

Ex-post-Evaluierung – Indien

>>>

Sektor: Nachhaltige Wirtschaftsförderung
Vorhaben: NABARD XI, Reform des ländl. Kreditwesens - BMZ-Nr. 2005 66 620* zinsverbilligtes Darlehen (A), 2006 66 099 IDA-Darlehen (B)
Träger des Vorhabens: National Bank for Agriculture and Rural Development



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2018

Alle Angaben in Mio. EUR	Vorhaben A (Plan)	Vorhaben A (Ist)	Vorhaben B (Plan)	Vorhaben B (Ist)
Investitionskosten (gesamt)	100,00	100,00	40,00	30,00
Eigenbeitrag	0,00	0,00	0,00	0,00
Finanzierung	100,00	100,00	40,00	30,00
davon BMZ-Mittel	100,00	100,00	40,00	30,00

*) Vorhaben in der Stichprobe 2015

Kurzbeschreibung: Die indische Regierung konzipierte 2006 ein umfassendes Belebungs paket (sog. "Revival Package") für Indiens großes, aber bislang noch recht ineffizientes ländliches Kreditgenossenschaftssystem. Dieses umfassende Reformprogramm wurde neben der FZ-Unterstützung durch zahlreiche internationale Geber und Durchführungsinstitutionen (wie z.B. Weltbank, ADB, GIZ) in Anlehnung an eine programm basierte Gemeinschaftsfinanzierung (PGF) kofinanziert. Im Rahmen des Gesamtvorhabens wurden seitens der FZ ein zinsverbilligtes Darlehen in Höhe von EUR 100 Mio. sowie ein IDA-Darlehen in Höhe von EUR 30 Mio. (urspr. EUR 40 Mio.) vergeben. 2012 wurde das Reformprogramm seitens der indischen Regierung eingestellt. In Abstimmung mit dem indischen Finanzministerium wurde daraufhin für die bis dato nicht abgerufenen Mittel ein veränderter Kreditzweck vereinbart, der auf der ursprünglichen Vorhabensausrichtung von NABARD XI aufbaute (s.u.). Neben den notwendigen gesetzlichen und strukturellen Änderungen und Anpassungen im gesamten ländlichen Kreditsektor erfolgte u.a. auch eine Modernisierung des Rechnungswesens, die Formalisierung des betrieblichen Planungswesens und eine Computerisierung auf den drei Ebenen des Kreditgenossenschaftssektors sowie eine Stärkung der Kapitalbasis der Genossenschaften.

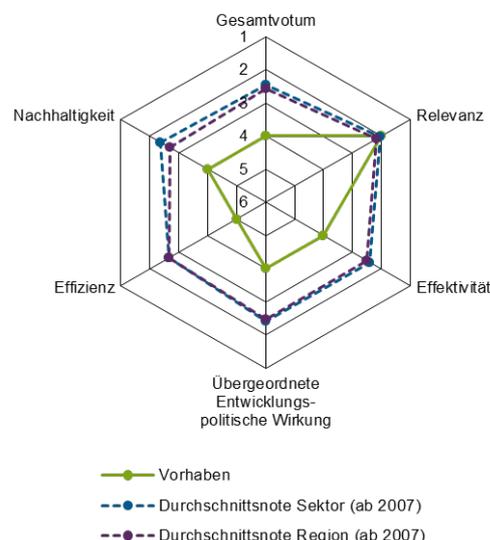
Zielsystem: Das Programmziel bei beiden Vorhaben lag darin, für die ländliche Bevölkerung einen nachhaltigen Zugang zu Finanzdienstleistungen über ein tragfähiges und effizientes Genossenschaftswesen in den teilnehmenden Unionsstaaten zu schaffen (Outcome). Dadurch sollte das Vorhaben Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten für Arme im ländlichen Raum verbessern (Impact).

Zielgruppe: Durch den Aufbau und die Stärkung des Genossenschaftsbankenwesens sollte ein nachhaltiger Beitrag zur Verbesserung des Lebens der ländlichen Bevölkerung Indiens geleistet werden.

Gesamtvotum: Note 4 (beide Vorhaben)

Begründung: Mit dem FZ-Vorhaben konnte zwar ein positiver Impuls zur Entwicklung des ländlichen Finanzsektors geleistet werden. Die finanzielle Unterstützung der Kreditgenossenschaftsbanken führte zu einer verbesserten Kapitalausstattung und ermöglichte den Institutionen einen Anstieg der Kreditvergabe an die ländliche Bevölkerung. Jedoch gelang es nicht, die ländlichen Primär genossenschaften nachhaltig wirtschaftlich aufzustellen. Weiterhin hohe Ausfallraten lassen befürchten, dass sich die erhöhte Kreditvergabe mittelfristig in entsprechend hohen Ausfällen niederschlägt. Weniger als die Hälfte der ländlichen Primärinstitutionen ist profitabel, der politische Wille, unprofitable Institutionen zu schließen, fehlt bisher. Die nach wie vor existierende staatliche Einflussnahme steht der Etablierung marktwirtschaftlicher Strukturen im Genossenschaftssektor entgegen.

Bemerkenswert: Angesichts der Armut im ländlichen Raum und den klimatischen Unwägbarkeiten besteht ein hohes Engagement der besuchten Akteure, den eingeschlagenen Reformprozess auch künftig weiterzuführen und aktiv mitzugestalten.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 4 (beide Vorhaben)

Teilnoten:

Relevanz	2
Effektivität	4
Effizienz	5
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	4
Nachhaltigkeit	4

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Das Vorhaben wurde in Anlehnung an eine programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung (PGF) konzipiert und diente der anteiligen Finanzierung von Restrukturierungsmaßnahmen und der Übernahme von Rekapitalisierungskosten für den ländlichen Genossenschaftsbankensektor in Indien. Hierzu hatte die indische Regierung 2004 ein umfassendes Belebungs paket geschnürt ("Revival Package").

Der indische Genossenschaftssektor (Cooperative Credit Structure, CCS) ist dreistufig organisiert. So gibt es auf Ebene der Unionsstaaten 31 "State Cooperative Banks" (SCBs). Diese erreichen je nach Unionsstaat eine beträchtliche Größe und Flexibilität bezüglich der von ihnen angebotenen Produkte, mit denen sie mit den modernen Geschäftsbanken in direkte Konkurrenz treten. Die SCBs sind gleichzeitig die Zentralinstitute für 368 "District Cooperative Banks" (DCCBs) mit 12.500 Filialen. SCBs und DCCBs sind gemäß indischer Gesetzgebung als Banken klassifiziert. Auf Dorfebene gibt es mehr als 100.000 "Primary Agricultural Credit Societies" (PACs). Sie werden durch die DCCBs refinanziert. PACs sind keine klassischen Finanzinstitutionen, da sie neben der Refinanzierung durch die DCCBs nur Einlagen ihrer Genossenschaftsmitglieder aufnehmen dürfen.

Der Genossenschaftssektor ist der nach wie vor wichtigste Kreditgeber im ländlichen Raum Indiens und spielt somit eine zentrale Bedeutung bei der Schaffung von Beschäftigung und Einkommensgenerierung für einen Großteil der dortigen Bevölkerung. Der direkte politische Einfluss auf die operationale Geschäftstätigkeit, unzureichend motiviertes und qualifiziertes Management sowie eine unterentwickelte und unangepasste Kredittechnologie führten zu signifikanten Kreditausfällen und schwächten die Eigenkapitalbasis der Institute. Um diesen Negativtrend zu stoppen und einen langfristig stabilen und wirtschaftlich tragfähigen Genossenschaftsbankensektor zu entwickeln, wurde dieses Reformprogramm seitens der indischen Regierung gestartet.

Die FZ-Maßnahmen (Programmdarlehen) waren dabei Teil einer Kofinanzierungsfazilität in Zusammenarbeit mit der Asian Development Bank (ADB) sowie der Weltbank. Die deutsche FZ beteiligte sich hierbei mit einem zinsverbilligten Darlehen in Höhe von EUR 100 Mio. und einem IDA-Darlehen in Höhe von EUR 30 Mio., die direkt an die indische Regierung vergeben wurden. Die ADB- und FZ-Mittel waren dabei für fünf reformwillige Bundesstaaten reserviert: Andhra Pradesh, Bihar, Madhya Pradesh, Maharashtra and Rajasthan. Auch die GIZ beteiligte sich und entwickelte in Kooperation mit der durchführenden Partnerorganisation NABARD Vorlagen für wichtige Komponenten des Belebungs pakets, insbesondere bezüglich einheitlicher Formate für das Management Information System (MIS) sowie weiterer Prüfungssysteme.

Nachdem die Gelder der indischen Regierung als integraler Bestandteil für das Reformgesamt paket 2011 vollkommen ausgeschöpft waren, wurde das Reformprogramm 2012 offiziell abgebrochen. Um die zu diesem Zeitpunkt seitens der FZ noch nicht ausbezahlten Mittel, deren Auszahlung an konkrete Reformmaßnahmen gekoppelt war, dennoch umsetzen zu können, wurde inhaltlich auf dem ursprünglichen Vorhaben NABARD XI aufbauend mit dem indischen Finanzministerium vereinbart, eine neuerliche Kapitalunterstützung des indischen Staates nun speziell für die DCCBs zu refinanzieren. Diese Institute, die bereits im Rahmen der ursprünglichen Genossenschaftsbankenreform Unterstützung erhalten hatten, wurden nun der Aufsicht durch die indische Zentralbank (RBI) unterstellt und mussten dafür neue Kapitalanforderungen erfüllen. Ziel war es, auch solche DCCBs, die diese gesteigerten Anforderungen noch

nicht erfüllten, im Rahmen dieser zweiten Phase nachhaltig zu stärken. Auf der Wirkungsebene lassen sich das IDA-Darlehen und das zinsverbilligte Darlehen nicht sinnvoll voneinander trennen, daher gelten die Einzelbewertungen jeweils für beide Vorhaben.

Relevanz

Die Bedeutung eines effizient organisierten Finanzsektors für die Entwicklung des ländlichen Raums und speziell für eine aktive Armutsbekämpfung spielte seit Jahren eine zentrale Rolle für die indische Regierung. Die staatliche Festlegung von Zinsmargen, die Besetzung von Posten in den Führungsgremien der Kreditinstitute oder die Subventionierung überschuldeter Genossenschaftseinheiten führten allerdings dazu, dass sich das ländliche Kreditgenossenschaftssystem Indiens zum Zeitpunkt der Projektprüfung 2005 in einem recht desolaten Zustand befand. Zur Bereinigung dieser Ineffizienzen konzipierte die indische Regierung daher ein umfangreiches Reformpaket ("Revival Package"). Als erste Finanzierungspartner standen die Weltbank (WB) und die Asian Development Bank (ADB) zur Verfügung. Die FZ trat nach ihrer Konzeptionsphase dann dem Reformprogramm unter dem Titel "NABARD XI Reform des ländlichen Kreditwesens" im Jahre 2007 bei. Das unter Federführung der ADB an deren PGF-Finanzierung angelehnte FZ-Vorhaben in Form eines so genannten "Policy Mixes" umfasste dabei drei aufeinander folgende, vertraglich fixierte Umsetzungskomponenten. Diese beinhalteten: die explizite Verpflichtung der Politik zur aktiven Umsetzung der Reformprogramms mittels bindender MoU's; die anschließende Festsetzung von marktorientierten aufsichtsrechtlich relevanten und für die Institutionen gültigen Governance-Regeln sowie in der dritten Komponente die sich daraus ableitenden institutionellen Reformen. Die 1982 gegründete staatliche Institution NABARD stand im Rahmen der Umsetzung dieses Reformpaketes als Implementing Agency im Auftrag der indischen Regierung den Finanzierungsgebern als Umsetzungspartner zur Verfügung.

Das zugrundeliegende Konzept des hier evaluierten Reformpakets wird auch aus heutiger Sicht als relevant und entwicklungspolitisch notwendig eingestuft. Die durchgeführten Reformen und deren Ergebnisse stellen einen wichtigen Meilenstein in der Weiterentwicklung des ländlichen Kreditsektors Indiens dar, welche das Outcome-Ziel im Rahmen der im Programmvorschlagn konzipierten Wirkungskette bildete.

Die umgesetzten Reformen hatten das Potential, die Integration von ärmeren ländlichen Bevölkerungsschichten in das formale Finanzsystem zu erleichtern und die Versorgung der Bauern mit Finanzdienstleistungen auf lange Sicht zu verbessern, da das Genossenschaftssystem kostendeckend und damit aus eigener Kraft überlebensfähig aufgestellt werden sollte.

Auch aus heutiger Perspektive stellt dies eine elementare Voraussetzung zur nachhaltigen Verbesserung von Einkommen und Beschäftigung im ländlichen Raum dar (Impact-Ziel). Ohne die umgesetzten Reformschritte, die den Grundstein für die wirtschaftliche Gesundung der dreigliedrigen Finanzinstitutionen im indischen Kreditgenossenschaftssektor bilden, wäre eine nachhaltige Versorgung der ländlichen Bevölkerung mit verschiedenen Dienstleistungen weiterhin deutlich erschwert gewesen. Eine der elementaren Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit der Wirkungskette ist ein anhaltender, starker politischer Reformwille.

Einen maßgeblichen Beitrag für die erfolgreiche Umsetzung der FZ-Maßnahme sollten des Weiteren die vor allem durch NABARD selbst umgesetzte Trainings- und Ausbildungskomponente für die Mitarbeiter der beteiligten Kredit- und Primärinstitute bilden.

Zusammenfassend adressierte das FZ-Programm die Ursachen eines bislang recht ineffizient operierenden ländlichen Finanzsystems im indischen Genossenschaftssektor, bei dem die Bedürfnisse und Entwicklungswünsche der Finanzeinheiten klar identifiziert und in der Umsetzung angegangen wurden. Das Programm stand im Einklang sowohl mit dem BMZ-Sektorkonzept zur Finanzsystementwicklung aus dem Jahre 2004 als auch mit den relevanten 5-Jahresplänen der indischen Regierung.

Die Abstimmung mit den anderen Gebern und Durchführungsinstitutionen (wie z.B. WB, ADB, GIZ) ist zumindest in der konzeptionellen Phase durchaus erkennbar gewesen (z.B. Harmonisierung der Ziele, regionale Förderschwerpunkte, inhaltlicher Gleichklang). Durch die zeitlich versetzte Umsetzung der Finanzierungen waren abgestimmte Implementierungen dann allerdings weniger möglich.

Relevanz Teilnote: 2 (beide Vorhaben)

Effektivität

Das Programmziel beider Vorhaben (Outcome) lag darin, für die ländliche Bevölkerung einen nachhaltigen Zugang zu Finanzdienstleistungen über ein tragfähiges und effizientes Genossenschaftswesen in den teilnehmenden Unionsstaaten zu schaffen. Neben den dafür notwendigen gesetzlichen und strukturellen Änderungen und Anpassungen im gesamten ländlichen Kreditsektor erfolgte u. a. auch eine Modernisierung des Rechnungswesens, die Formalisierung des betrieblichen Planungswesens und eine Computerisierung auf den drei Ebenen des Kreditgenossenschaftssektors sowie eine Stärkung der Kapitalbasis der Genossenschaften. Das Vorhaben sollte anhand eines detaillierten Vorgabenkatalogs strukturelle und organisatorische Rahmenbedingungen verändern und somit zum Aufbau von marktwirtschaftlich operierenden Strukturen und wirtschaftlich stabilen Institutionen beitragen (z.B. Erstellung und Implementierung von Gesetz- und Satzungsvorlagen, Audits, MoUs etc.).

Zur Messung der praktischen und somit messbaren Projektzielerreichung wurden dabei in der ersten Phase die folgenden Indikatoren für die drei Ebenen des genossenschaftl. Kreditsektors herangezogen:

Indikator	Zielwert PP	Status EPE	Kommentar
Das Kreditvolumen zur Refinanzierung landwirtschaftlicher Aktivitäten nimmt zu.	5 % Wachstum pro Jahr	15,3 % durchschnittliche jährliche Wachstumsrate CAGR (04/2006 - 04/2016, compound annual growth rate / CAGR)	Erfüllt. Unterstreicht das gestiegene Engagement der FIs.
Die Anzahl von ländlichen Kreditnehmern (Klein- und Kleinstbauern) wird gesteigert.	10,1 Mio. (2006)	Ca. 20 Mio. am Ende der Projektlaufzeit 9,1 % CAGR (04/2006 - 03/2015)	Erfüllt. Diese Kennzahl unterstreicht, dass es nicht nur volumenstechnisch zu Verbesserungen kam, sondern auch die Anzahl der profitierenden Bauern stark erhöht werden konnte, so dass sich das Wachstum nicht nur als Steigerung des durchschnittlichen Kreditvolumens äußert.
Die NPA-Quote bei den beteiligten Partnerinstitutionen nimmt über die Projektlaufzeit ab.	Rückgang um insgesamt 5 %	In Rajasthan sank die NPA-Quote der SCB von 36,41% (2010/11) auf 19,63% (2016/17) SCBs. In Maharashtra sank die NPA-Quote der SCB von 31,22% (2010/11) auf 9,27% (2016/17)	Teilweise erfüllt. Die Portfolioqualität bei den SCBs und DCCBs konnte bereits verbessert werden. Für die PACSs ergibt sich ein differenziertes Bild (teilweise Zunahme der NPA, insgesamt jedoch leichter Rückgang). Hier besteht in den Folgejahren Nachholbedarf, der von allen Beteiligten auch so eingeschätzt wurde.
Die Verwertungserlöse des schadensfälligen Kreditportfolios bei den beteiligten Partnerinstitutionen	Zielwert: > 90 % (Jährliche Verbesserung)	SCBs: 95 % (03/2015) DCCBs: 77 % (03/2015)	Teilweise erfüllt. Insbesondere auf dem Land mit zum Teil großer flächendeckender Armut ist es für die PACSs

tionen nehmen über die Projektlaufzeit zu.	um 5 %)	PACs: 62 % (03/2015)	schwierig, ihre Verwertungserlösquote spürbar zu verbessern. Ziel muss daher verstärkt die Ausreichung von Darlehen für produktive Zwecke sein, auf deren Basis die Rückzahlung weitestgehend sichergestellt ist
Die Profitabilität bei den beteiligten Partnerinstitutionen verbessert sich über die Projektlaufzeit.	Zielwert: 95 % aller DCCBs und 70 % aller PACs arbeiten profitabel (mit Gewinn): Jährliche Verbesserung dieser Quote um 2 % (bei DCCBs) um 5 % (bei PACs),	SCBs: 87 % (04/2006) DCCBs: 76 % (04/2006) PACs: 46 % (04/2006) SCBs: 87,5 % (03/2015) DCCBs: 82,5 % (03/2015) PACs: 47,0 % (03/2015)	Nicht erfüllt. Die Umsetzung des Reformprogramms zeigt nur marginale Verbesserungen bezüglich der Wirtschaftlichkeit der beteiligten Finanzinstitute, mit Ausnahme der DCCBs, die die Zielsetzung aber auch verfehlten.

Die damit verbundenen Indikatoren zur Messung der Zielerreichung waren in erster Linie auf die Steigerung der Funktions- und Leistungsfähigkeit der ländlichen Kreditgenossenschaftsstruktur in den geförderten Unionsstaaten ausgerichtet (= Tranche 1).

Die Umsetzung des Reformprogramms zeigte erste Verbesserungen bezüglich der Wirtschaftlichkeit der beteiligten Finanzinstitute. Vor allem auf dem Level der PACs wurde allerdings noch eine mangelnde Profitabilität festgestellt (siehe oben). Gelingt es dem Genossenschaftssektor nicht, den Reformwillen wieder aufzugreifen und flächendeckend eine profitable Struktur zu etablieren, werden weitere Quersubventionierungen der übergeordneten Institutionen notwendig bzw. internationale Geber um eine erneute Unterstützung gebeten werden müssen.

Da sich der Kreditzweck - wie eingangs beschrieben - nach dem offiziellen Stopp der indischen Regierung und der Umprogrammierung der Mittel für die zweite FZ-Darlehenstranche verändert hatte, mussten 2015 die Wirkungsindikatoren entsprechend angepasst werden. Die Messgrößen der zweiten Tranche zielen dabei zum einen mehr auf die finanzielle Nachhaltigkeit der DCCBs sowie andererseits auf die Ergebnisse der strukturellen und organisatorischen Reformen ab (= Tranche 2).

Zur Messung der Projektzielerreichung wurden dabei die folgenden Indikatoren speziell mit Blick auf die DCCB's neu herangezogen.

Indikator	Zielwert PP	Status EPE	Kommentar
Kapitaladäquanz (CRAR) bei den beteiligten DCCBs verbessert sich über die Projektlaufzeit (hierbei handelt es sich um die Bestimmung der Kapitaladäquanzquote "Capital to Risky As-	CRAR: 7,0 % (03/2015) CRAR: 9,0 % (03/2017) (zu Beginn des Projektes erfüllten nur sehr wenige DCBBs diese Steuerungsgröße der indischen Zentralbank)	18 von 20 DCCBs hatten eine CRAR > 7 %	Nicht erfüllt. CRAR > 9 % stellt für DCCBs ein ambitioniertes Ziel dar, dass bislang kaum erreicht wurde, aber nun für die Folgejahre eine zu erreichende Zielmarke darstellt.

set Ratio", die die indische Zentralbank in Auswirkung der int. Finanzkrise ihren Instituten als Kontrollgröße vorschreibt)			
NPA-Quote bei den beteiligten DCCBs nimmt über die Projektlaufzeit ab	Halbierung der NPA-Quote	keine DCCB konnte NPA halbieren, tatsächliche Reduzierung lag zwischen 0,22 % und 38,6% (März 2017)	Nicht erfüllt. Halbierung der NPA-Quote stellte ambitioniertes Ziel dar, dass insgesamt nicht erreicht werden konnte, was auch am politischen Widerstand, unrentable PACSs zu schließen, scheiterte
Einlagen-Quote bei den beteiligten DCCBs	+15 % p.a. gegenüber dem Vorjahr	Wachstumsraten lagen zwischen -6,8 % und +11,8 % (März 2017)	Bei keinem der DCCBs konnte in den Wirtschaftsjahren 2015/16 bzw. 2016/17 die Zielsteigerungsrate von 15% erreicht werden, .
Governance Strukturen verbessern sich bei den beteiligten DCCBs über die Projektlaufzeit	Ernennung eines CEO gemäß indischer Zentralbank RBI „fit and proper“-Kriterien Besetzung durch Genossenschaftsmitglieder in den DCCB-Gremien	17 von 20 DCCBs erfüllten dieses Kriterium (März 2017)	Weitgehend erfüllt. Sinnvolles und wichtiges Instrument im Rahmen der Strukturreform, das weitestgehend umgesetzt werden konnte
Operative Verfahren und Praktiken bei den beteiligten DCCBs verbessern sich über die Projektlaufzeit	Alle geförderten DCCB sind Teil der CBS-Plattform	4 von 20 DCCBs nutzten CBS (März 2017)	Nicht erfüllt. Umsetzung des Computerbasierten IT-Systems (CBS) wurde nur ansatzweise umgesetzt, DCCBs arbeiten aber weiterhin an der Implementierung
Rentabilität der zu den DCCBs gehörigen PACSs verbessert sich über die Projektlaufzeit	Entwicklungspläne für PACSs inklusive Diversifikationsstrategie	19 von 20 DCCBs wurden untersucht (März 2017)	Teilweise erfüllt. Wirtschaftliche Lage einiger PACSs deutlich verbessert, allerdings geringes politisches Interesse vorhanden, unrentable PACSs kurzfristig zu schließen

Insgesamt wurden die Projektziele des Reformpaketes, gemessen an den o.g. Indikatoren, weitgehend nicht erfüllt. Die Indikatoren waren aus Evaluierungssicht angemessen und geeignet, vor allem wirtschaftliche Verbesserungen der beteiligten Finanzinstitute zu analysieren und letztendlich zu bewerten. Schwie-

riger gestaltet sich die Bewertung der Veränderungen im Bereich der gesetzlichen Anpassungen von strukturellen und organisatorischen Rahmenbedingungen. Generell kann hier eingeschätzt werden, dass die angestrebten Veränderungen umgesetzt werden konnten und somit einen positiven Impuls auf das gesamte Genossenschaftsbankwesen in den besuchten indischen Unionsstaaten hervorgebracht haben.

Allerdings befinden sich trotz der beschriebenen positiven Ergebnisse noch einige Zielmarken zum Teil in weiter Ferne (wirtschaftliche Stabilität aller PACSs, Computerausstattung und technischer Fortschritt etc.).

Einen entscheidenden negativen Einfluß auf die Zielerreichung übte letztendlich die Entscheidung zur Einstellung des Reformprogramms aus, die seitens der indischen Regierung im Jahr 2012 getroffen wurde. So wurden zum einen die Umsetzung von einzelnen Projektzielen (wie z.B. die Computerausstattung bei den PACSs, weitere Trainings- und Schulungsmaßnahmen etc.) vor allem zeitlich verzögert, aber auch die wirtschaftliche Stärkung des Genossenschaftsbankwesens in ihrer Gesamtgröße deutlich beschnitten.

Aber auch andere staatliche Eingriffe behinderten den Aufbau stabiler marktwirtschaftlicher Strukturen im indischen Genossenschaftssektor und schmälerten somit die Effektivität des Vorhabens. Dazu zählt zum Beispiel die von der Regierung zum Teil subventionierte 0 %-Zinspolitik für Landwirtschaftskredite. Die Primärinstitute haben somit keine Möglichkeit, risikoadjustierte Zinsmargen festzulegen und darüber ihre Kreditvergabe und Risikovorsorge aktiv zu steuern. Gleiches gilt für das Ausstellen von staatlichen "Loan Waiver", die meist als Wahlkampfgeschenke der Regierung zum Einsatz gelangen. Hier übernimmt die Zentral- oder die Lokalregierung das ausstehende Kreditvolumen der vor allem sehr armen ländlichen Kreditnehmer und erstattet ihnen den Kapitaldienst. Solche Maßnahmen einer vermeintlich gut gemeinten Subventionspolitik schaden dem ländlichen Finanzsektor insgesamt und generieren letztendlich Mitnahmeeffekte und falsche Erwartungshaltungen für zukünftige Kreditengagements. Letztlich schadete auch die im November 2016 stattgefundenen faktische Bargeldentwertung durch den teilweisen Banknoteneinzug die Wirtschaftskraft der Kreditinstitute durch zusätzlichen administrativen Aufwand, Vertrauensverluste der Bevölkerung und Ablaufstörungen im generellen Geschäftsbetrieb.

Die Gesamteffektivität des Programms wird daher trotz einiger positiver Teilergebnisse als unzureichend eingestuft.

Effektivität Teilnote: 4 (beide Vorhaben)

Effizienz

Die Umsetzung des Reformpakets zur Verbesserung des ländlichen Kreditgenossenschaftssystems in Indien stellt sowohl von seinem Gesamtumfang, seiner regionalen Ausdehnung wie auch von seiner zeitlichen Dimension ein recht großes Strukturanpassungsprojekt dar. Eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen konnten im Rahmen des Reformprogramms in den Unionsstaaten umgesetzt werden. Allerdings sind trotz des langen Umsetzungszeitraums in vielen Bereichen nur Teilerfolge sichtbar.

Zwischen der staatlichen Projektkonzeption und dem praktischen Umsetzungsbeginn (Unterzeichnung der MoU mit den Kreditinstituten) verging ein recht langer zeitlicher Abstimmungsprozess, den alle befragten Akteure insgesamt als unproduktiv und ineffizient bewertet haben. Insofern sind hierbei deutliche Ineffizienzen erkennbar. Allerdings ist eine quantitative Analyse bzw. Bewertung, die belegt, was am Ende wirklich hätte erreicht werden können, schwierig.

Eine weitere fundamentale Ineffizienz verursachte der offizielle Stopp des Reformpakets durch die indische Zentralregierung und die erst ca. 3 Jahre spätere Wiederaufnahme des FZ-Programms nach einer langwierigen Reprogrammierung der restlichen FZ-Mittel. Auch hier ist eine Quantifizierung potenzieller Umsetzungsverluste schwierig.

Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die eingesetzten Finanzmittel nicht die erhofften entwicklungspolitischen Wirkungen erzielen konnten sowie aufgrund der zeitlichen Verzögerungen und des zwischenzeitlichen Projektstopps wird die Effizienz insgesamt als unzureichend bewertet.

Effizienz Teilnote: 5 (beide Vorhaben)

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Das übergeordnete entwicklungspolitische Ziel des Vorhabens bestand darin, durch die nachhaltige Verbesserung des Zugangs der ländlichen ärmeren Bevölkerungsgruppen Indiens zu Finanzdienstleistungen (Outcome) einen Beitrag zur Schaffung von Einkommen und Beschäftigung im ländlichen Raum zu leisten (Impact). Basis für die Schaffung eines nachhaltigen Zugangs zu Finanzdienstleistungen bildet dabei als direktes Projektziel die Entwicklung eines tragfähigen und effizienten Genossenschaftsbankwesens in den teilnehmenden indischen Unionsstaaten.

Im Ergebnis der durchgeführten Gespräche und Untersuchungen im Rahmen der Evaluierungsreise kann eingeschätzt werden, dass das Vorhaben insgesamt einen unmittelbaren Beitrag zur Vertiefung und Verbreiterung des Finanzsektors geleistet hat. So verbesserte zum Beispiel die vollzogene Umwandlung von staatlichen Beteiligungen in Eigenkapital naturgemäß die Bilanzsituation der beteiligten Genossenschaftsinstitute. Die somit verbesserte Kapitalstruktur erlaubte die Ankurbelung der Kreditvergabe an die Landbevölkerung. Die zumeist als Erntekredite gewährten Finanzmittel der PACSs sicherten Beschäftigung und Einkommen. Nach der Erntesaison konnten die Erlöse als neues Einlagengeschäft bei den PACS hinterlegt werden, um im nächsten Erntezyklus wiederum zur Finanzierung des Erwerbs von neuem Saatgut, Dünge- oder Pflanzenschutzmittel zur Verfügung zu stehen.

Die Reform des ländlichen Kreditgenossenschaftssystems hat somit die operierenden Einheiten wirtschaftlich zumindest kurzfristig gestärkt. In den Gesprächen mit der ländlichen Bevölkerung wurde auch bestätigt, dass diese Reform die Vertrauensbasis für den Genossenschaftssektor nachhaltig positiv unterstützt hat. Die durchgeführten Reformen stärkten die Selbstbestimmungsrechte der Institute sowohl auf PACS- als auch DCCB-Ebene. In diesem Zusammenhang wuchsen unternehmerisches Handeln und die aktive Suche nach neuen Marktsegmenten und praxistauglichen Geschäftsmöglichkeiten. Eine Vielzahl von PACSs bieten neben ihrem klassischen Geschäft nun auch zusätzliche Aktivitäten an (z.B. Pflanzenschutz- und Düngemittelhandel, erweiterte Lagerkapazitäten, diverse Ausleih- und Reparaturmöglichkeiten für Landwirtschaftsgeräte oder einfache Supermarktverkaufseinheiten etc.). Geschäfts- und Kooperationspartner können im Gegensatz zu früher von den PACSs nun individuell und eigenverantwortlich ausgesucht werden, was Verlustpotenziale senkt und das Geschäftswachstum beflügelt. Gepaart wird dieser positive Entwicklungstrend mit mehr Expertise und Fach-Know how. Dies wurde auch durch die in Anspruch genommenen diversen Schulungen und Trainings ermöglicht, die zum Teil aus Programmmitteln finanziert und durchgeführt wurden¹. Die teilweise verpflichtende Aufnahme von professionellen Experten in die Führungsgremien der DCCBs und PACSs hat die Professionalität der Geschäftsführung der Institutionen ebenfalls maßgeblich gestärkt und nachhaltig gefestigt.

Dennoch wurde festgestellt, dass eine politische Einflussnahme des Staates auch nach dem Reformprogramm in Teilen noch existiert. Dies wird noch immer bei der Bevorzugung bestimmter Personen im Rahmen der Aufnahme neuer Mitglieder in die Kreditgenossenschaften wahrgenommen, aus denen dann bestimmte Posten in den Aufsichtsgremien rekrutiert werden. Zum anderen beeinflussen die schon erwähnten Zinssubventionen und staatlich verordnete Loan Waiver die unternehmerische Gestaltungskraft und die langfristige Geschäftsgrundlage der DCCBs und PACSs.

Da es alles in allem dem Reformprogramm nur im Ansatz gelungen ist, den ländlichen Kreditgenossenschaftssektor grundlegend zu reformieren und breitenwirksam zu fördern, werden die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen insgesamt mit einem nicht mehr zufriedenstellenden Gesamtergebnis beurteilt.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 4 (beide Vorhaben)

Nachhaltigkeit

Ein wesentlicher Schwerpunkt des evaluierten Vorhabens lag in der finanziellen Unterstützung der Reform des ländlichen Kreditgenossenschaftssektors. Bei anhaltendem politischem Rückhalt hätten die um-

¹ Als ein Hauptaktionsfeld übernimmt NABARD landesweit vielfältige Trainings- und Schulungsmaßnahmen, die neben den im Rahmen dieses Programms eingesetzten Mitteln auch sonstige staatliche Fördermittel umfasst. Insofern war eine saubere Trennung der Mittelherkunft seitens der besuchten Institutionen nicht eindeutig vermittelbar, wohl aber deren Einschätzung eines hohen Bedarfs und eines hohen Wirkungsgrades bisheriger Maßnahmen.

gesetzten gesetzlichen und aufsichtsrechtlichen Änderungen aufgrund ihrer Verbindlichkeit und ihrer territorialen Ausdehnung per se ein recht hohes Nachhaltigkeitspotenzial. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die vollzogenen institutionellen Schritte einen wichtigen Beitrag geleistet haben, neue Strukturen in einem unterentwickelten Sektor dauerhaft zu etablieren.

Trotz der erreichten Verbesserungen konnte mit dem Vorhaben qualitativ jedoch noch kein Schulterchluss zu den im Wettbewerb stehenden Geschäftsbanken geschlossen werden, die i.d.R. über ein reicheres Kundenklientel und ein breiteres Leistungsspektrum verfügen. Der ländliche Kreditgenossenschaftssektor bedient eher die ärmeren ländlichen Bevölkerungsschichten, die nur begrenzt Finanzdienstleistungen in Anspruch nehmen können. Schätzungsweise 80 % der arbeitsfähigen Bevölkerung stehen noch immer in keinem formellen Beschäftigungsverhältnis. Aufgrund von extremen klimatischen Bedingungen bleibt der Landwirtschaftssektor stark anfällig und unzureichend abgesichert gegenüber Natur- und Wetterkatastrophen (wie Dürren, Hitzewellen oder Überschwemmungen).

Insgesamt leistete das Vorhaben einen wichtigen Schritt in Richtung wirtschaftlicher Stabilisierung des ländlichen Kreditgenossenschaftssektors. Sowohl das Einlagen- als auch das Kreditgeschäft der Kreditgenossenschaften als Basis für eine stabile nachhaltige Entwicklung wurden ansatzweise wieder auf die Beine gestellt. So wuchs beispielsweise das Kreditgeschäft der PACSs im Vergleichszeitraum 2009/10 gegenüber 2006/2007 um 73 % in Uttar Pradesh, um 53 % in Madhya Pradesh oder um 23 % in Odisha. Diese Steigerungen ergeben sich jedoch primär aus der Verfügbarkeit frischen Kapitals für die Kreditvergabe.

In diesem Zusammenhang hätten die durchgeführten Schulungen und Trainingsprogramme eine wichtige Rolle spielen können, um nachhaltige Marktstrukturen auch im ländlichen Bereich zu schaffen.

Dennoch behindern nach wie vor eine Reihe von staatlichen Maßnahmen (in Form von Sanktionen, wie die Banknotenentwertung im November 2016, zahlreiche Subventionsentscheidungen in Form von Loan Waivern oder staatlich vorgegebene Höchstzinsen für bestimmte Engagements) die wirtschaftliche Unabhängigkeit und einen marktwirtschaftlichen Geschäftsbetrieb vieler auf dem Lande operierender PACSs. Staatliche Einflussnahmen hemmen die nachhaltige Entwicklung dieser Einheiten bezüglich der eigenverantwortlichen Ausgestaltung und der Steigerung ihrer Erwerbsquellen. In diesem Zusammenhang blieb auch das angepeilte Teilziel der Schließung unrentabler PACS-Einheiten bislang weitestgehend unerfüllt und politisch unangetastet.

Aufbauend auf den Verbesserungen der bereits stattgefundenen Ausbildungs- und Trainingsmaßnahmen kommt der künftigen Digitalisierung und einer breitenwirksamen Computerisierung des ländlichen Kreditwesensektors eine besondere Stellung zu. Dieser wollen sich indische Regierung, NABARD und die Kreditgenossenschaften künftig verstärkt stellen, wobei noch die finanzielle Absicherung dieser Maßnahmen zu klären ist.

Insgesamt werden die erreichten Ergebnisse aus dem Reformvorhaben "NABARD XI" insgesamt als unzureichend eingestuft. Es konnten zwar einige zufriedenstellende Ergebnisse erreicht werden. Insgesamt blieben aber eine Reihe von Einzelmaßnahmen vor allem bei der abschließenden Umsetzung in den ländlichen Gebieten unter den ursprünglichen Erwartungen. Vor allem durch den vorzeitigen Abbruch der Reformen 2011 konnten die gestellten Ziele auf der DCCB- und PACS-Ebene nicht abschließend erfüllt werden. Letztendlich müssen nun neue staatliche Mittel eingesetzt werden, um das Reformvorhaben in seiner ursprünglichen Konzeption vollständig und vor allem mit dauerhaftem Erfolg umzusetzen. Trotz der positiven Teilergebnisse in der ersten Phase (strukturelle Änderungen und institutionelle Anpassungen) wird aufgrund des fehlenden Reformwillens der indischen Regierung und Mängeln in der praktischen Umsetzungsphase die Nachhaltigkeit des Vorhabens insgesamt nur mit Note 4 bewertet.

Nachhaltigkeit Teilnote: 4 (beide Vorhaben)

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.