

**Honduras: Einfachwohnungsbau auf dem Lande III**

**Schlussprüfung**

<b>OECD-Förderbereich</b>	16220 – Niedrigkostenwohnbau	
<b>BMZ-Projektnummer</b>	1996 66 199 (PVMR III)	
<b>Projekträger</b>	Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana y Rural (FUNDEVI)	
<b>Consultant</b>	Entfällt	
<b>Jahr der Schlussprüfung</b>	<b>2004</b>	
	<b>Projektprüfung (Plan)</b>	<b>Schlussprüfung (Ist)</b>
<b>Durchführungsbeginn</b>	April 1997	Dezember 1997
<b>Durchführungszeitraum</b>	4 Jahre	5 Jahre
<b>Investitionskosten</b>	6,5 Mio. EUR	6,9 Mio. EUR
<b>Eigenbeitrag der Kreditnehmer (und des honduranischen Staates)</b>	1,4 Mio. EUR	1,8 Mio. EUR
<b>Finanzierung, davon FZ-Mittel</b>	5,1 Mio. EUR	5,1 Mio. EUR
<b>Andere beteiligte Institutionen/Geber</b>	keine	keine
<b>Erfolgseinstufung</b>	3	
• <b>Signifikanz/Relevanz</b>	3	
• <b>Effektivität</b>	3	
• <b>Effizienz</b>	4	

**Kurzbeschreibung, Oberziel und Programmziele mit Indikatoren**

Beim Vorhaben PVMR III handelt es sich um die Fortsetzung der Programme „Einfachwohnungsbau auf dem Lande I - II“. Das Programm sollte einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen armer Familien auf dem Lande nach dem Hurrikan „Mitch“ leisten (Oberziel). Konkretes Programmziel war die Verbesserung der Wohnverhältnisse armer Familien (3.600 WE, davon: Reguläres Programm: 900 WE, Wiederaufbauprogramm „Mitch“: 2.700 WE). Programm- und Oberziel sollen als erreicht gelten, wenn nach Beendigung des Vorhabens:

- mindestens 80 % der gebauten bzw. verbesserten rd. 3.600 Einfachwohnhäuser angemessen unterhalten werden;
- der Anteil der armen Bevölkerung an den begünstigten Familien bei über 80 % liegt und der Anteil der weiblichen Familienvorstände mindestens 15 % beträgt;
- mindestens 80 % der errichteten komplementären sozialen Infrastruktur (insb. Wasserversorgung und Latrinen) angemessen betrieben und unterhalten werden (mind. Deckung der Betriebskosten)

Zielgruppe ist die arme und sehr arme ländliche Bevölkerung, die in sozial und gesundheitlich problematischen Wohnverhältnissen lebt

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

Vor dem Hintergrund der gravierenden Schäden am Wohnraumbestand durch den Hurrikan „Mitch“ Ende Oktober 1998 wurde das ursprünglich bei Programmprüfung vorgesehene Programmkonzept auf den Wiederaufbau von beschädigten und zerstörten Wohnhäusern ausgerichtet).

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

Insgesamt wurden 3.198 statt der geplanten 3.600 Hausbau- und Renovationsarbeiten durchgeführt (einschließlich der Verwendung von Restmitteln der Phasen I und II). Dies entspricht einer Zielerreichung von 88 %. Darüber hinaus wurden ergänzend 2.827 Wasserversorgungen und Latrinen errichtet. Aufgrund der geringer als erwarteten Nachfrage der durch den Hurrikan „Mitch“ geschädigten Bevölkerung (sehr viele Geber boten kurzfristig Lösungen an) kam es dabei zu einer signifikanten Umschichtung zwischen den beiden Subkomponenten des Programms. Im Rahmen des regulären Programms wurden 1.481 Wohneinheiten (Plan: 900 Wohneinheiten; Zielerreichung: 164 %) errichtet und im Rahmen des Wiederaufbauprogramms 1.717 Wohneinheiten (Plan: 2.700 WE; Zielerreichung: 64 %). Die Zielgruppe wurde gut erreicht: Über 90 % aller Begünstigten leben in armen Verhältnissen (Plan: 80 %): Fast 70 % können als extrem arm bezeichnet werden. Der Anteil der erreichten weiblichen Familienvorstände lag mit 35 % deutlich über der Zielsetzung (15 %). Der Anteil von Neukonstruktionen an den Gesamtmaßnahmen wurde mit 67 % (Planwert < 62%) leicht überschritten

Die Häuser und die komplementäre soziale Infrastruktur werden in den allermeisten Fällen (rd. 80-90 %) angemessen unterhalten. Wir beurteilen die diesbezüglichen Zielindikatoren als ausreichend erfüllt (Planwert 80 %). Aufgrund der von FUNDEVI durchgeführten Umfragen und Stichproben kann davon ausgegangen werden, dass sich auch die sanitäre Situation der begünstigten Familien verbesserte. Der Zufriedenheitsgrad der Begünstigten ist hoch. Sehr viele Begünstigte investierten auch nach Fertigstellung ihres Hauses noch in kleinere Umbauten oder Verbesserungsmaßnahmen. Die im Rahmen der Schlussprüfung besuchten Häuser befinden sich mehrheitlich in einem angemessenen, funktionsfähigen Zustand. Exakte Statistiken über den Zustand der Projektmaßnahmen liegen beim Träger nicht vor.

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

FUNDEVI ist in Honduras der mit Abstand größte Anbieter des sozialen Wohnungsbaus. Die Stiftung verschafft einer großen Anzahl Familien Zugang zu angemessenen Wohnverhältnissen und trägt somit zur Verbesserung der Wohnraumsituation in Honduras bei. Die Risiken für die nachhaltige entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens resultieren mehrheitlich aus den aufgezeigten institutionellen Schwachstellen der Stiftung. 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 ist das Programm PVMR III einzelwirtschaftlich 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. Dass gestaffelt nach Einkommen an die Begünstigten Subventionszahlungen geleistet wurden, ist berechtigt und sinnvoll. 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 Projektträger 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.

Aus Sicht von FUNDEVI stellt sich einzelwirtschaftlich die grundsätzliche Frage, ob und inwiefern ein Programm zur Wohnraumfinanzierung kostendeckend organisiert werden kann. Durch die Delegation der Kreditentscheidung, der Verwaltung und auch der Übernahme des Kreditausfallrisikos an die Geschäftsbank Banco de Occidente (BdO) ergibt sich im konkreten Fall des Programms PVMR III eine Sondersituation. Eine nachhaltige institutionelle Lösung wurde nicht erreicht, was durch die Beendigung des Kooperationsvertrags zwischen FUNDEVI und BdO dokumentiert wird. Kurzfristig war FUNDEVI für die Abwicklung von PVMR III aufgrund der niedrigen Marge der BdO durchaus in der Lage Kostendeckung zu erreichen: Bei einem durchschnittlichen Zinssatz von ungefähr 22 % verbleiben nach Abzug der Marge für den BdO (4,5 %) noch 17,5 % als Einnahme, die zur Deckung der administrativen Kosten und der Werterhaltung zur Verfügung stehen. Bei einer durchschnittlichen Inflationsrate von 8-10 % während der letzten Jahre (gegenwärtig 6-7 %) und einer FUNDEVI-Marge von ungefähr 9 % könnte dies durchaus auskömmlich sein. Allerdings ist für die BdO die vereinbarte Marge von 4,5 % nicht ausreichend gewesen, um die anfallenden Verwaltungs- und Risikokosten der Bank zu decken. Ohne starke Produktivitätssteigerung und besseres Kreditausfallmanagement kann deshalb ein Programm mit derartigen Charakteristika kaum finanzielle Nachhaltigkeit erreichen. Einzelwirtschaftlich beurteilen wir aus der Sicht von FUNDEVI das Programm PVMR III nur sehr bedingt als erfolgreich.

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 kommen wir zu folgender Bewertung der entwicklungspolitische Wirksamkeit des Programms:

#### Effektivität

Das Programmziel der Verbesserung der Wohnverhältnisse armer Familien wurde, wenn auch nicht vollständig, so doch ausreichend erreicht. Es kam zwar zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen und Umschichtungen zwischen den beiden Sub-Programmen. Diese stellen jedoch die Programmzielerreichung nicht in Frage. Die in den weiteren Zielindikatoren enthaltenen Qualitäts- und Nachhaltigkeitsaspekte (angemessene Unterhaltung des geschaffenen oder verbesserten Wohnraums, angemessener Betrieb der komplementären sozialen Infrastruktur, Anteil alleinerziehender Mütter an den Begünstigten usw.) wurden ausreichend erfüllt. Die Zielgruppe wurde sehr gut erreicht. Wir bewerten die Effektivität des Programms als insgesamt ausreichend (**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 armer Familien auf dem Lande 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 Einfachwohnungsbau auf. Eine Strukturwirksamkeit kann insbesondere aufgrund der misslungenen Kooperation mit der BdO und der vielseitigen institutionellen Schwachpunkte nicht beobachtet werden. 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 eingeschränkte Kostendeckung bei der Kreditvergabe und der aufgezeigten institutionellen Schwächen 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 der Institution 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 in 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 des Programms 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 weist die hier schlussgeprüfte Kreditlinie PVMR III nicht 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.