

Ex-post-Evaluierung – Armenien

>>>

Sektor: 240300 Finanzintermediäre des formellen Sektors
Vorhaben: Programm zur Unterstützung des Landwirtschaftssektors I und II
 BMZ-Nr. 2011 66 321* / 2011 70 216 (BM)
 BMZ-Nr. 2012 66 964** / 2012 70 289 (BM)
Träger des Vorhabens: Republik Armenien, Zentralbank



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2018

Aufschlüsselung nach Einzelvorhaben siehe Folgeseite	Invest. Plan	Invest. Ist	BM Plan	BM Ist
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR	33,80	33,80	1,50	1,50
Eigenbeitrag Mio. EUR	3,80	3,80	0,50	0,50
Finanzierung (Entw.kredit) Mio. EUR	30,00	30,00	1,00	1,00

*) Vorhaben in der Stichprobe 2017 **) Vorhaben in der Stichprobe 2018

Kurzbeschreibung: Die FZ-Maßnahme umfasst zwei FZ-Entwicklungskredite (zinsverbilligte Darlehen) in Höhe von je EUR 15 Mio. an die armenische Zentralbank, im Fall des ersten Kredits (Phase I) ergänzt durch armenische Eigenmittel in Höhe von EUR 3,8 Mio. Finanzierungsgegenstand war die Refinanzierung von Krediten in Lokalwährung an landwirtschaftliche kleinste, kleine und mittlere Unternehmen (KKMU) über lokale Partnerfinanzinstitutionen (PFI). Zusätzlich wurden die PFIs durch Begleitmaßnahmen (BM) in Höhe von EUR 0,5 Mio. (Phase I, davon 0,25 Mio. EUR BMZ-Mittel und 0,25 Mio. EUR Eigenbeitrag) bzw. EUR 1,0 Mio. (Phase II, davon EUR 0,75 Mio. BMZ-Mittel und EUR 0,25 Mio. Eigenbeitrag) in der Agrarkreditvergabe unterstützt.

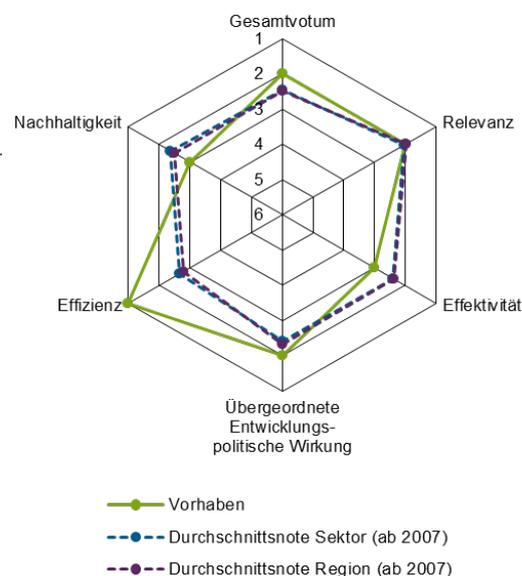
Zielsystem: Das Ziel der FZ-Maßnahme war der nachhaltige Ausbau des auf landwirtschaftliche KKMU ausgerichteten Kreditgeschäfts (Outcome). Die FZ-Maßnahme sollte einen Beitrag zur Förderung der Privatwirtschaft durch die Verbreiterung und Vertiefung des Finanzsektors leisten. Durch die Verbesserung des Kreditangebots an landwirtschaftliche KKMU sollte außerdem zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen und Einkommen sowie zur Ernährungssicherheit in ländlichen Regionen beigetragen werden (Impact).

Zielgruppe: Direkte Zielgruppe der FZ-Maßnahme waren die am Programm teilnehmenden Partnerfinanzinstitutionen. Indirekte Zielgruppe waren die in ländlichen Regionen tätigen KKMU, die Einnahmen aus landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten erzielen (u.a. Primärerzeuger, Lieferanten, im verarbeitenden Gewerbe tätige Betriebe oder Händler).

Gesamtvotum: Note 2 (beide Vorhaben)

Begründung: Die Vorhaben hatten insgesamt einen positiven Einfluss auf die Kreditvergabe in Lokalwährung für kleine landwirtschaftliche Unternehmen in Armenien, da mehr Banken das Kreditprodukt anboten. Der Beitrag der das Programm steuernden armenischen Zentralbank war sehr gut, die Qualität der teilnehmenden PFI war größtenteils gut. Innovative Ansätze zur Schaffung neuer Geschäftsfelder wie z.B. Wertschöpfungskettenfinanzierung konnten im zweiten Vorhaben zum Teil verwirklicht werden. Es wird damit gerechnet, dass nach der Rückzahlung der Mittel die Verfügbarkeit von Lokalwährungsdarlehen wieder zurückgehen wird, was die Nachhaltigkeit der Projektwirkungen mindert.

Bemerkenswert: Im Zuge der Feldbesuche wurden Defizite im Hinblick auf die Achtung des Tierwohls und die Frage der nachhaltigen Energieversorgung von Gewächshäusern festgestellt.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 2 (alle Noten gelten für beide Phasen)

Teilnoten:

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

Aufschlüsselung der Gesamtkosten

Es handelt sich um zwei Entwicklungskredite mit jeweils einer Begleitmaßnahme.

		Phase 1 (Plan)	Phase1 (Ist)	Phase 2 (Plan)	Phase 2 (Ist)	BM* 1 (Plan)	BM 1 (Ist)	BM 2 (Plan)	BM 2 (Ist)
Investitionskosten	Mio. EUR	18,80	18,80	15,00	15,00	0,50	0,50	1,00	1,00
Eigenbeitrag	Mio. EUR	3,80	3,80	0,00	0,00	0,25	0,25	0,25	0,25
Finanzierung	Mio. EUR	15,00	15,00	15,00	15,00	0,25	0,25	0,75	0,75
davon BMZ-Mittel	Mio. EUR	15,00	15,00	15,00	15,00	0,25	0,25	0,75	0,75

*) Begleitmaßnahme.

Relevanz

Das Vorhaben hatte zur Zeit der Prüfung und hat bis heute insgesamt eine hohe Relevanz sowohl für den Finanz-, als auch für den Agrarsektor Armeniens. Die Ziele des Vorhabens entsprechen denen der armenischen Regierung, des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und den Nachhaltigen Entwicklungszielen (SDGs), darunter insbesondere SDG 1 (No Poverty), 2 (Zero Hunger) und 8 (Decent Work and Economic Growth).

Durch die Vergabe bedarfsgerechter Kredite in Lokalwährung sollte das Vorhaben landwirtschaftliche KKMU in die Lage versetzen, produktivitätssteigernde Investitionen vorzunehmen und somit zur Entwicklung einer kommerziellen Landwirtschaft und zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen beizutragen. Mangelnder Zugang zu währungs- und fristenkongruenter Finanzierung wurde u.a. vom Internationalen Währungsfonds (IWF) zur Zeit der Projektprüfung als einer der wesentlichen Engpässe im Landwirtschaftssektor identifiziert. Für Kleinbauern sollte mit Betriebsmittelkrediten ein Beitrag zur deren Einkommenssicherung und Ernährungssicherheit geleistet werden. Durch das zur Verfügungstellen von langfristigen Refinanzierungsmitteln in Lokalwährung kombiniert mit Beratungsmaßnahmen sollte zudem eine Vertiefung und Verbreiterung des Finanzsektors erreicht werden, in dem das Produkt Agrarkredit in Lokalwährung als Standardprodukt bei vielen Banken etabliert wird.

Die Kredite wurden an die Endkreditnehmer zu marktnahen Zinskonditionen vergeben. Die länger als üblichen Laufzeiten in Lokalwährung waren nur durch das zur Verfügungstellen der Mittel durch die Maßnahme möglich und stellen für die Endkreditnehmer somit ein implizites Subventionselement dar.

Zugang zu Lokalwährungskrediten birgt hohes Potential für landwirtschaftliche KKMU, da sie den Großteil ihrer Einnahmen und Ausgaben in Lokalwährung tätigen und über keine Mechanismen verfügen, Risiken für Fremdwährungskredite abzufedern. Die Kredite ermöglichen den KKMU eine Expansion, die in vielen Fällen auch mit der Schaffung von Arbeitsplätzen einhergeht.

Weniger relevant war zum Zeitpunkt der Prüfung und ist auch heute der Aspekt der Ernährungssicherheit, da Armenien keine akuten Nahrungsmittelengpässe zu beklagen hat und viele mit Programmkrediten unterstützte landwirtschaftliche KKMU den Anbau von Cash Crops wie z.B. Schnittblumen oder Gemüse für

den Export finanziert haben. Bei den Kleinstbauern, die eher auf Subsistenzbasis wirtschaften, hat die Ernährungssicherheit eine größere Rolle gespielt.

Neben den Finanzierungsengpässen hat der landwirtschaftliche KKMU-Sektor mit weiteren Herausforderungen zu kämpfen, wie häufiger vorkommenden Dürren, einem stagnierenden Inlandsmarkt aufgrund der kontinuierlichen Bevölkerungsabwanderung und den geringen Betriebsgrößen, die effizientes Wirtschaften erschweren. Relevant war die Maßnahme hier zu gewissen Anteilen bei der Förderung relevanter Betriebsgrößen, da die Mittel - im Gegensatz zu Kreditprogrammen anderer Geber - auch für den Landkauf einsetzbar waren.

Die insgesamt 10 PFI, die an Phase I bzw. Phase II teilgenommen haben, wurden im Rahmen der Evaluierung nach den Hauptproblemen ihrer landwirtschaftlichen Kunden befragt. "Mangelnder Zugang zu Finanzierung" rangierte bei den Antworten erst an dritter Stelle (3 Nennungen), nach "Zugang zu Märkten und der geringen Größe des Heimatmarktes" (8 Nennungen) und "mangelnder Mechanisierung" (6 Nennungen). "Mangelnde Klimaversicherungsprodukte für die Landwirtschaft" wurde von den PFI als ebenso großes Problem für die landwirtschaftlichen Kunden angesehen wie "Mangelnder Zugang zu Finanzierung".

Die Maßnahme ist für den kleinen und mittleren Landwirtschaftssektor relevant, aber es gibt weitere relevante Themen im Sektor, die durch das zur Verfügungstellen von Krediten alleine nicht gelöst werden können. Diese betreffen zum einen den Finanzsektor selbst (z.B. notwendige Versicherungslösungen für Klimaextreme wie z.B. Dürren, verbesserte Lösungen für Equipment Finance, z.B. Leasing) zum anderen aber auch politische Fragen wie Landreformen, Marktzugang zu weiteren Exportmärkten und eine Verringerung der Bevölkerungsabwanderung.

Das Vorhaben steht im Einklang mit der Landwirtschaftsstrategie der armenischen Regierung für die Jahre 2010-2020. Insgesamt wird die Relevanz als gut bewertet.

Relevanz Teilnote: 2

Effektivität

Durch das Programm sollten landwirtschaftliche KKMU Zugang zu geeigneten Finanzierungsmöglichkeiten in Lokalwährung durch den formalen Finanzsektor erhalten. Die Erreichung der bei Programmprüfung definierten Programmziele kann wie folgt zusammengefasst werden:

Indikator Phase I	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
(1) Die FZ-Mittel werden innerhalb von 24 Monaten (ab der ersten Auszahlung) vollständig an die landwirtschaftliche Zielgruppe ausgezahlt und danach revolving eingesetzt.	Status PP: -- Zielwert PP: 24 Monate	Nahezu erfüllt: 26,5 Monate (per 06/2016)
(2) Das Agrarkreditportfolio der PFI steigt in den drei Jahren nach Programmbeginn jährlich um durchschnittlich mind. 10 %	Status PP: PFI 1: EUR 70 Mio. PFI 2: EUR 0 Mio. PFI 3: EUR 2,4 Mio. PFI 4: EUR 2,2 Mio. PFI 5: EUR 8,4 Mio. PFI 6: EUR 7,4 Mio. Zielwert PP: 10 % Wachstum p.a.	Teilweise erfüllt: PFI 1: 19 % PFI 2: 44 % PFI 3: -7 % PFI 4: 221 %* PFI 5: -8 % PFI 6: -1 % (Durchschnitt p.a. 2014-2016)
(3) Die Laufzeiten der durch die PFI ausgelegten Agrarkredite	Status PP: 23 Monate Zielwert PP: 28 Monate	Erfüllt: 31,8 Monate

verlängern sich auf mind. 28 Monate (gemessen im Durchschnitt über alle teilnehmenden PFI)		(Durchschnittliche Kreditlaufzeit 2017)
(4) Die Qualität des Kreditportfolios im Rahmen der FZ-Maßnahme ist zufriedenstellend, d.h. der Anteil der Kredite, deren Rückzahlung mehr als 30 Tage überfällig ist (PaR > 30 Tage), liegt bei maximal 5% (gemessen im Durchschnitt über alle teilnehmenden PFI)	Status PP: -- Zielwert PP: PaR 30 ≤ 5 %	Erfüllt: 4,1%

*)Dieser Indikator beinhaltet eine fusionierte Bank, und spiegelt dabei kein organisches Kreditwachstum wider.

Indikator Phase II	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
(1) Die Kreditvergabe an KKMU, die im Landwirtschaftssektor tätig sind, stieg in den beteiligten PFIs in den ersten zwei Jahren nach Auszahlung jährlich um 2 % mehr als das Wachstum des gesamten Portfolios der PFI	Status PP: 2014/2015: 3,8 % Zielwert PP: > 2 %	Nur für einzelne PFI erfüllt. Aggregiert über alle PFI: Gesamtportfolio: + 22,3 % Agrarportfolio: - 8,6 %
(2) Die Portfolioqualität im Rahmen der FZ-Maßnahme ist zufriedenstellend, d.h. der Anteil der Kredite, deren Rückzahlung mehr als 30 Tage überfällig ist, liegt bei max. 5 %.	Status PP: NA Zielwert PP: PaR > 30 Tage ≤ 5 %	Erfüllt: 0,7 %
(3) Die Laufzeiten der durch die PFI ausgelegten Agrarkredite verlängern sich.	Status PP: 30 Monate Zielwert PP: 34 Monate	Nicht erfüllt: 31,8 Monate
(4) Entwickelte und implementierte Wertschöpfungsketten-Finanzierungen, differenziert nach Lieferanten-WS-Produkten (supplier-driven) und Weiterverarbeitungs-WS-Produkten (processor-driven) (Anzahl)	Status PP: 0 supplier-driven 0 processor-driven Zielwert PP: 10 supplier driven 2 processor driven	Erfüllt: 17 supplier driven 2 processor driven

Die Kreditmittel für Phase I wurden innerhalb von 26,5 Monaten vollständig an die landwirtschaftlichen KKMU und damit nur geringfügig später als vorgesehen (24 Monate) ausgezahlt und revolving zur Verfügung gestellt. Programmzielindikator 1 ist damit als nahezu erfüllt anzusehen. Die gut etablierte Umset-

zungsstruktur mit dem German Armenian Fund (GAF) innerhalb der armenischen Zentralbank hat zu einer effektiven Umsetzung des Programms geführt. Zur Zeit der Prüfung vergaben nur 2-3 PFI in größerem Maßstab Kredite an landwirtschaftliche KKMU und diese nur zu sehr geringen Anteilen in Lokalwährung, aufgrund mangelhafter Refinanzierungsmöglichkeit in Lokalwährung. Mit Beginn der Phase I erhöhte sich die Anzahl der PFI mit Agrarkreditvergabe in Lokalwährung auf 6 und seit dem Start der Phase II vergeben 9 PFI Kredite in Lokalwährung an landwirtschaftliche KKMU. Die Höhe des Agrarkreditportfolios ist bei drei der beteiligten Banken gestiegen, bei drei der Banken gefallen. Hier haben sowohl geopolitische Krisen (Ukraine-Krieg, Krim-Annexion und einhergehende Wirtschaftskrise in Russland und von ihm abhängigen Staaten, gesunkene Gastarbeiterüberweisungen), als auch ausgeprägte Dürrephasen in Armenien eine starke Rolle gespielt. Diese Faktoren waren bei Projektprüfung nicht vorauszusehen, haben das Projekt aber maßgeblich negativ beeinflusst. Auf der positiv-Seite lässt sich aber vermerken, dass das Kreditprodukt Landwirtschaftskredit in Lokalwährung eine Ausweitung im Bankensektor insgesamt erfahren hat, da vor der Maßnahme nur 2-3 PFI maßgeblich damit befasst waren, während nach dem Projekt weitere Banken das Produkt in ihr Standardangebot aufgenommen haben. Programmzielindikator 2 wurde somit teilweise erfüllt. Programmzielindikator 3 sah eine Verlängerung der durchschnittlichen Kreditlaufzeiten von 25 auf 28 Monate vor. Mit dem Angebot verlängerter Kreditlaufzeiten und den damit ausgeweiteten Rückzahlungszeiträumen konnte die Leistbarkeit (Affordability) der Kreditbedienung signifikant erhöht werden. Mit einer erreichten durchschnittlichen Kreditlaufzeit von 31,8 Monaten wurde das Programmziel übererfüllt. Die Qualität des Kreditportfolios blieb trotz der oben genannten Krisen weitgehend stabil und im Rahmen des im Programmzielindikator 4 geforderten Niveaus. Dies spricht für hohe Qualitätsstandards bei der Projektauswahl und ein gutes Risikomanagement der beteiligten PFI. Programmzielindikator 4 wurde somit erfüllt.

Für die Phase II wurden bis auf den Kreditportfolioqualitätsindikator (Indikator 2), der vollständig erfüllt wurde, neue Indikatoren gewählt. Indikator 1 sah eine um 2 % höhere Steigerung des Agrarkreditportfolios als des sonstigen Kreditportfolios vor. In Phase II wuchs das Agrarkreditportfolio von 4 PFI um mehr als 2 % als das sonstige Kreditportfolio, während bei 5 PFI das Agrarkreditportfolio sogar absolut schrumpfte. Auf aggregierter Ebene schrumpfte das Agrarkreditportfolio der beteiligten PFI um 8,6 %, während das sonstige Portfolio um 22,3 % zunahm. Damit ergibt sich eine negative Differenz von 31 Prozentpunkte zwischen dem Agrar- und dem sonstigen Portfolio. Indikator 1 wurde somit auf Einzel-PFI-Ebene teilweise, auf aggregierter Ebene nicht erfüllt (gemessen auf Portfolioebene, d.h. Neuzusagen und Kreditbestand). Bei den Kreditlaufzeiten wurde eine Verlängerung von 30 Monaten auf 34 Monaten angestrebt, welche mit im Portfoliodurchschnitt 31,8 Monaten nicht erreicht wurde.

Der wichtigste Unterschied zwischen beiden Phasen betrifft den neuen Fokus von Phase II auf landwirtschaftliche Wertschöpfungsketten. Dieser Ansatz hat das Potenzial, die landwirtschaftliche "Fertigungstiefe" in Armenien zu erhöhen, die Transaktionskosten und Informationsasymmetrien für alle Beteiligten zu senken und die Finanzkraft der "Aggregatoren" (weiterverarbeitende Unternehmen und Lieferanten) für die Finanzierung der primären Landwirtschaft zu nutzen. Das Vorhaben unterscheidet zwei Ansätze: zum einen die Wertschöpfungskette auf der Ebene des Lieferanten, zum anderen auf der Ebene der Weiterverarbeitung. Der zugehörige Indikator wurde erfüllt. Es stellte sich heraus, dass der Ansatz über die Lieferanten aufgrund der geringeren Komplexität einfacher zu verwirklichen war, so dass 17 Projekte gefördert werden konnten, womit die gewünschte Anzahl von 10 Projekten weit übertroffen werden konnte. Bei dem Ansatz werden Kredite an Kleinbauern über den Lieferanten von landwirtschaftlichen Input-Produkten (Dünger, Samen etc.) vergeben, ohne Barauszahlung. Der Landwirt erhält vom Landhandel direkt die gewünschten Güter, womit eine Mittelfehlverwendung praktisch ausgeschlossen werden kann. Hierbei unterschreibt der Kreditnehmer zwar einen Kreditvertrag mit der PFI, die Auszahlung geht jedoch direkt an den Lieferanten/Landhandel, bei dem sich der Kreditnehmer die bestellten Input-Produkte abholt. Der Kreditnehmer zahlt den Kreditbetrag danach regulär an die PFI zurück. Für die PFI besteht ein großer Vorteil darin, dass der Landhandel den Endkunden meist schon kennt und der Bank Auskunft über dessen Zahlungshistorie geben kann. Das Modell Wertschöpfungskettenfinanzierung über die verarbeitenden Unternehmen ließ sich erwartungsgemäß weitaus schwerer verwirklichen, da sich der Trend einer vertikalen Integration in Agrarunternehmen in Armenien, mit Ausnahme der Milchindustrie, immer stärker durchsetzt. Im Molkereisektor konnten zwei Projekte umgesetzt werden. Bei diesem Ansatz vergibt die PFI Kredite, z.B. an Ziegenhalter, die ihre Milch an einen Käsefabrikanten verkaufen, für den Ankauf weiterer Ziegen. Der Käsefabrikant übernimmt gegenüber der PFI eine Teilgarantie für die Kredite und verpflichtet sich in Abnahmeverträgen, den Ziegenhaltern regelmäßig die Milch abzunehmen. Der Pro-

grammzielindikator 4 wurde damit vollständig erfüllt. Nach Angaben der beteiligten PFI war die Begleitmaßnahme (BM) maßgeblich für den Erfolg der Wertschöpfungskettenprojekte.

Effektivität Teilnote: 3

Effizienz

Die Mittel wurden der armenischen Zentralbank als Träger in Form eines Entwicklungskredits zur Verfügung gestellt. Der innerhalb der Zentralbank etablierte GAF, der über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügt, hat sich in der deutsch-armenischen Zusammenarbeit als sehr effizienter Umsetzungspartner für thematische Projekte (z.B. mit Agrar-, Energie- und Energieeffizienzscherpunkten) im Finanzsektor etabliert. Der GAF finanziert seine Verwaltungskosten vollständig aus einer relativ geringen Bearbeitungsgebühr, die auf das an die PFI ausgelegte Portfolio berechnet wird, und ist somit keine finanzielle Belastung für die Zentralbank. Die Wechselkursrisiken, die die Zentralbank auf sich nimmt, in dem sie ein in Euro denominiertes Darlehen annimmt und in der Lokalwährung Dram weiterleitet, werden aus der Weiterleitungsmarge an die PFI bezahlt. Nach Angaben des GAF war diese Marge bislang immer auskömmlich für die Wechselkursabsicherung. Im Falle einer starken, unvorhergesehenen Wechselkursänderung kann GAF die entstehenden Mehrkosten vertragskonform an die PFI weitergeben, dieser Fall ist aber Angabe gemäß bislang nicht eingetreten. Aus Sicht des GAF, der Zentralbank und der Evaluierung ist der Weiterleitungsprozess effizient organisiert. Wenige Partner der FZ sind so wie der GAF in der Lage, das Wechselkursrisiko zu übernehmen, ohne der eigenen Bilanz unzumutbare Risiken aufzubürden oder den Kredit durch Hedgingkosten für den Endkreditnehmer zu teuer werden zu lassen. Auch die Berichterstattung für die KfW und das BMZ wird von GAF effizient und umfassend organisiert und durchgeführt, die Berichtsqualität ist hoch.

Die beteiligten PFI schätzen das Programm, da es in ihren Augen sehr fokussiert eine wichtige Nische besetzt. Lokalwährungskredite mit den vom GAF zur Verfügung gestellten Konditionen in Bezug auf Laufzeiten und Zinsen sind für PFI weder durch Kundendepositen noch durch Kapitalmarkttransaktionen zu refinanzieren, da die Spareinlagen kurzfristig terminiert und oft in USD denominiert sind und der lokale Kapitalmarkt noch in den Kinderschuhen steckt. Auch der Weiterleitungsprozess durch GAF wird von den PFI als effizient empfunden. Die PFI unterzeichnen mit dem GAF einen Standardkreditvertrag, der die Programmziele klar definiert. Für eine Auszahlung müssen die PFI dem GAF ein bereits vorfinanziertes Kreditportfolio nachweisen, dass vom GAF auf Konsistenz mit den Programmzielen überprüft wird. Die beteiligten PFI sind zum großen Teil ebenfalls als effizient anzusehen, von den in den zwei Phasen insgesamt beteiligten 10 PFI konnten 8 über die gesamte Laufzeit hinweg einen positiven Gewinnbeitrag erwirtschaften. PFI, die sich nicht ausreichend an der Umsetzung der Phase I beteiligten, wurden konsequent von der Phase II ausgeschlossen. Dagegen wurden effiziente Mikrofinanzinstitutionen neu in Phase II aufgenommen und machen nun einen großen Teil des Kreditportfolios der Maßnahme aus. Die Erweiterung des Kreises der beteiligten PFI führte auch zu stärkerer Konkurrenz und somit auch zu sinkenden Endkreditkosten. Die aus der Begleitmaßnahme finanzierten Trainings für die PFI führten zu verbesserten Prozessen in der Kreditprüfung und der Abwicklung der Einzelkredite.

Aus Sicht der meisten der zwölf Endkreditkunden, die im Rahmen der Evaluierung einem strukturierten Interview unterzogen wurden, handelt es sich um eine insofern effizient durchgeführte Maßnahme, als dass die PFI neue, speziell auf den Sektor zugeschnittene Kreditprodukte anbieten konnten. Durch den Consultanteinsatz der Begleitmaßnahme wurden auch bei vielen Endkreditnehmern die Prozesse verbessert und effizienter gestaltet.

Oftmals haben Investitionskredite für eine Betriebsexpansion für den Kreditnehmer das Ziel, Skaleneffekte zu erreichen und somit effizienter zu arbeiten. Gerade die mittelgroßen Kreditnehmer konnten von relativ hohen Profitmargen und erreichten Effizienzen berichten. Bei den befragten Kleinlandwirten im Subsistenzsektor ließen sich Effizienzsteigerungen jedoch weniger nachweisen, da Kredite eher als Betriebsmittel, denn als Investitionsmittel eingesetzt wurden. Grundsätzlich ist für weitere FZ-Kredite auch zu durchdenken, ob eine Kreditvergabe an Subsistenzbauern effizient genug ist, um den Mitteleinsatz zu rechtfertigen und ob vergleichbare Wirkungen wie bei größeren Betrieben erzielt werden.

In Bezug auf die Allokationseffizienz stellt sich die Frage, inwiefern knappe Lokalwährungskreditmittel mit implizitem Subventionselement pareto-optimal verteilt wurden. Im klassischen Verständnis sollten die PFI das zur Verfügung stehende Kapital in die günstigsten Verwendungen fließen lassen, also in die mit der

höchsten Rentabilität. Allerdings handelt es sich bei der Maßnahme um einen Eingriff in das Marktgeschehen mit dem Ziel, das Marktversagen mangelnder Kreditvergabe in Lokalwährung zu lindern und gleichzeitig Arbeitsplätze und Einkommen zu schaffen. Vor dem Hintergrund dieses "Double-Bottom-Line-Ansatzes" lässt sich keine ganz klare Aussage treffen, da dazu das Verhältnis zwischen gewinnoptimierender und sozialorientierter Allokation der einzelnen Investitionen näher untersucht werden müsste. Allerdings gibt es klare Hinweise dafür, dass der geförderte KKMU-Sektor sowohl profitabel ist als auch neue Arbeitsplätze zur Verfügung stellt, was für die Kleinstbauern weniger der Fall ist.

Mit den genannten Einschränkungen bewerten wir die Effizienz auf nahezu allen Ebenen als sehr hoch.

Effizienz Teilnote: 1

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Als übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen wurde bei Projektprüfung ein Beitrag zur Förderung des Privatsektors durch eine Vertiefung und Verbreiterung des Finanzsektors, zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen und Einkommen und zur Nahrungsmittelsicherheit in ländlichen Regionen definiert. Da für diese Wirkungen im Programmvorschlag keine Indikatoren benannt wurden, werden die folgenden neuen Indikatoren hinzugefügt.

Indikator	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
(1) Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen	NA, erfüllt/nicht erfüllt	erfüllt
(2) Beibehaltung des Anteils des Landwirtschaftssektors am Bruttoinlandprodukt	20,36 %	16,70 %
(3) Entwicklung der Preisinflation bei Nahrungsmitteln unter dem Gesamtinflationsindex	NA, erfüllt/nicht erfüllt	Weitgehend erfüllt

Da bei Prüfung kein Indikator für die Schaffung von Arbeitsplätzen gesetzt wurde, waren Berichte über Arbeitsplätze auch nicht Bestandteil der Berichtspflichten der PFI bzw. des GAF. Im Rahmen der Evaluierung wurden sowohl die 10 PFI, als auch 12 Endkreditnehmer nach ihrer Einschätzung befragt, um zumindest zu einer anekdotischen Beantwortung der Frage zu gelangen. Von den 10 befragten Banken äußerten sich 4 zum Thema und kamen auf eine Gesamtzahl von 281 geschaffenen Arbeitsplätzen. Bei den 12 befragten Endkreditnehmern gaben alle Kreditnehmer, die schon vorher extern besetzte Arbeitsplätze (d. h. zusätzlich zu von Familienmitgliedern besetzten Arbeitsplätzen) hatten, an, dass sie die Anzahl ihrer Arbeitsplätze im Rahmen ihrer Kreditaufnahme halten oder erhöhen würden. Besonders die Unternehmer im Gewächshaussektor gaben an, mit der Betriebserweiterung auch die Anzahl der Arbeitsplätze zu erhöhen. Sowohl Banken, als auch Agrarunternehmen gaben allerdings an, dass sich ein Teil der Arbeitsplätze jeweils an Ernte- und Pflanzperioden orientiert und somit saisonal ist. Insgesamt ist also davon auszugehen, dass die Maßnahme zur Erhaltung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Landwirtschaftssektor in Armenien beigetragen hat, wenngleich die Anzahl der Arbeitsplätze aufgrund des geringen Datenaufkommens nicht abgeschätzt werden kann. Unabhängig hiervon kann nicht davon ausgegangen werden, dass mit dem begrenzten Umfang der FZ-Intervention Einfluss auf den Strukturwandel in der armenischen Landwirtschaft genommen werden kann.

Indikator (3) geht auf den Zusammenhang zwischen einer Steigerung des Nahrungsmittelangebots und relativ sinkender Nahrungsmittelpreise ein. Die Nahrungsmittelpreise stiegen nach Angaben der Zentralbank im Zeitraum von 2013 bis 2017 in den meisten Jahren weniger schnell als die gesamte Inflation, nur 2017 stiegen sie wieder etwas stärker. Der Anteil der für den Nahrungsmittelkonsum verwendeten Haushaltseinkommen fiel 2015 auf 43,6 % von 51,9 % (2008) zu Gunsten von Dienstleistungen, was die Tendenz zur Verbesserung der Nahrungsmittelsicherheit unterstreicht. Die Gründe dafür sind allerdings viel-

fällig und es ist nicht klar nachweisbar, ob die Maßnahme eine Rolle dabei gespielt hat. Insgesamt sollte allerdings die bei Prüfung genannte Wirkung der Nahrungsmittelsicherheit kritisch in Bezug auf ihre Eignung als Erfolgsindikator hinterfragt werden. Zum einen war Nahrungsmittelknappheit in Armenien während des Durchführungszeitraums zwar ein relevantes, aber kaum durch die Kredite zu fassendes Thema, zum anderen stellt eine angenommene preissenkende und mengenerhöhende Wirkung der FZ-Maßnahme eventuell eine Überschätzung des Ansatzes dar.

Zum Ziel der Verbreiterung und Vertiefung des Finanzsektors hat die Maßnahme beigetragen. Nach Angaben der armenischen Zentralbank ist der Anteil der Lokalwährungskredite am aggregierten landwirtschaftlichen Kreditportfolio des armenischen Bankensektors von 31,0 % (2011) auf 43,4 % (2017) gestiegen. Die PFI haben nach eigenen Angaben neue Produkte wie z.B. die Wertschöpfungskettenfinanzierung eingeführt.

Somit wurden die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen und eine Verbreiterung und Vertiefung des Finanzsektors mit der Maßnahme mutmaßlich bzw. nachweislich erreicht. Eine Wirkung in Bezug auf eine Erhöhung der Nahrungsmittelsicherheit kann jedoch nicht nachgewiesen werden, allerdings steht auch deren Relevanz in Frage.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 2

Nachhaltigkeit

Die Frage nach der Nachhaltigkeit des FZ-Vorhabens stellt sich auf unterschiedlichen Ebenen. Zum einen muss die Frage behandelt werden, ob in den PFI nachhaltig neue Strukturen geschaffen wurden, die es ermöglichen, dass die neu geschaffenen Agrar-Kreditprodukte in Lokalwährung auch nach Ende der FZ-Maßnahme weitergeführt werden. Positiv lässt sich feststellen, dass die PFI ihre Präsenz auf dem Land deutlich erhöht haben. 7 von 10 PFI haben die Anzahl der ländlichen Filialen erhöht, es wurden insgesamt 21 neue Zweigstellen geschaffen. Einige Banken stellten neue Spezialisten für Agrarkredite nach Beginn des Programms ein. Der aus der Begleitmaßnahme finanzierte Consulting-Einsatz verhalf 8 von 10 Banken nach eigenen Angaben zu effizienteren Prozessen für die Vergabe von Agrarkrediten und zur Einführung von neuen Produkten. Somit hat die Begleitmaßnahme einen Beitrag zur Nachhaltigkeit der Maßnahme in Bezug auf Strukturen, Prozesse und Produkte innerhalb der PFI geleistet.

Alle 10 befragten PFI gaben an, die Lokalwährungsfinanzierung für die Landwirtschaft nach dem Ende der FZ-Maßnahme mit eigenen Mitteln oder Mitteln anderer Geber weiterführen zu wollen. Zwar ist dies ein positiver Effekt, doch ist zu erwarten, dass ohne weitere Lokalwährungskredite von internationaler Seite die Kreditvergabe in lokaler Währung stark zusammenschrumpfen wird, denn die lokalen Banken haben keinen Zugang zu mittel- und langfristiger Refinanzierung in lokaler Währung. Das Grundproblem des armenischen Bankensektors, dass Lokalwährung aus Mangel an Vertrauen nur in sehr geringem Maße zum Sparen und zur mittel- bis längerfristigen Kreditvergabe verwandt und durch den US-Dollar ersetzt wird, konnte durch die FZ-Maßnahme nicht adressiert werden.

Die befragten PFI nannten als Grund für einen Kreditausfall bei ihren Kunden unter der Maßnahme häufig die Themen Tierkrankheiten, Ernteauffälle durch Wetterextreme und gerade bei kleinen Familienbetrieben Krankheit oder Tod eines Familienmitglieds. Dies spricht dafür, dass die Maßnahme an Nachhaltigkeit gewinnen könnte, wenn sie durch spezielle Versicherungslösungen für den Landwirtschaftssektor, aber auch Basis-Versicherungslösungen wie Kranken- oder Lebensversicherungen für die in der Landwirtschaft tätigen Menschen flankiert werden könnte. Ein FZ-Vorhaben zur Schaffung bedarfsgerechter Agrarversicherungslösungen zur Absicherung gegen Extremwetterereignisse wurde bereits im Dezember 2017 mit der armenischen Regierung unterschrieben und befindet sich gegenwärtig in der Umsetzung, was aus Sicht der Evaluierung als richtiger Schritt gewertet wird.

Ein weiterer Aspekt der Nachhaltigkeit der Maßnahme betrifft die Frage nach den CO₂-Wirkungen und dem Tierwohl. Aufgrund geopolitischer Veränderungen (EU-Sanktionen, zeitweiser Konflikt Türkei-Russland) hat sich Armenien als ein neuer Lieferant von Obst, Gemüse und Schnittblumen für den russischen Markt etabliert. Ein Boom beim Bau von Gewächshäusern in Armenien war u.a. die Folge des russischen Importverbots für Agrarprodukte aus der EU und der Türkei. Dabei müssen wegen der oft kalten Winter große Mengen von Gas für das Heizen der Gewächshäuser in Armenien verbrannt werden, mit entsprechenden CO₂-Wirkungen. Nach Angaben des GAF hat es die Europäische Investitionsbank (EIB)

in einer ihrer Agrarkreditlinien zur Auflage gemacht, dass von ihr finanzierte Gewächshäuser energieeffizient und mit einem Mindestanteil an erneuerbaren Energien betrieben werden müssen. Laut GAF habe es aus der EIB-Kreditlinie wegen dieser sehr hohen Anforderungen nur sehr wenige Gewächshausfinanzierungen gegeben. Die gegenwärtige Maßnahme hat keine dem EIB-Kredit vergleichbaren Vorgaben. Bei einer eventuellen Neuauflage des Agrarprogramms sollte die Frage der CO₂-Wirkung insbesondere von Gewächshäusern näher untersucht werden. Dies gilt auch für Aspekte des Tierwohls, da die im Land tätigen internationalen Entwicklungsbanken in dieser Frage teilweise höhere Maßstäbe anlegen als KfW/GAF.

Neue Agrarkreditprodukte wurden durch die Maßnahme nachhaltig in den teilnehmenden PFI verankert, allerdings können diese ohne eine Weiterentwicklung des Kapitalmarktes bei Beendigung der Maßnahme kaum im gleichen Volumen weitergeführt werden. Schon in Umsetzung befindliche Versicherungslösungen werden helfen, die Produkte nachhaltiger zu gestalten. Fragen der Klimarelevanz insbesondere von Gewächshausinvestitionen und Fragen des Tierwohls wurden bei der Konzeption der Maßnahme nicht beachtet, was ihre Nachhaltigkeit schmälert. Aufgrund dieser Gemengelage vergeben wir für das Thema Nachhaltigkeit die Teilnote 3.

Nachhaltigkeit Teilnote: 3

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.