

Ex-post-Evaluierung – Südafrika

>>>

Sektor: Niedrigkostenwohnungsbau (CRS Code: 16040)

Vorhaben: Ländlicher Einfachwohnungsbau; BMZ Nr. 1996 65 142 (Projekt A)*
BM Ländlicher Einfachwohnungsbau, BMZ Nr. 1999 70 088 (Projekt A), Ländlicher Einfachwohnungsbau II; BMZ Nr. 1999 65 500 (Projekt B)

Programmiträger: Rural Housing Loan Fund (RHLF)



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2014

| | Projekt A (Plan) | Projekt A (Ist) | Projekt B (Plan) | Projekt B (Ist) |
|--------------------------------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|
| Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR | 27,10** | 27,60** | 21,74 | 21,74 |
| Eigenbeitrag Mio. EUR | 0,00 | 0,00 | 9,24 | 9,24 |
| Finanzierung Mio. EUR | 27,10 | 27,60 | 12,50 | 12,50 |
| davon BMZ-Mittel Mio. EUR | 27,10 | 27,60 | 12,50 | 12,50 |

*) Vorhaben in der Stichprobe 2014

**)inkl. Begleitmaßnahme (Plan:1,53 Mio. EUR, Ist: 2,03 Mio. EUR)

Kurzbeschreibung: Das Vorhaben umfasste in einer ersten Phase die Gründung und Eigenkapitalausstattung des Rural Housing Loan Fund (RHLF). In einer zweiten Phase wurde dem RHLF ein FZ-Darlehen in Höhe von 12,5 Mio. EUR zur Erweiterung seiner Darlehensvergabe zur Verfügung gestellt. Der RHLF war ursprünglich als ein revolvingender Sonderfonds für ländlichen Wohnungsbau innerhalb der National Housing Finance Corporation (NHFC) konzipiert, wurde aber 2000-2002 in ein eigenständiges gemeinnütziges Unternehmen umgewandelt, das dem südafrikanischen Wohnungsbauministerium untersteht. Die Mittel beider Phasen dienen der Refinanzierung von über Finanzintermediäre herausgelegten Krediten an arme Familien im ländlichen Raum. Mit den Kleinkrediten werden Verbesserungen und Erweiterungen an Wohngebäuden sowie stufenweise Neubauten ("incremental housing") finanziert. Zusätzlich wurde eine Begleitmaßnahme zu beiden Phasen mit einem Volumen von 2,03 Mio EUR zur Unterstützung des Trägers und der Finanzintermediäre finanziert.

Zielsystem: Das Oberziel bestand in der nachhaltigen Verbesserung der Lebensbedingungen der armen ländlichen Bevölkerung Südafrikas. Das Projektziel bestand in der Verbesserung der Wohnverhältnisse und des Wohnumfeldes der Zielgruppe.

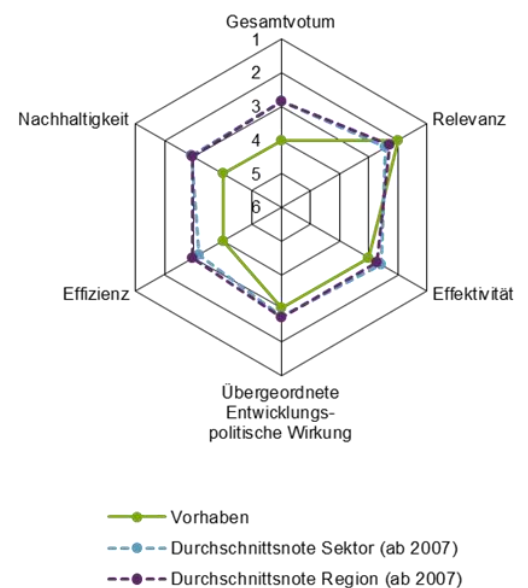
Zielgruppe: Die Zielgruppe des Vorhabens waren arme Haushalte im ländlichen Raum. 1996 sollte das Haushaltseinkommen der Zielgruppe - je nach Haushaltsgröße und Region - in einer Größenordnung von circa 350-800 DM pro Monat liegen, was damals ungefähr dem Median der Gesamtbevölkerung entsprach. Die Einkommensobergrenze wurde schrittweise auf aktuell umgerechnet rd. 1.000 EUR/Monat angehoben. Voraussetzung für eine Kreditvergabe ist ein regelmäßiges Einkommen.

Gesamtvotum: Note 4 (beide Projektphasen)

Begründung: 18 Jahre nach der Gründung des RHLF ergibt sich ein gemischtes Bild. Einerseits ist es gelungen, ärmeren ländlichen Bevölkerungsgruppen Zugang zu Wohnungsbaufinanzierungen zu verschaffen und über die Projektlaufzeit mehr als 400.000 Kredite an die Zielgruppe zu vergeben.

Andererseits geht die Kreditvergabe einher mit sehr hohen effektiven Jahreszinsen für kleine Kreditbeträge mit kurzen Laufzeiten und somit gerade für die ärmeren Kunden. Es ist auch nicht in nennenswertem Umfang gelungen, die öffentlichen Mittel des BMZ mit kommerziellen Mitteln zu "hebeln".

Bemerkenswert: Das Vorhaben zeigt die Grenzen eines Finanzsektoransatzes für eine Verbesserung der Wohnverhältnisse der Ärmsten. Die Schaffung des Zugangs zu Krediten ist nur dort eine Hilfe, wo der Nutzen der Kredite deren Kosten übersteigt. Im zu evaluierenden Vorhaben war der finanzielle Nutzen der Investition gering, da sich - abgesehen von eingesparten Mietzahlungen - kein Cash-Flow generieren ließ (obwohl der entwicklungspolitische Wert der Grundbedürfnisdeckung sehr hoch war), während die Kosten der Kreditvergabe sehr hoch waren.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 4 (beide Phasen)

Das Vorhaben zeigt die Grenzen der Erreichbarkeit armer Haushalte durch dieses Finanzsektorvorhaben im konkreten Einzelfall. Obwohl es grundsätzlich gelang, ein Kreditangebot für Geringverdiener zu schaffen, war dies mit weit höheren Kosten verbunden, als 1996 ursprünglich erwartet. Bei geringen Kredithöhen (im konkreten Fall: bei Krediten unter ca. 500 EUR Kreditvolumen) standen und stehen die entstehenden Kosten der Kreditaufnahme (trotz begrenzter Gewinnerwartungen aller Akteure) in keinem Verhältnis zu dem Nutzen eines nicht produktiv genutzten Mikrokredites. Der Projektansatz wird für das Erreichen armer und sehr armer Zielgruppen als ungeeignet bewertet. Trotz der hohen Kosten hat der RHLF die Kreditvergabe an dieses Segment (zu sehr hohen Kosten für die Endkreditnehmer) jedoch bis heute beibehalten.

Positiv vermerkt werden soll jedoch, dass während der Durchführung die maximale Einkommensgrenze und somit die mögliche Kredithöhe mehrfach angehoben wurde. Der Projektansatz ist wesentlich geeigneter, um für das etwas "höhere Niedrigeinkommenssegment" einen Zugang zu Wohnungsbaufinanzierungen zu schaffen. In diesem Einkommenssegment kann dem Vorhaben eine positive strukturbildende Wirkung bescheinigt werden.

Die folgende Evaluierung umfasst sowohl Phase I als auch Phase II. In Phase I wurde der neu gegründete Fonds mit dem notwendigen Eigenkapital ausgestattet. In Phase II erhielt der Fonds eine langfristige zinsgünstige FZ-Kreditlinie aus Haushaltsmitteln des BMZ zur Erweiterung seiner Kreditvergabe. Auch zum Zeitpunkt der Evaluierung (2014) beruht die Darlehensvergabe auf dem Eigenkapital und der FZ-Kreditlinie sowie thesaurierten Gewinnen und Beiträgen der südafrikanischen Regierung zum Eigenkapital. Das Vorgehen, den Fonds zunächst mit Eigenkapital auszustatten und ihm im zweiten Schritt ein langfristiges konzessionäres Darlehen zu gewähren, erscheint auch ex post betrachtet grundsätzlich sinnvoll. Es ist nicht möglich, aktuelle Wirkungen dem Zuschuss (Phase I) oder dem Darlehen (Phase II) kausal zuzurechnen. Eine differenzierte Bewertung des FZ-Zuschusses einerseits und der FZ-Kreditlinie andererseits erscheint nicht sinnvoll.

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Südafrika zählt mit einem BIP pro Kopf und Jahr von rund 11.000 USD (Weltbank-Angabe nach PPP-Methode) zu den "reicheren" Ländern Subsahara Afrikas. Seit dem Ende der Apartheid 1994 ist es der Regierung allerdings nur zum Teil gelungen, die Ungleichheiten im Land abzubauen. So galt 2011, laut der nationalen Armutsmessung, fast jeder zweite Südafrikaner als arm (<69 EUR pro Monat). Einer der Bereiche, in denen die Ungleichheit nach dem Ende der Apartheid besonders sichtbar zu Tage trat, war die Wohnsituation. Denn unter dem alten System war es der schwarzen Bevölkerung weder gestattet, Immobilieneigentum zu erwerben, noch Finanzdienstleistungen zu nutzen. Somit lebte ein Großteil der schwarzen Bevölkerung in traditionellen Hütten auf dem Land oder in rudimentären Massenunterkünften oder Townships.

Relevanz

Das Vorhaben setzte an einem der sozialen Kernprobleme Südafrikas an und passte sich gut in die damalige südafrikanische Sektorpolitik ein. Mit dem Ziel, den damaligen Bedarf an 2 Mio. Wohneinheiten zu decken, verabschiedete die südafrikanische Regierung 1996 eine ambitionierte Wohnpolitik, die aus drei Eckpfeilern bestand. Für die ärmsten Haushalte (damals mit Einkommen bis ca. 1.000 DM pro Monat) wurde ein staatliches Einfachwohnbauprogramm etabliert. Haushalte mit höherem Einkommen (die auf Basis der Apartheids-Gesetzgebung von der Kreditaufnahme ausgeschlossen waren) sollten in den bestehenden Finanzmarkt für das Hoch- und Mitteleinkommenssegment integriert werden. Zudem wurden nationale Förderinstitutionen für Nischenmärkte gegründet, die die kommerziellen Banken nicht zeitnah abdecken würden.

Das vorliegende Vorhaben setzte an der letzten Komponente an, indem, mit Unterstützung der deutschen Finanziellen Zusammenarbeit, eine nationale Förderinstitution unter dem Dach des Department of Housing (später Department of Human Settlement) gegründet wurde. Diese hatte das Mandat, über Finanzin-

termediäre Mikro-Baukredite zum stufenweisen Bau oder Ausbau von Häusern ("incremental housing") herauszulegen. Zielgruppe hierfür waren Haushalte, die auf Farm- oder Stammesland lebten und somit - wegen fehlender Besicherungsmöglichkeiten durch eine Hypothek - von kommerziellen Krediten und dem staatlichen Wohnungsbau ausgeschlossen waren und zwischen circa 350 und 800 DM im Monat verdienten.

18 Jahre später besteht das Kernproblem weiter fort. Aufgrund der derzeitigen wirtschaftlichen Stagnation und des Bevölkerungswachstums¹ besteht weiterhin ein Bedarf an fast 2 Mio. zusätzlichen Wohneinheiten. Obwohl eine Anzahl von formellen und nicht formellen Akteuren mittlerweile Finanzdienstleistungen für Menschen mit geringem Einkommen anbietet, besteht weiterhin ein signifikanter Finanzierungsengpass für Haushalte mit Einkommen bis ca. 1.000 EUR pro Monat.

Die Wirkungskette - über die Schaffung eines Angebots an Mikrobaukrediten den Bau in Eigenregie zu ermöglichen - erscheint grundsätzlich passend, um einen Beitrag dazu zu leisten, das Kernproblem zu lösen. Die Wirkungskette beruhte dabei auf der Annahme, dass es mit der konzessionären Refinanzierung möglich würde, Kredite an ärmere ländliche Bevölkerungsgruppen zu moderaten Zinssätzen herauszulegen.

Zum Zeitpunkt der Programmkonzeption und Prüfung (1996) war nicht vorhersehbar, dass die Vergabe kleiner Wohnungsbaukredite im ländlichen Raum mit sehr hohen Verwaltungskosten (u.a. bedingt durch hohe Vertriebskosten und hohe Ausfallraten) und damit auch mit prohibitiv hohen Effektivzinsen verbunden sein würde. Zum einen ging man - in der damaligen Aufbruchstimmung unmittelbar nach Ende der Apartheid - von einem raschen Wachstum der Wirtschaft und der Einkommen breiter Bevölkerungsgruppen aus; zum anderen gab es in der 90er Jahren international nur begrenzte Erfahrungen mit Kleinkrediten im ländlichen Raum.

Da das Kernproblem einer Versorgung der Bevölkerung mit adäquatem Wohnraum damals wie heute sehr relevant ist, das Vorhaben sich in die damalige Sektorstrategie der südafrikanischen Regierung einbettete und der gewählte Selbsthilfeansatz aus damaliger Sicht schlüssig erscheint, bewerten wir die Relevanz als "gut".

Relevanz Teilnote: 2

Effektivität

Das Projektziel war es, die Wohnbedingungen der Zielgruppe zu verbessern. Da die bei PP aufgestellten Indikatoren bzw. ihre Wertbestückung nicht mehr dem heutigen state of the art entsprechen, wurden neue Indikatoren erhoben.

| Indikator | Stand bei Ex-post-Evaluierung (2014) |
|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| RHLF: | |
| Realer Erhalt des Eigenkapitals in ZAR. | Nicht erfüllt. Die einbehaltenen Gewinne des RHLF (99 Mio. Rand zum 31.3.2014) können den inflationsbedingten Wertverlust des Eigenkapitals nicht in voller Höhe kompensieren. |
| Portfolio at Risk (PaR) (+90 Tage) des RHLF <5 % und Ausfälle <3 %. | Erfüllt Die aktuellen Zahlungsrückstände liegen bei 1% und werden wahrscheinlich bis zum Ende des laufenden Geschäftsjahres auf 4% anwachsen. Es wurden keine Ausfälle seit 2011 verzeichnet. |

¹ Im Betrachtungszeitraum 1996 (Projektbeginn) bis 2014 (Zeitpunkt der Ex-post-Evaluierung) wuchs die Bevölkerung Südafrikas von rd. 40 auf rd. 53 Mio. Einwohner.

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Die Auswahl der Finanzintermediäre durch den RHLF erfolgt nach klaren Richtlinien und sorgt für eine finanziell stabile Kooperation. | Erfüllt |
| Anstieg der jährlichen Endkreditvergaben. | <p>Teilweise erfüllt; Die Anzahl der Kredite und das reale Kreditvolumen steigen moderat an. Der steigende Anteil kleiner - für den Kreditnehmer sehr teurer - Kredite ist kritisch zu sehen.</p> <p>2009/2010: 30.000 Endkredite</p> <p>2013/ 2014: 44.000 Endkredite</p> <p>Kumulierte Kreditvergabe 1996 -2014: 415.134 Darlehen</p> |
| Finanzintermediäre (FI): | |
| PaR (+90 Tage) der Endkreditnehmer <15 % ² und Ausfälle <5 % oder unter dem nationalen Durchschnitt. | <p>Teilweise erfüllt</p> <p>Obwohl Zahlungsrückstände und Ausfälle bei fast allen FI höher sind als 15 %, sind sie bei den meisten FI des RHLF geringer als bei vergleichbaren anderen FI.</p> |
| Finanzielle Nachhaltigkeit der FI (oder mindestens ein realer Kapitalerhalt). | <p>Teilweise erfüllt</p> <p>Aktuell erzielen fünf von acht Finanzintermediären Verluste.</p> <p>In Anbetracht der Tatsache, dass es in das Mandat des RHLF fällt, auch neue Akteure aufzubauen, die oftmals in den ersten Jahren noch nicht profitabel sind, erscheint die Qualität des "Gesamtportfolios" des RHLF vertretbar.</p> <p>Problematisch erscheint die relativ starke Konzentration der Kreditvergabe auf wenige Finanzintermediäre.</p> |
| <p>80 % der Kredite und des Kreditvolumens werden an Kreditnehmer mit einem Einkommen innerhalb der definierten Einkommensgrenzen vergeben.</p> <p>80 % der Kredite werden für den Wohnbau genutzt.</p> | <p>Weitgehend erfüllt</p> <p>Kreditvergabe an Zielgruppe 2013/2014 nach Anzahl der Darlehen: 87 %</p> <p>Kreditvolumen an Zielgruppe: 68 %</p> <p>Kreditvergabe für Hausbau: 94 %</p> |
| Die Kooperation mit den FI sorgt für eine breitenwirksame Kreditvergabe | <p>Weitgehend erfüllt; Wohnungsbaufinanzierungen werden nahezu landesweit angeboten.</p> <p>Aufgrund der südafrikanischen gesetzlichen Vorschriften ist die Kreditvergabe auf Bezieher regelmäßiger Einkommen beschränkt. Informell Beschäftigten oder Selbstständige sind von der Kreditvergabe weitgehend ausgeschlossen.</p> |
| Es besteht eine „nachhaltige Produktpolitik“ der FI und die Grundsätze von "responsible finance" werden angewendet. | <p>Eingeschränkt erfüllt</p> <p>Grundsätzlich erfolgt in jedem Einzelfall eine sorgfältige Prüfung der Schuldentragfähigkeit durch die Finanzintermediäre.</p> <p>Zum Teil vergeben die FI Kleinstkredite mit nicht verantwortbaren Zinssätzen. Die Zinsen und Gebühren liegen bei allen Finanzintermediären im Rahmen der Obergrenzen, die im National Credit Act aus dem Jahr 2005 festgelegt sind. Bei</p> |

² Dies ist vertraglich geregelt zwischen RHLF und FI.

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <p>niedrigen Kredithöhen führen die Gebühren zu Effektivzinsen von bis zu 400 % p.a. was zwar - wie dargestellt - legal ist, aber als entwicklungspolitisch nicht akzeptabel bewertet wird.</p> <p>Die hohen Effektivzinsen sind kein Spezifikum der RHLF-Finanzierungen. Sie resultieren daraus, dass der südafrikanische "Mikrofinanzmarkt" - im Unterschied zu anderen Ländern in denen Mikrokredite vornehmlich produktiv genutzt werden - stark von Konsumkrediten beeinflusst ist. Im südafrikanischen Mikrofinanzmarkt hat sich eine "Kultur der Zahlungsverweigerung" (non payment culture) mit Kreditausfällen in Größenordnungen von 30 % etabliert. Die hohen Ausfallraten in Verbindung mit hohen Vertriebskosten in dünner besiedelten ländlichen Regionen führen zu hohen Kreditkosten.</p> |
| Endkreditnehmer: | |
| Die Endkunden sind adäquat über die Konsequenzen und Kosten der Kreditaufnahme aufgeklärt und treffen eine mündige Entscheidung. | <p>Nicht erfüllt</p> <p>Laut einer Wirkungsmessung 2010³, bei der rd. 930 Endkreditnehmer des RHLF befragt wurden, waren 45 % der Endkreditnehmer nicht ausreichend über die Konsequenzen der Kreditaufnahme informiert worden. Der RHLF hat dieses Problem erkannt und seit 2010 Maßnahmen zur Verbesserung der Aufklärung der Kunden ergriffen.</p> |
| 80 % der Endkreditnehmer sind mit der Kreditaufnahme zufrieden (KreditvergabeprozEDUREN und Qualität der finanzierten Baumaßnahme). | <p>Erfüllt</p> <p>89 % der Befragten würden den jeweiligen FI an Freunde weiterempfehlen (2010). Die Besuche bei Endkreditnehmern unterstrichen zudem, dass diese mit der Qualität des Baus in hohem Maße zufrieden sind. Es bestehen sehr große Unterschiede in der Qualität der Bauleistungen. Sie werden als natürliche Limitation des gewählten Ansatzes des Hausbaus in Selbsthilfe gewertet.</p> |

*) Auf eine Darstellung des Status bei PP wird verzichtet, da der RHLF neu gegründet wurde und somit keine Daten für 1996 vorliegen.

Obwohl ein erheblicher Teil der Indikatoren erfüllt ist, kann die Effektivität des Vorhabens nur maximal als zufriedenstellend bewertet werden, denn zwei wichtige Indikatoren sind nicht erfüllt. Zunächst beachten nicht alle Finanzintermediäre die Grundsätze von "responsible finance", indem sie der Zielgruppe teilweise kleine Kredite zu nicht verantwortbaren Zinssätzen anbieten. In Kombination mit dem vorletzten Indikator, der aufzeigt, wie gering die finanzielle Grundbildung der Endkreditnehmer ist, stellt dies einen signifikanten Schwachpunkt des Vorhabens dar. Angesichts der zum Teil nicht verantwortungsvollen Kreditvergabe ist trotz der hohen Anzahl von über 400.000 herausgelegten Krediten und trotz des grundsätzlich erfolgreichen Aufbaus von Finanzintermediären die Projektzielerreichung nur als gerade noch knapp zufriedenstellend zu bewerten.

Effektivität Teilnote: 3

³ Obwohl im Rahmen der Wirkungsmessung 2010 Daten über die Wirkungen des Vorhabens erhoben wurden, die weit über die Möglichkeiten einer Ex-post-Evaluierung hinausgehen, lassen sich anhand dieser Daten nur eingeschränkt Aussagen treffen. Denn bei der Wirkungsmessung bestanden Probleme, die Endkreditnehmer für die Befragung anzutreffen (57% der Stichprobe mussten ersetzt werden).

Effizienz

Obwohl weder die Finanzintermediäre noch der RHLF überproportionale Gewinne erzielen, noch sehr ineffizient mit den Mitteln umgehen, entstehen hohe Kosten dabei, das unterste Einkommenssegment der Zielgruppe mit Krediten zu versorgen (geringe Kredithöhen, hoher Betreuungsaufwand, sehr hohe Ausfallraten). Diese Kosten werden auf den Endkreditnehmer umgelegt, der - einschließlich verschiedener Gebühren - im Extremfall (Kleinstkredite von 70 EUR für 6 Monate) mit nicht zu verantwortenden effektiven Jahreszinsätzen von rd. 400% rechnen muss. Da es den untersten Einkommensgruppen der Zielgruppe nicht möglich ist, höhere Kreditsummen aufzunehmen, ist die Kosteneffizienz zum Erreichen dieses Teils der Zielgruppe nicht zufriedenstellend. Die durchschnittliche Kredithöhe im vergangenen Jahr betrug 380 EUR. Ein signifikanter Anteil der Kredite liegt also in diesem problematischen Segment.

Erst die Kredite ab einer Höhe von ca. 500-700 EUR scheinen zu einem vertretbaren Kosten/Nutzen Verhältnis für den Endkreditnehmer zu führen (effektive Jahreszinsen < 50 %). Auch diese Kredite wurden im Rahmen des Vorhabens herausgelegt, denn der RHLF hat über die Projektlaufzeit die maximale Einkommensgrenze mehrfach erhöht (von 350 DM pro Monat bei Programmprüfung im Jahr 1996 auf, 1000 EUR pro Monat im Jahr 2014). Betrachtet man exklusiv dieses Geschäftsfeld, ist die Kosteneffizienz des Projektansatzes rückblickend vertretbar.

Der relativ hohe Aufwand für den Aufbau des RHLF erscheint im Rückblick noch vertretbar. Der RHLF wurde zunächst in der Aufbauphase, dann während der Phase der Ausgliederung des RHLF aus der National Housing Finance Corporation und schließlich während einer Krisenphase des südafrikanischen Mikrofinanzsektors durch internationale Experten intensiv beraten. Die relativ hohe Anzahl der Mitarbeiter des RHLF (15), gemessen an der Anzahl von neuen Kreditlinien pro Jahr (13), lässt sich dadurch begründen, dass der RHLF über seine Funktion als Durchleitungsorganisation hinaus viele Finanzintermediäre mit aufgebaut hat und eine Funktion als Knowledge-Broker im Sektor erfüllt. Insbesondere die Zusammenarbeit mit den kleineren, aber wesentlich zielgruppennäheren "Community Based Organisations" (CBOs) geht dabei mit hohem Verwaltungsaufwand beim RHLF einher.

Der RHLF kann gelegentliche teilweise Ausfälle einzelner kleiner Intermediäre verkraften und erwirtschaftet moderate Gewinne, die dem Eigenkapital zugeführt werden. Allerdings konnten die einbehaltenen Gewinne des RHLF (rd. 99 Mio. ZAR per März 2014) den inflationsbedingten Wertverlust des Eigenkapitals des RHLF nicht in voller Höhe kompensieren. Aufgrund des starken Fokus auf die Kreditvergabe an das unterste Einkommenssegment ist es dem RHLF bisher nicht gelungen, die Haushaltsmittel des BMZ mit kommerzieller Refinanzierung zu hebeln. Einzige weitere Finanzierungsquelle stellt das zuständige Ministerium, mit einem Eigenkapitalzuschuss von 130 Mio. ZAR (umgerechnet ca. 9,24 Mio. EUR), dar. Da der RHLF die Mittel langsamer umsetzte als bei Programmprüfung geplant, verdoppelte sich die Durchführungszeit im Vergleich zur sehr ambitionierten Planung. Gründe für die Verlängerung lagen in der Ausgliederung des RHLF aus der NHFC, der - ursprünglich geplanten, aber nicht zustande gekommenen - Kooperation mit größeren südafrikanischen Banken und einer temporären Krise im südafrikanischen Mikrofinanzbereich.

Die Effizienz der Finanzintermediäre wird als zufriedenstellend mit Abstrichen bewertet, wobei hier eine große Heterogenität besteht. Die Besuche bei den Finanzintermediären und ihre Bilanzen verdeutlichen, dass diese die günstige Refinanzierung nicht nutzten, um damit hohe Gewinne zu erzielen. Allerdings verdeutlichten die Feldbesuche auch, dass die Strukturen sehr personalintensiv sind und sich die verschiedenen Finanzintermediäre oftmals überschneiden, was den Wettbewerb unterstützt, allerdings auch zu den sehr hohen Kosten der Kreditvergabe beiträgt. Die meisten der Finanzintermediäre nutzen nur ihr Eigenkapital und die RHLF-Kreditlinien, um Wohnbaukredite herauszulegen. Nur wenige "hebeln" die konzessionären RHLF Mittel mit kommerzieller Refinanzierung.

Die Bewertung der Effizienz des Vorhabens ist somit zweigeteilt. Für das Erreichen des untersten Einkommenssegmentes der Zielgruppe ist die Kosteneffizienz nicht zufriedenstellend.

Für die Bezieher höherer Einkommen innerhalb der Zielgruppe, die auch Kredite mit höheren Volumina ab circa 700 EUR aufnehmen, ist die Kosteneffizienz zufriedenstellend.

Wegen des relativ hohen Anteils kleiner und kleinster Kredite an der Gesamtzahl der vergebenen Darlehen beurteilen wir die Effizienz insgesamt als nicht mehr zufriedenstellend.

Effizienz Teilnote: 4

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Oberziel des Vorhabens war es, einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der armen ländlichen Bevölkerung zu leisten. Die bei PP definierten Indikatoren (Anzahl der gebauten Häuser, Zufriedenheit mit der Bauqualität) entsprechen nicht dem heutigen state of the art für Oberzielindikatoren und wurden deshalb durch Indikatoren ersetzt, die das Ende der Wirkungskette darstellen.

| Indikator | Ex-post-Evaluierung |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Das Vorhaben hat einen Beitrag dazu geleistet, soziale Spannungen im Land abzubauen. | 2010 berichteten 90 % der Befragten, dass sie durch den (mit dem Kredit finanzierten) Ausbau/Neubau eine gestiegene Selbstachtung hätten und angesehenere seien. Wir nehmen an, dass sich dies positiv auf den Abbau von Spannungen auswirkt. |
| Das Vorhaben hat einen Beitrag zur Verbesserung der Gesundheitssituation geleistet. | Der Umzug eines Haushaltes von einer Massenunterkunft, einer Wellblechhütte oder einem traditionellen Haus in ein meistens wesentlich geräumigeres Steinhaus reduziert grundsätzlich das Risiko der Infizierung mit Krankheiten. Zudem berichteten 25 % der Befragten von verbesserten Kochmöglichkeiten, verbesserten sanitären Bedingungen und Zugang zu Elektrizität, Faktoren, die sich ebenfalls potenziell positiv auswirken. |
| Das Vorhaben hat einen Beitrag dazu geleistet, die Sicherheit für die Zielgruppe zu erhöhen. | 3,5 % der Endkreditnehmer haben ihren Kredit für Sicherheitsmaßnahmen eingesetzt (Türen, Fenster, Zäune). Tendenziell kann das Vorhaben über Beschäftigungswirkungen zum Abbau von Kriminalität beigetragen. |

Starke Abstriche bei der entwicklungspolitischen Wirkung des Vorhabens müssen jedoch erneut bei den hohen Kosten gemacht werden. Die Entscheidung, den Bau auf Basis eines Kredits zu finanzieren anstelle von Ersparnissen, führt teilweise zu extrem hohen Kosten. Obwohl keine Daten darüber vorliegen, ist es sehr wahrscheinlich, dass abgesehen von den positiven entwicklungspolitischen Wirkungen, die von den o.g. Indikatoren abgedeckt werden, sich das Vorhaben negativ auf die wirtschaftliche Situation eines Teiles der Endkreditnehmer ausgewirkt hat. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der RHLF nur unbesicherte Darlehen refinanziert. D.h. bei Zahlungsunfähigkeit, z.B. bedingt durch Krankheit oder Arbeitslosigkeit, verliert der Kreditnehmer - im Unterschied zu einem Hypothekendarlehen - "nur" die Kreditwürdigkeit, aber nicht das Wohnhaus.

Weitere Abstriche bei der Wirkung des Vorhabens müssen zusätzlich hinsichtlich der Zielgruppenerreichung gemacht werden. Abgesehen davon, dass die Schwelle (der Kreditgrößen), über der Kosten und Nutzen des Kredites in angemessenem Verhältnis stehen, höher liegt als bei Prüfung angenommen, ist es ebenfalls nicht gelungen, informell Beschäftigte zu integrieren. Diese machen ca. 25-30 % der arbeitenden Bevölkerung aus. Aufgrund des Kreditgesetzes (National Credit Act aus dem Jahr 2007), das den Nachweis eines regelmäßigen Einkommens verlangt, ist es für die Finanzintermediäre schwierig bis unmöglich, Kredite an informell Beschäftigte zu vergeben. Einzig die Community Based Organisations (CBO), die nicht dem Kreditgesetz unterliegen, können diese Zielgruppe erreichen. Bisher vergeben die CBO allerdings nur einen sehr geringen Anteil der Endkredite und des Kreditvolumens und es erscheint zweifelhaft, ob CBO "besser" in der Lage sind als kommerzielle Finanzintermediäre, Kredite zu vergeben.

Die Gesamtbewertung ist ausgesprochen schwierig, da es auf der einen Seite eine Gruppe von Kreditnehmern gibt, denen eine RHLF-Finanzierung es ermöglicht hat, ein eigenes Haus zu finanzieren und auf der anderen Seite eine Gruppe von Kreditnehmern, der die Kreditaufnahme wegen hoher Gebühren eher geschadet als genutzt hat. In Abwägung aller Faktoren bewerten wir die entwicklungspolitische Wirkung als gerade noch zufriedenstellend.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3

Nachhaltigkeit

Der RHLF erzielt moderate Gewinne (die allerdings, wie dargestellt, nicht ausreichen, um im Zeitraum 1996-2014 sein Eigenkapital real in voller Höhe zu erhalten), er hat bisherige Krisenphasen im Mikrofinanzsektor überstanden und verfügt über ein gestärktes Risikomanagement. Der RHLF verfügt ferner über qualifizierte und motivierte Mitarbeiter und Rückhalt in Parlament und Regierung. Insofern könnte der RHLF grundsätzlich seine Tätigkeit in ihrer bisherigen Art und im bisherigen Umfang weiter fortsetzen.

Aus entwicklungspolitischer Sicht müsste die südafrikanische Regierung oder der RHLF selbst seine Rolle neu definieren. Die vorliegende Evaluierung kommt zu dem Schluss, dass die Förderung der Kreditvergabe an das untere Einkommenssegment der Zielgruppe aufgrund der hohen Zinssätze entwicklungspolitisch nicht vertretbar ist. Insofern sollte der RHLF die Förderung der Vergabe von Kleinstkrediten unter ca. 500 EUR über kommerzielle Finanzintermediäre einstellen oder Mittel und Wege finden, die Gebühren für Kleinstkredite drastisch zu reduzieren. Darüber hinaus ist offen, ob es mittel- und längerfristig eine Rolle für den RHLF bei der Refinanzierung "größerer" Wohnungsbaukredite (> 500 EUR) an Bezieher "mittleren Einkommen" (bis ca. 1.000 EUR/Monat) gibt. Potenziell könnten die existierenden südafrikanischen Finanzintermediäre derartige Darlehen aus eigenen Mitteln finanzieren.

Entscheidend für die Zukunft des RHLFs wird zudem sein, ob die bereits 2009 aufgeworfene Idee, den RHLF mit weiteren staatlichen Hausbauinstitutionen in eine nationale Wohnungsbauförderungsgesellschaft zu vereinen, in den kommenden Jahren umgesetzt wird. Da die Fusion eine der Prioritäten der neuen Regierung ist, erscheint die Fusion, nach einigen Jahren des Stillstandes, erneut sehr aktuell.

Zuletzt bleibt zu vermerken, dass trotz der Abstriche, die bei der Erreichbarkeit der Zielgruppe gemacht werden müssen, mit dem Aufbau des RHLF langfristig wichtige Kenntnisse über Kredite für den Einfamilienwohnbau verankert werden konnten, die dem gesamten Sektor zugutekamen. Ein gutes Beispiel ist die Tatsache, dass der RHLF schon sehr früh zielgruppengerechte Anleitungen zum Hausbau entwickelte und eine Vorreiterrolle in der Bekämpfung von asbesthaltigen Baustoffen einnahm.

Nachhaltigkeit Teilnote: 4

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 | zufriedenstellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse |
| Stufe 4 | nicht zufriedenstellendes 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 (zufriedenstellende 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 „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet werden.