

Honduras: Wohnraumverbesserung in städtischen Randgebieten III und IV

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	24040 – Semi- und informelle Finanzinstitutionen	
BMZ-Projektnummer	1998 66 575 (PRIMHUR III) 1998 67 060 (PRIMHUR IV)	
Projektträger	Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana y Rural (FUNDEVI)	
Consultant	Entfällt	
Jahr der Schlussprüfung	2004	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	PRIMHUR III: 08/1999 PRIMHUR IV: 09/1999	PRIMHUR III: 3/1999 PRIMHUR IV: 9/1999
Durchführungszeitraum	PRIMHUR III: 24 Monate PRIMHUR IV: 24 Monate	PRIMHUR III: 33 Monate PRIMHUR IV: 33 Monate
Investitionskosten	keine Angabe	PRIMHUR III: 10,5 Mio. EUR PRIMHUR IV: 6,8 Mio. EUR
Eigenbeitrag der Kreditnehmer (und des honduranischen Staates)	keine Angabe	PRIMHUR III: 2,8 Mio. EUR PRIMHUR IV: 1,4 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	PRIMHUR III: 7,7 Mio. EUR PRIMHUR IV: 5,4 Mio. EUR	PRIMHUR III: 7,7 Mio. EUR PRIMHUR IV: 5,4 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	keine	keine
Erfolgseinstufung	3	
• Signifikanz/Relevanz	3	
• Effektivität	3	
• Effizienz	4	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Programmziele mit Indikatoren

Durch die Vergabe von Wohnraumkrediten und -zuschüssen sollen die Programme „PRIMHUR III und IV“ (Programa Integral de Mejoramiento Habitacional Urbano) Beiträge zur Verbesserung der Lebensbedingungen armer Familien in städtischen Randgebieten in den größeren Städten von Honduras nach der Naturkatastrophe (Hurricane „Mitch“, 1998) leisten (Oberziel). Die Programmziele für beide Linien sind:

- Programmziel 1: Selbsthilfeorientierte Wohnraumverbesserung armer Familien in Randgebieten der größten Städte von Honduras.
- Programmziel 2: Schaffung einer nachhaltigen und effizienten Organisation, über die arme Familien Zugang zu Wohnraumfinanzierungen haben.

- Programmziel 3: Verbesserung des Zugangs zu Wohnraumfinanzierung für arme Familien nach der Naturkatastrophe (Programmausweitung).

Begünstigte sind arme und sehr arme Familien. Im Rahmen von PRIMHUR III zählen insbesondere diejenigen zur Zielgruppe, die ihre Häuser durch den Hurrikan „Mitch“ verloren haben. Im Rahmen von PRIMHUR IV sollen insbesondere Wohnraumverbesserungsmaßnahmen für arme Familien finanziert werden. Konkrete Maßnahmen der Programme waren der selbsthilfeorientierte Neubau und die Verbesserung von insgesamt rd. 5.300 Wohneinheiten (WE) im Ersteintritt der Mittel sowie die Errichtung von rd. 1.700 WE aus den Rückflüssen der FZ-Programme PRIMHUR I und II. Wohnrauminvestitionen wurden aus Eigenbeiträgen der Begünstigten, Krediten zu Marktkonditionen und einmalig gezahlten, direkten, einkommensabhängigen Zuschüssen finanziert.

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

Als Programmträger fungierte die „Fundación para el Desarrollo de Vivienda Social Urbana y Rural“ (FUNDEVI). Diese wurde mittels Dekret vom 13. Dezember 2001 gegründet.

Das Vorhaben wurde ohne wesentliche Abweichungen von der oben skizzierten Konzeption durchgeführt. Im Rahmen von PRIMHUR III wurden 3.095 Wohnraumverbesserungen durchgeführt (Plan: 3.300; Erfüllungsgrad: 94 %). Allerdings gab es Verschiebungen zwischen den Komponenten „Wiederaufbauprogramm“ und „Reguläres Programm“. Es wurden 1.476 Wiederaufbauprojekte für durch „Mitch“ betroffene Familien realisiert (Plan: 2.500, Erfüllungsgrad: 59 %). Im Rahmen des regulären Programms wurden 1.619 Vorhaben durchgeführt (Plan: 800, Erfüllungsgrad: 202 %). Im Rahmen von PRIMHUR IV wurden 3.545 Wohnraumverbesserungen durchgeführt (Erfüllungsgrad: 96 %). Allerdings gab es Verschiebungen zwischen den Finanzierungen aus dem Ersteintritt und den Mittelrückflüssen. Im Ersteintritt wurden 2.143 Wohnraumverbesserungen durchgeführt (Plan: 2.000, Erfüllungsgrad: 107 %). Aus den Mittelrückflüssen wurden 1.402 Wohnraumfinanzierungen (Plan: 1.700, Erfüllungsgrad: 82 %) realisiert. Wichtige Nebenbedingungen des Programms, wie z. B. das Einkommensniveau der Zielgruppe, die Kreditobergrenze oder der Anteil der begünstigten Frauen wurden sämtlich eingehalten. Die regionale Erweiterung des Programms um mindestens fünf weitere Städte wurde umgesetzt. Gegen Programmende wurden insgesamt 23 Städte bedient.

Die Gesamtkosten von PRIMUR III betragen 10,5 Mio. EUR. Davon wurden knapp 7,7 Mio. EUR aus FZ, 1,9 Mio. EUR von der honduranischen Regierung und 0,9 Mio. EUR von den Begünstigten finanziert. Für PRIMHUR IV betragen die Gesamtkosten 6,8 Mio. EUR. Davon wurden 5,4 Mio. EUR aus FZ, 0,8 Mio. EUR von der honduranischen Regierung und 0,6 Mio. EUR von den Begünstigten finanziert. Die FZ-Mittel wurden vereinbarungsgemäß im Wesentlichen zur Refinanzierung von Wohnraumkrediten und in geringem Umfang für Consultingleistungen sowie Ausrüstungsgegenständen usw. für FUNDEVI verwendet. Das durchschnittliche Investitionsvolumen pro Wohnraumverbesserung betrug rd. 2.400 EUR. Wir beurteilen dies als angemessen. Die Eigenbeiträge der honduranischen Regierung und der Zielgruppe beurteilen wir ebenfalls als angemessen. Sie stellen eine der wesentlichen Stärken des Programms dar.

Das Durchführungskonzept weist gegenüber den vorangegangenen Kreditlinien (PRIMHUR I und II) deutliche Verbesserungen auf. Grundsätzlich beurteilen wir den konzeptionellen Ansatz, Wohnraumverbesserungsmaßnahmen über Sparen, marktorientierten Kredit mit real positiven Zinssätzen und Subventionen zu finanzieren als angemessen. Abweichend vom ursprünglichen Finanzierungskonzept, das eine Ansparsumme in Höhe von 20 % des Investitionsvolumens vorsah, wurden auch Eigenleistungen der Begünstigten angerechnet. Durchschnittlich lagen diese bei rund 10 % des Investitionsvolumens. Wir beurteilen diese Flexibilisierung des Finanzierungskonzeptes nach dem Hurrikan Mitch als zweckmäßig und als sinnvolle Anpassung an die lokalen Bedingungen.

FUNDEVI verwendet die Rückflüsse aus den Programmen im Sinne eines revolving Fonds. Von nahezu 100 % der aus den Rückflüssen finanzierten Wohnraumverbesserungen profitieren Familien der gleichen Zielgruppendefinition wie im Rahmen der schlussgeprüften Programme.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

FUNDEVI ist in Honduras der mit Abstand größte Anbieter des sozialen Wohnungsbaus. Die Stiftung verschafft einer großen Anzahl armer Familien Zugang zu angemessenen Wohnverhältnissen und trägt somit signifikant zur Verbesserung der Wohnraumsituation in Honduras bei. Die Risiken für die nachhaltige entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens resultieren mehrheitlich aus den institutionellen Schwachstellen des Trägers. Zu nennen sind insbesondere die Problembereiche Portfolioqualität, Kreditverfolgung und Informationssystem. Neben der Abstellung der identifizierten institutionellen Schwächen bedarf FUNDEVI einer klaren strategischen Ausrichtung als eine Wohnraum finanzierende Institution mit transparentem Kreditmechanismus. Solange diese institutionellen Schwächen nicht überwunden werden können, bleibt die Nachhaltigkeit der Finanzinstitution FUNDEVI gefährdet. Aufgrund der aufgezeigten Schwachstellen gingen von dem schlussgeprüften Vorhaben nur geringe Demonstrationseffekte oder strukturbildenden Wirkungen für den honduranischen Finanzsektor aus.

Aus Sicht der Zielgruppe sind die Programme PRIMHUR III und IV sehr positiv einzuschätzen. Die große Mehrheit der Kreditnehmer und/oder Subventionsempfänger zählt zur ärmsten Bevölkerungsschicht des Landes und verfügt faktisch über keinerlei Zugang zu einer formellen Wohnraumfinanzierung. Für die Begünstigten stellt die Verbesserung/der Neubau der bestehenden rudimentären und zum Teil menschenunwürdigen Behausungen einen sehr großen Entwicklungsfortschritt dar. Auch wenn dies bedeutet, dass über einen Zeitraum von mehreren Jahren die Rückzahlung eines Kredites zu erfolgen hat, die aufgrund der sehr knappen Mittel immer zu Einschränkungen führen muss. Es ist berechtigt und sinnvoll, dass - gestaffelt nach Einkommen - an die Begünstigten Subventionszahlungen geleistet wurden. Die Kopplung von Eigenleistung, Subvention und Kredit zu Marktkonditionen beurteilen wir konzeptionell als ein durchaus geeignetes Instrument zur Verbesserung der Lebensbedingungen armer Bevölkerungsgruppen.

Mehrere vom Programmträger durchgeführte Umfragen zeigen sehr deutlich auf, dass die Zufriedenheit der Begünstigten hoch ist. Ein für die meisten Begünstigten ganz zentraler Aspekt ist die Verbesserung der Lebensqualität durch die Verringerung der Anzahl der Personen pro Haus und pro Wohnfläche. In sehr vielen Fällen konnte neben der Wohnsituation auch das sanitäre Umfeld verbessert werden. Daraus kann eine Reduktion wasserinduzierter Krankheiten plausibel abgeleitet werden. Zu den positiven Wirkungen auf der Ebene der Begünstigten gehört, dass eine Reihe von ihnen die größeren Räumlichkeiten zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (z. B. als Produktionsstätte für ein Kleingewerbe) genutzt haben.

Die Hauptwirkungen des Programms liegen auf der sozioökonomischen Ebene. Die Einrichtung von zusätzlichem und verbessertem Wohnraum trägt zur Befriedigung des Grundbedürfnisses „menschwürdiges Wohnen“ bei. Dieses ermöglicht auch ärmeren Bevölkerungsgruppen bessere Entfaltungsmöglichkeiten. Insbesondere bei Familien mit mehreren Kindern bringt der vergrößerte und qualitativ bessere Wohnraum vielfältig positive Wirkungen mit sich. Darüber hinaus gingen von dem Programm temporäre Beschäftigungseffekte aus. Nach den von FUNDEVI durchgeführten Wirkungsanalysen sind durchschnittlich mit jedem durchgeführten Bauvorhaben ungefähr 3 Monate Beschäftigung (1,5 Monate für einen Baumeister und 1,5 Monate für Hilfskräfte) verbunden. 90 % der vom Programm Begünstigten sind arm. Eigenbeiträge und Mitwirkung der Begünstigten bei der Planung, Durchführung und Unterhaltung der Wohnraummaßnahmen sind wesentliche Charakteristika des Programms. Das Programm trägt klar zur Armutsbekämpfung bei.

In einer zusammenfassenden Beurteilung aller voranstehenden Wirkungen und Risiken kommen wir zu folgender Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit der Programme:

Effektivität

Die drei Programmziele wurden unterschiedlich erreicht: Das Programmziel 1 („Selbsthilfeorientierte Wohnraumverbesserung“) und das Programmziel 3 („Verbesserung des Zugangs zu Wohnraumfinanzierung“) betrachten wir anhand der Zielindikatoren als zufrieden stellend erreicht. Das Programmziel 2 („Schaffung einer nachhaltigen und effizienten Organisation zur Wohnraumfinanzierung“) betrachten wir als nicht mehr ausreichend erfüllt. Gerade die hohe Kreditsäumigkeit FUNDEVIs und die laxe Kreditverfolgung stellen wesentliche institutionelle Schwachstellen dar. Nach Gewichtung der Programmziele beurteilen wir die Programmziele insgesamt als ausreichend erfüllt (**Teilbewertung: Stufe 3**).

Relevanz/Signifikanz

Der fehlende Zugang von Armen zu Finanzdienstleistungen für den sozialen Wohnungsbau stellt nach wie vor einen wesentlichen Entwicklungsengpass für die Verbesserung der Lebensbedingungen in städtischen Randgebieten dar. FUNDEVI hat als Marktführer in diesem Bereich einen wichtigen Beitrag geleistet und zeigt durch die Reorientierung der angewandten Finanzierungstechnologie eine interessante Perspektive für den sozialen Einfamilienwohnungsbau auf. Gerade die Umsetzung des neuen Finanzierungskonzeptes mit marktorientierten Zinssätzen hat richtige Impulse gesetzt, wenn auch von einer breiten, strukturellen Wirkung noch nicht gesprochen werden kann. Eingeschränkt wird die Breitenwirksamkeit zudem durch die begrenzte Verfügbarkeit an Subventionsmitteln für die Wohnraumfinanzierung. Insgesamt beurteilen wir die Relevanz/Signifikanz des Programms als ausreichend (**Teilbewertung: Stufe 3**).

Effizienz

Die Produktionseffizienz beurteilen wir aufgrund der eingeschränkten Kostendeckung bei der Kreditvergabe und der aufgezeigten institutionellen Schwächen FUNDEVIs als nicht mehr ausreichend. Die Allokationseffizienz beurteilen wir aufgrund der hohen Säumigkeiten im Kreditportfolio ebenfalls als nicht mehr ausreichend. Insgesamt beeinträchtigen die dargestellten institutionellen Schwächen im Personalwesen, bei der angewandten Kredittechnologie und im Informationssystem die Effizienz der Institution. Es gelingt FUNDEVI zwar stärker als früher, marktorientierte Konditionen durchzusetzen und den Anspruch der Kostendeckung in den Vordergrund zu stellen. Auf Grund der genannten Schwächen kommen wir aber insgesamt mit Bezug auf die Defizite nur zu einer nicht mehr ausreichenden Bewertung (**Teilbewertung: Stufe 4**).

In einer zusammenfassenden Beurteilung der obigen Teilaspekte beurteilen wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit der Programme als insgesamt ausreichend (**Gesamtbewertung: Stufe 3**).

Programmübergreifende Schlussfolgerungen

Aus heutiger Sicht sollte ein Wohnraumvorhaben, das mit einer Kreditkomponente arbeitet, strikt nach dem Sektorkonzept „Finanzsystementwicklung“ konzipiert werden. Der zu fordernde Grundsatz ist hierbei, dass der Programmträger als Institution und der revolvingende Einsatz der Mittel in den Vordergrund rücken müssen. Zielsetzungen und Indikatoren sollten primär auf den Träger und seine Gesamtpformance und erst sekundär auf die realwirtschaftlichen Zielsetzungen ausgerichtet sein. Diese Klarheit der Zielsetzung weisen die hier schlussgeprüften Kreditlinien PRIMHUR III und IV nicht konsequent auf.

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 näher 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.