

**Indien: National Renewal Fund – Existenzgründungshilfen SEWA-Bank
(Shri Mahila Sewa Sahakari Bank)**

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	24040 - Informelle und halbformelle Finanzintermediäre	
BMZ-Projektnummer	1995 66 076 (Stichprobe 2008)	
Projektträger	SEWA-Bank (Shri Mahila Sewa Sahakari Bank)	
Consultant	---	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2009	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	I. Quartal 2000 ¹	I. Quartal 2004
Durchführungszeitraum	9 Monate	33 Monate
Investitionskosten	1,23 Mio. EUR	1,23 Mio. EUR
Eigenbeitrag	--	--
Finanzierung, davon FZ-Mittel	1,23 Mio. EUR	1,23 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	--	--
Erfolgseinstufung	4	
• Relevanz	4	
• Effektivität	4	
• Effizienz	4	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3	
• Nachhaltigkeit	4	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Zur sozialen Abfederung einer 1991 begonnenen Unternehmensreform im Bereich staatlicher und privater Unternehmen, die auch mit umfangreichen Entlassungen verbunden war, wurde die Schaffung nachhaltiger Beschäftigungsmöglichkeiten unterstützt. Das umfassende Programm („National Renewal Fund – Existenzgründungshilfen“ – 55,70 Mio. DEM / 28,48 Mio. EUR), das durch die Schaffung von Einkommensmöglichkeiten dazu beitragen sollte, dass die von Entlassung betroffenen Personen nicht unter die Armutslinie abglitten, wurde jedoch nicht realisiert und schließlich zu weiten Teilen umprogrammiert. Lediglich die „SEWA-Komponente“, für die vom Ge-

¹ Nach Umprogrammierung des ursprünglich vereinbarten, umfassenderen Programms über 28,48 Mio. EUR

samt volumen des National Renewal Funds 2,40 Mio. DEM/1,23 Mio. EUR bestimmt waren, wurde umgesetzt. Die Komponente war im Programm zur mittelbaren Armutsbekämpfung speziell für Frauen im informellen Sektor vorgesehen. Über die „Shri Mahila Sewa Sahakari“ (Sewa-Bank, SB) in Ahmedabad im indischen Bundesstaat Gujarat sollten Mikrokredite vergeben werden, die aus FZ-Mitteln refinanziert wurden. Außerdem wurden Aus- und Fortbildungsmaßnahmen sowie Consultingleistungen finanziert.

Das Oberziel des Vorhabens war lt. Programmprüfungsbericht (PPB) vom 08.09.1995 die Schaffung eines Beitrags zu Einkommen und Beschäftigung für entlassene Industriearbeiter bzw. deren Angehörige. Das Oberziel war nicht mit einem Indikator unterlegt. Das Programmziel der SEWA-Komponente, das 2000 an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst wurde, war die Aus- und Fortbildung und effiziente Vergabe von Krediten an Mikrounternehmerinnen im Distrikt Ahmedabad/Gujarat.

Programmzielindikatoren waren:

1. Mindestens 80 % der Unternehmerinnen haben erfolgreich die Schulungen der SEWA absolviert
2. Mindestens 80 % des Schuldendienstes der Endkreditnehmerinnen werden innerhalb von 180 Tagen nach Fälligkeit geleistet.

Nähere Angaben befinden sich in Anlage 1.

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

Die FZ-Mittel wurden über die Housing Development Finance Corporation (HDFC) als offizieller Empfänger in indischen Rupien (INR) an die SB geleitet. Die HDFC nahm Aufgaben beim Monitoring der SB wahr und erhielt hierfür eine Vergütung von 1 %. Die SB setzte die Mittel, die als „Sanjivani“-Fonds im Eigenkapital der Bank ausgewiesen werden, vereinbarungsgemäß zur Finanzierung der vereinbarten Kreditvergabe ein.

Die SB ist eine Genossenschaftsbank, die im Jahre 1974 als Teil der 1972 entstandenen SEWA-Bewegung gegründet wurde. Die SEWA-Bewegung ist eine Selbsthilfebewegung zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen armer Frauen in Ahmedabad/Gujarat. Neben der SB gehören hierzu noch eine Reihe von anderen Organisationen, die das Ziel verfolgen, ihre Mitglieder aus der Armut zu führen. Dazu gehören Gesundheitsdienste, Kinderpflegestationen, Rechtsberatung und eine Bildungsakademie. Die Initiative zu Gründung der Bank ging von den von der SEWA-Bewegung gegründeten Selbsthilfe- und Spargruppen aus.

Zielgruppe des Vorhabens waren Frauen, deren Familien von Arbeitslosigkeit infolge der Schließung der großen staatlichen Textilbetriebe in Ahmedabad betroffen waren und die zur Zielgruppe der SB gehörten. Dies waren Frauen, die in Kleinstbetrieben (informeller Sektor) als Selbständige ihren Lebensunterhalt verdienten oder zu dem ihrer Familie beitrugen.

Die angewendete Kredittechnologie basiert auf dem Selbstverständnis der SB, den Kundinnen vorrangig Geldaufbewahrungs- und Sparmöglichkeiten bereitzustellen. Hierdurch entsteht ein relativ enges Verhältnis zwischen den Kundinnen und den Bankmitarbeiterinnen. Durch die Sparleistung und durch Beobachtung ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten erlangt die Kundenbetreuerin („Banksaathi“) einen Einblick in die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Kundin. Frühestens nach drei Monaten erhält die Kundin das Recht auf einen ersten Kredit von bis zu 15 Monaten Laufzeit, der nicht in einem bestimmten Verhältnis zur Ersparnis steht, sondern individuell fest-

gelegt wird. Da es meist nicht möglich ist, ihn sinnvoll dinglich zu sichern, werden je nach Kredithöhe ein oder zwei Bürgen benötigt.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Das NRF-Programm war als Programm der mittelbaren Armutsbekämpfung konzipiert, da durch die Schaffung von Einkommensmöglichkeiten ein Beitrag dazu geleistet werden sollte, zu verhindern, dass entlassene Beschäftigte aus Staatsbetrieben mit ihren Familien unter die Armutslinie abglitten. Nach der Reprogrammierung des Gesamtprogramms wurde die SEWA-Komponente deutlicher als Finanzsektorvorhaben ausgestaltet und gezielt auf die Vergabe von Krediten für die Kundinnen der SB ausgerichtet. Dies war sinnvoll, denn gerade für die Frauen aus ökonomisch schwächeren Schichten bestanden und bestehen noch hohe Zugangsbarrieren zum Finanzsystem. Es ist jedoch zu beachten, dass die Finanzprodukte zu kapitalerhaltenden Konditionen angeboten werden, gerade wenn die Kundinnen bereits über andere Förderaktivitäten an die Institution gebunden sind und die Kreditvergabe nicht ausschließlich an wirtschaftlichen Kriterien ausgerichtet ist. Hier zeigen sich bei der SB die damit üblicherweise verbundenen Probleme, wie erhöhter administrativer Aufwand und eine nicht ausreichende Qualität des Kreditportfolios.

In der entwicklungspolitischen Gesamteinschätzung kommen wir im Einzelnen zu folgendem Ergebnis:

Der Versuch, den von Massenentlassungen betroffenen Frauen über verbesserten Kreditzugang die Chance zu geben, ihre ökonomische und soziale Lage zu verbessern, ist grundsätzlich nachvollziehbar und sinnvoll. Zum Zeitpunkt der Auszahlungsreife (2001) bestand diese akute Krisensituation nicht mehr, allerdings belief sich die (nationale indische) Armutsquote auf rd. 30 %, so dass es sicher auch unter veränderten Umständen sinnvoll war, ein Programm umzusetzen, das den verbesserten Kreditzugang für ärmere Bevölkerungsschichten zum Ziel hatte. Aus heutiger Sicht hätte man jedoch stärker versuchen können, sich von dem Kompensationsgedanken zu trennen und mit dem Vorhaben weitergehende strukturelle Ziele im Bereich der Bereitstellung nachhaltiger Finanzprodukte anzustreben, wie es in der überarbeiteten Formulierung des Programmziels auch vorgesehen war. Immerhin entsprach der zur Verfügung gestellte Betrag von 1,23 Mio. EUR im Geschäftsjahr 2001/2002, als die Auszahlungen begannen, 8 % der Bilanzsumme und 49 % des damaligen Kreditbestandes. Die Verfolgung struktureller Ziele wurde jedoch erst mit dem Nachfolgeprogramm eingeleitet. Das hier behandelte Vorhaben war mit seinem begrenzten finanzwirtschaftlichen Anspruch konzeptionell zu Beginn der Umsetzung nicht richtig angesetzt. Aufgrund dieser Einschränkungen bewerten wir die Relevanz als nicht zufrieden stellend (Teilbewertung: Stufe 4).

Projektziel war die effiziente Vergabe von Krediten an Mikrounternehmerinnen im Distrikt Ahmedabad sowie deren Aus- und Fortbildung. Die SEWA-Bank hat die Refinanzierung genutzt, um das Angebot an Finanzprodukten für die Zielgruppe auszuweiten. Dabei sieht sich die SB jedoch vorrangig als Institution, die die Kundinnen bei der Ersparnisbildung unterstützt, die Kreditvergabe wird eher als zweitrangig eingestuft. Zwar wurden die Projektzielindikatoren (PZI) erreicht, sie entsprachen jedoch noch der ursprünglichen, heute nicht mehr zeitgemäßen Konzeption. Der PZI „Mindestens 80 % der Unternehmerinnen haben erfolgreich die Schulungen der SEWA absolviert“ ist nicht wirkungsorientiert definiert – alleine der Besuch von Schulungen erhöht noch nicht die „financial-„ oder „business-literacy“. Auch ist die pauschale Verbindung von Beratung und Kredit als kritisch anzusehen. Eine Rückstandsquote von max. 20 % (Rückstände von mehr 180 Tagen nach Fälligkeit) stellt aus heutiger Sicht keinen angemessenen Maßstab für einen verbesserten und nachhaltigen Zugang zu Krediten

dar. Bei der SB ist ein Realkapitalverzehr zu verzeichnen, da die Eigenkapitalverzinsung leicht unter der Inflationsrate liegt. Insgesamt war das Anspruchsniveau damit eher gering, systemische oder strukturelle Elemente waren in der Gesamtkonzeption nicht vorrangig. Auch wurden die institutionellen Bedingungen bei der SB bei der Projektprüfung so akzeptiert, wie sie waren, wobei der größte Vorteil der SB sicher die große Zielgruppennähe der Bank war. Die aufgetretenen erheblichen zeitlichen Verzögerungen waren weder von der SB noch von der KfW zu vertreten. Aufgrund der aus heutiger Sicht deutlichen Einschränkungen bewerten wir die Effektivität als nicht zufrieden stellend (Teilbewertung: Stufe 4).

Die Produktionseffizienz der Bank ist schwach. So hat sich zwar die Anzahl der gewährten Kredite gegenüber 2002 mehr als verdoppelt, jedoch war sie von 2006 bis 2008 stagnierend bzw. im Rückgang begriffen. Weniger als die Hälfte der Einlagen wird in Kredite umgewandelt. Der Rest wird kostengünstig in Staatsanleihen investiert. Die Verwaltungskosten belaufen sich in Bezug auf den durchschnittlichen Kreditbestand auf hohe rd. 15 %. Die Aktivzinsen sind zwar real positiv, die Zinserträge liegen aber unter den Kosten der Kreditvergabe. Hierdurch wird die Allokationseffizienz negativ beeinflusst. Auch bei der Kreditüberwachung sind Verbesserungen angebracht, denn der Kreditbestand der Bank ist mit erheblichen Verzugsproblemen behaftet. Trotz erkennbarer positiver Entwicklungen dominieren besonders im Bereich der Allokationseffizienz die negativen langfristigen Wirtschaftlichkeitsaussichten des Kreditgeschäfts. Daher bewerten wir die Effizienz als nicht zufrieden stellend (Teilbewertung: Stufe: 4).

Durch die Vergabe von Mikrokrediten wurde eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Zielgruppe des Vorhabens angestrebt. Es war kein Oberzielindikator definiert worden. SEWA hat durch verschiedene Einzeluntersuchungen gezeigt, dass arme Kleinstunternehmerinnen in Ahmedabad durch verbesserten Zugang zu Finanzdienstleistungen, insbesondere aber zu Krediten, die sich ihnen bietenden wirtschaftlichen Chancen besser nutzen können. Die Tatsache, dass die Bankmitarbeiterinnen die Kundinnen auch betrieblich beraten, muss zwar kritisch gesehen werden. Insgesamt fördert jedoch die SB die unternehmerische Initiative dieser Frauen, wodurch sich die Risikoanfälligkeit ihrer Tätigkeiten verringert und sich ihr Einkommen erhöht bzw. stabilisiert. Der Zugang zu Krediten bewirkt auch einen direkten Liquiditätstransfer zu Gunsten der Frauen in Höhe der Zinsdifferenz zu alternativen Finanzierungsquellen im informellen Sektor. Dieser geht jedoch bei der SB zu Lasten der Sparer, die je nach Produkt Zinsen erhalten, die nicht immer über der Geldentwertung liegen.

Weitere Effekte des Vorhabens bestehen darin, dass Mechanismen vermittelt wurden, die letztlich zur Integration in den formellen Wirtschaftskreislauf führen und das Selbstbewusstsein der Frauen stärken („empowerment“). Weitergehende sektorale Effekte, wie z.B. Annäherung anderer Finanzinstitute an die Zielgruppe (Demonstrationseffekt) waren nicht zu erkennen. Die zunehmende Aufmerksamkeit von Banken auf Mikrofinanzierung zeigt jedoch, dass indirekt positive Struktureinflüsse plausibel sind. Aufgrund dieser Einschränkungen bewerten wir den Impact bzw. die „übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen“ als zufrieden stellend (Teilbewertung: Stufe 3).

Die Nachfrage nach den Spar- und Kreditprodukten der Bank entwickelt sich seit 35 Jahren unter Schwankungen positiv, sie erzielt auch nominale Gewinne, verzeichnet jedoch in realer Rechnung leichte Verluste. Angesichts der Größe der Stadt Ahmedabad (rd. 5 Mio. Einwohner) und der noch geringen Tiefe des indischen Finanzsektors bestehen grundsätzlich gute Wachstumschancen für die Bank, die sie noch besser ausschöpfen könnte. Die SB arbeitet daran, interne Arbeitsabläufe zu verbessern, wobei sie auch von der FZ unterstützt wird. Andererseits besteht eine gewisse „Beharrungsmentalität“ im Hinblick auf die Anpassung organisatorischer Strukturen an veränderte Umstände. Dies hat auch damit zu tun, dass die Bank sich noch nicht vollständig

im Klaren zu sein scheint, welche Rolle sie im Hinblick auf ihre Kunden ausüben soll, die eines Freundes bzw. „Familienmitgliedes“ oder aber die eines kommerziellen Kreditgebers. Da die Refinanzierung der SB gesichert ist, ist sie nicht gezwungen, dem Streben nach Kommerzialisierung die höchste Priorität zu geben. Ein gegenwärtig durchgeführtes Nachfolgeprogramm ist auf die Verbesserung obiger Mängel sowie auf die Ausdehnung des Aktionsradius´ ausgerichtet. Sollte es im Verlaufe der derzeitigen Wirtschaftskrise erneut zu Beschäftigungseinbrüchen kommen, würde sie in ihrer Bedeutung für die Zielgruppe wachsen, andererseits aber auch durch mögliche Kreditausfälle geschwächt werden. Aufgrund der erwähnten Einschränkungen bewerten wir die Nachhaltigkeit als nicht zufrieden stellend (Teilbewertung: Stufe 4).

Gesamtbewertung: Unter Abwägung der einzelnen genannten Evaluierungskriterien bewerten wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens insgesamt als nicht zufrieden stellend (Erfolgsstufe 4).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

In der ursprünglichen Projektkonzeption wurde der Versuch unternommen, die Dienste der SB zur Förderung einer ganz bestimmten Zielgruppe zu nutzen, die eine hervorgehobene Behandlung erfahren sollte. In der Regel führt eine solche gelenkte Kreditvergabe zu erhöhtem administrativen Aufwand bei der Bank (hier SB) und oft zu mangelhafter Kreditqualität. Die wiegt auch deswegen schwer, weil durch die damit oft verbundene Aufweichung der Bankregeln Anstrengungen untergraben werden, die Bank zu einer nachhaltigen Kreditvergabepolitik zu veranlassen.

Für die SB ist es seit ihrer Gründung oberste Priorität ihren Mitgliedern sichere Geldaufbewahrungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Dies ist ein wichtiger Grund dafür, dass sie nur rd. 44 % ihrer Mittel für die Kreditvergabe einsetzt und mit den übrigen Mitteln indische Staatsanleihen kauft. Wenngleich dies oft kritisiert wurde, so ist es doch durchaus ein ernst zu nehmendes Motiv dem Sicherheitsgedanken hohe Priorität einzuräumen, auch wenn dies zu Lasten einer klassischen Funktion eines Kreditinstituts geht.

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

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