

# Ex-post-Evaluierung – Burkina Faso



**Sektor:** 5101000 Allgemeine Budgethilfe

**Vorhaben:**

- a) Unterstützung der Armutsbekämpfungsstrategie II (BMZ-Nr. 2008 65 709)\*;
- b) Gemeinschaftsfinanzierung zur Unterstützung der burkinischen Armutsbekämpfungsstrategie III (BMZ-Nr. 2011 65 281) und Begleitmaßnahme (BM) BMZ-Nr. 2011 70 307

**Träger des Vorhabens:** Ministère de l'Économie et des Finances



## Ex-post-Evaluierungsbericht: 2018

		(Plan)	(Ist)
Gesamtkosten **)	Mio. EUR	rd. 1.500,00	rd. 1.500,00
Eigenbeitrag	Mio. EUR	0,00	0,00
Finanzierung	Mio. EUR	1.500,00	1.500,00
davon BMZ-Mittel (inkl. BM)	Mio. EUR	28,00	28,00

\*) Vorhaben Nr. 200865709 in der Stichprobe 2014

\*\*) Gesamtkosten beziehen sich auf die gesamte internationale Budgethilfe im Zeitraum 2009-2015 (38 Einzelvorhaben, finanziert durch 9 Geber)

**Kurzbeschreibung:** Allgemeine Budgethilfe zur Unterstützung der Umsetzung der burkinischen Armutsbekämpfungsstrategie CSLP (2009 bis 2012) sowie deren Nachfolgerin, der Wachstumsstrategie SCAAD (2013 - 2015) im Rahmen einer programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung durch neun Geber. Der deutsche Finanzierungsanteil belief sich auf 15 Mio. EUR für die Jahre 2009-2012 (Vorhaben a) und 12 Mio. EUR für die Jahre 2013-2015 (Vorhaben b) zuzüglich einer Begleitmaßnahme i.H.v. 1 Mio. EUR.

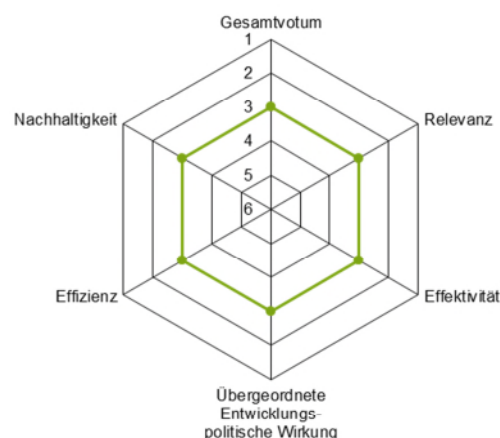
**Zielsystem:** Beide Vorhaben sollten die Umsetzung der beiden o.g. Strategien der burkinischen Regierung unterstützen. Erklärte Ziele ("Outcome-Ebene") beider Strategien waren: (1.) breitenwirksames Wirtschaftswachstum (pro poor growth) (2.) Wahrung makroökonomischer Stabilität (3.) verbesserter Zugang armer Bevölkerungsgruppen zu sozialen Grunddiensten (4.) Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor. Oberziele ("Impact Ebene") waren (1.) Verringerung der Einkommensarmut von 43,9 % im Jahr 2009 auf 35 % im Jahr 2015 (2.) Erreichung der MDG im Jahr 2015 (3.) Verbesserung der Regierungsführung ("good governance"). Die Gewichtung der genannten Ziele hat sich von einem Schwerpunkt auf Verbesserung sozialer Dienstleistungen in Phase II zu stärkerer Betonung von Wachstum und Reformen in Phase III moderat verschoben.

**Zielgruppe:** Die gesamte Bevölkerung Burkina Fasos, mit besonderem Fokus auf die Armen.

## Gesamtvotum: Note 3 (beide Phasen)

**Begründung:** Die zwei Vorhaben konnten einen signifikanten Beitrag zur makroökonomischen Stabilisierung des Landes leisten, gleichzeitig jedoch nur eingeschränkt zu einer Reduzierung der Armut in Burkina Faso beitragen. Die Umsetzung der vereinbarten Reformen war nur bedingt zufriedenstellend.

**Bemerkenswert:** Die Umsetzung der beiden Programme begann in den letzten Amtsjahren des Präsidenten Blaise Compaoré, der Burkina Faso 27 Jahre lang teilweise recht autoritär regierte. Nach dem Sturz Compaorés im Oktober 2014 wurde aus Programmmitteln die Übergangsregierung unterstützt, eine Phase politischer Instabilität in Burkina Faso und der gesamten Region wurde erfolgreich überbrückt. Seit 2015 ist eine demokratisch legitimierte Regierung im Amt.



— kein Regionaler/sectoraler Vergleich möglich

## Bewertung nach DAC-Kriterien

### Gesamtvotum: Note 3 (beide Vorhaben)

Die Gemeinschaftsevaluierung betrachtet den gesamten Zeitraum 2009-2014. Die vorliegende Evaluierung differenziert zwischen zwei Phasen 2009-2012 und 2013-2015. Dies orientiert sich zum einem am formalen Kriterium der beiden BMZ-Mittelzusagen an die burkinische Regierung, zum anderen an dem inhaltlichen Kriterium der Unterstützung der beiden burkinischen Strategien CSLP (2009-2012) respektive SCAAD 2013-2015). Die tatsächliche Auszahlung der FZ-Haushaltsmittel entsprach überwiegend diesen so abgegrenzten Phasen, wobei aufgrund von Verzögerungen bei der Erfüllung der Auszahlungsvoraussetzungen (insbes. Vorlage von Rechnungshofberichten, Nachweis gesteigener Eigeneinnahmen und Fortschritte hinsichtlich Transparenz der Verwendung von Bergbaueinnahmen) die letzte Zahlung von Mitteln der ersten Phase in das Kalenderjahr 2013 fiel.

Die Bewertung berücksichtigt, dass in ersten Phase die Zielerreichung, gemessen an den wichtigsten Indikatoren, etwas besser war als in der zweiten Phase, dass andererseits aber die Budgethilfe in der zweiten Phase zur Überbrückung einer krisenhaften Situation im Land und in der Region (Bürgerkriege in mehreren Nachbarländern, Ebola Ausbruch) beigetragen hat.

#### Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens (nur für komplexe Vorhaben)

Burkina Faso ("Land der aufrichtigen Menschen") ist grundsätzlich ein vergleichsweise friedliches und stabiles Land in einer hochgradig fragilen Region. Zwar sind seit der Unabhängigkeit bis zum Jahr 2014 alle Regierungswechsel durch Militärputsche oder Umstürze erfolgt, es ist aber bezeichnend, dass bei diesen Umstürzen nur sehr wenige Menschen ums Leben gekommen sind. Zwar zählt die Hälfte der Bevölkerung zur politisch dominierenden Ethnie der Mossi, das Land ist aber von kultureller Vielfalt der friedlich zusammenlebenden Ethnien gekennzeichnet. Als Stabilitätsanker in einer fragilen Region hat das Land eine geopolitische Bedeutung.

Burkina Faso erhielt Budgethilfe im weiteren Sinne seit 1991 im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen der Weltbank und des Weltwährungsfonds (IWF). Seit den 1990er Jahren leisteten weitere Geber, u.a. die EU-Kommission, die Niederlande und die Schweiz ebenfalls Budgethilfen (damals häufig als "makroökonomische Unterstützung" bezeichnet).

Budgethilfe neuerer Prägung erhielt Burkina Faso seit 2001 im Rahmen der Armutsminderungskredite der Weltbank (Poverty Reduction Support Credit, PRSC). Parallel dazu leisteten andere Geber Budgethilfe im Rahmen eines "Partnership General Budget Support" (PGBS), teilweise auch als Joint Budget Support (JBS) bezeichnet.

2005 konvergierten die beiden Prozesse (PRSC der Weltbank und PGBS der anderen Geber) in einem gemeinsamen Budgethilfe- und Armutsminderungsprogramm mit der Bezeichnung CGAB-CSLP (Cadre général d'organisation des appuis budgétaires en soutien à la mise en œuvre du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté).

Deutschland hatte sich in dieser Vorgängerphase der beiden hier evaluierten Phasen 2006 und 2007 bereits mit zwei respektive drei Millionen EUR beteiligt, beide Tranchen wurden im Jahr 2007 ausgezahlt.

Das vorliegende Budgethilfeprogramm ab dem Jahr 2009, zu dem beide FZ-Vorhaben und die Begleitmaßnahme Beiträge leisteten, diente der Umsetzung der burkinischen Armutsminderungsstrategien. Im Betrachtungszeitraum 2009-2015 war dies zunächst die o.g. CSLP, die im Jahr 2010 durch die "Stratégie de croissance accélérée et de développement durable" SCADD ersetzt wurde. Im Vergleich war CSLP eine klassische Armutsminderungsstrategie mit Betonung sozialer Dienstleistungen für die Armen, SCADD war programmatisch etwas stärker auf Wachstum, Entwicklung und Reformen ausgerichtet.

Das Budgethilfeprogramm für Burkina Faso umfasste die üblichen Komponenten:

- (a.) Finanzierungsbeiträge, die in den burkinischen Staatshaushalt eingestellt wurden
- (b.) ein gemeinsames Zielsystem, die "Performance Matrix"

(c.) einen Dialogmechanismus zwischen der burkinischen Regierung und den Budgethilfegebern, der durch eine Zusammenarbeit mit Gebern ohne Beteiligung an der Budgethilfe ergänzt wurde.

Im Zusammenhang mit der Finanzierung fand ein intensiver Politikdialog hinsichtlich eines soliden makroökonomischen Managements, der Erreichung der Millenniumsziele, eines armutsorientierten Wachstums und der Verbesserung der Regierungsführung statt.

An der Finanzierung der Umsetzung der Armutsminderungsstrategie über allgemeine Budgethilfe beteiligten sich neben Deutschland die Europäische Kommission, die Weltbank, die Afrikanische Entwicklungsbank sowie nahezu alle wichtigen bilateralen Geber (Frankreich, Dänemark, Niederlande, Schweiz und Schweden).

Die gesamte Budgethilfe im Zeitraum 2009 - 2015 belief sich auf rd. 900 Mrd. FCFA (CFA-Franc), entsprechend rd. 1,5 Mrd. EUR. Deutschland war mit rd. 15 Mrd. CFA-Franc bzw. 27 Mio. EUR (zuzüglich Begleitmaßnahme i.H.v. 1 Mio. EUR) der kleinste beteiligte Geber. Parallel zur vorliegenden allgemeinen Budgethilfe leistete Deutschland noch sektorbezogene Budgethilfe im Bereich städtische Wasserversorgung und Abwasserentsorgung sowie projektbezogene Hilfe.

Bemerkenswert erscheint, dass die Weltbank ihre Budgethilfe - in der Summe 505 Mio. USD - formell nicht als Kofinanzierung klassifizierte und teilweise auch eigene Ziele und Indikatoren formulierte.<sup>1</sup> Die vorliegende Evaluierung und die von der EU-Kommission in Auftrag gegebene Gemeinschaftsevaluierung<sup>2</sup> behandeln die Budgethilfe einschließlich der Beiträge der Weltbank als ein Gesamtprogramm.

Die Umsetzung der beiden vorliegenden Programme in den Jahren 2009 bis 2015 (Abschluss des Finanzierungsvertrags für Phase II bis Auszahlung der letzten Tranche von Phase III) fiel in die letzten Amtsjahre der 27-jährigen Regierungszeit des Präsidenten Blaise Compaoré. Compaoré regierte das Land seit einem Putsch 1987 gegen seinen Vorgänger Thomas Sankara teilweise relativ autoritär. Seit 1990/91 erfolgte eine formale Demokratisierung.

Der Bürgerkrieg in der Côte d'Ivoire (2002-2007) hatte erhebliche Auswirkungen auf Burkina Faso. Burkina Faso wurde von der Côte d'Ivoire beschuldigt, die Rebellen zu unterstützen, drohte seinerseits mit einem militärischen Eingreifen, um den zwei Millionen Burkinern und Burkinischstämmigen beizustehen, die bei den Unruhen Zielscheibe von Gewalt wurden. Die Beendigung des Bürgerkrieges gilt als Erfolg der Diplomatie Burkina Fasos.

Die Prüfung der zweiten Programmphase 2011 fiel in eine Phase massiver Unzufriedenheit der Bevölkerung wegen steigender Lebenshaltungskosten und politischer Repression. Schüler und Studenten demonstrierten, Einheiten der Polizei und der Armee meuterten. In dieser Phase reduzierten einige Geber ihre Budgethilfe, während andere ihre Unterstützung fortsetzten mit dem Ziel, einen direkten Einfluss auf die burkinische Politik zu behalten.

Eine geplante Verfassungsänderung, die Compaoré eine fünfte Amtszeit ermöglichen sollte, führte ab Anfang 2014 zu massiven Demonstrationen und Ausschreitungen. Am 30. Oktober 2014, dem Tag der geplanten Abstimmung im Parlament, entmachtete das Militär den Präsidenten, der in die Côte d'Ivoire floh.

Im November 2014 wurde ein ziviler Übergangspräsident für ein Jahr berufen und mit dem Mandat beauftragt, innerhalb eines Jahres Neuwahlen abzuhalten. Am 16. September 2015 kam es zu einem Putsch der Präsidentengarde gegen die Übergangsregierung. Es kam erneut zu Protesten. Nachdem klar war, dass die Bevölkerung, Armee und Polizei nicht gewillt waren, die Putschisten als neue Regierung anzuerkennen, gaben die Putschisten auf. Bei den Präsidentschaftswahlen im Dezember 2015 errang der ehemalige Ministerpräsident Roch Marcel Kaboré 53,49% der Stimmen. Bei der Parlamentswahl erhielt Kaborés neue Partei MPP 55 der 127 Sitze, verfehlte aber die absolute Mehrheit.

Schaubild 1 gibt einen Überblick über den zeitlichen Ablauf wichtiger Ereignisse von 2005 bis 2015.

<sup>1</sup> Vgl. Weltbank / Independent Evaluation Group (IEG): ICR Review, report number: ICRR 14764

<sup>2</sup> Evaluation de l'Appui Budgetaire au Burkina Faso 2009-2014, Mai 2016

**Schaubild 1**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Politische Entwicklungsstrategien	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP)						Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD)					
Nationaler Kontext			Wahlen (Legislative)	Soziale Unruhen		Wahlen (Präsident)	Soziale Unruhen	Wahlen (Kommunal, Parlament)	Soziale Unruhen	Volksaufstand und Übergangsregierung	Putzversuch, Neuwahlen	
Internationaler Kontext			Anstieg nahrungs- und Energiepreise und Finanzkrise			Krise im Niger	Krise in der Elfenbeinküste	Krise in Mali		Ebola Krise in Westafrika		
Deutsche Budgethilfe				2008 65 709			2011 65 281					
Rahmen für Politikdialog	Cadre general d'organisation des appuis budgétaires (CGAB)							CGAB révisé				

Quelle: Anke Reichhuber; Darstellung in Anlehnung an den Bericht der Gemeinschaftsfinanzierung, Mai 2016, Bd. 1, Seite 7, Schaubild 3

Das deutsche FZ-Engagement umfasste neben den beiden Finanzierungsbeiträgen eine Begleitmaßnahme mit einem Volumen von 1 Mio. EUR. Diese wurde für zwei Komponenten eingesetzt: (1.) Die Unterstützung des burkinischen Rechnungshofs, u.a. bei der Beschaffung von Hard- und Software und (2.) die Unterstützung des NRO Netzwerks REN-LAC in der Korruptionsbekämpfung. Die deutschen Beiträge erfolgten jeweils an Beteiligung an einer Korbfinanzierung zur Umsetzung der jeweiligen jährlichen Aktionspläne.

Ein Soll-Ist-Vergleich der Kosten ist weder für den Gesamtzeitraum 2009-2015, noch für die Phasen II oder III der Budgethilfe möglich. Es existierte zu keinem Zeitpunkt eine wirklich präzise und verbindliche mehrjährige Planung für den Staatshaushalt und dessen Deckung. Die vorliegenden Angaben sind geprägt durch Unsicherheiten über die Staatseinnahmen, Unsicherheiten über die Geberbeiträge, Finanzierungslücken, die aus anderen unsicheren Quellen geschlossen werden sollten (Projekthilfe, Kreditaufnahme) etc.

**Relevanz**

In ihrer inhaltlichen Ausrichtung waren beide evaluierten Vorhaben grundsätzlich relevant. Die Unterstützung der zentralen Armuts- und Entwicklungsstrategien (CSLP und SCADD) setzte an zentralen Entwicklungsproblemen Burkina Fasos an. Beide Strategien, die Armutsbekämpfungsstrategie CSLP und die Wachstumsstrategie SCADD, hatten ähnliche Ziele, wenn auch mit leicht unterschiedlichen Akzenten und Formulierungen.

Beide Strategien zielten im Rahmen einer ausgewogenen Wirtschafts- und Fiskalpolitik auf: 1.) ein breitenwirksames Wirtschaftswachstum (2.) makroökonomische Stabilität (3.) verbesserten Zugang armer

Bevölkerungsgruppen zu sozialen Grunddiensten (4.) Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor. Oberziele der Strategien waren Armutsminderung und verbesserte Regierungsführung (good governance“).

In beiden Strategien wurden strukturelle Hemmnisse des Landes benannt. Die Maßnahmen, die durch die beiden Vorhaben unterstützt wurden, richteten sich an den Prioritäten und den o.g. beiden Strategien des Partnerlandes aus. Diese waren in Kooperation mit den Gebern erarbeitet worden. Die Vorhaben standen somit in Einklang mit den postulierten Reformprogrammen wobei Differenzen zwischen postuliertem Programm und tatsächlichen Prioritäten der Regierung erkennbar waren, vgl. Punkt 2 im folgenden Abschnitt.

Konzeptionelle Defizite der beiden Programme sind in 4 Punkten erkennbar:

1. Schwächen in der Operationalisierung der Ziele und Festlegung der Indikatoren
2. Abweichungen zwischen postulierten Zielen der Reformprogramme und tatsächlichen Prioritäten der Regierung
3. Betonung sozialer Maßnahmen und Vernachlässigung der produktiven Wirtschaftssektoren
4. Vernachlässigung des Bevölkerungswachstums und der Diskriminierung von Frauen als wesentliches Entwicklungshemmnis.

Ad 1: Die Politikmatrix hatte mit ursprünglich 30 Maßnahmen und 36 Indikatoren eine vergleichsweise moderate Größe. Diese Fokussierung ist - im Vergleich zu anderen Ländern mit teilweise stark überfrachteten Zielsystemen - grundsätzlich sehr positiv zu bewerten. Allerdings erscheint ein Teil der Maßnahmen und Indikatoren diffus, schwer verständlich oder inhaltlich fragwürdig. Indikatoren für gute Regierungsführung waren etwa (i) die zeitnahe Veröffentlichung der Berichte des Rechnungshofes, (ii) der Korruptionsindex von Transparency International und (iii) die Entwicklung der burkinischen Eigeneinnahmen. Diese Indikatoren waren zwar einfach zu messen, können aber offenkundig die Qualität von Regierungsführung nur unvollständig abbilden. Ausgeblendet wurden etwa das sehr schwache Justizsystem, Qualität und Inhalt der Rechnungshofberichte, Häufigkeit, Umfang und Qualität der Kontrollen durch den Rechnungshof etc.

Ad 2: In wie weit das Reformprogramm in allen Punkten den tatsächlichen Prioritäten der Regierung entsprach, erscheint zweifelhaft. Der geberüberreifenden Evaluierung<sup>3</sup> aus dem Jahr 2016 zufolge zeigte das Regime von Blaise Compaoré eher schwaches Interesse an einer konsequenten Umsetzung der Entwicklungsstrategien in den Bereichen Dezentralisierung, strukturelle Reformen und gute Regierungsführung. Zu einem ähnlichen Ergebnis kam auch bereits die Weltbank in ihrem "Implementation Completion Report" im Februar 2012<sup>4</sup>. Eingehende Untersuchungen der burkinischen politischen Ökonomie<sup>5</sup> schildern wie mächtige Interessengruppen gemeinsam mit einem korrupten Regime das eigene Land systematisch ausbeuteten. Dies lässt vermuten, dass der Kampf gegen Korruption und die Umsetzung von Strukturreformen für eine gerechtere Verteilung der Einkommen keine überragenden Anliegen der herrschenden Kreise des Landes waren, die eher den Erhalt des Status Quo bevorzugten. Die von den Gebern unterstützte makroökonomische Stabilität war dagegen mutmaßlich eine Priorität des Regimes, diente sie doch den eigenen wirtschaftlichen Interessen.

Ad 3: Eine weitere Schwäche der burkinischen Strategien bestand in dem sehr weitgehenden Fokus auf sozialen Maßnahmen und Reformen der staatlichen Verwaltung. Eine Förderung produktiver Sektoren wurde zwar als notwendig erkannt, abgesehen von einem Bürokratieabbau und der Gewährleistung makroökonomischer Stabilität waren aber kaum entsprechende zielführende Maßnahmen enthalten.

Ad 4: Die extrem hohe Rate des Bevölkerungswachstums von 3 % p.a. sowie die Diskriminierung von Frauen sind entscheidende Entwicklungshemmnisse in Burkina Faso. Die burkinischen Strategien sahen zwar eine verstärkte Bereitstellung von Kontrazeptiva über das öffentliche Gesundheitswesen vor; insgesamt wurde dem Thema aber nicht der notwendige Stellenwert eingeräumt.

---

<sup>3</sup> Evaluation de l'Appui Budgetaire au Burkina Faso 2009-2014, Mai 2016

<sup>4</sup> ICR Report 2551, World Bank, February 2012

<sup>5</sup> Koussoubé et al (2015), Grab and Grimm (2011), World Bank PEA of the Mining Sector (2011)

Ein Teilaspekt der Relevanz ist die Angemessenheit der Mittelausstattung in Relation zu den angestrebten Zielen. Im Zeitraum 2009-2014 stiegen die Budgethilfeauszahlungen von 160 Mrd. FCFA 2009 auf 180 Mrd. FCFA 2011 und fielen dann auf rd. 120 Mrd. FCFA 2013 und 2014. Die Budgethilfeauszahlungen (allgemeine und sektorale Budgethilfe) beliefen sich auf rd. 28% der gesamten Entwicklungshilfeleistungen (ODA) 2009, 35 % im Jahr 2011 und 20 % in den Jahren 2013 und 2014. Dies entsprach etwa 3,5 % des BIP und 15 % der öffentlichen Ausgaben im Zeitraum 2009 bis 2011 und 1,6 % des BIP und 7 % der Staatsausgaben 2014. Hinsichtlich der Finanzierungsrelevanz waren Budgethilfen somit anfänglich von hoher Bedeutung. Doch seit 2011 sank der Anteil der Budgethilfe an dem nationalen Haushalt stark. Tatsächlich sanken die Budgethilfeauszahlungen über mehrere Jahre, während die öffentlichen Ausgaben sich weiter erhöhten. Der Anstieg der Einnahmen aus dem Goldbergbau und eine verbesserte Steuererhebung des Landes trugen dazu bei, dass die öffentlichen Ausgaben stark steigen konnten. Insgesamt spielte die Budgethilfe eine begrenzte und im Zeitablauf sinkende Rolle im Hinblick auf den finanziellen Handlungsspielraum. Dies ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Andererseits war das tatsächliche Niveau der Budgethilfe geringer und der Rückgang erfolgte schneller als in den Planungen und Prognosen vorgesehen.

Das Budgethilfeprogramm war grundsätzlich zielführend und adäquat konzipiert. Über die Budgethilfemittel sollte das chronische Haushaltsdefizit des Landes gedeckt bzw. reduziert werden, die Staatsausgaben sollten steigen, insbesondere in den sozialen Sektoren, ohne die makroökonomische Stabilität zu gefährden und ohne die Steuerquote drastisch zu erhöhen. Hierdurch und durch die komplementären Maßnahmen (Verbesserung des Fiskalmanagements) sollte inklusives Wachstum gefördert und damit Armutsminderung erreicht werden.

Dass die Budgethilfe sich nur auf 20-30 % der ODA belief, ist aus Sicht dieser Evaluierung ein Indiz dafür, dass die Geber das Instrument der Budgethilfe in Burkina als Ergänzung der Projekthilfe betrachteten.

In Anbetracht der teilweise fraglichen Ownership der Regierung für wesentliche Teile der Strategie (Armutsminderung, Dezentralisierung und Verbesserung der Regierungsführung) sowie der Defizite hinsichtlich der Förderung produktiver Sektoren und der Reduzierung des Bevölkerungswachstums wird die Relevanz nur als zufriedenstellend bewertet.

In der Gemeinschaftsevaluierung wurden keine "Noten" für einzelne DAC-Kriterien vergeben. Der Bericht erwähnt aber explizit, die Relevanz sei insbesondere durch die Verschlechterung der nationalen Regierungsführung im Zeitablauf "erodiert" worden.

### Relevanz Teilnote: 3 (beide Phasen)

#### Effektivität

Die Vorhaben hatten zum Ziel, die Umsetzung der jeweils aktuellen Armutsminderungs- und Wachstumsstrategien zu unterstützen. Die Effektivität der Vorhaben wird daher an der Zielerreichung dieser Armutsminderungs- und Wachstumsstrategien gemessen.

Anlässlich jährlich wiederkehrender Überprüfungen (revue / annual review) wurde die Zielerreichung von CSLP und SCADD von den Gebern und der Regierung gemessen an einer Liste gemeinsam ausgewählter Indikatoren. Ausgehend von diesen Listen wurden die gewählten Ziele den Jahren 2009 und 2013 nur zu 54 %, respektive 63 % erreicht. Allerdings ist ein derart aggregierter Indikator nur beschränkt aussagekräftig, da nur ein arithmetisches Mittel unterschiedlich bedeutsamer und unterschiedlich ambitionierter Ziele gebildet wurde.

Die Effektivität im Sinne der Erreichung der einzelnen Programmziele (Outcomes) wird nach Fortschritten in den folgenden 4 Bereichen beurteilt:

- (a) makroökonomische Stabilität
- (b) verbesserter Zugang der Armen zu sozialen Dienstleistungen
- (c) Wachstum und Beschäftigung sowie
- (d) Reform der öffentlichen Verwaltung.



#### (a.) Makroökonomische Stabilität

Im Laufe der Berichtsperiode kamen die Budgethilfen für rd. 40 % des nationalen Haushaltsdefizits auf. Die Budgethilfe hat - wie im Abschnitt "Relevanz" dargestellt - die fiskalischen Spielräume der Regierung zeitweise und mit im Zeitablauf sinkender Tendenz erheblich erweitert; sie belief sich auf 27% der Staatseinnahmen 2009, auf 23% 2011 und auf 9% im Jahr 2014.

Im Folgenden sind einige makroökonomische Stabilitätsindikatoren im Zeitablauf dargestellt.

Kriterium	Ziel	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Haushaltsdefizit / BIP in %	n.v.	-4,4	-3,7	-3,7	-3,2	-4,4	-3,3	-2,4
Inflationsrate %	<3%	10,7	2,6	-0,6	2,8	3,8	0,5	-0,3
staatl. Zahlungsrückstände	keine	0	0	0	0	0	0	0
Löhne und Gehälter / Staatseinnahmen in %	< 35	44,7	46,2	43,5	40,5	37,3	35,8	46,5
Staatseinnahmen / BIP%	> 17%	11,9	12,5	12,7	13,7	15,6	16,6	15,2

Quelle: Gemeinschaftsevaluierung 2016, burkinische staatliche Angaben

Es wird deutlich, dass die Budgethilfe Beiträge zur Deckung des Haushaltsdefizits geleistet hat. Zahlungsrückstände wurden vermieden, die Inflationsrate blieb im angestrebten Rahmen. Dieser Beitrag der Budgethilfe zur makroökonomischen Stabilität war wesentlich für die Bewältigung externer Schocks und eine Voraussetzung für Wirtschaftswachstum. Parallel dazu unternahm die Regierung anerkennenswerte Anstrengungen, um weitere Steuereinnahmen zu mobilisieren. Die Staatseinnahmen wurden erfolgreich gesteigert, liegen absolut und in Relation zum BIP aber weiter auf bescheidenem Niveau. Die Ausgaben für Löhne und Gehälter überstiegen im Berichtszeitraum den angestrebten Zielwert; dies impliziert, dass der burkinische Staat weniger investieren konnte, als angestrebt.

#### (b.) verbesserter Zugang der Armen zu sozialen Dienstleistungen

In den sozialen Sektoren stiegen die Ausgaben für Bildung, Gesundheit, Wasserversorgung und sanitäre Einrichtungen / Abwasserentsorgung. Der Zugang zu Gesundheitsdiensten, Bildung und Wasserversorgung hat sich verbessert, blieb allerdings z.T. hinter den angestrebten Zielwerten zurück.

Erhebliche Defizite gibt es insbesondere in zwei Bereichen: (a) der unzureichenden Effizienz staatlicher Ausgaben, die sich z.B. in zahlreichen begonnenen, aber nicht fertiggestellten Investitionen äußert und (b) der schlechten Qualität der Infrastruktur und der angebotenen Dienstleistungen<sup>6</sup>.

Bei einem klassischen FZ-Investitionsvorhaben wäre nicht der "Zugang" der Erfolgsmaßstab, sondern die tatsächliche Nutzung durch die Zielgruppe. In diesem Sinne hat sich z.B. die Nutzung von Schulen und Gesundheitseinrichtungen im Berichtszeitraum erhöht. So sind z.B. die Einschulungsraten und der Anteil der Geburten, der durch eine Hebamme betreut wird, zwischen 2008 und 2014 gestiegen. Andererseits schlossen 2014 nur rd. 60% der Schüler die Grundschule erfolgreich ab; dies ist ein Indiz für anhaltende gravierende Defizite der staatlichen Dienstleistungen (der Durchschnitt für Subsahara-Afrika liegt lt. Weltbank bei rd. 70%, in Ghana liegt die Abschlussrate bei 95%).

#### (c.) Wachstum und Beschäftigung

Burkina Faso verzeichnete im Berichtszeitraum relativ robuste Wachstumszahlen (5,2 % 2008, 3,2 % 2009, 7,9 % 2010, 4,2 % 2011, 4 % 2014), die jedoch hinter den Erwartungen zurückblieben. Die nationale Wachstumsstrategie für die Jahre 2010-2015 ging ursprünglich von einem Wirtschaftswachstum von

<sup>6</sup> Vgl. Gemeinschaftsevaluierung 2016, S. 69ff

durchschnittlich 10 % pro Jahr aus. Dieses ambitionierte Ziel wurde weit verfehlt. Bei einem jährlichen Bevölkerungswachstum von 3,1 % reichten die tatsächlichen Wachstumsraten nicht aus, um einen entscheidenden Fortschritt in der Entwicklung zu erzeugen (vgl. hierzu die Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens und der Armutsrate im Abschnitt "übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen").

Einen nennenswerten Einfluss auf das Wirtschaftswachstum und die Struktur des BIP hatte der Bergbau. EITI<sup>7</sup> zu Folge erreichte Burkina Fasos Goldproduktion 33 Tonnen im Jahr 2013, 9 % mehr als im vorhergehenden Jahr, und das Zwanzigfache von 2006. Das Land wurde somit zum viertgrößten Goldproduzenten Afrikas. Allerdings sind im Goldbergbau Schätzungen zufolge allenfalls 10.000 Menschen beschäftigt, überwiegend als Hilfsarbeiter.

Zuverlässige Arbeitsmarktdaten liegen nicht vor, die ILO schätzt die Arbeitslosigkeit für den Zeitraum 2008-2015 auf wenig plausible 3,1%. Realistisch betrachtet werden die Neuzugänge zum Arbeitsmarkt in der Landwirtschaft und im informellen Sektor mit geringer Produktivität und entsprechend geringen Einkommen beschäftigt. Ein Abbau von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung ist im Berichtszeitraum vermutlich nicht erfolgt.

#### (d.) Reform der öffentlichen Verwaltung

Im (Teil-) Bereich des öffentlichen Finanzmanagements wurden gemäß den Ergebnissen der 2013 durchgeführten PEFA-Analyse<sup>8</sup> begrenzte Erfolge erzielt. So wurden zum Beispiel der Zugang zu Budgetinformationen sowie die Budgetkontrolle verbessert. Gleichzeitig blieben massive Herausforderungen insbesondere bei der Umsetzung des geplanten Haushalts (Budgettreue).

Die aus FZ-Mitteln mitfinanzierte Begleitmaßnahme hat dazu beigetragen, die Rolle der Zivilgesellschaft in Bezug auf die externe Überwachung der öffentlichen Finanzverwaltung und der Bekämpfung der Korruption zu stärken. Dem geförderten NRO-Netzwerk kam insbesondere in der Phase des politischen Übergangs eine gewisse Rolle zu. Es half dabei, die Übergangsregierung für das Thema Korruption zu sensibilisieren, Korruptionsfälle der alten Regierung nachzuverfolgen sowie die Umsetzung der Wahlen zu begleiten. Die ebenfalls aus Mitteln der Begleitmaßnahme finanzierte Unterstützung des burkinischen Rechnungshofs wurde mit einem Grad von 79 % der vereinbarten Aktivitäten umgesetzt.

In der Gemeinschaftsevaluierung wurde keine explizite "Note" für das DAC-Kriterium der Effektivität vergeben. Der Bericht betont die Steigerung der Staatsausgaben (Output-Ebene), erwähnt aber auch die o.g. eher begrenzten Wirkungen, die deutlich hinter den Erwartungen zurück blieben.

In der Summe der vier Teilziele wird die Effektivität als noch zufriedenstellend eingestuft.

### Effektivität Teilnote: 3 (beide Phasen)

#### Effizienz

Grundsätzlich ist zu erwarten, dass ein Pooling von Mitteln neun verschiedener Geber in Höhe von rd. 1,5 Mrd. EUR und ein koordinierter Einsatz dieser Mittel über nationale Systeme effizienter sein sollten, als 300 Einzelprojekte mit einem Volumen von jeweils 5 Mio. EUR. Das relativ hohe Finanzvolumen, die hohe Aufmerksamkeit auf Geber- wie Empfängerseite und der intensive Dialog sollten zu einem - im Vergleich zur Projekthilfe - effizienteren Mitteleinsatz beitragen.

Andererseits gibt es Berichte über ineffizienten Mitteleinsatz, u.a. nicht fertig gestellte Investitionen, nicht genutzte Investitionen, schlechte Qualität der Bauausführung etc., also Defizite, die sich bei klassischen Projektansätzen eher vermeiden lassen als bei Budgethilfen.

Es erscheint plausibel, dass die Budgethilfe selbst und die Begleitmaßnahmen in gewissem Umfang dazu beigetragen haben, das öffentliche Finanzmanagement zu stärken. Das verbesserte Finanzmanagement bezieht sich nicht nur auf die Budgethilfe, die sich im Betrachtungszeitraum auf rd. 10 - 30 % des burkinischen Staatshaushalts belief, sondern auch auf die "übrigen" 70 - 90% des Budgets. Insofern liegt hier eine beträchtliche Hebelwirkung vor.

<sup>7</sup> Extractive Industries Transparency Initiative, vgl. [www.eiti.org](http://www.eiti.org)

<sup>8</sup> Public Expenditure and Financial Accountability, vgl. [www.pefa.org](http://www.pefa.org)



Der gemeinsame Evaluierungsbericht aus dem Jahr 2016 enthält Hinweise darauf, dass "Capacity Building" im Rahmen der Budgethilfe und der Begleitmaßnahmen eher unsystematisch und punktuell erfolgt sei und dass die dezentralen Verwaltungsebenen häufig nicht ausreichend für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben qualifiziert waren.

Es gab im Berichtszeitraum keine Hinweise auf Mittelveruntreuungen in großem Stil; auch der burkinische Rechnungshof hat keine dramatischen Mängel der Haushaltsumsetzung festgestellt.

Die Gemeinschaftsevaluierung vergibt keine explizite "Note" für das DAC-Kriterium der Effizienz. Der Bericht betont die o.g. konzeptionellen Vorzüge des Instruments, erwähnt aber auch sehr deutlich die schwache Umsetzung von Investitionsmaßnahmen und die enttäuschende Wirksamkeit der stark gestiegenen Ausgaben gerade in den sozialen Sektoren.

Insgesamt wird die Effizienz als "noch zufriedenstellend" eingestuft.

**Effizienz Teilnote: 3 (beide Phasen)**

### Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Das durchgehende Oberziel der Budgethilfsvorhaben - und damit auch der beiden deutschen Beiträge - war es, einen Beitrag zur Armutsminderung in Burkina Faso zu leisten. Die nationale Wachstumsstrategie für die Jahre 2010-2015 hatte zum Ziel, die Armut von 46,7 % im Jahr 2009 bis 2015 auf 35 % zu reduzieren. Eine 2014 durchgeführte umfassende Haushaltsbefragung zeigte, dass Burkina Faso durchaus Erfolge bei der Armutsbekämpfung verzeichnen konnte. Der Anteil der in Armut lebenden Menschen ging von besagten 46,7 % im Jahr 2009 allerdings lediglich auf 40,1 % im Jahr 2014 zurück. Das Ziel von 35% wurde somit verfehlt. Auch ist die absolute Zahl der Armen zwischen 2009 und 2014 mit 7 Mio. konstant geblieben. Durch die hohe Abhängigkeit von Landwirtschaft und Bergbau und die geringe Diversifizierung der Wirtschaft gibt es einen engen Zusammenhang von Armutskennzahlen und internationalen Baumwoll- und Goldpreisen sowie lokalen Niederschlägen.

Burkina hat im Berichtszeitraum (2008-2014) Wachstumsraten von durchschnittlich 5,8 % p.a. erzielt; der Anteil Armer an der Gesamtbevölkerung ist - wie im vorstehenden Absatz erwähnt - zurückgegangen, aber das Wachstum war nicht im angestrebten Umfang inklusiv. Da Armutsraten nur in größeren Abständen erhoben werden, konnte das Programm während seiner Laufzeit auch nicht entsprechend nachgesteuert werden.

Bei der Bewertung der Wirkungen auf Armut und Wachstum bleibt zu bedenken, dass Burkina Faso zwischen 2008 und 2014 mit externen Schocks und diversen Bedingungen zu kämpfen hatte, die die Stabilität nachhaltig erschütterten. Zu nennen sind der starke Anstieg der Preise für Nahrungsmittel und Öl 2008-09, die globale Finanzkrise ab 2008, Überflutungen 2009, und politische Krisen mit Flüchtlingsproblematiken in Nachbarländern (Côte d'Ivoire 2011, Niger 2010 und Mali in 2012). Hinzu kamen die zeitweise gesunkenen Weltmarktpreise für Gold und Baumwolle und Auswirkungen der Ebola-Epidemie in Westafrika auf wirtschaftliche Aktivitäten in Burkina.

Der Beitrag der Budgethilfe zu strukturellem Wandel und nachhaltiger Entwicklung der produktiven Sektoren Landwirtschaft und kleiner und mittlerer Unternehmen war schwach (vgl. Abschnitt "Relevanz").

Burkina Faso hat die sieben MDG per Ende 2015 mehrheitlich verfehlt. Die Ergebnisse hinsichtlich der einzelnen Ziele waren uneinheitlich. Fortschritte bei Erreichung der MDG zeigen sich bei dem rückläufigen Anteil von mangelernährten Kindern, einer niedrigen Prävalenzrate von HIV/Aids und einer Reduzierung von Geschlechterunterschieden im Grundbildungsbereich. Die Ziele zu Einschulungsraten, Alphabetisierung und Müttersterblichkeit wurden dagegen nicht erreicht. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass diese Ziele für ein Land, das beim Human Développement Index von UNDP auf Rang 185 von 188 Ländern weltweit liegt, z.T. unrealistisch hoch gesteckt waren.

Finanzmanagement und Korruptionsbekämpfung: Das öffentliche Finanzmanagement hat sich laut Gemeinschaftsevaluierung in zufriedenstellendem Maß verbessert. Allerdings hebt der Bericht besonders die Verbesserungen bei der Transparenz hervor, während es beim Management der Mittel und den Kontrollen noch erhebliche Defizite gibt. Besonders problematisch ist laut Evaluierung die Mittelverwendung in den dezentralen Einheiten, wobei allerdings die Regionen und Kommunen nur knapp 6 % des Staatshaushalts umsetzen. Die Gemeinschaftsevaluierung bemängelt erhebliche Abweichungen zwischen

Budgetplan und tatsächlicher Umsetzung, insbesondere bei Investitionen. Hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung wurden einzelne Maßnahmen ergriffen, aber lt. den im Abschnitt "Relevanz" genannten Studien offenbar kaum substanzielle Fortschritte erzielt.

Budgethilfe zielt i.d.R. auch auf eine Verbesserung der politischen Governance ab, was je nach beteiligten Parteien auf Geber- und Empfängerseite mehr oder weniger deutlich formuliert wird. Die politische Regierungsführung hat sich in Burkina 2014/2015 moderat verbessert, dies ist aber wohl weniger der Budgethilfe zuzuschreiben als den massiven öffentlichen Protesten der Bevölkerung und dem Verhalten des Militärs. Im vorliegenden Fall kann man sich fragen, ob die Budgethilfe das autoritäre Regime des Präsidenten Compaoré unnötig lange stabilisiert hat. Dies ist denkbar, wäre aber abzuwägen gegen einen eventuellen mäßigenden Einfluss der Geber auf die Regierung.

Die Gemeinschaftsevaluierung vergibt keine "Note" für die entwicklungspolitische Wirksamkeit. Der Bericht nutzt den üblichen dreistufigen Analyserahmen der EU-Kommission für Budgethilfeevaluierungen. Es wird deutlich, dass die realisierten Wirkungen deutlich hinter den Erwartungen zurück geblieben sind.

### Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3 (beide Phasen)

#### Nachhaltigkeit

Die Nachhaltigkeit der mit den Budgethilfen erreichten (begrenzten) Veränderungen hängt wesentlich von der weiteren politischen Entwicklung des Landes und den externen Rahmenbedingungen ab.

Der politische Umbruch hat positive Impulse für eine verbesserte Regierungsführung gegeben. Die Übergangsregierung erließ einige wichtige Gesetze. Genannt sei hier zum Beispiel die Verabschiedung eines neuen Bergbaugesetzes durch das Parlament im Juni 2015. Der Kodex bekräftigte die Einhaltung der EITI Richtlinien und verpflichtet die Regierung und Bergbau-Unternehmen alle Vereinbarungen und Verträge in der offiziellen Gazette zu veröffentlichen.

Die neugewählte Regierung hat in der ersten Jahreshälfte 2016 eine Nachfolgestrategie für die SCAAD, den Plan National de Développement Economique et Social (PNDES) ausgearbeitet und mit den Gebern abgestimmt. Offiziell verabschiedet wurde der PNDES mit einer Laufzeit von 2016-2020 im Juli 2016. Die Strategie ist allerdings sehr breit aufgestellt und verfolgt sehr viele Ziele, deren Finanzierung nur teilweise gesichert ist. Bei einer Geberkonferenz in Paris im Dezember 2016 hat die Gebergemeinschaft Mittel in einer Größenordnung von 28,6 Mrd. USD für die Umsetzung der PNDES in Aussicht gestellt.

Burkina Faso ist neben dem Tschad, Mali, Mauretanien und Niger auch Teil der von Frankreich und Deutschland unterstützten aktuellen Sahel-Allianz.

Die erreichten begrenzten Verbesserungen in den Sektoren Gesundheit und Bildung werden nur dann von Dauer sein, wenn es der Regierung gelingt, aus eigener Kraft die nötigen finanziellen Mittel zu erwirtschaften. Die Erhöhung der Eigeneinnahmen war ein Schwerpunkt der Reformbemühungen der Regierung und ein wichtiges Thema im Politikdialog. Mit einer Steuerreform, der Stärkung der Einheiten zur Steuereintreibung und Öffnung weiterer Steuerbüros sind wichtige Fortschritte erzielt werden. Hinzu kommt dass durch die gestiegenen Einnahmen aus dem Bergbau Burkina weniger von externen Finanzmitteln abhängig ist. Während der Anteil von externen Hilfen an den gesamten Einnahmen 2009 noch 30 % betrug, waren es in 2014 nur noch 20 %.

In Anbetracht der gestiegenen Staatseinnahmen und der anhaltenden und breiten internationalen Unterstützung des Landes wird die Nachhaltigkeit als zufriedenstellend bewertet.

### Nachhaltigkeit Teilnote: 3 (beide Phasen)

### 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:

<b>Stufe 1</b>	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
<b>Stufe 2</b>	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
<b>Stufe 3</b>	zufriedenstellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
<b>Stufe 4</b>	nicht zufriedenstellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
<b>Stufe 5</b>	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
<b>Stufe 6</b>	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.