

Burundi: Strukturhilfe II

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	51010 / Allgemeine Budgethilfe	
BMZ-Projektnummer	1992 65 612	
Projektträger	Regierung Burundi	
Consultant		
Jahr der Schlussprüfung	2008	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	09/1992	03/1993
Durchführungszeitraum	21 Monate	32 Monate
Abschluss	06/1994	10/1995
Gesamtkosten	Rd. 80 Mio. EUR	Rd. 32 Mio. EUR
Eigenbeitrag	0,0 Mio. EUR	0,0 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	10,22 Mio. EUR	10,22 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	Weltbank, Belgien, Japan, Frankreich, EU-Kommission (FED)	Weltbank, Belgien, Frankreich, Japan
Erfolgseinstufung	4	
• Relevanz	4	
• Effektivität	4	
• Effizienz	4	
• Übergeordnete entwicklungs-politische Wirkungen	5	
• Nachhaltigkeit	4	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Oberziel des FZ-Vorhabens, das im Rahmen einer Ko-Finanzierung unter Federführung der Weltbank und mit den anderen o. a. Gebern finanziert wurde, war es, einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in Burundi zu leisten. Seine Programmziele waren: Effizienzsteigerung des Staates; Abbau von Hemmnissen für die Entwicklung des Privatsektors und Exportdiversifizierung; Verbesserung der Leistungen im sozialen Bereich. Dieses Zielsystem ist jedoch nur für die 1. Tranche des Vorhabens (5,1 Mio €) anwendbar, da sich die Situation Burundis während der Umsetzung infolge des Bürgerkriegs im Herbst 1993 (s. unten) dramatisch änderte.

Nach der Auszahlung der 1. Tranche des Strukturanpassungsbeitrags (5,1 Mio €), im Wesentlichen vor dem Gewaltausbruch, wurde das Programm 1994 zunächst unterbrochen. Danach hat die Weltbank ihr Darlehen nach Auszahlung der 1. Tranche nicht wieder aufgenommen, sondern die Finanzierung in Höhe von 30 Mio USD auf 10 Mio USD gekürzt und gleichzeitig ein Nothilfeprogramm, zunächst in einem Umfang 14,6 Mio US\$ aufgelegt. Die noch nicht ausgezahlten FZ-Mittel des FZ-Strukturhilfe II-Programms (2. Tranche) wurden daraufhin in Abstimmung zwischen allen beteiligten

Gebern und mit Zustimmung der Bundesregierung ab Ende 1994 in ein Notprogramm umgewandelt, das als reine Zahlungsbilanzhilfe ohne Verknüpfung mit wirtschaftspolitischen Reformprogrammen gestaltet war. Die entsprechende Berichterstattung an die Ressorts schlägt eine Änderung der Verwendungszwecke und Auszahlungsbedingungen nicht jedoch des Zielsystems vor. Das Programm hatte sich damit de facto in eine Allgemeine Warenhilfe gewandelt, die der Stabilisierung der sozialen und politischen Lage in Burundi dienen sollte. Damit konnte es auch nicht mehr den ursprünglichen Wirtschaftsreformzielen dienen.

In dieser Schlussberichterstattung wird das Projektziel des Vorhabens für seine 2. Tranche in Höhe von 5,1 Mio € dementsprechend neu gefasst zu: Beitrag zur Stabilisierung der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Lage durch Bereitstellung von Zahlungsbilanzhilfen.

Konzeption des Vorhabens / Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen

Bei Prüfung hatten wir neben wirtschaftlichen Risiken auch ein wesentliches Risiko in einer Eskalation des Konflikts zwischen den Ethnien bzw. in politischen Interventionen des Militärs gesehen. Dieses Risiko ist wie bekannt eingetreten und hat die Konzeption und die Wirksamkeit der FZ-Maßnahmen entscheidend beeinflusst.

Die Problemanalyse und die Identifikation der Programm-Bedingungen erfolgten mit Blick auf die kritische wirtschaftspolitische Lage Burundis, die u. a. geprägt war von einer Verschlechterung der Weltmarktpreise für das Hauptexportprodukt Kaffee, einer hohen Auslandsverschuldung sowie eines unzureichenden marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmens, der den Privatsektor nicht zur Entfaltung kommen ließ; die Problemanalyse lässt aber auch eine unbefriedigende Regierungsführung erkennen, besonders hinsichtlich der Unfähigkeit der Regierung, die allgemeinen Lebensbedingungen der Menschen zu verbessern. Die Konzeption des FZ-Vorhabens stellte nach dem üblichen Herangehen von Strukturanpassungsfinanzierungen auf Zahlungsbilanzhilfen im Gegenzug gegen wirtschaftspolitische Reformen ab; die Federführung lag bei der Weltbank mit ihrem 3. Strukturanpassungskredit (Burundi, Third Structural Adjustment Credit; SAC III; Prüfung 1992). Es fußte auf 2 vorausgegangenen Strukturanpassungsprogrammen und wurde gemäß dem in den frühen neunziger Jahren vorherrschenden ordnungspolitischen Paradigma von Außenorientierung, Privatisierung, Liberalisierung; Rückführung von finanz- und geldpolitischen Ungleichgewichten (Washington Consensus) konzipiert. Die Reformauflagen im Strukturanpassungsprogramm Burundi umfassten: Rationalisierung öffentlicher Investitionen und Ausgabenprogramme, Straffung des Steuersystems, schrittweiser Rückzug des Staates aus Staatsbetrieben, Privatsektorförderung mittels Entbürokratisierung und Liberalisierung von Märkten, Senkung von Außenhandelsbarrieren, Landreform. Es waren auch Maßnahmen zur Abfederung sozialer Härten sowie zur Förderung von Gesundheit und Bildung vorgesehen. Nach Inkrafttreten der Finanzierungsverträge wurden jeweils nur die 1. Tranchen von den Gebern ausgezahlt.

Im Oktober 1993 wurden der demokratisch gewählte Präsident Ndadaye, der erste Hutu auf dieser Position, sowie weitere hochrangige Politiker bei einem versuchten Militärputsch getötet, woraufhin ein Bürgerkrieg zwischen den Bevölkerungsgruppen der Tutsi und der Hutu bzw. militärischen Verbänden ausbrach, in dem unmittelbar mehrere zehntausend Menschen getötet wurden und Hunderttausende fliehen mussten. Im April 1994 wurden auch der Nachfolger Ndadayes, Ntaryama, sowie der ruandische Präsident Opfer eines Anschlags, bei dem ihr Flugzeug durch Rebellen abgeschossen wurde. Anschließend kam es in Ruanda zu noch katastrophaleren Bürgerkriegswirren mit rd. 1 Million Toten. Burundi konnte sich der Gewaltspirale nach diesem zweiten Anschlag zwar im Wesentlichen entziehen, es blieb aber auch hier bei permanenter Gewalt im kleineren Maßstab, so dass in dem verheerenden Bürgerkrieg in Burundi insgesamt mehr als 200.000 Menschen umgekommen und rd. 1,2 Mio. Men-

schen innerhalb Burundis aber auch in die Nachbarländer vertrieben worden sein dürfen. Die gesamte Region (DR Kongo, Ruanda, Uganda, Burundi, Tansania) ist bis heute von politischen Konflikten geprägt.

Nach Ausbruch der ersten Welle des Bürgerkriegs wurde das Strukturanpassungsprogramm der Weltbank (Third Structural Adjustment Credit; SAC III; Prüfung 1992) im Juli 1994 nach Auszahlung nur 1 Tranche von 10 Mio USD unterbrochen und Ende Juni 1995 geschlossen. Parallel wurde jedoch eine schnell abfließende Nothilfefinanzierung der Weltbank in Höhe von 14,6 Mio US\$ bereitgestellt, die ohne wirtschaftspolitische Reformauflagen ausgezahlt wurde. Bei einer Geberkonferenz im September 1994 wurde in Abstimmung mit den anderen beteiligten Gebern ein ähnliches Konzept zur Mittelbereitstellung ohne Bedingungen von den anderen im Rahmen von SAC III beteiligten Geber vereinbart. Unseres Wissens haben die anderen Geber dies auch im Wesentlichen so umgesetzt; verlässliche Informationen dazu liegen uns jedoch nicht vor.

Dieser Beschluss wurde auch für die deutsche Unterstützung umgesetzt, wobei jedoch ein anderes Umsetzungsverfahren als bei der Weltbank angewandt wurde: Statt das Strukturhilfe II-Programm zu kürzen, wurde das Vorhaben in pragmatischer Weise durch Änderung des Verwendungszwecks des bestehenden Finanzierungsvertrags geändert und war damit vergleichsweise schnell auszahlungsbereit; die Auszahlungen der 2. Tranche erfolgten zwischen Januar und Oktober 1995. Die wesentliche Änderung bestand darin, dass die Bindung der Mittelauszahlung an die bis dahin vereinbarten wirtschaftspolitischen Reformauflagen der Weltbank aufgehoben wurden. Die 2. Tranche des Vorhabens bestand in der Finanzierung von dringend benötigten Warenimporten in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Landwirtschaft. In der Konzeption der Maßnahmen wurde von der kurzfristigen Überbrückung einer Notsituation ausgegangen. Mit diesem Vorgehen war die Hoffnung verbunden, dass diese Mittelbereitstellung (der 2. Tranche) einen Beitrag dazu leistet, kurzfristig die elementaren Grundbedürfnisse der Bevölkerung zu befriedigen, die allgemeinen Lebensbedingungen nach den Unruhen zu verbessern und damit die Regierung zu stabilisieren und die Gefahr neuer Gewalttätigkeiten zu verringern.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Wir beurteilen die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wie folgt:

Relevanz: (Stufe: 4)

Das im Nachhinein alles überragende Problem des im Bürgerkrieg endenden ethnischen Konflikts wurde mit dem Strukturanpassungsprogramm westlicher Geber nicht nur nicht angegangen, sondern die mit dem Strukturanpassungsprogramm verbundenen sozialen Belastungen könnten u. U. sogar noch Konflikt fördernd gewirkt haben. Weder die einseitig wirtschaftspolitische Reformagenda der Strukturanpassungsprogramme, noch die auf Deregulierung und Privatisierung (nach amerikanischem Muster) gerichteten Grundideen des Washington Consensus haben sich bewährt, sondern werden inzwischen selbst von den Initiatoren kritisch gesehen. Aus heutiger Sicht sind in den sehr armen Länder SSA breiter ansetzende, polit-ökonomisch konzipierte externe Fördermaßnahmen als Maß der Dinge anzusehen; wesentliche Charakteristika sind: Entschuldungsinitiativen vor Entwicklungshilfen, Entwicklungspartnerschaft statt konditionierter Hilfen, Maßnahmenpakete zur Förderung von Governance und Capacity Development, die die Regierungsführung der Partnerländer verbessern helfen. Für die 1. Tranche ist die Relevanz mit eindeutig unzureichend (Stufe 5) zu bewerten.

Bei der 2. Tranche ging es um Maßnahmen zur Stabilisierung der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Lage, die in der Phase nach dem Bürgerkrieg auch aus heutiger Sicht grundsätzlich förderlich erschienen. Zweifellos haben die Importe geholfen, dringend benötigte Importgüter zu beschaffen. Dennoch ist zu berücksichtigen, dass offensichtlich die unmittelbare politische-ethnische Problematik alle anderen Themen über-

lagert hat. Das Vorhaben hat - im Nachhinein betrachtet - nicht die prioritäre Konfliktproblematik angegangen und könnte sogar durch Freisetzungseffekte der Gebermittel durchaus auch Konflikt fördernd gewirkt haben. Letztlich konnten die Geber mit den eingesetzten Finanzhilfen nicht verhindern, dass 1996 der frühere (Tutsi) Staatschef Buyoya putschte und die demokratisch legitimierte Regierung ablöste. Dies führte zu Boykott-Maßnahmen seitens der Nachbarländer und zur Einstellung der Hilfen der wesentlichen Geber, obwohl auch in dieser Phase große Versorgungsengpässe geherrscht haben dürften. Die Ächtung Burundis wurde erst ab 1999 schrittweise gelockert. Der eigentliche Friedensprozess kam erst mit der Arusha-Konferenz 2000 in Gang. Für die Bewertung der Relevanz der 2. Tranche ist entscheidend, dass im Nachhinein erkennbar wird, dass die gewählte Art der Geberfinanzierungen zwar zu einer vorübergehenden Stabilisierung der Lebensbedingungen beigetragen hat, aber nicht geeignet war, politische Stabilität herbeizuführen oder zu sichern. Hierfür wären vermutlich friedenssichernde Maßnahmen notwendig gewesen. Die 2. Tranche ist damit als nicht mehr zufrieden stellend (Stufe 4) zu bewerten.

Die Entwicklungsmaßnahme war nach damaligen Kriterien als in hohem Maße relevant anzusehen, aus heutiger Sicht gilt dies jedoch nicht, weil die alles überlagernde Sicherheitsproblematik nicht direkt angegangen wurde; insgesamt wird die Relevanz für beide Tranchen als nicht zufrieden stellend angesehen (Teilbewertung: Stufe: 4)

Effektivität: (Stufe 4): Als Ergebnis des Vorhabens wurden den jeweiligen Regierungen bei Tranche I in Zusammenhang mit wirtschaftspolitischen Reformen und in der 2. Tranche bei der Stabilisierung der demokratisch legitimierten Regierung zwar jeweils Mittel bereitgestellt, doch ist in beiden Fällen aufgrund des Bürgerkriegs und der folgenden Konflikte nicht der erhoffte (die Wirtschaft) reformierende (I) bzw. (die politische Lage) stabilisierende (II) Effekt eingetreten. Die Programmziele der 1. Tranche sind nicht dauerhaft erreicht worden, sondern Burundi hat in der Folge des Bürgerkriegs eine nachlassende Wirtschaftsleistung zwischen 1994 und 1997 und sich verschlechternden Lebensbedingungen und Sozialindikatoren (Erhöhung Kindersterblichkeit, Senkung Einschulungsraten, Zunahme Armutsinzidenz; statistische Angaben sind nicht verfügbar) gezeigt. Zur nachhaltigen Lösung der bei PP identifizierten Kernprobleme hat das Vorhaben keinen signifikanten Beitrag geleistet. Die Weltbank bewertet ihre Maßnahme in einem Implementation Completion Report von Dezember 1995 als nicht zufrieden stellend.

Die finanziellen Nothilfemaßnahmen der 2. Tranche haben vermutlich Versorgungsengpässe mildern geholfen, es in der Summe aber nicht vermocht, die soziale und politische Lage in Burundi zu beruhigen. Im Gegenteil, während der Durchführungsphase des Programms setzten sich die gewalttätigen Auseinandersetzungen im Land, wenn auch auf Sparflamme, fort. Auch für die neu formulierte Zielsetzung der 2. Tranche ist angesichts der Tatsache, dass die demokratisch legitimierte Regierung durch einen Militärputsch 1996 gestürzt wurde, nur eine unzureichende Zielerreichung zu konstatieren. Selbst wenn unterstellt wird, dass die Zahlungsbilanzhilfe dringend benötigte Importe ermöglicht hat, ist die damit letztlich angestrebte politische und wirtschaftliche Stabilisierung nicht erreicht worden. Die Effektivität wird daher als nicht zufrieden stellend bewertet (Teilbewertung Stufe 4).

Effizienz: (Stufe 4): Die Finanzierung von Warenimporten hat signifikante temporäre Verbesserungen in der Versorgungslage der Menschen mit prioritären Gütern in Burundi gehabt, bei insgesamt angemessenen Kosten (Produktionseffizienz). Hinsichtlich der Allokationseffizienz führt die Verknüpfung der Zahlungsbilanzhilfen mit den im Nachhinein nicht mehr als prioritär zu beurteilenden wirtschaftlichen Reformen zu deutlichen Abstrichen. In einem stabilen politischen Rahmen wäre der Aufwand im Verhältnis zum Ertrag ausreichend zu beurteilen gewesen. Da der Mitteleinsatz aber in der Phase der Konflikteskalation erfolgte, beurteilen wir die Effizienz des Vorhabens als nicht mehr zufrieden stellend (Teilbewertung Stufe 4).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: (Stufe 5):Die übergeordnete Wirksamkeit ist in beiden Tranchen des Vorhabens eindeutig als nicht ausreichend anzusehen, weil weder Beiträge zur sozialen, wirtschaftlichen Stabilisierung und Verbesserung noch zur politischen Stabilität geleistet werden konnten (Teilbewertung Stufe 5).

Nachhaltigkeit: (Stufe 4):Die 1.Tranche war in ihrer Wirksamkeit auf die Wirtschaft Burundis innerhalb kürzester Zeit verpufft und hat sich vermutlich nicht nennenswert in der Wiederaufbauphase nach 2000 ausgewirkt. Die 2. Tranche des Vorhabens wies wegen ihres Nothilfecharakters einen deutlich reduzierten Nachhaltigkeitsanspruch auf. Das Ziel der Nothilfefinanzierungen war es, schnell einen Beitrag zur Stabilisierung der wirtschaftlichen und sozialen Lage in Burundi leisten zu können, um die im Sommer 1994 ins Amt gekommene (demokratisch legitimierte) Regierung unter Führung von Hutus zu stabilisieren und so einen Beitrag zur Entspannung der Konfliktsituation zu leisten, was jedoch nicht erreicht wurde. Insgesamt wird die Nachhaltigkeit als nicht ausreichend bewertet (Teilbewertung: Stufe 4)

Insgesamt beurteilen wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens als eindeutig unzureichend (Stufe 4).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Das Strukturhilfe II- Vorhaben, Burundi, hat angesichts der dramatischen politischen Entwicklungen, die unmittelbar nach Durchführungsbeginn vor sich gingen, bestätigt, dass

- Konfliktpotenziale aufgrund tief greifender sozialer Verwerfungen oder ethnischer Konflikte ungleich wichtiger sind als wirtschaftliche Effizienzdefizite, und dass
- Zahlungsbilanzhilfen in Konfliktländern keinen wirklichen politischen Einfluss ausüben können, sondern ihre potenzielle Wirksamkeit nur dann entfalten können, wenn sie in effektive den Frieden sichernde Maßnahmen eingebettet sind. Entsprechende Zielsetzungen sollten deswegen in der Regel vermieden werden.

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung

Legende

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

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Entwicklungspolitisch nicht erfolgreich: Stufen 4 bis 6	
Stufe 4	nicht zufrieden stellendes 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

Das Kriterium Nachhaltigkeit wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

Stufe 1	sehr gute Nachhaltigkeit	Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.
Stufe 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“).
Stufe 3	zufrieden stellende 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.
Stufe 4	nicht ausreichende Nachhaltigkeit	Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht so stark verbessern, dass eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete entwicklungspolitische Wirksamkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

Kriterien der Erfolgsbeurteilung

Bei der Bewertung der "entwicklungspolitischen Wirksamkeit" und Einordnung eines Vorhabens in die verschiedenen, oben näher beschriebenen Erfolgsstufen im Rahmen der Schlussprüfung stehen folgende Grundfragen im Mittelpunkt:

Relevanz	Wurde die Entwicklungsmaßnahme konzeptionell richtig angesetzt (entwicklungspolitische Priorität, Wirkungsmechanismen, Kohärenz, Koordination)?
Effektivität	Ist das Ausmaß der bisherigen Projektzielerreichung durch die Entwicklungsmaßnahme – auch gemäß heutigen Anforderungen und Wissenstand – angemessen?
Effizienz	Inwiefern war der Aufwand, gemessen an den erzielten Wirkungen, insgesamt noch gerechtfertigt?
Übergeordnete entwicklungs politische Wirkungen	Welche Wirkungen sind zum Zeitpunkt der Ex-post Evaluierung im politischen, institutionellen sozioökonomischen und -kulturellen wie ökologischen Bereich beobachtbar? Welche Nebenwirkungen, die nicht unmittelbaren Bezug zur Projektzielerreichung haben, sind beobachtbar?
Nachhaltigkeit	Inwieweit sind die positiven und negativen Veränderungen und Wirkungen der Entwicklungsmaßnahme als dauerhaft einzuschätzen?