

Ex-post-Evaluierung MENA Transition Fund, MENA Region



Titel	Deutscher Beitrag zum Transition Fund im Rahmen der Deauville Partnerschaft (G 7/8)		
Sektor und CRS-Schlüssel	Geschäftspolitik und -verwaltung (25010)		
Projektnummer	2014 41 039*, 2016 41 018		
Auftraggeber	BMZ		
Empfänger/ Projektträger	Weltbank		
Projektvolumen/ Finanzierungsinstrument	Phase I: 5,0 Mio. EUR FZ-Zuschuss (Haushaltsmittel) Phase II: 9,35 Mio. EUR FZ-Zuschuss (Haushaltsmittel)		
Projektlaufzeit	2014-2018 (Phase I), 2016-2020 (Phase II)		
Berichtsjahr	2021	Stichprobenjahr	2021

Ziele und Umsetzung des Vorhabens

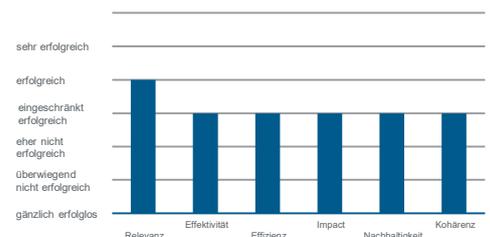
Im Rahmen des FZ-Vorhabens wurde ein Finanzierungsbeitrag für den MENA Transition Fund (MENATF) geleistet, welcher von den G8-Staaten als Reaktion auf den Arabischen Frühling ins Leben gerufen wurde und Zuschussmittel an die Transitionsländer vergibt. Ziel war es, durch die Unterstützung insbesondere von Projekten der technischen Zusammenarbeit öffentliche Institutionen zu stärken und nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu fördern. Dadurch sollte ein Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen sowie zur wirtschaftlichen Stabilisierung in den Empfängerländern während des politischen Transitionsprozesses geleistet werden.

Wichtige Ergebnisse

Schwierige politische Rahmenbedingungen schränkten den Erfolg des Vorhabens ein. Dennoch konnte der MENATF durch Projekte der technischen Unterstützung entwicklungspolitisch wichtige Impulse setzen. Das Vorhaben wird daher als „eingeschränkt erfolgreich“ bewertet:

- Die Förderung der vier Säulen nachhaltiges Wirtschaftswachstum, integrative Entwicklung und Beschäftigungsförderung, Stärkung von guter Regierungsführung in der Wirtschaft sowie Wettbewerbsfähigkeit und Integration durch Projekte der technischen Unterstützung war relevant und setzte an wesentlichen Hemmnissen der Region an.
- Die breite thematische Ausrichtung des Fonds erschwerte jedoch die Formulierung einer schärferen strategischen Fokussierung wie auch die Wirkungsmessung.
- Hinsichtlich der Geberkoordinierung und -harmonisierung ist die Zusammenführung von Gebermitteln in einen Trust Fund ein wichtiges Instrument. Die Kooperation innerhalb des Fonds zwischen den verschiedenen Projekten und auf Länderebene war weniger erfolgreich. Fonds-Synergien hätten durch die Nutzung bestehender Strukturen, Wissensaustausch, Lernen und gemeinsame Maßnahmen verstärkt werden können.
- Die Performance der Projekte in Bezug auf die intendierte Wirkung wird in 89 % der Fälle als (mäßig) zufriedenstellend eingestuft, wenn auch die Umsetzung der Projekte oftmals mit langen Verzögerungen einherging.
- Es konnte eine Hebelung zusätzlichen Kapitals (Kofinanzierung) erzielt werden.
- Hinsichtlich der Nachhaltigkeit bestehen nach wie vor erhebliche Risiken durch die politische Volatilität und sicherheitsrelevante Situation.

Gesamtbewertung: eingeschränkt erfolgreich



Schlussfolgerungen

- Das Einbringen von Projektvorschlägen durch die Transitionsländer trägt zur Stärkung der Ownership bei.
- Die Projektumsetzung in Eigenverantwortlichkeit der Länder ist wichtig, um transformative und nachhaltige Effekte zu erzielen. Falls die Länder bei der Umsetzung unterstützt werden, ist eine enge Zusammenarbeit mit den Partnern sinnvoll.
- Die Flexibilität, mit der der Fonds auf Veränderungen und Bedarfe der Zielländer reagieren konnte, ist zentral in einem volatilen und fragilen Umfeld.
- Ein genaues Verständnis der Transformationspfade in den Ländern ist essenziell für nachhaltige Reformeffekte.

Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 3 (Phase I & II)

Teilnoten:

Relevanz	2
Effektivität	3
Kohärenz	3
Effizienz	3
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3
Nachhaltigkeit	3

Eine getrennte Bewertung der einzelnen Phasen ist nicht sinnvoll, weil sich ihre Wirkungen nicht isolieren lassen. Deshalb werden beide FZ-Zuschüsse gemeinsam bewertet und erhalten dieselben Noten.

Allgemeine Hinweise

1) Die Bewertung bezieht sich nicht auf einzelne Engagements des Fonds, die im Rahmen der Evaluierung eines Fonds nicht mit dem üblichen Detailgrad von Evaluierungen einzelner FZ-Vorhaben untersucht werden können.

2) Im Jahr 2019 wurde bereits eine unabhängige Evaluierung im Auftrag des MENATF durch das Wirtschaftsforschungs- und Beratungsunternehmen Ecorys durchgeführt.¹ Da der Fonds seit dem 11. Dezember 2018 keine neuen Projektzusagen mehr treffen kann und der Fokus auf dem Abschluss der Projekte und der Abwicklung des Fonds liegt, sind von keinen grundlegenden veränderten Wirkungen auszugehen.² Im Folgenden wird daher weitestgehend Bezug auf die von Ecorys durchgeführte Evaluierung genommen - ergänzt durch aktuelle Daten und Informationen zu einzelnen DAC-Kriterien.

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens (nur für komplexe Vorhaben)

Der Transformationsfonds für den Nahen Osten und Nordafrika (MENATF) ist das Finanzierungsinstrument der Deauville-Partnerschaft, welche im Mai 2011 von den G7/8-Staaten als Reaktion auf den Arabischen Frühling ins Leben gerufen wurde, der eine Serie an Protesten, Aufständen und Revolutionen in der arabischen Welt gegen die herrschenden autoritären Regime beschreibt. Die Demonstranten forderten erhöhte soziale und wirtschaftliche Chancen und Gerechtigkeit, äußerten ihre Unzufriedenheit hinsichtlich staatlicher Korruption und der Verschlechterung ihrer Lebensqualität, insbesondere in Bezug auf die Qualität öffentlicher Dienstleistungen. Der Ausbruch der Aufstände kam vielerorts unerwartet, da wirtschaftliche Indikatoren (wie z.B. Einkommenswachstum, das Wachstum des realen BIP oder Armutsraten) ein positives Bild zeichnen und auf die Erreichung wirtschaftlicher Ziele und des gemeinsamen Wohlstands hindeuteten.³ Zwar wurde in vielen der Länder bereits seit Jahren gegen Korruption, soziale Not, wirtschaftliche Ungleichheit und staatliche Willkür demonstriert, jedoch blieben die Proteste lokal und erzielten keine globale Aufmerksamkeit.⁴ Seit der Unabhängigkeit der MENA-Staaten etablierten die Regierungen eine spezifische Art von Gesellschaftsvertrag, innerhalb dessen Bürgern subventionierte Lebensmittel, Energie, kostenlose öffentliche Bildung sowie staatliche Arbeitsplätze als Ausgleich für die stillschweigende Anerkennung der Legitimität politischer Regime trotz mangelnder politischer Beteiligung zur Verfügung gestellt wurden. Doch mit einem rapiden Anstieg der Bevölkerung⁵ und gleichzeitig

¹ Ecorys (2019): Independent Full-Scale Evaluation of the MENA Transition Fund.

² Alle verbleibenden Mittel werden an die Geber zurückgegeben.

³ Ianchovichina (2018): Eruptions of Popular Anger: The Economics of the Arab Spring and Its Aftermath. MENA Development Report. Washington, DC: World Bank.

⁴ Rosiny und Richter (2016): Der Arabische Frühling und seine Folgen, Bundeszentrale für politische Bildung.

⁵ Dies war bedingt durch eine sinkende Kindersterblichkeit bei einem gleichzeitig langsamen Rückgang der Fruchtbarkeit in der Region.

sinkenden Staatseinnahmen konnten einige Regierungen diese Pflicht nicht länger erfüllen und konzentrierten die Ausgaben auf strategisch wichtige soziale Gruppen. Eine hohe Arbeitslosigkeit, insbesondere unter Jugendlichen, waren u.a. die Folge. Geschwächt durch Regulierungen, die den Markteintritt von Firmen und den Wettbewerb im Inland einschränkten, sowie eine Kultur der Vetternwirtschaft und Korruption, war auch der private Sektor nicht in der Lage, das Angebot an Arbeitskräften zu absorbieren.

Der MENATF hatte zum Ziel, in den Umbruchländern Tunesien, Ägypten, Marokko, Jordanien, Libyen und Jemen politische Reformen zu fördern und ökonomische Rahmenbedingungen zu schaffen, die nachhaltiges und inklusives Wachstum sowie eine Verbesserung der Lebensbedingungen begünstigen. Der Fonds wurde 2012 mit einem Kapitalisierungsziel von 250 Mio. USD durch die G8 gegründet und hatte eine geplante Laufzeit bis Dezember 2020.⁶ Der Deutsche Beitrag zum MENA Transition Fund war Teil der Sonderinitiative zur Stabilisierung und Entwicklung in Nordafrika und Nahost, die im Jahr 2014 vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ins Leben gerufen wurde.

Zu den Geberländern zählen Dänemark, Deutschland, England, Frankreich, Japan, Kanada, Katar, Kuwait, Niederlande, Russland, Saudi-Arabien, Türkei, Vereinigte Arabische Emirate (VAE) und die Vereinigte Staaten von Amerika (USA). Die Weltbank agiert als treuhänderischer Verwalter des Fonds und der eingezahlten Gebermittel. Die Länder legen ihre Präferenzen zur Unterstützung selbst fest und reichen Vorschläge für Beratungs- und Trainingsprojekte ein. Über die Finanzierung entscheidet anschließend ein Lenkungsausschuss (Steering Committee, kurz SC), der aus den Vertretern der der Geber- und Transitionsländer besteht und der in halbjährlichen Abständen demokratisch über Projektvorschläge abstimmt. In diesen wurde auch ein Vertreter der Bundesregierung (BMZ) entsandt. Die Arbeit des SC wird durch eine Organisationseinheit (Coordination Unit, kurz: CU) unterstützt, indem diese als Verbindungsglied zwischen dem SC, dem Treuhänder, einem Sachverständigenkreis (Roster of Experts, kurz: RoE) und ausgewählten Umsetzungspartnern (Implementation Support Agencies, kurz: ISA) fungiert.

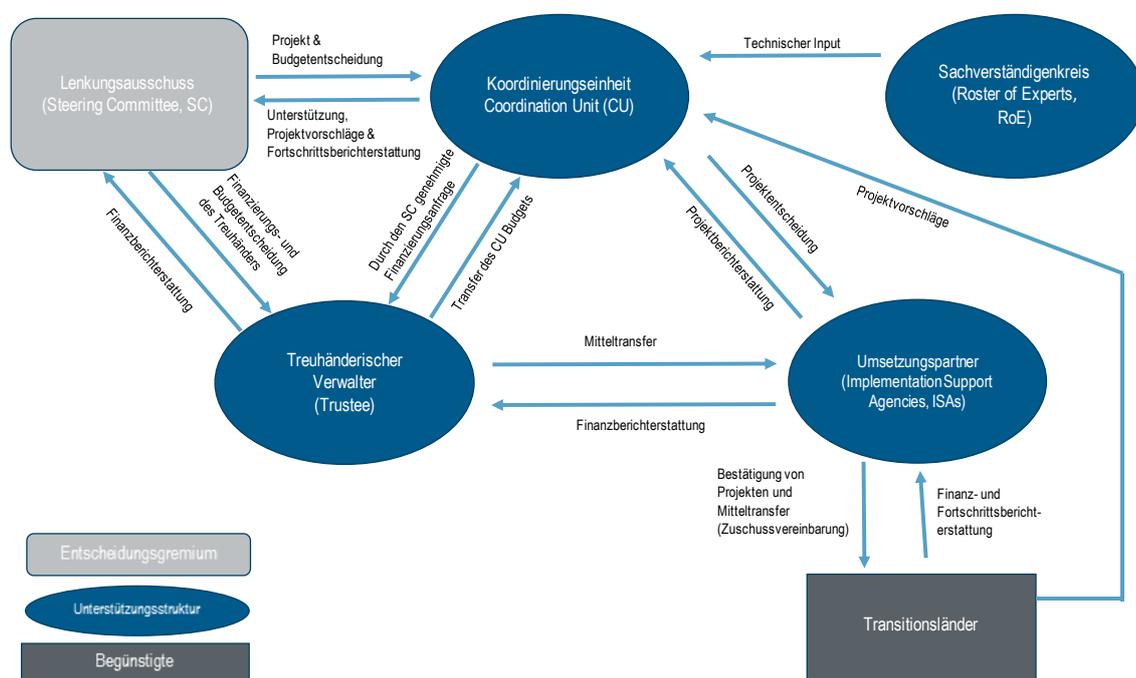


Abbildung 1: Organisationsstruktur des MENATF

Die Projekte werden von den Transformationsländern in Zusammenarbeit mit den ausgewählten ISA und relevanten Partnern durchgeführt oder auf Wunsch des Transformationslandes auch durch die ISA implementiert. Zu den ISA gehören die Afrikanische Entwicklungsbank, Arabischer Fonds für wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Arabischer Währungsfonds, Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, Europäische Investitionsbank, Internationale Finanz-Corporation, Internationaler Währungsfonds,

⁶ Das Laufzeitende hat sich auf dem 11. Dezember 2021 verschoben.

Islamische Entwicklungsbank, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, OPEC-Fonds für internationale Entwicklung und die Weltbank. Der RoE besteht aus einem Netzwerk aus Experten und bietet unabhängige technische Beratung zu den Projektvorschlägen. Abbildung 1 fasst die Organisationsstruktur des MENATF zusammen.

Auswirkungen der COVID-19 Pandemie

Die Pandemie verstärkt den bereits vor der Krise zu beobachtendem Trend extremer Armut in der MENA-Region, angetrieben durch die Konflikte u.a. im Jemen und in Libyen. Schätzungen gehen davon aus, dass allein durch die COVID-19 Pandemie drei Millionen zusätzliche Menschen in der MENA-Region in extreme Armut geraten sind.⁷ Die Arbeitslosigkeit, die bereits vor der Krise außergewöhnlich hoch war, hat sich verschlimmert und die sehr begrenzten Jobaussichten für Jugendliche und Frauen in der Region weiter reduziert.

Relevanz

Geprägt von einer breiten Protestwelle, Aufständen und Rebellionen gegen die autoritär herrschenden Regime und die politischen und sozialen Strukturen, stellt der "Arabische Frühling" eine historische Zäsur in der MENA Region dar. Zum Zeitpunkt der Projektprüfung (PP) im Jahr 2014 ließen sich in den betroffenen Ländern sehr unterschiedliche Entwicklungspfade beobachten. Während Ägypten, Tunesien, Libyen und Jemen einen Regimesturz erlebten und in beiden letzteren sich die Massenproteste zu einem andauernden Gewaltkonflikt entwickeln, waren Jordanien und Marokko von der Protestbewegung nur wenig betroffen. Eine hohe Arbeitslosigkeit (10 % im Jahr 2010), insbesondere unter Jugendlichen (24 % im Jahr 2010), wird als ein treibender Faktor der Protestbewegung, beginnend im Jahr 2010, gesehen. Frauen sind dabei weitaus stärker von der Arbeitslosigkeit betroffen als Männer. Neben der instabilen politischen Situation und Sicherheitslage wurde die wirtschaftliche Lage dadurch beeinträchtigt, dass schlechte Rahmenbedingungen Gründung und Wachstum von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) erschwerten und arme Bevölkerungsgruppen und kleinste, kleine und mittlere Unternehmen (KKMU) nur unzureichenden Zugang zu Finanzdienstleistungen hatten.

Das FZ-Vorhaben setzte durch seinen Beitrag zum MENATF an diesen Hemmnissen an, indem vor allem Projekte der technischen Unterstützung innerhalb der vier Säulen nachhaltiges Wirtschaftswachstum, integrative Entwicklung und Beschäftigungsförderung, Stärkung von guter Regierungsführung in der Wirtschaft sowie Wettbewerbsfähigkeit und Integration in den sechs Empfängerländern (Ägypten, Jemen, Jordanien, Libyen, Marokko, Tunesien) gefördert werden sollten. Aufgrund der Vielzahl der vom Fonds unterstützten Aktivitäten und Themenbereiche wurde zu Beginn keine Theorie des Wandels⁹ entwickelt. Ebenfalls wurden weder auf Fondsebene oder für Einzelprojekte noch für den FZ-Beitrag vor Projektbeginn spezifische Zielindikatoren definiert. Die rekonstruierte Wirkungslogik¹⁰ (Abbildung 2) beschreibt, dass durch die Projekte innerhalb der vier thematischen Säulen sowie daraus entstehenden Transformationseffekten öffentliche Institutionen gestärkt sowie ein nachhaltiges und inklusives Wirtschaftswachstum gefördert werden sollte. Dadurch sollte ein Beitrag zu den formulierten entwicklungspolitischen Zielen - Verbesserung der Lebensbedingungen sowie wirtschaftliche Stabilisierung¹¹ in den Empfängerländern während des Transitionsprozesses - geleistet werden.

Durch die intendierte, breite thematische Ausrichtung konnte erwartet werden, dass der MENATF grundsätzlich (!) zu den formulierten Zielen beitragen kann, da die Transitionsländer zudem ihre eigenen Bedarfe in hoch relevanten Gebieten formulieren und Präferenzen zur Förderung festlegen konnten. Die vier

⁷ Belhaj und Mohammed (2020): MENA: The time to act is now, World Bank Blogs.

⁸ Dies kann Themen wie Logistik, regulatorische Konvergenz hinter den Grenzen, Handelsstrategie und -verhandlungen, Planung und Erleichterung grenzüberschreitender Infrastruktur sowie die Förderung und Erleichterung von Infrastrukturprojekten umfassen, insbesondere in den Bereichen städtische Infrastruktur, Verkehr, Handelserleichterungen und Entwicklung des Privatsektors.

⁹ Die Theorie des Wandels (Theory of Change) erklärt, wie die Aktivitäten einer Intervention zu einer Kette von Ergebnissen beitragen, die zu den beabsichtigten oder beobachteten Wirkungen führen.

¹⁰ "Umfassende (re)konstruierte Wirkungslogiken werden heute auch als Theorien des Wandels [...] bezeichnet." (BMZ (2020): Evaluierungskriterien für die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit)

¹¹ Das Ziel der wirtschaftliche Stabilisierung wird in der PP genannt, während es im Fund Operations Manual des MENATF nicht explizit beschrieben wird.

formulierten Säulen geben somit die thematische Wegleitung des Vorhabens vor, erschweren jedoch naturgemäß die Formulierung einer schärferen strategischen Ausrichtung des Fonds, welche mit Blick auf die Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit des Zielsystems in den Transitionsländern sinnvoll gewesen wäre. Hinsichtlich der Wirkungslogik muss beachtet werden, dass diese in dem fragilen Kontext und der sehr unterschiedlichen Entwicklung in den Transitionsländer ggf. nur eingeschränkt zutreffen kann.

Anders als ursprünglich von der Deauville-Partnerschaft angenommen, gestaltete sich der Transformationsprozess komplizierter als erwartet. Am dramatischsten verschlechterte sich die Situation in Folge von Bürgerkriegen in Libyen und im Jemen. Jordanien erlebte einen großen Zustrom an Flüchtlingen, in Tunesien und Ägypten kam es verstärkt zu Terroranschlägen und Tunesien, Marokko und Jordanien erlebten anhaltende soziale Unruhen. Dies kann sich mindernd auf Verwaltungskapazitäten sowie die Bereitschaft und Möglichkeit zur Umsetzung sensibler Reformen auswirken. An dieser Stelle können jedoch die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit des Fonds an sich schnell ändernde Bedingungen als wichtige komparative Vorteile angesehen werden. Der Fonds reagierte auf veränderte Rahmenbedingungen in Bezug auf Projektauswahl und -umsetzung, wobei Erweiterungen, Umstrukturierungen und Aussetzungen ermöglicht wurden.

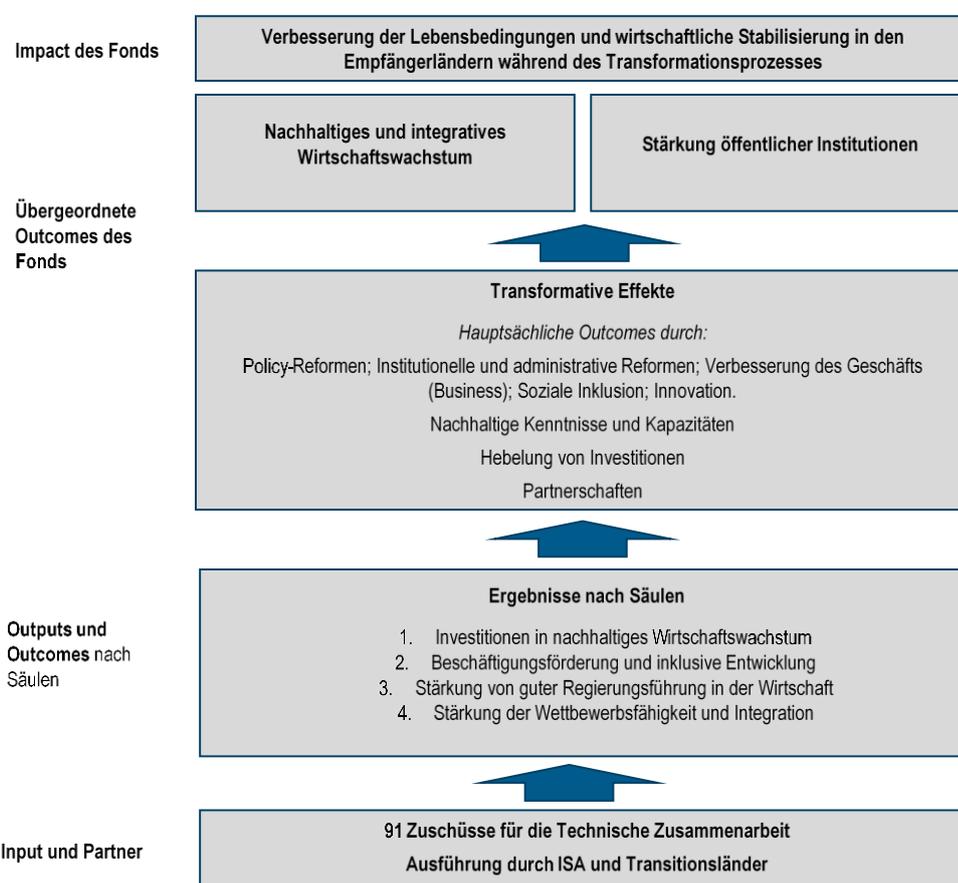


Abbildung 2: Rekonstruierte Wirkungslogik des MENATF

Als Regionalfonds ist der MENATF nicht an den Strategien einzelner nationaler Partnerländer ausgerichtet. Da die Transitionsländer jedoch selbst federführend an der Projektauswahl und teils der Umsetzung konkreter Maßnahmen und Reformen in Eigenverantwortung beteiligt waren, ist davon auszugehen, dass die Projekte die relevanten politischen und institutionellen Rahmenbedingungen berücksichtigen und im Einklang mit den entwicklungspolitischen Bedürfnisse und Kapazitäten der beteiligten und betroffenen Individuen, Gruppen und Organisationen stehen. Der Einbezug staatlicher Strukturen verhindert zudem den Aufbau von Parallelstrukturen.

Das FZ-Vorhaben wurde aus Mitteln der Sonderinitiative "Stabilisierung und Entwicklung in Nordafrika, Nahost" finanziert und ist grundsätzlich konsistent mit deren Zielen¹², die sich auf die vier konfliktmindernden und krisenpräventiven Handlungsfelder Jugendbeschäftigung, wirtschaftliche Stabilisierung, Demokratisierung und Stabilisierung von Nachbarländern in Krisensituationen konzentrieren. Es existiert eine Reihe von Projekten, die sich speziell an jugendliche und weibliche Begünstigte richten, jedoch wird kein ausschließlicher Fokus auf benachteiligte Gruppen wie diese gelegt.

Die Konzeption des Vorhabens folgt einem Ansatz nachhaltiger Entwicklung, indem politische Reformen gefördert und ökonomische Rahmenbedingungen geschaffen werden sollten, die nachhaltiges und inklusives Wachstum sowie eine Verbesserung der Lebensbedingungen begünstigen. Jedoch ist es in stark polarisierten und instabilen politischen Kontexten wichtig, realistische Ziele zu setzen und eher schrittweise als systemische Veränderungen anzustreben. Ebenfalls sollten keine unrealistischen Ansprüche an die mit den begrenzten Projektmitteln erreichbaren Effekte gestellt werden.

Auch 10 Jahre nach Beginn des Arabischen Frühlings sind die wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen der sechs Zielländer des MENATF immer noch ernsthaft und hoch. Eine IMF-Studie (2018) weist auf eine nach wie vor eine unzureichende Performance und Rechenschaftspflicht der Regierungen, auf eine geringe Schaffung von Arbeitsplätzen durch den privaten Sektor und die unzureichende Größe des Privatsektors, eine hohe Jugendarbeitslosigkeit sowie auf Hindernisse für Frauen bei der Beschäftigungssuche hin.¹³

Während die breite thematische Ausrichtung einerseits die Chance bietet, die Präferenzen und Bedarfe der Transitionsländer in einem hohen Maß abzudecken, birgt das Fehlen eines klaren Zielsystems und Wirkungsannahmen andererseits die Gefahr einer unzureichenden Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit jener. Die Relevanz hätte gesteigert werden können, indem eine klare Fondsidentität formuliert worden wäre. Dennoch bewerten wir vor dem Hintergrund der zeitlichen Dringlichkeit mit der der Fonds eingerichtet wurde, um den Ländern so schnell wie möglich Unterstützung anbieten zu können, des fragilen Kontextes und der Flexibilität, mit der der Fonds aufgrund seiner Struktur auf Veränderungen und Bedarfe der Zielländer reagieren konnte sowie der nach wie vor wichtigen Handlungsfelder, die Relevanz des Vorhabens als erfolgreich. Die tatsächliche Relevanz in Bezug auf die Lösung der identifizierten Engpässe ergibt sich letztendlich aus der Wahl der Einzelmaßnahmen.

Relevanz Teilnote: 2

Kohärenz

Das Vorhaben war Teil der vom BMZ im Jahr 2014 ins Leben gerufenen Sonderinitiative zur Stabilisierung und Entwicklung in Nordafrika und Nahost, die 75 Projekte zu den vier konfliktmindernden und krisenpräventiven Handlungsfeldern Jugendbeschäftigung, wirtschaftliche Stabilisierung, Demokratisierung und Stabilisierung von Nachbarländern in Krisensituationen umfasst. Neben der KfW Entwicklungsbank sind Nichtregierungsorganisationen, politische Stiftungen, wissenschaftliche Institute, die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) an der Durchführung beteiligt. Insofern kann das Vorhaben als komplementär und arbeitsteilig hinsichtlich anderer Maßnahmen innerhalb der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) angesehen werden. Das Vorhaben selbst ist nicht Teil eines übergeordneten EZ-Programms, nutzt allerdings durch die Förderung von Projekten der technischen Unterstützung Elemente der technischen EZ. Die Maßnahme ist ferner konsistent mit internationalen und nationalen Normen und Standards, zu denen sich die deutsche EZ bekennt, und erfüllt somit insgesamt den Anspruch an die Passgenauigkeit im Sinne der internen Kohärenz.

Die Einzahlung in den multilateralen Fonds MENATF wird genutzt, um gemeinsam mit der internationalen Gemeinschaft zur Stabilisierung der Länder beizutragen. Die Zusammenführung von Gebermitteln in einen Trust Fund bietet eine Koordinierungs- und Austauschplattform und ist somit grundsätzlich ein wichtiges Instrument der Geberkoordinierung und -harmonisierung in Sinne der externen Kohärenz.

¹² https://www.bmz.de/de/entwicklungspolitik/sonderinitiative-nordafrika-nahost#anc=id_51200_51200

¹³ IMF (2018). Opportunity for All. Promoting Growth and Inclusiveness in the Middle East and North Africa.

Mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip ist davon auszugehen, dass insbesondere in den Fällen, in denen die ISA die Projekte in Zusammenarbeit mit den Transitionsländern durchführten und dies zu einem höheren Ownership der Länder führte, die Maßnahme die Eigenanstrengungen des Partners unterstützte.

Da zwar die interne Kohärenz zufriedenstellend als auch externe Kohärenz in weiten Teilen positiv zu bewerten ist, jedoch die Koordinierung und Kooperation zwischen den verschiedenen Projekten/ISA und auf Länderebene hätte verstärkt werden können, gilt das Kriterium als eingeschränkt erfolgreich.

Kohärenz Teilnote: 3

Effektivität

Seit Gründung des Fonds haben die 15 Geberländer Beiträge in Höhe von 242,4 Mio. USD zugesagt und eingezahlt. Auf den deutschen Beitrag entfallen 23,4 Mio. USD (20,4 Mio. EUR), wovon 14,35 Mio. EUR auf den FZ-Zuschuss und 6,05 Mio. EUR auf den Zuschuss den Auswärtigen Amtes zurückgehen. Somit ist das Kapitalisierungsziel von 250 Mio. USD fast erreicht worden.

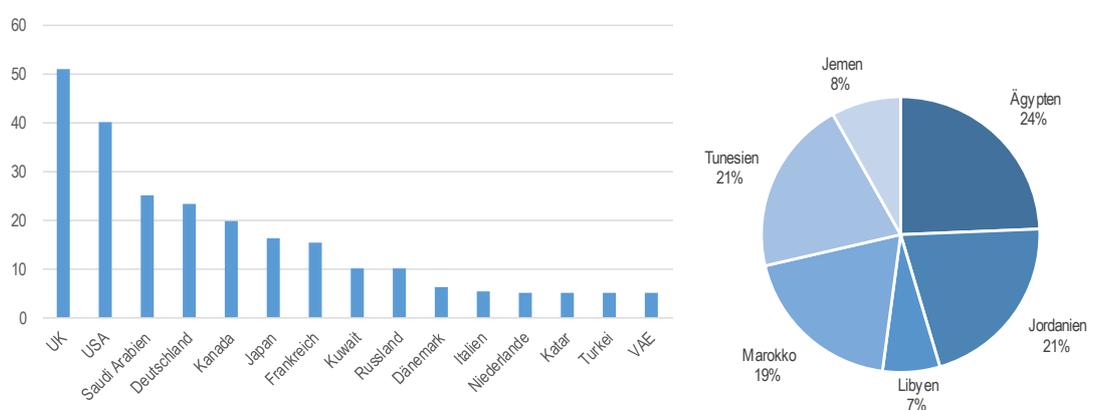


Abbildung 3: Mittelzusagen nach Geberländern in Mio. USD & Eigene Darstellung. Quelle: MENATF Trustee Report 2020.

Verteilung des Mittelvolumens (in %).

Bis zum 30. Juni 2020 wurden 91 Projekte mit einem Mittelvolumen von 241,0 Mio. USD durch den SC genehmigt. Basierend auf den Entscheidungen des SC und auf den von den ISA erhaltenen Geldtransferanträgen, hat der Treuhänder bis dato 229,4 Mio. USD überwiesen, wovon 208,5 Mio. USD auf Projekte, 16,8 Mio. USD auf indirekte Kosten der ISAs und 4,1 Mio. USD auf das Verwaltungsbudget der CU und des Treuhänders entfallen.

Das zugesagte Mittelvolumen verteilte sich mit 24 % auf Projekte in Ägypten, mit jeweils 21 % auf Tunesien und Jordanien, mit 19 % auf Marokko, mit 8 % auf den Jemen und mit 7 % auf Projekte in Libyen, wobei Projektzusagen im Jemen und Libyen aufgrund aufkommender Konflikte stark zurückgegangen waren (siehe Abbildung 3). Da es sich bei dem Vorhaben um ein offenes Programm handelt, wurden ex-ante keine Beiträge für konkrete Einzelvorhaben festgelegt.

Von den insgesamt 91 genehmigten Projekte sind laut Fortschrittsbericht (2020) 41 % (37) abgeschlossen, 8 % (7) wurden annulliert und 51 % (47) sind noch in der Umsetzung. In Bezug auf die intendierte Wirkung wurden auf Einzelprojektebene von den ISA Ratings erstellt.¹⁴ Von allen abgeschlossenen¹⁵ und noch aktiven Projekten wurde basierend auf den Ratings die Performance des Portfolios in Bezug auf die intendierte Wirkung zu 89 % als zufriedenstellend bzw. mäßig zufriedenstellend und zu 11 % als mäßig

¹⁴ Die Ratings basieren auf einer fünfstufigen Skala: zufriedenstellend (Das Projekt wird seine Hauptziele wahrscheinlich ohne wesentliche Mängel fast vollständig erreichen oder übertreffen), mäßig zufriedenstellend (Das Projekt wird wahrscheinlich die Mehrheit seiner Hauptziele effizient erreichen, mit mäßigen Mängeln), mäßig ungenügend (Das Projekt wird voraussichtlich mindestens die Hälfte seiner Hauptziele nicht effizient mit mäßigen Mängeln erreichen), ungenügend (Es ist unwahrscheinlich, dass das Projekt die meisten oder einige seiner Hauptziele effizient erreicht), NA (Das Projekt ist noch nicht wirksam).

¹⁵ Das ISA-Rating bezieht sich auf den Zeitpunkt des Projektabschlusses.

unbefriedigend bzw. unbefriedigend eingestuft. Die Ergebnisse werden durch die Stichprobenuntersuchung der unabhängigen Ecorys Evaluierung weitestgehend bestätigt.

Während die ISA zwar Ratings auf Einzelprojektebene zur Wirkungsmessung erstellten, wurden weder auf Fondsebene noch für den FZ-Beitrag vor Projektbeginn spezifische Zielindikatoren definiert.¹⁶ Auf Drängen einiger Geber wurde nachträglich im Jahr 2014 eine aggregierte "Status Quo" Ergebnismatrix entwickelt, die in den (halb-)jährlichen Fortschrittsberichten aktualisiert wird. Diese enthält neben den aggregierten Outcome-Indikatoren (zur Wirkungsmessung) auch rein leistungsorientierte Output-Indikatoren und spiegelt die häufigsten Aktivitäten und Indikatoren aus den bereits bestehenden Projekten wider, die sich um die vier thematischen Säulen des Fonds gruppieren.¹⁷ Ergänzend wurde eine Reihe allgemeiner Output-Indikatoren für säulenübergreifende Aktivitäten formuliert. Grund für die Aufnahme der Output-Indikatoren war die Tatsache, dass mehr als die Hälfte der bestehenden Indikatoren auf Projektebene leistungsorientiert waren, so dass durch einen Ausschluss wesentliche Fondsaktivitäten nicht hätten abgebildet werden können. Das SC akzeptierte die aggregierte Ergebnismatrix als Mindestlösung. Es besteht jedoch weitgehend Einigkeit darüber, dass diese nicht das gesamte Spektrum an Resultaten aufzeigen kann, was die Wirkungsmessung insgesamt erschwert.

Laut Fortschrittsbericht 2020 ergibt sich folgendes Bild (siehe auch nachfolgende Tabelle): In Säule 1 "Nachhaltiges Wirtschaftswachstum" konnten durch Beratungsmaßnahmen die Leistung von 609 Unternehmen gesteigert, der Privatsektor durch finanzielle Unterstützung und Beratungsleistungen bei 4.579 Unternehmen gefördert, die Erstellung und Nutzung des Zugang zu Finanzprodukten- und Dienstleistungen von 34 Mio. Personen erzielt, das Mikrofinanzportfolio der geförderten Institutionen auf 1.473 Mio. USD erhöht und 1,87 Mio. Geschäftskredite durch unterstützte Institutionen zur Verfügung gestellt oder garantiert werden.

Säule 2 erreichte eine verbesserte inklusive Entwicklung im Bereich Sozialleistungen wie Renten- und Sicherheitsnetzleistungen sowie eine Beschäftigungsförderung durch verbesserte Regelungen und Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt und Bereitstellung von Berufsausbildung durch folgende Ergebnisse: 2.771 neue Beschäftigungsmöglichkeiten wurden geschaffen¹⁸, 47.888 Personen erhielten Förderung zur Beschäftigungsfähigkeit oder Selbstständigkeit, 7 Reformprogramme für eine effizientere und gerechtere Zuweisung staatlicher Mittel wurden erstellt und implementiert und 626.000 Haushalte profitierten von gezielteren/effizienteren Sozialversicherungsnetzen, Subventionspolitiken und verwandten Programmen.

Im Bereich "Stärkung von guter Regierungsführung in der Wirtschaft" (Säule 3) wurden über 13.000 zivilgesellschaftliche Organisationen, Frauen- oder Jugendgruppen von der lokalen Regierung gestärkt und ermächtigt und 1.624 Regierungseinheiten unterstützt.

Säule 4 "Wettbewerbsfähigkeit und Integration" konnte durch 162 Handelstransaktionen gestärkt werden, die neue Produkte und Dienstleistungen verwendeten.

Säulenübergreifend wurden 903 Studien, Bewertungen, Berichte, Aktionspläne, Roadmaps, Best Practices oder Rahmenkonzepte erstellt, 108 Regulierungen oder Gesetze erlassen oder Organe, Einheiten und Systeme etabliert sowie 11.400 Mitarbeiter des öffentlichen Sektors in verschiedenen Gebieten/ Themen ausgebildet.

¹⁶ Da dies eine Abweichung zu den üblichen FZ-Verfahren darstellt, wurde durch die KfW beim BMZ eine entsprechende Ausnahmege-nehmigung beantragt und zugesagt.

¹⁷ Dies erforderte eine Überprüfung von mehr als 200 bestehenden Indikatoren auf Projektebene, um Indikatoren auf Säulenebene zu entwickeln.

¹⁸ Dies misst nur die direkten Beschäftigungswirkungen - die indirekten Effekte können höher sein.

Indikator	Messeinheit	Status PP (2014)	Ex-post-Evaluierung (Juni 2020)
Säule 1: Nachhaltiges Wirtschaftswachstum			
1.1 Outcome: Unternehmen, einschließlich KKMU, zeigten nach Erhalt von Beratungsdiensten eine Leistungssteigerung	Anzahl	0	609
1.1.1 Output: Unternehmen erhielten Beratungsleistungen oder finanzielle Unterstützung (einschließlich KKMU)	Anzahl	204	4.579
1.2 Outcome: Personen nutzen die Finanzprodukte und -dienstleistungen der unterstützten Institutionen	Anzahl	13.530.000	34.780.821
1.3 Outcome: Offenes Mikrofinanzportfolio der geförderten Institutionen	Mio. USD	541	1.473
1.4 Outcome: Geschäftskredite wurden von geförderten Institutionen zur Verfügung gestellt oder garantiert	Anzahl	3.575	1.866.059
1.5 Output: Projekte und Programme zur Förderung des grünen Wachstums entworfen und umgesetzt	Anzahl	2	2
Säule 2: Beschäftigungsförderung und integrative Entwicklung			
2.1 Outcome: Neue Beschäftigungsmöglichkeiten nach technischer Unterstützung geschaffen	Anzahl	0	2.771
2.1.1 Output: Personen, die zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit oder der Selbstständigkeit ausgebildet wurden	Anzahl	4241	47.888
2.2 Outcome: Erstellung und Implementierung von Programmen zur Förderung einer effizienteren und gerechteren Zuweisung staatlicher Mittel (Zielgruppe: vulnerable Personen)	Anzahl	5	7
2.3 Outcome: Haushaltsempfänger von verbesserten Sozialversicherungsnetzen und verwandten Programmen (Zielgruppe: vulnerable Personen)	Anzahl	735.000	626.890*
Säule 3: Stärkung von guter Regierungsführung in der Wirtschaft			

3.1.1 Output: Zivilgesellschaftliche Organisationen, Frauen oder Jugendgruppen, die von der lokalen Regierung engagiert und ermächtigt wurden, um die Beteiligung dieser Gruppen an der öffentlichen Politik zu erhöhen	Anzahl	10.075**	13.110
3.1.2 Output: Regierungsstellen, Institutionen und lokale Regierungseinheiten erhielten Unterstützungsdienste	Anzahl	1.187	1.624
Säule 4: Wettbewerbsfähigkeit und Integration			
4.1 Outcome: Handelsgeschäfte, die neue Produkte oder Dienstleistungen verwenden	Anzahl	0	162
Säulenübergreifende Aktivitäten			
5.1.1 Output: Studien, Bewertungen, Berichte, Aktionspläne, Roadmaps, Modelle bewährter Verfahren (best practice) oder Rahmenkonzepte wurden erstellt	Anzahl	1	903
5.1.2 Output: Regulierungen oder Gesetze wurden erlassen oder Organe, Einheiten und Systeme etabliert	Anzahl	2,5	108
5.1.3 Output: Mitarbeiter des öffentlichen Sektors wurden in verschiedenen Gebieten/Themen ausgebildet	Anzahl	366	11.400

* Das Projekt "Jordan WB National Unified Registry" setzte im Jahr 2015 seine Barabfindung für Kraftstoffsubventionen aus, was insgesamt zu einem Rückgang der Zahl der Haushaltsempfänger führte.

** Bis zum Jahr 2014 förderte bereits ein Projekt die Ermächtigung und Stärkung von über 10.000 zivilgesellschaftlichen Organisationen, Frauen- oder Jugendgruppen.

Hinweis: Die Tabelle enthält nur die mit Werten bestückten Indikatoren.

Die Indikatoren wurden auf aggregierter Ebene erhoben, d.h. eine Aufschlüsselung mit Blick auf besonders benachteiligte bzw. vulnerable Gruppen ist ex-post nicht möglich. Zwar existiert eine Reihe von Projekten, die sich speziell an jugendliche und weibliche Begünstigte richtet, jedoch wird kein ausschließlicher Fokus auf diese Gruppen gelegt. Vor dem Hintergrund, dass eine hohe Arbeitslosigkeit, insbesondere unter Jugendlichen, als ein treibender Faktor der Protestbewegung angesehen wird, und Hindernisse gerade für Frauen bei der Beschäftigungssuche bestehen, wäre eine Desaggregation hinsichtlich der Wirkungsmessung wünschenswert gewesen.

Wie von Ecorys dokumentiert, ist es einer Vielzahl von Projekten gelungen, transformative Effekte zu generieren. Diese entstanden im Bereich Innovation (73 % der Projekte), administrative und strukturelle Änderungen/ institutionelle Reformen (59 %), Geschäftsoptimierung (51 %), Inklusivität (46 %) und politische Reformen (43 %).

Positiv ist darüber hinaus hervorzuheben, dass die vom MENATF finanzierten Projekten eine Hebelung zusätzlichen Kapitals (Kofinanzierung) in Höhe von 6,3 Mrd. USD durch ISA und bilaterale Partner zu erzielen konnten.

Besonders relevant hinsichtlich der Erreichung der intendierten Ziele waren insbesondere die Eigenverantwortlichkeit der Transitionsländer, die Qualität der Institutionen zu Beginn der Implementierung und die Qualität des Implementierungsmanagements, während in Fällen von hoher Komplexität des Projektdesigns in Kombination mit unrealistischen Zielen sowie ein ungünstiges externes politisches und sozioökonomisches Umfeld die Performance negativ beeinflussten.

Wie bereits angeführt, wird die Wirkungsmessung auf Outcome Ebene durch verschiedene Faktoren beeinträchtigt: Neben der breiten thematische Ausrichtung des MENATFs, die eine Abbildung von Resultaten anhand gemeinsamer Indikatoren erschwert, wurden viele der finanzierten Projekte im Rahmen größerer Anstrengungen von derselben ISA oder mit Partnern durchgeführt. Andere Projekte wiederum erfordern ergänzende Aktivitäten, die über den Rahmen des MENATF hinausgehen. Zudem existieren keine Zielvorgaben für Indikatoren, die den Erfolg des Vorhabens definieren.

Insgesamt lässt sich die Zielerreichung auf Outcome-Ebene somit nur eingeschränkt quantifizieren. Mit Blick auf die überwiegend positiven Ratings auf Einzelprojektebene und unter Vorbehalt der genannten Einschränkungen hinsichtlich der Bewertung, wird die Effektivität als noch zufriedenstellend eingestuft.

Effektivität Teilnote: 3

Effizienz

Die Betriebskosten des Fonds lagen zum 30. Juni 2020 bei unter 10 % (20,9 Mio. USD) des genehmigten Projektvolumens, wobei 7 % (17,1 Mio. USD) auf Kosten auf Ebene der Implementierungsorganisationen und 2 % (4,3 Mio. USD) auf administrative Kosten des Treuhänders und der CU entfallen. Die Kosten werden als angemessen angesehen.

Der Auszahlungsstand des gesamten, genehmigten Projektportfolios betrug zum 30. Juni 2020 75 %. Auf Länderebene betrachtet ist die Auszahlungsrate in Marokko (69 %), Ägypten (70 %) und Tunesien (70 %) am niedrigsten. Diese Verzögerungen ließen sich z.B. in Tunesien auf erhebliche Verwaltungs- und Beschaffungsprobleme zurückführen. Die höchsten anteiligen Auszahlungen liegen in Jordanien vor (90 %), wo es ebenfalls Beschaffungsprobleme gab, jedoch viele Projekte vergleichsweise reibungslos verliefen. Zwar sind die Auszahlungsstände im Jemen (74 %) und in Libyen (81 %) ebenfalls relativ hoch, jedoch lag dies daran, dass im Jemen mehrere Projekte gestrichen wurden, die beteiligten ISAs in Libyen sehr motiviert waren, sich wieder im Land zu engagieren, die Projekte ausschließlich von den ISAs implementiert wurden und die Kosten hoch waren, was folglich mit hohen Auszahlungen einherging.

Im Hinblick auf die Produktionseffizienz zeigte sich insgesamt ein gutes Verhältnis von eingesetzten Inputs zu erbrachten Outputs. Laut Ecorys ist die Effizienz in 71 % der Fälle als zufriedenstellend oder mäßig zufriedenstellend und in 30 % der Fälle als mäßig unbefriedigend zu bewerten.

Trotz eines guten Verhältnisses von eingesetzten Inputs zu erbrachten Outputs, ging dies oftmals mit langen Verzögerungen einher. Als maßgeblich für die Verzögerungen werden insbesondere vier Punkte angeführt.

Dazu zählen niedrige Kapazitäten oder fehlendes Knowhow der Empfänger-Einheiten im Bereich Projektmanagement und -verwaltung sowie eine unzureichende Vertrautheit mit den Verfahren der ISA (1). Zwar wurde ein Großteil der Projekte von den ISA durchgeführt, die bei der Beschaffung und dem Projektmanagement unterstützen, jedoch führte dies zu einem niedrigeren Ownership der Länder und abgeschwächten Transformationseffekten. Insofern hätte mit Blick auf die Allokationseffizienz die Effizienz durch die Wahl eines "mixed models" gesteigert werden können, bei dem die Transitionsländer und ISA stärker zusammenarbeiten. Ebenfalls wäre es sinnvoll gewesen, Vorabvereinbarungen sowie die Festlegung strategischer Prioritäten zwischen Behörden der Transitionsländer und ISA auf Länderebene zu institutionalisieren, um die Effizienz zu steigern.

Eine hohe Fluktuation von Führungs- und politischen Kräften in den Transitionsländern (2) sowie die Unterschätzung des Zeit- und Arbeitsaufwands in einem herausfordernden politischen, administrativen und

sozio-ökonomischen Umfeld (3) trugen ebenfalls zu Verzögerungen bei. Die Sicherheitslage erschwerte die Umsetzung der Vorhaben, wie z.B. das Ausbrechen von Bürgerkriegen in Libyen und Jemen.

Im Sinne eines sicheren und einfachen Zahlungseingangs erhielten Vorhaben der technischen Zusammenarbeit (Zuschüsse) im Vergleich zu Darlehen nicht immer die höchste Priorität im Arbeitsportfolio der ISA und Empfängereinheiten (4). Ein starkes Engagement hinsichtlich einer effizienten Umsetzung mit Blick auf z.B. die Integration von Vorhaben in vergangene und laufende Aktivitäten ist jedoch von Bedeutung.

Im Jahr 2015 wurde unter deutschem Ko-Vorsitz ein Monitoring-Tool („Red-Flag“-Note) entwickelt, das auf Umsetzungsschwierigkeiten, unzureichender Zielerreichung der Indikatoren und schleppenden Mittelabfluss bei einzelnen Projekten zeitnah hinweisen sollte. Das SC nahm die regelmäßige Überprüfung von Red-flagged-Projekten auch innerhalb der Sitzungen auf.

Durch die Fondsaktivität wurden viele neue Partnerschaften zwischen Organisationen innerhalb von Projekten etabliert, jedoch gab es wenig Kooperationen zwischen MENATF-Projekten oder Kooperationen auf Länderebene. Auch die Zusammenarbeit zwischen den ISA bei gemeinsam durchgeführten Projekten stellte sich als weniger effektiv heraus als erwartet. Zwar wurde mit der Deauville-Partnerschaft Koordinierungsmechanismus (IFI Coordination Platform, kurz IFI CP) eingerichtet, der laut Operations Manual¹⁹ die Aufgabe hatte (i) den Informationsaustausch und das gegenseitige Verständnis zu erleichtern, (ii) die Überwachung und Berichterstattung über die Umsetzung der Deauville-Partnerschaft zu koordinieren und (iii) Möglichkeiten der Zusammenarbeit bei der Finanzierung, der technischen Hilfe und der politischen und analytischen Arbeit zu identifizieren. Die IFI CP war jedoch hauptsächlich auf einer höheren politischen Ebene aktiv und erleichterte die allgemeine Koordination und den Informationsaustausch. Weniger erfolgreich war der IFI-CP bei der Einbindung in Länder- oder regionale Aktivitäten, indem die Kooperation zwischen den verschiedenen Projekten/ISA oder Kooperation auf Länderebene hätte gefördert werden können. Grund hierfür war im Wesentlichen ein fehlendes Mandat der Deauville Partnership sowie finanzielle Mittel der Geber. Durch eine Einbindung des IFI-CP in Länder- oder regionale Aktivitäten, hätten Fonds-Synergien durch die Nutzung bestehender Strukturen, Wissensaustausch, Lernen und gemeinsame Maßnahmen erzielt werden können.

Zudem wäre es sinnvoll gewesen, Zwischenevaluierungen für bereits umgesetzte Projekte durchzuführen, um daraus Rückschlüsse für laufende Maßnahmen zu ziehen.

Insgesamt zeigt sich eine positive Produktionseffizienz, jedoch auch negative Ergebnisse mit Blick auf die erheblichen Verzögerungen und unzureichende Kooperation auf Projekt- und Länderebene, die zu Effizienzverlusten führten. Es ist jedoch davon auszugehen, dass das Pooling der vielen Geberbeiträge, im Vergleich zur Umsetzung aller Einzelmaßnahmen in Eigenregie der Geberländer, große Effizienzgewinne erzielen konnte. Daher bewerten wir die Effizienz des Vorhabens mit noch zufriedenstellend.

Effizienz Teilnote: 3

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Ziel des MENATF war es, einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen sowie zur wirtschaftlichen Stabilisierung in den sechs Empfängerländern (Ägypten, Jemen, Jordanien, Libyen, Marokko, und Tunesien) während des Transformationsprozesses zu leisten. Rückblickend ist die Zielformulierung immer noch angemessen, erscheint jedoch angesichts der relativ geringen Fondsgröße im Vergleich zu den erheblichen Herausforderungen sehr ambitioniert.

Die Nachwehen des Arabischen Frühlings waren bzw. sind eine Zeit intensiver politischer Instabilität und Gewalt. In Ägypten, Libyen, Tunesien und der Republik Jemen stürzten die Aufstände die langjährigen autoritären Regierungen. In Libyen und im Jemen kam es zu Bürgerkriegen, Jordanien erlebte einen großen Zustrom an Flüchtlingen, Tunesien und Ägypten litten an Terroranschlägen und Tunesien, Marokko und Jordanien erlebten anhaltende soziale Unruhen. Die Suche nach einem neuen, nachhaltigen Gesellschaftsvertrag, unterstützt durch umfassende politische, wirtschaftliche und soziale Reformen, bleibt, der

¹⁹ <https://www.menatransitionfund.org/documents/operations-manual>

größere sozioökonomische Gerechtigkeit und Transparenz beim Regierungshandeln schaffen und somit langfristige politische Stabilität erzeugen könnte.

Ein Großteil der autoritären Regime konnte ihre Herrschaft nach einer Phase der Unsicherheit erneut festigen oder neue autoritäre Regime sind an die Stelle der Vorgänger getreten. Auch die wirtschaftliche und soziale Lage hat sich in den meisten Ländern weiter verschlechtert. So sank das reale jährliche Wirtschaftswachstum der MENA-Region in den Jahren 2011 bis 2014 durchschnittlich um mehr als die Hälfte im Vergleich zu den Jahren vor Ausbruch des Arabischen Frühlings (in den Jahren 2005 bis 2010: knapp 5 %) und lag in den sechs Empfängerländern des MENATF in den 10 Jahren nach Ausbruch des Arabischen Frühlings durchschnittlich bei ungefähr 2 %, siehe Abbildung 4.²⁰

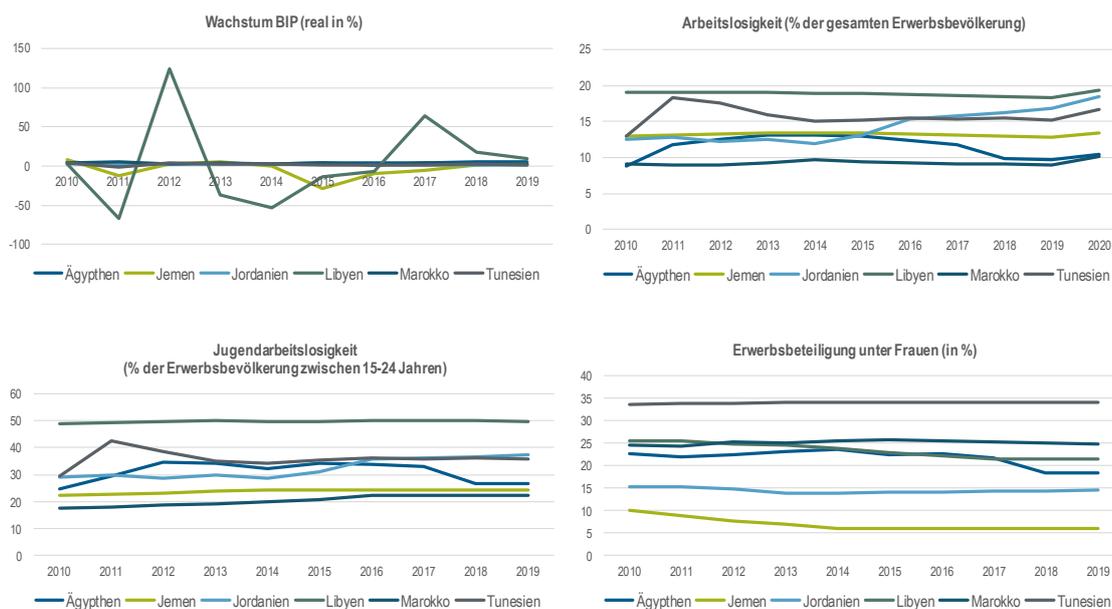


Abbildung 4: eigene Darstellung. Quelle: International Financial Statistics (IMF), World Bank Development Indicators.

Wie Abbildung 4 zeigt, betrug die Arbeitslosigkeit in den Empfängerländern im Jahr 2020 durchschnittlich 15 % (Vergleich OECD-Länder: 7 %) und ist insbesondere nach wie vor bei Jugendlichen hoch (in 2019: 33 %; Vergleich OECD-Länder: 12 %). So verzeichnet die MENA-Region die weltweit höchste Jugendarbeitslosigkeit. Auch der Zugang von Frauen zu adäquaten Jobs und beruflicher Perspektive bleibt flächendeckend eine Herausforderung. Die durchschnittliche Erwerbstätigkeit von Frauen lag im Jahr 2019 bei lediglich 20 % im Durchschnitt (Vergleich OECD-Länder: 53 %). Die Arbeitslosigkeit, die bei Ausbruch des arabischen Frühlings und auch noch vor der COVID-19 Pandemie außergewöhnlich hoch war, hat sich verschlimmert und die sehr begrenzten Jobaussichten für Jugendliche und Frauen in der Region weiter reduziert. So stieg die Jugendarbeitslosigkeit im vierten Quartal 2020 in z.B. Marokko auf 32 %, in Tunesien auf 36,5 % und auf 55 % in Jordanien und ist somit zwischen 3 und 10 Prozentpunkte höher im Vergleich zu den Vorkrisenwerten (COVID-19 Pandemie).²¹

Mit Blick auf die demografischen Trends benötigt die MENA-Region bis zum Jahr 2050 300 Mio. neue Arbeitsplätze.²² Die Weltbank schätzt, dass die MENA-Länder jeden Monat 800.000 Arbeitsplätze schaffen müssten, um mit den neu auf den Markt kommenden Arbeitskräften Schritt zu halten. Nach wie vor bestehen unzureichende Strukturen im Bereich des privatwirtschaftlichen und mittelständischen Sektors, der durch eine verstärkte Förderung neue Möglichkeiten schaffen könnte. Infolge mangelnder Beschäftigungsaussichten nimmt der informelle Sektor weiterhin zu und ist gleichzeitig Ausdruck der bestehenden gesellschaftlichen Ungleichheit. So sind z.B. 63 % der Erwerbsbevölkerung in Tunesien und mehr als 70

²⁰ Die Extremwerte hinsichtlich der BIP Wachstumsraten in Libyen lassen sich auf die instabile Lage des Landes und seiner Abhängigkeit vom Öllexport zurückzuführen.

²¹ IMF (2021): Regional Economic Outlook. Middle East and Central Asia.

²² Belhaj (2021): MENA Unbound: Ten Years after the Arab Spring, Avoiding Another Lost Decade, World Bank.

% der Erwerbsbevölkerung in Ägypten und Marokko in der informellen Wirtschaft beschäftigt, die jedoch keine Sicherheit bietet, schlecht bezahlt ist und zudem kaum Entwicklungschancen bietet.²³

Laut einer aktuellen Umfrage bedauert die Mehrheit der Befragten in Tunesien und Ägypten die Protestbewegung zwar nicht, dennoch geben (mehr als) die Hälfte der Befragten im Jemen, Tunesien und Libyen an, ihr Leben sei schlechter als vor dem Aufstand.²⁴ Extreme Armutsraten, die sich bereits vor der COVID-19 Pandemie zwischen 2015 und 2018 von 3,8 % auf 7,2 % fast verdoppelt haben, werden durch die derzeitige Krise noch verstärkt.²⁵ Abbildung 5 zeigt Trends der Lebenszufriedenheit (Life Satisfaction)²⁶ für die sechs Empfängerländer im Vergleich zur restlichen Welt. Während sich die Lebenszufriedenheit nach dem Arabischen Frühling zunächst erholte, verzeichnet diese seit 2015 einen steilen Rückgang. Dieser Trend steht in scharfem Kontrast zu dem im Rest der Welt, wo die Lebenszufriedenheit im Durchschnitt gestiegen ist.²⁷

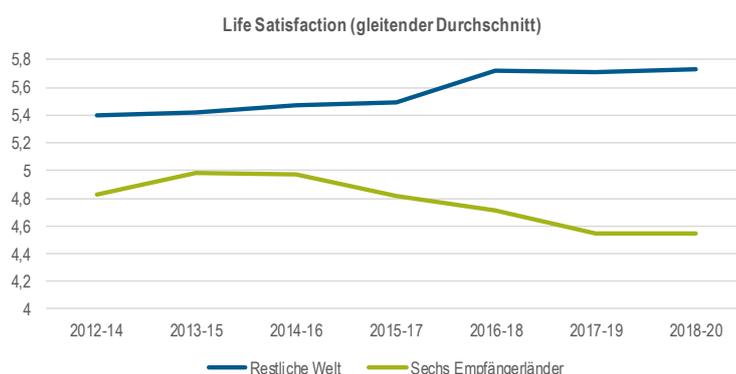


Abbildung 5: Eigene Darstellung. Quelle: World Happiness Report.

Die Bewertung der Wirkungen auf Impact-Ebene stellt die Evaluierung vor eine Herausforderung. Der MENATF setzte an den zu Beginn genannten Entwicklungshemmnissen an. Schlechte soziale und wirtschaftliche Trends in der Region und insgesamt relativ langsame Reformbemühungen deuten auf einen begrenzten Erfolg hin. Dies muss vor dem Hintergrund hoher politischer Volatilität, der Geschwindigkeit, mit der der Fonds aufgesetzt wurde, um die Länder bei ihren Übergangsprozessen zu begleiten sowie dem langfristigen Charakter politischer Reformen, institutioneller Veränderungen und Verbesserungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, von Inklusion und Innovationen betrachtet werden. Die Auswirkungen können Zeit in Anspruch nehmen und sind nicht leicht zu quantifizieren.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass der MENATF durch Projekte der technischen Unterstützung entwicklungspolitisch wichtige Impulse - im Rahmen seiner Möglichkeiten bei einer eher kleinen Fondsgröße mit Hinblick auf die komplexen Herausforderungen des Transitionsprozesses der MENA-Region - gesetzt hat. Vor diesem Hintergrund bewerten wir die Wirkungen auf Impact-Ebene mit noch zufriedenstellend.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3

Nachhaltigkeit

Konkret wurde der Nachhaltigkeitsaspekt in 73 % der Stichprobenprojekten der Ecorys-Evaluierung thematisiert, wobei in 49 % der Projekte wichtige Maßnahmen zur Sicherung der Nachhaltigkeit ergriffen wurden, in 13 % sehr wichtige Maßnahmen und in 11% marginale Maßnahmen.

²³ El-Haddad (2021): Ist der "unsoziale" Gesellschaftsvertrag im Nahen Osten Vergangenheit? Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

²⁴ <https://www.theguardian.com/global-development/2020/dec/17/arab-spring-people-middle-east-poll>.

²⁵ World Bank (2020): Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune. Washington, DC.

²⁶ Siehe World Happiness Report. Die Befragten bewerten ihr derzeitiges Leben als Ganzes anhand des Bildes einer Leiter, wobei das bestmögliche Leben mit 10 und das schlechteste Leben mit 0 bewertet wird.

²⁷ Belhaj und Mohammed (2020): MENA: The time to act is now, World Bank Blogs.

Die Nachhaltigkeit von Projekten hängt oft von komplementären oder nachfolgenden Investitionen ab. Die Tatsache, dass ein Teil der Projekte die zusätzliche Finanzierung durch ISA oder bilaterale Partner initiierte, d.h. zusätzlich zur Fondsfinanzierung zusätzliche Finanzierungsquellen akquiriert werden konnte, deutet auf nachhaltige Effekte (zumindest aus der finanziellen Sicht) hin. In einigen Projekten wurden auch Wege zur selbsttragenden Ressourcenmobilisierung für Institutionen geprüft, wie z.B. bei der tunesischen Investitionsbehörde und der jordanischen Investitionskommission.

Die Ecorys Evaluierung zeigt, dass 92 % der Projekte in der Stichprobe grundsätzlich wichtige Ergebnisse in Bezug auf nachhaltiges Know-how mit sich bringen (in Form von z.B. Flagship-Berichten, Workshops oder Trainings). Allerdings bedürfen diese Ergebnisse einer Fortsetzung durch andere Formen des Wissensaustauschs oder der Weiterbildung, um eine nachhaltige Wirkung zu erzielen.

Einige Pilotprojekte liefern auch sehr positive Beispiele für die Ausbildung von Mitarbeitern, die sich schließlich selbstständig machen und ihre erworbenen Fähigkeiten in der privaten Praxis und in Beratungsdiensten einsetzen.

Der gewählte Ansatz, dass die einzelnen Projektvorschläge von den Ländern selbst vorgebracht werden, trägt zur Stärkung der Ownership beiträgt und schafft eine grundsätzlich gute Voraussetzung dafür, dass die positiven Wirkungen zukünftig fortgesetzt werden. Einschränkungen sind jedoch nach wie vor durch die politische Volatilität und sicherheitsrelevante Situation nicht auszuschließen.

Vor diesem Hintergrund wird der Nachhaltigkeitsaspekt als noch zufriedenstellend bewertet.

Nachhaltigkeit Teilnote: 3

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

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

Stufe 1	sehr erfolgreich: deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	erfolgreich: voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	eingeschränkt erfolgreich: liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	eher nicht erfolgreich: liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
Stufe 5	überwiegend nicht erfolgreich: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
Stufe 6	gänzlich erfolglos: 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 sechs 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 „eingeschränkt erfolgreich“ (Stufe 3) bewertet werden.