

Ex-post-Evaluierung – Benin

>>>

Sektor: Landwirtschaft und Bodenressourcen (CRS-Code 31130)
Vorhaben: CP-Landwirtschaft Investitionsfonds Phase I „FI-ProCGRN“ (BMZ-Nr. 2004 65 484) und Phase II „FI-ProAgri“ (BMZ-Nr. 2009 67 521)*
Träger des Vorhabens: Ministerium für Landwirtschaft, Viehzucht und Fischerei



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2018

in Mio. EUR	Phase I (Plan)	Phase I (Ist)	Phase II (Plan)	Phase II (Ist)
Investitionskosten (gesamt)	4,00	4,00	3,30	3,30
Eigenbeitrag	0,00	0,00	0,30	0,30
Finanzierung	4,00	4,00	3,00	3,00
davon BMZ-Mittel	4,00	4,00	3,00	3,00

*) Vorhaben in der Stichprobe 2017

Kurzbeschreibung: Seit den 90er Jahren unterstützt die Deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) die Entwicklung des „Grünen Sektors“ in zwei von ländlicher Armut besonders betroffenen beninischen Departements: Donga und Atacora. Das bewertete Programm der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) war Teil eines umfassenderen EZ-Programms, das das Management von Umwelt und natürlichen Ressourcen, die Politik im Agrarsektor und die landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten sowie die Harmonisierung der Sektorpolitiken umfasst. Die Phasen I und II des FZ-Programms liefen von 2007 bis 2014. Dazu gehörten die Unterstützung bei der Einrichtung ländlicher Grundbücher, um den Besitz von Kleinbauern zu sichern, die Erschließung von Tieflandgebieten (kleine Bewässerungsinfrastrukturen), der Bau von Lagern für landwirtschaftliche Erzeugnisse und die Sanierung von Landstraßen.

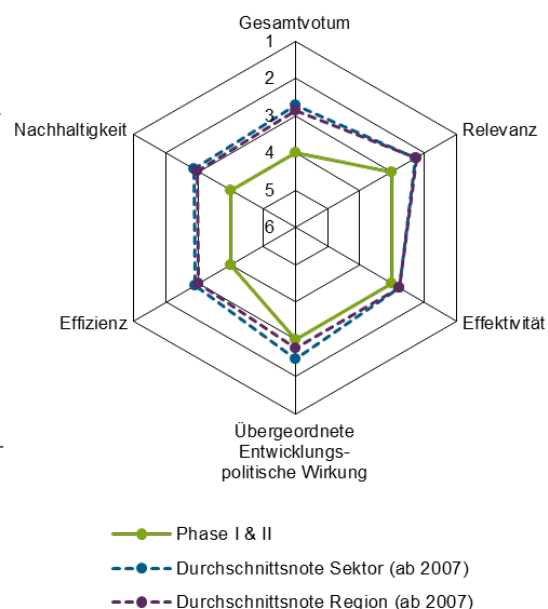
Zielsystem: Übergeordnetes Ziel des Programms war es, die landwirtschaftlichen Erträge und das Einkommen der Kleinbauern zu steigern und gleichzeitig eine nachhaltigere Nutzung der natürlichen Ressourcen zu fördern (übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen). Das Programm wurde als Ergänzung zu Naturschutzmaßnahmen im Pendjari-Nationalpark konzipiert, um die Belastung dieses Schutzgebiets durch den Menschen zu verringern und so zur Erhaltung der biologischen Artenvielfalt beizutragen. Die Programmmaßnahmen zielten darauf ab, Eigentumsverhältnisse und Nutzungsrechte zu klären, um Investitionen zu fördern, die landwirtschaftliche Intensivierung zu unterstützen, den Marktzugang zu erleichtern, die Produktion der Landwirte zu sichern und ihnen bessere Preise zu ermöglichen (Outcomes).

Zielgruppe: Zielgruppe war die ländliche Bevölkerung von neun ausgewählten Gemeinden in den Departements Atacora und Donga (rund 900.000 Menschen bzw. etwa 130.000 Haushalte leben in den ländlichen Gebieten dieser Departements). Der Projektvorschlag betonte die Ausrichtung auf die benachbarte Bevölkerung des Biosphärenreservats Pendjari, erstreckte sich aber tatsächlich auf Bauern in der gesamten Region, von denen die meisten weit weg vom Schutzgebiet leben.

Gesamtvotum: 4 (gilt für die Phasen I und II)

Begründung: Die Maßnahmen waren relevant für die Förderung der landwirtschaftlichen Entwicklung der Kleinbauern in Nordbenin. Änderungen in der beninischen Gesetzgebung haben jedoch die Programmkomponente zur Einrichtung eines Katasters massiv untergraben. Zum Zeitpunkt dieser Bewertung war noch offen, wie die Klärung ländlicher Besitzansprüche unter dem derzeitigen institutionellen Rahmen vorangetrieben werden kann. Die Effizienz der Komponenten zur Erschließung des Tieflands und zum Aufbau einer Lagerinfrastruktur wurde durch ihre begrenzte Funktionalität und Nutzung beeinträchtigt. Die Komponente der Straßensanierung wirkte erfolgreich und hatte offensichtliche (wenn auch nicht gemessene) Wirkungen.

Bemerkenswert: Die Engpässe bei der Nutzung des Tieflands und der Lager sowie bei der Nachhaltigkeit wurden in der derzeit laufenden Programmphase III teilweise angegangen.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: 4 (gilt für die Phasen I und II)

Teilbewertung (gilt für die Phasen I und II):

Relevanz	3
Effektivität	3
Effizienz	4
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3
Nachhaltigkeit	4

Rahmenbedingungen und Projektbeschreibung

Das evaluierte FZ-Programm umfasst zwei Phasen, die vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) über die KfW finanziert werden: Phase I „FI-ProCGRN“ BMZ Nr. 2004 65 484 und Phase II „FI-ProAgri“ BMZ Nr. 2009 67 521. Ein wesentlicher Teil der zweiten Phase entfiel auf den Abschluss der in Phase I durchgeführten Maßnahmen, sodass die Ergebnisse aus beiden Phasen nicht voneinander getrennt werden können. Daher müssen beide Phasen gemeinsam bewertet werden. Die dritte Phase läuft derzeit noch, und eine vierte Phase befindet sich in Vorbereitung. Das FZ-Programm ist Teil eines breit angelegten EZ-Programms für ein nachhaltiges Management natürlicher Ressourcen, in das Module der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) sowie ein weiteres (älteres) FZ-Modul zur Unterstützung des Managements des Nationalparks Pendjari einbezogen sind. Leider wurden die von der GIZ umgesetzten Aktivitäten im Bereich der TZ nicht mit dem FZ-Modul oder direkt auf lokaler Ebene ergänzend operativ koordiniert. Die Bewertung konzentriert sich ausschließlich auf die von der KfW finanzierten Aktivitäten. Diese umfassen a) ländliche Bodenpläne (PFR¹), die eine einfache Form des Grundbuchs zur Sicherung der Besitzverhältnisse landwirtschaftlicher Flächen darstellen, b) die Erschließung von Tieflandgebieten (kleine Bewässerungsinfrastrukturen), c) den Bau von Lagern für landwirtschaftliche Erzeugnisse und d) die Sanierung von Landstraßen.

Relevanz

Das zu bewertende FZ-Programm ist Teil des EZ-Programms zur Unterstützung eines nachhaltigen Managements der natürlichen Ressourcen. Es ist jedoch keine direkte Ergänzung zum FZ-Modul zur Unterstützung des Parkmanagements Pendjari (BMZ Nr. 199866922): Im Gegensatz zur Ankündigung im Prüfungsdokument richtete es sich nicht spezifisch an die im oder in der Nähe des Parks lebende Bevölkerung. Die Bauern in der Umgebung bildeten eigentlich nur einen kleinen Teil der Zielgruppe. Daher ist die FZ-Maßnahme nicht wirklich auf den Erhalt der biologischen Artenvielfalt ausgerichtet. Sie ist in erster Linie als Landwirtschaftsprogramm zur Linderung der ländlichen Armut einzustufen. Insofern überzeugt vor allem die Konzeption des Projekts: Sie kombiniert Maßnahmen im Hinblick auf die Bodenpläne (PFR) als Anreiz für private Investitionen mit Investitionen in produktive Infrastruktur (Erschließung des Tieflands), Lagereinrichtungen und Marktzugang (Landstraßen). Diese Kombination erscheint sehr geeignet, um die landwirtschaftliche Produktion zu fördern und die Vermarktung von Ernten zu erleichtern (Output). Sie hat daher das Potenzial, die gewünschten Wirkungen einer Stabilisierung und sogar Erhöhung des Einkommens der Landwirte zu erzielen, sofern auch einige potenziell kritische Engpässe für das Funktionieren dieser Ergebniskette angegangen werden: Zugang zu landwirtschaftlichen Betriebsmitteln, landwirtschaftliche Beratung und Unterstützung bei der Vermarktung.

Die Unterstützung bei diesen ergänzenden Aspekten wurde zunächst von der GIZ geleistet. Die Zusammenarbeit zwischen TZ und FZ bei diesem Programm wurde jedoch 2011 beendet. Das FZ-Programm knüpfte dann Verbindungen zu den lokalen Niederlassungen des Landwirtschaftsministeriums (CARDER), die diese ergänzenden Dienstleistungen bis zum Ende der Programmphase II im Juni 2014 erbrachten. Seit 2016 haben die Reformen im Agrarsektor zur Auflösung von CARDER geführt. Das Land-

¹ PFR: Plans Fonciers Ruraux = ländliche Bodenpläne.

wirtschaftsministerium wurde offiziell durch zwei neue Einrichtungen zur Unterstützung (Agence Territoriale de Développement Agricole – ATDA) und Kontrolle (Direction Départementale de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche – DDAEP) ersetzt, die oben genannten ergänzenden Dienststellen waren zum Zeitpunkt der Bewertung aber noch nicht einsatzbereit. Das Fehlen eines langfristigen Plans für die Bereitstellung dieser ergänzenden Dienste hat die Kohärenz und Relevanz des FZ-Programms beeinträchtigt.

Der größte Teil des über das Programm zu erschließenden Tieflands wurde im Rahmen der TZ PRO-CGRN (Programmphase vor der ersten FZ-Finanzierung) identifiziert und ausgewählt, da die GIZ Gruppen in der Nähe dieser Standorte unterstützte. Einige dieser Entscheidungen erwiesen sich aus technischen Gründen oder weil es keine Erzeugergemeinschaften gab, die die Programmmaßnahmen hätten fördern können, als nicht sinnvoll (siehe Angaben im Abschnitt zur Effektivität).

Eine Lager-Komponente Lager wurde nach der globalen Nahrungsmittelkrise 2007–2008 in das Programm aufgenommen, als die Regierung Benins alle laufenden Projekte/Programme aufforderte, auch neue Infrastrukturen für die Lagerung von Agrarprodukten zu schaffen. Im bewerteten Programm stellte dies ein erhebliches Problem dar, da nicht für alle gebauten Lager eine Notwendigkeit bestand (siehe Angaben im Abschnitt zur Effektivität).

Die Umsetzung der Bodennutzungs- und -eintragung (PFR) erfolgte in einem günstigen gesetzgeberischen Umfeld. Dies änderte sich mit dem 2013 verabschiedeten beninischen Landgesetz, das die Rechtmäßigkeit aller bereits umgesetzten PFR für Begünstigte untergrub, die ihre Bodenbescheinigung vor der Verabschiedung des Gesetzes nicht eingeholt hatten.

Aus heutiger Sicht kommen wir zu dem Schluss, dass die Relevanz des Programms zunächst angemessen war, sich aber aufgrund der verschiedenen oben erläuterten Elemente später verschlechterte.

Relevanz Teilnote: 3

Effektivität

Angestrebt wurde eine Stabilisierung und Steigerung des Einkommens der Landwirte durch die Stärkung der Produktivität und Nachhaltigkeit der Landwirtschaft in der Region Atacora und Donga.

Indikator	Ex-post Evaluierung
(1) 126 PFR, die von den Gemeinden eingerichtet und verwaltet werden.	89 PFR wurden eingerichtet, es wurden aber nur für 9 % der abgegrenzten Parzellen Bescheinigungen eingeholt. Nach der Verabschiedung des neuen Landgesetzes im Jahr 2013 haben die Gemeinden die Ausstellung von Bescheinigungen und die Verwaltung der PFR eingestellt. Acht in den 1990er-Jahren als Pilotprojekte erstellte Bodenpläne wurden aktualisiert. Im Gebiet des Pendjari-Nationalparks wurden 16 Landnutzungspläne erstellt.
(2) 16 Tieflandgebiete werden erschlossen und genutzt, wobei sich die Produktivität bei außersaisonalen Kulturen und Reis auf 4,5 t/ha belief.	Es wurden 15 Tieflandgebiete (347 Hektar) erschlossen, von denen 8 (189 Hektar) voll funktionsfähig sind und genutzt werden, 4 (61 Hektar) aufgegeben wurden und 3 nur sehr begrenzt genutzt werden (~27 Hektar auf 97 erschlossenen Hektar). Außersaisonale Kulturen sind nach wie vor selten. Erträge von mehr als 4 t/ha konnten unter günstigen klimatischen und hydrologischen Bedingungen unabhängig bestätigt werden. Technische Störungen der Einrichtungen zur Wasserregulierung (Holzventile) in vielen Tieflandgebieten sowie klimatische Probleme (z. B. sehr schlechte Erntesaison 2017) führen jedoch oft zu geringeren Erträgen.

<p>(3) 12 sanierte und nachhaltig instand gehaltene Landstraßen (120 km) verbessern den Zugang zu Dörfern und Anbaugebieten und bewirken einen Anstieg des Verkehrs um 25 %.</p>	<p>14 Abschnitte (157,4 km) wurden saniert. Alle Abschnitte bis auf einen (11 km) werden regelmäßig instand gehalten. Der Verkehr hat deutlich zugenommen, aber es ist noch keine Vorher-Nachher-Vergleichskennzahl verfügbar.</p>
<p>(4) Elf Lager erhöhen die dezentrale Lagerkapazität der Erzeuger.</p>	<p>In Phase I wurden sieben Lager gebaut. Drei werden aktiv von Erzeugern geführt, ein Lager wird von lokalen Händlern mit hohem Umschlag betrieben. Drei Lager werden kaum genutzt.</p>

Die Ziele des Programms werden durch die gewählten Indikatoren, die sich auf die Ergebnisse und deren Nutzung beziehen (Outcome-Ebene), in angemessener Weise erfasst. Die erreichten Zielwerte – mit Ausnahme der Komponente Straßen – weisen jedoch klar auf eine Zielerreichung deutlich unter den Erwartungen hin. Die Schwächen des Programms sind zum Teil darauf zurückzuführen, dass PFR und Tieflanderschließung zu Beginn des Programms noch eher innovative Maßnahmen in Benin waren. Im Rahmen des Programms wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Anfangsschwierigkeiten zu analysieren, zu inventarisieren und entsprechende Kenntnisse auszutauschen, was mitunter zum kollektiven Erfahrungsaufbau bei Gebern und nationalen Behörden in diesem Bereich beigetragen hat.

Dennoch müssen wir aus heutiger Sicht die Effektivität des Programms als unbefriedigend betrachten, auch wenn es einige positive Ergebnisse erzielt hat.

Effektivität Teilnote: 4

Effizienz

Die Gesamtkosten der Komponente PFR betragen 2,465 Mio. EUR. Das sind etwa 28 000 EUR pro PFR. Die PFR werden seit der Gesetzesänderung im Jahr 2013 nicht mehr von den Gemeinden verwaltet. Deshalb müssen nun alle aktualisiert werden, damit ihre Richtigkeit gewährleistet ist. Ohne eine solche Aktualisierung sind alle im Rahmen des Programms abgegrenzten Parzellen, für die bis 2013 keine Bescheinigungen eingeholt wurden (91 % der Fälle), nicht gesichert. Sie können nicht rechtmäßig übertragen, aufgeteilt, ver- oder gepachtet werden. Die erforderliche Aktualisierung wird teurer sein als die ursprüngliche PFR-Aktivität im bewerteten Programm, da das neue Gesetz ein anspruchsvolleres Verfahren notwendig macht: Das gesamte Dorfgebiet muss kartiert werden; alle Parzellen, die zum öffentlichen Eigentum gehören, müssen abgegrenzt werden, bevor eine Abgrenzung der privaten Parzellen erfolgen kann; und alle Kartierungstechniken müssen eine höhere räumliche Genauigkeit gewährleisten als die im Programm angewendete.

Die Gesamtkosten für die Komponente Tieflanderschließung betragen 1,066 Mio. EUR, das sind durchschnittlich rund 71.000 EUR pro erschlossenem Tiefland bzw. rund 4.900 EUR/ha, bezogen auf die heute aktiv genutzten 216 ha. Vergleicht man diese Kosten mit den zusätzlichen Einnahmen für die Landwirte (siehe Abschnitt „Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“), so werden die Investitionskosten erst nach 17 Jahren durch die Erträge ausgeglichen. Dies deutet auf eine geringe Effizienz hin, da nach den nationalen Normen die erschlossenen Tieflandgebiete bereits nach 10 Jahren als stark sanierungsbedürftig angesehen werden.

Die Gesamtkosten der Komponente Landstraßen betragen 1,48 Mio. EUR, das sind durchschnittlich rund 9.000 EUR/km. Die Kilometerkosten des nationalen Hauptprogramms für den ländlichen Straßenverkehr (PASTR) liegen zwischen etwa 12.000 EUR/km und 18.000 EUR/km. Übereilte Vergleiche sollten jedoch vermieden werden, da die Kosten stark von den auszuführenden Arbeiten, insbesondere an Übergängen (Durchlässe, Brücken), abhängig sind. Die vorgestellten Vergleiche geben jedoch einige Hinweise, ob die Ausgaben für Landstraßen im Rahmen dieses Programms effizient waren.

Die Gesamtkosten für die Lager betragen 0,205 Mio. EUR, d. h. rund 29.000 EUR für jedes der gebauten Lager, wobei zu berücksichtigen ist, dass heute nur noch vier davon regelmäßig genutzt werden.

Zu diesem Betrag kommen weitere 1,784 Mio. EUR Beratungskosten über die acht Jahre Programmlaufzeit, das sind 25,5 % des Gesamtbetrags.

Insgesamt sind die Stückkosten pro Output (Produktionseffizienz) angemessen. Die Bewertung konzentriert sich jedoch auf die Allokationseffizienz, d. h. den Vergleich der Kosten mit der Nutzung dieser Outputs und den durch diese Nutzung erzielten Entwicklungsergebnissen. In dieser Hinsicht wird die Effizienz zum einen dadurch beeinträchtigt, dass die alten PFR nach den neuen Gesetzen nur begrenzt anerkannt werden, wenn keine Bescheinigungen eingeholt werden, und zum anderen dadurch, dass das erschlossene Tiefland und die Lager nur teilweise genutzt werden. Daher wird die Effizienz als unbefriedigend bewertet.

Effizienz Teilnote: 4

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

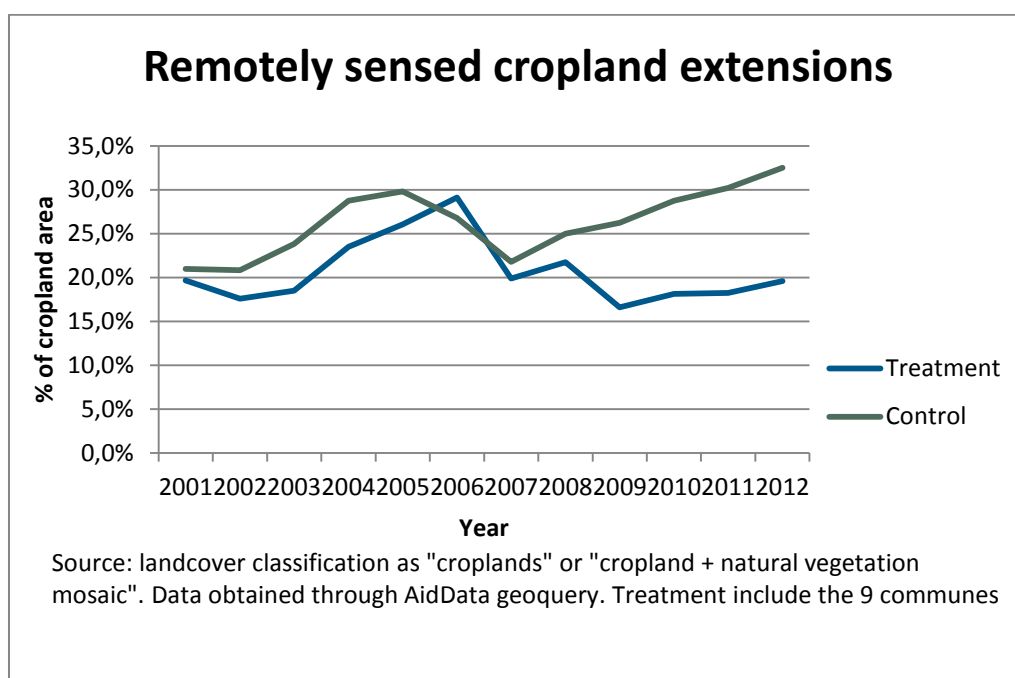
Das in der Programmprüfung festgelegte Oberziel bestand darin, dass die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion und des Einkommens der umliegenden Bevölkerung aufgrund der nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen zu einem steigenden Nutzen für die Bevölkerung führen sollte (übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen). Dieses Ziel im Hinblick auf die Wirkungen ist eher vage formuliert und unterscheidet sich nicht wirklich vom Projektziel (Outcome). Aus den gewählten Wirkungsindikatoren kann jedoch geschlossen werden, dass als übergeordnete entwicklungspolitische Wirkung eine Verringerung der ländlichen Armut (Indikator 1) unter Erhaltung der natürlichen Ressourcen angestrebt wurde. Letztere sollte z. B. anhand der Populationen wichtiger Arten und der Belastung des Gebiets des Pendjari-Parks gemessen werden.² Leider wirken die Indikatoren entweder zu vage oder nicht messbar; außerdem erscheint es nicht plausibel, dass das Programm einen Einfluss auf die biologische Artenvielfalt des Nationalparks hatte, allein schon deshalb, weil die Zielgruppe nicht auf die in der Nachbarschaft lebenden Bauern beschränkt war (siehe Relevanz).

Vom Programm hinzugezogene Berater schätzten 2013 anhand einer überwachten Parzelle, dass die Erschließung von Tieflandgebieten die Bruttomarge der Landwirte um 288 EUR/ha erhöhte. Weitere Informationen, inwiefern die Zielwerte der Indikatoren erreicht werden, finden sich in anderen Quellen:

- Eine wissenschaftliche Wirkungsstudie für ein paralleles PFR-Programm in Benin, das von einem anderen Geber finanziert wurde, aber einen sehr ähnlichen Ansatz wie das FZ-Programm aufwies, zeigte, dass auch ohne Vorliegen von Bescheinigungen die Abgrenzung der Parzellen einen signifikant positiven kurzfristigen Einfluss auf die Investitionen der Landwirte hatte. Es gab eine Zunahme mehrjähriger Kulturen, und die Flächen werden häufiger brach liegen gelassen, um die Bodenfruchtbarkeit zu fördern. Außerdem ist es nicht mehr nötig, die Parzellen täglich aufzusuchen, um Übergriffe zu verhindern; die eingesparte Zeit lässt sich produktiver nutzen. Unsere eigene Analyse hat bestätigt, dass die sozioökonomischen und landwirtschaftlichen Bedingungen dieses Programms denen des FZ-Programms sehr ähnlich sind. Daher dürften diese Ergebnisse auf das FZ-Programm anwendbar sein.
- Die Satellitendaten von Landsat und MODIS (NASA) ermöglichen es, die jährliche Entwicklung der landwirtschaftlichen Nutzfläche und der Produktivität seit dem Jahr 2000 sehr genau zu messen. Anhand dieser lokalisierten Daten beurteilen wir, wie schnell sich in den vom Programm abgedeckten Dörfern diese Indikatoren im Vergleich zu ähnlichen Dörfern im Norden Benins ändern.

Nachfolgend finden Sie eine deskriptive Statistik der Anbauflächenerweiterung, in der die neun vom Projekt abgedeckten Gemeinden mit zehn Kontrollgemeinden verglichen werden.

² Dies ist ein Teil des Pendjari-Nationalparks, in dem Landwirtschaft unter der Voraussetzung zulässig ist, dass sie nachhaltig und begrenzt bleibt.



Auch wenn es nicht möglich ist, diese Entwicklung kausal auf das FZ-Programm zurückzuführen, beobachten wir unterschiedliche Trends zwischen den neun vom Programm abgedeckten Gemeinden und den zehn anderen. Die Anbauflächenerweiterung nimmt im Programmgebiet weniger stark zu, was möglicherweise die wünschenswerte Folge von Produktivitätssteigerungen auf den Parzellen des Programms sein könnte.

Um Produktivitätssteigerungen zu ermitteln, haben wir versucht, anhand von Satellitendaten die größeren Wirkungen des FZ-Programms auf die landwirtschaftliche Produktion zu bewerten. Die von uns untersuchte Hypothese lautet, dass der landwirtschaftliche Produktivitätsindex in den Projektgebieten stärker gestiegen sein muss als in anderen vergleichbaren Gebieten. Als Maß für die landwirtschaftliche Produktivität verwendeten wir den Jahresdurchschnitt des Normalized Difference Vegetation Index (NDVI), der aus den täglichen Beobachtungen des Advanced Very High Resolution Radiometer (AVHRR) der NASA berechnet wird. Wir haben die Abweichung zwischen dem durchschnittlichen Indikatorwert für das Jahr des Programmstarts und die beiden Vorjahre (2005, 2006 und 2007) und dem Durchschnittswert für denselben Indikator für das Jahr des Programmendes und die beiden Folgejahre (2014, 2015, 2016) berechnet. Dieser Indikator wird für jede der neun vom Programm abgedeckten Gemeinden berechnet. Diese Gemeinden werden mit zwölf anderen Gemeinden in den nördlichen Departements Benins verglichen, nämlich Atacora, Donga, Alibori und Bourguou. Beim Vergleich der Trends des landwirtschaftlichen Produktivitätsmaßes (mit einem t-Test) beobachten wir einen kleinen, aber signifikanten Unterschied in der Entwicklung der NDVI (t-Test des t-Werts nach Student in Höhe von 2,61 p-Werten von 0,018), was darauf hindeutet, dass die landwirtschaftliche Produktivität in den vom Programm abgedeckten Gemeinden moderat, aber signifikant stärker als in den Gemeinden, die nicht vom Programm abgedeckt sind, gestiegen ist. Leider bleibt auch die hier angewandte Methode zu einfach, um diesen Unterschied auf das Programm zurückzuführen, insbesondere angesichts der begrenzten Effektivität der Maßnahmen PFR und Tieflanderschließung. Verfeinerte Ansätze könnten für eine erweiterte vertiefte Studie herangezogen werden, was jedoch die Mittel für klassische Ex-post Evaluierungen der FZ übersteigen würde.

Die oben dargelegten Analysen deuten darauf hin, dass trotz des fast umfassenden Scheiterns einer Festschreibung ländlicher Besitzansprüche die Investitionen der Landwirte und die landwirtschaftliche Produktivität wohl gestiegen sind. Da sich dies in nachvollziehbarer Weise positiv auf die Lebensgrundlagen der Zielgruppe auswirkt, werden die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen des Programms als positiv, jedoch unterhalb der ursprünglichen Erwartungen eingestuft.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3

Nachhaltigkeit

Mehrere Auswirkungen des Programms ließen kurz nach seiner Durchführung nach (Bodenreform, nicht nutzbare Tieflandgebiete, von den Erzeugern nicht genutzte Lagerkapazitäten). Im Rahmen der 2016 begonnenen dritten Phase des Programms wurden bereits Korrekturmaßnahmen ergriffen, z. B. Unterstützung bei der Organisation von Erzeugern in Genossenschaften, die Formalisierung von Managementverträgen für Tieflandgebiete und Lager zwischen Erzeugern und Gemeinden sowie die Unterstützung und Beratung von Erzeugern.

Da es keine aktualisierten PFR gibt, ist es sehr ungewiss, ob die Maßnahmen zur Festschreibung ländlicher Besitzansprüche nachhaltig sein werden. Der neue rechtliche und institutionelle Rahmen ist nicht funktionsfähig. Derzeit finden Pilotprojekte anderer Akteure als der FZ statt, um die konkreten Verfahren und Kosten einer Aktualisierung der PFR nach dem neuen Rechtsrahmen zu ermitteln. Es scheint fast sicher, dass die ursprünglichen Maßnahmen des FZ-Programms bestenfalls eine Grundlage für wesentlich aufwändigere Maßnahmen bilden können.

Landwirte, die die derzeit einsatzfähigen Lager und Tieflandgebiete nutzen, benötigen weiterhin dringend ergänzende Unterstützung wie Zugang zu landwirtschaftlichen Betriebsmitteln, landwirtschaftliche Beratung und Unterstützung bei der Vermarktung. Angesichts der Tatsache, dass das Engagement der Geber und das öffentliche Handeln in diesem Bereich stark schwanken, scheint die einzige nachhaltige Lösung darin zu bestehen, die Dachstrukturen landwirtschaftlicher Genossenschaften zu konsolidieren, die ihren Mitgliedern solche Dienstleistungen dauerhaft anbieten, und deren Zusammenschluss in Cluster zu fördern, um eine institutionelle Struktur zu schaffen, die die Interessen der Landwirte gegenüber der nationalen Regierung und der internationalen Zusammenarbeit vertreten kann. Solche genossenschaftlichen Netzwerke gewinnen derzeit in Atacora und Donga unter Reis- und Gemüseerzeugern an Bedeutung. Sie tragen auch zur Einrichtung von Informationssystemen bei, die es den Gebern ermöglichen, diejenigen Investitionen zu identifizieren, die es wert sind, verbessert und weitergeführt zu werden.

Das System zur Instandhaltung wichtiger Landstraßen durch Gemeinden, die auf Mittel des Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADEC) zurückgreifen, scheint derzeit gut zu funktionieren, obwohl es immer noch stark von externen Subventionen abhängig ist. Dieser FADEC ist wahrscheinlich der am besten geeignete Kanal, wenn die FZ einen weiteren Beitrag zur Nachhaltigkeit oder gar zum Ausbau des Straßennetzes leisten will, damit kleine Produzenten ihre Ernten vermarkten können. Der FADEC hat gerade mit neuen Maßnahmen zur Instandhaltung im Agrarsektor begonnen. Die Erfahrung wird zeigen, ob dies ein geeignetes Instrument für Investitionen in diesem Bereich ist.

Unter Berücksichtigung aller Programmkomponenten aus heutiger Sicht wird die Nachhaltigkeit als unbefriedigend betrachtet.

Nachhaltigkeit Teilnote: 4

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.