

Ex-post-Evaluierung

Ländliche Finanzierung, Benin



Titel	Ländliche Finanzierung Benin		
Sektor und CRS-Schlüssel	240300 Finanzintermediäre des formellen Sektors		
Projektnummer	2015 01 345		
Auftraggeber	BMZ (Sonderinitiative Eine Welt ohne Hunger – SEWoH)		
Empfänger/ Projektträger	Empfänger: Rep. Benin, vertreten durch das Finanzministerium Projektträger: Faïtière des Caisses d'Épargne et de Crédit Agricole Mutuel du Benin (FECECAM)		
Projektvolumen/ Finanzierungsinstrument	10,9 Mio. EUR FZ-Zuschuss		
Projektlaufzeit	03.04.2016 – 03.06.2020		
Berichtsjahr	2021	Stichprobenjahr	2021

Ziele und Umsetzung des Vorhabens

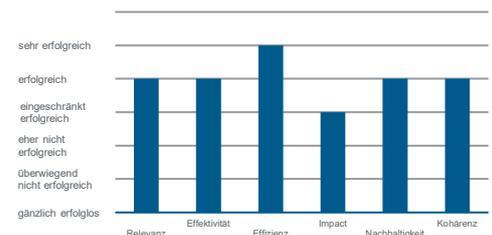
Das Ziel der FZ-SEWoH-Maßnahme „Ländliche Finanzierung Benin“ auf der Outcome-Ebene war die Verbesserung des nachhaltigen Zugangs zu angepassten ländlichen Finanzdienstleistungen zur Steigerung der Produktivität von ländlichen kleinsten, kleinen und mittleren Unternehmen in ganz Benin. Auf der Impactebene trägt das Projekt zu den SEWoH-Aktionsfeldern 4 (Unterstützung eines sozial verträglichen Strukturwandels der Landwirtschaft und des ländlichen Raums) sowie 3 (Stärkung der Innovationskraft der Landwirtschaft) und 1 (Beitrag zur Ernährungssicherung) bei.

Wichtige Ergebnisse

Das Vorhaben entfaltete entwicklungspolitische Wirksamkeit sowohl auf Ebene des Projektträgers FECECAM als auch auf Ebene der ländlichen Zielgruppe.

- Eine besondere Rolle spielt die Kreditvergabe an Frauen. Hierbei wird nicht nur die wirtschaftliche Selbstständigkeit der Frauen gefördert, sondern auch ein struktureller Wandel da weibliche Kreditnehmer dazu neigen, die Darlehen anders zu nutzen als männliche Kreditnehmer (tendenziell Rückzug aus landwirtschaftlichen Aktivitäten und Substitution durch Handelstätigkeit), was auch Kreditrisiken diversifiziert.
- Zum Teil gehen die positiven Projektergebnisse auch auf die Wahl eines leistungsfähigen Projektträgers zurück, der auch im ländlichen Raum über eine hohe Reichweite verfügt und strategisch die Expansion in diesem Bereich verfolgt. Größere Investitionen zur Modernisierung der Landwirtschaft (z.B. Mechanisierung) können trotz des verbesserten Kreditangebot nur selten finanziert werden, da ausreichende Besicherungsmöglichkeiten fehlen. Hier könnte beispielsweise der Aufbau einer Garantiefazilität die Wirkungen des Vorhabens noch deutlich erhöhen. Allerdings konnte mit Hilfe der Kredite zu einer deutlichen Erhöhung der Flächenproduktivität beigetragen werden.
- Aber: Benin gehört weltweit zu den problematischsten Ländern bezüglich Kinderarbeit. Durch die Finanzierungen konnte die landwirtschaftliche Produktion (und damit auch die Beschäftigung innerhalb der Familie) erhöht werden. Insofern sollten Maßnahmen getroffen werden, um den Ausbau der Kinderarbeit zu vermeiden, zumindest durch Sensibilisierung der Zielgruppe z.B. bei Kreditbeantragung.

Gesamtbewertung: erfolgreich



Schlussfolgerungen

- Um die Wirkungen eines verbesserten Kreditangebots zu optimieren sollten ergänzende Angebote (z.B. Kreditgarantie-Mechanismen) vorhanden sein oder entwickelt werden.
- Im beninischen Kontext sind die mit Ernteausfallversicherungen verbundenen Risiken von privaten Anbietern möglicherweise nicht wirtschaftlich abzudecken. Diese würden jedoch die wirtschaftliche Resilienz landwirtschaftlicher Kreditnehmer – und damit auch die Nachhaltigkeit der Finanzierung ihrer Aktivität – deutlich erhöhen. Daher ist es ggf. sinnvoll, parallel zu Finanzierungsmöglichkeiten entsprechende Angebote mit FZ-Unterstützung zu entwickeln.

Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 2

Teilnoten:

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

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Anmerkungen zu den Auswirkungen der COVID 19-Pandemie auf die Bewertung des Vorhabens: ein wesentlicher Teil der maßgeblichen Daten zur Bewertung des Vorhabens stammt aus der LADYD/DED Impactstudie, die noch vor Ausbruch der Pandemie fertiggestellt wurde. Dies gilt ebenso für die Daten des letzten testierten Jahresberichts für das Geschäftsjahr 2019. Diese Zahlen sind maßgeblich für die Erfolgsbewertung des Vorhabens - aktuellere Zahlen dienen lediglich zur Feststellung von Trends, wobei hier die negativen Auswirkungen der Pandemie als vorübergehend angesehen werden.

Aufschlüsselung der Gesamtkosten

O		Vorhaben (Plan)	Vorhaben (Ist)	BM (Plan)	BM (Ist)
	Investitionskosten (gesamt)Mio. EUR	10,00	9,90	1,00	1,00
	Eigenbeitrag Mio. EUR	0,00	0,00	0,00	0,00
	Finanzierung Mio. EUR	10,00	9,90	1,00	1,00
	davon BMZ-Mittel Mio. EUR	10,00	9,90	1,00	1,00

Relevanz

Der schwierige Zugang zu Krediten stellt - neben dem geringen technischen und organisatorischen Entwicklungsstand der Landwirtschaft sowie klimatischer Faktoren - einen erheblichen Engpass für die weitere Entwicklung des ländlichen Raums in Benin dar. Mit dem Vorhaben sollten die angebotsseitigen Ursachen der schlechten Kreditversorgung adressiert werden. Hierbei wurden bei Projektprüfung (2015) insbesondere die für kleinteilige ländliche Finanzierungen typischen Herausforderungen gesehen (u.a. hohe operative Kosten, kaum werthaltige Sicherheiten, landwirtschaftsspezifische Risiken). Hinzu kommt vielfach fehlendes Know-how bei der Kreditbearbeitung, insbesondere was landwirtschaftsspezifische Fachkenntnisse angeht.

Neben der Gewährung eines Nachrangdarlehens adressierte das Vorhaben insbesondere den letztgenannten Aspekt in direkter Weise durch entsprechende Ausbildungsmaßnahmen im Rahmen einer Begleitmaßnahme. Die schwierigen Rahmenbedingungen für ländliche Finanzierungsangebote liegen jedoch nicht im Einflussbereich einer einzelnen Projektmaßnahme. Allerdings sah das Projektkonzept vor, durch eine günstige Refinanzierung eines in der ländlichen Finanzierung tätigen Verbunds von Kreditinstituten (Faïtière des Caisses d'Épargne et de Crédit Agricole Mutuel du Benin/FECECAM, Projektträger) die Auswirkungen dieser Defizite zu mitigieren. Mit der Gewährung eines Zuschusses an die Republik Benin, der als Nachrangdarlehen an den Projektträger weitergereicht wurde, sollte dessen Situation bezüglich Eigenkapital und Refinanzierung verbessert werden und somit der Ausbau der ländlichen Finanzierung unterstützt und deren wirtschaftliche Darstellbarkeit verbessert werden, trotz der vorgenannten inhärenten

Herausforderungen. Durch ein entsprechend quantitativ und qualitativ erweitertes Finanzierungsangebot sollte der nachhaltige Zugang zu Finanzierungsangeboten für die Zielgruppe der ländlichen Kleinst-, kleinen und mittleren Unternehmen (KKMU) verbessert werden. Hierdurch sollte den KKMU produktivitätssteigernde Investitionen in Produktions- und Betriebsmittel ermöglicht werden (Modulziel), die wiederum einen Beitrag zu den auf Impact-Ebene gelagerten Zielen leisten (s.u. insbesondere Aktionsfelder 1 und 3).

Die Wirkungskette erscheint auch aus heutiger Sicht nachvollziehbar und plausibel: dies gilt auch für das Zielsystem und die zugrunde liegenden Annahmen.

Das FZ-Vorhaben wurde aus Mitteln der Sonderinitiative "Eine Welt ohne Hunger" (SEWoH) finanziert und ist konsistent mit deren Zielen¹, insbesondere:

- Ausbau des Angebots an bedarfsgerechten ländlichen Finanzdienstleistungen (Aktionsfeld 4)
- Stärkung der Innovationskraft der beninischen Landwirtschaft (Aktionsfeld 3)
- Steigerung der Einkommen ländlicher Haushalte und Kleinstunternehmen sowie erhöhte Produktivität landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten; hierdurch Beitrag zur Ernährungssicherung (Aktionsfeld 1).

Die landwirtschaftliche Finanzierung zählt zu den wesentlichen Elementen der beninischen Strategie zur Armutsreduzierung und nimmt eine prominente Rolle in der beninischen nationalen Strategie für die Landwirtschaft sowie in der Strategie für die Entwicklung der Mikrofinanzierung ein.

Daraus ergibt sich auch die Angemessenheit der Konzeption an die Bedürfnisse der ländlichen KKMU als Zielgruppe, wobei mit der Begleitmaßnahme sichergestellt werden sollte, dass durch die agrarspezifische Fortbildung der Kreditsachbearbeiter und die Unterstützung der Entwicklung angepasster Finanzierungsangebote das erweiterte Kreditangebot in besonderer Weise den Bedürfnissen der ländlichen Zielgruppe gerecht wird (insbesondere in Bezug auf die Fristigkeit der Kredite, die Anpassung der Tilgungszeitpunkte an den Erntezyklus und möglichst kurze Bearbeitungsfristen).

Gleichzeitig entsprachen die Projektmaßnahmen den Anforderungen des Projektträgers, der aufgrund ausreichender Volumina des Einlagengeschäfts zwar über ausreichend Refinanzierungspotenzial verfügte, doch zusätzliche Eigenmittel zur Unterlegung des weiteren Kreditwachstums benötigte und diese in Form von eigenkapitalähnlichen Nachrangdarlehen erhielt.

Nicht adressieren konnte das Vorhaben das Problem, dass größere Einzeldarlehen - z.B. zur Finanzierung von größeren Maschineninvestitionen - für FECECAM ein hohes Einzelrisiko darstellen, insbesondere aufgrund der im Regelfall begrenzten Bonität der Kreditnehmer sowie dem Fehlen eines Garantiemechanismus. Gerade diese kapitalintensiven Investitionen spielen jedoch für den Strukturwandel der beninischen Landwirtschaft eine wichtige Rolle.

Die Berücksichtigung der Belange besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Gruppen ergibt sich mittelbar bereits aus der Auswahl der FECECAM als Projektträger. Die ländliche Bevölkerung Benins kann sozioökonomisch grundsätzlich als benachteiligt gegenüber der städtischen Bevölkerung angesehen werden, auch in Bezug auf die Kreditversorgung. Diese ländliche Zielgruppe liegt im (nicht ausschließlichen) Fokus der Aktivitäten des Projektträgers. Zudem sollte der bei Projektprüfung bestehende Kreditanteil an Frauen (40 %) beibehalten werden.

Inwieweit die Konzeption des Vorhabens einem ganzheitlichen Ansatz nachhaltiger Entwicklung folgte, ist nicht eindeutig zu beantworten. Zum einen war das Vorhaben klar geeignet, die Lebensbedingungen der ländlichen Zielgruppe zu verbessern. Allerdings würde im vorliegenden Kontext zur nachhaltigen Entwicklung auch der erforderliche Strukturwandel in der beninischen Landwirtschaft zählen, um z.B. die Probleme des extensiven Baumwollanbaus (hohe Abhängigkeit von Exportmärkten, Wasserbedarf, Pestizideinsatz, Kinderarbeit) zu adressieren. Für eine stärkere Diversifizierung oder für die Etablierung nachhaltigerer Anbaustandards gab es jedoch keine Anreize (z.B. durch bonifizierte Kreditvergabe für geeignete Verwendungszwecke oder die Beschränkung auf bestimmte Verwendungszwecke der Kredite). Gleichzeitig sollten keine unrealistischen Ansprüche an die mit den begrenzten Projektmitteln erreichbaren Effekte gestellt werden. Eine bessere Kreditversorgung und eine gute Verankerung der Kreditanbieter im ländli-

¹ https://www.bmz.de/resource/blob/39130/acbbe75672aafca1b59778cba2df19/191122_FS_SEWoH_web.pdf

chen Raum stellen eine wichtige Grundlage für eine weitere nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums dar.

Insgesamt stellt der Ansatz des Vorhabens einen geeigneten Weg zur Verbesserung des ländlichen Finanzierungsangebots dar, auch aufgrund der Auswahl eines geeigneten Projektpartners mit hoher Reichweite. Darüber hinaus war die Maßnahme klar auf die Bedürfnisse der Zielgruppe und auf ein verbessertes Angebot der Projektträger fokussiert. Aus heutiger Sicht wird daher die Relevanz des Vorhabens als gut bewertet.

Relevanz Teilnote: 2

Kohärenz

Das Vorhaben ist nicht Teil eines übergeordneten EZ-Programms, es entspricht jedoch den Zielen des BMZ-Sektorkonzepts „Finanzsystementwicklung“, des Aktionsprogramms 2015 der Bundesregierung sowie der „Global Partnership on Financial Inclusion“ der G20, in deren Rahmen auf die Förderung von KKMU und ländlichen Haushalten ein besonderer Schwerpunkt gelegt wird.

Es gab Berührungspunkte mit mehreren TZ-Ansätzen, insbesondere mit den Programmen PROCIVA (Centres d'innovations vertes pour le secteur agro-alimentaire) und der TZ-SEWoH-Komponente des Globalvorhabens PROFINA (Förderung der Agrarfinanzierung für agrarbasierte Unternehmen im ländlichen Raum). Insbesondere seit 2019 kooperieren FZ und TZ intensiv miteinander, woran in der Phase II des FZ-Programms angeknüpft werden soll (Memorandum of Understanding zwischen GIZ und FECECAM wurde verabschiedet). Beispielsweise werden in diesem Rahmen Kreditsachbearbeiter des Projektträgers zu landwirtschaftlichen Aspekten geschult (zusätzlich zu den Trainingsmaßnahmen der FZ-Begleitmaßnahme), während auf der Nachfrageseite Kreditnehmer zu betriebswirtschaftlichen / finanzwirtschaftlichen Inhalten ausgebildet werden.

Die Maßnahme ist weitgehend konsistent mit den in den EZ üblichen internationalen Standards, mit Ausnahme der Standards der International Labor Organisation (ILO). Deren Standards hat FECECAM erst 2020 für die zweite Phase des Vorhabens akzeptiert. Dies ist gerade vor dem beninischen Hintergrund, wo Kinderarbeit z.B. beim Anbau von Baumwolle weit verbreitet ist, kritisch zu sehen.

Das Engagement der FZ im Sektor stellt eine sinnvolle Ergänzung der diesbezüglichen Anstrengungen des beninischen Staats dar, der die Bedeutung des Finanzsektor für die ländliche Entwicklung klar anerkennt und mit eigenen Maßnahmen unterstützt, z.B. im Rahmen des Fonds National de Microfinance/ FNM – ein staatlicher beninischer Fonds, der u.a. landwirtschaftliche Ansätze refinanziert und ebenfalls mit dem Projektträger kooperiert. Darüber wird aktuell eine Partnerschaft mit dem (ebenfalls staatlichen) Fonds National de Développement Agricole (FNDA) verhandelt, der mittels der Gewährung von Garantien für Ausrüstungskredite des Projektträgers die landwirtschaftliche Kreditvergabe unterstützen soll.

Auch das Engagement der FECECAM im ländlichen Sektor wurde durch die FZ-Maßnahme zielgerichtet unterstützt. So wurde weiter in das bereits vorhandene Zweigstellennetz investiert und das Kreditangebot auch inhaltlich weiterentwickelt, durch vertiefte Bedarfsanalyse und zielgerichtete Produktentwicklung. Auch setzt das Vorhaben klar auf die bestehende MFI-Infrastruktur und erhält durch die Einbindung des Projektträgers als Verbandsorganisation eine hohe Reichweite.

Eine Abstimmung mit anderen multi- oder bilateralen Gebern bot sich im vorliegenden Fall nicht an.

Das Vorhaben weist eine gute Konsistenz mit den übergreifenden Zielen der deutschen EZ und eine produktive Vernetzung mit den TZ-Ansätzen in Benin auf. Darüber hinaus ist die Subsidiarität zu den Anstrengungen von beninischem Staat und Projektträger gegeben. Kritisch wird der Aspekt zur Kinderarbeit gesehen, der sich allerdings bereits bei der Bewertung des Kriteriums "Impact" niederschlägt und daher bei der Bewertung der Kohärenz nicht erneut zum Tragen kommt. Vor diesem Hintergrund wird die Kohärenz als gut bewertet.

Kohärenz Teilnote: 2

Effektivität

Die Maßnahme wurde planmäßig umgesetzt. Die FZ-Nachrangdarlehen ermöglichten die quantitative Ausweitung des ländlichen Kreditangebots des Projektträgers. Darüber hinaus wurden durch die Begleitmaßnahme die personellen Kapazitäten der FECECAM gezielt gesteigert, insbesondere durch die landwirtschaftsspezifische Weiterbildung von Kreditsachbearbeitern und die Unterstützung bei der Entwicklung neuer, agrarorientierter Kreditprodukte. Das auf diese Weise quantitativ und qualitativ verbesserte Angebot zu marktüblichen Konditionen traf auf eine entsprechende Nachfrage bei der Zielgruppe und schlug sich in einer deutlichen Steigerung des Kreditportfolios nieder.

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

Indikator	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
(1) Finanzprodukte für den ländlichen Raum werden erfolgreich vom Projektträger am Markt angeboten: Das ländliche Kreditportfolio wächst pro Jahr im Schnitt um mind. 10 %	Status PP: n.a. Zielwert: + 10 % p.a.	(31.12.2020) + 0,5 % gegenüber 2019 (Ist-Wert per 31.12.2019: + 15 %)
(2) Die Qualität des Kreditportfolios ist zufriedenstellend PaR30 ^a < 5 %	Status PP: n.a. Zielwert: < 5 %	(31.12.2020) 8,06 % (Ist Wert per 31.12.2019: 6,17 %)
(3) Der Projektträger arbeitet effizient und ist finanziell nachhaltig: Die operative Nachhaltigkeit (Erträge/Kosten) beträgt im Jahresdurchschnitt mind. 110 %	Basiswert bei PP: 115 % (Geschäftsjahr 2014) Zielwert: 110 %	(31.12.2019) 129 %
(4) neu - Produktivitätssteigerung Flächenertrag (FCFA/ha)	Status PP: n.a. Zielwert: + 30 % (bei EPE festgelegt)	Vergleich aus Impactstudie (2018) + 83 %

a) Portfolio at Risk 30 = Anteil der Kredite am Gesamtportfolio, deren Rückzahlung mehr als 30 Tage überfällig ist

b) Food Insecurity Experience Scale (Niedrigerer Wert entspricht höherer empfundener Ernährungssicherheit, Skala von 0-8)

Der Indikator (2) verfehlt den Zielwert klar, wozu verschiedene Effekte mutmaßlich beitragen. So hat sich vor dem Hintergrund eines stark gestiegenen Gesamtportfolios (+75 %) die durchschnittliche Kredithöhe von 143.000 FCFA (218 EUR) im Jahr 2015 auf 86.000 FCFA (131 EUR) im Jahr 2020 reduziert. Dies dürfte auch zur (intendierten) Erreichung von Kunden mit kleinerem Geschäftsumfang geführt haben, gleichzeitig jedoch auch zu einem inhärent höheren Kreditrisiko. Allerdings lag der PaR30-Wert in den vorhergehenden Jahren auf einem wesentlich besseren Niveau (noch per 31.12.2019 bei 6,17 %). Dies lässt darauf schließen, dass die Überschreitung des PaR30-Zielwerts zum größten Teil auf COVID19-Effekte zurückzuführen ist, nicht auf die Vergabepaxis des Projektträger-Netzwerks. Analog gilt dies für das Wachstum des ländlichen Kreditportfolios (Indikator (1)): während das Wachstum im Jahr 2019 noch bei 15 % gegenüber 2018 lag, hat sich dieses Wachstum im ersten Corona-Jahr 2020 auf 0,5 % abgeschwächt. Die Nichterreichung dieser beiden Indikatoren wird daher als temporärer Effekt der COVID19-Pandemie angesehen. Bei der Bewertung der Effektivität wird daher auf die Werte des Vorjahres abgestellt, in dem das relativ hohe Anspruchsniveau dieser Indikatoren übertroffen (1) bzw. annäherungsweise erreicht (2) wird.

Indikator (3), der die Profitabilität des Projektträgers misst, wird klar erreicht.

Der im Rahmen der Evaluierung neu definierte Indikator (4) misst die Steigerung des spezifischen monetären Flächenertrags. Die diesbezüglichen Daten stammen aus der DED/LaDyD-Impactstudie und zeigen einen deutlich höheren Flächenertrag bei "frühen" Kreditnehmern im Vergleich zu "späten" Kreditnehmern, was als positiver Effekt der ländlichen Kredite und damit des Vorhabens gewertet werden kann (vgl. übernächster Absatz sowie Abb.5 im Abschnitt "Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen"). Festzustellen ist jedoch, dass die Produktivitätssteigerung maßgeblich auf die Finanzierung und adäquate Nutzung von Hilfs- und Betriebsstoffen zurückzuführen ist (s.a. nächster Absatz): Investitionen in Mechanisierung sind aufgrund der schwierigen Absicherung der hierfür benötigten hohen Kreditbeträgen eher die Ausnahme. Relativ unverändert verbleibt die Produktivität im Sinne des Ertrags im Verhältnis zu den eingesetzten Betriebsstoffen oder im Verhältnis zum Personaleinsatz.

Positiv zu bewerten ist die Entwicklung eines neuen Produkts (Credit Achat Intrants Groupé/CAIG). Hierbei werden Gruppenkredite an Landwirte zur Finanzierung von Saatgut, Dünger usw. vergeben, einschließlich einer Beratung zu den geeigneten Produkten, Ausbringungsmengen und Anwendungsweise. Bislang ist das Produkt auf den Bereich des Sojaanbaus beschränkt, soll künftig aber auf weitere Bereiche ausgedehnt werden. Ein weiteres, ebenfalls im Rahmen der Begleitmaßnahme gefördertes Produkt (crédit warrantage/Inventarkredit) sollte eine bessere zeitliche Glättung der landwirtschaftlichen Einkommen ermöglichen. Allerdings gibt es seitens der Zweigstellen eine gewisse Zurückhaltung beim Angebot dieses Produkts, da eine profitable Kalkulation aufgrund der stark schwankenden Marktpreise des finanzierten Inventars schwierig ist.

Die vorliegende Evaluierung stützt sich zur Bewertung der Projektwirkungen u.a. auf eine im Oktober 2018 durchgeführte umfassende Wirkungsanalyse² von DIE (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik) und LaDyD (Laboratoire d'Analyse des Dynamiques sociales et du Développement/Universität Abomey-Calavi, Benin).

Mangels langfristiger Paneldaten, welche die Analyse der Entwicklung von Kreditnehmern über einen längeren Zeitraum ermöglichen würden, wurde hierbei als Methodik ein Pipeline Verfahren in Verbindung mit einem Propensity Score Matching verwendet³. Hierbei wird eine Gruppe von Kreditnehmern, die in den Jahren 2016 und 2017 einen Kredit von FECECAM erhalten haben (im Folgenden auch als "Kontrollgruppe" bezeichnet), mit einer Gruppe von Kreditnehmern verglichen, die ihren Kredit bereits 2015 oder früher erhalten haben (im Folgenden auch als "Interventionsgruppe" bezeichnet, auch wenn letztlich beide Gruppen Gegenstand der Intervention waren). Hierbei wird unterstellt, dass die beiden Gruppen zwar grundsätzlich vergleichbar sind, die Wirkungen der Kredite in der Gruppe der "späten" Kreditnehmer jedoch nur eingeschränkt und noch wenig ausgeprägt auftreten. Durch den jeweils paarweisen Vergleich von jeweils ähnlichen (z.B. hinsichtlich Alter, Ausbildung, Größe des Betriebs) Mitgliedern der "frühen" und "späten" Kreditnehmergruppe wird die Wirkung des Kredits auf eine Reihe von sozioökonomischen Variablen extrapoliert. Insgesamt wurden die Antworten von 750 Kreditnehmern ausgewertet.

Gleichzeitig bedeutet diese Herangehensweise, dass nicht die spezifische Wirkung der FZ-Refinanzierung gemessen wird (die 2015 noch nicht ausgezahlt war). Vielmehr setzt sich deren Wirkung aus zwei Faktoren zusammen: einerseits die grundsätzlichen Wirkungen der Projektträger-Kredite im ländlichen Raum, welche durch die genannte Studie beschrieben werden. Zum anderen müssen diese Wirkungen jedoch in Verhältnis gesetzt werden zum Ausbau der ländlichen Kreditvergabe, welche durch das FZ-Vorhaben ermöglicht wurde (Wirkung der aufgrund der FZ-Mittel zusätzlich ausgereichten Kredite). Eine exakte Zuordnung der eigenkapitalähnlichen FZ-Mittel zu einem bestimmten Portfoliosegment der FECECAM ist nicht möglich, doch aufgrund folgender Faktoren:

² LADyD/DIE: Impacts du Crédit Agricole de la Faïtière des Caisses d'Épargne et de Crédit Agricole Mutuel du Bénin, Oktober 2018 (im Folgenden: Impactstudie)

³ Der simple Vergleich von Kreditnehmern mit einer Kontrollgruppe von nicht-Kreditnehmern wäre mit einem zu hohen "Selection Bias" verbunden, da es mit hoher Wahrscheinlichkeit strukturelle Unterschiede zwischen Kreditnehmern und nicht-Kreditnehmern gibt, die sich sowohl bei der Nachfrage nach Krediten als auch im Kreditgenehmigungsprozess niederschlagen. Siehe auch DeGEval, Prof. Dr. Caspari: Wirkungsmessung im Kontext von Evaluationen – Möglichkeiten und Grenzen in der Praxis, September 2017 (<https://www.degeval.org/arbeitskreise/methoden-in-der-evaluation/>)

- erhebliche Steigerung des ländlichen Kreditportfolios insbesondere in den Jahren 2017 und 2018 (jeweils rd. + 30 %, d.h. die entsprechende absolute Ausweitung des Portfolios in jedem einzelnen dieser Jahre entspricht der Größenordnung der ausgereichten FZ-Mittel)
- keine sonstige externe Eigenkapitalzuführung im Betrachtungszeitraum
- gezielte Förderung der ländlichen Kreditvergabe im Rahmen der FZ-Begleitmaßnahme

werden für die Zwecke der Evaluierung die Beobachtungen bezüglich der ländlichen Kreditvergabe des Trägers auf die Wirkung der FZ-Mittel übertragen. Dies kommt bereits bei den Kriterien Relevanz und Effektivität zum Tragen, primär jedoch bei der Betrachtung der übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen.

Zwei Drittel der im Rahmen der Impact-Studie befragten Kreditnehmer haben in dem sechsjährigen Betrachtungszeitraum 4-6 Darlehen aufgenommen. Der Frauenanteil im Betrachtungszeitraum betrug rund ein Drittel. Hierbei ist zu beachten, dass - im Gegensatz zu den männlichen Kreditnehmern - die von den Frauen bewirtschaftete Fläche sowie ihre landwirtschaftlichen Erträge tendenziell zurückgehen, da weibliche Kreditnehmer mit Hilfe des Kredits ihre Anbauaktivitäten eher reduzieren und durch Handelstätigkeiten substituieren.

Finanziert wurden zum überwiegenden Teil der landwirtschaftliche Anbau (80 % der Kreditverträge), der restliche Anteil entfiel weitgehend auf Handelstätigkeit mit den entsprechenden Produkten - überwiegend Mais, Baumwolle und Soja. Bei den anbaubezogenen Krediten wurde in rd. der Hälfte der Fälle in die Beschaffung von Saatgut und sonstigen Betriebsstoffen investiert. Investitionen in Ausrüstungsgegenstände bzw. Agrartechnik spielten keine signifikante Rolle. Aus Sicht des Projektträgers liegt der Hauptgrund hierfür in den fehlenden Besicherungsmöglichkeiten für die hierzu erforderlichen höheren Kreditsummen.

Befragt nach ihrer Zufriedenheit mit der Kreditaufnahme zeigten sich die Kreditnehmer überwiegend zufrieden, mit einer Bandbreite von 6,4 bis 7,9 (auf einer Skala von 0-10, wobei 10 der maximalen Zufriedenheit entspricht) je nach Bewertungskriterium. Die besten Werte erzielten dabei die gewährten Fristigkeiten und Kreditbeträge, während die Höhe von Zinsen und Gebühren die niedrigsten Punktzahlen erreichten.

Die vorliegenden Informationen enthalten keine Hinweise auf Ungleichheiten oder Diskriminierungen beim Zugang zu den Kreditangeboten. Dennoch ist der Zugang zu den Angeboten naturgemäß nicht für alle Teile der Zielgruppe gleich einfach, da auch individuelle Faktoren wie Kreditwürdigkeit oder Entfernung zur nächsten Bankfiliale eine Rolle spielen. Um geografische Hemmnisse zu reduzieren und die eigene Reichweite zu erhöhen plant FECECAM den Ausbau der digitalen mobilen Dienstleistungen (auch Bestandteil der Begleitmaßnahme der FZ-Anschlussphase).

Die hohe Professionalität des Projektträgers sowie seine gute ländliche Reichweite durch das bestehende Filialnetz wirkten sich positiv auf die gute Zielerreichung des Vorhabens aus (projektinterner Faktor). Begrenzt wurde der Projekterfolg insbesondere durch das Fehlen eines Kreditgarantiemechanismus im ländlichen beninischen Finanzsektor, der fehlende Besicherungsmöglichkeiten ersetzen und zusätzliche, strukturell relevante Kreditengagements ermöglichen könnte (projektexterner Faktor).

Die Steuerung der Implementierung durch den Projektträger ist insgesamt positiv zu sehen, wenngleich organisatorische und IT-bezogene Schwächen ein stringentes Monitoring der Kreditvergabe auf Zweigstellenebene erschweren. Hierdurch konnten nicht alle Anforderungen der KfW an das Kreditvergabemonitoring erfüllt werden. Diese organisatorische und technische Stärkung des Management-Informationssystems (MIS) der FECECAM wurde bereits angestoßen und ein neues Berichterstattungsverfahren an die KfW wurde vereinbart. Die Verbesserung des MIS wird auch Bestandteil der Begleitmaßnahme zur Anschlussphase sein und dient nicht nur dem besseren Monitoring der Implementierung der FZ-Maßnahme, sondern auch regulatorischen Zwecken.

Hinweise auf (potenzielle oder eingetretene) nicht-intendierte Wirkungen auf Outcome-Ebene liegen nicht vor.

Die vorübergehende Nichterreichung einzelner Indikatoren wird als vorübergehender Effekt der Covid 19-Pandemie sowie teils anspruchsvoller Zielsetzungen (Portfolio at Risk) gewertet. Auch auf Ebene der Kreditnehmer können der FZ-Maßnahme durchweg positive Wirkungen, welche von der Zufriedenheit der

Kreditnehmer sowie ihrer verbesserten Einkommenssituation belegt werden. Insgesamt wird die Maßnahme im Hinblick auf ihre quantitative und qualitative Zielerreichung positiv bewertet.

Effektivität Teilnote: 2

Effizienz

Das Vorhaben setzte sehr gezielt an einem spezifischen Engpass an, der das angestrebte Wachstum des Projektträgers im ländlichen Raum begrenzte. Dabei mangelte es insbesondere an Eigenkapital, um den regulatorischen Ansprüchen zu genügen und das weitere Wachstum zu unterlegen. Bei den FZ-Mitteln handelte es sich daher nicht um ein klassisches Refinanzierungsdarlehen, sondern um ein Nachrangdarlehen, das in der Bilanz der FECECAM als Eigenkapital angerechnet wird. Nach Angabe des Projektträgers war dies der entscheidende Aspekt der Nachrangdarlehen. Zwar haben die Mittel auch Refinanzierungscharakter, doch aufgrund des starken Einlagengeschäfts des Projektträgers rückt diese Funktion gegenüber der Kapitalisierungsfunktion in den Hintergrund.

Durch die Adressierung des bestehenden Engpasses und die Nutzung des vorhandenen, umfangreichen ländlichen Zweigstellennetzwerks des Projektträgers handelt es bei dem Vorhaben um eine sehr effiziente Vorgehensweise, um die Kreditvergabe im ländlichen Raum zu steigern.

Die Umsetzung des Vorhabens erfolgte innerhalb des geplanten Zeitrahmens.

Eine gleichwertige Alternative zur implementierten Maßnahme ist auch aus heutiger Sicht nicht erkennbar. Denkbar wäre auch eine Beteiligung an einem bestehenden beninischen Fonds (Fonds National de Microfinance), was jedoch mit geringeren Steuerungsmöglichkeiten und politischen Abhängigkeiten verbunden gewesen wäre.

Mit der Gestaltung der Zinskonditionen für seine Kreditnehmer konnte der Projektträger eine hohe Nachfrage nach den Darlehensmitteln mit einer auskömmlichen Zinsmarge für sein operatives Geschäft verbinden (vgl. Indikator 3). Die FZ/SEWoH-Mittel waren an den beninischen Staat (vertreten durch das Finanzministerium) als Zuschuss vergeben worden. Die Mittel wurden dann als Darlehen (8 Jahre Laufzeit) an den Projektträger weitergereicht. Die Konditionen werden von FECECAM grundsätzlich zwar als günstig angesehen, doch wäre aus seiner Sicht für die Jahre 2019 und 2020 ein niedrigerer Zinssatz bzw. ein Zinsverzicht für die erhaltenen Darlehensmittel und der dadurch entstehende Spielraum für niedrigere Endkreditnehmer-Zinssätze geeignet gewesen, um eine noch höhere Nachfrage nach den Krediten zu erzielen. Damit hätten die negativen Auswirkungen der COVID 19-Pandemie abgemildert werden können. Allerdings sollen die vom Finanzministerium erzielten Zinsgegenwerte ebenfalls in landwirtschaftliche Projekte fließen – inwieweit deren Zusatznutzen ggf. überwiegt kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht bewertet werden.

Die schlanke Projektstruktur, der gezielte Mitteleinsatz sowie die Nutzung bestehender Trägerstrukturen und der profitabel wirtschaftende Projektträger verdeutlichen die sehr gute Effizienz von Projektansatz und Implementierung.

Effizienz Teilnote: 1

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Auf der nationalen Ebene haben sich in Benin einige der Variablen, die relevant für die Lebensbedingungen der Bevölkerung sind, seit Projektprüfung (2015) verbessert. Hierzu zählen ein merklicher Rückgang bei Kindersterblichkeit (von 64,3 auf 59,0 pro 1.000 Lebendgeburten) und Armutsrate (von 40,1 % auf 38,5 %). Auch eine Steigerung des Sozialprodukts pro Kopf (von 2.900 auf 3.400 USD) ist zu beobachten⁴. Allerdings ist das Wachstum ungleich verteilt. So lagen die Einkommenszuwächse bei den ärmsten 40 % der Bevölkerung um 30 Prozentpunkte niedriger als beim Durchschnitt der Gesamtbevölkerung.⁵ Ungeachtet dessen ist die Dimension des Vorhabens zu klein, um eine Verbindung zwischen den Wir-

⁴ Quelle: World Bank Data Bank, Daten für Jahr 2019 im Vergleich zu 2015, Armutsrate auf Basis nationaler Armutsgrenze, Sozialprodukt als Purchasing Power Parity in lfd. internationalen USD).

⁵ Quelle: UNDP, Human Development Report 2019

kungen des Vorhabens und den Entwicklungen auf nationaler Ebene herzustellen. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass insbesondere bei der Neuentwicklung von agrarspezifischen Kreditprodukten beim Projektträger aufgrund dessen Größe und Reichweite ein besonderer Hebeleffekt entsteht. Denn das große Filialnetzwerk erlaubt eine schnelle Ausbreitung und eine breite Streuung der neuen Produkte, so dass FECECAM sowohl als Initiator als auch wichtiger Multiplikator für die strukturellen Effekte im ländlichen Finanzsektor in Erscheinung tritt.

Für das Vorhaben wurden keine expliziten Ziele auf Impact-Ebene definiert. Da die Finanzierung jedoch aus SEWoH-Mitteln erfolgt, werden die von dem Projekt adressierten SEWoH-Zieldimensionen betrachtet, insbesondere:

- Steigerung der Einkommen ländlicher Haushalte und Kleinstunternehmen sowie erhöhte Produktivität landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten; hierdurch Beitrag zur Ernährungssicherung (SEWoH-Aktionsfeld 1)
- Stärkung der Innovationskraft der beninischen Landwirtschaft (Aktionsfeld 3)

Um Aussagen zu den übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen zu treffen, wird in erster Linie auf die vorliegende Impactstudie zurückgegriffen. Zur Messung der Zielerreichung auf Impact-Ebene wurden für die Zwecke der Evaluierung zwei zusätzliche Indikatoren definiert:

Indikator	Status PP	Ex-post-Evaluierung
(5) neu: Gesamteinkommen der Kreditnehmer p.a. hat sich erhöht	Kontrollgruppe: 1,7 Mio. FCFA	Interventionsgruppe: 3,9 Mio. FCFA
(6) neu: Die Ernährungssicherheit für Kreditnehmer hat sich gegenüber der Kontrollgruppe erhöht ⁶	Wert FIES ^a Kontrollgruppe 2,74 (Zielwert: < 2,74)	Wert FIES Interventionsgruppe 1,91

a) Food Insecurity Experience Scale (Niedrigerer Wert entspricht höherer empfundener Ernährungssicherheit, Skala von 0-8). Weiterführende Informationen zum FIES-Scoring unter <http://www.fao.org/3/i7835e/i7835e.pdf>

Zwar erfasst die Impactstudie nicht spezifisch die durch die FZ-Nachrangdarlehen ermöglichten Kredite, doch es erscheint plausibel die Wirkungen der in der Studie betrachteten ländlichen Kredite (des gleichen Projektträgers) auf die FZ-induzierten Kredite zu übertragen (s.a. die Anmerkungen hierzu im Abschnitt Effektivität).

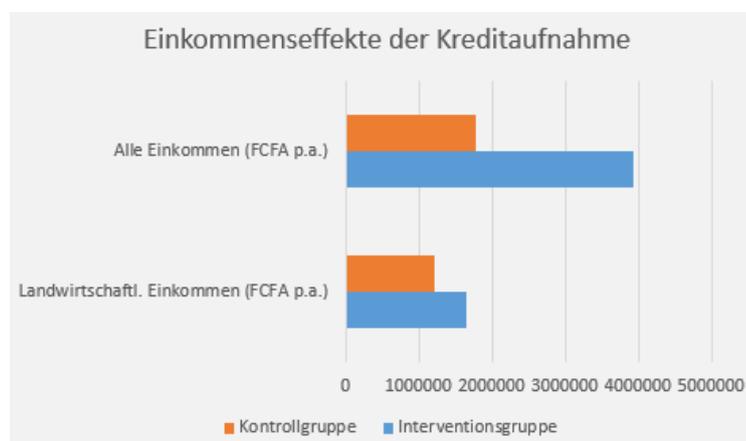


Abb. 1: Auswirkungen der Kreditaufnahme auf die Einkommen der Kreditnehmer

⁶ Mit diesem Indikator wird bewusst nur ein Teil der Wirkung auf die Ernährungssicherheit erfasst (Selbstversorgung). Weitergehende Effekte durch die insgesamt gestiegene Produktion können anhand der vorliegenden Daten nicht betrachtet werden, da hierbei weitere Einflussfaktoren (z.B. Zusammensetzung und Exportanteil der Produktion, insbesondere nach Nigeria)

Aus der Studie lässt sich ein signifikanter Effekt der Kreditvergabe auf die Einkommen der Kreditnehmer ableiten. So liegen die Gesamteinkommen (zum Zeitpunkt der Befragung im Oktober 2017) der "frühen" Kreditnehmer im Durchschnitt mehr als doppelt so hoch wie die Einkommen der "späten" Kreditnehmer. Interessant ist hierbei auch die Rolle der nicht-landwirtschaftlichen Einkünfte: Sofern sich die Betrachtung auf die Agrareinkünfte beschränkt ergibt sich eine deutlich geringere, wenngleich noch immer signifikante Steigerung (1,7 Mio. FCFA zu 1,2 Mio. FCFA). Der größere Teil der Einkommenssteigerung geht somit auf nicht-landwirtschaftliche Aktivitäten (insbesondere Handel) zurück. Dies ist auch in Zusammenhang mit den gerade bei weiblichen Kreditnehmern vielfach beobachteten Rückzug aus landwirtschaftlicher Be-
tätigung zugunsten des Ausbaus von Handelstätigkeiten nach Kreditaufnahme zu sehen. Über beide Gruppen hinweg werden die Effekte der Darlehensaufnahme auf die Gesamteinkommen weitestgehend (über 80 % der Befragten) als "positiv" oder "sehr positiv" eingeschätzt.

Die im Rahmen der Impactstudie gesammelten Daten lassen auf eine relativ gute (empfundene) Ernährungssicherheit bei den Befragten schließen, im Durchschnitt liegt der FIES-Indexwert bei 2,03 (schlechtester theoretisch möglicher Wert ist 8,0). Dennoch ergibt sich aus den Befragungen, dass mehr als die Hälfte der Haushalte (53,7 %) im Jahr vor der Befragung mindestens einen zeitlich begrenzten Engpass bei der Lebensmittelverfügbarkeit hinnehmen musste.

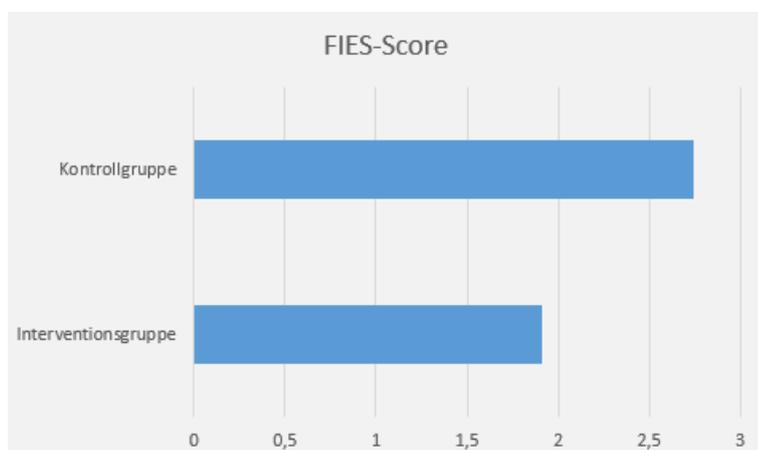


Abb. 2: Unterschiede bezüglich der Ernährungssicherheit zwischen "frühen" und "späten" Kreditnehmern

Bei den FIES-Werten gibt es ausgeprägte regionale Unterschiede, insbesondere zwischen dem Norden (1,64), wo häufiger Lebensmittel angebaut werden und dem Süden (3,23). Auch zwischen den "frühen" und "späten" Kreditnehmern gibt es erhebliche Unterschiede bei den Angaben zur eigenen Ernährungssicherheit, wobei sich für die "frühen" Kreditnehmer ein deutlich besserer Wert ergibt (1,91 im Vergleich zu 2,74 bei den "späten" Kreditnehmern). Somit kann der Kreditvergabe auch ein starker positiver Effekt für die Ernährungssicherheit der Zielgruppe zugeschrieben werden. Dies gilt auch für die Wahrnehmung der eigenen Lebensbedingungen:

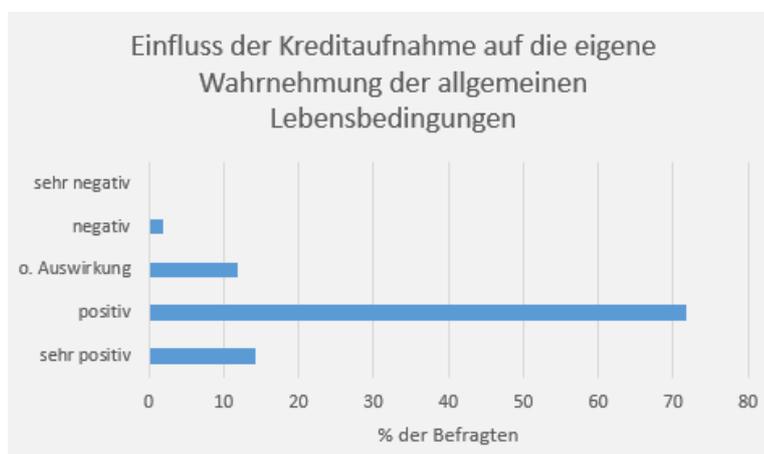


Abb. 3: Effekte der Kreditaufnahme auf die Wahrnehmung der eigenen Lebensbedingungen

Insgesamt bewerten die im Rahmen der Studie befragten Kreditnehmer die Effekte aus der Kreditaufnahme auf ihre Lebensbedingungen als positiv (72 %) bzw. sehr positiv (14 %), wobei die weiblichen Befragten die Effekte im Durchschnitt noch positiver einschätzen.

Das Ziel, den Anteil der an Frauen vergebenen Kredite zum Zeitpunkt der Projektprüfung (40 %) mindestens konstant zu halten wurde zwar leicht verfehlt: dieser sank auf rd. ein Drittel der Darlehen (vgl. Kapitel Effektivität). Trotz des rückläufigen Anteils ist jedoch zu beachten, dass sich - in absoluten Zahlen - die Kredite an weibliche Darlehensnehmer seit 2015 mehr als verdoppelt haben und das Kreditvolumen um rd. 50 % angestiegen ist. Bei der Betrachtung der Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation und die soziale Stellung der Frauen ergeben sich nur leichte (wenn auch messbar positive, s. Abb. 4) Abweichungen zwischen "frühen" und "späten" Kreditnehmerinnen. Aus Sicht der Impactstudie sind die vielfältigen Benachteiligungen der Frauen im ländlichen beninischen Umfeld zu umfassend und zu stark verwurzelt, als dass sie durch die Wirkungen der Kreditvergabe deutlich gemindert werden könnten. Dennoch erscheint es plausibel, dass durch die Zunahme der eigenständigen wirtschaftlichen Tätigkeiten der Frauen die Basis für langfristige Verbesserungen ihres gesellschaftlichen Stellenwerts gelegt wird.

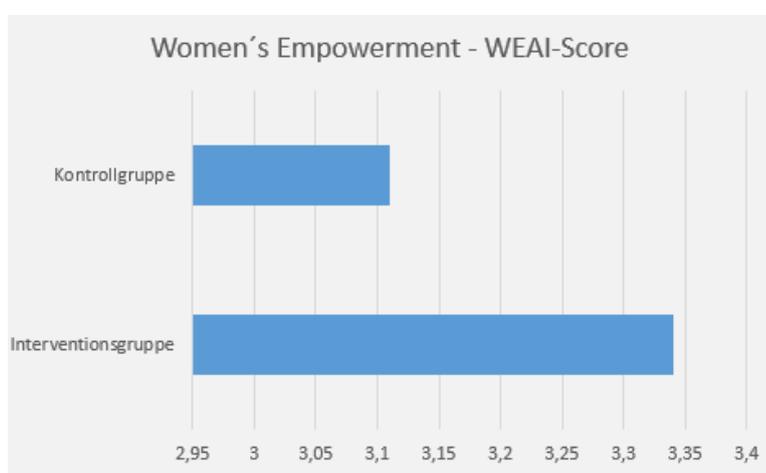


Abb. 4: Unterschiede bezüglich WEAI-Scores zwischen "frühen" und "späten" Kreditnehmerinnen

Zur Messung von Veränderung bei der Selbstbestimmtheit der Frauen wird ein multidimensionaler Indikator (Women's Empowerment in Agriculture Index /WEAI)⁷ verwendet. Die Unterschiede bei der Entwicklung des WEAI-Scorings zwischen Interventions- und Kontrollgruppe sind zwar signifikant (rd. + 7 %) doch im Vergleich zu den anderen impact-Dimensionen eher gering ausgeprägt. Letztlich zeigt sich auch an dieser Stelle, dass die Stärkung der Rolle der Frau einen sehr langfristigen Prozess darstellt.

Was die Stärkung der Innovationskraft der beninischen Landwirtschaft angeht, so ergibt sich ein geteiltes Bild. Zwar wurde die landwirtschaftliche Flächenproduktivität in erheblichem Maß gesteigert (vgl. Abschnitt zu Effektivität), doch geht diese maßgeblich auf den verstärkten Einsatz von Hilfs- und Betriebsstoffen sowie gesteigertem Arbeitskräfteeinsatz zurück. Auch die gezielten Finanzierungsangebote des Trägers für Betriebsstoffe und damit einhergehende Beratung zu deren Einsatz führt bereits kurzfristig zu höheren Flächenerträgen und trägt mittel- bis langfristig zu einem erhöhten Know-how innerhalb der Zielgruppe bei. Innovationsimpulse durch die Anschaffung von technischer Ausrüstung - die auch eine effizientere Nutzung der vorgenannten Produktionsfaktoren ermöglichen würden - sind wie bereits in den vorherigen Kapiteln erwähnt schwer darstellbar bzw. schwierig zu finanzieren und spielen eine untergeordnete Rolle.

⁷ Der WEAI-Indikator bewertet verschiedene Dimensionen der weiblichen Selbstbestimmung im Rahmen der landwirtschaftlichen Tätigkeit sowie der Gleichberechtigung im Haushalt, vgl. International Food Policy Research Institute (IFPRI): <https://ifpri.org/projet/weai>

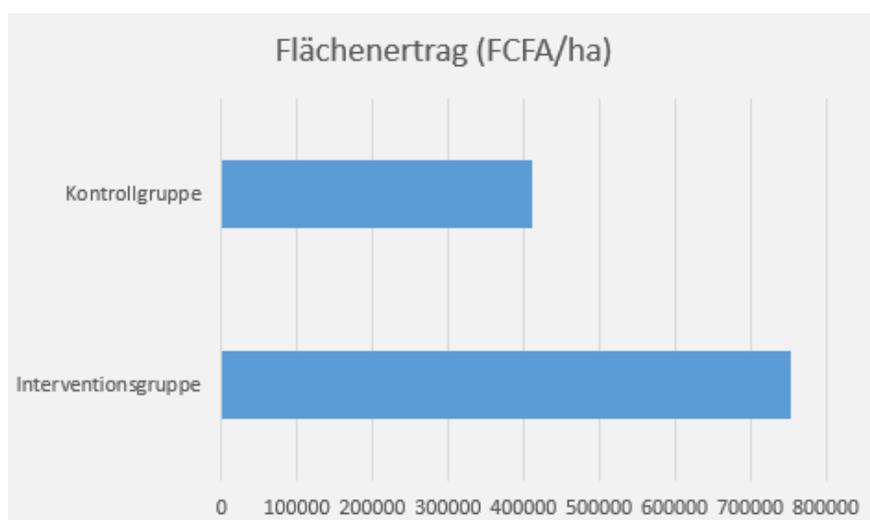


Abb. 5: Unterschiede bezüglich der Entwicklung des Flächenertrags zwischen "späten" und "frühen" Kreditnehmern

Als externe Faktoren, die auf die Zielerreichung einen negativen Einfluss hatten, sind die Entwicklung des nigerianischen Naira sowie die COVID 19-Pandemie zu nennen. So hat die nigerianische Währung zwischen 2015 und 2021 mehr als die Hälfte ihres Werts verloren. Dies ist für das Vorhaben insofern relevant als Nigeria ein wichtiger Abnehmer für die beninischen Agrarerzeugnisse ist, insbesondere für Baumwolle, und die negative Entwicklung des Naira die Absatzmöglichkeiten der beninischen Erzeuger entsprechend einschränkte. Der Großteil dieser Währungsverluste entstand bereits 2016, so dass diese Effekte von der Impactstudie erfasst wurden.

Die im Rahmen der Impact-Studie erhobenen Daten decken einen Zeitraum bis 2018 ab und reflektieren somit nicht die negativen Auswirkungen der COVID 19-Pandemie. Es ist jedoch davon auszugehen, dass es neben den auf Projektträger-Ebene messbaren negativen Corona-Effekten (insbesondere auf Outcome-Ebene) negative Auswirkungen auf die Einkommenssituation und damit auf die Lebensbedingungen der Kreditnehmer gab (Impact-Ebene). Die negativen Effekte werden jedoch - analog zur Outcome-Ebene - als temporär angesehen und für die Bewertung des Vorhabens ausgeklammert.

Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass ein zusätzliches Produktangebot (CAIG) durch eines der führenden Institute eine strukturelle Wirkung im Sektor erzielt, sofern es gut angenommen wird. Dies ist der Fall und nach Angaben von FECECAM hat dies auch konkurrierende Institute dazu veranlasst, ihre Angebotspalette nachzuschärfen, um Marktanteilsverluste zu vermeiden.

Aus Sicht der Evaluierung ist die Additionalität der Finanzierungsmaßnahme gegeben - weniger aufgrund der Refinanzierungswirkung der FZ-Mittel, sondern primär durch die regulatorische Wirkung der eigenkapitalähnlichen Darlehen. Hierdurch wurde die Ausweitung des ländlichen Kreditangebots bzw. die erforderliche Eigenkapitalunterlegung erst ermöglicht. Weiterhin erscheint es plausibel, dass auch die Weiterentwicklung des Produktangebots sowie die technischen Verbesserungen beim Projektträger ohne die Maßnahme nicht oder nur in reduzierter Form erfolgt wären.

Die Strukturen des Trägers wurden auch in technischer Sicht verbessert. So wurde im Rahmen der Begleitmaßnahme die EDV-technische Vernetzung der Filialen vorangetrieben, konkret durch die Vernetzung von 22 Filialen im Norden des Landes. Die weitere Verbesserung der digitalen Strukturen bildet einen Schwerpunkt der Begleitmaßnahme der Folgephase des Vorhabens.

Es kam aus heutiger Sicht nicht zu übergreifenden negativen entwicklungspolitischen Veränderungen. Allerdings wurden die bestehenden Schwächen des beninischen Landwirtschaftssektors seit Ausbruch der COVID-Pandemie besonders deutlich. Hierzu zählt insbesondere die Anfälligkeit gegenüber externen Schocks (vgl. Grenzsicherungen des wichtigen Abnehmerlandes Nigeria sowie Marktpreisschwankungen der angebauten Güter). Die Art der Maßnahme zielte auch weniger auf einen Strukturwandel im ländlichen Raum ab als auf eine Beibehaltung des Status Quo unter besseren Bedingungen bei erhöhter Produktivität. Eine tiefere Modernisierung des landwirtschaftlichen Anbaus durch eine verstärkte Finanzierung von Mechanisierungsinvestitionen konnte nicht erreicht werden.

Die weiterhin arbeitsintensiven landwirtschaftlichen Methoden haben zur Folge, dass die intensivere Bewirtschaftung der Anbauflächen auch entsprechende Beschäftigungseffekte nach sich ziehen. Aus der Impactstudie lässt sich ablesen, dass der verstärkte Einsatz von Betriebs- und Hilfsstoffen bei über der Hälfte der Kreditaufnahmen positive Beschäftigungseffekte auslöst. So werden pro Kreditnehmer durchschnittlich 0,84 Arbeitsplätze geschaffen. Auch wenn sich diese Zahl nicht auf Vollzeitarbeitsplätze, sondern auf Tagelohn- oder Saisonarbeitskräfte bezieht, ist dieser Effekt grundsätzlich positiv zu bewerten.

Allerdings muss im beninischen Kontext stets die Problematik der weit verbreiteten Kinderarbeit betrachtet werden, insbesondere bei arbeitsintensiven Anbaupflanzen wie Baumwolle. Die Impactstudie macht hierzu leider keine dezidierten Angaben. Auch erlauben die komplexen Wirkungszusammenhänge zwischen der Beschäftigung von Kindern und Kreditvergabe keine klare Zuordnung von Ursachen und Wirkungen. So hat die Kreditvergabe im Regelfall dazu geführt, dass Flächen intensiver bewirtschaftet werden und hierdurch zusätzliche Arbeitskräfte benötigt wurden. Auf die vorgenannten 0,84 geschaffenen Arbeitsplätze entfallen 0,30 auf Familienmitglieder. Es lässt sich jedoch nicht daraus ableiten, welcher Anteil dieser Familienmitglieder auf Kinder entfällt. Ebenso wenig kann eine Aussage darüber getroffen werden, inwieweit es sich bei den familienexternen Hilfskräften ebenfalls um Kinder (aus anderen Familien) handelt.

Darüber hinaus kann es auch zu einer gegenläufigen Wirkung kommen: Denkbar ist, dass eine Kreditaufnahme aufgrund der hierdurch verfügbaren monetären Mittel die Substitution von minderjährigen Arbeitskräften durch die Einstellung von bezahlten erwachsenen Arbeitskräften ermöglicht und somit der Kinderarbeit entgegenwirkt. Ob die Maßnahme letztlich positiv oder negativ auf die Beschäftigung von Kindern wirkt lässt sich aufgrund der bestehenden Datenlage daher nicht mit letzter Sicherheit ermitteln.

Dennoch bleibt festzustellen, dass Kinder in Benin in erheblichem Maße von Kinderarbeit betroffen sind. Zwar ist die offizielle Datenlage hierzu dürrig, doch laut Statistiken von UNESCO und ILO kann davon ausgegangen werden, dass rund ein Drittel der beninischen Kinder unter 14 Jahren arbeiten muss, auch in der Landwirtschaft. Insbesondere zu Spitzenzeiten, in denen besonders viele Arbeitskräfte auf den Feldern benötigt werden, sind arbeitende Kinder in Benin ein alltäglicher Anblick. Dennoch gab es im Rahmen der Maßnahme keinen Ansatz, um diese Problematik zu adressieren.

Zwar kann von einem Kreditprogramm kein wesentlicher Beitrag zur Eindämmung der Kinderarbeit erwartet werden. Dennoch wäre es möglicherweise hilfreich gewesen, zumindest im Rahmen einer Sensibilisierung der Kreditnehmer das Thema ins Bewusstsein zu rücken (z.B. durch Abfrage im Kreditantrag, ob die Beschäftigung Minderjähriger geplant ist und ob es ggf. Alternativen dazu gäbe). Bis auf eine Ende 2020 getroffene Vereinbarung, die entsprechenden Monitoringsysteme der FECECAM - die nach eigener Aussage über keine Daten zu dieser Frage verfügt - zu überprüfen wird das Thema von dem Vorhaben nicht adressiert. Dies erscheint angesichts der bekannt kritischen Rahmenbedingungen in der beninischen Landwirtschaft unzureichend.

Zusammenfassend erreicht das Vorhaben eine gute Wirksamkeit in Bezug auf die Lebensbedingungen der Zielgruppe, insbesondere was Einkommensverbesserung und Ernährungssicherheit angeht. Die Produktivität der Anbauflächen konnte zwar gesteigert werden, doch eine tiefere Modernisierung der Landwirtschaft, insbesondere durch Finanzierung von Investitionen in Mechanisierung, konnte mit dem Vorhaben nicht in wesentlichem Umfang vorangetrieben werden. Der Verzicht auf projektbezogene Safeguards oder Sensibilisierungsmaßnahmen bezüglich Kinderarbeit erscheint im beninischen Kontext problematisch und soll in der Folgephase stärker adressiert werden. Vor diesem Hintergrund werden die Wirkungen auf Impact-Ebene als eingeschränkt erfolgreich bewertet.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3

Nachhaltigkeit

Als erklärtes mittelfristiges Ziel strebt FECECAM den weiteren Ausbau des Marktanteils im Landwirtschaftssektor an. Sofern die Aufrechterhaltung bzw. sogar der Ausbau des Kapitalstocks gelingt - trotz gradueller Rückzahlung der FZ-Mittel - so ist es plausibel, dass die positiven Wirkungen des Vorhabens nachhaltig sind bzw. an ihnen angeknüpft wird. Nach Aussage des Trägers sieht seine strategische Planung mehrere Handlungsoptionen für die Stärkung des Eigenkapitals vor und damit letztlich auch für die Substituierung der FZ-Mittel. Die an diese Optionen geknüpften Konditionen wären jedoch weniger attrak-

tiv, weswegen die Präferenz des Partners klar in der Fortsetzung der Kooperation mit der FZ im Rahmen weiterer Anschlussdarlehen liegt.

Die wirtschaftliche Situation des Projektträgers ist stabil, auch ein "Stresstest" wurde mit positivem Ausgang absolviert. FECECAM arbeitet profitabel, auch der vorläufige Geschäftsbericht für 2020 sieht einen Überschuss von 1,6 Mrd. FCFA (rd. 2,4 Mio. EUR) bei einer Bilanzsumme von rd. 100 Mrd. FCFA vor. Angabegemäß konnten auch die (rechtlich selbständigen) Mitglieder des FECECAM-Netzwerks (Caisses locale de Credit Agricole Mutuel/CLCAM) Überschüsse erzielen und so die eigenen Eigenkapitalreserven erhöhen. Auch wenn für das Jahr 2021 pandemiebedingt mit rückläufigen Ergebnissen zu rechnen ist, trägt die grundsätzlich stabile wirtschaftliche Lage des Trägers zur Resilienz gegenüber externen Faktoren bei.

Potenzielle zukünftige Herausforderungen gibt es im Bereich der Personalressourcen. Diese werden durch den Partner im Rahmen der strategischen Planung 2021-2025 adressiert. So stellt z.B. die zielgerichtete Weiterbildung der Mitarbeiterqualifikationen einen Schwerpunkt dar.

Weiterhin ist die Zielgruppe der Endkreditnehmer - und damit mittelbar auch das landwirtschaftliche Kreditgeschäft des Trägers - für externe Schocks anfällig. Insbesondere die Abhängigkeit von volatilen Marktpreisen und Exportabhängigkeiten stellen zusammen mit klimatischen Unwägbarkeiten erhebliche potenzielle Risiken für Einkommen und Lebensbedingungen der ländlichen Bevölkerung dar. Vor diesem Hintergrund wird (auch seitens des Projektträgers) der dringende Bedarf gesehen, Möglichkeiten zur Absicherung von Ernteaufschlägen (z.B. durch eine länger anhaltende Dürre) zu schaffen. Derzeit erscheinen kommerzielle Versicherer jedoch nicht gewillt, diese schwer kalkulierbaren Risiken zu versichern.

Im Rahmen der Begleitmaßnahme wurde an mehreren Ansatzpunkten auf die Nachhaltigkeit des ländlichen Kreditangebots des Trägers hingearbeitet, was auch in der Folgephase fortgesetzt wurde, s. dazu das vorhergehende Kapitel. Im Rahmen der strukturellen Wirkungen bei FECECAM sind die Überprüfung und Modernisierung der internen Prozesse und Kreditantrags- und Bewilligungsverfahren zu nennen. Hieraus entstehen mittel- bis langfristige Wirkungen, wie auch aus der Entwicklung des neuen Produkts (CAIG)

Die Resilienz der Kreditnehmer gegenüber wirtschaftlichen Beeinträchtigungen konnte insofern gestärkt werden als dass ihnen dauerhaft ein zusätzliches Kreditangebot zur Verfügung steht. Durch diese Verbreiterung ihrer Finanzierungsbasis entfällt teilweise auch die Notwendigkeit, auf informelle Kreditgeber mit stark überhöhten Zinssätzen zurückzugreifen.

Darüber hinaus konnte im Rahmen der Impact-Studie auch ermittelt werden, dass sich auch die Selbstbestimmtheit und der soziale Status der weiblichen Kreditnehmer positiv entwickelt hat. Nach eigener Einschätzung von über 80 % der Kreditnehmerinnen hatte die Kreditaufnahme diesbezüglich positive oder sehr positive Auswirkungen.

Bezüglich der Rahmenbedingungen ist auf die geplante Überarbeitung der Regulierung des Mikrofinanzsektors in der BCEAO-Zone hinzuweisen, unterstützt durch den United Nations Capital Development Fund (UNCDF). Grundsätzlich sollen dabei die Stabilität und Resilienz des Sektors gestärkt werden und der technologischen Entwicklung Rechnung getragen werden. Je nach Ausgestaltung der zukünftigen Regulierung ist jedoch nicht auszuschließen, dass der Handlungsspielraum der Mikrofinanzinstitutionen hierdurch Einschränkungen erfahren könnte.

Zu den nachhaltigen Wirkungen der FZ-Mittel nach Rückzahlung des Darlehens an das beninische Finanzministerium kann aktuell keine Aussage getroffen werden. Zur genauen Verwendung der Mittel aus Rückzahlung und Verzinsung steht noch ein Vorschlag des Finanzministeriums aus. Angedacht ist eine eventuelle Verwendung der Mittel im bereits erwähnten Fonds FNDA, was im Rahmen der künftigen Zusammenarbeit zwischen FECECAM und FNDA auch zur Nachhaltigkeit der Programmwirkungen beitragen könnte.

Aus heutiger Sicht ist die Nachhaltigkeit des Vorhabens als gut einzuschätzen. Auf der Ebene des Projektträgers besteht die Absicht, das Engagement im ländlichen Raum weiter auszubauen, wozu er dank der guten wirtschaftlichen Ausgangssituation auch in der Lage sein wird. Damit wird auf Ebene der Endkreditnehmer weiterhin Zugriff auf das verbesserte Kreditangebot bestehen, was wiederum zu einer verbesserten Resilienz gegenüber externen Schocks beiträgt. Ein Unsicherheitsfaktor bleibt die Frage,

wie und in welchem Umfang FECECAM nach vollständiger Rückzahlung der FZ-Darlehen (vorauss. 2028) diese ersetzen wird.

Nachhaltigkeit Teilnote: 2

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien **Relevanz**, **Kohärenz**, **Effektivität**, **Effizienz**, **übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen** als auch zur abschließenden **Gesamtbewertung** der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwendet. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

Stufe 1	sehr erfolgreich: deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	erfolgreich: voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	eingeschränkt erfolgreich: liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	eher nicht erfolgreich: liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
Stufe 5	überwiegend nicht erfolgreich: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
Stufe 6	gänzlich erfolglos: 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 sechs 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 „eingeschränkt erfolgreich“ (Stufe 3) bewertet werden.