

## **Schlussevaluierung 2009**

### **KV-Programm zur Partnerschaft für breitenwirksames Wachstum – MF Komponente 1 – Finanzsystementwicklung, Namibia**

Kurzbericht

**Erstellt durch: Arnold Bergstraesser Institut  
Dieses Gutachten wurde von unabhängigen externen  
Sachverständigen erstellt. Es gibt ausschließlich deren  
Meinung und Wertung wieder.**

**Herausgeber:**  
Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Stabsstelle Evaluierung

Dag-Hammarskjöld-Weg 1–5  
65760 Eschborn  
Deutschland  
Internet: <http://www.gtz.de>

Eschborn, 16.10.2009

## Tabellarische Übersicht

### Zur Evaluierungsmission

|                        |   |
|------------------------|---|
| Evaluierungszeitraum   | Juli 09 – Juni 10   |
| Evaluierendes Institut | Arnold Bergstraesser Institut, Freiburg   |
| Evaluierungsteam       | Prof. Dr. Heribert Weiland (internationaler Experte)<br>Sam Geiseb (nationaler Experte) |

### Zur Entwicklungsmaßnahme

|  |   |
|--|---|
| Bezeichnung gemäß Auftrag  | KV-Programm zur Partnerschaft für breitenwirksames wirtschaftliches Wachstum in Namibia<br>MF Komponente 1 – Finanzsystementwicklung  |
| Nummer   | 2007.2185.2   |
| Gesamtlaufzeit nach Phasen   | 04/2005 – 03/2008<br>04/2008 – 03/2011<br>04/2011 – 03/2014   |
| Laufzeit der Komponente 1  | 04/2005 – 05/2009   |
| Gesamtkosten   | 8.500.000 EUR<br>1. Phase: 4.500.000 EUR<br>2. Phase: 4.000.000 EUR<br>Kostenanteil Komponente 1: 865.100 €<br>FZ-Beitrag der KfW für Komponente 1: 3,3 Mio. €<br>Namibischer Beitrag: 50.000 EUR |
| Gesamtziel laut Angebot, bei lfd. Entwicklungsmaßnahmen zusätzlich das aktuelle Phasenziel | Die privatwirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung fördernden Rahmenbedingungen sind (insbesondere in der Nordregion Namibias) verbessert.   |
| Ziel von Komponente 1: Finanzsystementwicklung   | Der Zugang zu bedarfsgerechten Finanzdienstleistungen für KKMU insbesondere im ländlichen Raum und für Frauen ist verbessert.   |
| Politische Träger  | Ministry of Trade and Industry, MTI;<br>Ministry of Regional and Local Government, Housing and Rural Development, MRLGHRD;<br>Ministry of Finance, MoF;<br>National Planning Commission, NPC      |

|   |  |
|---|--|
| Durchführungsorganisationen<br>(im Partnerland) | Namibia Financial Institutions Supervisory<br>Authority Development Bank of Namibia  |
| Zielgruppen laut Angebot                        | InhaberInnen und Beschäftigte von formalen und<br>informellen KKMU, auch in ländlichen Gebieten,<br>sowie ExistenzgründerInnen |

**Zur Bewertung**

|  |  |
|--|--|
| Gesamtbewertung<br><i>Auf einer Skala von 1 (sehr gutes,<br/>deutlich über den Erwartungen<br/>liegendes Ergebnis) bis 6 (die<br/>Entwicklungsmaßnahme ist<br/>nutzlos bzw. die Situation ist eher<br/>verschlechtert)</i> | 2  |
| Einzelbewertung  | Relevanz: 2; Effektivität: 2; Impact: 3 ; Effizienz: 1;<br>Nachhaltigkeit: 3 |

**Mission:** Im Auftrag der GTZ (Stabsstelle Evaluierung) hat das Arnold Bergstraesser Institut eine unabhängige Evaluierung des Kooperationsvorhabens mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zur „Partnerschaft für breitenwirksames Wachstum in Namibia“ (Partnership for Economic Growth/PEG) durchgeführt. Es handelte sich um eine Schlussevaluierung der Komponente 1 - Finanzdienstleistungen, die Aufbau und Gründung einer Namibischen Mikrofinanz Bank (NMB) mit Unterstützung der KfW zum Ziel hatte. Das Gutachterteam bestand aus der internationalen Fachkraft Prof. Dr. Heribert Weiland (Missionsleiter) und der lokalen Fachkraft Samuel Geiseb. Der Feldaufenthalt in Namibia (8.8.09 bis 26.8.09) diente neben Gesprächen mit Experten und Projektverantwortlichen in Windhoek vor allem einem Besuch in der Projektregion im Norden des Landes (North Central Region), wo die Evaluatoren eine Umfrage unter 122 KKMU (Kleinst-, Klein- und Mittleren UnternehmerInnen) und eine Vielzahl direkter Gespräche (3 Fokusgruppen und 16 individuelle Intensivinterviews) mit der Zielgruppe führen konnten. Dem Namibiaaufenthalt ging ein Aktenstudium, der Einbezug der Ergebnisse eines e-VAL Reports sowie die Erstellung eines Inception Reports voraus. Das Team wurde für 2 Wochen von Frau Karolin Kirschenmann als Gutachterin mit einem Sonderauftrag für die KfW (Datensichtung für das Design einer Mikrofinanz-Baseline-Studie) begleitet. Diese Ergebnisse konnten allerdings nur begrenzt für die vorliegende Studie nutzbar gemacht werden.

**Problemstellung und Rahmenbedingungen:** Die Wirtschaft Namibias ist 2 Jahrzehnte nach der Unabhängigkeit immer noch durch große Disparitäten gekennzeichnet. Trotz des relativ hohen Pro-Kopf-Einkommens von knapp über 4.000 US \$ (Weltbank 2008) lebt über die Hälfte der ca. 2 Millionen Einwohner an oder unterhalb der Armutsgrenze von 2 US\$ pro Tag. Ein besonderes Problem ist der Zugang zu finanziellen Dienstleistungen für ärmere Bevölkerungsschichten – insbesondere in ländlichen Gebieten. Laut einer FinScope-Studie von 2007 besitzen 54 % der ökonomisch aktiven Bevölkerung kein Bankkonto und sind somit von formalen Finanzdienstleistungen weitgehend ausgeschlossen. Mit einem wachsenden Bedarf an Mikrokrediten wird gerechnet. Das Marktpotential wurde von der KfW 2004 auf ca. 40.000 Klienten mit einem ungedeckten Mikrokreditbedarf von etwa 40 Mio. Euro geschätzt.

**Konzeption der Entwicklungsmaßnahme:** Bereits seit 2001 hat die GTZ eine von der internationalen Nichtregierungsorganisation FIDES (Finances pour le Développement Economique et Social) begründete Mikrofinanzinitiative „Koshi Yomuti“ (Banking under the tree) im Rahmen eines Vorgängerprojektes unterstützt, das 2005 als eigenständige Intervention (Komponente1) mit FIDES als Unterauftragnehmer in das komplexe PEG-Programm aufgenommen wurde. Die Komponente wurde als Kooperationsvorhaben mit der KfW geplant und durchgeführt und zielte auf die Gründung einer eigenständigen Mikrokreditbank ab. Dieses Ziel wurde schließlich mit einer mehrjährigen, politisch begründeten Verzögerung 2009 erreicht, so dass 2010 eine von den namibischen Finanzbehörden genehmigte und durch die KfW geförderte Mikrokreditbank entstehen kann, die das Bankgeschäft in Nordnamibia mit vier nicht-namibischen Kapitaleignern (FIDES, KfW, I+P, Ingofin) professionell weiterführen will.

Das hier evaluierte Entwicklungsvorhaben strebt in der Komponente 1 das Ziel an, *„den Zugang zu bedarfsgerechten Finanzdienstleistungen für KKMU, insbesondere im ländlichen Raum und für Frauen, zu verbessern“*, um damit einen Beitrag zum Gesamtziel des PEG-Programms *„Verbesserung des privatwirtschaftlichen Wachstums und der Beschäftigung fördernden Rahmenbedingungen“* im Norden Namibias (North-Central Region) zu leisten. Die Konzeption sieht vor, dass die durch TZ-Maßnahmen geschulten lokalen Mitarbeiter (Bank- und Kreditsachbearbeiter, Bankmanager) des MPNN (Microfinance Program in Northern Namibia: Koshi Yomuti) den InhaberInnen der KKMU, die sich in Gruppen als *Loan- and Savings-Associations* organisiert haben, mithilfe des Koshi Yomuti-Konzeptes ein bedarfsgerechtes Produktportfolio anbieten. Diese Zielgruppe, überwiegend aus Frauen bestehend, kann über einen auf Kollektivhaftung basierenden Garantiemechanismus Kleinkredite erhalten. Mit dem Konzept des „village banking“ werden aufwendige Funktionen des Kreditgeschäftes (Kundenkontakt; Beurteilung der Kreditfähigkeit) ausgelagert, viel Administration eingespart und über den sozialen Druck in der Kleingruppe eine sehr hohe Rückzahlungsquote der Kredite erreicht. Durch ein sachgerechtes Mikrofinanzangebot wird den KKMU der Zugang zu Finanzdienstleistungen erleichtert. Mit der Nutzung der angebotenen Leistungen, d.h. Kreditaufnahme und Sparangebot, sollen die angestrebten direkten Wirkungen der

Komponente 1, d.h. eine „*mehrheitlich produktive Verwendung der Kredite und Sparleistungen*“ erreicht werden. Diese mit den FZ-Zielen der KfW im KV durchaus konforme Zielvorstellung, die der Wirkungskette des Vorhabens zugrunde liegt, wird von den Gutachtern allerdings hinterfragt, denn Erfahrungen aus anderen Mikrokreditprojekten weisen eher auf hohe konsumtive Verwendungsanteile und damit auf nur geringfügige gesamtwirtschaftliche Veränderungen hin. Daraus können sich eventuell Risiken für die ordnungsgemäße Rückzahlung der Kredite ergeben. Schließlich ist zu konstatieren, dass trotz einer zielgruppenbetonten Konzeption der Komponente 1 die Umsetzung des Komponentenziels und damit die Ausgestaltung des MFI eher zu einer Angebots- als zu einer Nachfrageorientierung tendiert. Es geht um die Schaffung einer Infrastruktur für Mikrofinanzen, die letztlich der Gründung einer nachhaltigen, d.h. rentabel arbeitenden Geschäftsbank dienen soll. Insofern wird das Interesse der Bank, will sie mittelfristig (nach ca. 5 Jahren) ohne Subventionen arbeiten, neben der Sozialverpflichtung auch an ausreichendem Gewinn gelegen sein. Ob und inwieweit der Anspruch der Armutsreduzierung mit renditeorientierten Kapitalinteressen zu vereinbaren ist, wird vom Geschäftserfolg und von schwer einschätzbaren politischen, sozialen und wirtschaftlichen Umfeldfaktoren abhängig sein. Die Wirkungshypothese geht von dieser Machbarkeit aus, die eine gelungene Verknüpfung von selbsttragender, kommerzieller und sozialer Rendite für plausibel hält.

**Fachliche Umsetzung:** Mit FIDES als Consultant, der bereits die Feasibility-Studie 1999 in der Ohangwena-Region durchgeführt hat und über weltweite Erfahrung im Mikrofinanzgeschäft verfügt, wurde eine fachlich qualifizierte Institution für die Umsetzung des Programms gewonnen. Das Village-Banking-Konzept, entstanden aus Erfahrungen „Guter Praktiken“ in verschiedenen Ländern, konnte im namibischen Kontext sowohl organisatorisch wie fachlich gut umgesetzt werden. Vieles deutet darauf hin, dass die angestrebte Professionalisierung und Privatisierung der Mikrofinanzinstitution „Koshi Yomuti“ ein Erfolg werden wird, weil sie, nicht zuletzt durch die Einführung eines *Social Performance Monitoring* (SPM) nachfrageorientiert an den Bedürfnissen der KKMU-Zielgruppe orientiert ist. Während der vierjährigen Projektzeit ist MPNN zum größten Mikrofinanzinstitut (MFI) in Namibia angewachsen und mit der Bankgründung wird FIDES selbst zum größten

Kapitaleigner und Namensträger FIDES BANK NAMIBIA Ltd. avancieren. Zwei Problemkomplexe werden für eine erfolgreiche Umsetzung weiterhin zu beachten sein: Zum einen wird das Mikrofinanzgeschäft aufgrund der dünnen Besiedlung unverändert mit hohen Transaktionskosten zu kämpfen haben, die allerdings durch moderne Technologie und eine Auslagerung von Managementkompetenzen eventuell überwunden werden können. Zum anderen ist der Mikrofinanzsektor bisher unzureichend reguliert. Auf diesem Feld könnte die GTZ im Rahmen des PEG-Programms in Zukunft weiterhin beratend tätig werden. Umsetzungsschwierigkeiten gab es schließlich in der Counterpartfrage und zwar sowohl in personeller wie in institutioneller Hinsicht: Wegen der organisatorischen Umwandlung in eine MFI-Bank sind noch keine Personalentscheidungen zur Übernahme von Verantwortlichkeiten gefallen und auf der institutionellen Ebene hat es politische Verstimmungen gegeben, nicht zuletzt, weil einige Regierungskreise, die zu den politischen Trägern des PEG gehören, eher eine Beteiligung des namibischen Staates an der neuen Bank wünschten, was von deutscher Seite aus ordnungspolitischen Überlegungen jedoch abgelehnt wurde.

**Leistungsfähigkeit der Partner:** Auf Projektebene hat der Consultant FIDES die im Vertrag festgelegten Aufgaben voll erfüllt und dabei auch das geforderte Capacity Building (CD) namibischer Mitarbeiter plangemäß und erfolgreich vorangetrieben und zwar sowohl im Hinblick auf individuelle Schulungen wie auch bezüglich eines organisatorischen CD, weil das Einzugsgebiet des MF-Geschäftes ständig anwächst (inzwischen in 4 Nordregionen vertreten). CD auf gesamtgesellschaftlicher und politischer Ebene ist in erster Linie von den Erfolgen des gesamten PEG-Programms, insbesondere von den Komponenten 2 und 3 zu erwarten. Es geht darum, die privatwirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen für KKMU (*enabling environment*) auf regionaler und nationaler Ebene zu verbessern. Nach Auskunft der Projektverantwortlichen waren in der Vergangenheit in diesem Bereich nur langsame Fortschritte zu vermelden.

**Bewertung der Relevanz der Wirkungen:** Durch den Aufbau einer MFI wird der armen, ländlichen Mehrheit der Bevölkerung der Zugang zu Finanzdienstleistungen ermöglicht. Davon profitieren die in Spar- und Kreditgruppen organisierten KKMU, überwiegend Frauen, eine aus namibischer und deutscher Sicht



entwicklungspolitisch besonders geschätzte Zielgruppe. Die international definierten Ziele zur Überwindung der Armut werden angegangen. Allerdings konnte die Partnerfrage mit der namibischen Seite bis zur Bankgründung nicht völlig geklärt werden. **Bewertung: Stufe 2 – gut.**

**Effektivität:** Das in den Programmunterlagen niedergelegte Komponentenziel (bedarfsgerechter Zugang zu Finanzdienstleistungen für die o.g. Zielgruppe), dessen Erreichung anhand von 4 Indikatoren zu messen ist, konnte aufgrund ungünstiger externer Bedingungen nur teilweise erreicht werden (**Stufe: 2 – gut**).

- Das Kreditgeschäft wurde programmgemäß stark ausgeweitet (50% p.a.). Die Wachstumsziele konnten jedoch 2008 und 2009 wegen extremer Wetterbedingungen nicht ganz erreicht werden. Dennoch liegt der Gesamtzuwachs über die Jahre hinweg im Durchschnitt über 50%.
- Die angestrebte Zielgruppe (mehr als 70% Frauen) wurde mit mehr als 90% uneingeschränkt erreicht.
- Neue Finanzprodukte (Versicherungen etc.) sind entwickelt worden. Sie wurden z.T. bereits eingeführt, andere konnten aufgrund von politisch verursachten Verzögerungen bislang noch nicht völlig umgesetzt werden. Das Spargeschäft musste aufgrund finanzrechtlicher Vorschriften bis zur Bankgründung eingestellt werden.
- Ein Social Performance Monitoring zur Messung der wirtschaftlichen und sozio-ökonomischen Effekte der Finanzdienstleistungen wurde eingeführt – steckt aber aus technischen Gründen noch in den Anfängen.

**Indirekte Wirkungen (Impact):** Das MF-Pilotvorhaben im Rahmen des PEG hat dazu beigetragen, dass die Zielgruppen Kredite aufnehmen und diese produktiv und einkommenswirksam investieren konnten. Dies ist nur zum Teil erfolgt, weil – wie die (nicht repräsentativen) Befragungen der Gutachter ergeben haben – die Kredite zu einem erheblichen Teil (ca. 70 %) konsumtiv verwendet wurden (oder indirekt produktiv im Fall von Erziehungs- und Gesundheitsausgaben) für dringend erscheinende persönliche Verpflichtungen. Die im Gesamtziel unterstellte Erwartung eines wirtschaftlichen Wachstums- und Beschäftigungsschubs dürfte dadurch nur

teilweise erreicht werden. In der Mehrzahl der Fälle führt gerade bei KKMU eine Kreditaufnahme nicht ausschließlich zur Expansion des Kleingewerbes, sondern dient zugleich der Stabilisierung der häufig prekären persönlichen Einkommenssituation. Mit der Verminderung der Vulnerabilität wird jedoch ein wichtiges Ziel der Armutsminderung erreicht. **Stufe 3 – zufriedenstellend.**

**Effizienz:** Die in der Komponente 1 fortgeführte MF-Pilotmaßnahme hat sich konzeptionell als zielgruppenorientiert und angepasst erwiesen, der Aufbau von MPNN ist organisatorisch und personell effizient gestaltet worden und die Finanzdienstleistungen konnten 2007 bereits kostendeckend angeboten werden. Die gute Zusammenarbeit von GTZ und KfW im KV hat einen problemlosen Übergang zur MF-Bank ermöglicht. **Stufe: 1 – sehr gut.**

**Nachhaltigkeit:** Die insgesamt günstige Marktprognose für den Bedarf an Mikrokrediten verbunden mit einer soliden Vorarbeit zum Aufbau effizienter MFI-Strukturen begründet die Aussicht auf eine große Nachhaltigkeit des MFI-Vorhabens. Dennoch zeigt die bisherige Erfahrung, dass ungünstige Klimateinflüsse, technische Schwierigkeiten, sozio-kulturelle Akzeptanzprobleme, aber auch politische Interventionen das Ziel der baldigen Kostendeckung und Rentabilität noch durchkreuzen können. Die anvisierte Unabhängigkeit von externer Subventionierung innerhalb der nächsten 5 Jahre ist nur unter günstigen Umständen zu erreichen. Bewertung: **Stufe 3 – zufriedenstellende Nachhaltigkeit.**

**Gesamtbewertung:** Insgesamt kann der Mikrofinanz-Komponente im PEG-Programm trotz einiger Einschränkungen ein **gutes Ergebnis – ohne wesentliche Mängel (Stufe 2)** bescheinigt werden. Der Übergang zur inzwischen lizenzierten Bank dürfte keine Schwierigkeiten bereiten. Sollte die zukünftige Bank ihre Tragfähigkeit nicht allein über das Mikrokreditgeschäft erreichen können, wird sie ihre Kundenbasis hin zu kleinen und mittleren Unternehmen erweitern müssen.

### **Empfehlungen an die deutsche EZ und die politischen Träger in Namibia**

**Ownership:** Auch wenn die Erfahrungen mit Regierungsbeteiligungen aus politischen Gründen in der Vergangenheit nicht immer gut waren, ist zu prüfen, ob und inwieweit in absehbarer Zeit lokale namibische Investoren als Partner an der MFI-Institution beteiligt werden können. Die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der MF-

Institution könnte dadurch gestärkt werden und nicht zuletzt größere politische Unterstützung erhalten. Der Vorzug sollte dabei privatem namibischem Kapital gegeben werden. In einem ersten Schritt sollte durch mehr Information und Kommunikation die noch bestehende eher negative Perzeption der neuen Bank als einer fremden Institution, die möglicherweise nicht zum Wohl Namibias arbeitet, überwunden und durch ein Bild fruchtbarer partnerschaftlicher Zusammenarbeit ersetzt werden.

**Einrichtung MF-spezifischer Regularien:** Dem Mikrofinanzsektor wird weltweit, aber auch in Namibia, zunehmend öffentliches Interesse und Aufmerksamkeit durch Wirtschaft und Politik geschenkt. Neben die bereits registrierten 240 Micro-lenders und die bekannten NGOs wie Koshi Yomuti oder RISE werden bald weitere treten. Damit rückt die Notwendigkeit einer ordnungspolitischen Regelung auf Sektorebene immer mehr ins Blickfeld, um z.B. Verschuldungsfallen der MK-Klienten durch zirkuläre Kreditaufnahmen zu verhindern. Die GTZ könnte im Rahmen des PEG-Programms als Beratungsinstanz für NAMFISA, DBN, BoN und das MoF wesentliche Inputs geben (z.B. bei der Erweiterung der FIM Bill: Financial Institutions and Markets Bill).

### **Empfehlungen an die Durchführungspartner in Namibia**

**Förderprogramme für KMU:** Das gegenwärtige Mikrokreditprogramm trennt zwar zwischen Micro Business Loans (MBL) und Small Business Loans (SBL), die Höherstufung der Kredite (graduation) führt jedoch nicht zu einem wesentlich anderen Umgang mit den Kreditnehmern. Wenn im Sinne einer Wachstumsstrategie für Arme (Pro-Poor-Growth) Kleinunternehmen gefördert werden sollen, scheint es notwendig, die rein finanzielle Kreditgewährung für die SBL auch mit einer unternehmerischen Beratung zu verbinden und ein Mentorship-Programme für KMU aufzubauen. Mentorship-Programme wurden von den Vorgängerprojekten des PEG für SME bereits durchgeführt und werden auch heute noch angeboten. Sie sind jedoch bislang nicht direkt in den PEG-Zusammenhang eingebunden. Die SBL würden damit besonders gefördert, weil von diesen spürbare Wachstums- und Beschäftigungsschübe erwartet werden können. Die entsprechenden Fördermaßnahmen können durch Partnerschaften mit spezialisierten Organisationen

(geberfinanziert oder nicht) durchgeführt werden. Hier können von den Außendienstmitarbeitern (Loan Officers), die für solche Aufgaben sensibilisiert werden sollten, wichtige Impulse gesetzt werden.

**Einführung von Mikro-Versicherungen:** Die Empirie hat gezeigt, dass Mikrokredite sehr häufig genutzt werden, um nicht vorhergesehene, kostenintensive Ereignisse zu finanzieren. Darüber hinaus ist unter unvorhergesehenen Extrembedingungen (Hochwasser oder Dürren) die Rückzahlung der Kredite gefährdet. Die Einführung einer Mikro-Versicherung könnte derartige Risiken abmildern und das Finanzgeschäft konsolidieren.

**Nutzung neuer Techniken:** In Erwartung eines wachsenden Kundenstamms und unter Berücksichtigung eines zunehmenden Wettbewerbs erscheint es ratsam, kostensparende Techniken im Spar- und Kreditverkehr einzuführen. Der bisher noch größtenteils persönlich abgewickelte Zahlungsverkehr sollte verstärkt elektronisch (Mobiltelefone u.a.) abgewickelt werden, weil angesichts der dünnen Besiedlungsdichte und der großen Entfernungen keine Skalenerträge erzielt werden können. Für eine Übergangszeit muss sicher die mangelnde Vertrautheit der noch wenig gebildeten Gesellschaft in Nordnamibia mit den neuen Kommunikationsmitteln Berücksichtigung finden.

**Soll-Ist Vergleich der Zielerreichung anhand der Auftrags-Indikatoren - (resp. der angepassten Indikatoren) in einer Übersichtsgrafik – einschließlich Status der BMZ-Kennungen (integriert)**

