

Ex-post-Evaluierung – MIFSSA II

>>>

Sektor: Finanzintermediäre des formellen Sektors (2403000)
Vorhaben: Weiterentwicklung der Mikrofinanzinitiative für Subsahara-Afrika (MIFSSA II), BMZ-Nrn.: 2009 36 591 (Inv.)*, 2010 36 656 (Inv.)
Träger des Vorhabens: Diverse Fonds, Holdings und Mikrofinanzinstitutionen im Rahmen der MIFSSA II



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2016

		Tranche 1 (Inv.) (Plan)	Tranche 1 (Inv.) (Ist)	Tranche 2 (Inv.) (Plan)	Tranche 2 (Inv.) (Ist)
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR		11,0	11,0	24,7	24,7
Eigenbeitrag Mio. EUR		0,0	0,0	0,0	0,0
Finanzierung Mio. EUR		11,0	11,0	24,7	24,7
davon BMZ-Mittel Mio. EUR		11,0	11,0	24,7	24,7

*) Vorhaben in der Stichprobe 2015

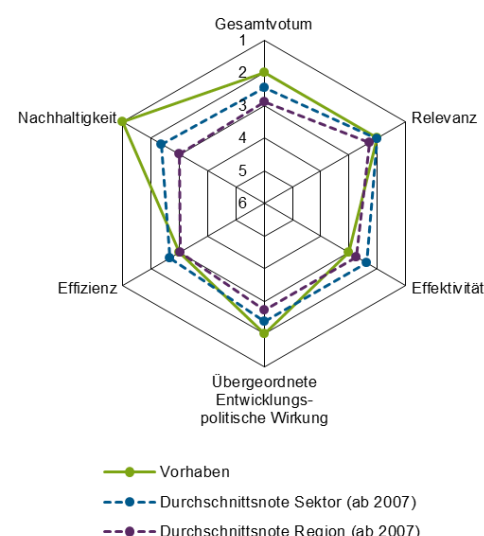
Kurzbeschreibung: Im Rahmen der finanziellen Zusammenarbeit fördert die Bundesrepublik Deutschland den regionalen Ansatz „Mikrofinanzinitiative für Subsahara-Afrika“ MIFSSA II. Durch Investitionen in Mikrofinanznetzwerke, Fonds und Mikrofinanzinstitutionen unterstützt die deutsche FZ dabei das Angebot an bedarfsgerechten Finanzdienstleistungen für kleinste, kleine und mittlere Unternehmen (KKMU) in bisher 11 Ländern Afrikas südlich der Sahara. Daneben wurden Mittel für Begleitmaßnahmen für einzelne regionale Netzwerke zur Verfügung gestellt.

Zielsystem: Modulziele der beiden betrachteten FZ-Maßnahmen waren (1) die nachhaltige und effiziente Angebotsausweitung an vielfältigen Finanzdienstleistungen für die Zielgruppe zu leisten und hierdurch (2) den Zugang zu diesen Dienstleistungen zu verbessern. Als **Programmziele** sollte die deutsche FZ (1) einen wirkungsvollen Beitrag zur finanziellen Inklusion in den afrikanischen Ländern leisten, in denen die Finanzinstitutionen unterstützt werden, und (2) zur Vertiefung des Finanzsektors allgemein beitragen.

Zielgruppe: Zielgruppe waren die Endkunden, d.h. KKMU des formellen und informellen Sektors im städtischen und ländlichen Raum in der Zielregion Subsahara-Afrika, deren Nachfrage nach Krediten und sonstigen Finanzdienstleistungen nicht oder nur sehr unzureichend gedeckt werden konnte. Als Mittler zur Zielerreichung dienten ausgewählte panafrikanische Mikrofinanzinstitutionen (MFI), die anhand definierter Mindestkriterien ausgewählt wurden.

Gesamtvotum: Note 2 für beide Tranchen

Begründung: Im Rahmen von MIFSSA II konnten eine Reihe von länderübergreifenden Eigenkapitalbeteiligungen eingegangen und beteiligungsähnliche Darlehen an afrikanische Mikrofinanzinstitutionen bzw. -netzwerke vergeben werden, wodurch die Risikotragfähigkeit der beteiligten Institute gestärkt wurde. Der Ansatz ermöglichte weitgehend eine Finanzierung in Lokalwährung, so dass auch das Wechselkursrisiko tragbar blieb. Zudem ist es gelungen, bevorzugt mit afrikanischen Trägern zusammenzuarbeiten und insbesondere auf bestehende afrikanische Strukturen aufzubauen, wodurch die Eigenverantwortlichkeit der Partnerländer gestärkt wurde. Insgesamt konnte bei den besuchten afrikanischen MFI-Tochtergesellschaften eine professionelle „Governance“-Struktur beobachtet werden, die sich zwar häufig noch im Aufbau befindet, jedoch prinzipiell auf Effizienz und Dauerhaftigkeit ausgelegt ist. Qualitativ entstand eine verbreiterte Angebotspalette an Finanzprodukten. Verbesserungspotential haben eine Reihe von Instituten noch beim Anteil notleidender Kredite und bei der Aufwands-/Ertragsrelation.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 2 (für beide Tranchen)

Trotz der erstaunlichen Entwicklung, die viele MFI in den vergangenen Jahren genommen haben, gibt es immer noch erhebliche Engpässe, da oft nicht ausreichend risikotragendes Kapital bereit gestellt wird und außerdem die internationale Gebergemeinschaft bzw. private Investoren die Mittel oft in Hartwährung bereitstellen und nicht in Lokalwährung. Das Vorhaben konnte in diesen Bereichen wichtige Beiträge leisten, indem v.a. Beteiligungen eingegangen werden konnten, die Nachrangdarlehen durch Wandlungsoption noch in Beteiligungen umgewandelt werden können. Zudem wurden die Mittel überwiegend in Lokalwährung vergeben, so dass entweder die Bundesregierung bzw. die beteiligten Fonds das Wechselkursrisiko tragen, die dazu auch die Kapazitäten haben.

Das Gesamtvotum bezieht sich auf beide Tranchen, da teilweise aus beiden Tranchen in die gleichen Institutionen investiert wurde und die Investition in eine der untersuchten Holdinggesellschaften einen sehr großen Teilbetrag der Tranche 2 ausmacht. Bei MIFSSA II handelt es sich um ein regionales Finanzsektorförderprogramm in Subsahara-Afrika (SSA). Durch Investitionen in regionale Mikrofinanznetzwerke (Fonds und Holdings) sowie lokale Mikrofinanzinstitute unterstützt die deutsche FZ den Ausbau eines nachhaltigen und effizienten Angebots an bedarfsgerechten Finanzdienstleistungen für kleinste, kleine und mittlere Unternehmen (KKMU) in Afrika südlich der Sahara.

Die Nachfrage nach den Mitteln der Begleitmaßnahme zu MIFSSA II (BMZ-Nr. 2011 36 605), die ursprünglich den Tranchen 1 und 2 zugeordnet war, war während der Durchführung eher verhalten, so dass diese im vorliegenden Bericht nicht mit betrachtet werden konnte. Wir stufen die beiden Tranchen aber auch ohne die personellen Unterstützungsmaßnahmen für evaluierungsreif ein. Die im Rahmen des offenen Programms ausgewählten Vorhaben hatten insgesamt weniger Unterstützungsbedarf als bei Konzeption angenommen. Da die Zuschüsse der Begleitmaßnahme für die übrigen MIFSSA II-Tranchen weiterhin zur Verfügung stehen, werden diese weiterhin mit Augenmaß für andere Vorhaben genutzt. Bei der Planung weiterer Phasen werden Begleitmaßnahmen bereits in geringerem Umfang geprüft, um die Zuschüsse über das gesamte Programm ausschöpfen zu können. Die ebenfalls der Tranche 2 zugeordnete A+F-Maßnahme "Greenfielding Access Bank Ruanda" (BMZ-Nr. 1930 03 902) ist ebenfalls noch nicht evaluierungsreif, da einerseits die Maßnahmen noch nicht abgeschlossen ist und andererseits der Zielhorizont noch nicht erreicht ist (fünf Jahre nach Gründung, Gründung war Anfang 2014). Es wird zu einem späteren Zeitpunkt abschließend berichtet.

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

MIFSSA II wurde als offenes Programm konzipiert, das in zeitlich aufeinanderfolgenden Tranchen aufgelegt wird. Mit Hilfe von FZ-Treuhandmitteln wurden verschiedene Eigenkapitalbeteiligungen bzw. beteiligungsähnliche Darlehen an lokale Finanzinstitutionen und regionale Netzwerke (Mikrofinanzinstitute) nach vereinbarten Auswahlkriterien getätigt bzw. vergeben.

Die Ziele und Indikatoren beider Tranchen sind identisch und die Tranche 2 basiert zum Teil auf der Vorratsprüfung unter der Tranche 1. MIFSSA II ist insgesamt in 16 Ländern tätig. Im Rahmen der Evaluierung wurden die beiden Zielländer Tansania und Ghana bereist. Daher liegt der Schwerpunkt des Berichts auf der besuchten Stichprobe, ohne aber die anderen geförderten Institute bzw. Fonds zu vernachlässigen.

Relevanz

Mit Umsetzung von MIFSSA II sollte ein wesentlicher Beitrag zur Überwindung des fehlenden Zugangs zu bedarfsgerechten Finanzdienstleistungen für KKMU sowie Privatpersonen in der Zielregion geleistet werden. Der fehlende Zugang zu Finanzdienstleistungen für große Teile der Bevölkerung bildet noch immer ein zentrales Hemmnis für wirtschaftliches Wachstum und Einkommenssicherung. KKMU des formellen als auch des informellen Sektors nehmen in den besuchten Ländern eine Schlüsselstellung ein, da sie die Erwerbsmöglichkeiten für einen Großteil der Bevölkerung darstellen und somit helfen können, ein breitenwirksames Wirtschaftswachstum zu generieren. Darüber hinaus war auch die Ausstattung mit Eigenkapital ein Engpassfaktor bei vielen Instituten, ebenso wie die Belastung der Institute durch Wechselkursrisiken bei hohem Finanzierungsanteil in Fremdwährung.

Diese genannten Engpässe sind auch aus EPE-Sicht weiterhin relevant. Der gewählte Programmansatz wird hinsichtlich der bestimmten Zielgruppe, der ausgewählten Finanzintermediäre, der gewählten Unterstützungsform und Mittelqualitäten (häufig Treuhandbeteiligungen in Lokalwährung) als geeignet eingestuft, einen Beitrag zur Problemlösung zu leisten. Nach einer erfolgreichen Startphase sollen die Anteile von MIFSSA II dann möglichst durch lokale Investoren übernommen werden.

Die Ziele der Vorhaben stehen im Einklang mit vielen Länderstrategien. So existieren in Ghana z.B. ein Finanzsektorstrategiepapier und ein nationaler Strategierahmen für Mikrofinanzierung der ghanaischen Regierung mit gleichgerichteter Zielstellung. Gleichzeitig deckt sich das Programmkonzept mit den von der deutschen Bundesregierung verfolgten Zielsetzungen, durch die Bereitstellung von Kapital vom Kreditmarkt vormals ausgegrenzten KKMU zu helfen, mittels Neuinvestitionen ihr Geschäft auszuweiten und prinzipiell auf externe Schocks besser reagieren zu können. Entwicklungspolitisch bedeutet dies für die Bevölkerung in den Zielländern einen besseren Schutz vor dem Abgleiten in die Armut. Damit sollte das Programm ein Hauptziel der Millenniumentwicklungsziele (Armutsminderung) verfolgen und steht im Einklang mit den Ansatzpunkten 3.1 und 3.4 des Aktionsprogramms 2015 der Bundesregierung, die wirtschaftliche Dynamik und Teilhabe der Armen stärken und die weitere Entwicklung finanzieren helfen soll.

Die im Programmkonzept vorgesehene Abstimmung mit anderen Gebern war geeignet, das Grundproblem zu lösen.

Relevanz Teilnote: 2 (für beide Tranchen)

Effektivität

Bei der Umsetzung des Vorhabens erhielten Netzwerkbanken Zugang zu neuem Eigenkapital, was erforderlich war, um zur Deckung des vorhandenen Bedarfs effizient beizutragen, die Eigenkapitalbasis der betroffenen Institute zu stärken und diesen Instituten zu ermöglichen, die Kapitaladäquanzanforderungen ihrer jeweiligen Zentralbank zu erfüllen. Damit geht diese Unterstützung über die reine Vergabe von Refinanzierungsdarlehen deutlich hinaus. Gleichzeitig wurden auch kleinere bzw. jüngere Mikrofinanzinstitutionen über MIFSSA II durch entsprechendes Eigenkapital unterstützt, das die Basis für künftiges Wachstum bildet. Zwar versuchen auch ausländische Banken aus Westeuropa und Südafrika ihre Marktposition in der SSA-Region auszubauen. Allerdings erfolgt bei diesen Banken im Kreditgeschäft eher eine Fokussierung auf Großunternehmen mit lukrativen Ertragspotenzialen, so dass damit der Großteil der Bevölkerung nicht erreicht wird. Kommerzielle Investitionen in Netzwerke und Finanzintermediäre (FI), die sich auf KKMU spezialisieren, sind noch immer rar. Es ist daher in den allermeisten Fällen davon auszugehen, dass die Investition durch MIFSSA II und somit die Stärkung des Eigenkapitals das Wachstum der Netzwerke/FI ermöglicht hat, das ohne MIFSSA II in dieser Form und zu dieser Zeit ggf. nicht möglich gewesen wäre. Andere Geber sind mit ähnlichen Zielrichtungen in der Region aktiv und investieren in gleiche oder ähnliche Vorhaben.

Die im März 2014¹ im Rahmen der Berichterstattung 2013 aktualisierten Ziele für die Tranchen 1-3 mit einem Zielhorizont bis 2018 wurden bislang wie folgt erreicht (2014 gegenüber 2013). Die Tabelle enthält die Zusammenfassung der Werte:

Indikator	Zielwerte bis 2018	Ex-post-Evaluierung
1. Anzahl der Konten und Verträge (Kreditverträge, Sparkonten, Versicherungen, Leasing, Zahlungsverkehr).	Zunahme um 8-10 % p.a.	Zunahme zwischen 8 und 52 %. 11 FI erreichen den Zielwert, für 4 FI liegen keine Daten vor. ► Indikator annähernd erfüllt
2. Gesamtvolumen der nachgefragten Finanzdienstleistungen	Zunahme um 15-20 % p.a.	Zunahme zwischen 10 % und 193 %, in einem Einzelfall ein

¹ Zum Zeitpunkt der Evaluierung lagen noch nicht alle Jahresabschlüsse für 2015 vor.

(Kredite, Spareinlagen, Versicherungen, Leasing, Zahlungsverkehr).		Rückgang. (3 FI erfüllen nicht den Zielwert) ► Indikator wird als annähernd erfüllt erachtet
3. Anteil zahlungsrückständiger Kredite am ausstehenden Kreditvolumen (Zahlungsverzug (PaR > 30 Tage) bei akzeptablen Wertberichtigungen für Kreditausfälle.	Anteil notleidender Kredite (Zahlungsverzug > 30 Tage) der geförderten Institute durchschnittlich < 5 %.	7 FI erfüllen den Zielwert, 3 FI liegen zwischen 5 und 8 %, 3 FI haben besorgniserregende 17-20 %. Bei zwei Unternehmen nicht anwendbar (Bezahldienste ohne Kreditvergabe). ► Indikator nur teilweise erfüllt
4. Aufwands-/Ertragsrelation (Cost/Income Ratio) sowie RoA und RoE.	80 % Kein Zielwert definiert.	7 FI: Werte gut erreicht bzw. annähernd erreicht, 1 FI: Zielwert knapp verfehlt 4 FI: noch in der Verlustzone, 2 Unternehmen: nicht anwendbar (analog: Ergebnis nach Steuern aber negativ). ► Indikator nur teilweise erreicht
5. Anteil der Konten/Verträge mit weiblichen Kunden.	ca. 40 %.	8 FI: Indikator erfüllt bzw. annähernd erfüllt, 3 FI: Indikator nicht erfüllt, 4 FI: keine Angaben. ► Indikator teilweise erfüllt
Zusätzliche Indikatoren bei ursprünglicher Konzeption:		
Anzahl der Mikrofinanzinstitutionen (MFI) in SSA, in die unter MIFSSA II investiert wird.	60	20
Zahl der Länder in SSA, in die unter MIFSSA II investiert wird.	12	12

Indikatoren 1 und 2: Das beobachtete Wachstum der Kundenzahl und des Geschäftsvolumens zeigt den hohen Bedarf des Marktes an Finanzdienstleistungen, der durch die Angebote des FZ-Vorhabens im Rahmen von MIFSSA II bedient werden konnte. Ein weiteres Wachstumspotenzial ist bei den meisten Investments weiterhin gegeben. Insgesamt entspricht der Anstieg der Verträge bzw. des Portfolios bei fast allen Investments den vorgegebenen Zielwerten bzw. übersteigt diese deutlich. Beim Indikator 1 (Anstieg der Verträge) liegen für vier FIs keine Daten vor. Da bei drei der vier aber ein überdurchschnittliches Portfoliowachstum vorliegt, halten wir dies für unkritisch. Der Rückgang des Portfolios (Indikator 2) bei einem FI ist darauf zurückzuführen, dass die Muttergesellschaft von einer anderen FI in einem beteiligten Fonds übernommen wurde und die neue Muttergesellschaft nun plant, die Tochtergesellschaften zu veräußern. In einer solchen Unsicherheitslage ist es nachvollziehbar, dass keine Ausweitung des Geschäfts stattfindet. Die Indikatoren 1 und 2 gelten damit als annähernd erfüllt.

Indikator 3: Bei der Erfüllung des Indikators PAR > 30 Tage ergibt sich ein gemischtes Bild. Nur 7 von insgesamt 15 Investments erfüllen diesen Zielwert bzw. erfüllen diesen annähernd. 6 erfüllten den Zielwert nicht. Bei zwei Investments, den beiden digitalen Bezahldiensten, gibt es hierzu aufgrund der Natur

des Geschäftes keine Angaben. Beim Portfolio at Risk-Indikator ist somit noch Verbesserungspotenzial vorhanden, wobei in jedem Einzelfall spezifische Ursachen vorliegen und generelle Verbesserungsmaßnahmen bei den Instituten in Umsetzung sind. Die Wertberichtigungen für Kreditausfälle liegen nur für die FZ-Direktbeteiligungen vor, nicht für die Einzelbeteiligungen der beiden Fonds. Für die Direktbeteiligungen liegen die Wertberichtigungen allerdings immer im akzeptablen Rahmen von 1-3 % des Gesamtkreditbestandes und haben sich auch gegenüber dem Vorjahr nicht deutlich verschlechtert.

Indikator 4: An der Verbesserung der Aufwands-/Ertragsrelation wird bei allen Institutionen intensiv gearbeitet. Generell befinden sich die meisten Häuser im Aufbau, was kurzfristig zu negativen Effekten bezüglich der Cost-Income-Ratio führt. Auch das Personal muss häufig noch weiter geschult werden, um effizienter und zielorientierter zu arbeiten. Insgesamt erreichen 7 FI von 15 den Zielwert bzw. erreichen diesen annähernd, 1 FI verfehlt den Zielwert nur knapp mit 85 % und 4 FI verfehlen den Zielwert mit Werten zwischen 89 und 278 % deutlich. Für 1 FI liegen keine quantitativen Angaben dieses Indikators vor, wir wissen allerdings aus der Berichterstattung, dass der Cost-Income-Ratio noch nicht befriedigend ist. Für 2 Unternehmen (die digitalen Finanzdienstleister) macht die Anwendung dieser Kennzahl keinen Sinn, da diese hauptsächlich im operativen Bereich von Banken Anwendung findet. Hier wird analog das Ergebnis nach Steuern bzw. die Gesamtkapitalrentabilität (RoA, Return on Assets) und die Eigenkapitalrentabilität (RoE, Return on equity) der beiden Unternehmen betrachtet: die Rentabilitätskennziffern sind alle noch negativ, das Ergebnis nach Steuern ebenfalls.

Die genannten Kennzahlen wurden auch auf die beiden Beteiligungsfonds insgesamt angewendet. Dabei ergab sich das folgende Bild: Ein Fonds erreicht mit knapp 30 % bzw. einem nominalen RoA/RoE von 11 % (Inflationsrate: 0,4 %) ein gutes Ergebnis. Der andere Fonds liefert mit einer Cost-Income Ratio von 120 % bzw. einem nominalen RoA/RoE von negativen 2,5 % (Inflationsrate: 1,6 %) eine schwächere Leistung ab.

Insgesamt betrachten wir den Indikator als nur teilweise erfüllt.

Indikator Nr. 5 (Anteil der weiblichen Kunden): Keine der beteiligten Institute legt einen speziellen Fokus auf weibliche Kunden. Es wird keine gezielte Werbung gemacht, die ausschließlich Frauen anspricht. Es gibt auch keine speziellen Produkte oder Beratungen, die rein für den weiblichen Bedarf entwickelt wurden. Männer und Frauen werden nach den gleichen sachlichen Kreditkriterien behandelt. Der Anteil der weiblichen Kunden spiegelt angabegemäß in etwa den Anteil der wirtschaftlich aktiven Frauen im Kundensegment wider (so auch in etwa der Anteil an weiblichen Mitarbeitern). Es ist daher davon auszugehen, dass die untersuchten Finanzinstitutionen für Frauen und Männer gleichermaßen Zugang zu Finanzdienstleistungen schaffen und nicht zur Diskriminierung von Frauen beitragen. In Tansania und Ghana haben alle besuchten Institutionen mit Ausrichtung auf das Mikrofinanzgeschäft kulturell bedingt eine recht hohe Frauenquote. In Summe liegt der Frauenanteil, dort wo Daten verfügbar sind, in rund Dreiviertel der Fälle über den geplanten 40 % und der Indikator gilt als erreicht.

Stichprobenartig wurde außerdem noch der Frage nachgegangen, ob das zusätzliche Eigenkapital entweder zur Stärkung der Kapitaladäquanz der Institute beitrug oder den Instituten Wachstum ermöglichte. Hierfür wurden zwei große und ein kleineres Institut ausgewählt, alles FZ-Direktbeteiligungen. Bei allen drei Instituten lag nach dem jeweiligen Investitionszeitpunkt ein starkes Wachstum vor. Finanziert wurde das Wachstum aus zusätzliche aufgenommen Fremdkapital wie Eigenkapital. Das von der FZ bereitgestellte Eigenkapital trug dazu bei, dass trotz starken Wachstums die Kapitaladäquanz in den von den jeweiligen Zentralbanken geforderten Grenzen blieb.

Zu Beginn der Programmaktivitäten gab es in den Zielländern ein nur recht kleines Angebot an Mikrofinanzdienstleistungen mit einem eher unterentwickelten Produkt- und Dienstleistungsangebot. Der Finanzierungsbedarf seitens Privathaushalte und KKMU war sehr hoch. Seitdem hat sich eine Reihe von MFI vor allem in den großen Städten etabliert. Die lokalen Banken haben inzwischen zum Teil eigenständige Abteilungen zur Finanzierung von Mikrofinanzkunden aufgebaut. Im zunehmenden Maße bieten die besuchten Institutionen ihren Kunden eine breitere Palette von Bankprodukten an. Diese umfassen kundenspezifische Sparprodukte, individuelle Kreditoptionen, aber auch verschiedene Versicherungsleistungen und künftig im zunehmenden Maße Dienstleistungen rund um das Thema Mobile Banking. Noch werden im Kreditbereich vor allem bei Mikrofinanzinstitutionen Formen des „Group Lending“ genutzt. Diese sollen zum einen dem Aufbau von dauerhaften und vertrauenswürdigen Kundenbeziehungen dienen. Zum anderen reduziert diese Form der Kreditvergabe, die auf dem Solidaritätsprinzip basiert, für viele MFI das Ausfallrisiko der Kunden und schult bei den Kreditnehmern deren Wissen über Finanzdienstleistungen sowie

deren Ablaufprozedere. Kredite werden zunächst mit kurzen Laufzeiten und in geringen Höhen vergeben. Sie ermöglichen aber bei pünktlicher Rückzahlung die spätere schrittweise Erhöhung des aufzunehmenden Maximalbetrages.

Zusammenfassende Beurteilung: Die Effektivität der mit der FZ-Maßnahme erreichten Ziele wird mit befriedigend bewertet. Mit der Programmumsetzung des evaluierten MIFSSA-Programms erfolgt ein langfristig angelegter verantwortungsbewusster Umgang mit den eingesetzten Finanzierungsmitteln. Eine zukünftig stärkere Fokussierung der involvierten Finanzintermediäre auf ländliche Regionen außerhalb der Hauptstädte und Ballungszentren bietet MIFSSA II auch zukünftig ein gutes Entwicklungspotenzial.

Effektivität Teilnote: 3 (für beide Tranchen)

Effizienz

Die im Rahmen der Programmkonzeption ausgearbeiteten Programmziele können bei den unter MIFSSA II involvierten Partnerinstitutionen weitestgehend wirtschaftlich umgesetzt werden. So ist zum einen die nachgewiesene Wirtschaftlichkeit der Investitionsmaßnahmen auf Ebene von MIFSSA II selbst ein wichtiges Erfolgskriterium, aber auch auf Ebene der lokalen Netzwerkbanken und MFI bildet die effiziente Nutzung der zur Verfügung gestellten Mittel eine wesentliche einzelwirtschaftliche Ziel-, Mess- und Steuerungsgröße. Alle Gesellschaften haben grundsätzlich neben den entwicklungspolitischen Zielen auch entsprechende Ertragsziele, d.h. sie müssen mindestens eine Kostendeckung erreichen, teilweise ist mittelfristig auch eine angemessene Rendite zu erwirtschaften.

Trotz chronischer Unterversorgung des Finanzsektors ist der Mikrofinanzsektor in den besuchten Zielländern ein umkämpfter Markt, auf dem neben zugelassenen Institutionen auch zahlreiche unlicenzierte Anbieter im Graumarktbereich bzw. kriminelle Schwarzmarktvertreter operieren. Zentralbanken und sonstige Aufsichtsbehörden sind häufig personell zu schwach aufgestellt, um den Finanzsektor effizient kontrollieren bzw. finanzpolitisch weiterentwickeln zu können.

Im Rahmen der Evaluierung konnte beobachtet werden, dass lokale Netzwerkbanken in der Regel solider und wirtschaftlich stabiler aufgestellt sind. Vor allem Eigenkapitalbeteiligungen an kleineren MFI bieten zwar große Entwicklungspotenziale, benötigen aber mehr Zeit und zusätzliche finanzielle Ressourcen. Daher schneiden unter MIFSSA II auch die kleineren Institutionen mit Blick auf Produktionseffizienz (Wachstum der Bilanzsumme, Kapitaladäquanz, Jahresüberschüsse, Kreditwachstumsrate) eher schlechter ab. Aus Effizienzgründen stellt sich auch die grundsätzliche Frage, ob eine Vielzahl an Institutionen sinnvoll ist. Effizienzhemmende Faktoren sind in Ghana zusätzlich Energieengpässe. Jede Bankfiliale muss mit einem Generator ausgestattet sein. Somit stellen Anschaffungs- und laufende Betriebskosten einen signifikanten Kostenblock dar.

Dem Aufbau von gefestigten Kundenstrukturen kommt eine entscheidende Bedeutung zu. Sie sichern die stabile Ertragsstruktur der Institutionen und helfen dem Aufbau effizienter Kostenstrukturen. Mikrofinanzkunden können es sich häufig zeitlich gar nicht leisten, Filialen aufzusuchen, um ihre Bankgeschäfte zu tätigen. Insofern ist der Vorortbesuch der Außendienstmitarbeiter(innen) ein wichtiger Erfolgsfaktor. Vor dem Hintergrund der Kosteneffizienz liegt hier sicher die Antwort, warum große Banken diesen Sektor nicht bedienen wollen und können.

Allerdings erfährt der Finanzsektor Afrikas hier gerade einen gewissen Quantensprung, der die Effizienz von Bankgeschäften maßgeblich verbessern wird: Mit Einführung des sogenannten Digital Bankings werden Finanzdienstleistungen problemlos über das Handy realisierbar sein. Die Bedienungsführung ist einfach, und da die Datenübertragung per SMS funktioniert, ist auch keine Internetverbindung bzw. ein Smartphonebesitz erforderlich. Einige FI haben Digital Banking in den vergangenen zwei Jahren eingeführt.

In den Gesprächen mit den besuchten Filialen sowie im Rahmen der zahlreichen Befragungen der Endkreditnehmer konnte der gefestigte Eindruck gewonnen werden, dass die untersuchten Institutionen die gewährten Kredite im ausreichenden Maße prüfen und mit zufrieden stellender Geschwindigkeit genehmigen. Alle Institutionen legen einen großen Schwerpunkt auf Mitarbeiterschulungen und -weiterbildung sowie Motivationssteigerung bei der Belegschaft.

Das Vorhaben konnte in allen Fällen zu einer Verbesserung der Kapitalstruktur beitragen und hat den Instituten hierdurch ermöglicht, in ihrem Geschäft weiter zu wachsen bzw. den Kapitaladäquanzanforderungen ihrer jeweiligen Zentralbanken zu entsprechen. Die Allokationseffizienz wird als gut beurteilt.

Zusammenfassende Beurteilung: Die untersuchten Institutionen sind weitestgehend in der Lage, die gesteckten Programmziele effizient und im angemessenen Verhältnis zu den internen Kosten umzusetzen. Alle MIFSSA-Partner bedienen ihre Verbindlichkeiten, insbesondere gegenüber der KfW, vollumfänglich und fristgerecht. Hinsichtlich der angestrebten Rentabilität und Kreditqualität haben die unter MIFSSA beteiligten Partner bereits Fortschritte erzielen können. Eine Reihe von Institutionen operieren auch deutlich besser als ihre Wettbewerber. Vor dem Hintergrund der im Programmvorschlag konzipierten und den noch nicht vollumfänglich erreichten Programmzielen wird die Effizienz des Vorhabens insgesamt nur noch mit befriedigend bewertet.

Effizienz Teilnote: 3 (für beide Tranchen)

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Als EZ-Programmziele sollte das Vorhaben

1. einen wirkungsvollen Beitrag zur finanziellen Inklusion in den afrikanischen Ländern leisten, in denen die Finanzinstitutionen unterstützt werden und
2. zur Vertiefung des Finanzsektors allgemein beitragen.

Die Zielgruppe waren dabei vor allem die KKMU sowie die armen, wirtschaftlich aktiven Haushalte in der Zielregion, die hinter diesen Unternehmen stehen. Mittelbare Zielgruppe sind die MFI, die von MIFSSA II zur Erreichung der Zielgruppe gefördert werden.

Die als EZ-Programmzielindikator dienende gesamtwirtschaftliche Kennzahl des Quotienten aus Krediten an den Privatsektor in Relation zum Bruttoinlandsprodukt ist in allen untersuchten Ländern über die Laufzeit der FZ-Maßnahme gestiegen. Der Median stieg von 13,2 auf 31,1 % des Bruttoinlandsprodukts. Allerdings handelt es sich hier um eine sehr lange Wirkungskette.

Die entwicklungspolitischen Wirkungen sollen im Folgenden am jeweiligen Beispiel der besuchten FI einzeln betrachtet werden:

Mikrofinanzbank in Tansania

Die durchschnittliche Kredithöhe von Mikrofinanz-Erstkreditnehmern liegt bei ca. 2.500 USD. Der Betrag liegt zwar weit über dem theoretisch dort möglichen Mindestbetrag von 50 USD, stellt aber eine Größe dar, die eine sinnvolle einkommensgenerierende Investition ermöglicht. Kleinere Kreditbeträge werden angabegemäß eher für Konsumausgaben genutzt. Die Bereitstellung von Krediten für einkommensgenerierende Maßnahmen der KKMU trägt zur Armutsbekämpfung bei den dahinter stehenden Haushalten bei, da Familienmitgliedern und ggf. weiteren Mitarbeiter(innen) Beschäftigungsmöglichkeiten geboten werden und Kindern der Schul- oder Universitätsbesuch ermöglicht wird. Dieser Zusammenhang wurde durch die besuchten Kunden vor Ort und die interviewten Kreditberater bestätigt. Die Bank hatte per Ende 2014 27.500 Kreditkund(innen). Sie war bei Gründung in Tansania einer der ersten Anbieter von Mikrofinanzdienstleistungen. Seitdem hat sich der Markt weiterentwickelt und ist inzwischen sehr wettbewerbsintensiv. Dabei hat sich gezeigt, dass die betriebene Kredittechnologie für die anderen Wettbewerber im Markt so interessant ist, dass sie häufig kopiert wird. Diese Technologie hat zur Weiterentwicklung des Finanzsektors geführt.

Durch die Beteiligung aus MIFSSA, die neben der International Finance Corporation als Ankerinvestor gesehen wird, haben sich weitere kleinere Investoren an der Bank beteiligt, und es wurde bereits ein Anteil eines anderen staatlichen Investors erfolgreich an einen privaten Investor verkauft. Somit wird hier auch das übergeordnete Ziel der Mobilisierung privaten Kapitals für entwicklungspolitisch wirksame Vorhaben erreicht.

Teilbewertung der übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen für beide Tranchen: gut

Netzwerk für Finanzdienstleistungen für Staatsbedienstete:

Durch das Angebot an Staatsbedienstete erhalten diese Zugang zu Finanzdienstleistungen, den sie sonst nicht hätten. Die Kreditnehmer nutzen die Kredite zum überwiegenden Teil zur Finanzierung von Schulgebühren (67 % der Kredite). Der Zugang zu (Aus-)Bildungsfinanzierung ist ein angestrebtes Teilziel bei der Finanzsektorentwicklung und daher sehr zu begrüßen. In zweiter Linie werden Investitionen in Wohnungen finanziert (11 %) und an dritter Stelle nebenberufliche KKMU-Aktivitäten (5 %). Insgesamt wurden in der Gruppe zum Stichtag 31.12.2014 558.000 aktive Kreditnehmer(innen) mit Krediten versorgt.

Das Nachrangdarlehen aus MIFSSA II erleichterte dem Netzwerk den Zugang zu privaten Kapitalmarktinvestoren, womit auch das übergeordnete Ziel der Mobilisierung privaten Kapitals für entwicklungspolitisch wirksame Vorhaben erreicht wird.

Die Staatsangestellten sind nur eine kleine Teilmenge der angestrebte Zielgruppe (KKMU und die armen, wirtschaftlichen aktiven Haushalte, die hinter den KKMU stehen). Immerhin verfügen Staatsangestellte bereits über ein festes Einkommen, auch wenn es sehr gering sein kann, und nicht alle sind gleichzeitig Kleinunternehmer(innen). Trotzdem wird der Bereitstellung von Bildungsfinanzierung ein ähnlich großer entwicklungspolitischer Wert beigemessen. Zusammen werden 72 % der Kredite des Netzwerkes in den untersuchten Ländern für diese Zwecke vergeben.

Teilbewertung der übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen für beide Tranchen: gut

Erste Mikrofinanzbank in Ghana:

Betrachtet man die Entwicklung der Bilanzsumme, des Eigenkapitals und die Höhe des Einlagengeschäftes so sind stetige, wenn auch zum Teil kleine Wachstumsfortschritte erkennbar. Das Mikrofinanzportfolio verzeichnet Quartalszuwächse von durchschnittlich 2,0-2,5 % und macht derzeit 28 % des Gesamtkreditvolumens aus. Diese Mikrofinanzbank besitzt ca. 5.900 Mikrofinanzkunden mit einem Kreditportfolio von ca. 7 Mio. GHS (1,7 Mio. EUR). 66 % davon sind Frauen. Die Zahl der Gesamtkreditkunden liegt bei rund 13.000. Im Vergleich dazu erscheint die Anzahl an Kunden mit Einlagen von rund 121.000 recht hoch. Im Durchschnitt liegen die Einlagen noch unter 100 EUR (derzeit ca. 410 GHS). Einlagen bilden aber den ersten Schritt für die Bevölkerung, Zugang zu Finanzdienstleistungen zu erlangen. Für die Gewährung von Krediten sind immer 25-30 % verpfändete Einlagen als Sicherheit eine obligatorische Kreditvergabe Voraussetzung. Das Institut bietet seinen Kunden aber auch Sparprodukte an. Dies sind zeitlich gebundene, höher verzinsliche Spareinlagen. Aus entwicklungspolitischer Sicht weniger bedeutsam ist der für alle Finanzinstitutionen wirtschaftlich interessante Ankauf von „risikolosen“ ghanaischen Staatsanleihen. Sie erwirtschaften recht hohe Renditen und tragen somit zu einem insgesamt positiven Geschäftsergebnis bei. Allein im ersten Quartal 2015 lag bei der Bank der Ertragszuwachs bei Staatsanleihen bei 37 % verglichen mit nur 3 % im Bereich Kredite/Wechselgeschäft.

Teilbewertung der übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen für beide Tranchen: zufriedenstellend

Zweite Mikrofinanzbank in Ghana:

Ein ähnliches Bild ist bei der zweiten besuchten MFI zu beobachten. Das Institut ist mit einer Bilanzsumme von ca. 12 Mio. EUR, 7 Filialen und 200 Beschäftigten ein eher kleinerer Marktteilnehmer auf wirtschaftlich noch schwachen Füßen. Die Institution verfügt über rund 75.000 Kunden im Einlagengeschäft. Die durchschnittliche Einlagenhöhe beträgt ca. 130 EUR. Im Kreditbereich verfügt dieses MFI derzeit über 5.300 Kunden, deren durchschnittliche Kredithöhe aktuell auf 2.000 USD gestiegen ist (Vorjahr: 580 EUR). Der Gesamtanteil der Frauen beim Kundenstamm liegt bei 51 %, im Mikrofinanzbereich bei über 85 %. Der angebotene Produktmix für Kunden befindet sich noch im Aufbau. Der Ausbau des Mikrogeschäfts wird als strategisches Geschäftsziel gesehen. Dazu sollen, unter Einbeziehung von Mitteln der personellen Unterstützung von Seiten der FZ und eines norwegischen Förderinstituts, gezielt Mitarbeiter- und Kundens Schulungen durchgeführt werden. Die Kooperation mit einem lokalen ghanaischen Partnerinstitut soll das vorhandene Kundenpotenzial signifikant erhöhen. Insgesamt muss hervorgehoben werden, dass diese kleine Bank auf einem guten entwicklungspolitischen Kurs ist, vergleicht man das Institut

mit seinen Anfängen, als für Kunden nur die Möglichkeit der Geldanlage bestand und Kredite häufig für Fahrzeugfinanzierungen genutzt wurden.

Teilbewertung der übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen für beide Tranchen: zufriedenstellend.

Die anderen Investments schneiden beim Kriterium übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen ebenfalls gut bis befriedigend ab. Die Kredithöhe pro Kopf liegt zwischen 160 und 2.900 USD und damit im Rahmen des Akzeptablen. Alle FI verfügen entsprechend ihrer Größe über eine diverse Produktpalette und alle außer zwei FI sowohl über Kredit- als auch Sparprodukte. Die Aufsichtsräte sind bis auf wenige sehr kleine MFI professionell aufgestellt. In diesem Zusammenhang stellt sich allerdings wiederum die Frage, ob die Unterstützung von sehr kleinen FIs, auch wenn dies über Fonds geschieht, sinnvoll ist. In den Instituten, in denen noch Defizite in Bezug auf Governance bestehen, wird über Vertreter aus den Dachgesellschaften daran gearbeitet.

Bei allen Institutionen konnte zudem eine Mobilisierung anderer Investoren festgestellt werden.

Zusammenfassende Beurteilung:

Die durch das Vorhaben eingesetzten Mittel können aufgrund ihres Gesamtvolumens zwar nicht den gesamten Finanzsektor des jeweiligen Landes revolutionieren. Sie haben dennoch einen Beitrag zur Verbesserung der Situation im KKMU-Sektor geleistet und waren - auch durch die in Einzelfällen zu beobachtenden Nachahmungseffekte - teilweise strukturwirksam. Das Vorhaben hat insgesamt zur langfristigen und nachhaltigen Entwicklung des Finanzsektors und zur Stabilisierung bzw. dauerhaften Verbesserung der Lebensverhältnisse der Bevölkerung über die KKMU-Förderung in den Zielländern beigetragen.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 2 (für beide Tranchen)

Nachhaltigkeit

Die Untersuchung der Nachhaltigkeit im MIFSSA II-Programm erfolgte mit Blick auf einen langfristig angelegten verantwortungsbewussten Umgang mit den eingesetzten Finanzierungsmitteln. Diese sollten zur langfristigen Entwicklung des Finanzsektors und zur Stabilisierung bzw. dauerhaften Verbesserung der Lebensverhältnisse der Bevölkerung über die KKMU-Förderung in den Zielländern eingesetzt werden. Ferner wurde im Rahmen der Gespräche untersucht, ob bei Rückführung der Fördermittel bzw. bei Verkauf der Beteiligungen die betroffenen Institutionen ihrer Mission einer lokalen KKMU-Finanzierung und einer Versorgung mit Finanzdienstleistungen künftig auch ohne FZ-Fördermittel nachgehen werden.

Die durch MIFSSA geförderten FI sind alle auf dauerhaften Bestand ausgerichtet. Sie arbeiten entweder bereits profitabel oder sind auf dem Wege dorthin. Wenn der wirtschaftlich erfolgreiche Betrieb gelingt, ist es bei Beendigung der MIFSSA II-Investition voraussichtlich möglich, einen anderen, ggf. auch privaten Investor zu gewinnen, der die Anteile übernimmt, so dass der Betrieb unverändert fortgeführt werden kann. Die Nachhaltigkeit der FZ-Maßnahme ist dann durch die Mobilisierung privaten Kapitals gewährleistet. Dieses wird bei einzelnen FI durch neue Investoren erreicht. Eine besuchte Mikrofinanzinstitution beginnt auch, über die Ausgabe von eigenen Unternehmensanteilscheinen für ihre Kunden ein neues Finanzprodukt zu etablieren und eine nachhaltige Kundenbindung aufzubauen.

Mit Blick auf Nachhaltigkeit ist auch zu erwähnen, dass alle besuchten Institute große Anstrengungen unternehmen, die Umsetzung von Responsible Finance-Prinzipien aktiv voranzutreiben. In vielen Filialen hängen zum Beispiel für Kunden und Angestellte die Unternehmensleitlinien aus. Sehr gut erarbeitete und zielgruppenwirksame Plakate an den Eingangstüren der Filialen weisen darauf hin, mit der Aufnahme von Krediten sorgsam umzugehen. Ein Plakat trägt zum Beispiel den Titel: „Der Kredit soll Dein Leben besser machen, nicht schlechter“. In jeder Filiale hängt ein Kasten, wo Kunden ihre Hinweise, Wünsche und Kritiken an das Management der Bank adressieren können.

Außerdem verfügen die Institutionen teilweise über ein Call Center, das gut von den Kunden angenommen wird. Durch die engagierte Arbeit der Außendienstmitarbeiter wird eine enge Kundenbindung aufgebaut, die so auf Vertrauen und Nachhaltigkeit ausgerichtet ist.

Die über MIFSSA II refinanzierten Dachorganisationen senden eigene Managementvertreter in die Aufsichtsräte und Kontrollgremien der MFI, denen im Rahmen des Programms entsprechend Eigenkapital zur Verfügung gestellt wurde. Durch dieses Engagement ist eindrucksvoll zu erkennen, dass das getätigte Investment neben Ertragsaspekten auch auf den nachhaltigen Ausbau der jeweiligen Institution ausgerichtet ist. Fast alle besuchten Institutionen haben bereits im Rahmen von Responsible Finance die Anwendung der Verbraucherschutzprinzipien nach den Anforderungen der Smart-Campaign eingeführt, auch wenn erst wenige Institute die Zertifizierung erfolgreich erhalten haben.

Zusammenfassende Beurteilung: Die besuchten Institutionen haben glaubhaft nachgewiesen, dass die bereits erreichten Ergebnisse und Wirkungen auf Dauer angelegt werden, um langfristig und solide am Markt zu bestehen sowie zukünftig auch weiter wachsen zu können. Es werden sehr gute Chancen gesehen, dass es gelingt, auch künftiges Wachstum zu generieren.

Nachhaltigkeit Teilnote: 1 (für beide Tranchen)

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.