

Ex-post-Evaluierung – Honduras

>>>

Sektor: 16040 Niedrigkostenwohnungsbau
Vorhaben: Einfachwohnungsbau auf dem Lande (PVMR V),
 BMZ-Nr.: 2000 65 854
Träger des Vorhabens: FUNDEVI (Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana y Rural)



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2020

	PVMR V (Plan)	PVMR V (Ist)
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR	12,30	10,02
Eigenbeitrag Mio. EUR	7,20	4,92
Finanzierung Mio. EUR	5,10	5,10
davon BMZ-Mittel Mio. EUR	5,10	5,10

*) Vorhaben in der Stichprobe 2019

Kurzbeschreibung: Das Programm PVMR V stellte die fünfte und letzte Phase des Sozialen Wohnungsbauprogramms „Programa de Vivienda Mínima Rural“ (PVMR) in Honduras dar und umfasste Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnungsverorgung armer ländlicher Bevölkerungsgruppen. Projektträger war eine gemeinnützige Stiftung, die „Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana y Rural (FUNDEVI)“. Die Maßnahmen wurden über Eigenleistungen der Begünstigten, eine Kreditkomponente sowie einmalige Zuschüsse finanziert, wobei nur die Kreditanteile aus FZ-Mitteln finanziert wurden. Das Programm profitierte von der langjährigen institutionellen Förderung des Trägers durch die deutsche und schwedische Entwicklungszusammenarbeit, einschließlich Begleit- und Beratungsmaßnahmen zum Aufbau der Stiftung.

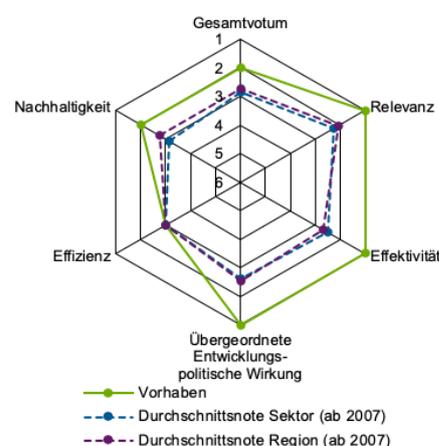
Zielsystem: Der FZ-Zuschuss von 5,1 Mio. EUR sollte einen Beitrag zur Reduzierung des qualitativen und quantitativen Wohnraumdefizits und damit zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Zielgruppe leisten (Oberziel auf Impactebene) und nachhaltig den Zugang zu Wohnraum, der den Bedürfnissen und finanziellen Möglichkeiten der Familien entspricht, verbessern (Programmziel auf Outcomeebene).

Zielgruppe: Zielgruppe des Vorhabens war die arme und sehr arme ländliche Bevölkerung in Honduras in Ortschaften mit weniger als 50.000 Einwohnern. Armutsindikator war das Einkommen, gemessen im Verhältnis zum Mindestlohn.

Gesamtvotum: Note 2

Begründung: Das Vorhaben war im Verhältnis zum Kernproblem der unzureichenden Wohnungsverorgung armer und sehr armer Bevölkerungsteile und im Reformkontext des Landes relevant. Die vorab formulierten Indikatoren für das Modulziel sowie weitere Indikatoren wurden erfüllt, finanzierte Klein(st)häuser werden von der Zielgruppe bewohnt, instandgehalten und ausgebaut. Der Träger hat seine Organisationsstruktur an die Erfordernisse der Kreditvergabe angepasst, ohne den sozialen Anspruch aus dem Auge zu verlieren. Die Darlehen werden zuverlässig bedient und Rückflüsse erneut in Darlehen investiert, wobei die Kosten der Darlehen angesichts der Rahmenbedingungen angemessen und marktgerecht sind. Risiken für die Nachhaltigkeit ergeben sich aus der nach wie vor stark politisierten staatlichen Wohnungsbauförderung.

Bemerkenswert: Die in der Evaluierung ermittelten positiven Ergebnisse des Vorhabens auf institutioneller Ebene (Aufbau der Stiftung) sowie auf Zielgruppenebene (Armutsorientierung) sind vor dem Hintergrund des insgesamt schwierigen institutionellen, politischen und Sicherheitsumfeldes in Honduras bemerkenswert, wenn auch noch nicht langfristig gesichert.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 2

Teilnoten:

Relevanz	1
Effektivität	1
Effizienz	3
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	1
Nachhaltigkeit	2

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens (nur für komplexe Vorhaben)

Das Programm PVMR V stellte die fünfte und letzte Phase des Sozialen Wohnungsbauprogramms „Programa de Vivienda Mínima Rural“ (PVMR) in Honduras dar und umfasste Neubau- und Verbesserungsmaßnahmen im Wohnungsbereich armer und sehr armer ländlicher Bevölkerung. Es handelte sich um zielgruppennahe Vorhaben mit überschneidenden Förderphasen, welche zunächst bei einem staatlichen Träger – SOPTRAVI – angesiedelt waren. In den frühen Förderphasen wurde versucht, über Consultingleistungen und Begleitmaßnahmen eine Reform der staatlichen Wohnungsbauförderung (Sektorreform) zu initiieren und eine gesetzliche Grundlage für den nachhaltigen Zugang armer Bevölkerungsgruppen zu zweckgebundenen Zuschüssen und Kleinkrediten zu schaffen.

Nachdem das Engagement der honduranischen Regierung hinter den Erwartungen zurückblieb und der Druck zur Bedienung von nicht-armen Klientelgruppen durch die deutsche FZ bestehen blieb, wurden die deutschen und schwedischen Hilfsgelder einschließlich Rückflüssen in einem mehrjährigen Prozess aus dem Trägerministerium herausgelöst und in eine gemeinnützige Stiftung überführt. Dieser Prozess zog sich über mehrere Jahre und Förderphasen hin und war zu Beginn der hier evaluierten Phase PVMR V formal abgeschlossen. Träger des Programms PVMR V war daher die neugeschaffene gemeinnützige Stiftung „Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana y Rural (FUNDEVI)“ mit Sitz in Tegucigalpa. Aktuell gibt es Bestrebungen der honduranischen Regierung, die während der Programmlaufzeit abgeschlossene Vermögensübertragung vom Finanzministerium auf die Stiftung FUNDEVI wieder rückgängig zu machen.

Das Finanzierungskonzept für die FZ-finanzierten Maßnahmen sah (i) Eigenleistungen in Form von Spareinlagen, Material oder Arbeitseinsatz der Begünstigten, (ii) eine Kreditkomponente und (iii) einen einmaligen, direkten und einkommensabhängigen Zuschuss vor. Die Kredite zur Verbesserung der Wohnungsversorgung (überwiegend durch Wohnungsbau) wurden aus FZ-Mitteln finanziert, um über die Rückflüsse eine nachhaltige Kreditvergabe auch nach Beendigung der FZ-Vorhaben zu ermöglichen, während die Zuschüsse über Eigenbeiträge des honduranischen Staates finanziert werden sollten.

Relevanz

Das Vorhaben war im Verhältnis zum Kernproblem der unzureichenden Wohnungsversorgung armer und sehr armer Bevölkerungsgruppen und im Reformkontext des Landes relevant. Das quantitative und qualitative Defizit an Wohnungen für diese Zielgruppen war bei Projektprüfung inhaltlich stichhaltig belegt und das Konzept durchdacht, da verfügbare staatliche Fördermaßnahmen über die gesamte Laufzeit hinweg nur auf den Bedarf der Mittelklasse zugeschnitten waren.

Das gewählte Konzept war zur Lösung des Kernproblems angemessen, da die Förderkonditionen den Bau von bewohnbaren, einfachen Kleinsthäusern im Rohbau ermöglichten. Durch den geforderten Eigenbeitrag der Bewohner sowie den Verzicht auf einen abgeschlossenen Innenausbau wurden sowohl Kosten gespart als auch die Initiative der Zielgruppen aktiviert, die im eigenen Interesse an der Vorbereitung, Durchführung und Verbesserung der Wohnlösungen beteiligt waren.

Die während der Projektlaufzeit präzierte Abgrenzung des „ländlichen Raums“ (Förderkriterium) sowie die Anhebung des Finanzierungsvolumens waren sinnvoll im Verhältnis zur allgemeinen Einkommensentwicklung sowie der tatsächlichen Siedlungsentwicklung und den Förderschwerpunkten des städtischen Wohnungsprogramms der FZ beim selben Träger (PRIMHUR). Die Beschränkung der Förderung auf Gebiete mit Baugenehmigung war sinnvoll, um das Bauen in katastrophengefährdeten Zonen zu vermeiden. Es wurde sichergestellt, dass die Mehrheit der Begünstigten bei Antragstellung arm war. Eine begrenzte Öffnung der Einkommensgrenzen nach oben und unten war sinnvoll, um Sonderfälle bedienen zu können.

Die phasenübergreifend verfolgte institutionelle Lösung der Überführung der Durchführungseinheiten der FZ-Programme PRIMHUR und PVMR vom Ministerium für öffentliche Arbeiten, Transportwesen und Wohnungsbau in die gemeinnützige Stiftung FUNDEVI war geeignet, die politische Einflussnahme auf Verwendung der FZ-Mittel im Rahmen der Zweckbindung zu unterbinden. Die Finanzierung einer Begleitmaßnahme sowie weitergehender punktueller Beratungsleistungen stellte sicher, dass genügend Ressourcen für die institutionelle Transformation zur Verfügung standen, ohne die operative Tätigkeit des Durchführungsconsultants der FZ zu gefährden.

Die Beiträge der beteiligten Geber im Sektor und beim Träger waren abgestimmt, da aus den FZ-Mitteln phasenübergreifend Baumaßnahmen der Zielgruppe finanziert wurden, während die Mittel der schwedischen EZ für infrastrukturelle Erschließung eingesetzt wurden. Die TZ war im Sektor nicht tätig.

Auch aus heutiger Sicht ist das Konzept noch aktuell, obwohl sowohl der Anteil der Stadtbevölkerung zugenommen hat als auch der Anteil der armen Bevölkerung gesunken ist. Die Mehrheit der ländlichen Bevölkerung lebt nach wie vor in Armut und die staatliche Wohnungsbauförderung bedient nach wie vor in erster Linie die Interessen der Mittelklasse sowie ausgewählter Klientelgruppen.

Der Träger trägt den Erfordernissen der Urbanisierung Rechnung, indem systematisch mit Grundstücksentwicklern zusammengearbeitet wird. Ferner wird die Nische der Finanzierung von Darlehen in unsicheren Lagen bedient, welche für Geschäftsbanken zu risikoreich sind.

Die auf insgesamt zehn Projektphasen aufgeteilten Förderbeiträge der FZ erscheinen gering im Verhältnis zum identifizierten Investitionsbedarf im Sektor. Die Aufteilung auf insgesamt zehn Phasen war jedoch dem politischen Risiko angemessen. Durch die angestrebte kontinuierliche Wiederverwendung der FZ-Mittel aller Phasen für dieselben Förderzwecke ergibt sich im Zeitablauf ein signifikanter Beitrag. Da das Programm auf die Nachfrage potenzieller Kreditnehmer reagiert, kann die räumliche Verteilung der Darlehen nur sehr bedingt beeinflusst werden.

Relevanz Teilnote: 1

Effektivität

Programmziel war die nachhaltige Verbesserung des Zugangs der Zielgruppe der armen und sehr armen ländlichen Bevölkerung zu Wohnraum, der den Bedürfnissen und finanziellen Möglichkeiten der Familien entspricht. Indikatoren für das Programmziel bezogen sich darüber hinaus auf das Geschäftsmodell der Stiftung, die nach der Herauslösung der deutschen und schwedischen Fördergelder als Träger fungierte.

Die Erreichung des Ziels auf der Outcome-Ebene kann wie folgt zusammengefasst werden:

Indikator	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
(1) Im Ersteinsatz der Mittel aus der Phase V werden rd. 4.000 Familien begünstigt	Status bei PP: 0 Zielwert: 4.000	<u>Teilweise erfüllt</u> : 1896 Darlehen im Ersteinsatz
(2) Weitere rd. 7.100 Familien werden durch Rückflüsse sämtlicher Phasen von PVMR und PRIMHUR begünstigt	Status bei PP: 0 Zielwert: 7.100	<u>Erfüllt</u> : 13.406 Darlehen bis Ende 2018

(3) Mindestens 30 % der begünstigten Antragsteller sind Frauen	Status bei PP: 0 bzw. 30 % in Vorläuferprogrammen Zielwert: 30 %	<u>Erfüllt</u> : 39 % für Kreditnehmer im ländlichen Raum (Zahlen für 2018)
(4) Mindestens 50 % der begünstigten Familien haben (bei Antragstellung) ein monatliches Einkommen unter der Armutsgrenze ¹	Status bei PP: 0 bzw. 50 % in Vorläuferprogrammen Zielwert: 50 %	<u>Erfüllt</u> : 73,4% der Begünstigten mit Haushaltseinkommen unterhalb der Armutsgrenze
(5) Der reale Kapitalwert der FZ-Mittel wird erhalten oder erhöht sich (im Verhältnis zu Inflation, Verwaltungskosten, Ausfallrisiko)	Status bei PP: 0 bzw. < 100 % in Vorläuferprogrammen Zielwert: 100 %	<u>Erfüllt</u> : Einheitlicher Kreditzins von 18 % ² (Inflation um 5 %, Verwaltungskosten 7,5 %, Rückstände < 3 %)
(6) Bis Ende 2006 beträgt die Rückflussquote rd. 90 % und die Säumigkeit der Kreditnehmer 20 % oder weniger	Status bei PP: 18 % in Vorläuferprogrammen, 2007: 7 % Zielwert: 90 % / < 20 %	<u>Erfüllt</u> : Zahlungsrückstand bis 30 Tage: 7.1 % , bis 90 Tage: 2.2 % (Zahlen von 2019)
(7) Ergänzt : Tragbarkeit der Einkommensbelastung durch Kreditrückzahlung	Status bei PP: Unbekannt Zielwert: für 80 % der Zielgruppe tragbar (max. 30 %), Individuelle Lösungen bei Zahlungsausfall	<u>Erfüllt</u> : Kreditkosten < 30 % des Einkommens bei Antragsprüfung
(8) Nur in spanischer Version des Logframe dokumentiert : Die Organisationsstruktur des Trägers ermöglicht eine landesweite Bedienung der Nachfrage der Zielgruppe	Kein expliziter Basis- oder Zielwert	<u>Erfüllt</u> : Dichtes Zweigstellennetz und kontinuierliche Markterkundung

Die vorab formulierten Indikatoren sowie ein weiterer während der EPE ergänzter Indikator wurden mit einer Ausnahme erfüllt oder übererfüllt. Folgende Aspekte sind hervorzuheben:

Beim Ersteintritt der FZ-Mittel konnten wegen der stark verzögerten Verfügbarkeit der zugehörigen Zuschüsse der Regierung während der ursprünglichen Programmlaufzeit nur 1.896 Darlehen (statt wie angestrebt 4.000) vergeben werden. Dies wurde aber mehr als ausgeglichen durch die weiteren 13.406 Darlehen für dieselben Förderzwecke, die bis Ende 2018 aus bereits zurückgezahlten Krediten der deutschen EZ vergeben wurden (Zielwert: 7.000). Der Anteil der an Frauen vergebenen Darlehen liegt für das hier evaluierte ländliche Programm mit 39 % erheblich über dem Zielwert von 30 %. Bezogen auf die KreditnehmerInnen aller FZ-finanzierten Vorhaben (einschl. der städtischen Programme) liegt der Frauenanteil sogar bei 43 %.

Die vorgesehenen Zielgruppe der armen Bevölkerung wurden erreicht: 73,4% der positiv beschiedenen Antragsteller verfügten über Haushaltseinkommen unterhalb der Armutsgrenze. Unter Berücksichtigung

¹ Referenzwert: zweifacher Basis-Warenkorb; siehe Erläuterung der Mindestlöhne im Verhältnis zum Warenkorb in der Anlage „Armutrelevanz“ zum Projektprüfungsbericht).

² Zinssatz einiger anderer Anbieter für Wohnungsbaudarlehen für weniger arme Zielgruppen: 12,5 %, Hinzu kommen jedoch rd. 2,8 % Zinnschuss, die von der honduranischen Regierung gezahlt werden, was der zuvor propagierten Politik der einmaligen degressiv gestaffelten Zuschüsse widerspricht.

der von der Regierung finanzierten Zuschusskomponente war und ist die Darlehensbelastung tragbar: die Kreditkosten dürfen bei Antragsprüfung und Laufzeiten von 10 – 15 Jahren 30 % des Einkommens der KreditnehmerInnen nicht übersteigen. Eine vorzeitige Rückzahlung bei verbesserten Einkommen ist ohne Vorfälligkeitsentschädigung möglich, was die Aufnahme von Folgedarlehen erleichtert (3 von 20 besuchten KreditnehmerInnen haben bereits Folgedarlehen aufgenommen).

Die Zahl der insgesamt vergebenen Darlehen ist auch nach 2018 weiter angestiegen, da rückfließende Mittel aus beiden deutschen FZ-Programmen und aus allen Förderphasen nach wie vor für die Vergabe neuer Kredite eingesetzt werden. Dieser Prozess verläuft nicht vollkommen linear, da Laufzeiten und Darlehensbeträge mit den begünstigten Bauherren unter Berücksichtigung des jeweils verfügbaren Einkommens weitgehend individuell verhandelt werden.

Der Träger hat seine Organisationsstruktur, Personalentwicklung und Geschäftsprozesse an die Erfordernisse der Kreditvergabe angepasst, ohne den sozialen Anspruch aus dem Auge zu verlieren. Der Träger ist landesweit tätig: 15 Zweigstellen operieren unter 4 Regionaldirektionen und decken 138 Departamentos ab; die kontinuierliche Prospektion neuer Märkte und neuer Produkte wird eruiert, wo Nachfrage und Einkommen die Vergabe von Darlehen in relevanter Zahl ermöglichen. Die ursprünglich von FZ-Consultants entwickelten Handbücher und Leitlinien werden kontinuierlich angepasst. Märkte und Produktpalette wurden in zwei strategischen Planungszyklen weiterentwickelt (2014-18, 2019-22).

Die Darlehen werden zuverlässig bedient bzw. Rückstände zeitnah verfolgt und Rückflüsse erneut in Darlehen für die vorgesehenen Zwecke investiert. Nach dem Aufbau eines systematischen Mahnwesens sind nur noch 2,2 % der KreditnehmerInnen aller Einkommensgruppen mehr als 3 Monate mit ihren Zahlungen im Rückstand gegenüber 18 % in früheren Programmphasen und einem Zielwert von maximal 20 %. Sofern Zahlungsrückstände auftreten, sind diese transitorischer Natur (7,1 % Rückstand bis 30 Tage), was für die finanzielle Nachhaltigkeit der Trägerstiftung kaum von Bedeutung ist. Bei unverschuldetem Zahlungsrückstand (z.B. bei Trennung, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Ausfall von Auslandsüberweisungen) bietet der Träger individuelle Optionen für die Anpassung der Rückzahlungsmodalitäten an (z.B. temporäre Senkung der Raten oder Aussetzen der Tilgung); nur in wenigen Ausnahmefällen fallen Häuser endgültig an die Stiftung zur Verwertung zurück.

Der Kapitalwert der Mittel bleibt erhalten, da der Träger die Kreditkonditionen vorsichtig kalkuliert. Es wird bisher ein einheitlicher Kreditzins von 18 % erhoben, dem eine Inflationsrate um die 5 % und Zahlungsrückstände von unter 3 % gegenüberstehen (siehe oben). Die Verwaltungskosten lagen 2018 bei 7,5 % und wurden erfolgreich um zwei Prozentpunkte von vormals 9,5 % gesenkt³. Dies ist adäquat angesichts von Umfang und Qualität der Beratung. Die Kalkulation einer gewissen zusätzlichen Marge ist angemessen angesichts des unsicheren institutionellen Umfeldes und den in vielen Projektgebieten bestehenden Sicherheitsrisiken. Unter sozialen Gesichtspunkten ist ein einheitlicher Zinssatz von Vorteil, da für die Zielgruppe ein Zugang zum Kapitalmarkt und überschaubare stabile Konditionen wichtiger sind als evtl. Vorteile aus kurzfristigen Zinsanpassungen.

Im Jahr 2019 wurde die Erreichung sehr armer Zielgruppen durch den Ausfall der staatlichen Wohnungsbauzuschüsse beeinträchtigt. Als Reaktion wurden zunehmend mehr Kredite im oberen Bereich der Zielgruppe (Einkommen über 3 Mindestlöhnen) vergeben, da die Bezieher niedrigerer Einkommen die für einen Neubau benötigten höheren Darlehen nach dem Ausfall der staatlichen Baukostenzuschüsse nicht zuverlässig hätten bedienen können.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sowohl die sozialpolitisch motivierten Indikatoren (anteilige Erreichung armer Zielgruppen und insbesondere Frauen, Anzahl der vergebenen Darlehen, Einkommensbelastung durch Rückzahlungen) als auch die Indikatoren für die institutionelle Entwicklung (Zweigstellennetz, Rückzahlungsrate, Erhalt des Kapitalstocks) erfüllt oder deutlich übererfüllt wurden. Die Erfüllung einiger Indikatoren hat sich im Vergleich der Förderphasen deutlich verbessert (z.B. Zahlungsrückstände). Es ist nicht erkennbar, dass andere Marktakteure im selben Segment bessere Ergebnisse erzielt hätten.

Effektivität Teilnote: 1

³ Diese Werte können sich theoretisch in der Zukunft ändern. Sie werden jedoch überwacht und die ergriffenen Maßnahmen gehen in die richtige Richtung.

Effizienz

Für die Effizienz sind zunächst die vom Träger FUNDEVI erbrachten Leistungen im Verhältnis zu den Kosten relevant.

Die Produktionseffizienz war gut optimiert, da den interessierten Antragstellern zunächst bauliche Standardlösungen angeboten wurden, die im Hinblick auf Sicherheit, Funktionalität und Bewohnbarkeit einen Minimalstandard darstellen. Diese Standardmodelle konnten von den Begünstigten je nach Bedarf, Präferenzen, Zeit und Ressourcen modifiziert und / oder zu späterer Zeit mit Eigenmitteln erweitert werden. Die Baukosten waren günstig, weil Bauleistungen aufgrund der einfachen Entwürfe oft von Handwerkern im Verwandtenkreis der Kreditnehmer erbracht werden konnten⁴.

Die Verwaltungskosten des Trägers von aktuell 7,5 % waren für die im Gegenzug erbrachten Leistungen und das extrem kleinteilige Kreditgeschäft angemessen⁵. Die Leistungspalette ging weit über das Angebot anderer Anbieter hinaus und war sowohl an den Bedarf der armen und nicht immer bau- und bankerprobten Zielgruppen als auch an die Erfordernisse des Kreditgeschäfts angepasst.

Die Beratungs- und Dialogleistungen des Trägers umfassten (i) die Prüfung der Kreditanträge unter sozialen und finanziellen Gesichtspunkten mittels eines nachfrageorientierten niedrighwelligen Ansatzes einschließlich Assistenz bei der Beantragung benötigter Genehmigungen, (ii) die Bauplanung und Bauaufsicht unter Berücksichtigung der Wünsche der Kreditnehmer, (iii) Kreditverwaltung und Inkasso (ebenfalls mittels eines am individuellen Kunden orientierten Ansatzes). Im Rahmen der oben erwähnten strategischen Planungen wurden auch neue Finanzprodukte identifiziert, die sukzessive angeboten und auch nachgefragt werden. Diese zielen darauf ab, sowohl den Gesamtumsatz der Stiftung als auch die Umlaufgeschwindigkeit des Kapitals zu steigern.

Der Träger hat ferner dem Erfordernis der internen Effizienz Rechnung getragen, indem die IT- und Personalentwicklung sowie die Innenrevision vorangetrieben wurden. Durch kostengünstige multimediale Werbemaßnahmen (Facebook) und klare Absatzziele wurden die Kreditvolumina im Verhältnis zum Aufwand ausgeweitet und die Verwaltungskosten von 9 % in 2015 auf aktuell 7,5 % gesenkt. Dies wurde durch die Verbesserung der internen Abläufe, kontinuierliche Überprüfung der Außenstruktur und Absatzziele für das Feldpersonal erreicht. Es wird kontinuierlich überprüft, ob neue Zweigstellen eröffnet werden können oder bestehende geschlossen werden müssen. Die Gebiete in Honduras, die weiter von bestehenden Zweigstellen entfernt sind, bieten nach Einschätzung des Trägers auch keine hinreichenden Absatzmöglichkeiten.

Der Zinssatz der von FUNDEVI vergebenen Darlehen erscheint auf den ersten Blick im Vergleich zu den Zinssätzen anderer Anbieter für vergleichbare Zwecke relativ hoch (siehe oben), ist jedoch angesichts der von der Stiftung erbrachten Dienstleistungen und der teilweise mit Sicherheitsrisiken behafteten Standorte angemessen und damit marktgerecht für das bediente Marktsegment.

Ein direkter Vergleich der Kreditkonditionen von FUNDEVI und anderen Anbietern ist nicht möglich, da die Stiftung ein Nischensegment bedient, welches von anderen Anbietern nicht abgedeckt wird. Staatliche Refinanzierer wie BAHNPROVI erhalten fast 3 % Zinssubvention auf die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel, Versorgungswerke wie das RAP bedienen nur ausgewählte Klientelgruppen. Keine dieser Finanzinstitutionen bedient unsichere Standorte. Mikrofinanzinstitutionen sind auch an unsicheren Standorten vertreten, jedoch nicht in der Baufinanzierung tätig.

Die mit Mitteln des Programms finanzierten Consultingleistungen haben durch die Entwicklung von Verfahrenshandbüchern gute Grundlagenarbeit für die Verbesserung der Geschäftsabläufe und die interne Effizienz geleistet. Ferner hat die erfolgreich abgeschlossene Herauslösung des Stiftungsvermögens aus der staatlichen Verwaltung dazu beigetragen, dass sich die Stiftung während der Programmlaufzeit (Erstverwendung) voll auf die interne Konsolidierung konzentrieren konnte und die Zweckbindung der Mittel gewährleistet wurde. Die beiden - teilweise mit SBF-Mitteln finanzierten - strategischen Planungen haben zur Erweiterung der angebotenen Finanzdienstleistungen und damit zur Anpassung an eine durch mehr

⁴ Spezifische Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel (z.B. über Solaranlagen) konnten bisher nicht rentabel dargestellt und verwirklicht werden.

⁵ FZ-Partner, die reine Bauträger sind, kalkulieren beispielweise mit Margen von 5 % bei einem deutlich geringeren Leistungsvolumen.

Wettbewerb geprägte Marktlage beigetragen und die Effizienz im hier relevanten Marktsegment verbessert.

Folgende Faktoren beeinträchtigen die Effizienz: die jahrelangen Verzögerungen bei der Durchführung des Programms – bedingt durch Verzögerungen bei der Bereitstellung der zugesagten Zuschüsse der honduranischen Regierung – haben dazu geführt, dass rund 2.000 potenziell Begünstigte (Angehörige der Zielgruppe mit genehmigungsfähigen Anträgen) bei der Erstverwendung der FZ-Mittel nicht im vorgesehenen Zeitraum erreicht wurden, sondern erst einige Jahre später. Die Nicht-Nutzung der FZ-Mittel in diesem Zeitraum und der entgangene Wohlfahrtsgewinn auf Seiten der Zielgruppen mindern die Effizienz. Dieser negative Effekt wird aber quantitativ dadurch ausgeglichen, dass rückfließende Mittel zweckgebunden für die Vergabe neuer Darlehen eingesetzt werden und die Gesamtzahl der neuen Darlehen die Zahl der Darlehen aus der Erstverwendung übersteigt.

Theoretisch hat die Verzögerung der Durchführung auch die Effizienz der Consultingleistungen beeinträchtigt, da der Durchführungsconsultant bereits kontrahiert war und auch während der Stagnationsperioden bis Vertragsende beim Träger tätig war. De facto sind die hieraus resultierenden Effizienzverluste aber zu vernachlässigen, da mehrere FZ-Programme und Programmphasen zeitgleich durchgeführt wurden und die Überführung des Programms in die neugegründete Stiftung in dieselbe Epoche fiel. Da dieser Übergang juristisch sehr aufwändig und abstimmungsintensiv war, war es insgesamt hilfreich, Consultants in der Aufbauphase der Stiftung vor Ort zu haben und dieser Input hat – unabhängig vom PVMR V – dazu beigetragen, die Stiftung auf einen guten Weg zu bringen.

Gravierender sind die Auswirkungen der über Jahre immer angespannteren Sicherheitslage in Honduras auf die Effizienz. Die zunehmende Bandenkriminalität hatte zur Folge, dass die intensive Betreuung der Kreditnehmer standortabhängig zunehmend mit Risiken behaftet ist und erhöhten logistischen und personellen Aufwand erfordert. Hier ist die Stiftung einem Balanceakt ausgesetzt. Andere Marktteilnehmer haben sich bereits aus vielen Gebieten mit Sicherheitsrisiken zurückgezogen oder bezahlen dem Vernehmen nach hohe Schutzgelder („impuesto de la guerra“). Die Stiftung konnte sich dem aufgrund ihrer guten Reputation bislang entziehen, muss aber ihr operatives Geschäft in Risikogebieten mit allen relevanten Akteuren intensiv abstimmen.

Ein weiterer Schwachpunkt ist der relativ hohe Bestand der Stiftung an liquiden Mitteln von aktuell knapp 42 %, die in Termingeldern angelegt sind. Dieser relativ konstante Wert des „toten Kapitals“ deutet darauf hin, dass die Stiftung konzeptionell eine Marktnische bedient, die sich unter den aktuellen Rahmenbedingungen nicht beliebig vergrößern lässt⁶. Durch die strategischen Planungen werden neue Finanzprodukte entwickelt, die dem entgegenwirken sollen, aber erst getestet und vertrieben werden müssen. Der hohe Barmittelbestand birgt das Risiko, dass Begehrlichkeiten nach einer Konfiszierung des Stiftungsvermögens durch staatliche Stellen begünstigt werden.

Effizienz Teilnote: 3

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Oberziel des Vorhabens ist es, einen Beitrag zur Reduzierung des qualitativen und quantitativen Wohnraumdefizits der armen und sehr armen ländlichen Bevölkerung (Zielgruppe) und damit zur Verbesserung ihrer Lebensbedingungen zu leisten. Bei Projektprüfung wurden keine Indikatoren für das Oberziel formuliert. Das Oberziel sollte als erreicht gelten, wenn die Projektziele erreicht werden. Für die Zwecke der EPE wurden einige Indikatoren ergänzt und bei den Feldbesuchen verifiziert.

Die Erreichung des Ziels auf der Impact-Ebene kann wie folgt zusammengefasst werden:

Indikator	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
(1) Zustand und Nutzung der Häuser durch die Zielgruppe	Status bei PP: nicht relevant Zielwert: 80 %	Erfüllt (für die Stichprobe) Häuser zu 100 % bewohnt

⁶ Dieser hohe Bestand an liquiden und kurzzeitig verfügbaren Mittel liegt nur unwesentlich unter dem Wert von 2011, wo laut Gemeinsamer Berichterstattung 45 % der Aktiva in Anleihen und Festgeld angelegt waren

(2) Zufriedenheit der Nutzer mit Raumkonzept und Auslegung	Status bei PP: nicht relevant Zielwert: 80 %	<u>Erfüllt</u> (für die Stichprobe) 18 von 20 Kreditnehmern rundum zufrieden
(3) Nachhaltige Zweckbindung der Mittel: Verwendung der Kreditrückzahlungen für die Vergabe neuer Darlehen	Status bei PP: nicht relevant Zielwert: nicht festgelegt	<u>Teilweise erfüllt</u> : Prozesstreue und Zweckbindung gesichert, aber hoher Barmittelbestand

Folgende Aspekte sind im Hinblick auf die Erfüllung des Oberziels hervorzuheben:

Alle bei der EPE besuchten Häuser waren von den KreditnehmerInnen und zugehörigen Familienangehörigen bewohnt, darunter viele alleinerziehende Mütter. Es gab keinerlei Anhaltspunkte für Notverkäufe oder Verdichtung durch informelle Untermietverhältnisse. In den meisten Fällen handelte es sich um ErstbezieherInnen, weil die große Mehrheit der Darlehen für den Bau neuer Klein(st)häuser vergeben wird. Oft brachten die Antragsteller das bereits gekaufte Grundstück als Eigenleistung ein⁷.

Der Instandhaltungszustand der Häuser ist gut; die Baulichkeiten sind vielfach weiter ausgebaut oder erweitert worden. Typische Ausbaumaßnahmen betreffen das Verputzen der Wände sowie Malerarbeiten an Innenwänden, Fliesen von Böden, Sicherung offener Küchen durch Außenwände oder die Sicherung der Grundstücke durch zusätzliche Außenmauern⁸. Die Beobachtungen für die besuchte Stichprobe decken sich mit den Einschätzungen des Feldpersonals von FUNDEVI.

Die BewohnerInnen sind mit der neuen Wohnsituation ausgesprochen zufrieden. Der Besitz eines Hauses auf eigenem Grund und Boden wurde in Gesprächen explizit als großer Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen gewertet, der von der großen Mehrheit der Begünstigten anderweitig nicht finanzierbar gewesen wäre. Für viele junge Familien waren die Klein(st)häuser das erste eigene Zuhause, für andere war die Kreditbelastung niedriger als die zuvor gezahlte Miete. Neben der praktischen Verbesserung der Lebensbedingungen wurden auch Konzept und Kundenkontakt des Trägers als fair und transparent bewertet, die höheren Zinssätze als gerechtfertigt sowie als „stabile Rahmenbedingung“ angesehen.

Über die unmittelbare Zielsetzung der deutschen Förderung hinaus ist es dem Träger gelungen, Modelle der Zusammenarbeit mit privaten Investoren im Immobilienbereich (Developer) aufzubauen, von denen arme Bevölkerungsgruppen direkt oder indirekt profitieren (Übergangsfinanzierung für die Developer für Kauf und Erschließung der ersten Grundstücke in einem Erschließungsgebiet, Verkauf eines Teils der Grundstücke in Neusiedlungen zu günstigen Preisen).

Denkbare negative Auswirkungen auf die Lebensbedingungen wie z.B. Zersiedelung der Landschaft und damit einhergehende Verteuerung von Erschließungsmaßnahmen sind nicht aufgetreten, weil die Mehrheit der Kreditanträge sich auf Hausbau (oder seltener Grundstückskauf) in randstädtischen oder kleinstädtischen Agglomerationen bezieht. Nur wenige Anträge betreffen Häuser in Alleinlagen im ländlichen Raum. Dies ist zum einen durch die Siedlungsentwicklung in Honduras insgesamt bedingt, zum anderen wirbt die Stiftung im eigenen Interesse in Gebieten, die auf überschaubarem Raum ein signifikantes Kundenpotenzial bieten (siehe oben).

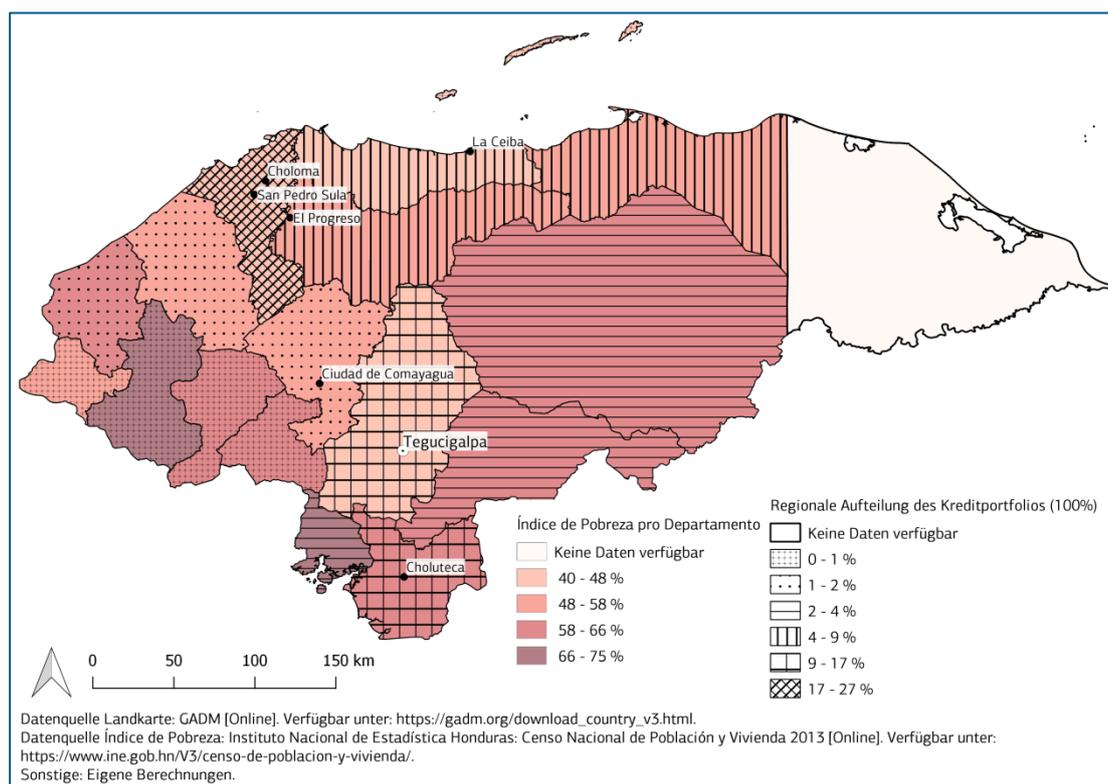
Über die Finanzbeiträge der schwedischen Kooperation hinaus ist es ferner gelungen, in den meisten Neusiedlungen eine gute (Strom) bis ausreichende (Wasserversorgung, Zufahrtswege) Versorgung mit Basisinfrastruktur sicherzustellen, was sich ebenfalls positiv auf die Verbesserung der Lebensbedingungen der Zielgruppe insgesamt auswirkt. Im Bereich der Wasserversorgung besteht sowohl in neuen als auch in konsolidierten Siedlungen Verbesserungsbedarf, der in die kommunale Zuständigkeit fällt. Teile der Begünstigten des PVMR V wenden – ebenso wie andere Bewohner derselben Siedlungen - derzeit einen erheblichen Teil ihres Einkommens für den Zukauf von Wasser auf.

⁷ In Einzelfällen (einer der besuchten Haushalte) wurden auch Sanierungsmaßnahmen wie z.B. die Erneuerung des Daches eines bestehenden Hauses finanziert.

⁸ In Einzelfällen wurden die vorderen Gebäudeteile auch teilgewerblich genutzt. Insgesamt waren gewerbliche Nutzungen aber seltener als in den FZ-finanzierten städtischen Wohnungsbauprogrammen.

Der Träger ist landesweit tätig und vergibt Darlehen in allen Kommunen und Gebieten, in denen eine Tätigkeit des Personals unter Sicherheitsgesichtspunkten möglich ist und wo eine kaufkräftige Nachfrage der Zielgruppe besteht. In sehr armen agrarisch geprägten Gebieten ist dies nicht der Fall. Dieser Nachteil wird dadurch kompensiert, dass aus diesen Gebieten Bevölkerung in die wirtschaftlich stärkeren Regionen an der Karibikküste abwandert, dort Beschäftigung findet und Wohnungsbaukredite erhält. Die Karibikküste bildet einen der Schwerpunkte der Kreditvergabe der Stiftung. Diese Beobachtungen spiegeln sich in der in Abbildung 1 dargestellten Verteilung von FUNDEVIs historischem Kreditportfolio und der regionalen Armutsinzidenz wider.

Abbildung 1: Kreditportfolio und Armutsinzidenz



Langfristig kann ein quantitativ und qualitativ relevanter Beitrag zur Reduzierung des Wohnraumdefizits der armen und sehr armen ländlichen Bevölkerung nur geleistet werden, wenn die Zweckbindung der rückfließenden Mittel und Prozessstreue bei relevanten Geschäftsprozessen gewährleistet sind. Beides ist bislang der Fall. Geschäftsprozesse zur effizienten Abwicklung der Kreditvergabe und -verwaltung sind gestärkt worden und der Darlehensbestand insgesamt ist enorm gewachsen. Die institutionellen Voraussetzungen für die Fortsetzung des Beitrags zur Verbesserung der Lebensbedingungen sind also geschaffen worden.

Wie bereits ausgeführt, beeinflusst das System einkommensabhängig gestaffelter einmaliger Zuschüsse zur Kreditkomponente den Umfang, in dem sehr arme Zielgruppen erreicht werden können. Ohne Zuschüsse können Bevölkerungsgruppen mit Einkommen von 0,5 bis 2 Mindestlöhnen kein Klein(st)haus finanzieren.

Die positiven Ergebnisse der EPE auf institutioneller sowie auf Zielgruppenebene sind vor dem Hintergrund des insgesamt schwierigen institutionellen, politischen und Sicherheitsumfeldes in Honduras bemerkenswert. Das Modell ist grundsätzlich replizierbar, die Dimension der Verbesserung der Wohnbedingungen hängt aber von der Verfügbarkeit der einmaligen Zuschüsse ab. Sind keine Zuschüsse verfügbar, können die ärmsten Teile der Zielgruppe nicht bedient werden und die Grundfläche der finanzierbaren Häuser schrumpft.

Es wird ein von den überwiegend armen Zielgruppen hoch geschätzter Beitrag zur Wohnungsversorgung sowie zur geordneten Erschließung von Stadtrandgebieten ohne negative Begleiterscheinungen geleistet. Die Angebote von FUNDEVI sind nach wie vor die einzigen Angebote, die sich an arme und sehr arme

Bevölkerungsgruppen richten, keine politische Klientel bedienen, darlehensbasiert sind und auch in Gebieten mit Sicherheitsproblemen erreichbar sind.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 1

Nachhaltigkeit

Wie bereits dargestellt, haben sich die finanzierten Baulichkeiten ungeachtet der seit Fertigstellung vergangenen Zeit (zwei bis zehn Jahre) als robust gegenüber Verschleiß und Witterungseinflüssen erwiesen. Die bauliche Nachhaltigkeit wird positiv beeinflusst durch die hohe Motivation der BewohnerInnen, die Häuser instand zu halten und zu verbessern.

Das interne Geschäftsmodell des Trägers ist nachhaltig und relevante Prozesse wurden in den vergangenen Jahren erheblich verbessert. Es wird sichergestellt, dass die Zielgruppe adäquat betreut wird und die Kredite mit geringen Ausfallraten zurückfließen, sodass weitere Kredite vergeben werden können.

Risiken für die Nachhaltigkeit auf institutioneller Ebene sowie bei der Erreichung armer und sehr armer Zielgruppen ergeben sich aus der wechselhaften staatlichen Wohnungsbauförderung. Diese ist nach wie vor stark politisch beeinflusst und neigt dazu, Klientelgruppen nach wenig transparenten oder wenig relevanten Kriterien zu begünstigen. Institutionelle Risiken ergeben sich aus dem Bestreben, das Stiftungsvermögen erneut unter staatliche Kontrolle zu stellen.

Die Erreichung armer und sehr armer Zielgruppen wird insbesondere durch die neuen staatlichen Zinssubventionen für die Mittelklasse eingeschränkt und durch die Unzuverlässigkeit der Verfügbarkeit von Baukostenzuschüssen, ohne die sich die ärmsten Teile der Zielgruppe keinen Kredit leisten könnten. Dadurch wird die Armutsorientierung des Programms bzw. der Folgemaßnahmen (Wiederverwendung rückfließender FZ-Mittel) eingeschränkt. Diese Umstände sind vom Träger nicht zu beeinflussen.

Nachhaltigkeit Teilnote: 2

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	zufriedenstellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufriedenstellendes 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 (zufriedenstellende 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 „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet werden.