

Ex-post-Evaluierung: Kurzbericht

INDIEN: Mikrofinanzfazilität



| | | |
|--|--|--------------------------------------|
| Sektor | 2404000 Informelle und halbformelle Finanzintermediäre | |
| Vorhaben/Auftraggeber | Mikrofinanzfazilität BMZ-Nr. 2008 66 103* Begleitmaßnahme BMZ-Nr. 2008 70 170 | |
| Projektträger | Eine indische Förderbank | |
| Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex-post-Evaluierungsbericht: 2013/2013 | | |
| | Projektprüfung (Plan) | Ex-post-Evaluierung (Ist) |
| Investitionskosten (gesamt) | 85,0 Mio. EUR 1,7 Mio EUR (BM) | 85,0 Mio. EUR 0,216 Mio. EUR (BM) |
| PU-Maßnahmen (BMZ-Mittel) | 1,7 Mio. EUR | 0,216 Mio. EUR |
| Finanzierung, davon BMZ-Mittel | 85 Mio. EUR Zinsverbilligung | 85 Mio. EUR Zinsverbilligung |

*Vorhaben in Stichprobe 2013

Kurzbeschreibung: Das Vorhaben umfasst ein zinsverbilligtes Darlehen (zinsverbilligende Komponente aus BMZ-Haushaltsmitteln und Darlehenssumme aus KfW Eigenmitteln) mit einem Volumen von 85 Mio. EUR an eine indische Förderbank. Der Träger agiert u.a. als Apex-Institution für Mikrofinanzinstitutionen (MFIs) und leitete die Mittel durch seine Mikrofinanz-Abteilung an MFIs in ganz Indien weiter. Ursprünglich war zusätzlich eine TA-Komponente geplant. Diese wurde aufgrund der indischen Mikrofinanzkrise in 2010 nur unvollständig (ca. 12%) genutzt.

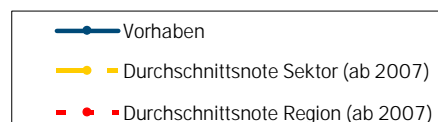
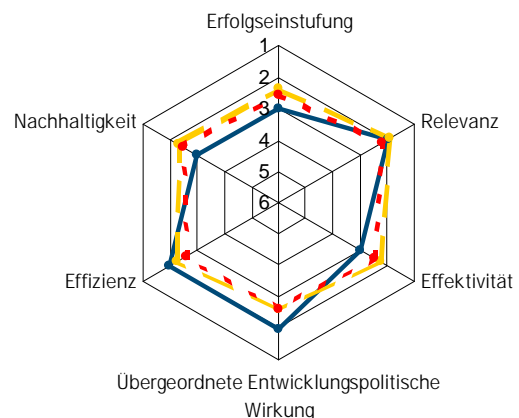
Zielsystem: Die Ziele der FZ-Maßnahme waren, den Träger dabei zu unterstützen, das Portfolio zur Refinanzierung von MFIs - besonders in bisher unterversorgten indischen Bundesstaaten - auszuweiten sowie eine nachhaltige Nutzung der Kreditprodukte durch die Mikrofinanzkunden zu gewährleisten. Dadurch sollte ein Beitrag zu einem verbesserten Zugang zu Mikrofinanzprodukten auf Ebene der Endkreditnehmer und damit zur besseren Deckung der Nachfrage geleistet werden. Dies sollte der Schaffung von Beschäftigung und Einkommen und damit der Armutsreduzierung in der Bevölkerung dienen (übergeordnetes entwicklungspolitisches Ziel). **Zielgruppe:** Die unmittelbare Zielgruppe des Vorhabens waren indische MFIs. Die mittelbare Zielgruppe waren die ärmeren Bevölkerungsteile in ländlichen und städtischen Gebieten als Kreditnehmer der MFIs, die durch verbesserte Investitionsmöglichkeiten höhere (Haushalts-) Einkommen erwirtschaften sollten. Die Endkunden sind nahezu ausschließlich Frauen.

Gesamtvotum: Note 3

Durch die Mikrofinanzkrise in Indien wurde auch das Portfolio der Apex-Bank tangiert, wodurch die Nachhaltigkeit insgesamt jedoch nicht gefährdet wird. Die Apex-Struktur mit einem im indischen Mikrofinanzmarkt etablierten Partner erwies sich als hilfreich, um einen merkbaren Beitrag zu Responsible Finance im Mikrofinanzsektor leisten zu können.

Bemerkenswert: Der Träger hat in den letzten Jahren begonnen, durch die Einführung eines Code of Conduct Assessment bei den refinanzierten MFIs Responsible Finance-Praktiken zu stärken. Durch die Apex-Struktur des Vorhabens erreicht die FZ eine Vielzahl von indischen MFIs mit vergleichsweise geringem Aufwand.

Bewertung nach DAC-Kriterien



ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

Gesamtvotum

Auch wenn nach der Mikrofinanzkrise im indischen Bundesstaat Andhra Pradesh in 2010 die Mikrofinanz-Portfoliogröße und -qualität beim Träger abnahm, ist von einer weitgehenden Erreichung der intendierten Ziele auszugehen. Über den Träger konnte ein Beitrag zu Responsible Finance und damit zur Nachhaltigkeit im Mikrofinanzsektor geleistet werden.

Note: 3

Relevanz

Zum Zeitpunkt der Projektprüfung (PP) in 2009 befand sich der Mikrofinanzsektor in Indien in einer rapiden Wachstumsphase. Gleichzeitig war die Versorgung mit Dienstleistungen durch MFIs in den verschiedenen Landesteilen stark heterogen verteilt. Die südlichen und südöstlichen Landesteile waren zu diesem Zeitpunkt bereits ausreichend, im Nachhinein betrachtet, sogar überversorgt. Gleichzeitig war das Wachstumspotential in den übrigen Bundesstaaten groß, da hier die Versorgungsrate (gemessen an der Anzahl der Haushalte) häufig unter 5% lag und die Nachfrage von den meisten Marktbeobachtern deutlich größer eingeschätzt wurde. Zwar bauten die meisten MFIs zu diesem Zeitpunkt ihr Portfolio auch in den schlechter versorgten Gebieten aus, doch lag der Fokus aus Gründen der Profitabilität weiterhin auf den mit einer besseren Infrastruktur ausgestatteten südlichen Staaten.

Das Konzept des zu evaluierenden Vorhabens, die bestehende Nachfrage nach Mikrofinanzierung in Indien besser decken zu wollen und dabei gleichzeitig auf eine geographische Ausdehnung des Angebots in die noch unterversorgten Gebiete zu zielen, wird - auch aus heutiger Sicht, d.h. nach der Mikrofinanzkrise von 2010 - als relevant bewertet. Indische MFIs sind per Gesetz in der Wahl ihrer Refinanzierungsmittel begrenzt und dürfen keine Spareinlagen annehmen. Die MFIs sind daher auf Refinanzierung durch kommerzielle Banken oder Development Finance Institutions (DFIs) angewiesen. In 2009 hatte der Projektträger bereits mehr als zehn Jahre Erfahrung als auf Mikrofinanz spezialisierter Akteur im indischen Markt gesammelt und verfügte über ein Portfolio von ca. 130 MFIs. Während der Wachstumsphase des Sektors hatte der Träger eine wichtige Rolle als „Signal-Investor“ übernommen, dem oft kommerzieller orientierte Institutionen folgten. Die Bereitstellung von Refinanzierung für den Träger war zum Zeitpunkt der PP ein sinnvoller Weg, um den indischen Mikrofinanzsektor durch eine weniger volatile Refinanzierungsquelle zu unterstützen. Gleichzeitig war zu erwarten, dass durch den speziellen Förderauftrag des Trägers als Förderbank auch unterversorgte Regionen stärker in den Fokus rücken würden. Weiterhin bot der Träger einen geeigneten Hebel, um - trotz der Größe des indischen Marktes - einen breitenwirksamen Beitrag zu Responsible Finance leisten zu können. Der Träger wird u.a. auch durch die Weltbank refinanziert, mit der die FZ über den Träger eng bezüglich der Etablierung von Responsible Finance kooperierte. Das Vorhaben orientiert sich an der Sektorstrategie des BMZ.

Die Relevanz wird folglich als gut bewertet.

Teilnote: 2

Effektivität

Das formulierte Projektziel war es, den Projektträger dabei zu unterstützen, das Portfolio an refinanzierten MFIs - besonders in bisher unterversorgten Staaten - auszuweiten sowie eine nachhaltige Nutzung der Kreditprodukte durch die Mikrofinanzkunden zu gewährleisten. Zur Abbildung der Zielerreichung wurden bei PP die in der folgenden Tabelle aufgeführten Indikatoren 1 bis 3 formuliert. Zusätzlich wurden im Rahmen der Ex-post-Evaluierung (EPE) die Indikatoren 4 und 5 zur Abbildung des verbesserten Zugangs der Endkreditnehmer zu Mikrofinanzierung berücksichtigt, die bei PP dem übergeordneten entwicklungspolitischen Ziel zugeordnet wurden. Da sie jedoch in engem Zusammenhang mit dem Projektziel der Erreichung unterversorgter Regionen stehen, wurden sie mit zur Beurteilung der Effektivität herangezogen.

| <u>Indikatoren zum Ziel der FZ-Maßnahme</u> | <u>Status</u> |
|--|--|
| 1) Vollständige Auszahlung des Darlehens innerhalb von 2,5 Jahren nach Unterzeichnung des Darlehensvertrags | erreicht |
| 2) Brutto Non-Performing-Loans (NPL) Quote des Mikrofinanz-Portfolios des Trägers bleibt unterhalb von 1,5% | nicht erreicht in 2012 und 2013, vorher erreicht |
| 3) Das Portfolio at Risk (PAR, 30 Tage) der teilnehmenden MFIs übersteigt nicht 5% | teilweise erreicht |
| 4) Abschluss von 2,5 Millionen neuen Darlehensverträgen (der MFIs im gesamten Portfolio des Trägers) | Erreichung unklar |
| 5) Mindestens 40% des Kreditportfolios der teilnehmenden MFIs besteht in den bislang unterversorgten Regionen ¹ | erreicht |

Nach der Bereitstellung des Darlehens wurde dieses, kurz vor dem Ausbruch der Mikrofinanzkrise im Bundesstaat Andhra Pradesh, innerhalb von kurzer Zeit ausgezahlt und vom Träger zur Refinanzierung von MFIs genutzt. Indikator 1 gilt somit als erfüllt. Die rasche Auszahlung der bereitgestellten Mittel kann als Zeichen für die zu diesem Zeitpunkt bestehende Nachfrage der MFIs nach Refinanzierung gewertet werden. Die Zinssätze der Darlehen an MFIs lagen zumeist etwas unter den Konditionen kommerzieller Refinanzierung, soweit diese den MFIs überhaupt zur Verfügung stand. Insbesondere nach dem Ausbruch der Mikrofinanzkrise in Andhra Pradesh wurde die Refinanzierung für viele MFIs im ganzen Land zu einem Engpass.

¹ Nach interner Definition des Trägers gelten alle, außer den südlichen Bundesstaaten Karnataka, Tamilnadu, Andhra Pradesh und Kerala, als unterversorgt.

Die Darlehen, welche der Träger dem Vorhaben zurechnet, sind in der Mehrheit (56% nach Anzahl, Stand Jahresende 2012) an MFIs vergeben worden, die *ausschließlich* in unterversorgten Regionen tätig sind. Dies zeigt gewisse Abweichungen zum Profil des Mikrofinanz-Portfolios des Trägers insgesamt, in dem ungefähr die Hälfte aller MFIs ausschließlich in unterversorgten Gebieten, knapp 40% ausschließlich in den südlichen Bundesstaaten und der Rest in beiden Regionen tätig ist. Der Träger hat demnach mit der hier zu evaluierenden Linie einen besonderen Akzent auf die Nachfrage aus unterversorgten Regionen gelegt, ohne dass die Abweichung zum Gesamtportfolio angesichts der Fungibilität der Refinanzierung Zweifel aufwirft, ob der Träger in seiner Geschäftspolitik unterversorgte Regionen auch im Rahmen seines sonstigen Geschäfts berücksichtigt. Indikator 5 gilt somit als erreicht.

Indikator 4 wurde ursprünglich formuliert, um sicherzustellen, dass die durch den Träger refinanzierten MFIs die Mittel zur Finanzierung neuer Darlehen an Endkreditnehmer und nicht etwa zu Umschichtungen in der Refinanzierung oder für andere Investitionen verwenden. Es muss hinterfragt werden, ob ein solcher Indikator noch sinnvoll ist angesichts des Ausbruchs der Mikrofinanzkrise, die zumindest in den überversorgten Regionen statt einer Ausweitung eher eine Konsolidierung der Mikrofinanz-Portfolien und des Sektors angeraten erscheinen lässt. Hiermit in Einklang stehend ging das Mikrofinanz-Portfolio des Trägers, das bis 2010 stark gewachsen war, nach Krisenausbruch zurück, erreichte im Jahr 2012 das Niveau von 2009 und kontrahiert weiterhin. Vor diesem Hintergrund ist nicht davon auszugehen, dass Refinanzierungsmittel des Trägers für neue - im Sinne von anzahlmäßig zusätzliche - Darlehensverträge an Endkreditnehmer ausschlaggebend waren. Brutto gerechnet reicht die von der Mikrofinanz-Abteilung des Trägers an MFIs ausgezahlte Darlehenssumme zur Refinanzierung der geforderten 2,5 Mio. Endkreditnehmerkredite jedoch aus, so dass Indikator 4 als erreicht gelten könnte.²

Eine derartige Argumentation ginge jedoch am ursprünglichen Sinn des Indikators vorbei. Für die Beurteilung der Effektivität erscheint wichtiger, ob neue Endkreditnehmer in den unterversorgten Regionen erreicht wurden, während ein vermindertes Engagement in der Krisenregion die Zielerreichung nicht beeinträchtigt. Das gesamte Portfolio von Mikrofinanzierung in Indien hat sich seit 2009, trotz leichter Kontraktion nach 2011, fast verdoppelt (von 11.734 INR crore in 2009 auf 21.245 INR crore in 2013). Die indischen MFIs erreichen also mittlerweile deutlich mehr Haushalte als noch vor fünf Jahren. Dabei fand das Wachstum vor allem in den unterversorgten Regionen statt, während die Portfolien in den Krisenregionen deutlich langsamer wuchsen oder sogar schrumpften. Da das Portfolio des Trägers geschrumpft ist, spiegelt es diese Entwicklung des Gesamtmarktes nur bedingt wider. Während des schwierigen Umschichtungsprozesses zugunsten unterversorgter Regionen konnte aber auf der Ebene der einzelnen Institution nicht das Wachstum des gesamten Marktes erreicht werden, wobei ohnehin entwicklungspolitische Zweifel an dem Streben nach schnelltem zusätzlichem

² An Auszahlungen des Trägers an MFIs ergibt sich zwischen 2010 und 2012 eine Summe von 4095 INR crore (1 crore = 10 Mio. INR). Bei einem durchschnittlichen Endkreditvolumen von 15.000 INR, ca. 200 EUR (das Volumen bewegt sich i.d.R. zwischen 10.000 - 30.000 INR) ergeben sich daraus ohne Revolvierung ca. 2,7 Mio. Kreditverträge. Da Kredite an Endkunden meist von recht kurzer Laufzeit sind, könnte formal argumentiert werden, dass folglich deutlich mehr als 2,5 Mio. „neue“ Verträge mit Endkreditnehmern abgeschlossen wurden.

Wachstum angebracht sind. Zu der Umschichtung hat das hier zu evaluierende Vorhaben einen gewissen Beitrag geleistet. Indikator 4 zum Abschluss neuer (im additionalen Sinn) Kreditverträge, induziert durch die Refinanzierung des Trägers, wird insofern als tendenziell nicht erreicht gewertet, seine Bedeutung muss allerdings im Lichte der indischen Mikrofinanzkrise relativiert werden.

Indikatoren 2 und 3 betreffen die Messung der Portfolioqualität, zum einen des MFI-Portfolios beim Träger, zum anderen des Endkreditnehmerportfolios bei den MFIs. Beide blieben von der Mikrofinanzkrise nicht unberührt. Als diese den Bundesstaat Andhra Pradesh im Oktober 2010 erfasste, gerieten in der Folge viele MFIs in Schieflage, u.a. weil die Regierung im Bundesstaat Andhra Pradesh Mikrofinanzkunden zur Einstellung ihrer Zahlungen an MFIs aufforderte. Grundsätzlich gilt, dass MFIs umso größere Verluste hinnehmen mussten, je größer der Anteil ihres Kredit-Portfolios in Andhra Pradesh war. Seit 2010 hat sich der Markt in Andhra Pradesh nicht substantiell erholt und viele der MFIs befinden sich in Umstrukturierungsprozessen. Mit zeitlicher Verzögerung hat sich diese negative Entwicklung auch im Portfolio des Projektträgers niedergeschlagen. Aufgrund des Restrukturierungsprozesses einer durch den Träger refinanzierten großen MFI in Andhra Pradesh ist die NPL-Quote der Mikrofinanz-Abteilung im Jahr 2013 auf fast 13% gesprungen, nachdem sie sich zuvor auf sehr niedrigem Niveau und bis zum Jahr 2012 unterhalb der geforderten Benchmark bewegte. Der Indikator zur Brutto NPL-Quote wird somit momentan nicht erreicht. Allerdings muss auch die Angemessenheit dieses Indikators hinterfragt werden. Da das MFI-Portfolio des Trägers nicht aus Tausenden von kleinen Krediten, sondern aus einer deutlich geringeren Anzahl und dafür größeren Krediten an MFI besteht, kann die vorgegebene Portfolioqualität einer NPL-Rate von maximal 1,5% bereits durch einen einzigen etwas größeren säumigen Kredit deutlich überschritten werden. Da der Träger selbst einen Totalausfall der säumigen Kredite ohne eine Beeinträchtigung der Solvenz problemlos verkraften kann, wird der Indikator 2 zwar als momentan nicht erreicht gewertet, ohne dass dies bei der Beurteilung der Effektivität besonders schwer ins Gewicht fällt.

Im Hinblick auf die Qualität der Endkreditnehmerportfolios ist festzustellen, dass das Portfolio-at-Risk (PAR, 90 Tage) von 7 der 62 MFIs, welche zum Jahresende 2012 träger-intern dem Darlehen im Rahmen des Vorhabens zugeordnet werden, die 5% Hürde übersteigt. Die Anzahl der MFIs, deren PAR über die kurze Frist (30 Tage) über der 5% Benchmark liegt, ist dementsprechend noch höher. Der Indikatorzielwert ist folglich nicht erreicht, da er die Einhaltung der 5%-Hürde durch alle refinanzierten MFI fordert. Angesichts der Gegebenheiten des indischen Mikrofinanzmarktes wird dieser Indikator im Rahmen der Ex-post-Evaluierung aber als überambitioniert bewertet, auch wenn die Forderung nach niedrigen Säumigkeitsraten bei den Endkunden im Sinne einer Vorbeugung zu hoher Verschuldung durchaus berechtigt ist. Die Mittel aus der Begleitmaßnahme wurden bislang nur zu ca. 12% verwendet. Nach Aussagen des Trägers ist dies durch die Tatsache begründet, dass im Zuge der Krise die Mittel nur selten für qualitativ hochwertige Maßnahmen platziert werden konnten. Da aber nicht alle MFIs von der Krise betroffen waren und der Bedarf an Weiter- und Ausbildungs-

maßnahmen im indischen Mikrofinanzsektor unübersehbar ist, bleibt die geringe Verwendung der Mittel aus der Begleitmaßnahme überraschend.

Insgesamt wird die Effektivität angesichts der teilweise nicht erreichten Zielindikatoren, deren Wertbestückung jedoch als nicht immer angemessen bewertet wurde, und der geringen Mittelverwendung im Rahmen der Begleitmaßnahme als nur zufriedenstellend bewertet.

Teilnote: 3

Effizienz

Das Darlehen an den Träger ist in Euro denominiert. Die Darlehen an MFIs werden ausschließlich in Lokalwährung (indische Rupie) vergeben. Neben den (verbilligten) Zinszahlungen für das gewährte Darlehen ist der Träger verpflichtet, das Wechselkursrisiko vollständig abzusichern. Außerdem ist der FZ-Entwicklungskredit durch eine Garantie des indischen Staates abgesichert, für die der Träger Garantiegebühren entrichtet. Zum Zeitpunkt der Auszahlung waren die Konditionen des Darlehens trotz der Absicherungskosten und Garantiegebühren vorteilhaft. Dazu hat das Element der Zinsverbilligung aktiv beigetragen. Nichtsdestotrotz ist die Effizienz dieser Konstruktion abhängig von der Entwicklung des Zinsumfeldes und insbesondere der Absicherungskosten. Obwohl der Träger Refinanzierung effizient an MFIs auslegt, ist im aktuellen Umfeld (hohe Kosten für Währungsswaps) die Attraktivität einer Refinanzierung in Fremdwährung deutlich gesunken.

Die Apex-Struktur des Partners ist ein wesentlicher Baustein zur hohen Effizienz des Vorhabens. Der Träger verfügt über dezentrale Strukturen (lokale Büros) in allen indischen Bundesstaaten, zumeist auch mit einem aktiven Mikrofinanzgeschäft. Der Träger unterhält zudem enge Beziehungen zu vielen MFIs und Dachorganisationen des Mikrofinanzsektors (z.B. Sa-Dhan und Microfinance Institutions Network, MFIN). Die Mitarbeiter der Mikrofinanz-Abteilung des Trägers weisen oft langjährige Erfahrung im Mikrofinanzbereich auf und rotieren zudem nach einiger Zeit zwischen verschiedenen Zweigstellen. Dadurch waren gute Voraussetzungen für den Träger gegeben, um die Portfolioqualität der refinanzierten MFIs einzuschätzen und das Volumen und die Konditionen der Darlehen dem Risiko anzupassen. Diese Anpassung ist nicht in allen Fällen erfolgreich gelungen. Die Konditionen der Darlehen sind trotz der Einbindung eines weiteren Akteurs in die Darlehensvergabe für die MFIs letztlich günstiger als die meisten anderen Refinanzierungsquellen. Die deutsche FZ konnte mit der Vergabe eines Darlehens an den Träger diese dezentralen Strukturen indirekt nutzen. So konnte das Volumen des Vorhabens im Vergleich zu einer Darlehensvergabe an einzelne MFIs deutlich gesteigert werden, ohne dass kostenintensive Kreditwürdigkeitsprüfungen oder Überwachungsaufgaben bezüglich einzelner MFIs übernommen werden mussten. Auch im Hinblick auf die Allokationseffizienz ist die Refinanzierung des Mikrofinanzsektors über den gewählten Träger – trotz der Mikrofinanzkrise, die sich in Andhra Pradesh kurze Zeit nach Darlehensvergabe entwickelte – als angemessen zu werten. Einerseits war die verstärkte Fokussierung auf die unterversorgten Regionen im Zielsystem verankert und andererseits stand die Finanzierung in einem Zeitraum zur Verfügung, der angesichts der Krise durch be-

sondere Refinanzierungsengpässe im Mikrofinanzsektor gekennzeichnet war. Darüber hinaus war über den Träger eine viel weitreichendere Wirkung auf die Verbreitung von Prinzipien von Responsible Finance zu erreichen, als es bei der Unterstützung einer einzelnen MFI möglich gewesen wäre.

Aufgrund des Effizienzgewinns aus der Dezentralisierung, des Erreichens einer Vielzahl von MFIs, der raschen Weiterleitung der Mittel an MFIs, vor allem aber auch aufgrund des Hebels zur Verbreitung von Prinzipien der verantwortlichen Finanzierung (Responsible Finance), den die Zusammenarbeit mit dem Träger bot, wird die Effizienz als gut bewertet.

Teilnote: 2

Übergeordnete Entwicklungspolitische Wirkungen

Übergeordnetes entwicklungspolitisches Ziel war es, über den Beitrag zu einem verbesserten Zugang zu Mikrofinanzprodukten auf Ebene der Endkreditnehmer auch einen Beitrag zur Schaffung von Beschäftigung und Einkommen und damit zur Armutsreduzierung der Bevölkerung zu leisten. Die Indikatoren, die bei PP zur Abbildung des Oberziels gewählt wurden, waren eher auf der Projektzielebene angesiedelt und wurden daher bereits unter Effektivität behandelt.

Das Vorhaben hat, obwohl sich das Mikrofinanz-Portfolio des Trägers seit der Auszahlung des Darlehens verkleinerte, insofern zur Befriedigung ungedeckter Nachfrage beigetragen, als es den Fokus auf bisher unterversorgte Regionen lenkte und zur Refinanzierung des Trägers in einer Zeit beitrug und beiträgt, in welcher der Zugang zu Refinanzierungsmitteln für Mikrofinanz aufgrund der Krise beschränkt wurde. Die Frage, inwiefern hierdurch auch Einkommen und Beschäftigung geschaffen wurden, lässt sich im Rahmen der vorliegenden Evaluierung nur durch den Verweis auf die Literatur plausibilisieren, die den mangelnden Zugang zu Kredit als wichtiges Entwicklungshemmnis für (Kleinst-)Unternehmen einstuft und - im Rahmen von Länderquerschnittsuntersuchungen - einen Beitrag der Entwicklung des Finanzsystems zu Wachstum nachweist. Neueste wissenschaftliche Untersuchungen gehen allerdings davon aus, dass der Beitrag zu wirtschaftlichem Wachstum vor allem von Unternehmenskrediten ausgeht, während Kredite an private Haushalte zwar der Konsumglättung dienen können, aber auch mit der Gefahr der Überschuldung einhergehen.

Inwieweit durch die Mikrofinanzportfolien der MFIs unternehmerische Aktivitäten oder Konsum finanziert wurde, lässt sich nicht genau feststellen, weil bei typischen Mikrofinanzkunden Unternehmens- und Haushaltskasse ineinanderfließen. Es ist davon auszugehen, dass vor allem Klein(st)- und Subsistenzunternehmerinnen bedient wurden, denn: Das von den MFIs angebotene Mikrofinanzprodukt beruht fast immer auf dem sogenannten Joint-Liability-Group Modell (JLG), bei dem einzelne Kreditnehmer innerhalb einer Gruppe füreinander die Rückzahlungen gegenüber der MFI garantieren. Nahezu 100% der Kreditnehmer sind Frauen. Die Rückzahlungen erfolgen in der Regel wöchentlich.

Dieses Modell, das üblicherweise für vergleichsweise arme Kundengruppen angewendet wird, hilft den MFIs trotz sehr kleiner Kreditbeträge und begrenzter Kreditüberwachung, die Ausfallraten niedrig zu halten (Überwachung erfolgt durch die Gruppen-Peers), sorgt aber gleichzeitig für sozialen Druck innerhalb der Gruppe. Offiziell sollten die Kredite - auch als gewisser Schutz vor zu hoher Verschuldung für konsumtive Zwecke - immer einen bestimmten Investitionszweck haben, der von den Mitarbeitern der MFI vor Ort geprüft wird. Häufig dienen die Kredite aber dennoch der Bereitstellung von Arbeitskapital oder zu Konsumzwecken. Auch in diesen Fällen ist aber davon auszugehen, dass ein Großteil der MFI-Kunden durch den Zugang zu formellem Kredit nicht mehr auf die Dienste von Geldverleihern zurückgreifen muss, die in Indien für ihre unkomplizierte Bereitstellung von Finanzkapital nicht selten zu Zinssätzen von über 100% p.a. bekannt sind. Auch hier ist also indirekt von einer Erhöhung des Einkommens durch günstigere formelle Kredite auszugehen.

Angesichts des Profils der MFI-Kunden ist es jedoch besonders wichtig, dass Praktiken der Responsible Finance sowohl im Hinblick auf Transparenz und Aufklärung über Risiken als auch bei der Kreditverfolgung eingehalten werden. Die hohe Anzahl der Kunden pro Kreditsachbearbeiter bei manchen MFIs (z.T. bis zu 500 Kunden) gibt Grund zur Annahme, dass die Aufklärung der Kunden zu den Risiken der Kreditaufnahme und die Analyse der Rückzahlungskapazität nicht immer mit der gebotenen Sorgfalt erfolgen kann. Zur Verbesserung dieser Praktiken hat das Vorhaben durch das Hinwirken auf die Verbreitung von Responsible Finance beigetragen. Nach der Krise hat der Träger sogar begonnen, die Einhaltung verantwortlicher Finanzierungspraktiken bei den MFIs aktiv zu evaluieren. Dies geschieht im Rahmen sogenannter „Code of Conduct Assessments“ (COCA), die unterstützt durch die Weltbank eingeführt wurden und von externen Rating-Agenturen durchgeführt werden, wobei der Träger einen Teil der Kosten übernimmt. Seit Oktober 2012 muss jede MFI vor Erhalt einer Refinanzierung ein solches Assessment durchführen lassen. Da sich drei weitere in der Refinanzierung von MFIs aktive Banken an der COCA-Initiative beteiligen, können hierdurch ca. 80% des Marktes abgedeckt werden. Die COCA-Ratings enthalten in der Praxis eine kritische Evaluierung der gesamten Geschäftspraktiken von MFIs. In der Regel werden die kritischen Bemerkungen mit konkreten Handlungsvorschlägen zur Verbesserung verbunden. Die Kategorien setzen im Sinne von Responsible Finance an der Kunde-MFI Beziehung an. So wird zum Beispiel der konkrete Umgang der Kreditsachbearbeiter mit den Kunden detailliert bewertet oder der Fokus vieler MFIs auf unrealistische Rückzahlungsraten von nahe 100% kritisiert.³ Die durchgeführten Ratings zeigen, dass beispielsweise im Bereich Datenschutz der Kunden oder im Bereich des Trainings für Kreditsachbearbeiter noch großes Verbesserungspotential bei vielen MFIs besteht.

Einige MFIs übernehmen die Rolle eines Intermediärs für kommerzielle Banken beim Einsammeln privater Spareinlagen, obwohl die MFIs selber keine Spareinlagen einsammeln dürfen, und reduzieren so die Transaktionskosten des Sparens für ihre Kunden. Indirekt tragen

³ Die bewerteten Kategorien lauten: 1) Client Origination and Training 2) Loan Pricing 3) Loan Appraisal 4) Staff Conduct 5) Client Data Security 6) Client Relationship and Feedback

Ersparnisse als eine Art Versicherung gegen Schocks für den Kunden ebenfalls zum Schutz der Portfolioqualität der MFIs bei.

Zusammenfassend können bei einer Fokussierung der MFIs auf Klein(st)- und Subsistenzunternehmer nur begrenzte Wirkungen auf zusätzliche Beschäftigung erwartet werden. Von einer positiven Wirkung auf die Haushaltseinkommen ist - vor allem auch im Vergleich zur Alternative informeller Finanzierung über Geldverleiher - auszugehen. Mit der Praxis der Gruppenkredite können Gruppendruck und unangemessen harte Maßnahmen zum Eintreiben der Kredite einhergehen. Diesen unerwünschten Wirkungen tritt der Träger jedoch durch die COCA Initiative entgegen, die MFIs auf etwaige Missstände hinweist. Da es in jedem Fall gelingt, Kreditnehmer aus dem unregulierten Sektor der Geldverleiher abzuführen und Prinzipien von Responsible Finance breitenwirksam zu fördern, werden die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen insgesamt mit gut beurteilt.

Teilnote: 2

Nachhaltigkeit

Bezüglich der Nachhaltigkeit der Wirkungen des Vorhabens auf den Mikrofinanzsektor und damit auf die Nachhaltigkeit des Zugangs der Kunden zu Finanzdienstleistungen ist festzustellen, dass die Mikrofinanz-Abteilung des Trägers ihr Portfolio - wie viele MFIs - zwar deutlich verkleinert hat (-39% an ausstehenden Darlehen zwischen den Bilanzjahren 2010 und 2012⁴), was insbesondere auf die Rückführung der Engagements in den überversorgten Bundesstaaten zurückzuführen ist. Dennoch - oder gerade deshalb - bleibt der Träger ein wichtiger, den Prinzipien von Responsible Finance verpflichteter Akteur im Mikrofinanzmarkt und ein stabiler Partner für viele MFIs, nicht zuletzt weil die Finanzierung des Trägers weniger volatil ist als die Refinanzierung, die kommerzielle Banken für den Mikrofinanzsektor anbieten. Im Mikrofinanz-Portfolio des Trägers sind (weitere) Ausfälle als Folge der Krise nicht auszuschließen, doch dies stellt keinerlei Gefährdung für die institutionelle Nachhaltigkeit des Trägers als Förderbank dar, die neben ihrer Funktion als Apex-Institution für MFIs in weiteren Fördersektoren aktiv ist.

In den unterversorgten Bundesstaaten, auf die der Träger, u.a. durch das hier evaluierte Vorhaben, nun stärker fokussiert, hatte die Mikrofinanzkrise Signalwirkung. Der Mikrofinanzmarkt entwickelt sich in diesen Gebieten langsamer, so dass Fehlentwicklungen besser vorgebeugt oder auf sie reagiert werden kann. So sind kürzlich zwei auf MFI-Kredite spezialisierte Kreditbüros etabliert worden, welche der Überschuldung von Haushalten entgegenwirken sollen. Zwar sind die Datenbanken bislang weitgehend abgekoppelt von anderen Kreditquellen (z.B. von sogenannten Self-Help-Group Krediten), dennoch sind ernsthafte Schritte zu einer nachhaltigeren Entwicklung erkennbar. So darf ein Kunde nur Kredite von zwei verschiedenen MFIs in Anspruch nehmen. Ein etwaiger Kredit von einer dritten MFI ist per Gesetz uneinbringlich. MFIs wurden von der Zentralbank verpflichtet, den Service mindestens eines Kre-

⁴ In Indien endet das fiskalische Jahr immer zum 31. März.

ditbüros in Anspruch zu nehmen. Eine weitgehende Absicherung der nachhaltigen Entwicklung des Mikrofinanzsektors erwarten die Marktteilnehmer von der Verabschiedung des umfassenden neuen Vorschlages zur Regulierung von Mikrofinanzierung (Microfinance Bill). Der Vorschlag liegt dem Parlament vor. Mit einer baldigen Verabschiedung ist aber aufgrund der im Frühjahr 2014 anstehenden Wahlen nicht zu rechnen.

Zusammenfassend ist davon auszugehen, dass die aktuellen positiven Entwicklungen im Mikrofinanzsektor in den schlechter versorgten Bundesstaaten des Landes deutlich nachhaltiger sind als die Praktiken vor 2010, auch wenn die negativen Effekte der Krise in Andhra Pradesh nach wie vor spürbar sind. Die direkten Auswirkungen der Mikrofinanzkrise blieben aber letztlich weitgehend auf den Bundesstaat Andhra Pradesh begrenzt, während sich die anderen südlichen Staaten einer geordneten Kontraktion des Mikrofinanzmarktes gegenübersehen. Die Diversifizierung des Förderansatzes durch die Nutzung der Apex-Struktur hat aktiv dazu beigetragen auch für die FZ die Auswirkungen der Krise zu verringern. Die Nachhaltigkeit wird folglich als zufriedenstellend bewertet.

Teilnote: 3

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen als auch zur abschließenden Gesamtbewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

| | |
|---------|---|
| Stufe 1 | sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis |
| Stufe 2 | gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel |
| Stufe 3 | zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse |
| Stufe 4 | nicht zufrieden stellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse |
| Stufe 5 | eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich |
| Stufe 6 | das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert |

Die Stufen 1-3 kennzeichnen eine positive bzw. erfolgreiche, die Stufen 4-6 eine nicht positive bzw. nicht erfolgreiche Bewertung.

Das Kriterium Nachhaltigkeit wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

Nachhaltigkeitsstufe 1 (sehr gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.

Nachhaltigkeitsstufe 2 (gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt deutlich positiv bleiben (Normalfall; „das was man erwarten kann“).

Nachhaltigkeitsstufe 3 (zufrieden stellende Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die Nachhaltigkeit eines Vorhabens bis zum Evaluierungszeitpunkt als nicht ausreichend eingeschätzt wird, sich aber mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv entwickeln und das Vorhaben damit eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

Nachhaltigkeitsstufe 4 (nicht ausreichende Nachhaltigkeit): Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete Nachhaltigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

Die Gesamtbewertung auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der fünf Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1-3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4-6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Vorhaben i. d. R. nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) als auch die Nachhaltigkeit mindestens als „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden.