

**Afghanistan: Aufbau einer Mikrofinanzbank /  
The First MicroFinanceBank - Afghanistan**

**Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)**

<b>OECD-Förderbereich</b>	24030 / Finanzintermediäre des formellen Sektors	
<b>BMZ-Projektnummer</b>	2003 65 809 (Stichprobe 2009), 2004 70 013	
<b>Projektträger</b>	FMFB-A	
<b>Consultant</b>	HORUS Development Finance	
<b>Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts</b>	2009	
	<b>Projektprüfung (Plan)</b>	<b>Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)</b>
<b>Durchführungsbeginn</b>	I. Quartal 2004	I. Quartal 2005
<b>Durchführungszeitraum</b>	132 Monate (Beteiligung) 47 Monate (BM)	131 Monate (Beteiligung) 37 Monate (BM)
<b>Investitionskosten</b>	1,5 Mio. EUR 1 Mio. EUR (BM)	1,5 Mio. EUR 1,4 Mio. EUR (BM)
<b>Eigenbeitrag</b>	-/-	-/-
<b>Finanzierung, davon FZ-Mittel</b>	1,5 Mio. EUR 1 Mio. EUR (BM)	1,5 Mio. EUR 1,4 Mio. EUR (BM)
<b>Andere beteiligte Institutionen/Geber</b>	AKFD / IFC	AKAM / IFC
<b>Erfolgseinstufung</b>	2	
• Relevanz	1	
• Effektivität	1	
• Effizienz	2	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	1	
• Nachhaltigkeit	3	

**Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziel mit Indikatoren**

Das Vorhaben diente der Gründung und dem Aufbau der The First MicroFinanceBank-Afghanistan (FMFB-A), einer auf die Vergabe von Kleinst- und Kleinkrediten (KKU) spezialisierten volllizenzierter Geschäftsbank. Die FMFB-A wurde 2004 als volllizenzierte Geschäftsbank und geschlossene Aktiengesellschaft afghanischen Rechts mit Sitz in Kabul gegründet. Anteilseigner sind mit 51 % die Aga Khan Agency for Microfinance (AKAM), die KfW treuhänderisch für die Bundesregierung mit 32,3 % und die International Finance Corporation (IFC) mit 16,7 %. Durch die Begleitmaßnahme wurden die personellen Unterstützungsmaßnahmen zum Aufbau der FMFB-A sowie der KMU-Abteilung finanziert.

Das Oberziel des Vorhabens war, einen Beitrag zur Schaffung von Beschäftigung und Einkommen bei der Zielgruppe und zum Aufbau eines formellen Finanzsektors zu leisten.

ten. Als Indikatoren für die Oberzielerreichung wurden festgelegt, dass die FMFB-A nach fünf Jahren als funktionierendes Finanzinstitut etabliert ist und dass eine zufrieden stellende Eigenkapitalrendite der geförderten Unternehmen erzielt wird. Das Projektziel war die Bereitstellung von Basisfinanzdienstleistungen, insbesondere für private Kleinst- und Kleinunternehmen (Zielgruppe) aller Sektoren. Um die Erreichung des Projektzieles zu messen, wurden folgende Indikatoren gewählt: a) das ausstehende Kreditportfolio beträgt nach 5 Jahren mindestens 14 Mio. USD, b) die Anzahl der Kunden beträgt nach fünf Jahren mindestens 20.000, c) das Portfolio at Risk (> 90 Tage) beträgt höchstens 10 %, d) die Gewinnschwelle wird nach fünf Jahren erreicht.

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

Die The First MicroFinanceBank-Afghanistan (FMFB-A) wurde im Dezember 2003 von dem Aga Khan Fund for Economic Development (AKFED) gegründet und hat im Mai 2004 ihre Geschäftstätigkeit als erste volllizenzierte Bank Afghanistans aufgenommen. IFC und KfW (als Treuhänder für die Bundesregierung) haben ihr Eigenkapital 2004 bzw. 2005 eingebracht. Die Beteiligung durch die KfW erfolgte im Gegenwert von 1,5 Mio. EUR entsprechend einem Anteil von 32,3 % des gezeichneten Kapitals. Im September 2006 wurden die Anteile des AKFED im Zuge einer organisatorischen Umgestaltung des Aga Khan-Entwicklungsnetzwerkes mit Zustimmung aller Anteilseigner der FMFB-A auf die Aga Khan Agency for Microfinance (AKAM) übertragen. Die Begleitmaßnahme in Höhe von 1,4 Mio. EUR wurde für die zum Aufbau der FMFB-A und der KMU-Abteilung notwendigen personellen Unterstützungsmaßnahmen verwendet.

### **Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung**

a) Relevanz: Der mangelnde Zugang von Kleinst-, Klein- und mittleren Unternehmen (KKMU) zu formellen Finanzdienstleistungen ist auch heute noch ein zentrales Entwicklungs- und Wachstumshemmnis für Afghanistan. Aus diesem Grund hat die unterstellte Wirkungskette, dass die Unterstützung von privaten KKMUs durch die Bereitstellung von Basisfinanzdienstleistungen zu mehr Investitionen, höherer Produktion und dadurch auch zu mehr Arbeitsplätzen und zusätzlichem Einkommen führen kann, unverändert Bestand. Auch der afghanische Bankensektor ist immer noch wenig entwickelt, obwohl sich seit Kriegsende bereits einiges getan hat. Zusammen mit der Tatsache, dass nach Ende des Krieges de facto kein funktionierender Bankensektor existierte, ist die Relevanz einer Gründung eines neuen Finanzinstituts, das sich insbesondere auf die Finanzierung von KKMU konzentriert, auch aus heutiger Perspektive sehr hoch. Bis heute ist die FMFB-A die einzige Vollbank, die im Bereich Mikrofinanzierung tätig ist. Damit ist auch die Wirkungshypothese, dass die Gründung der FMFB-A zum Aufbau eines formellen Finanzsektors in Afghanistan beitragen kann, unverändert gültig. Die Zielsetzung des Vorhabens entsprach den entwicklungspolitischen Zielen und Richtlinien des BMZ, den Zielen der anderen Anteilseigner der FMFB-A und den Strategien der afghanischen Regierung. Insgesamt wird die Relevanz des Vorhabens als sehr gut bewertet (Teilnote 1).

b) Effektivität: Die Indikatoren für die Projektzielerreichung wurden größtenteils erreicht und oft deutlich übertroffen. So liegt das Kreditportfolio rd. 5 Jahre nach Beginn der Geschäftstätigkeit mit 40,6 Mio. USD deutlich über den angestrebten 14 Mio. USD. Die Anzahl der Kreditkunden lag Ende August 2009 bei 36.927, die der Sparer bei 34.254. Damit ist die angestrebte Zahl von 20.000 dort auch gut erreicht. Das Portfolio at Risk (> 30 Tage) liegt mit 1,22 % ebenfalls deutlich unter der Zielsetzung von maximal 10 % (PAR > 90 Tage) und die Gewinnschwelle wurde bereits nach drei statt nach fünf Jahren erreicht.

Die Begleitmaßnahme unterstützte die Bank bei dem Aufbau einer geeigneten Aufbau- und Ablaufstruktur, bei der Einrichtung und dem Ausbau des Zweigstellennetzes, bei der Rekrutierung und der Ausbildung des Personals sowie bei der Einführung zentraler EDV-Systeme. Im Rahmen der Aufstockung wurde der Aufbau einer KMU-Abteilung

unterstützt, der auch spezielle Trainingsmaßnahmen für die KMU-Kreditvergabe beinhaltete. Die personellen und institutionellen Unterstützungsmaßnahmen waren für den Aufbau und die Entwicklung der Bank essentiell. Es kann davon ausgegangen werden, dass sie einen wesentlichen Anteil an der positiven Entwicklung der Bank seit ihrer Gründung hatten. Insgesamt wird die Effektivität des Vorhabens als sehr gut eingestuft (Teilnote 1).

c) Effizienz: Die Arbeitsweise der FMFB-A kann im Großen und Ganzen als effizient angesehen werden. Ein Kreditsachbearbeiter vergibt im Schnitt 7,4 neue Kredite pro Monat und verwaltet durchschnittlich 83,2 Kredite bzw. ein Portfolio von 91.462 USD. Im internationalen Vergleich ist dieser Wert eher unterdurchschnittlich, jedoch kann dies zumindest teilweise auf den immer noch herrschenden Mangel an qualifiziertem Personal, die Rekrutierung von neuen Kreditsachbearbeitern, die Übernahme eines Teils des Kreditportfolios des ländlichen Entwicklungsprogramms des Aga Khan Netzwerks und den wirtschaftlichen Abschwung zurückgeführt werden. Dies wird auch daran deutlich, dass Ende 2008 noch durchschnittlich 116 Kredite pro Kreditsachbearbeiter verwaltet wurden. Die Portfolioqualität kann als sehr gut eingeschätzt werden. Das Portfolio at Risk (> 30 Tage) lag im Juni 2009 bei 1,22 %. Die Analyse des testierten Jahresabschlusses 2008 ergibt folgende Kennzahlen:

- Die laufenden Ausgaben stellen 79,1 % des operativen Einkommens und 82 % des Nettozinseinkommens dar.
- Die Eigenkapitalrendite beträgt 12,8 % (ohne Berücksichtigung von Geberzuschüssen).
- Die bankaufsichtsrechtliche capital adequacy ratio beträgt 29,96 % und die tier 1 capital ratio (Kernkapitalquote) 18,58 %. Damit hat die FMFB-A die Mindestkapitalanforderungen der Zentralbank Afghanistans, die bei 12 % für die Kapitaladäquanzquote und 6 % für die Kernkapitalquote liegen, erfüllt.
- Die Nettozinsspanne beträgt 12,6 %.

Allerdings sind insbesondere die Rentabilitätskennziffern vorsichtig zu interpretieren, da sie nicht inflationsbereinigt sind. Die Kreditvergabe erfolgt zu marktgerechten Konditionen. Außerdem können über 98 % aller vergebenen Kredite als Mikrokredite mit einer durchschnittlichen Kredithöhe von 956 USD eingestuft werden. Die Allokationseffizienz ist somit als gut zu bewerten.

Die Begleitmaßnahme hat die FMFB-A bei dem Aufbau der Bank, der Aus- und Weiterbildung des Personals, dem Ausbau des Zweigstellennetzes und der Einführung neuer Produkte, insbesondere der KMU-Kredite, unterstützt. In Anbetracht der erzielten Wirkungen kann der Einsatz der BM-Mittel als effizient eingeschätzt werden. Die Effizienz des Vorhabens wird insgesamt als gut bewertet (Teilnote 2).

d) Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Die Indikatoren für die Oberziel-erreichung können als erreicht angesehen werden. Die FMFB-A ist als funktionierendes Finanzinstitut etabliert. Zur Erreichung des Indikators „Zufrieden stellende Eigenkapitalrendite der geförderten Unternehmen“ liegen keine konkreten Daten vor, da die Informationen, die für die Berechnung der Eigenkapitalrendite notwendig wären, nicht verfügbar sind. Die gute Portfolioqualität der Bank legt jedoch die Vermutung nahe, dass dieser Indikator erfüllt ist.

Die FMFB-A konzentriert sich in ihrem Aktivgeschäft auf den Mikrokreditbereich. Da über 98 % aller vergebenen Kredite in dieses Segment fallen, kann davon ausgegangen werden, dass die Zielgruppe tatsächlich erreicht wird. Auch die starke Expansion der Bank hat dazu beigetragen, dass Kundengruppen erreicht werden, die bislang keinen Zugang zu formellen Finanzprodukten hatten. Die Schwerpunkte der Finanzierungen lagen Ende 2008 sektoral mit 79 % des Portfolios auf dem Handels- und Dienstleistungssektor und geografisch mit 42 % auf Kabul. Durch die Expansion der Bank in den ländlichen Raum gewinnt insbesondere der Landwirtschaftssektor jedoch zunehmend an Bedeutung.

Die strukturellen Wirkungen der Bank können als positiv bewertet werden. Da ein formeller Bankensektor nach Ende des Krieges so gut wie nicht existierte und die FMFB-A als erste Bank eine Lizenz erhielt, hat sie einen deutlichen Beitrag zum Aufbau und zur Entwicklung eines formellen Banken- und Finanzsektors in Afghanistan geleistet.

Die Bedeutung der Bank für den afghanischen Bankensektor spiegelt sich auch in ihrem hohen Marktanteil wider. Strukturelle Wirkungen hat die Bank auch durch die Einführung neuer Finanzprodukte entfaltet. So wurde beispielsweise ein Mikrokreditprogramm zur Wohnraumfinanzierung sowie ein spezielles Gruppenkreditprogramm für Frauen entwickelt. In Zusammenarbeit mit dem größten Mobilfunkanbieter Afghanistans bietet die Bank außerdem Finanzdienstleistungen über Mobiltelefone an (mobile banking). Mit deren Hilfe können Kunden Mikrokredite ausgezahlt bekommen, Rückzahlungen durchführen sowie Gelder zu anderen Kunden transferieren. Dadurch müssen die Kreditnehmer nicht mehr zwangsweise eine Zweigstelle der Bank aufsuchen, wodurch auch Kunden in entlegenen Gebieten leichter erreicht werden können. Durch diese Produktinnovationen nimmt die Bank auch eine Vorreiterrolle im Bankensektor Afghanistans ein.

Im Jahre 2007 hat die Microfinance Investment Support Facility for Afghanistan (MISFA) in Zusammenarbeit mit der University of Sussex eine Wirkungsstudie im Mikrofinanzsektor Afghanistans durchgeführt. Im Rahmen dieser Studie wurden Alt- und Neukunden von 20 Mikrofinanzinstitutionen, Nicht-Kunden und ehemalige Kreditnehmer in mehreren Regionen Afghanistans miteinander verglichen. Aus der Studie geht unter anderem hervor, dass Altkunden vermögender sind als Nicht-Kunden, die wiederum wirtschaftlich besser gestellt sind als Neukunden. Allerdings sind die Unterschiede nicht signifikant. Zusätzlich wurde festgestellt, dass die Kredite in über 80 % aller Fälle für die Neugründung oder Erweiterung eines (Mikro-)Unternehmens genutzt werden. Basierend auf Angaben der Kreditnehmer wurde geschätzt, dass durch jeden Mikrokredit etwa 1,5 neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

Aus einer zweiten von MISFA durchgeführten Studie aus dem Jahr 2009 zum Thema Gender-Wirkungen geht hervor, dass Mikrofinanzierung auch einen positiven Effekt auf Empowerment, sowohl im sozialen als auch im wirtschaftlichen Kontext hat. Unter anderem wurde festgestellt, dass Mikrokreditnehmerinnen nach der Kreditaufnahme bei finanziellen Fragen mehr mitbestimmen – auch im Vergleich zu Nicht-Kunden. Auch wurde ein Anstieg des Selbstbewusstseins, der Mobilität und der Teilnahme an sozialen Aktivitäten festgestellt. Auf Grund der Tatsache, dass bei beiden Studien die Befragungen nur ein Mal durchgeführt wurden, bleibt jedoch die Frage bestehen, wie sich die Kreditnehmer(innen) ohne Zugang zu Krediten entwickelt hätten. Somit sind die beobachteten Effekte nicht notwendigerweise als kausal zu interpretieren, können jedoch einen ersten Anhaltspunkt für positive Wirkungen von Mikrofinanzierung auf die Zielgruppe geben. Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen werden abschließend als sehr gut bewertet (Teilnote 1).

e) Nachhaltigkeit: Langfristige Refinanzierungsmöglichkeiten – insbesondere in Lokalwährung – und das schwierige wirtschaftliche, politische und rechtliche Umfeld werden auch in Zukunft Herausforderungen für die Bank darstellen, wobei die Rahmenbedingungen nur sehr bedingt durch die Bank beeinflussbar sind. Die guten finanziellen Kennzahlen der Bank unterstreichen ihre positive Entwicklung über die letzten Jahre. Unter Berücksichtigung der zeitweise hohen Inflation sind die Ergebnisse jedoch vorsichtig zu interpretieren. Auf Grund der Tatsache, dass die künftige wirtschaftliche Entwicklung und makroökonomische Stabilität Afghanistans schwierig einzuschätzen ist, erscheinen die Kreditzinsen, unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Laufzeiten und Kreditbeträge, vergleichsweise niedrig und machen die Bank anfällig für Inflationsschwankungen. Eine Einschätzung des tatsächlichen Risikos für die Bank ist bei dem bestehenden Maß an Unsicherheit jedoch schwierig. Allerdings wird die Ausweitung des Kreditgeschäftes ohne weitere Kreditlinien und Unterstützung von internationalen Finanzinstitutionen auch in Zukunft nicht in dem Umfang möglich sein, wie es derzeit zu beobachten ist. Dies wird auch für absehbare Zeit so bleiben. Allerdings würde wohl nur eine signifikante Verschlechterung der Rahmenbedingungen dazu führen, dass sich die Refinanzierung über diesen Weg erschwert. Die FMFB-A hat im Juli 2008 von Microfinanza das Rating BBB- bekommen, für das schwierige Umfeld ein gutes Rating. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Bank auch weiterhin in der Lage sein wird, die Nachfrage nach ihren Produkten zu bedienen, auch wenn ein nicht

unerhebliches Risiko bestehen bleibt. Insgesamt wird die Nachhaltigkeit des Vorhabens als befriedigend eingestuft (Teilnote 3).

Unter Abwägung der einzelnen genannten Evaluierungskriterien und unter Berücksichtigung des vor allem hinsichtlich des Sicherheitsrisikos vorgenommenen Abschlags bei der Nachhaltigkeitsbewertung wird das Vorhaben in der Gesamtbewertung als gut (Note 2) eingestuft.

### **Projektübergreifende Schlussfolgerungen**

Als Schlussfolgerung kann festgehalten werden, dass die Treuhandbeteiligung an der FMFB-A ein erfolgreiches Beispiel für die Neugründung einer Mikrofinanzinstitution darstellt. Folgende Empfehlungen können aus der Ex Post-Evaluierung abgeleitet werden:

In dem Kontext eines Post-Konflikt-Landes mit einem rudimentär entwickelten Bankensektor stellt die Neugründung einer Bank mit einer internationalen Eigentümerstruktur, die sich besonders auf die Kreditvergabe an KKMU konzentriert, eine geeignete Maßnahme dar, um die Entwicklung des Banken- und Unternehmenssektors und des Landes an sich zu unterstützen.

Der Indikator „Zufriedenstellende Eigenkapitalrendite der geförderten Unternehmen“ war auf Grund von eingeschränkter Datenverfügbarkeit ungeeignet, um die realwirtschaftlichen Wirkungen zu bewerten. Je nach Gegebenheiten im Land sollten Indikatoren gewählt werden, die auch standardmäßig von der Bank erhoben werden (können). Um einen Vergleich mit der Situation bei Projektprüfung zu ermöglichen, kann es bei solchen Indikatoren sinnvoll sein, entsprechende Daten vor der Implementierung des Vorhabens zu erheben, da so die Überprüfung zum Zeitpunkt der Ex Post-Evaluierung deutlich fundierter erfolgen kann.

### **Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)**

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und 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.