

**Indien: Housing Development Finance Corporation II**

**Schlussprüfung**

<b>OECD-Förderbereich</b>	24030 – Finanzintermediäre des formellen Sektors	
<b>BMZ-Projektnummer</b>	1993 65 800	
<b>Projektträger</b>	Housing Development Finance Corporation (HDFC)	
<b>Consultant</b>	Keine Angabe	
<b>Jahr der Schlussprüfung</b>	<b>2005</b>	
	<b>Projektprüfung (Plan)</b>	<b>Schlussprüfung (Ist)</b>
<b>Durchführungsbeginn</b>	1994	1994
<b>Durchführungszeitraum</b>	3 Jahre	7 Jahre
<b>Investitionskosten</b>	Keine Angabe	Keine Angabe
<b>Eigenbeitrag der Kreditnehmer</b>	Keine Angabe	Keine Angabe
<b>Finanzierung, davon FZ-Mittel</b>	15,3 Mio. EUR	15,3 Mio. EUR
<b>Andere beteiligte Institutionen/Geber</b>	Keine	Keine
<b>Erfolgseinstufung</b>	2	
<b>• Signifikanz/Relevanz</b>	2	
<b>• Effektivität</b>	3	
<b>• Effizienz</b>	2	

**Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren**

Ziel des Vorhabens „Housing Development Finance Corporation (HDFC) II“ war die Bereitstellung von angemessenem Wohnraum in ländlichen und städtischen Gebieten sowie die Belegung der errichteten Wohneinheiten durch die Zielgruppe (Projektziel). Die Zielgruppe war hierbei als die „Economically Weaker Sections“ (EWS) der indischen Bevölkerung definiert.<sup>1</sup> Über das Vorhaben sollte ein Beitrag zur Verbesserung der Wohnungssituation der unteren Einkommensschichten Indiens geleistet werden (Oberziel).

Im Rahmen des Vorhabens wurden im Wesentlichen Refinanzierungslinien über die HDFC für staatliche und nicht-staatliche Organisationen bereitgestellt, welche Wohnraumfinanzierungen für das EWS-Segment anbieten. Insgesamt wurden Mittel in Höhe von EUR 15,3 Mio. zur Verfügung gestellt.

Zur Messung der Zielerreichung wurden folgende Indikatoren definiert: I) mindestens 90% der Neubauten/Hauskäufe sind ordnungsgemäß durchgeführt, in ordnungsgemäßem Zustand und von der Zielgruppe belegt, II) mindestens 90% der Rehabilitierungen und Erweiterungen sind ordnungsgemäß durchgeführt und die Wohneinheiten entsprechend von der Zielgruppe belegt und III) die Rückzahlungsquote bei den EWS-Wohnraumfinanzierungen anbietenden Organisationen (WFOs) beträgt jeweils mindestens 80%.

---

<sup>1</sup> Um subventionierte Wohnungseinheiten zielgruppengerecht verteilen zu können, hat die indische Regierung die Bevölkerung in vier einkommensabhängige Gruppen unterteilt: Economically Weaker Section (EWS), Low Income Group (LIG), Middle Income Group (MIG), High Income Group (HIG).

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

Die HDFC wurde 1977 gegründet und ist die älteste private Housing Finance Company (HFC) Indiens. Von einer ursprünglich lokal geprägten Institution hat sich die HDFC mittlerweile zu einer mehrheitlich in internationalem Aktienbesitz befindlichen Finanzinstitution entwickelt: 78% der Aktien werden von internationalen institutionellen Anlegern gehalten. Die Marktkapitalisierung der HDFC beläuft sich gegenwärtig auf ca. USD 2,0 Mrd., die HDFC gehört damit zu den 10 größten börsennotierten Gesellschaften Indiens. Als einzige Nicht-Bank Indiens verfügt die HDFC über ein AAA-Rating der beiden führenden indischen Rating-Agenturen CRISIL und ICRA. Der Bereich der Wohnraumfinanzierung stellt das Hauptgeschäftsfeld der HDFC-Gruppe dar. Über verschiedene strategische Beteiligungen ist die HDFC jedoch auch in weiteren finanzwirtschaftlichen Bereichen tätig

Im Rahmen des FZ-Vorhabens wurden der HDFC Zuschussmittel zur Refinanzierung von Wohnungsbaumaßnahmen für ökonomisch benachteiligte Bevölkerungsgruppen zur Verfügung gestellt. Von der HDFC wurden die Mittel nicht direkt an die Zielgruppe herausgelegt, sondern als Kredit zu EWS-Konditionen (9,0%, max. Laufzeit 22 Jahre) - in Einzelfällen im Zusammenhang mit Naturkatastrophen auch als Zuschüsse - an verschiedene WFOs vergeben. Von den Zinsrückflüssen erhielt die HDFC eine Marge von 2,5 %.

Als WFOs wurden in erster Linie Nichtregierungsorganisationen/NROs, aber auch Mikrofinanzinstitutionen/MFIs sowie staatliche Träger berücksichtigt. Für die Weiterleitung der Mittel durch die WFOs an die Endkreditnehmer wurden durch das FZ-Vorhaben keine einheitlichen Vorgaben gesetzt. Vielmehr erfolgte die Weiterleitung im Rahmen der jeweiligen Kredittechnologien der WFOs. Der typische Kredit wurde als Individualkredit vergeben, die Laufzeiten lagen im Durchschnitt bei 10 – 15 Jahren. Als Besicherung wird typischerweise der Landtitel (viele Kreditnehmer verfügen über quasi-legale und de facto handelbare Besitztitel) oder das verbaute Material bei Baufortschritt verwendet. Die durchschnittlichen Zinskosten für die Endkreditnehmer lagen bei ca. 12-16%. Vor dem Hintergrund des hohen Kreditrisikos im Zusammenhang mit EWS-Wohnraumfinanzierungen erachten wir die Marge für die WFOs für eher knapp. Über die von den WFO zur Verfügung gestellten Wohnraumkredite wurden im Durchschnitt etwa 75% der gesamten Kosten für die Wohnungsbaumaßnahmen finanziert. Die verbleibenden Kosten wurden von den Begünstigten über Sparen, informelle Finanzierungsquellen (Verwandte, Wucherer) oder eigene Beiträge zu den Bauarbeiten aufgebracht. Die Rückzahlungen aus den WFO-Krediten werden einem Sonderkonto zugeführt, um revolving weitere Refinanzierungen vornehmen zu können. Unter Berücksichtigung der jeweiligen Rückzahlungsfristen sind bislang 97% der in der Erstverwendung genehmigten Kredite zurückgezahlt worden.

Insgesamt wurden über den oben skizzierten Mechanismus 111 Kredite an 66 WFOs über ein Volumen von INR 588,2 Mio. (EUR 13,67 Mio.) vergeben. Darüber hinaus wurden vor dem Hintergrund zweier regionaler Naturkatastrophen (Orissa Zyklon, Latur Erdbeben) Zuschüsse in Höhe von insgesamt INR 110,7 Mio. (EUR 2,5 Mio.) an zwei NROs für den Wiederaufbau mehrerer Siedlungen vergeben. Insgesamt konnten über die FZ-Mittel 58.978 Wohneinheiten finanziert werden. Wir gehen davon aus, dass hierdurch die Wohnungssituation für insgesamt rd. 350.000 Begünstigte verbessert werden konnte. Es liegen keine Anhaltspunkte vor, dass nicht ausschließlich das EWS-Segment von den zur Verfügung gestellten Wohnraumfinanzierungen profitiert hat.

Bzgl. der Erfüllung der Zielindikatoren können folgende Feststellungen getroffen werden: Bei den Indikatoren I und II wird auf Ebene der HDFC lediglich die Fertigstellung der finanzierten Maßnahmen nachgehalten (99%). Die zufrieden stellenden Rückzahlungsraten auf Ebene der durchleitenden Organisationen sowie häufige – wenn auch nicht repräsentative – Vorortbesichtigungen lassen eine Zielerfüllung jedoch als sehr wahrscheinlich erscheinen. Indikator III konnte im engeren Sinne nicht erfüllt werden, von insgesamt 66 durchleitenden Organisationen haben 12 Organisationen eine Rückzahlungsquote von unter 80%. Insgesamt liegt die Rückzahlungsrate der 66 durchleitenden Organisationen jedoch bei knapp 90% (ungewichteter Durchschnitt), so dass der Indikator im weiteren Sinne als erfüllt betrachtet wird.

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

Mit einem Marktanteil von rund 30% ist die HDFC der mit Abstand größte Anbieter von Wohnraumfinanzierungen in Indien. Die Institution wird professionell geführt und verfügt über ein hohes Maß an finanzieller Stabilität. Die nachhaltige Bereitstellung von Wohnraumfinanzierungen

durch die HDFC kann insofern als gesichert gelten. Allerdings werden die ausserhalb des FZ-Vorhabens vergebenen Hypothekenkredite der HDFC im Wesentlichen an ökonomisch besser gestellte Bevölkerungsgruppen ausgereicht. Die Zielgruppe des FZ-Vorhabens findet im normalen HDFC-Geschäft kaum Berücksichtigung. Der im Rahmen des FZ-Vorhabens gewählte Ansatz, das EWS-Segment über die Refinanzierung entsprechender WFOs zu erreichen, stellt für die HDFC insofern sowohl in betragsmäßiger als auch in geschäftspolitischer Hinsicht lediglich ein wenig bedeutendes Geschäftssegment dar. Es ist nicht davon auszugehen, dass die HDFC neben dem revolving Einsatz der FZ-Mittel mittelfristig auch eigene Mittel zur Refinanzierung von WFOs einsetzen wird.

Dessen ungeachtet sind strukturelle Wirkungen im Finanzsektor in der Form zu beobachten, dass ein Teil der von der HDFC refinanzierten Institutionen mittlerweile begonnen hat, kommerzielle Kredite von Geschäftsbanken für die Refinanzierung ihrer Wohnraumkreditprogramme in Anspruch zu nehmen. Hier hat das HDFC-II-Projekt eine wichtige Pilotfunktion erfüllt. Kommerzielle Banken erkennen bei den WFOs sukzessive ein neues Geschäftsfeld. Zahlen über den Umfang dieses Geschäftsfeldes liegen nicht vor, es muss jedoch von einem bislang noch bescheidenem - wenn auch ermutigendem - Umfang ausgegangen werden.

Die Hauptwirkungen des Programms liegen auf der sozioökonomischen Ebene. Die Schaffung 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 vielfältige positive Wirkungen mit sich. Die Kreditvergabe ermöglicht den Begünstigten ein eigenverantwortliches Wirtschaften, wobei die Planung, Finanzierung und Durchführung der Wohnraummaßnahmen weitestgehend selbstständig von der Zielgruppe konzipiert wurden. Zu den positiven Wirkungen auf der Ebene der Begünstigten gehört auch, dass eine Reihe von ihnen die größeren Räumlichkeiten zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (z. B. als Produktionsstätte für ein Kleingewerbe) genutzt hat. Aufgrund der Zielgruppenorientierung trägt das Vorhaben unmittelbar zur Armutsbekämpfung bei. Etwa die Hälfte der begünstigten Kreditnehmer waren Frauen.

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

#### Effektivität

Die beiden bei Projektprüfung definierten Ziele – Bereitstellung von angemessenem Wohnraum in ländlichen und städtischen Gebieten sowie Belegung der errichteten Wohneinheiten durch die Zielgruppe – wurden erreicht. Mit den FZ-Mitteln konnten insgesamt knapp 59.000 Wohneinheiten gebaut bzw. rehabilitiert werden. Es liegen keine Indizien vor, dass diese in größerem Umfang nicht von der Zielgruppe belegt sind. Insgesamt beurteilen wir die Effektivität des Vorhabens als zufriedenstellend (**Teilbewertung: Stufe 2**).

#### Relevanz/Signifikanz

Oberziel war die Verbesserung der Wohnungssituation der unteren Einkommensschichten Indiens. Der fehlende Zugang zu bedarfsgerechten Wohnraumfinanzierungen stellt nach wie vor einen wesentlichen Entwicklungseingpass dar im Hinblick auf die Verbesserung der Wohnungssituation für die unteren Einkommensschichten Indiens. Das FZ-Vorhaben konnte in diesem Zusammenhang mit der Refinanzierung von Wohnrauminvestitionen für schätzungsweise 350.000 Begünstigte einen wesentlichen Beitrag leisten. Darüber hinaus konnte über das Vorhaben ein marktfähiger Mechanismus für die Bereitstellung von Wohnraumkrediten für das EWS-Segment aufgezeigt werden. Unter Berücksichtigung finanzwirtschaftlicher Aspekte ist jedoch kritisch anzumerken, dass die Etablierung eines nachhaltigen Refinanzierungsmechanismus für EWS-Kredite auf Ebene der HDFC lediglich dahingehend gelungen ist, als die HDFC die über das Vorhaben bereitgestellten Mittel auch langfristig revolving für Refinanzierungen von WFOs einsetzen wird. Da wir jedoch nicht erwarten, dass die HDFC auch eigene Mittel für eine solche Refinanzierung einsetzen wird, ist dieser Mechanismus in seiner Breitenwirksamkeit begrenzt. Insgesamt beurteilen wir die Relevanz/Signifikanz des Vorhabens als ausreichend (**Teilbewertung: Stufe 3**).

#### Effizienz

Die HDFC verfügt über hoch effiziente Organisations- und Prozessstrukturen; sämtliche kostenbezogenen Indikatoren sind im internationalen Vergleich hervorragend. Die Produktionseffizienz beurteilen wir insofern als sehr gut. Auf Ebene der HDFC ist mit 97% eine ausgezeichnete Rückzahlungsquote für die FZ-Mittel festzustellen. Auf Ebene der einzelnen

WFOs liegt die Rückzahlungsquote bei etwas 90%. Die Diskrepanz ist zu 100 % von den WFOs jeweils über andere Finanzierungsquellen ausgeglichen worden. Wir sind der Auffassung, dass die Kreditvergabeprozesse auf Ebene der DFU sowie der einzelnen WFOs insgesamt sachgerecht und marktkonform durchgeführt wurden und die jeweiligen Weiterleitungskonditionen insgesamt angemessen waren. Die Allokationseffizienz stufen wir insofern als zufrieden stellend ein. Insgesamt beurteilen wir die Effizienz des Vorhabens als zufrieden stellend (**Teilbewertung: Stufe 2**).

In einer zusammenfassenden Beurteilung der obigen Teilaspekte bewerten wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit der Programme als insgesamt zufrieden stellend (**Gesamtbewertung: Stufe 2**).

### Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Aus heutiger Sicht sollte ein Wohnraumvorhaben, das im Wesentlichen über Institutionen des Finanzsektors abwickelt und bei dem die Bereitstellung von Wohnraumfinanzierungen im Vordergrund steht, strikt nach dem Sektorkonzept „Finanzsystementwicklung“ konzipiert werden. Zielsetzungen und Indikatoren sollten gleichberechtigt auf die Projektträger (sowie deren Gesamtpformance) und realwirtschaftliche Wirkungen ausgerichtet sein.

### Legende

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufriedenstellende 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 genannten 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.