

Ex-post-Evaluierung – Benin

>>>

Sektor: Politik und Verwaltung im öffentlichen Sektor 15110
Vorhaben: Makroökonomische Programmunterstützung im Rahmen des PRSP, BMZ-Nr. 2006 66 446*
Träger des Vorhabens: Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances (MDEF)



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2015

	PRSC 4-6 (Plan)	PRSC 4-6 (Ist)
Investitionskosten (gesamt) Mio. USD	94,50**)	127,50**)
Eigenbeitrag Mio. EUR	k.A.	k.A.
Weltbank**) Mio. USD	92,00	125,00
Finanzierung Mio. EUR	2,00	2,00
davon BMZ-Mittel Mio. EUR	2,00	2,00

*) Vorhaben in der Stichprobe 2011; **) Bitte beachten: Angabe in USD

Kurzbeschreibung: Das FZ-Vorhaben war eng gekoppelt mit dem auf drei Jahre angelegten PRSC 4-6-Reformprogramm (2007-09). Dies zielte darauf ab, die beninische Regierung bei der Umsetzung ihrer zweiten nationalen Armutsreduzierungsstrategie (Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté, SCRP) zu unterstützen. Die Umsetzung erfolgte in Koordination und Kooperation mit weiteren bi- und multilateralen Gebern über das Instrument der Allgemeinen Budgethilfe (Appui Budgétaire Conjoint). Die an die finanzielle Unterstützung gekoppelten Ziele wurden in eine geberübergreifende "Politikmatrix" integriert, auf deren Basis auch die Zielerreichung gemessen wurde.

Zielsystem: Mit dem Vorhaben sollte die Regierung Benins dabei unterstützt werden, in folgenden Bereichen Schlüsselreformen umzusetzen: (1) Schaffung eines günstigen Investitionsklimas für den Privatsektor zur Erhöhung der wirtschaftlichen Dynamik und des Wachstums; (2) Verbesserung von Qualität und Zugang zu Basisdienstleistungen über eine Erhöhung des Versorgungsgrades im Bildungs- und Gesundheitsbereich; (3) Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements mit dem Fokus auf Transparenz, Zielgenauigkeit, Partizipation der Bevölkerung sowie Vermeidung von Korruption. Damit sollte ein Beitrag zur Armutsreduktion und zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit geleistet werden. Ferner sollte dadurch die Harmonisierung der Geber verbessert und der Politikdialog kohärenter werden.

Zielgruppe: Zielgruppe des Vorhabens waren alle Bürger Benins mit Fokus auf die in Armut lebende Bevölkerung. Entsprechend nationalen Angaben sind dies rd. 36 % der Gesamtbevölkerung.

Gesamtvotum: Note 3

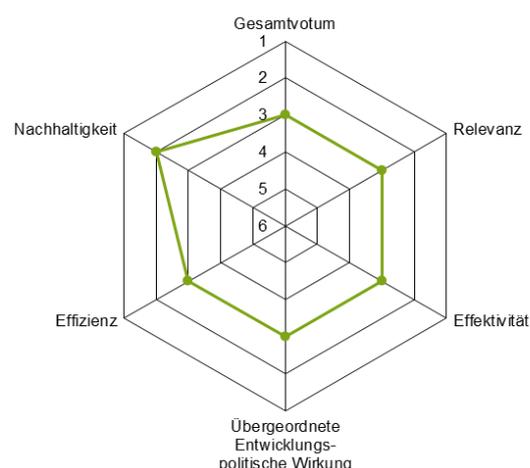
Begründung: Insgesamt unter den eher unrealistisch angesetzten Erwartungen liegende Reformergebnisse und moderate makroökonomische Veränderungen, die massiv durch bedeutende externe Einflüsse mit geprägt sind.

Bemerkenswert:

Die FZ-Unterstützung erfolgte als einmalige, vergleichsweise geringfügige Auszahlung ohne weitere Fortsetzung. Dies war jedoch "die Eintrittskarte" zur Teilnahme an den Diskussionsforen, welche Einfluss auf Reformvorhaben ausübten.

Die Veränderung von kulturellen und im politischen Raum verwurzelten Verhaltensweisen kann im Zeitablauf eines Programms nur sehr begrenzt bewirkt werden.

Augenfällig ist der nahezu zeitgleiche Ausstieg aller bilateralen Geber aus dem Instrument der Allgemeinen Budgethilfe, während die multilateralen Institutionen eher dauerhafte Unterstützung über dieses Instrument boten.



● Da Budgethilfe kein regionaler/ sektoraler Vergleich möglich.

Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 3

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

PRSC 4-6 (PRSC II) war ein auf drei Jahre ausgelegtes Reformpaket, welches sich aus den Abschnitten PRSC 4, PRSC 5 und PRSC 6 zusammensetzte und auf ein Vorgängervorhaben (PRSC I, Abschnitte 1-3) aufbaute. Die Umsetzung erfolgte unter Federführung der Weltbank und erstreckte sich letztlich über einen Zeitraum von rd. 5 Jahren. Deutschland unterstützte das Programm über die FZ mit einem Beitrag in Höhe von 2 Mio. EUR (Auszahlung an PRSC 4 angedockt).

Das PRSC-Programm war eng mit anderen Budgethilfeprogrammen koordiniert. Die zentralen Vereinbarungen zwischen Budgethilfegebern (sogenannte ABC-Gruppe, Appui Budgétaire Conjointe) und beninischer Regierung wurden in einer gemeinsamen Politikmatrix zusammengeführt. Zum Zeitpunkt der Umsetzung des Vorhabens beteiligten sich neben Weltbank, Europäischer Union (EU) und der Afrikanischen Entwicklungsbank (AfDB), Dänemark (DK), die Niederlande (NL), die Schweiz (CH) und Frankreich (F) an der Allgemeinen Budgethilfe.

Die im Folgenden dargelegte Bewertung des FZ-Beitrages beruht auf einer **Bewertung des PRSC 4-6-Programms**. Dieses stellt ein mehrjähriges Gesamtprogramm unter der Federführung der Weltbank dar, dessen Wirksamkeit auf eine mittelfristige Sicht ausgelegt ist. Es war zudem in einen umfassenden Budgethilfe-Ansatz eingebettet (ABC-Gruppe), welcher alle Geber der Allgemeinen Budgethilfe umfasste. Eine Teilbetrachtung des deutschen PRSC-Beitrags ist dementsprechend weder sinnvoll noch möglich.

Aufschlüsselung der Gesamtkosten

Die Finanzplanung bzw. -umsetzung des PRSC 4-6 gestaltete sich wie folgt:

		PRSC 4 (Plan)	PRSC 5 (Plan)	PRSC 6 (Plan)	PRSC 4-6 (Plan)	PRSC 4-6 (Ist)
Weltbank	in Mio. USD	40	30	22	92	125
Deutsche FZ*)	in Mio. EUR	2	0	0	2*	2
Nationaler Eigenbeitrag	in Mio. EUR	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Gesamt Geber**)	in Mio. USD	43	30	22	95	128

*) Weitere Zusagen waren angedacht; Zugrunde gelegter durchschnittlicher Wechselkurs USD/EUR: 1 EUR = 1,25 USD:

**) Werte sind gerundet. Quelle: Weltbank, ICR No. 1941, 2012

Relevanz

Mit dem Übergang von PRSC I (1-3, 2003-06) zu PRSC II (4-6, 2007-09) wurden zuvor getrennt mit der Regierung verhandelte und umgesetzte Politikmatrizen von Weltbank (PRSC) und EU zu einer auf den Prioritäten der nationalen Armutsreduktionsstrategie (Stratégie de Croissance et de la Réduction de la Pauvreté, SCRP) basierenden gemeinsamen Matrix zusammengefasst. Grundlage dafür war ein 2007 erneuertes "Protocole d'Accord", welches allgemeine Grundsätze, Verantwortlichkeiten und Mechanismen der Umsetzung der Budgethilfe umriss und alle bi- und multilateralen Geber dazu einlud, sich dieser von Benin favorisierten EZ-Form anzuschließen.

Von der Auslegung her war das PRSC 4-6 gekennzeichnet durch eine sehr breit ausgerichtete Politikmatrix - dem Anschein nach eine Konzession an die Zusammenführung verschiedenster Geberinteressen. Die Matrix umfasste Themen aus den Bereichen Landwirtschaft, Gesundheit, Bildung, Siedlungswasserwirtschaft, Justiz, öffentliches Finanzmanagement (Public Financial Management, PFM) sowie Entwicklung des Privatsektors und mündete in rd. 120 "Aktionen" sowie 75 auszahlungsrelevanten Zielvereinbarungen (triggers). Allerdings bildeten die für das PRSC auszahlungsrelevanten triggers nur eine Teilmenge davon. Ferner waren die zwischen Weltbank und der nationalen Regierung vereinbarten Akti-

onen nicht durchgehend in dieser gemeinsamen Matrix enthalten, sondern wurden z.T. separat gemonitort, d.h. die Zusammenführung der Politikmatrix erfolgte nicht in voller Konsequenz.

Zum Inhalt der Matrix ist festzustellen, dass die vereinbarten Ziele nicht durchgehend in klarem Zusammenhang mit den darin ebenso enthaltenen Aktionen standen. Die Aktionen wecken z.T. den Anschein von "stand-alone" Maßnahmen. Auf die der Matrix zugrundeliegende Armutsreduzierungsstrategie, welche in sich allerdings wenig operational war, konnte nicht aufgebaut werden. Laut Programmabschlussbericht der Weltbank (WB, ICR, 2012) hätte hier ein reduziertes und in sich kohärenteres Geflecht von Aktionen, die auf wenige gemeinsame Ziele ausgerichtet sind, ggf. ein besseres Gesamtergebnis erzielt. Ferner wird in der Bewertung angemerkt, dass die sehr beschränkten Umsetzungskapazitäten der öffentlichen Verwaltung Benins bei der Vereinbarung der Inhalte der Matrix zu wenig berücksichtigt wurden.

Der Ansatz der Allgemeinen Budgethilfe stand im Einklang mit der BMZ-Länderstrategie und den sektoralen Schwerpunkten zum Zeitpunkt der Programmprüfung (2007), die im Wesentlichen auch den heutigen entsprechen (Dezentralisierung, Landwirtschaft und Siedlungswasserwirtschaft) und sich zum großen Teil in der diverse Sektoren umfassenden Politikmatrix wiederfanden. Damalige Erwartung der deutschen Seite war, dass die Beteiligung an der Allgemeinen Budgethilfe, welche "Mitsprache" bei Reformschwerpunkten und -ausgestaltung versprach, auch die laufende projektbasierte deutsche EZ sinnvoll ergänzen würde.

Die erreichten konzeptionellen Fortschritte bei der Koordinierung und bei den Transaktionskosten wurden durch die in sich nicht konsistente und zu umfassende Politikmatrix, die den limitierten Umsetzungskapazitäten Benins nicht gerecht wurde, eingeschränkt.

Relevanz Teilnote: 3

Effektivität

Bezüglich der in der Politikmatrix vereinbarten Indikatoren sind über den Zeitraum der Umsetzung nur moderate Fortschritte erzielt worden, die ernüchternd sind und in vielen Bereichen unter oder sogar deutlich unter den Erwartungen liegen. Die Erreichung der bei Programmprüfung vereinbarten Ziele kann anhand der Anzahl definierter Indikatoren ungewichtet wie folgt zusammengefasst werden:

Interventionsbereich, Zielwerte Politikmatrix	Verlauf während / nach der Umsetzung des PRSC 4-6
<p>(1) Makroökonomischer Rahmen (Privatsektor, Landwirtschaft) 8 Indikatoren, davon: - 3 mit Zielwert versehen - 0 vor Abschluss eliminiert - 1 als erfüllt klassifiziert</p>	<p>Während der Umsetzung des Programms erfolgte Reformen haben kaum Verbesserungen für den Privatsektor erreicht. Erst 2011/12 sind hier maßgebliche Schritte erfolgt*). Der Doing-Business (DB) Rang Benins liegt jedoch weiterhin sehr niedrig (Platz 167 von 183 Ländern, 2014). Auch im Bereich Landwirtschaft liegt das Erreichte deutlich unter den Erwartungen. Ursachen dafür liegen im Fehlen einer operationalen Strategie bzw. fehlendem privatwirtschaftlichen Handlungsspielraum, aber auch in klimatischen Sonderereignissen (Überschwemmungen). → deutlich unter den Erwartungen</p>
<p>(2) Ökonomische Infrastruktur (Transport, Energie, Wasser) 10 Indikatoren, davon: - 8 mit Zielwert versehen - 2 vor Abschluss eliminiert - 1 als erfüllt klassifiziert</p>	<p>Deutlicher Anstieg des Zugangs zu gesundheitlich unbedenklicher Trinkwasserversorgung, welcher über den Erwartungen lag. Auch war ein Anstieg der Bevölkerung mit Zugang zur Stromversorgung zu verzeichnen, der aber bei rd. 2/3 der Zielvorstellung lag. Im Bereich Transport gab es positive, jedoch unter den Erwartungen liegende Entwicklungen. → Erwartungen teilweise erfüllt</p>

<p>3) Humankapital (Bildung, Gesundheit) 26 Indikatoren, davon: - 12 mit Zielwert versehen - 14 vor Abschluss eliminiert - 7 als erfüllt klassifiziert</p>	<p>Im Bildungsbereich sind primär quantitative Verbesserungen zu beobachten (Einschulungsrate für Primar- und Sekundarschule, Schulquoten). Qualitativ (Alphabetisierungsgrad; Schulabschlussraten) ist eher Stagnation bzw. Rückgang zu beobachten. Im Gesundheitsbereich sind deutliche Fortschritte zentraler Indikatoren (z.B. geleistete Vorsorgeuntersuchungen für Kinder unter 5 Jahren, Vorsorgeuntersuchungen für Schwangere) zu verzeichnen, jedoch keine Fortschritte bei strukturellen Kennwerten wie z.B. finanziellen und personellen Kapazitäten. → Erwartungen teilweise erfüllt</p>
<p>4) Gute Regierungsführung (Öffentliche Finanzverwaltung, Justiz) 20 Indikatoren, davon: - 10 mit Zielwert versehen - 10 vor Abschluss eliminiert - 2 als erfüllt klassifiziert</p>	<p>Erreicht wurden punktuelle Verbesserungen bei den Prozessen der Budgetplanung, weniger bei der Umsetzung. Schwächer fielen die Ergebnisse hinsichtlich der Transparenz und des Vergabewesens aus. Keinen Fortschritt gab es bei der Professionalisierung des öffentlichen Dienstes und des Justizwesens. → deutlich unter den Erwartungen</p>
<p>5) Raumentwicklung (Dezentralisierung, Umwelt) 11 Indikatoren, davon: - 8 mit Zielwert versehen - 2 vor Abschluss eliminiert - 5 als erfüllt klassifiziert</p>	<p>Bei der Dezentralisierung (u.a. Budgetverlagerung auf die dezentralen Ebenen, dezentrale Umsetzung von Maßnahmen) sind die Fortschritte gemischt und das Umweltthema wurde nicht weiter verfolgt. → Erwartungen teilweise erfüllt</p>

*) Z.B.: Das "Presidential Investment Council" wurde mit Personal ausgestattet, Aktionsplan zur Verbesserung des DB-Rang wurde verabschiedet, Kosten für Unternehmensgründung reduziert und Prozess zur Unternehmensgründung vereinfacht.
Quelle: KfW-Abschließende Berichterstattung, 29.09.2011 und Weltbank ICR No. 1941, 29.06.2012.

Limitierend für die Umsetzung wirkte sich die quantitativ wie auch qualitativ beschränkten administrativen Kapazitäten Benins aus. Vielfach wurde auch von beschränktem Reformwillen gesprochen, wenn es darum ging, die verbreitete Korruption einzudämmen, d.h. Prozesse anzupassen, transparenter zu gestalten bzw. zu professionalisieren. Bei der Interpretation der Ergebnisse - insbesondere bei Wasserversorgung, Bildung und Gesundheit - muss ferner berücksichtigt werden, dass Benin neben der Allgemeinen Budgethilfe (25-35 % der ODA) weit mehr Mittel für soziale Sektoren über Projekthilfeansätze erhielt: Knapp 40 % (2006) bzw. 50 % (2012) der ODA (OECD-DAC-Statistik). Auffällig ist weiterhin die Eliminierung von 28 der anfänglich 75 Indikatoren, die wohl weniger auf eine Bestrebung der "Verschlankung" der Matrix als auf ein nicht vorhandenes bzw. unzureichendes Monitoring zurückzuführen ist. Dieses wurde bei Planung der Politikmatrix zu wenig berücksichtigt.

Das Erreichte bzw. das Nicht-Erreichte belegt auch, dass heikle Reformen, die den status quo einer breiten Bevölkerungsschicht bzw. der Elite betreffen, wie z.B. die Professionalisierung bzw. Leistungsausrichtung des öffentlichen Dienstes bzw. Beamtenwesens, nur vorangetrieben werden können, wenn ausreichend Rückhalt in den entsprechenden Entscheidungsgremien besteht. Während der ersten Amtszeit von Präsident Boni Yani (2006-11) konnte dieser sich nicht auf eine Mehrheit im Parlament stützen. Er war somit auf fallweise Unterstützung aus der Opposition angewiesen. Bei dieser Ausgangslage war die Vereinbarung von so grundsätzlichen Reformen, die unmittelbar Instrumente der Machtverteilung tangieren, nicht realistisch. Dies trifft auch auf das "Gesamtpaket" an Erwartungen zu, die in der Summe unrealistisch hoch angesetzt erscheinen. Die Fortführung der Budgethilfe durch multilaterale Geber lässt auf eine weiterhin vorhandene Perspektive dieses Instruments schließen (vgl. Nachhaltigkeit). So wird trotz nur teilweise erfüllter Erwartungen die Effektivität des Vorhabens mit noch zufriedenstellend bewertet.

Effektivität Teilnote: 3

Effizienz

Die Messung der Effizienz erfolgt bei projektbasierten Ansätzen über die Gegenüberstellung von Inputs (Finanzierung) und Outputs (Produktionseffizienz) bzw. den Wirkungen (Allokationseffizienz). Im Falle der Budgethilfe ist jedoch die Zuordnung von Input- und Outputseite kaum möglich. Auch ist zu berücksichtigen, dass parallel zur Allgemeinen Budgethilfe erhebliche EZ-Mittel über Projektansätze bzw. aus nationalen Quellen den in der Politikmatrix verankerten Bereichen zugutegekommen sind. So wird hier gemäß OECD-DAC-Leitlinien (2005) verfahren, die zur Bewertung der Effizienz der Budgethilfe auf nachfolgende Kriterien zurückgreifen: (a) die Qualität des Politikdialogs, (b) die mit zunehmender Geberharmonisierung erwartete Reduktion der Transaktionskosten sowie (c) die Vorhersehbarkeit der Geberbeiträge. Darüber hinaus wird auf die geplante und letztlich realisierte Laufzeit des Programms eingegangen.

Das PRSC-Programm war für einen Zeitraum von 3 Jahren angelegt. Die eher schleppende Umsetzung einzelner Aktionen führte zu einer Verlängerung um rd. 2 Jahre (Closing der Weltbank: Dezember 2011). Hier können zwei Effekte eine Rolle gespielt haben: In der Politikmatrix wurden zeitlich unrealistische Erwartungen verankert, und/oder die Bereitschaft, Reformen durchzuführen, welche Einfluss- und Machtbereiche der Elite verändern, wurde überschätzt. Die vorliegenden Unterlagen legen nahe, dass beide Elemente eine Rolle gespielt haben.

Der neu im Rahmen der gebündelten Gebergruppe (ABC) geführte Politikdialog und die damit beobachtete stärkere Konsistenz und Stringenz des Inhalts legen eine Verbesserung der Qualität und der Ergebnisorientierung des Dialogs nahe. Auch hat der Prozess der jährlichen Überprüfung und des Aktualisierens von Aktionen und Zielvereinbarungen, der regelmäßigen Bewertung der Entwicklungen in gemeinsamem Rahmen (Revision Conjointe) - soweit bewertbar - erheblich zur allgemeinen Transparenz über Prozesse der Finanzplanung und deren Schwächen beigetragen. Dies wirkte sich auch in der allgemeinen Öffentlichkeit aus, zumal verschiedene Interessensgruppen in diese Diskussionsforen eingebunden waren. Allerdings fächerte sich das Themenspektrum der Politikmatrix und damit auch der Diskussionen auf eine Vielzahl von Bereichen auf. Dies erfolgte ohne erkennbare Gewichtung, welches die Bedeutung einzelner hochrelevanter Reformen, wie z.B. der zur Professionalisierung des öffentlichen Dienstes, verwässerte und die Tiefe der Diskussion limitierte.

Mit der Etablierung der zunächst nur für die Allgemeine Budgethilfe gedachten Koordinierungsmechanismen konnten der Austausch und die Abstimmung der Geber unter sich, aber auch mit den nationalen Partnern deutlich verbessert werden. Dies müsste - nach einer gewissen Anlaufzeit - zu einer Reduktion der Transaktionskosten geführt haben. Auf Geberseite könnten sich allerdings die Transaktionskosten erhöht haben, wie ggf. für Deutschland, welches einen vergleichsweise geringen Beitrag zur Allgemeinen Budgethilfe leistete, jedoch als gleichwertiger Partner in den arbeitsintensiven ABC-Diskussionsgruppen teilnahm. Des Weiteren ist die mit den Budgethilfeansätzen einhergehende Nutzung nationaler Systeme - und damit deren Stärkung - ein wichtiges Element der Reduktion von Transaktionskosten.

Hinsichtlich der Vorhersehbarkeit der Geberbeiträge kommen die Public Expenditure and Financial Accountability Berichte (PEFA) der Weltbank der Jahre 2007, 2012 und 2014 zu sehr ernüchternden Ergebnissen. Diese betreffen die projektbasierten Ansätze, aber auch die Allgemeine Budgethilfe. Die unter "Donor Practices" erfassten Kennwerte besagen folgendes:

- Die Vorhersehbarkeit der Verfügbarkeit von Mitteln der Allgemeinen Budgethilfe hat sich nur geringfügig verbessert (von der schlechtesten Bewertung D¹ für die Jahre 2006 und 2012 hin zu C in 2014);
- Die geberseitig bereitgestellte Information über geleistete EZ (alle Instrumente) ist erst 2014 deutlich besser geworden (von der schlechtesten Bewertung D für die Jahre 2006 und 2012 hin zu B+ 2014);
- Die Anteile der EZ, die über nationale Systeme kanalisiert werden, sind unbefriedigend (Bewertung D für die Jahre 2006 und 2012; für 2014 liegt keine Information vor).

Zusammenfassend münden der deutlich verbesserte Politikdialog, die auf Nehmerseite reduzierten Transaktionskosten und die negative Bewertung der Mittelvorhersehbarkeit in eine insgesamt zufriedenstellende Bewertung.

Effizienz Teilnote: 3

¹ Skala von A bis D, wobei D der schlechteste Wert darstellt.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Übergeordnetes entwicklungspolitisches Ziel dieses PRSC-Programms war es, einen Beitrag zur Reduktion der Armut und zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes zu leisten. Dazu kam das Ziel, mit dem Instrument der Allgemeinen Budgethilfe zur besseren Geberkoordinierung und einem stärkeren "Alignment" mit dem nationalen Partner beizutragen.

Indikator, Status PP	Stand Ex-post-Evaluierung
(1) Armutsanteil , national 2006: 37,4% (INSAE)	2007: 33,3 %; 2009: 35,2 %; 2010: 36,2 % (INSAE) → Zunächst leichte Reduktion - dann Rückfall Entwicklung ab 2010 unklar (keine Daten vorhanden).
(2) Wirtschaftswachstum 2006: 3,8 %	2007: 4,6 %; 2008: 5,0 %; 2009: 2,7 %; 2010: 2,6 %; 2011: 3,1 % → Fortgesetztes des BIP-Wachstum
(3) Harmonisierung / kohärenter Politikdialog 2007: Bestehende makro- ökonomisch orientierte Fi- nanzierungen (PRSC, ABC- Gruppe) wurden zusammen- geführt	Funktionierende Koordinierungsmechanismen wurden etabliert Entscheidung über Auszahlung nicht durchgehend kohärent (be- trifft fixe und variable Tranchen); Innenpolitische Aspekte der Geberländer spielten bei Mittelzu- weisungen eine erhebliche Rolle. → Positive Tendenz

Mit der Gewährung der Allgemeinen Budgethilfe konnte die Gebergemeinschaft einen Beitrag leisten, die grundlegenden Funktionen der beninischen Verwaltung aufrechtzuerhalten und die Grundversorgung der Bevölkerung mit staatlichen Dienstleistungen zu unterstützen. Eine Trendwende bei der Armutsreduzierung konnte dagegen nicht beobachtet werden. Dies trifft auch für die erwartete Dynamisierung des Wirtschaftswachstums zu. Hier ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Umsetzungsperiode in eine Phase mit mehreren massiven externen Schocks fiel: allgemeine Ölpreiskrise von 2008/09, Nahrungsmittelpreiskrise von 2008 und globale Wirtschaftskrise von 2009/10. Diese haben sich angesichts der wenig diversifizierten Wirtschaft Benins verstärkt auswirken können. Wie die Entwicklung ohne diese Ereignisse verlaufen wäre, kann auf Basis der vorliegenden Dokumente nicht abgeschätzt werden, doch kann davon ausgegangen werden, dass der negative Einbruch durch die Budgethilfe gemildert wurde.

Mit der Gewährung der Allgemeinen Budgethilfe wurde ein qualitativ höherwertiger politischer Dialog zwischen Regierung und Gebergemeinschaft etabliert, in dem bestehende Herausforderungen und Schwachstellen, insbesondere im öffentlichen Finanzwesen / Administration offener thematisiert wurden. Dies schaffte per se eine neue Transparenz, welche zu einer verstärkten Sensibilisierung des politischen Raums, aber auch der Öffentlichkeit hinsichtlich entwicklungsrelevanter Themen, wie z.B. der öffentlichen Auftragsvergabe, führte. Dies erhöhte insgesamt den Druck, Reformen durchzuführen (z.B. Verabschiedung eines verbesserten Vergabegesetzes und dessen Anwendung).

Die Zusammenlegung der inhaltlich verwandten Politikmatrizen war wichtig, um (1) die Koordination zwischen den Gebern zu verbessern, (2) die nationalen Transaktionskosten möglichst zu reduzieren und (3) anstehende Reformschritte insgesamt stärker zu priorisieren. Mit diesem Schritt wurde dennoch keine maßgebliche Erhöhung des Anteils bilateraler EZ, welcher über Allgemeine Budgethilfe abgewickelt wurde, erreicht. Die über diesen Mechanismus abgewickelte EZ schwankt seit 2007 zwischen 25 und 35 % der ODA-Finanzierung Benins. Auch bedingte diese Koordinierung keine kohärente Auszahlungspraxis der verschiedenen Budgethilfeansätze.

Die von massiven externen Schocks beeinträchtigten übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen im Bereich der Armutsreduktion und des Wirtschaftswachstums lagen unter den Erwartungen. Im Bereich der Harmonisierung sind klare Fortschritte zu verzeichnen. In ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzen sind die mit der Allgemeinen Budgethilfe einhergehende Transparenz des staatlichen Handelns und die Stär-

kung nationaler Systeme und Prozesse, die sich jedoch erst mittelfristig auswirken. Daraus leitet sich eine Gesamtbewertung von gerade noch zufriedenstellend ab.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3

Nachhaltigkeit

Die in PRSC 4-6 gelegten Grundlagen zur Dynamisierung des Wachstums scheinen sich mit der Fortführung des PRSC-Engagements seit 2011 zu festigen. Auch der Doing-Business Indikator weist eine weiterhin positive Tendenz auf. Hinsichtlich der Armutsreduzierung liegt keine neuere Information vor, die eine Trendabschätzung ermöglicht. Weiterhin Bestand haben die etablierten Koordinierungsstrukturen, in denen Geber und Partnerstruktur zusammengeführt werden. Sie haben sich bewährt und dienen mittlerweile als Plattform für eine erweiterte Gebergemeinschaft. Hinsichtlich der in den Schwerpunktbereichen erreichten Fortschritte zeichnen sich in weiten Teilen ein Fortbestehen bzw. weitere Verbesserungen ab. So liegt der Indikator "Zugang zu ländlicher Wasserversorgung" 2012 bei 69 % (2010: 57 %), der Indikator "Anteil der Schwangeren, die Vorsorgeuntersuchungen wahrnehmen" bei 86 % (2010: 80 %) und auch die Abschlussrate der Primarschule ist auf 71 % angestiegen (2010: 64 %). Auch in den Bereichen öffentliches Finanz- und Vergabewesen, Privatwirtschaftsförderung und wirtschaftliche Infrastruktur gibt es eine schrittweise Weiterentwicklung, die durch die PRSC-Nachfolgevorhaben (7 und 8) erreicht wurde bzw. auf die das PRSC 9-Vorhaben der Weltbank aufsetzt (Prüfung 2014).

Diese Nachhaltigkeit der Wirkungen wird unterstützt durch die gegebene finanzielle Nachhaltigkeit. Das Engagement über die Allgemeine Budgethilfe wird weiterhin fortgeführt und konzentriert sich derzeit auf die Weltbank (PRSC 8, knapp 20 Mio. SDR/ 36 Mio. EUR, 2014) und die EU (2008-13; Zusagevolumen von 420 Mio. EUR). Die Schwerpunktbereiche der Armutsreduzierungsstrategie werden aber auch über projektbasierte Unterstützung weiterer multi- aber auch bilateraler Geben unterstützt, wie z.B. im Bereich des öffentlichen Finanzwesens und der Dezentralisierung über deutsche FZ. Als Gegengewicht zur fortgeführten externen Finanzierung steigt auch das nationale Finanzierungspotential. So lagen die Steuereinnahmen in 2013 bei 19,4 % des BIP (2005: 14 %). Ferner betreibt Benin eine gemäßigte Ausgabenpolitik, mit der Einschränkung, dass noch immer ein vergleichsweise hoher Anteil der Staatsausgaben für Gehälter verwendet wird (knapp 45 %, Haushaltsjahr 2013).

Vor diesem Hintergrund wird die Nachhaltigkeit des Programms mit gut bewertet.

Nachhaltigkeit 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	zufriedenstellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufriedenstellendes 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 (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 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 „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet werden.