



Förderung des Agrarkredits in Mauretanien

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

Internet:
www.gtz.de

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

Erstellt durch:
Eva Christine Schmidt

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

Eschborn, 28.02.2010

Tabellarische Übersicht

Zur Evaluierungsmission

Evaluierungszeitraum	Juni- Dezember 2009
Evaluierendes Institut / Consulting-Firma	Eva Christine Schmidt (unabhängige Gutachterin)
Evaluierungsteam	Eva Christine Schmidt (international Gutachterin), Mohyedine Ould Sidi-Baba (lokaler Gutachter)

Zur Entwicklungsmaßnahme

Bezeichnung gemäß Auftrag	Förderung des Agrarkredits in Mauretanien
Nummer	PN 95.2005.7 (PN 86.2087.4 bis 05.04.1995)
Gesamtlaufzeit nach Phasen	3 Phasen; 9 Jahre, 9 Monate (Vorläuferprojekt: 3 Phasen; 8 Jahre, 01/1987 bis 12/1994) 1. Phase von 01/1995 bis 12/1997 2. Phase von 01/1998 bis 12/2001 3. Phase von 01/2002 bis 09/2004
Gesamtkosten (1995-2004)	2.840.283 € (TZ), 5.628.504 € (FZ)
Gesamtziel laut Angebot, bei lfd. Entwicklungsmaßnahmen zusätzlich das aktuelle Phasenziel	Der Crédit Agricole bietet als rechtlich und wirtschaftlich unabhängige Finanzinstitution nachhaltig Finanzdienstleistungen für die landwirtschaftliche Produktion im Senegalflusstal an.
Politische(r) Träger	Ministerium für ländliche Entwicklung und Umwelt (<i>Ministère du Développement Rural et de l'Environnement</i> , MDRE) – 1995-1997 Mauretanische Zentralbank (Banque Centrale de Mauritanie, BCM) – 1998-2004
Durchführungsorganisationen (im Partnerland)	<i>Union Nationale des Coopératives de Crédit et d'Épargne de Mauritanie</i> (UNCACEM) und die <i>Coopératives de Crédit et d'Épargne</i> (CACE) in den <i>Regionen Trarza</i> (CACE-T) und <i>Haut-Fleuve</i> (CACE-HF)
Andere beteiligte Entwicklungsorganisationen	Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)

Zielgruppen laut Angebot	Haushaltsvorstände bäuerlicher Familienbetriebe und Mitglieder landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften
--------------------------	---

Zur Bewertung

<p>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></p>	<p>Die Gesamtbewertung des Vorhabens beträgt die Stufe „5“ – eindeutig unzureichendes Ergebnis; trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich.</p>
<p>Einzelbewertung</p>	<p>Relevanz: 4; Effektivität:5; Impact: 6; Effizienz: 5; Nachhaltigkeit: 4</p>

Zusammenfassung

Die islamische Republik Mauretanien bildet eine Brücke zwischen dem arabischen Nordafrika und dem schwarzafrikanischen Süden des Kontinents. Sie verfügt über beachtliche Bodenschätze, weist aber eine wenig diversifizierte Wirtschaftsstruktur aus. Eisenerzvorkommen, Fischerei und Öl bilden 85% des Exports. Der Landwirtschaftssektor trägt seit vielen Jahren zu ca. 20% zum Bruttoinlandsprodukt bei (davon die Viehzucht allein 75%), stellt jedoch allein im Ackerbau nach wie vor über 50% der Arbeitsplätze. Obwohl es gewisse sozioökonomische Fortschritte gibt, gehört Mauretanien mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von ca. 750 USD weiterhin zu den ärmsten Ländern der Welt. Seit Jahrzehnten werden etwa 70% der Nahrungsmittel importiert, und das chronisch-strukturelle Defizit an eigener landwirtschaftlicher Produktion führte im Rahmen der aktuellen Wirtschaftskrise für 30% der Haushalte erneut zu Nahrungsmangel. Die Armutsrate fiel zwischen 2000 und 2004 von 51% auf knapp 47%. Armut ist ein primär ländliches Problem; die Erreichung des ersten Entwicklungsziels bis 2015 (Ausmerzungen von Hunger und Armut) ist fraglich geworden. Im Gesundheits- und Umweltbereich (Ziele 4-7) werden die Ziele nicht erreicht werden, dagegen wahrscheinlich im Bereich der Einschulung. Problematisch ist auch weiterhin, ungeachtet kleiner Verbesserungen, die Lage der Frauen: ihre rechtliche Gleichstellung steht in der islamischen Republik im Widerspruch zu der ihnen traditionell vorgegebenen Rolle.

Ähnlich wie in vielen anderen armen Ländern ist die Korruption in Mauretanien ein zentrales Problem. Nach einer vorübergehenden Verbesserung Anfang des Jahrtausends hat sie erneut erschreckende Ausmaße angenommen, selbst im regionalen Vergleich. Der im Juli 2009 neu gewählte vorherige Präsident Mohamed Ould Abdel Aziz hat allerdings kürzlich Transparenz, entschlossene Führung und rigorose Kontrolle bei der Verwendung öffentlicher Mittel als neuen Wertekanon deklariert. Es ist zu hoffen, dass dieses Engagement auch in anderen Bereichen Wirkungen zeitigt, insbesondere in der Rechtsstaatlichkeit.

Die Bewässerungslandwirtschaft hat für ein Land, das nur 0,2% seiner Fläche landwirtschaftlich nutzen kann, eine große Bedeutung. Aktuell werden jedoch nur 18'000 der möglichen 110'000 Hektar bewirtschaftet sowie 8% der Arbeitsplätze gestellt. Auch umfangreiche Modernisierungsmaßnahmen der vergangenen 10-15 Jahre, darunter insbesondere das umfassende Förderprogramm der Weltbank, konnten den Sektor nicht voranbringen. Die beiden wichtigsten nationalen Institutionen, die Société Nationale de Développement Rural sowie die Agrarkooperative Groupe Crédit Agricole (CA), die im Mittelpunkt des Vorhabens stand, wurden ihren Aufgaben bisher nur sehr bedingt gerecht; letztere musste ihre Geschäftstätigkeit im Oktober 2009 wegen eines Ex-post Evaluierung Agrarkredit Mauretanien

Veruntreuungsskandals sogar bis auf weiteres einstellen. Die Regierung sucht derzeit intensiv nach einer Lösung; es bleibt abzuwarten, ob und wie der CA aus dieser Situation hervorgehen wird. Gleichzeitig war seine Stellung bisher monopolistisch; er ist bis heute die einzige Institution, die Agrarfinanzierung anbietet. Daneben gehören zu Mauretaniens bisher wenig integriertem Finanzsektor zurzeit zehn Geschäftsbanken, sieben Versicherungsgesellschaften, die Post sowie etwa 50 Mikrofinanzinstitutionen (MFIs). Weniger als 5% der Bevölkerung verfügen über ein Bankkonto, und eine große Herausforderung des Sektors besteht - wie in vielen afrikanischen Staaten - in mangelnden Standards im Bereich *corporate governance*. Obwohl sich die Bankenaufsicht in den letzten Jahren verbessert hat, ist das System instabil aufgrund der Gefahr sich verschlechternder Kreditportfolien bei gleichzeitig höheren, aber weiterhin unzureichenden Rücklagen. Die Mikrofinanz steckt in Mauretanien noch in den Kinderschuhen; das Kreditvolumen betrug 2004 nur etwa 5 Mrd. UM (ca. 14,4 Mio. €), die Spareinlagen die Hälfte davon.

Das Kooperationsvorhaben von GTZ und KfW geht auf ein Vorläuferprojekt ab 1987 zurück (Förderung der staatlichen Agrarentwicklungsbank UBD), bevor im November 1992 mit Hilfe der GTZ der CA gegründet wurde. Die während des untersuchten Zeitraums jeweils geltenden Konzepte von 1995 bis zum Abschluss der Förderung 2004 (GTZ) bzw. 2005 (KfW) sahen noch keine explizite Wirkungsorientierung vor. Dennoch lässt sich das der letzten Phase (2001-2004) problemlos in den neuen Kategorien denken, zumal auch die entsprechenden Indikatoren sowohl überwiegend konkret wie auch wertbestückt waren.

Die im Rahmen der Evaluierung ursprünglich vorgesehene Zusammenarbeit zwischen der Hauptgutachterin und einem lokalen Kollegen als nationalem Experten konnte allerdings nur bedingt stattfinden, da die geplante Mission aufgrund mangelnder politischer Sicherheit abgesagt werden musste. Die verwendeten Methoden für die Erstellung des Berichts durch die Gutachterin umfassten daher (i) leitfadengestützte, persönliche Interviews mit ehemaligen Beteiligten, (ii) Einzelbilanzauswertungen des CA sowie (iii) umfassende Dokumentenanalysen, ergänzt durch kleinere thematische Inputs des lokalen Gutachters und die Berücksichtigung von Fachliteratur, wo es erforderlich und sinnvoll erschien.

Im Mittelpunkt des Vorhabens stand die Förderung des CA und damit eine ausschließliche Fokussierung auf die Mikroebene. Die fünf erwarteten Ergebnisse (Teilwirkungen) sollten die Kooperative dabei unterstützen, zu einer wirtschaftlich und rechtlich unabhängigen Finanzinstitution zu werden (Projektziel der letzten Phase), die nachhaltig Kredite an landwirtschaftliche Einzelbauern und Produktionsgenossenschaften speziell für den Reisanbau zur Verfügung stellen sollte. Als Oberziel wurden eine Verbesserung der Einkommens- und Beschäftigungssituation sowie die Modernisierung der Landwirtschaft Ex-post Evaluierung Agrarkredit Mauretanien

bestimmt. Der politische Träger war bis 1998 das Landwirtschaftsministerium, danach die Zentralbank, die ihren traditionell großen Einfluss auf den Finanzsektor im Allgemeinen und den CA im Besonderen durchgehend ausübte. Der aktuelle Veruntreuungsskandal beim CA in Höhe von 45 Mio. USD, an dem mindestens zur Hälfte Mitglieder des Agrarkreditsystems beteiligt sind, und die seit Beginn betriebswirtschaftlich sehr schwierige Situation der Kooperative legen die Vermutung nahe, dass sich die Leistungsfähigkeit von Projektträgern und Durchführungspartnern weder auf individueller noch auf institutioneller Ebene entscheidend verbessert hat. Auch entsprach das Vorhaben weder konzeptionell noch in der Umsetzung dem GTZ-Leitbild für nachhaltige Entwicklung. Es konnte keinen wesentlichen Beitrag zur Förderung der Gleichheit von Männern und Frauen leisten. Es war insofern – zwar nur partiell, aber kontinuierlich – von ökologischen Gefahren betroffen, als der Reisanbau im Zusammenhang mit dem Manantali-Staudamm-Bau in den 80er Jahren die Gefahr der Bodenversalzung erhöht hat.

Die Entscheidung zugunsten einer Unterstützung des CA fiel bereits fast drei Jahre vor Beginn des analysierten Projektzeitraums. Es handelte sich wie zur Zeit der Vorgängerin UBD um die einzige Institution, die landwirtschaftliche Finanzierung zur Verfügung stellte. Diese Tatsache war auf den ersten Blick offenbar Grund genug für eine Förderung, da generell davon ausgegangen werden kann, dass Unternehmen für ihre Entwicklung Zugang zu Krediten brauchen. Auch war die Unterstützung von Partnerseite aus scheinbar gegeben – die Zentralbank etwa versorgte den CA von Anfang an mit Subventionen. Auf den zweiten Blick waren die Voraussetzungen für den Erfolg des CA jedoch denkbar schlecht. Es gab keine Machbarkeitsprüfungen im Sinne detaillierter Analysen der Rahmenbedingungen im Finanz- oder im Landwirtschaftssektor; man wusste nichts Genaues über die Nachfragesituation der potenziellen Kunden oder über die spezifischen Bedingungen dafür, wie Bewässerungslandwirtschaft mit einem traditionellem Viehzüchterevolk funktioniert. Die im BMZ-Konzept für den Finanzsektor 1994 dargelegten Kriterien für oder gegen eine potenzielle Förderung wurden praktisch nicht beachtet. Der Wunsch, etwas tun zu wollen, war offenbar stärker als die nüchterne, sachliche Abwägung der Realität. Insgesamt wurde die **Relevanz** des Vorhabens daher nur mit der **Stufe „4“** bewertet („**nicht zufrieden stellendes Ergebnis; es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse**“).

Die Zielvorgaben des Vorhabens wurden fast alle nicht erreicht. Aufgrund einer katastrophalen Rückzahlungsquote gelang es während des gesamten Förderzeitraums nicht, ein ausgeglichenes Betriebsergebnis zu erzielen. Seltene operative Jahresgewinne reichten nicht aus, um genügend Reserven zur Risikovorsorge zu bilden. Auch die Finanzkosten

Ex-post Evaluierung Agrarkredit Mauretaniens

konnten trotz fast durchgängig zinsloser Refinanzierungsmittel zu keinem Zeitpunkt gedeckt werden. Bis zum Schluss bestand eine direkte, dauerhafte Abhängigkeit von Gebermitteln (primär Weltbank und KfW) sowie von staatlichen Subventionen. Spareinlagen durften nicht hereingenommen werden, andere Finanzdienstleistungen wurden nicht angeboten. Die angestrebte Diversifizierung der Kreditprodukte gelang kaum; 90% der Kredite gingen bis Ende der Laufzeit unverändert an Reisproduzenten. Das interne Management erfuhr im Verlauf der Jahre formal zweifellos Verbesserungen wie etwa die Einrichtung einer internen Revisionsstelle, die jedoch nicht unabhängig genug war und die kürzlich aufgedeckte Mittelveruntreuung entweder nicht entdeckt oder sogar gedeckt hat. Die Genossenschaftsstruktur insgesamt hat sich nicht verankern können. Die erreichte Gesamtwirkung beim Kriterium **Effektivität** wird daher lediglich mit der **Stufe „5“** bewertet („**eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich**“).

Es muss davon ausgegangen werden, dass das Vorhaben, das ausschließlich auf die Förderung einer einzigen Institution fokussiert war, zu keinerlei übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen beitragen konnte (Verbesserung der Einkommens- und Beschäftigungssituation sowie Modernisierung der Landwirtschaft). Die Bewässerungslandwirtschaft als solche wurde von der KfW im Zusammenhang mit den Investitionen in den Staudamm Manantali abschließend als technisch theoretisch möglich, aber ökonomisch und sozial derzeit nicht umsetzbar bewertet. Die potenzielle Erzielung übergeordneter Wirkungen als hinreichende Legitimierung eines Entwicklungsvorhabens wurde auch dadurch verhindert, dass die Chance auf nachhaltige Entwicklung des CA als notwendige Voraussetzung für Impact praktisch während des gesamten Förderzeitraums sehr schlecht war (vgl. Absatz zur Effektivität). Obwohl entsprechende ursächliche Problematiken bereits im erwähnten BMZ-Sektorkonzept von 1994 dokumentiert wurden, fand das entsprechende Know-how offenbar keine Anwendung. Die Schwierigkeit der Begründung einer Fortführung des Vorhabens kam in Berichten zunehmend in einer fast formelhaften „Beschwörung“ von erhofften positiven indirekten Wirkungen zum Ausdruck. Jedoch waren die Bezüge zwischen direkter und indirekter Wirkungsebene konzeptionell von vornherein nur sehr dürftig analysiert worden (keine klare Analyse und Abgrenzung zwischen betriebswirtschaftlicher und volkswirtschaftlicher Problematik). Da im Zusammenhang mit dem aktuellen Skandal um den CA sogar negative Wirkungen hinsichtlich des notwendigen Vertrauens der Bevölkerung in den Finanzsektor nicht ausgeschlossen werden können, wurde der **Impact** mit der **Stufe „6“** bewertet („**das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert**“).

Die Effizienz des Vorhabens war, nicht nur im Hinblick auf das aktuelle Scheitern der Institution, eindeutig unzureichend. Eine entscheidende Ursache war vermutlich der gewählte Ansatz, mittels faktisch einer einzigen Fachperson vor Ort und unter Hinzuziehung von Kurzzeitberatern die gesamte Komplexität der Aufgabe zu bewältigen. Auch die Entscheidung der GTZ im Jahr 2001, die Durchführung nach außen zu vergeben, konnte die verfahrenre Lage nicht mehr grundsätzlich verändern. Ein Großteil der Mittel (62%) wurde in den letzten drei Jahren (30% Zeit des evaluierten Zeitraums) für hochwertige Fach- und Prozessberatungen ausgegeben (z.B. Einrichtung einer internen Revisionsstelle, Detailanalyse zu möglichen Kreditsicherungsmechanismen, Investitionen in die Verbesserung des Management-Information-Systems), konnte aber kaum mehr als kosmetische Wirkungen erzielen. Dessen ungeachtet belief sich der Zusatzaufwand für die GTZ in dieser Phase auf 44% der Gesamtkosten. Die **Wirtschaftlichkeit** wurde mit der **Stufe „5“** bewertet („**eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich**“).

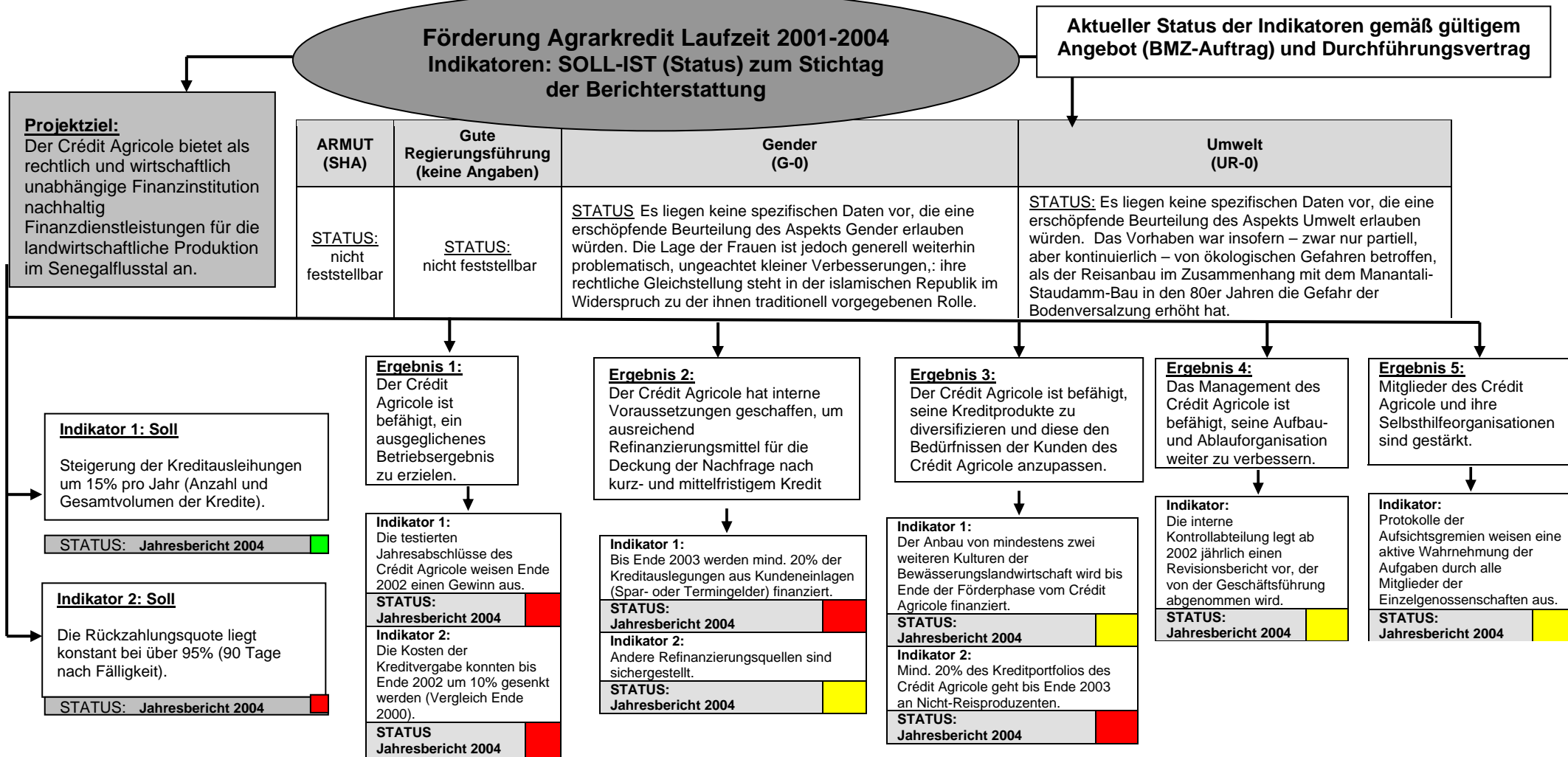
Der CA hat seine Geschäftstätigkeit zurzeit vollständig eingestellt. Die völlig inakzeptable Rückzahlungsquote und die undurchschaubare Ertragslage bedeuten, dass die Voraussetzungen für eine langfristige Tätigkeit, selbst wenn, was wenig wahrscheinlich ist, der Veruntreuungsskandal bereinigt werden kann, nicht gegeben sind. Die durch das Vorhaben erbrachten Leistungen haben kaum positive Wirkungen hervorgebracht, so dass auch keine betriebs- oder gar volkswirtschaftliche Verankerung des Agrarkreditsystems stattfand. Eine größere Bereitschaft der Politik, die Landwirtschaft und die eigene Reisproduktion so zu fördern, dass die strukturell begründete Nahrungsmittelknappheit überwunden wird, ist kaum erkennbar. Das Genossenschaftswesen bewies sich nicht als adäquat, wie die Beteiligung einer großen Anzahl von Mitgliedern des CA an der Veruntreuung belegt. Die **Nachhaltigkeit** des Vorhabens wurde mit der **Stufe „4“** von vier möglichen Stufen bewertet („**Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern**“).

Die Gesamtbewertung des Vorhabens ergab die Stufe „5“ und damit ein eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich.

Die Empfehlungen der Evaluierung richten sich ausschließlich an die deutsche EZ, da die Gutachterin nicht nach Mauretanien reisen und daher keinen persönlichen Eindruck der Situation vor Ort gewinnen konnte. Es handelt sich dabei um vergleichsweise grundsätzliche

Überlegungen, da die vorliegende Analyse illustriert, wie in Zukunft *nicht* mehr vorgegangen werden sollte. Dazu gehört, die Voraussetzungen für ein Vorhaben gründlich zu prüfen und entsprechende Baseline-Studien zu erstellen. Dies ist im aktuellen Fall nicht passiert und bis heute keine Selbstverständlichkeit in der Entwicklungspraxis. Auch müssen verbindliche Entwicklungskonzepte wie die des BMZ zwingend berücksichtigt werden, da sie Fach- und Erfahrungswissen vieler Jahre sehr dicht und knapp zur Verfügung stellen. Ebenso entscheidend ist eine konsequente Erarbeitung der Wirkungszusammenhänge bei der Konzeption eines Vorhabens auf Basis nüchterner, sachgerechter Einschätzungen. Im Hinblick auf die bestehende Herausforderung des Agrarkredits empfiehlt sich der flexible Modellansatz der Plattform CGAP von 2005 für angepasste Dienstleistungen, und die Erwartungen an die Mikrofinanz für die Armutsbekämpfung müssen gemäß neuester Forschung generell gedämpft werden. Vor allem aber sollten Geber, falls erforderlich, den Mut aufbringen, Vorhaben abubrechen; nicht nur zum Schutz von Partnerland und Zielgruppe vor potenziellen negativen Wirkungen, sondern auch, um die eigene Glaubwürdigkeit nicht zu untergraben. Insbesondere potenzieller Mittelabflussdruck muss konsequent und nachhaltig bekämpft werden.

Soll-Ist Vergleich der Zielerreichung (letzte Phase) anhand der Auftrags-Indikatoren



Stichtag: 12/2009

Ex-post Evaluierung Agrarkredit Mauretanien

GRÜN – Indikator erreicht/ erfüllt – ohne nachhaltige Wirkung (trotz formaler Indikatorerfüllung)
GELB – teilweise erreicht/ füllt – ohne nachhaltige Wirkung (trotz formaler Indikatorerfüllung)
ROT – Nicht erreicht

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
I www.gtz.de