Unternehmen, das zu 100 % im Staatseigentum steht und dem Geschäftsbereich des ukrainischen Wirtschaftsministeriums zuzuordnen ist. Hauptzweck der UFHC ist die Implementierung des Programmes „yeOselia“ zur Gewährung erschwinglicher Wohnraumkredite für bestimmte Bevölkerungsgruppen. Dessen Konditionen sind wie folgt:

- Zinssatz von 3 % für „bevorzugte“ Darlehensnehmer (z.B. aktive Soldaten),
- Zinssatz von 7 % für sonstige Darlehensnehmer und
- Mindesteigenbetrag an der Finanzierung von 20 %.

Dem gegenüber gewährt der SFYH sämtlichen Binnenvertriebenen geförderte Kredite zu einem einheitlichen Zinssatz von 3 %. Der Mindesteigenbeitrag an der Finanzierung liegt zudem bei 6 % (vgl. Tz. 2.2).

Die UFHC hat nach eigenen Angaben zwischen Oktober 2022 und Mitte Januar 2024 rund 6 700 Darlehen ausgereicht. Die Abwicklung der einzelnen Verträge übernehmen dabei ukrainische Partnerbanken. Die UFHC stehe im Informationsaustausch bzw. arbeite mit verschiedenen internationalen Institutionen zusammen. Dies seien beispielsweise die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, die Weltbank und die US-amerikanische Behörde für Entwicklungszusammenarbeit USAid.²⁴

Auch der SFYH plant derzeit eine Zusammenarbeit mit der UFHC. Dabei soll es sich zum einen um die Vergabe von Wohnraumkrediten aus dem Programm „yeOselia“ im Agenturmodell handeln. Zum anderen ist im Rahmen der Kooperation mit der UFHC die Einführung eines Mietkauf-Produkts geplant. Dieses soll sich an Binnenvertriebene richten, die am „yeOselia“-Programm nicht teilnehmen können, weil sie den Mindesteigenbetrag von 20 % nicht aufbringen können.²⁵

²⁴ Vgl. die der KfW im Januar 2024 zur Verfügung gestellte Präsentation der Ukrainian Financial Housing Company.

²⁵ Vom Rechnungshof der Ukraine (The Accounting Chamber of Ukraine) zur Verfügung gestellte Informationen zu den Aktivitäten des SFYH.

Die nachfolgende Übersicht beinhaltet einen Vergleich der Eckdaten des SFYH und der UFHC:

Tabelle 2

SFYH und UFHC im Vergleich

Merkmal	SFYH	UFHC
Netzwerk	22 Regionalbüros	arbeitet über Vermittler
Anzahl der Beschäftigten	170	219
Anzahl der Programme	7 (staatsweit) 153 (lokal)	1 (staatsweit)
Zielgruppen (Auswahl, einschließlich noch laufender Kredite aus früheren Programmen)	Binnenvertriebene Militärangehörige Lehrpersonal Medizinisches Personal Wissenschaftliches Personal Staatsbedienstete Junge Menschen Wohnungsbaugenossenschaften	Binnenvertriebene Militär- und Polizeiangehörige Lehrpersonal Medizinisches Personal Wissenschaftliches Personal Veteranen

Quelle: The Accounting Chamber of Ukraine und Präsentation der UFHC für die KfW.

Das Programm „yeOselia“ der UFHC führt Binnenvertriebene ausdrücklich als eine Zielgruppe für geförderte Kredite an. Es bietet Vertriebenen allerdings weniger attraktive Konditionen als das vom BMZ geförderte Programm des SFYH. Zinssatz und Mindesteigenbetrag sind bei der UFHC jeweils deutlich höher. Nach Auskunft der KfW hätten beispielsweise im Januar 2024 lediglich neun und im April 2024 lediglich sechs binnenvertriebene Familien Wohnraumkredite aus dem Programm „yeOselia“ erhalten. Binnenvertriebene seien nach Einschätzung der KfW zudem keine „echte Zielgruppe“ der UFHC. Die KfW hält die Aufnahme von Binnenvertriebenen als Zielgruppe für eher politisch motiviert, da dies ermögliche, zusätzliche Finanzmittel für die UFHC einzuwerben.

Bewertung und Empfehlung

Wir verkennen nicht, dass der SFYH und die UFHC Binnenvertriebenen vergünstigte Wohnraumkredite zu deutlich unterschiedlichen Konditionen gewähren und die Zielgruppen der beiden vom ukrainischen Staat kontrollierten Institutionen nicht deckungsgleich sind. Allerdings nehmen SFYH und UFHC mit der Vergabe vergünstigter Wohnraumkredite grundsätzlich vergleichbare Aufgaben wahr. Der Aufbau und das Vorhalten paralleler Verwaltungsstrukturen für identische Zwecke ist regelmäßig unwirtschaftlich. Es führt einerseits zu höheren Verwaltungsausgaben. Andererseits kann es dazu beitragen, dass die mit den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln angestrebten Ziele nicht bestmöglich erreicht werden.

Das BMZ sollte darauf hinwirken, dass in der Ukraine keine Parallelstrukturen entstehen. Die von Deutschland und anderen Gebern für die Wohnraumförderung und für sonstige Programme bereitgestellten Gelder sollten so effizient wie möglich verwaltet werden und so effektiv wie möglich den jeweiligen Zielgruppen zu Gute kommen.

Stellungnahme des BMZ

Das BMZ hat bekräftigt, dass es sich für eine wirtschaftliche Verwendung der Mittel einsetze. Die Zuständigkeiten für SFYH bzw. UFHC lägen in zwei verschiedenen ukrainischen Ministerien. Die ukrainische Regierung habe von ihrem Initiativrecht Gebrauch gemacht und der deutschen Seite ausdrücklich den SFYH und nicht die UFHC als Projektträger vorgeschlagen. Langfristig könne, zum Beispiel über die neu angestoßene Kooperation zwischen SFYH und UFHC, darauf hingewirkt werden, dass es zu keinen Parallelstrukturen kommt. Ein wesentlicher Unterschied zwischen SFYH und UFHC bestehe auch darin, dass der SFYH selbst die Darlehen vergebe und von Anfang an das volle Kreditrisiko trage. Dagegen vergebe die UFHC nur Zinssubventionen. Das Kreditrisiko verbleibe drei Jahre lang bei den kreditgewährenden Banken, bevor diese es an die UFHC übertragen können.

Abschließende Bewertung und Empfehlung

Wir nehmen die Ausführungen des BMZ zur Kenntnis. Allerdings rechtfertigen weder die Zuständigkeit unterschiedlicher Ministerien noch die unterschiedliche Ausgestaltung der jeweiligen Wohnraumförderprogramme die Entstehung von Parallelstrukturen. Wir halten daher an unserer Bewertung und Empfehlung fest.

8 Ausgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit bei der Wohnraumförderung hinterfragen

Sachverhalt

Der russische Angriffskrieg hat die Zahl der Binnenvertriebenen in der Ukraine deutlich ansteigen lassen. Gleichzeitig hat auch die Nachfrage nach vergünstigten Wohnraumkrediten stark zugenommen. Die Anzahl der im „IDP Register“ eingetragenen Bewerber erhöhte sich von 22 500 Ende 2021 auf 34 900 Anfang 2024.²⁶ Der Anteil der ausgelosten Personen, der

²⁶ Report on the Audit of Use of Funds, carried out by [REDACTED], project SFYH #38090, vom 12. März 2024, Annex 3 A).

die Voraussetzungen für eine Kreditgewährung erfüllt und anschließend einen Wohnraumkredit aufgenommen hat, lag Ende September 2023 bei durchschnittlich 16 %.²⁷

Die KfW ging in ihrem Vorschlag zur Aufstockung der Projektmittel vom Oktober 2023 davon aus, mit zusätzlichen Mitteln von 16 Mio. Euro im Rahmen der Erstverwendung weitere 250 Wohnraumkredite finanzieren zu können. Dies entspricht einem durchschnittlichen Förderbetrag von 64 000 Euro je Kredit.

Auf Basis der oben genannten Daten schätzen wir den derzeit bestehenden Bedarf auf rund 5 600 genehmigungsfähige Kredite.²⁸ Der weitere Gesamtbedarf an Zuschussmitteln läge folglich bei rund 360 Mio. Euro.²⁹

Die KfW hat dem BMZ Mitte März 2024 eine Projektskizze für ein künftiges Vorhaben vorgelegt, mit dem sie das aktuell noch laufende Vorhaben zur Kreditvergabe an Binnenvertriebene durch den SFYH fortsetzen würde.³⁰ Für diese Folgephase sind Zuschussmittel von 25 Mio. Euro vorgesehen.

Ausweislich der Projektskizze wird der SFYH derzeit ausschließlich durch die Finanzielle Zusammenarbeit mit Deutschland finanziert. Die bereits erreichten und noch vorgesehenen Verbesserungen der Systeme und Abläufe beim SFYH hätten dessen Attraktivität als Projektträger auch für andere Geber gesteigert. Der Bedarf an Wohnraumkrediten sei größer als das, was durch das vorgeschlagene Vorhaben abgedeckt werde.

Das BMZ informierte Ende Juni 2024 darüber, dass es aufgrund voraussichtlich begrenzter Mittel im Haushaltsjahr 2025 andere Vorhaben bei der Planung priorisiert habe. Es bestünde aber noch die Möglichkeit, dass die Folgephase der Wohnraumfinanzierung entweder durch eine Kofinanzierung mit anderen Gebern oder durch eine spätere Bereitstellung ggf. zusätzlich verfügbarer Mittel realisiert werden könne.

Bewertung und Empfehlung

Angesichts des deutlichen Anstiegs der Anzahl der Binnenvertriebenen kann das vor dem Beginn des Angriffskriegs konzipierte Vorhaben nur einen Bruchteil des inzwischen bestehenden Bedarfs an vergünstigten Krediten decken. Wir verkennen nicht, dass das BMZ bei der Auswahl der Maßnahmen zur Unterstützung der Ukraine Prioritäten setzen muss und derzeit keine Mittel für ein Folgeprojekt zur Wohnraumfinanzierung für Binnenvertriebene eingeplant hat.

²⁷ Verhältnis von 650 ausgereichten Krediten zu 4 100 ausgelosten Kreditkandidaten; vgl. Bericht der KfW zum FZ-Modul „Wohnraum für Binnenvertriebene (ISP)“ vom 27. September 2023, S. 5 f. sowie Tz. 3.

²⁸ Aus der durchschnittlichen Quote von 16 % der ausgelosten Personen, die bisher zu Kreditnehmern wurden, ergibt sich bei derzeit 34 900 Bewerbern ein Bedarf von rund 5 600 genehmigungsfähigen Krediten.

²⁹ Aus einem durchschnittlichen Förderbetrag von 64 000 Euro ergibt sich bei 5 600 Krediten ein Gesamtbedarf von rund 360 Mio. Euro.

³⁰ Vorhaben „Wohnraum für Binnenvertriebene über SFYH Folgephase“.

Bei der Auswahl künftiger Förderschwerpunkte in der Ukraine sollte das BMZ jedoch berücksichtigen, dass es einen nach wie vor hohen Bedarf an Wohnraumförderung in der Ukraine gibt und dass für die Umsetzung einer solchen Förderung bereits funktionierende Strukturen geschaffen wurden. Im Sinne einer möglichst nachhaltigen Wirkung der bereits getätigten Investitionen sollte das BMZ unter Berücksichtigung unserer Empfehlungen die etablierten Strukturen nutzen und darauf aufbauen. Dabei sollte es nicht nur eine Kofinanzierung durch weitere Geber erwägen. Vielmehr sollte es auch prüfen, ob durch eine Verlagerung des Programms auf EU-Ebene eine deutlich höhere Anzahl an Binnenvertriebenen durch vergünstigte Wohnraumkredite unterstützt werden könnte.

Stellungnahme des BMZ

Das BMZ hat mitgeteilt, dass es bei der Entwicklungszusammenarbeit ein vielfältiges Wohnraumportfolio in der Ukraine verfolge, welches sich an die verschiedenen Bedarfe unterschiedlicher Zielgruppen richte. Dies geschehe auch in enger Abstimmung mit anderen Gebern wie der Europäischen Union. Obgleich der SFYH eine bereits funktionierende, etablierte Struktur darstelle, könne das BMZ zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Aussage über eine mögliche Bereitstellung von weiteren Mitteln für den SFYH treffen.

Abschließende Bewertung und Empfehlung

Wir nehmen die Stellungnahme des BMZ zur Kenntnis. Die grundsätzliche Festlegung von Förderschwerpunkten sehen wir als politische Entscheidung an, die wir nicht bewerten. Wir begrüßen eine enge Abstimmung mit der Europäischen Union und anderen Gebern. An unserer Bewertung und Empfehlung halten wir fest.

Dr. Mähring

Demir

Beglaubigt: Pomian, RHS`n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.