



# Regionaler Bankenverband für Ländliches Finanzwesen (AFRACA), Afrika

Ex-post Evaluierung 2009 - Kurzbericht

**Herausgeber:**

Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH  
Stabsstelle Evaluierung

Postfach 5180

65726 Eschborn

T +49 61 96 79-1408

F +49 61 96 79-801408

E [evaluierung@gtz.de](mailto:evaluierung@gtz.de)

Internet:

[www.gtz.de](http://www.gtz.de)

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums  
für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Erstellt durch:

Michael Steidl

Für:

AGEG Consultants eG

Dieses Gutachten wurde von unabhängigen externen Sachverständigen erstellt.  
Es gibt ausschließlich deren Meinung und Wertung wieder.

Eschborn, Mai 2010

## Tabellarische Übersicht

### Zur Evaluierungsmission

Evaluierungszeitraum	August-November 2009
Evaluierendes Institut / Consulting-Firma	AGEG Consultants eG
Evaluierungsteam	Michael Steidl (International), Olivier Pierard (International, Einsatz in Burkina Faso), Mawuna Lawson (national, Burkina Faso), Beatrice Sabana (national, Kenia)

### Zur Entwicklungsmaßnahme

Bezeichnung gemäß Auftrag	Regionaler Bankenverband für Ländliches Finanzwesen (AFRACA)
Nummer	1998.2115.8
Gesamtlaufzeit nach Phasen	Phase I: 01/1992-12/1994 (3 Jahre) Phase II: 07/1996-06/1998 (2 Jahre) Phase III: 01/1999-12/2004 (6 Jahre)
Gesamtkosten	€ 3.878.000 Gesamtkosten (€ 1.976.000 GTZ-Anteil)
Gesamtziel laut Angebot, bei lfd. Entwicklungsmaßnahmen zusätzlich das aktuelle Phasenziel	AFRACA ist als innovativ tätiger Bankenverband für ländliches Finanzwesen in Afrika etabliert (Projektziel der III. Phase)  Der Zugang der ländlichen Bevölkerung in den Ländern der Mitgliedsorganisationen zu angepassten Finanzdienstleistungen sowie die Fähigkeit von Finanzinstitutionen, diese bereitzustellen, sind nachhaltig verbessert. (Oberziel)
Politischer Träger	Keiner
Durchführungsorganisationen (im Partnerland)	Regionaler Bankenverband für Ländliches Finanzwesen ( <i>African Rural and Agricultural Credit Association</i> , AFRACA, Sitz Nairobi, Kenya)
Andere beteiligte Entwicklungsorganisationen	<i>International Fund for Agricultural Development</i> (IFAD), <i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i> (FAO)

Zielgruppen laut Angebot	Ländliche Bevölkerung in den afrikanischen Ländern der Mitgliedsorganisationen
--------------------------	--

### Zur Bewertung

Gesamtbewertung <i>Auf einer Skala von 1 (sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis) bis 6 (die Entwicklungsmaßnahme ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert)</i>	4
Einzelbewertung	Relevanz: 3; Effektivität:4 <sup>1</sup> ; Impact: 4; Effizienz: 4; Nachhaltigkeit: 3

Wirtschaftsreformen, Strukturanpassungsprogramme und Konjunkturfördermaßnahmen haben seit den 80er Jahren die politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen in vielen afrikanischen Ländern verändert. Die durch die Schließung von Staats- und (Agrar-) Entwicklungsbanken entstandene Versorgungslücke im ländlichen Finanzmarkt konnte danach nur unzureichend geschlossen werden. Um die problematische Versorgung der ländlichen Bevölkerung mit finanziellen Dienstleistungen kooperativ über Ländergrenzen hinweg anzugehen, ohne dabei die Besonderheiten des afrikanischen Kontextes zu vernachlässigen, wurde 1977 die *African Rural and Agricultural Credit Association* (AFRACA) gegründet. Die Mitglieder AFRACAs sind Zentralbanken, staatliche Institutionen, kommerzielle Banken, Entwicklungsbanken, Mikrofinanzinstitutionen und verschiedene Netzwerke, die über den afrikanischen Kontinent verstreut ein breites Spektrum an Akteuren im ländlichen Finanzwesen darstellen.

Die vorliegende Ex-Post Evaluierung betrachtet das GTZ Projekt: Regionaler Bankenverband für Ländliches Finanzwesen (AFRACA), das von Januar 1992 bis Dezember 2004 in drei Phasen durchgeführt wurde. Die Ex-post Evaluierung wurde von AGE G Consultants eG, Kirchheim/Teck, im Zeitraum vom August bis November 2009 durchgeführt. Das Evaluierungsteam bestand aus Herrn Michael Steidl (internationaler Gutachter), Mr Olivier Pierard (internationaler Gutachter für den Einsatz in Burkina Faso), Mr Mawuna Lawson (nationaler Gutachter, Burkina Faso), Ms Beatrice Sabana (nationale Gutachterin, Kenia).

---

<sup>1</sup> Siehe Anlage 1

Für die Beurteilung des Projekts bezogen sich die Gutachter zum einen auf die relevanten Dokumente. Zum anderen wurden zwei Feldeinsätze durchgeführt: einmal in Kenia, wo Gespräche mit AFRACA geführt wurden und die bei AFRACA vorhandenen Dokumente (Publikationen, Jahresabschlüsse, offizielle Dokumente) analysiert wurden, und einmal wurde beispielhaft das in Burkina Faso durchgeführte *Linkage Banking* Projekt besucht, um relevante Daten zu der Umsetzung eines innovativen Ansatzes zu finden. Zuletzt wurde schließlich ein Fragebogen entwickelt, mit dem AFRACA-Mitglieder zu den Leistungen des Verbandes und ihrer Zufriedenheit mit dem Angebot untersucht werden sollten. Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass der Rücklauf der Dokumente sehr dürftig war, was einerseits an dem geringen Interesse der Institutionen an der Befragung und andererseits auch an der mangelnden Unterstützung von Seiten AFRACAs gelegen hat.

Während in den ersten beiden Phasen des Gesamtvorhabens (1992-1998) der Schwerpunkt auf der Verbreitung von sogenannten *Linkage Banking* Ansätzen in einzelnen Ländern lag, konzentrierte sich das Projekt in der dritten und letzten Phase (1999-2004) auf die institutionelle und fachlich-konzeptionelle Stärkung AFRACAs sowie seine Etablierung als Diskussions- und Innovationsforum. Das Ziel der Entwicklungsmaßnahme in der dritten Phase war es, AFRACA als innovativ tätigen regionalen Bankenverband für ländliches Finanzwesen in Afrika zu etablieren.

Der *Linkage Banking* Ansatz, der als innovativer Ansatz im Mittelpunkt stand, sieht den Aufbau von Finanzbeziehungen zwischen formalen Finanzinstitutionen und Selbsthilfegruppen vor, wobei Nichtregierungsorganisationen als Mittler dazwischen geschaltet sein können. Als Zielgruppen der Entwicklungsmaßnahme wurden die Bevölkerungsgruppen im ländlichen Raum, die bislang keinen oder nur beschränkten Zugang zu formalen Finanzdienstleistungen haben, identifiziert. Frauen und Jugendliche fanden besondere Beachtung.

Um die Ziele der Entwicklungsmaßnahme erfolgreich und nachhaltig zu erreichen, hat das Projekt auf unterschiedlichen Ebenen angesetzt: auf der Mikroebene mit der Fokussierung auf Produkt- und Serviceanbieter für Endkunden (u.a. *Linkage Banking*), auf der Mesoebene die finanzielle Infrastruktur adressierend (Vernetzung von Institutionen und Menschen), und auf der Makroebene, um begünstigende Umweltparameter (z.B. in der Politik) zu erarbeiten und zu etablieren. Die entwicklungspolitischen Ziele der Entwicklungsmaßnahme stimmen mit denen der GTZ und des Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung überein: Armut bekämpfen und Entwicklung finanzieren. AFRACA verstand es zudem, die beteiligten Partnerorganisationen in alle Maßnahmen erfolgreich einzubinden. Die Teilnahme gewichtiger Persönlichkeiten an diversen Veranstaltungen sowie die

steigende Mitgliederzahl sind eindrucksvolle Belege hierfür. Die Mitgliederzahl ist seit Gründung auf fast 100 angewachsen ist, was von der wahrgenommenen Relevanz der Institution und der Qualität der angebotenen Dienstleistungen zeugt, sowie die Mitgliederanzahl vergleichbarer Netzwerke weltweit übersteigt. Allerdings können die geförderten Ansätze – auch wenn sie in den neunziger Jahren als vielversprechend galten – nicht als aktuelle *best practice* beurteilt werden (**zufriedenstellend; Stufe: 3**)

Effektivität<sup>2</sup>: Im Hinblick auf das Projektziel, der Etablierung AFRACAs als innovativ tätigen Bankenverband für das ländliche Finanzwesen in Afrika, kommt die Ex-Post-Evaluierung zu dem Ergebnis, dass die Etablierung AFRACAs als Weiterbildungsanbieter und Informationsnetzwerk als teilweise erfüllt betrachtet werden kann. Die durch das GTZ-Projekt angestoßenen Entwicklungen und Veränderungen AFRACAs wurden als ganzheitlicher Ansatz konzipiert, der die Handlungs- und Regiekompetenz der Partnerinstitution stärken sollte. AFRACA sollte in geeigneter Weise auf seine Aufgaben vorbereitet und im Projektverlauf effizient und effektiv unterstützt werden. Die erfolgreiche Umsetzung dieses Ansatzes ist sichtbar, wenn man die diversen Aus- und Weiterbildungsprogramme betrachtet. Aber auch die individuellen Kapazitäten von Angestellten der Mitgliedsorganisationen und somit der Institutionen selbst wurden gestärkt und ausgebaut. Die Optimierung der Organisations- und Führungsstruktur des Generalsekretariats hat zudem die institutionellen Kapazitäten verbessert. Ferner wurden im Rahmen der Entwicklungsmaßnahme alle Partner zur Umsetzung der Pariser Erklärung angeleitet, einer gemeinsamen Erklärung von Entwicklungsbanken und -organisationen, Geber- und Partnerländern zur Steigerung der Effektivität von Entwicklungshilfe sowie zur schnellen und wirksamen Reduzierung von Armut.

Der Aufbau eines Monitoring- und Evaluierungssystem kann als nur teilweise erfüllt angesehen werden, was aber einerseits an der mangelnden personellen und finanziellen Unterstützung AFRACAs lag, andererseits an zu hoch gesteckten Zielen. Schließlich kann die *Policy Advisory Group* (ein beratendes Gremium AFRACAs) als etabliert und funktionsfähig bezeichnet werden. Leitende Persönlichkeiten und Meinungsbilder engagieren sich in diesem Gremium, das für die Forschung, Entwicklung und Verbreitung neuartiger Ansätze im Bereich ländliches Finanzwesen zuständig ist. Jedoch sind dessen (Forschungs-) Anstrengungen eher deskriptiver Natur, da keine aktive Verbreitung neuartiger Ansätze gefördert wird, was dem Gremium jedoch als explizite Aufgabe auferlegt wurde. (**nicht zufrieden stellend; Stufe: 4**)

---

<sup>2</sup> Siehe Anlage 1

Exemplarisch wurde in der vorliegenden Ex-Post Evaluierung die Implementierung des *Linkage Banking* Ansatzes in Burkina Faso gemessen und bewertet. Vor allem im länderspezifischen Kontext des damaligen Zeitpunkts (es existierten kaum Finanzangebote für die ländliche Bevölkerung in Burkina Faso) konnte die ausführende Partnerinstitution zweifellos als Pionier des ländlichen Mikrofinanzwesens in Burkina Faso und Westafrika bezeichnet werden. Im Rahmen der Evaluierung lässt sich ein, wenn auch in seinem Ausmaß beschränkter, nachhaltig verbesserter Zugang zu Finanzdienstleistungen für die Bevölkerung im ländlichen Bereich sowie weitere positive indirekte Wirkungen unterstellen. Aus überregionaler bzw. Verbandsperspektive muss jedoch die Mehrheit der *Linkage Banking* Projekte als fehlgeschlagen bewertet werden, da sie selten über die Pilotphase hinausgingen.

Die Tatsache, dass AFRACA ein überregional tätiger Verband ist, erschwert eine allgemeine Bewertung der intendierten entwicklungspolitischen Wirkung des Projektes auf einer übergeordneten Wirkungsebene. Zum einen ist die Politikberatung des Verbandes nur indirekt mit der Verbesserung der sozio-ökonomischen Situation im ländlichen Afrika in Verbindung zu bringen – zu lose ist die Wirkungskette der vom Verband initiierten Aktionen bis hin zur Ebene der ländlichen Bevölkerung, als dass tatsächliche Verbesserungen in der Versorgung der afrikanischen Klein- und KleinstunternehmerInnen mit Finanzdienstleistungen eindeutig auf Aktivitäten des Verbandes zurückgeführt werden können. Zum anderen wurden die Mittel, die in den Aufbau von Mikrofinanzstrukturen geflossen sind, in einem geographisch weit verstreuten Gebiet eingesetzt. Daher lässt sich sagen, dass zwar von negativen Veränderungen auf der Ebene der indirekten Wirkungen nicht ausgegangen werden kann, positive entwicklungspolitische Wirkungen jedoch eher in geringem Ausmaß aufgetreten sind. Da AFRACA vor allem als Mittler aufgetreten ist, liegt dies am Design des Vorhabens und realistischere Weise kann und konnte der Beitrag AFRACAs zur Erreichung der formulierten indirekten Wirkungen nicht als substanziell und nachhaltig erwartet werden. Basierend auf diesen Erkenntnissen kann dem Vorhaben somit konsequenterweise für die Erreichung der intendierten übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen lediglich attestiert werden, dass zwar indirekte positive entwicklungspolitische Wirkungen mit AFRACA Tätigkeiten schwach assoziiert werden können (KKU haben nachhaltig besseren Zugang zu Finanzdienstleistungen, die Fähigkeiten der Finanzinstitutionen diese bereitzustellen sind verbessert und Verringerung der Armut), aber nur schwer plausibel nachgewiesen. Und somit kann auch nur von einer wenn überhaupt sehr schwachen indirekten Wirkung gesprochen werden. **(nicht zufrieden stellend; Stufe: 4)**

Während daher die ersten zwei Phasen des Projekts nicht von einer effizienten Projektimplementierung gekennzeichnet waren, konnte in der dritten Phase ein effizienterer Mitteleinsatz erreicht werden. Somit ist offenkundig, dass bei besserem Mitteleinsatz bereits in Phase I und II bessere direkte Wirkungen hätten generiert werden können. Aus einer an Kosten und Nutzen orientierten Perspektive muss zudem festgestellt werden, dass die indirekten Wirkungen (Klein- und KleinstunternehmerInnen haben nachhaltig besseren Zugang zu Finanzdienstleistungen, Verringerung der Armut) mittels bilateraler, direkter Projekte sicherlich besser und eindeutiger zu erreichen gewesen wären. Allerdings muss von einem verbesserten Mitteleinsatz in der dritten Phase, der zu einem allgemein besseren Kosten-Nutzen Verhältnis geführt hat, gesprochen werden. **(nicht zufrieden stellend; Stufe: 4)**

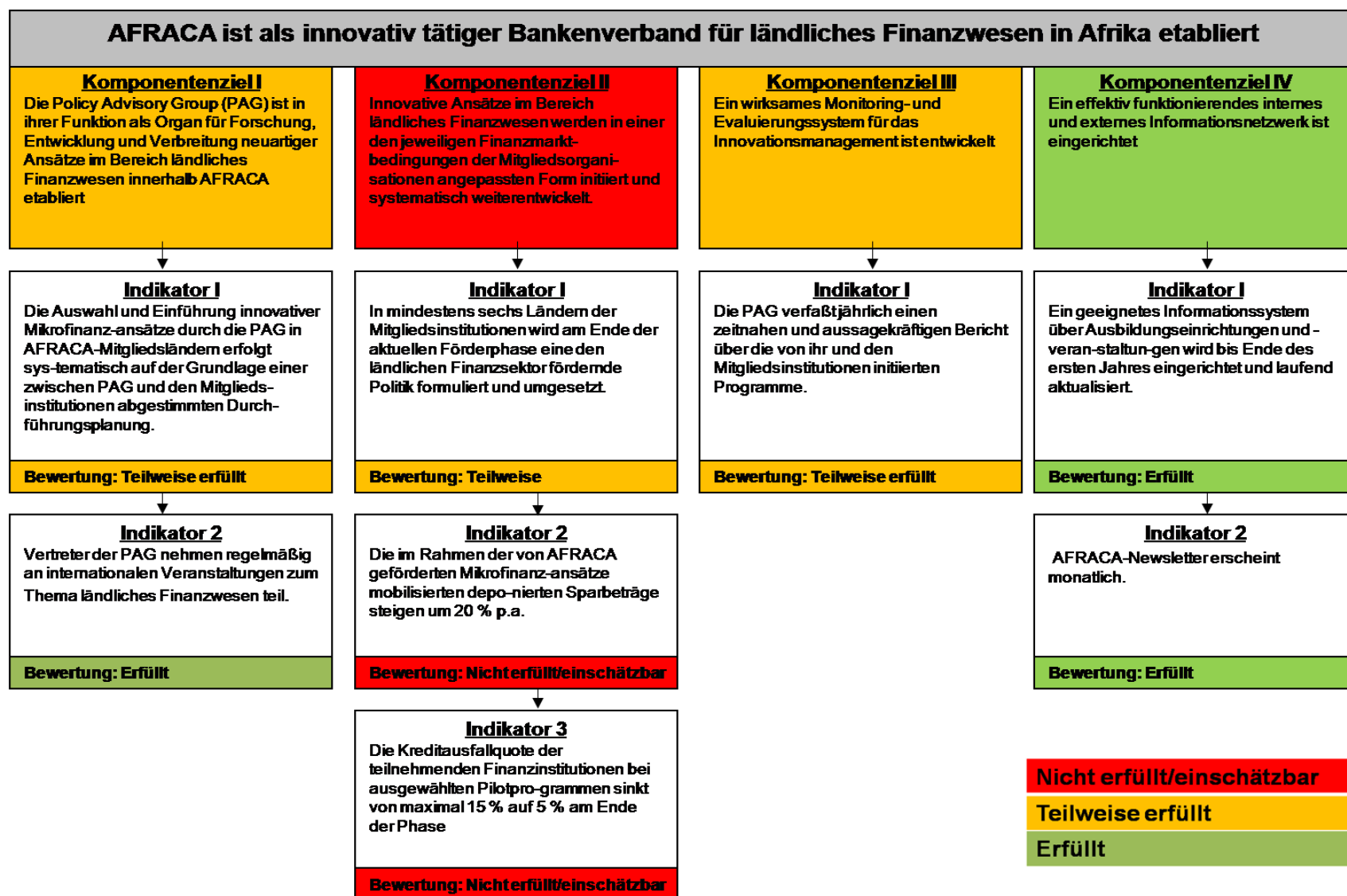
Die Nachhaltigkeit des GTZ-Projektes kann aufgrund des gewachsenen Beziehungsnetzwerkes zwischen den MitarbeiterInnen der vielen Partnerorganisationen, welches auch nach Beendigung der Entwicklungsmaßnahme weiter Bestand hat, als gegeben betrachtet werden. Da AFRACA als organisatorische Einheit aber Verluste macht, sein defizitäres Budget wiederholt von Geberinstitutionen getragen wurde, das Sekretariat bisher nicht wirklich erfolgreich war in der Erschließung neuer Geberquellen und aufgrund einer Beitragserhöhung einige Mitglieder den Verband verließen (oder aufgrund Zahlungsrückstands ausgeschlossen wurden), muss die Nachhaltigkeit aus finanzieller Sicht als kritisch bewertet werden. Davon ist auch unmittelbar die Nachhaltigkeit der Wirkungen betroffen, da die weitere Existenz der Plattform AFRACA nicht gesichert ist. **(zufriedenstellend; Stufe: 3)**

Insgesamt wird das Projekt mit der **Stufe 4** bewertet (**nicht zufrieden stellend**), da sowohl in der Effizienz als auch im „Impact“ diese Stufe veranschlagt wurde.

Es wird der GTZ empfohlen, in Zukunft bei Projekten, die den Aufbau von internationalen Verbänden zum Ziel hat, realistischere Ziel- und Wirkungsvorgaben zu formulieren. Wenn direkte Wirkungen auf der Zielgruppenebene erzielt werden sollen, dann wäre es eher geeignet, mit Finanzinstitutionen zusammenzuarbeiten, die näher an der Zielgruppe sind.



Anlage 1: Soll-Ist Vergleich der Zielerreichung anhand der Auftrags-Indikatoren



WISSEN WAS WIRKT  
WISSEN WAS WIRKT  
WISSEN WAS WIRKT  
WISSEN WAS WIRKT  
WISSEN WAS WIRKT  
WISSEN WAS WIRKT  
WISSEN WAS WIRKT  
WISSEN WAS WIRKT  
WISSEN WAS WIRKT  
WISSEN WAS WIRKT

Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5  
65760 Eschborn/Germany  
T +49 61 96 79-1408  
F +49 61 96 79-801408  
E [evaluierung@gtz.de](mailto:evaluierung@gtz.de)  
I [www.gtz.de](http://www.gtz.de)