

Bangladesch: Einkommen schaffende Maßnahmen durch RDRS

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	24040 / Informelle und halbformelle Finanzintermediäre	
BMZ-Projektnummer	1996 65 886	
Projektträger	Rangpur Dinajpur Rural Service (RDRS)	
Consultant	1) Gerhard Rupprecht (Bauingenieur) 2) Dr. Aldo Benini (Monitoring Consultant) 3) Acnabin & Co (Wirtschaftsprüfer)	
Jahr der Schlussprüfung	2006	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	3. Quartal 1998	1. Quartal 1999
Durchführungszeitraum	4 Jahre	6 Jahre
Investitionskosten	7,11 Mio. EUR	7,15 Mio. EUR
Eigenbeitrag	0,97 Mio. EUR	1,01 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	6,14 Mio. EUR	6,14 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	keine	keine
Erfolgseinstufung	3	
• Signifikanz/Relevanz	3	
• Effektivität	3	
• Effizienz	4	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben umfasste die Bereitstellung eines FZ-Zuschusses in Höhe von rd. 6,14 Mio. EUR zur Finanzierung von Trainingszentren sowie zur Durchführung von Berufs bildenden Trainings- und Kleinkreditmaßnahmen durch die Nichtregierungsorganisation Rangpur Dinajpur Rural Service (RDRS). Durch die Einrichtung eines revolving Kreditfonds sollte die Förderung von armen, in Gruppen organisierten Haushalten durch Kleinkredite erreicht werden. Die Gesamtkosten des Projektes beliefen sich auf 7,15 Mio. EUR. Der FZ-Finanzierungsbeitrag betrug 6,14 Mio. EUR.

Oberziel des Vorhabens war es, einen Beitrag zur nachhaltigen Verbesserung des Lebensstandards der Zielgruppe der ländlichen Armen in sechs nördlichen Distrikten von Bangladesch zu leisten (kein Indikator). Projektziel war das Anheben der Einkommenssituation der Begünstigten durch Trainings- und Kleinkreditmaßnahmen. Als Indikatoren für das Projektziel wurden bei Projektprüfung die folgenden Indikatoren festgelegt:

(a) Einkommenszuwächse: Während der vierjährigen Projektlaufzeit werden 80 % der Begünstigten jeweils 1 Jahr nach Beendigung des Trainingskurses eine reale Einkommenssteigerung von 10 % erfahren. Weitere reale Einkommenssteigerungen von 10 % p.a. werden für die drei Folgejahre erwartet. Da die Messung des Einkommens und der Einkommenssteigerungen nicht unproblematisch ist, wurden auf Vorschlag des Monitoring-Consultants ergänzend zur monetären Quantifizierung folgende Hilfsindikatoren erhoben: Entwicklung von Ernährungssicherheit und Vermögensgegenständen der befragten Haushalte, wie z.B. Land, Wohnraum, Vieh, Fahrräder, Radios und Fernseher.

(b) Nachhaltigkeit des revolvingierenden Kreditfonds: Rückzahlungsrate der Fälligkeiten von mindestens 93 %. Da die Rückzahlungsrate nicht dem „state of the art“ entspricht, wurde stattdessen die Entwicklung des „Portfolio at Risk“ als Indikator der Schlussprüfung verwendet.

(c) Infrastruktur: Die Gebäudekapazitäten werden nach Fertigstellung im Durchschnitt zu mindestens 85 % genutzt. Da bei Projektprüfung keine weitere Operationalisierung des Indikators erfolgte, wurde im Rahmen der Schlussprüfung folgende Definition als angemessen betrachtet: Im Durchschnitt werden 60 – 70 % der Räumlichkeiten an 80 Tagen im Quartal (entspricht im Durchschnitt rd. 27 Tagen im Monat) ganztätig genutzt.

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

Im Rahmen der Infrastrukturkomponente wurden die folgenden Maßnahmen finanziert:

- Neubau und Ausstattung von 7 District Training Centers mit je ca. 520 bzw. 780 m² Nutzfläche insbesondere für Trainingsmaßnahmen der Zielgruppe
- Neubau und Ausstattung von 2 Zonal Training Centers mit je ca. 1.040 m² Nutzfläche insbesondere für Aus- und Fortbildungsmaßnahmen von RDRS-Personal und Trainern sowie Unterbringungsmöglichkeiten für Kursteilnehmer.
- Beschaffung von Ausrüstungsgegenständen zu Demonstrationszwecken (22 Demonstrationsfarmen) für Trainingsmaßnahmen
- Unterstützung des Trägers durch einen lokalen Consultant und einen deutschen Ingenieurberater

Die Gebäude wurden zwischen Januar 2000 und April 2001 gebaut. Der Standard der Gebäude ist im lokalen Kontext insgesamt als angemessen und unterhaltungsfreundlich zu bewerten. Sie befinden sich vier Jahre nach Fertigstellung in einem guten physischen Zustand. Reparaturen und Wartungsarbeiten werden regelmäßig durchgeführt.

Im Zusammenhang mit der Trainingskomponente führte RDRS in zunächst 22, später 10 Trainingsbereichen Kurse zur Vorbereitung auf eine selbständige Tätigkeit im informellen Sektor durch. Hauptinhalte waren die Vermittlung von einfachen handwerklichen Tätigkeiten in den Bereichen Mechanik und Konstruktion, Kleidung und Textilien, Landwirtschaft und Tierhaltung, Orientierungs- und Handlungswissen für Tätigkeiten im landwirtschaftlichen Bereich sowie Grundkenntnisse im Umgang mit Krediten. Die Kurse wurden je nach Ausbildungsbereich mit einer Dauer von 7-200 Tagen nachfrageorientiert angeboten und waren auf die Lernvoraussetzungen der Begünstigten, ihre begrenzte Mobilität und Zeitverfügbarkeit ausgerichtet. Die Teilnehmer sollten ursprünglich je nach Länge des Kurses einen Eigenbeitrag zwischen 60 und 725 BDT erbringen. Da ein Großteil der Zielgruppe jedoch nicht in der Lage war, diesen Betrag selbst aufzubringen, ging RDRS dazu über ihnen eine Transportkostenpauschale zu zahlen, die auch für die Begleichung der Kursgebühren verwendet werden konnte. Im Rahmen der Zielgruppeninterviews gaben jedoch rd. 67 % der Befragten an überhaupt keine Kursgebühren gezahlt zu haben, so dass davon ausgegangen werden muss, dass zumindest teilweise komplett auf eine Selbstbeteiligung verzichtet wurde. Bis zum Projektende im Juni 2004 wurden rd. 42.900 Kursteilnehmer (hiervon 74 % Frauen) ausgebildet. Nach Angaben von RDRS nutzen 70-80 % der Kursteilnehmer das vermittelte Wissen bei der Gestaltung ihrer Einkommen schaffenden Maßnahme.

Im Bereich der Mikrokreditkomponente wurde mit einem FZ-Beitrag von 2,8 Mio. EUR (141,7 Mio. BDT) ein revolvingierender Kreditfonds eingerichtet. Hieraus wurden den Kursabsolventen Kleinkredite angeboten, um diese Mittel in eine Einkommen schaffende Maßnahme des landwirtschaftlichen oder nicht-landwirtschaftlichen Bereichs zu investieren. Bis Juni 2004 erhielten 39.757 Kreditnehmer (hiervon 76% Frauen) einen Kredit aus dem FZ-Fonds; bis Ende Dezember 2005 stieg die Zahl der Kreditnehmer auf 45.948 an. Die Kredite weisen i.d.R. einen Zinssatz von effektiv 30 % und eine Laufzeit von 1 Jahr auf. Aufgrund von Schwachstellen bei der Kredittechnologie, lag das Portfolio at Risk in der ganzen Durchführungsperiode bei Werten über 30 %. Dies führte dazu, dass sich der Kreditfonds nicht wie bei Projektprüfung geschätzt verdoppelt, sondern real an Volumen verloren hat (Ende 2005 lag der Wert real bei 80 % des ursprünglichen Betrages). RDRS hat diese Problematik erkannt und in 2004 eine bedeutende Umstrukturierung des Mikrokreditbereichs vorgenommen. Die vorläufigen Geschäftszahlen von

2005 zeigen eine deutlich positive Entwicklung. Der Wertverlust stellt jedoch eine signifikante Beeinträchtigung der Nachhaltigkeit des Fonds dar. Bei besserem Fondsmanagement und einer zügigen Neuausleihung von Rückzahlungen hätten noch deutlich mehr Endkreditnehmer erreicht werden können. Stattdessen wurde ein großer Teil der Rückzahlungen (derzeit 81 Mio. BDT) in lang laufenden Staatspapieren angelegt.

Die Projektmaßnahmen wurden wie bei PP geplant durchgeführt, allerdings wurde der Implementierungszeitraum um zwei Jahre verlängert, um dem Träger mehr Zeit zur Erreichung der Trainings- und Kreditziele zu geben.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Zielgruppe des Projekts waren rd. 36.000 landlose oder nahezu landlose Haushalte mit einem Eigentum von max. 0,6 ha (1,5 Acre) Land und/oder Haushalte, deren Hauptnährer mindestens 90 Tage p.a. als Tagelöhner beschäftigt sind. Die 18-45 jährigen direkt Begünstigten wurden in ihren Dörfern in Gruppen mit jeweils 15-40 Mitgliedern organisiert, die nach Frauen und Männern getrennt waren und sich neben Kreditfragen auch mit sozialen Themen wie z.B. Gesundheit, Hygiene und Bildung beschäftigen. Um die Einkommen steigernden Effekte möglichst breit zu streuen, konnte nur jeweils ein Haushaltsmitglied direkt in einer Gruppe gefördert werden. Die Anzahl der Begünstigten bis Projektende in 2004 liegt bei der Trainingskomponente bei 42.900 und bei der Kreditkomponente bei 39.757 (Stand Dezember 2005: 45.948 Kreditnehmer). Der von RDRS angestrebte Mindestanteil von Frauengruppen von 60 % wurde mit 74 % im Training und 76 % im Kreditbereich deutlich übertroffen. Insgesamt profitierten rund 230.000 – 250.000 Menschen in der Programmregion von den durchgeführten Maßnahmen.

Nach Angabe von RDRS hat sich das durchschnittliche Haushaltseinkommen der begünstigten Haushalte ausgehend von der Baseline-Studie bis zum vierten Jahr der Projektimplementierung nominal von 16.609 BDT auf 33.200 BDT (real auf 29.219 BDT) entwickelt. Im gleichen Zeitraum hat sich die Anzahl der ernährungssicheren Tage von 251 auf 352, der Landbesitz von durchschnittlich 0,35 ha (87 Decimals) auf 0,58 ha (145 Decimals), die durchschnittliche Zahl des Viehs von 1 auf 3,6 Ziegen und die durchschnittliche Anzahl von Einfachhütten (i.d.R. ein Zimmer pro Hütte) von 2 auf 3,5 erhöht. Diese Steigerungen sind überwiegend auf die Einkommen schaffenden Maßnahmen zurückzuführen. Die im Rahmen der Schlussprüfungs-Mission durch Interviews erhobenen Daten in einer Stichprobe von 26 Haushalten unterstützen die Aussagen des Trägers, dass sich das Einkommen der Zielgruppe substanziell erhöht hat, so dass dieser Indikator als zufrieden stellend erfüllt angesehen werden kann.

Aufgrund der suboptimalen Kredittechnologie von RDRS, die hinsichtlich Organisation des Betriebs sowie mangelnder Etablierung von Anreizsystemen deutlich unter den lokalen Best Practice Standards lag und keine strenge Kreditdisziplin durchsetzte, lag das Portfolio at Risk am Projektende bei einem extrem hohen Wert von 66% des gesamten Mikrokreditportfolios. Aufgrund von massiven Abschreibungen in Höhe von 114,3 Mio. BDT sowie Einbringung überfälliger Kredite im Wert von rd. 45,23 Mio. BDT konnte das Portfolio at Risk von 50 % im Jahr 2004 auf 14 % im Jahr 2005 reduziert werden. Das Volumen des aus FZ-Mitteln gespeisten revolving Kreditfonds ist nach vorläufigen Angaben und unter Einbeziehung der Zinszahlungen bis zum Jahr 2005 real auf rd. 80 % des bereitgestellten Betrages abgesunken; nominell wurde das Fondskapital erhalten. Bei Anwendung einer adäquaten Kredittechnologie und zügiger Durchleitung der Mittel wäre ein Anstieg des Fondsvolumens real auf 200 % des Ursprungswertes zu erwarten gewesen. Diese Performance bewerten wir als nicht mehr ausreichend.

Die Trainingszentren wiesen nach Fertigstellung bis zum Ende der Projektlaufzeit Auslastungszahlen von 90-100 % auf. Nach Beendigung der Trainingsaktivitäten des FZ-Vorhabens gingen die Auslastungszahlen aufgrund eines fehlenden Nutzungskonzeptes jedoch sprunghaft auf Werte von rd. 60 % zurück. Hauptgründe hierfür waren die Durchführung von weniger Kursen und eine Reduzierung der durchschnittlichen Trainingszeit von 20 auf 4 Tage pro Kurs. RDRS unternimmt seit einiger Zeit Anstrengungen, um die Auslastung der Gebäude durch die Ausweitung des Kursangebots und Vermietung an andere NRO zu erhöhen. So wurde der Auslastungsgrad nach einem Tiefstwert von 60 % im ersten Quartal 2005 in den darauf folgenden Quartalen auf 65 %, 75 % und im letzten Quartal 2005 auf 83 % gesteigert.

Trotz des Nutzungsrückgangs kann der Indikator als zufrieden stellend erfüllt angesehen werden.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass das Projektkonzept aus heutiger Sicht nicht optimal formuliert war. So wäre angesichts des fehlenden mittelfristigen Nutzungskonzeptes für die Infrastrukturkomponente der Bau einer geringeren Zahl von Trainingszentren in Kombination mit Anmietung von Räumen und der Durchführung von dezentralen Kursen in den Projektdörfern effizienter als die realisierte Variante gewesen. Bei der Trainingskomponente stellt sich angesichts der Tatsache, dass nur 60-80 % der Kursteilnehmer die vermittelten Kenntnisse in ihren Aktivitäten nutzen, die Frage ob die verpflichtende Teilnahme an einem Training als Voraussetzung für die Kreditvergabe sinnvoll formuliert war. Bei einer Flexibilisierung des Programms, einer freiwilligen Teilnahme an den Kursen sowie eine möglicherweise modifizierte Beibehaltung der Selbstbeteiligung hätten die Mittel für die Trainingskomponente effizienter eingesetzt und ein noch höherer Nutzungsgrad des vermittelten Wissens erreicht werden können. Im Zusammenhang mit der Kreditkomponente hätte die frühzeitige Durchführung einer Begleitmaßnahme die von Anfang an bestehenden Rückzahlungsprobleme zeitnaher lösen können und so den Erfolg der Kreditkomponente durch Eingrenzung der Wertverluste des Fonds deutlich steigern können. Trotz dieser Einschränkung der Nachhaltigkeit ist aufgrund der realisierten Erfolge nach der Restrukturierung des Mikrofinanzbereichs in 2004 davon auszugehen, dass sich das Volumen des Fonds bei anhaltend guter Performance weiterhin vermehren wird und dieser noch einige Jahre intensiv genutzt werden kann.

Insgesamt schätzen wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wie folgt ein:

Effektivität

Projektziel war das Anheben der Einkommenssituation der Begünstigten durch Trainings- und Kleinkreditmaßnahmen. Seit Projektbeginn im Jahr 1999 wurden aus FZ-Mitteln rd. 42.900 Menschen trainiert und 45.900 Kleinkredite vergeben. Aus Eigenmitteln hat RDRS darüber hinaus rd. 20.000 weitere Trainingsmaßnahmen finanziert. Diese Personen werden sukzessive aus dem revolving Kreditfonds Kleinkredite erhalten. Gemessen an den formulierten Zielindikatoren ist das Projektziel hinsichtlich der Einkommenszuwächse zufrieden stellend erfüllt. Dies ist überwiegend auf die Einkommen schaffenden Maßnahmen zurückzuführen. Nach Untersuchungen von RDRS nutzen zwischen 60-80% der trainierten Personen mittelfristig die erworbenen Fähigkeiten. Allerdings hat der Kreditfonds keine ausreichende Performance aufgewiesen und unterliegt auch nach der Restrukturierung noch gewissen Nachhaltigkeitsrisiken. Insgesamt beurteilen wir die nachhaltige **Effektivität** des Vorhabens als noch **ausreichend** (Teilbewertung: **Stufe 3**).

Relevanz/Signifikanz

Oberziel war es, einen Beitrag zur nachhaltigen Verbesserung des Lebensstandards der Zielgruppe zu leisten (kein Indikator). Das Vorhaben hat durch Training und Kreditbereitstellung zur Erreichung des Oberziels beigetragen. Neben substanziellen monetären Einkommenszuwächsen (Verdoppelung des Haushaltseinkommens innerhalb von vier Jahren) haben sich die Lebensstandards und der „Wohlstand“ der rd. 45.900 Haushalte spürbar verbessert. Die Relevanz des Vorhabens ist gegeben, da unzureichende berufliche Ausbildung und eine unzureichende Kapitalausstattung der Haushalte im ländlichen Raum nach wie vor wesentliche hemmende Faktoren für die Einkommensgenerierung der ländlichen Haushalte darstellen. Bei der Kreditkomponente ist nach der erfolgten Restrukturierung davon auszugehen, dass der Fonds für einige Jahre weiter bestehen und intensiv genutzt werden wird. Aufgrund der steigenden Nutzungsquoten der Gebäude ist bei der Infrastrukturkomponente ebenfalls von einer nachhaltigen Nutzung auszugehen. Aus Sicht der Berufsbildungskomponente weist das Vorhaben eine ausreichende Signifikanz auf. Die Signifikanz aus finanzwirtschaftlicher Sicht ist eingeschränkt, da nur geringe strukturelle Wirkungen auf den Finanzsektor vorhanden waren. Insgesamt bewerten wir die **Signifikanz und Relevanz** des Vorhabens als **ausreichend** (Teilbewertung: **Stufe 3**).

Effizienz

Die Produktionseffizienz der Infrastruktur- und der Trainingskomponente beurteilen wir als angemessen, die Allokationseffizienz ist trotz der nicht voll befriedigenden Wissensverwendung noch ausreichend. Die Produktionseffizienz der Mikrokreditkomponente von RDRS schätzen wir

während der Projektlaufzeit als nicht mehr ausreichend ein. Die operative Effizienz war zwar im Bezug auf das überwiegend betriebene kostenintensive Geschäft von Kleinkrediten im Agrarsektor zufrieden stellend, problematisch waren jedoch die mangelhafte Steuerung und Kontrolle über das Kreditportfolio mit der Konsequenz des realen Wertverlust des Fonds. Aufgrund des mangelhaften Kreditmonitorings und der fehlenden Anreize für die Kreditnehmer zu fristgerechten Rückzahlungen in Verbindung mit einem unzureichenden Liquiditätsmanagement konnten deutlich weniger Kredite ausgelegt werden, als es theoretisch möglich gewesen wäre. Die Kreditkonditionen waren marktkonform. Die Allokationseffizienz der Mikrokreditkomponente während der Projektlaufzeit bewerten wir ebenfalls als nicht mehr ausreichend, da die vereinnahmten Zinsen nicht das Risiko abdecken. Insgesamt kommen wir zu einer **nicht mehr ausreichenden** Beurteilung der **Effizienz** des Vorhabens. (Teilbewertung: **Stufe 4**).

In einer zusammenfassenden Abwägung der vorstehenden Wirkungen und Risiken bewerten wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens insgesamt als **ausreichend** (**Gesamtbewertung: Stufe 3**).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Die Erfolgsindikatoren zur Beurteilung der Projektziel- und Oberzielerreichung sollten eindeutig und differenziert formuliert werden.

Für Finanzsektorvorhaben sollten die dem „state-of-the-art“ entsprechenden Indikatoren verwendet werden.

Im Rahmen von Interviews mit anderen MFI und Gebern zeigte sich, dass der Mikrofinanzbereich in Bangladesch recht weit entwickelt ist und zunehmend alternative Refinanzierungsquellen (Spareinlagen der Kreditnehmer, kommerzielle Banken, staatliche Mittel über PKSf) erschließt. Damit verringert sich tendenziell der Bedarf an Refinanzierung durch die Gebergemeinschaft. Zukünftige Projektkonzepte im Finanzsektor Bangladeschs sollten dies berücksichtigen.

Legende

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufrieden stellende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 3	Insgesamt ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Entwicklungspolitisch nicht erfolgreich: Stufen 4 bis 6	
Stufe 4	Insgesamt nicht mehr ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 5	Eindeutig unzureichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 6	Das Vorhaben ist völlig gescheitert

Kriterien der Erfolgsbeurteilung

Bei der Bewertung der "entwicklungspolitischen Wirksamkeit" und Einordnung eines Vorhabens in die verschiedenen, oben beschriebenen Erfolgsstufen im Rahmen der Schlussprüfung stehen folgende Grundfragen im Mittelpunkt:

- Werden die mit dem Vorhaben angestrebten **Projektziele** in ausreichendem Umfang erreicht (Frage der **Effektivität** des Projekts) ?
- Werden mit dem Vorhaben in ausreichendem Maße **entwicklungspolitisch wichtige Wirkungen** erreicht (Frage der **Relevanz** und **Signifikanz** des Projekts; gemessen an der Erreichung des vorab festgelegten entwicklungspolitischen Oberziels und den Wirkungen im politischen, institutionellen, sozio-ökonomischen und –kulturellen sowie ökologischen Bereich) ?

- Wurden und werden die Ziele mit einem **angemessenen Mitteleinsatz/Aufwand** erreicht und wie ist der einzel- und gesamtwirtschaftliche Beitrag zu bemessen (Frage der **Effizienz** der Projektkonzeption) ?
- Soweit unerwünschte (**Neben-)Wirkungen** auftreten, sind diese hinnehmbar?

Der für die Einschätzung eines Projekts ganz zentrale Aspekt der **Nachhaltigkeit** wird von uns nicht als separate Bewertungskategorie behandelt sondern als Querschnittsthema bei allen vier Grundfragen des Projekterfolgs. Ein Vorhaben ist dann nachhaltig, wenn der Projektträger und/oder die Zielgruppe in der Lage sind, nach Beendigung der finanziellen, organisatorischen und/oder technischen Unterstützung die geschaffenen Projektanlagen über eine insgesamt wirtschaftlich angemessene Nutzungsdauer weiter zu nutzen bzw. die Projektaktivitäten eigenständig mit positiven Ergebnissen weiter zu führen.