

Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht Tansania: Schuldentrückkauf



Sektor	6006300 Schuldentrückkauf	
Vorhaben/Auftraggeber	Schuldentrückkaufprogramm BMZ-Nummer 1998 65 551	
Projekträger	Tansanisches Finanzministerium	
Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex Post-Evaluierungsbericht: 2009*/2011		
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Investitionskosten (gesamt)	41,0 Mio. EUR	9,9 Mio. EUR
Eigenbeitrag	27,7 Mio. EUR	6,5 Mio. EUR
Finanzierung, davon BMZ-Mittel	13,3 Mio. EUR	3,4 Mio. EUR

* Vorhaben in Stichprobe

Projektbeschreibung: Das Programm förderte den rechtswirksamen Rückkauf der kommerziellen ausländischen Schulden des tansanischen Staates durch die tansanische Zentralbank, um – im Rahmen einer umfassenden, auch Schulden an öffentliche Gläubiger einschließenden Entschuldungsstrategie - die Schuldenstruktur des Landes auf eine tragfähige Basis zu stellen. Das Ende der 1990er Jahre aufgelegte Programm unter Federführung der Weltbank zielte auf diejenigen kommerziellen Forderungen an Tansania, die zu Zeiten der Devisenbewirtschaftung in Tansania vor 1990 entstanden und Anfang 1994 säumig waren. Durch das Programm sollte ein möglichst hoher Anteil, mindestens jedoch 65% der als teilnahmeberechtigt qualifizierten Forderungen zurückgekauft werden, deren Nominalbetrag bei Programmprüfung auf USD 228 Mio. zuzüglich Zinsrückständen und Strafgebühren von USD 232 Mio. geschätzt wurde. Der Rückkaufwert wurde auf USD 0,12 pro 1 USD Nominalschuld angesetzt; rückständige Zinsen und Strafgebühren waren komplett durch die teilnehmenden Gläubiger zu tragen. Da sich der Betrag der teilnahmeberechtigten Forderungen zwar zunächst sogar als höher erwies, ein beträchtlicher Anteil dieser Forderungen aber ohne einen Rückkauf ausgebucht und somit Tansania entschuldet werden konnte, wurden tatsächlich nur USD 98,3 Mio. Nominalschuld von ca. 205 Gläubigern zurück gekauft. Dies erklärt die stark reduzierten Kosten von insgesamt USD 10,3 Mio., an denen sich die deutsche Seite mit USD 3,4 Mio. beteiligte.

Zielsystem: Das Programmziel lautete: "Erhebliche und nachhaltige Verringerung der überfälligen kommerziellen Schulden Tansanias, die nicht unter andere Regelungen der Umschuldung fallen". Dies sollte zu einer langfristig tragfähigen staatlichen Schuldenstruktur beitragen, die Tansanias Bemühungen um Entwicklung und Armutsminderung unterstützt (Oberziel, bei Ex Post-Evaluierung angepasst).

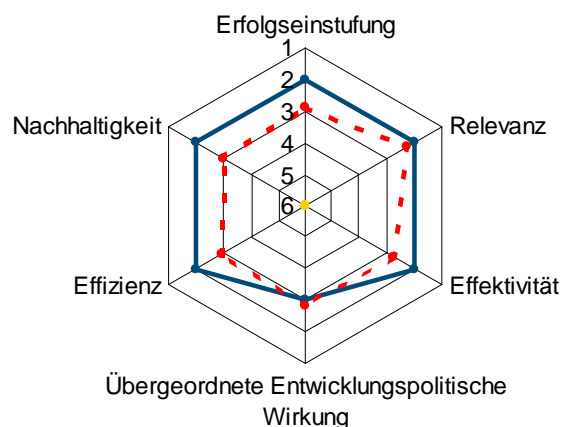
Zielgruppe: Eine Zielgruppe wurde bei Programmprüfung nicht spezifisch benannt. Zwar waren die Maßnahmen eindeutig auf die kommerziellen Gläubiger Tansanias gerichtet, die jedoch kaum als Zielgruppe zu bezeichnen sind, da sie sich bei Teilnahme am Programm durch einen erheblichen Forderungsverzicht selbst an der Entschuldung beteiligen mussten. Die Begünstigten des Vorhabens waren somit der tansanische Staat und damit mittelbar die Bevölkerung Tansanias.

Gesamtvotum: Note 2

Die Reduzierung der kommerziellen Auslandsschulden war im Kontext der Entschuldungsstrategie von hoher Relevanz, die Zielerreichung kann unter Einrechnung derjenigen Forderungsbestände, die ohne Rückkauf ausgebucht werden konnten, als erfolgreich eingestuft werden, da die säumigen Schulden – bei realistischen Annahmen über die Eintreibung der verbleibenden Schuld – um ca. drei Viertel reduziert wurden und sich Tansania seit seiner Entschuldung auf einem stabilen Entwicklungspfad befindet, auch wenn in der Armutsbekämpfung noch große Herausforderungen bestehen.

Bemerkenswert: Die Unsicherheit bezüglich der tatsächlich bestehenden Ansprüche, so dass ein großer Beitrag des Programms in der Klärung der teilnahmeberechtigten Forderungen und der Ausbuchung von auch ohne Rückkauf nicht mehr bestehenden Ansprüchen bestand.

Bewertung nach DAC-Kriterien



—●— Vorhaben
- - -●- - - Durchschnittsnote Sektor nicht errechenbar
- - -●- - - Durchschnittsnote Region (ab 2007)

ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

Gesamtvotum: Aufgrund seiner hohen Relevanz, der - bei realistischer und gleichzeitig vorsichtiger Abschätzung - maßgeblichen Reduzierung der kommerziellen Auslandsverschuldung, auf die das Programm abzielte, zu extrem niedrigen Kosten sowie der bisher und in absehbarer Zukunft gegebenen Nachhaltigkeit der Entschuldung Tansanias auf ein tragbares Niveau wird der entwicklungspolitische Erfolg des Programms mit gut bewertet.

Note: 2

Das Gesamtvotum setzt sich wie folgt zusammen:

Relevanz: Tansania gehörte bei Aufsetzung des Programms zu den hoch verschuldeten ärmsten Ländern, die nach herrschender Meinung nur durch eine Entschuldung auf einen stabilen Entwicklungspfad zurückgeführt werden konnten. Aus heutiger Sicht wurde somit das Kernproblem für das Vorhaben richtig erkannt und man würde aus heutiger Sicht an gleicher Stelle ansetzen. Die Wirkungsketten waren plausibel: Die Entschuldung kommerzieller Kredite war ein notwendiger Bestandteil der Entschuldungsstrategie, um die Schuldenlast des tansanischen Staates auf ein tragfähiges Niveau zu reduzieren und ihm den finanziellen Handlungsspielraum für die Verfolgung seiner Entwicklungs- und Armutsbekämpfungsstrategie zurück zu geben. Die Ziele des Programms entsprachen dem Bedarf der Politik des Partnerlandes, seinen globalen Entwicklungszielen und der entwicklungspolitischen Grundausrichtung der Bundesregierung nicht nur aus damaliger, sondern auch aus heutiger Sicht. Das Vorhaben war kohärent in übergeordnete Programme und Strukturen, vor allem die Gesamtstrategie für die Entschuldung Tansanias, die auch die bi- und multilateralen Schulden umfasste, eingebettet und ebenfalls mit der im zu evaluierenden Programm für kommerzielle säumige Auslandsschulden federführenden Weltbank und der auch teilnehmenden Schweizerischen Seco sinnvoll abgestimmt. Deshalb bewerten wir die Relevanz mit Teilnote 2.

Effektivität: Das Programmziel lautete *„Erhebliche und nachhaltige Verringerung der überfälligen kommerziellen Schulden Tansanias, die nicht unter andere Regelungen der Umschuldung fallen.“* Die Zielerreichung sollte anhand folgenden Indikators gemessen werden (Indikator im Rahmen der Ex Post-Evaluierung präzisiert):

- Mindestens 65% der für den Rückkauf in Frage kommenden überfälligen kommerziellen Schulden wurden abgelöst, d.h. rückgekauft oder ausgebucht.

Der Schuldanteil, der durch das Programm aus dem Risiko genommen („abgelöst“) werden konnte, d.h. im Rahmen des Programms entweder zurück gekauft oder auf andere Art (Ausbuchung, z.B. weil Ansprüche durch den Gläubiger nicht mehr erhoben wurden) endgültig bereinigt wurde und zukünftig nicht mehr eingefordert werden kann, liegt schätzungsweise zwischen gut 70% bis knapp 90% aller Ansprüche der potentiell teilnahmeberechtigten Gläubiger. Dieser Erfolg ist überwiegend auf die Klärung der Ansprüche und nur zum Teil auf den Rückkauf der Schulden zurück zu führen. Der Programmziel-Indikator konnte de-

mentsprechend erreicht werden. Eine positive Nebenwirkung des Programms liegt in der Bereinigung der Konten, denn offensichtlich enthielt der Bestand der säumigen Verbindlichkeiten des tansanischen Staates an kommerzielle ausländische Gläubiger vor Beginn des Programms zahlreiche unklare Forderungen (Teilnote 2).

Effizienz: Der Aufwand gemessen an den erzielten Wirkungen ist nicht nur gerechtfertigt, sondern bezogen auf die kommerzielle Gesamtschuld, die bereinigt wurde, ausgesprochen gering. Mit einem effektiven Kostenaufwand von zwischen 2 und 5 US Cent je Dollar gelöschter Schulden (je nachdem, ob man die Nominalschuld zugrunde legt oder auch die rückständigen Zinsen und Strafgebühren einbezieht) sind die Kosten des Programms im Vergleich zu ähnlichen Programmen niedrig; günstigere Alternativen sind kaum denkbar. Der Verdienst des Vorhabens liegt in der Kontenklärung und letztlich der Entschuldung eines erheblichen Anteils der externen Schulden, auch ohne sie zurück zukaufen. Der geringe Rückkauf, wenngleich zunächst überraschend, hat sich nicht nachteilig auf den Erfolg des Programms ausgewirkt, sondern – wenngleich bei schlechter Mitteleinsatzplanung – eher die Effizienz der Maßnahme erhöht (Teilnote 2).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Das (im Rahmen der Ex Post-Evaluierung angepasste) Oberziel des Programms lautet wie folgt: *“Die staatliche Schuldenstruktur ist langfristig tragfähig. Sie unterstützt Tansanias Bemühungen um Entwicklung und Armutsminderung“*. Als Indikatoren sollten die Einschätzungen der Schuldentragfähigkeit Tansanias durch IMF und Weltbank sowie Standardgrößen zur Beurteilung der Staatsverschuldung heran gezogen werden. Weiterhin sollten Kenngrößen zu Armutsminderung und anderen MDGs dazu dienen, die Entwicklungserfolge des Landes zu beurteilen.

Die übergeordnete entwicklungspolitische Wirkung des Vorhabens liegt in seinem Beitrag zu einer tragfähigen Schuldenlast und einer nachhaltigen Schuldenstruktur und damit zu einem Beitrag zur Armutsminderung. Schuldenstruktur, Schuldentragfähigkeit und Schuldenmanagement haben sich in den letzten zehn Jahren durch das *commitment* der Regierung zu guter Regierungsführung und Budgetdisziplin stark verbessert. So betrug die staatlich abgesicherte Auslandsverschuldung in 2009 nur knapp ein Viertel des Wertes in 1992. Die Auslandsverschuldung Tansanias wird heute von IWF und Weltbank weitgehend positiv beurteilt und das Risiko einer weiteren Schuldenkrise ist gering. Eine Umsetzung dieser Erfolge in Armutsminderung ist bisher aber nur ansatzweise gelungen. Wesentliche Armutsindikatoren haben sich zwar seit Programmbeginn verbessert, sie sind aber dennoch kaum besser als der Stand 1992, also vor ihrer Verschlechterung im Zuge der negativen wirtschaftlichen Entwicklung Tansanias, die letztlich für die Entschuldungsmaßnahmen Anlass gab. So leben noch immer rd. 73% der Bevölkerung von weniger als 1 USD/Tag (1992: 68%) Die Einkommensverteilung hat sich seit 1993 sogar von 0,34 auf 0,38 etwas verschlechtert.

Von negativen Anreizwirkungen des Rückkaufprogramms in Form von mangelnder Disziplin bei dem Eingang neuer kommerzieller Verschuldung ist nicht auszugehen, da sich das vorliegende Programm ausschließlich auf solche Schulden bezog, die im Zuge der Devisenbewirtschaftung dadurch entstanden, dass private Gläubiger ihre kommerziellen Schulden in ausländischer Währung durch Zahlungen an die Zentralbank in lokaler Währung beglichen haben, die Zentralbank jedoch den Umtausch in Devisen und die anschließende Weiterleitung an die ausländischen Gläubiger nicht vornahm. Mit Aufhebung der Devisenbewirtschaftung kann dieser Fall nicht mehr eintreten, und es ist heute nicht feststellbar, dass die tansanische Wirtschaft durch die Entschuldung vom Zugang zu internationalen Krediten abgeschnitten wäre.

Insgesamt bewerten wir aus den oben genannten Gründen die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen mit Teilnote 3.

Nachhaltigkeit: Entschuldung und Rückführung der Verschuldung auf ein tragfähiges Niveau haben sich mittelfristig bewährt und wurden von der tansanischen Regierung in Wirtschaftswachstum umgesetzt. Das Land zeigt einen deutlichen und überzeugenden Reformwillen („Musterschüler“). Die jüngste Haushaltseinschätzung der Gebergemeinschaft in Tansania von November 2011 sei hier mit ihrer Eingangsaussage zitiert: „By all standards Tanzania is still a good macroeconomic performer with 6-7% growth and relatively stable external and fiscal balances.“ Nach Aussagen von IWF und Weltbank ist die Verschuldung Tansanias langfristig nachhaltig. Die langfristige Nachhaltigkeit der Verschuldung sei zu diesem Zeitpunkt auch durch die kommerzielle Verschuldung nicht gefährdet, wenngleich ein vernünftiges Verschuldungsmanagement seitens der Regierung auch weiterhin erforderlich sei, um die positiven Tendenzen beizubehalten. Die Entschuldungsinitiativen unter der „Heavily Indebted Poor Countries“ (HIPC)-Initiative und der „Multilateral Debt Relief Initiative“ (MDRI), die im Zusammenhang mit der vorliegenden Maßnahme zu sehen sind, gelten insgesamt als erfolgreich. Der jüngere rapide Anstieg der kurzfristigen Verschuldung und der langfristigen nicht-öffentlichen Schulden sind nach herrschender Einschätzung Ausdruck der Effekte der internationalen Wirtschaftskrise, die auch Tansania gespürt hat. Sie ist auch auf Empfehlungen des IWF zur Ausgabensteigerung zwecks Konjunkturstützung im Abschwung zurückzuführen und geben, nach Einschätzung von IWF und Weltbank, noch keinen Anlass zu akuter Sorge, verdeutlichen aber, dass die Verschuldung auch weiterhin eng gemanaged werden muss (Teilnote 2).

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	zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
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

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 (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.

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 „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden