

Ex-post-Evaluierung: Kurzbericht ÄTHIOPIEN: Kofinanzierung des PRSC I



Sektor	51010 Allgemeine Budgethilfe	
Vorhaben/Auftraggeber	Kofinanzierung des PRSC I der Weltbank, BMZ-Nr. 2003 66 211*	
Projekträger	Finanzministerium Äthiopien - MoFED	
Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex-post-Evaluierungsbericht: 2010/2013		
	Projektprüfung (Plan)	Ex-post-Evaluierung (Ist)
Investitionskosten (gesamt, 2005)	rd. 120,0 Mio. EUR	rd. 60,0 Mio. EUR
Eigenbeitrag	k.A. Mio. EUR	k.A. Mio. EUR
Finanzierung, davon BMZ-Mittel	4,0 Mio. EUR 4,0 Mio. EUR	4,0 Mio. EUR 4,0 Mio. EUR

*Vorhaben in Stichprobe 2010

Kurzbeschreibung: Der von der FZ kofinanzierte Poverty Reduction Support Credit (PRSC I und II) war Teil eines von der Weltbank über drei Jahre angelegten Gesamtprogramms zur Unterstützung der Umsetzung der äthiopischen Armutsbekämpfungsstrategie (Sustainable Development & Poverty Reduction Program - SDPRP). Die Geberbeiträge wurden direkt in den äthiopischen Staatshaushalt eingezahlt (Allgemeine Budgethilfe). Die Finanzierung erfolgte auf Basis vereinbarter Ziele, ergänzt durch einen intensiven Politikdialog zwischen äthiopischer Regierung und Gebern.

Zielsystem: Programmziel des PRSC waren Verbesserungen in den Bereichen öffentliches Haushaltswesen und Finanzmanagement, der Privatsektorförderung, ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung sowie staatliche Basisdienstleistungen (Bildung, Gesundheit). Damit sollte, im Rahmen des gemeinschaftlichen Geberprogramms, ein Beitrag zur Armutsreduzierung in Äthiopien im Sinne des SDPRP geleistet werden (Oberziel). Einzelheiten zu den vereinbarten Reformen und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung wurden in einer gemeinsamen Politikmatrix festgehalten.

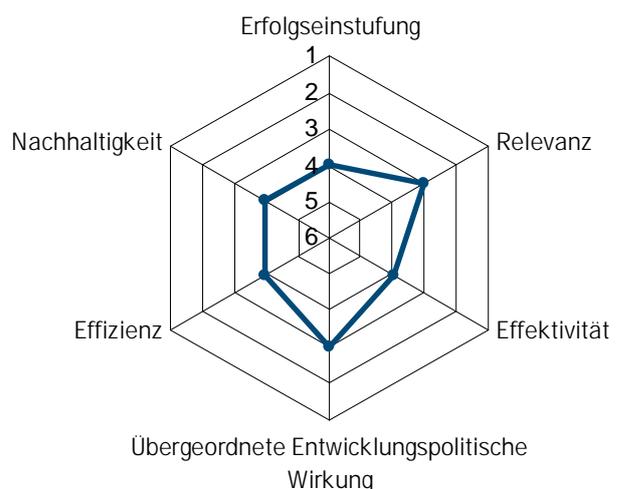
Zielgruppe: war die gesamte Bevölkerung Äthopiens, insbesondere die Armen.

Gesamtvotum: Note 4

Relevanz und Interventionslogik des Vorhabens waren bis Ende 2004 als gut einzuschätzen. Im Jahr 2005 wurden grundlegende Differenzen zwischen der äthiopischen Regierung und den Gebern bezüglich der politischen Entwicklung, auch das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft betreffend, offensichtlich. Die Geber gingen daraufhin von einer Förderung im Modus der Allgemeinen Budgethilfe zu anderen Formen der Förderung über. Angestrebte strukturelle Reformen und Wirkungen konnten nicht in beabsichtigtem Umfang erzielt werden. In Bezug auf das Oberziel der Armutsbekämpfung traten jedoch merkbare Verbesserungen ein. Das Vorhaben wird insgesamt jedoch als nicht mehr zufriedenstellend (Stufe 4) bewertet.

Bemerkenswert: Die Allgemeine Budgethilfe wurde seitens aller Geber Ende 2005 eingestellt aufgrund der Menschenrechtsverletzungen im Umfeld der äthiopischen Parlamentswahlen von 2005. Aus diesem Grund erfolgte auch von deutscher Seite lediglich eine Auszahlung für ein Fiskaljahr.

Bewertung nach DAC-Kriterien



Nicht ausreichend Vergleichsvorhaben vorhanden

ERGÄNZENDE KURZINFORMATION ZUR PROGRAMMBESCHREIBUNG

Das Allgemeine Budgethilfeprogramm, das ursprünglich auf drei jeweils ein Fiskaljahr umfassende Phasen angelegt war, wurde von Weltbank, Europäischer Union (EU), Afrikanischer Entwicklungsbank (AfDB) und zunächst zwei bilateralen Budgethilfe-Gebern koordiniert. Die Umsetzung wurde federführend vom äthiopischen Finanzministerium getätigt (Ministry of Finance and Economic Development - MoFED).

Der deutsche Kofinanzierungsbeitrag, ursprünglich gedacht für die erste Phase des PRSC I, belief sich auf 4 Mio. EUR und war für ein Fiskaljahr vorgesehen. Er wurde im August 2005 ausgezahlt, da der Verhandlungsauftrag für dieses Programm im Januar 2005 erteilt und der Finanzierungsvertrag im Juni 2005 geschlossen wurde. Zu diesem Zeitpunkt war das erste Fiskaljahr des Budgethilfeprogramms (PRSC I) bereits abgeschlossen und PRSC II in Umsetzung, so dass die FZ-Mittel im zweiten Fiskaljahr verausgabt wurden. Inhaltlich bestanden große Überschneidungen zwischen PRSC I und PRSC II, wobei PRSC II einen etwas stärkeren Schwerpunkt auf Governance und Reformen im öffentlichen Sektor legte, wobei jedoch – wie in der ersten Phase – das Oberziel der Armutsbekämpfung blieb (siehe hierzu auch Relevanz). Die Ziele von PRSC I und PRSC II wurden von den Gebern der PRSC-Serie mit der äthiopischen Regierung in einer gemeinsam abgestimmten Matrix festgelegt und mit Indikatoren unterlegt (Results Framework Analysis RFA).

Zielsystem

Das Oberziel laut Programmprüfungsbericht bestand darin, mittels des Instruments der Allgemeinen Budgethilfe und entlang der Prioritätensetzung der äthiopischen Armutsbekämpfungsstrategie SDPRP von 2002 einen Beitrag zur Armutsminderung in Äthiopien zu leisten. PRSC I (und PRSC II) hatten den Zweck, die genannten strategischen Schwerpunkte der Armutsbekämpfungsstrategie zu unterstützen, die wie folgt definiert waren:

- a) Verbesserung der ökonomischen Rahmenbedingungen.
- b) Stärkung guter Regierungsführung, Transparenz und Partizipation der Zivilgesellschaft,
- c) Verbesserung der öffentlichen Basisversorgungsleistungen und Steigerung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Institutionen.
- d) Steigerung der Möglichkeiten zur Einkommensschaffung für die arme Bevölkerung.

Die Programmziele des PRSC Gesamtprogramms (I und II) waren: Höhere Leistungsfähigkeit öffentlicher Institutionen, verbesserte Rahmenbedingungen für ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung, Privatsektorförderung, Verbesserung der Sozialindikatoren in den Bereichen Bildung und Gesundheit.

Vor dem Hintergrund der fortgeschrittenen Diskussion um die Evaluierung von Budgethilfe werden darüber hinaus auch die folgenden, sektorübergreifenden Zielsetzungen des Instruments der Budgethilfe zur Ex-post-Bewertung aufgenommen (induced outputs):

- Verbesserung der Vorhersehbarkeit der Entwicklungsgelder und Verringerung des Verwaltungsaufwands für die äthiopische Regierung;
- Stärkung der Rechenschaftspflicht der Regierung gegenüber den Bürgern;
- Erhöhung der Kapazitäten der Regierungsbehörden bei Planung, Umsetzung sowie Monitoring und Evaluierung ihrer Programme;
- Förderung der Ownership und der effektiven Umsetzung des SDPRP.

Mit der Einordnung des Programms - wie im Programmprüfungsbericht formuliert – „in die allgemeinen Bestrebungen zur Verbesserung der Regierungsführung und der Armutsbekämpfung" setzt es damit an den entwicklungspolitischen Hauptengpässen des Landes an. Das ambitionierte und umfassende Zielsystem ist auch aus heutiger Perspektive als angemessen zu bewerten. Gleichwohl geht ein solch weitreichendes Zielsystem realistischer Weise mit einer auf graduelle Fortschritte ausgerichteten Anspruchshaltung einher, die mit dem (ursprünglich) auf mehrere Phasen angelegten Budgethilfeprogramm in Einklang steht.

Von besonderer Bedeutung für die Bewertung der Zielerreichung ist, dass die ursprüngliche Planung, drei PRSC Komponenten in einem dreijährigen Zeitrahmen durchzuführen, aufgrund der politischen Ereignisse in Äthiopien nicht realisiert werden konnte (vgl. Bergthaller & Küblböck 2009). Wurden im Jahr 2005 noch ca. 60 Mio. USD Allgemeine Budgethilfe seitens bilateraler Geber (inkl. EU) ausgezahlt, waren es im Jahr 2006 nur noch ca. 450.000 USD und im Jahr 2007 nur noch ein marginaler Betrag von 5000 USD (vgl. Bergthaller & Küblböck 2009: 10n).

ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

Gesamtvotum

Das Gesamtvotum zur deutschen Kofinanzierung zum Programm PRSC I bzw. PRSC II (da erst unter PRSC II ausgezahlt) fällt ambivalent aus und kann aufgrund seiner strukturellen Zielsetzungen nicht ohne Berücksichtigung der ursprünglich geplanten Serie von Budgethilfeporhaben und der – nach Einstellung der Budgethilfe – tatsächlich realisierten Nachfolgeprogramme zur Förderung von Basisdienstleistungen (Protection of Basic Services (PBS), BMZ Nrn. 2006 65 570, 2007 65 651) erfolgen.

Grundsätzlich ist zu konstatieren, dass die äthiopische Regierung sowohl ein hohes Maß an Ownership für die sozioökonomischen Komponenten der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie SDPRP, deren Nachfolger Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty (PASDEP) von 2005 wie auch für das Instrument der Budgethilfe hatte. Zudem war insbesondere das Finanzministerium an der Umsetzung von Reformen im öffentlichen Haushaltswesen (Public Financial Management PFM) interessiert. Die erfolgreiche Bekämpfung von Armut sowie die Herstellung funktionierender staatlicher Strukturen wurde als zentrale Voraussetzung für die Legitimation und Sicherung der Position der Regierungspartei angesehen (Partei Revolutionäre Demokratische Front der Äthiopischen Völker – EPRDF).

Insgesamt nahm im Zeitraum 2004 bis 2008 die Armutsorientierung des äthiopischen Budgets zu. Verschiedene Analysen – vor allem die Public Expenditure and Financial Accountability PEFA Auswertungen von 2007 und 2010 – konstatieren auch eine Verbesserung in den meisten Public Financial Management (PFM)-Bereichen im Untersuchungszeitraum, nicht jedoch bei der parlamentarischen Kontrolle des Budgetprozesses (vgl. u. a. Hedger/de Renzio 2008). Insgesamt hat die staatliche Handlungsfähigkeit Äthiopiens zugenommen. Wenngleich das Armutsniveau – insbesondere im ländlichen Raum – nach wie vor hoch ist und die staatlichen Kapazitäten nach wie vor durch starke Implementierungsdefizite gekennzeichnet sind, hat Äthiopien im Vergleich zu vielen anderen Ländern der Region mit Blick auf Armutsbekämpfung eine überdurchschnittlich positive Entwicklung durchlaufen.

Angesichts der Ziele und Interventionslogik der geleisteten Budgethilfe ist davon auszugehen, dass die Umsetzung von PRSC I und II in den Jahren 2004 und 2005 zu dieser Entwicklung beigetragen hat. Das erreichte Niveau bei den konkreten Zielindikatoren von PRSC I und PRSC II wurde von der Weltbank als befriedigend bewertet. Zudem haben der Einsatz von Budgethilfe und die damit verbundenen Harmonisierungsanstrengungen der Geber sowie die ausgeprägte Ownership der äthiopischen Regierung bis 2005 dazu beigetragen, dass die Effizienz der geleisteten Unterstützung gestärkt wurde.

Dieser insgesamt befriedigenden Bewertung müssen jedoch die negative politische Entwicklung sowie die Probleme bei der Förderung des Privatsektors und bei der Etablierung marktwirtschaftlicher Strukturen in Schlüsselbranchen entgegen gehalten werden (Bsp.: Telekommunikation). Das Korruptionsniveau ist nach wie vor sehr hoch. Gängige Indikatoren wie diejenigen der Weltbank oder von Transparency International konstatieren keine oder allenfalls marginale Verbesserungen seit 2003. Demokratische Partizipation und demokratische Rechenschaftspflicht haben sich seit 2005 negativ entwickelt. So konstatiert eine Weltbankevaluierung die geringe Ownership der Regierung für verbesserte Partizipationsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft, bemängelt die autoritären Beharrungskräfte im Dezentralisierungsprozess und verweist auch kritisch auf die Verschmelzung von Staat und Regierungspartei (Weltbank 2008: 36–37).

Das Regime der dominanten Staatspartei EPRDF ist gemäß gängiger Indikatoren des Bertelsmann Transformationsindex BTI und Freedom House als autoritäres Regime einzuordnen: Es existieren keine freien und fairen Wahlen, die Meinungsfreiheit und die zivilgesellschaftlichen Organisationsmöglichkeiten wurden seit 2005 weiter eingeschränkt. Diese Entwicklung entspricht nicht den Zielsetzungen des SDPRP sowie einem wichtigen Ziel (deutscher) Budgethilfe, nämlich eine freiheitliche Partizipation der Gesellschaft an politischen Entscheidungsprozessen zu fördern bzw. die Rechenschaftspflicht der Regierung gegenüber ihrer Bevölkerung zu erhöhen.

Aufgrund der besonders exponierten Fungibilitätsproblematik der Budgethilfe sowie deren Nachfolgeinstrument PBS kann zudem nicht ausgeschlossen werden, dass sowohl PRSC I und PRSC II zu einer Stabilisierung der bestehenden Strukturen in Äthiopien beigetragen

haben. Insgesamt hatte im Zeitraum 2005–2006 der politische Dialog zwischen Gebern und der äthiopischen Regierung keine erkennbaren Auswirkungen auf ein pro-demokratischeres Verhalten der Regierung (vgl. u. a. Weltbank 2008: 18).

Unter Abwägung der Erfolge bei der Armutsbekämpfung und im Bereich PFM bei gleichzeitigem Abbruch der ursprünglich langfristig angelegten Maßnahme aufgrund der Verschlechterungen im Bereich grundlegenderer Governance Reformen wird der deutsche Beitrag zum Programm mit nicht mehr zufriedenstellend bewertet.

Note: 4

Relevanz

Die Interventionslogik von Allgemeiner Budgethilfe war im Zeitablauf einem Wandel unterworfen, der auch im Budgethilfeprogramm Äthiopien gewisse Auswirkungen zeigt. Budgethilfe war zu Beginn der letzten Dekade zunächst vor allem als Finanzierungsprogramm für solche Länder angelegt, die eine überzeugende Armutsbekämpfungsstrategie verabschiedet hatten und ein Mindestmaß an Governance-Qualität aufwiesen und denen damit zuzutrauen war, eine solche Armutsstrategie auch nachhaltig umzusetzen. Im Verlauf der letzten Dekade und insbesondere mit zunehmender Beteiligung bilateraler Geber verschob sich die Zielsetzung von Budgethilfe. Neben der Unterstützung der Armutsbekämpfung wurde das Instrument nun auch auf die Förderung von Good Governance ausgerichtet. Entsprechend stieg auch die Bedeutung der nicht-finanziellen Komponenten der Budgethilfe an.¹ Dieser Wandel erschien zwar einerseits angesichts des mit dem Instrument der Budgethilfe einhergehenden Politikdialogs angemessen; andererseits kann die Betonung von Good Governance und die damit einhergehende Forderung nach graduellen aber eindeutigen politischen Reformen gerade in eher autoritären Staaten ein Spannungsfeld zur Ownership der Regierung des Partnerlandes bedingen, die eigentlich eine tragende Säule der Interventionslogik von Budgethilfe sein sollte.

Der hier skizzierte Wandel des Zielsystems spiegelt sich auch im Budgethilfeprogramm Äthiopien wider. Das Programm PRSC I setzte an der äthiopischen Armutsbekämpfungsstrategie und seinem expliziten Bezug zur Armutsbekämpfung und den MDGs an. Aufgrund der Schwerpunkte in den Bereichen Landwirtschaft, soziale Basisdienstleistungen, marktwirtschaftliche Reformen und PFM war das Programm an den Hauptproblemen sozioökonomi-

¹ Die Wirkungslogik der Budgethilfe unterstellt, dass die Effektivität der eingesetzten Haushaltsmittel entscheidend von a) der Qualität der Politikinhalte, b) den administrativen Umsetzungskapazitäten sowie c) der Bereitschaft der Regierung zu institutionellen Reformen abhängt. Um sicher zu stellen, dass diese drei Faktoren in hinreichendem Umfang gegeben sind und weiter gefördert werden, ergänzen die Geber von Budgethilfe ihre finanziellen Beiträge mit verschiedenen nicht-finanziellen Komponenten. Ein intensiver Politikdialog zwischen Regierung und Gebern soll zu einer Verbesserung der Regierungssysteme beitragen. Mit Hilfe von Konditionen, an die die Auszahlungen der Beiträge geknüpft sind, setzen die Geber Anreize für die Empfängerländer, Reformen durchzuführen bzw. verdeutlichen, dass die Verletzung von Mindeststandards zu einer (temporären) Einstellung der Budgethilfefzahlungen führen kann. Zusätzliche Maßnahmen des Capacity Building stärken die Regierung in der Ressourcenverwaltung und der Umsetzung der Reformen.

scher Entwicklung Äthiopiens orientiert. Über die Ausrichtung an der nationalen Strategie zur Armutsbekämpfung, den Verfahren des Partnerlandes und der Präferenz der äthiopischen Regierung für das Instrument der Budgethilfe sind Ownership der äthiopischen Regierung und Alignment der Geber ebenfalls als befriedigend zu bewerten. Der Umfang der Indikatorenmatrix von PRSC I und PRSC II war mit jeweils 16 Indikatoren hinreichend fokussiert, wenngleich sich die Summe der hinter den Indikatoren verbergenden Einzelmaßnahmen auf jeweils ca. 25 belief. Als hochgradig von externer Hilfe abhängiges Land mit schwachen staatlichen Kapazitäten stellte die Absorptionsfähigkeit eine besondere Herausforderung dar. Auch hier kann jedoch die Allgemeine Budgethilfe als noch angemessenes Instrument bewertet werden, wenn man berücksichtigt, dass auch große Hilfszahlungen über einzelne Projekte durch unterschiedliche Geber die administrativen Strukturen des Partnerlandes stark belasten.

Das bei Beginn des Programms noch vergleichsweise neue Instrument der Allgemeinen Budgethilfe kann deshalb in seiner Wirkungslogik zumindest bis zu den kritischen Parlamentswahlen vom 15. Mai 2005 als angemessene Modalität erachtet werden, zumal die äthiopische Regierung bis dato erkennen ließ, auch Maßnahmen politischer Liberalisierung einzuleiten. Mit den Ereignissen bei den Parlamentswahlen und damit in der Phase II des PRSC wurde offensichtlich, dass grundlegende politische Reformen ausblieben. Entsprechend erhielt das Ziel von Good Governance wie auch die abnehmende Erwartung der Geber, hier weitreichende Fortschritte erzielen zu können, ein stärkeres Gewicht – eine Entwicklung, die in der Entscheidung der meisten Geber mündete, den Fördermodus der Allgemeinen Budgethilfe nicht fortzusetzen.

Der unmittelbare Anlass zu diesem Wandel fiel mitten in den Zeitraum des Verfahrens von der Prüfung bis zur Auszahlung der deutschen Kofinanzierung. Wie viele andere Geber hat auch Deutschland in 2005 den Beitrag zur Budgethilfe ausgezahlt. Erst im Jahr 2006 sind die Mittel in diesem Fördermodus nahezu versiegt. Die Relevanz des deutschen Beitrags ist vor dem Hintergrund der ursprünglichen Wirkungslogik und der Verhältnisse bis Mai 2005 als gut, unter einer verstärkten Betonung der Zielsetzung Good Governance und der veränderten Lage ab Mai 2005 aber nur noch als knapp zufriedenstellend zu bewerten.

Teilnote: 3

Effektivität

Vor dem Hintergrund der formulierten Schwerpunkte des SDPRP, der Zielsetzungen des Programms sowie der in der Politikmatrix formulierten Indikatoren hat das Programm die hohen Erwartungen nicht voll erfüllt.

Positiv zu vermerken ist, dass die Zielerreichung bei den gemeinsam mit der äthiopischen Regierung abgestimmten Indikatoren des PRSC I (und II) laut Implementation Completion and Results Report (ICRR) der Weltbank als befriedigend bewertet werden kann. Insbesondere die Erfolge bei der Verbesserung der Basisversorgung der Bevölkerung mit sozialen

Dienstleistungen trugen zu dieser Bewertung bei. Weiterhin haben PRSC I und PRSC II zur Verbesserung des PFM und der fiskalischen Dezentralisierung beigetragen. Ein System umfassender Budgetplanung wurde installiert und Verbesserungen bei der Buchhaltung sowie im Informationsmanagement wurden auf nationaler und regionaler Ebene erzielt. Als defizitär wird weiterhin vor allem die parlamentarische Partizipation und Kontrolle im Haushaltsprozess bewertet (vgl. PEFA 2007 & 2010). Im Bereich fiskalischer Dezentralisierung wurde ein intergouvernementales Transfersystem entwickelt bzw. implementiert und die Steuerkompetenzen der subnationalen Gebietskörperschaften gestärkt. Insgesamt kann eine Stärkung der administrativen staatlichen Kapazitäten zur Umsetzung der Regierungsprogramme konstatiert werden.

Obwohl die Indikatorenerreichung für das PRSC I von der Weltbank zunächst als zufriedenstellend bewertet wurden, werden dennoch schwerwiegende Defizite offensichtlich: So wurde die Vorhersehbarkeit der Entwicklungsgelder durch das PRSC I (und PRSC II) nicht gestärkt, da die Geber die Auszahlung „Allgemeiner Budgethilfe“ bereits Ende 2005 aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen suspendierten. Ursächlich hierfür waren politische Ereignisse, die nicht im Verantwortungsbereich der Geber lagen. Die Verringerung des Verwaltungsaufwands für die äthiopische Regierung durch das Programm ist kurzfristig zwar als befriedigend einzuordnen, wurde jedoch durch die Suspendierung der Budgethilfe reduziert. Bewertet man das auf PRSC I und PRSC II folgende PBS jedoch ebenfalls als eine Art der Budgethilfe zur Unterstützung der subnationalen Gebietskörperschaften, so haben PRSC I, PRSC II und PBS insgesamt zu einer stärkeren Nutzung von Partnersystemen und zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes beigetragen.

Eine strukturelle Stärkung der Rechenschaftspflicht der Regierung gegenüber den Bürgern, eine substantielle Stärkung marktwirtschaftlich orientierter Reformen sowie eine Korruptionsverringerung wurden nicht durch das Programm erreicht. So kommt etwa eine unabhängige Evaluierung der Weltbankaktivitäten für den Zeitraum 1998 – 2006 zu folgender Schlussfolgerung: *"Meaningful participation by civil society organizations in national decision-making processes and in exercising checks and balances on government policy-making and service delivery remains elusive."* (Weltbank 2008: 44).

Ähnlich fällt die Bewertung auch mit Blick auf die Privatsektorförderung und marktwirtschaftliche Reformen aus. Die gemessen an den vereinbarten Reformschritten wenig effektive Privatsektorförderung sowie die allenfalls schleppende Privatisierung und Deregulierung zeigen, dass es mit Blick auf die Gestaltung der Wirtschaftsordnung massive Auffassungsunterschiede zwischen den PRSC Gebern und der äthiopischen Regierung gab. Es bestanden grundsätzlich unterschiedliche Ansichten über das Verhältnis von Staat und Wirtschaft, wobei die äthiopische Regierung ein sehr stark staatszentriertes Entwicklungsmodell anstrebte, was letztlich die von den Gebern präferierte Förderung marktwirtschaftlicher Reformen massiv einschränkte.

Das Budgethilfeprogramm in Äthiopien passt sich mit diesen Ergebnissen relativ nahtlos in die übergreifenden Ergebnisse ein, die Budgethilfeevaluierungen in anderen Ländern nahelegen: In Bezug auf diejenigen Ziele und Reformen, hinter denen die Partnerregierung und die Budgethilfegeber gemeinschaftlich stehen, erweist sich Budgethilfe als ein effektives Instrument. Grundlegende, von den Gebern gewünschte Reformen hingegen, über die die Auffassungen unterschiedlich sind, lassen sich durch Budgethilfe und den zugehörigen Politikdialog nicht durchsetzen. Im vorliegenden Fall schließt dies nicht nur politisch sensible Bereiche der Good Governance (Demokratisierung, Anti-Korruption u.a.) mit ein, sondern auch die für die Armutsbekämpfung wichtigen Reformen der Privatsektorförderung. Vor diesem Hintergrund wird die Effektivität des deutschen Beitrags zum Programm als nicht mehr zufriedenstellend bewertet.

Teilnote: 4

Effizienz

Trotz einiger Erfolge wurde das Potential von PRSC I (und PRSC II) nicht voll realisiert. Dies lag kurzfristig an sektorspezifischen Inkongruenzen in den jeweiligen Interessen von Budgethilfegebern und der Partnerregierung sowie an (anfänglichen) Problemen bei Geberharmonisierung und Alignment. Vor allem aber trat das Spannungsfeld zwischen Ownership mit Blick auf Armutsorientierung und mangelnder Orientierung an Good Governance zutage, das im Falle Äthiopiens mit den Ereignissen in 2005 die Dimension eines Dilemmas annahm.

Allgemeine Budgethilfe mit ihren finanziellen und nicht-finanziellen Komponenten kann als geeignetes Instrument zur Bekämpfung der strukturellen Ursachen von Armut und geringen staatlichen Kapazitäten erachtet werden, sofern die Regierung über hinreichend Ownership für eine umfassende Armutsbekämpfung und Governance Reformen hat und sich die Geber mit der Regierung darüber einig sind, welche Strategien und Reformen für eine erfolgreiche Armutsbekämpfung notwendig sind. Die Voraussetzungen hierfür schienen bis zum Mai 2005 vergleichsweise gut.

Die äthiopische Regierung hatte nicht nur ein ausgeprägtes Interesse an dem Instrument der Budgethilfe. Mit dem SDPRP existierte auch eine für die vorhandenen Staatskapazitäten und das sozioökonomische Entwicklungsniveau grundsätzlich angemessene Armutsbekämpfungsstrategie. Zudem hatten das Finanzministerium und das "Ministry of Capacity Building" ein hohes Maß an Ownership für die Stärkung der staatlichen Administration. In den Jahren 2003 und 2004 (PRSC1) war trotz der geringen Kapazität des äthiopischen Staates eine starke Bereitschaft zu erkennen, das Alignment der Budgethilfegeber zu fördern und zu koordinieren. Der Gründung einer Development Assistance Group (2000) zur Unterstützung des PRSP-Prozesses folgte auch eine stärkere Koordination und Abstimmung zwischen den Gebern allgemeiner Budgethilfe. 2004 wurde ein Instrument - das Joint Budget Support and Aid Review - zur Analyse der Armutsorientierung des äthiopischen Budgets eingeführt.

Dennoch kam es zu Effizienzverlusten aufgrund bestehender Defizite in der Harmonisierung und im Alignment der Geber sowie den begrenzten Kapazitäten des äthiopischen Staates zur Steuerung einer komplexen Geberlandschaft. So traten etwa Inkongruenzen zwischen dem nationalen PRSP- und Haushaltskalender sowie den Gebermissionen und -entscheidungen auf, da letztere nicht angemessen auf erstere abgestimmt wurden (Schmidt 2006, 72). Jedoch müssen diese Defizite bis 2005 angesichts der damals noch geringen Erfahrungen mit dem Instrument der Budgethilfe relativiert werden. Eine zunehmende Anzahl von Gebern erkannte das Potential, über Allgemeine Budgethilfe (bzw. PRSC I) einen strukturellen Beitrag zur Armutsbekämpfung zu leisten – in einem durch hohe Abhängigkeit von externer Hilfe geprägten Entwicklungsland. Die Entwicklung der äthiopischen Staatseinnahmen bzw. der Steuerquote war zwischen 2001–2010 allerdings auch im Vergleich zu anderen afrikanischen Staaten volatil und wies zwischen 2004 und 2008 einen negativen Trend auf. Ein kausaler Zusammenhang zur Budgethilfe lässt sich jedoch nicht nachweisen.

Der u. a. durch die EPRDF zum Ausdruck gebrachte (vermeintliche) Reformwille mit Blick auf politische Governance, marktwirtschaftliche Reformen und Förderung des Privatsektors begünstigte eine noch vertretbare Risikoeinschätzung seitens der Budgethilfegeber. Denn die Regierung versprach bis zum Mai 2005, dass sie Schritte zur politischen Liberalisierung und Demokratisierung einleiten würde. Mit den politischen Ereignissen von 2005 wurde jedoch der geringe Reformwille seitens der Regierung mit Blick auf diese Bereiche erkennbar. Bewertet man PRSC I als Phase eines für mehrere Jahre geplanten Programms, so ist das nicht realisierte Potential des Programms vor allem auf die Entscheidung der äthiopischen Regierung zurückzuführen, die ursprünglich vorgesehenen Governance-Reformen nicht umzusetzen. Die Geber standen mithin vor der Herausforderung, über die Einstellung von Hilfszahlungen schwere makroökonomische und/oder sozioökonomische Verwerfungen zu riskieren.

Die Effizienz des Programms bis 2004 kann aus den oben genannten Gründen als durchaus zufriedenstellend bewertet werden. Aus einer mittel- oder längerfristigen Perspektive, welche die Effizienz des Instruments mit dessen eher langfristig strukturellen Zielsetzungen in Verbindung setzt, muss die Bewertung aber schlechter ausfallen. Die Effizienz wird daher insgesamt als nicht zufriedenstellend bewertet.

Teilnote: 4

Übergeordnete Entwicklungspolitische Wirkungen und Nachhaltigkeit

Diese Ex-post-Evaluierung wurde erst 8 Jahre nach der deutschen Auszahlung für das PRSC I/II durchgeführt. Da das Evaluierungskriterium übergeordnete entwicklungspolitische Wirkung zum Zeitpunkt der Ex-post-Evaluierung angesetzt wird, ist die Überschneidung mit dem Evaluierungskriterium Nachhaltigkeit so groß, dass beide zunächst gemeinsam betrachtet, jedoch getrennt bewertet werden.

Im Zeitraum zwischen der Implementierung des Programms und dem Zeitpunkt der Evaluierung hat sich die Armutssituation in Äthiopien eindeutig verbessert. Gemäß Daten der Weltbank (World Development Indicators) ist der Anteil der in Armut lebenden Bevölkerung von 38,9% im Jahr 2004 auf 29,6% im Jahr 2011 zurückgegangen. Die Lebenserwartung ist im gleichen Zeitraum von 54 auf 59 Jahre angestiegen. Die Einschulungsrate in der Primarschulbildung hat sich von 69% auf 100% im gleichen Zeitraum erhöht, und der Zugang zu Trinkwasser ist bei der ländlichen Bevölkerung von unter 30% auf 34% angestiegen.

Diese Erfolge sind auch durch eine stärkere Armutsorientierung der äthiopischen Regierung sowie aus vergleichsweise hohen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten im genannten Zeitraum zu erklären, wobei letztere in den letzten Jahren leicht abnahmen (Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukt (BIP) zwischen 11%/2004 und 5,2%/2011). Diese positive Entwicklung zeigt sich auch in der Entwicklung des Human Development Index, der sich von 0,275 im Jahre 2000 auf 0,316 (2005) und dann weiter auf 0,392 im Jahr 2010 erhöhte. Äthiopien rangiert damit immer noch unter dem regionalen Durchschnitt in Subsahara Afrika, hat sich diesem Durchschnitt jedoch deutlich angenähert (von 68% im Jahr 2000 auf 83% 2011).

Dennoch ist insbesondere die Situation der ruralen Bevölkerung in vielen Teilen des Landes noch immer prekär. Zwar ist es in den letzten Jahren zu keinen humanitären Katastrophen mehr gekommen und sowohl die Produktivität im landwirtschaftlichen Bereich wie auch die Ernährungssicherheit haben zugenommen. Doch gleichzeitig sind deutlich verbesserte institutionelle Rahmenbedingungen in der Agrarpolitik sowie auf der lokalen Staatsebene notwendig, um die anhaltend schwierigen Rahmenbedingungen nachhaltig zu verbessern. Noch immer ist ein hoher Anteil der Landbevölkerung auf Nahrungsmittelhilfe angewiesen (insgesamt ca. 10% der Bevölkerung). Unterernährung stellt nach wie vor eine Herausforderung dar und widrige Umweltrahmenbedingungen beeinträchtigen die Planungssicherheit im landwirtschaftlichen Produktionsprozess.

Aus makroökonomischer Perspektive hat sich die Situation in Äthiopien ebenfalls moderat verbessert; die externe Verschuldung ist deutlich gesunken und das Schuldenmanagement hat gemäß Analysen von IMF und Weltbank zu einer geringeren Verwundbarkeit gegenüber ökonomischen externen Schocks geführt (IMF/Weltbank 2010; IMF 2012). Mit Blick auf die Preisstabilität ist allerdings kein positiver Trend festzustellen, die jährliche Inflationsrate oszillierte zwischen Werten unter 10% bis zu 44% im Jahr 2008.

Deutlich kritischer ist die institutionelle Entwicklung zu bewerten. Im Zeitraum 2005–2011 zeigen die meisten der Weltbank CPIA Indikatoren² zur institutionellen Qualität des sozioökonomischen Managements Kontinuität bzw. allenfalls marginale Verbesserungen auf einem immer noch niedrigen Niveau. Bei leicht verbesserter politischer Stabilität hat sich die politische Governance im gleichen Zeitraum allerdings verschlechtert. Wurde 2005 die Zementie-

² Das CPIA (Country Policy and Institutional Assessment) der Weltbank bewertet jährlich die Qualität zentraler Politikfelder sowie die institutionelle Qualität in Governance-Kernbereichen, nicht jedoch explizit politische Governance-Merkmale wie Demokratieniveau oder Menschenrechte.

rung des Machtanspruchs der Regierungspartei auf nationaler Ebene vorangetrieben, so folgte in den darauf folgenden Jahren ein ähnlicher Trend auf der Ebene der subnationalen Gebietskörperschaften. Neben der Sicherung der Position der herrschenden Partei auf der staatlichen Ebene erfolgte dann durch unterschiedliche Gesetzesinitiativen eine weitere Beschränkung der Aktivitäten der Zivilgesellschaft. Dies droht langfristig die Legitimationsbasis der Regierung zu untergraben und widerspricht dem wiederholt formulierten Versprechen, politische Liberalisierungsmaßnahmen zumindest bei positiver wirtschaftlicher Entwicklung einzuleiten.

Es ist schwierig einzuschätzen, inwiefern das PRSC I Programm bzw. die Kombination von PRSC I und II einen Einfluss auf diese mittelfristigen Trendentwicklungen hatte, da die Allgemeine Budgethilfe bereits nach zwei Phasen eingestellt wurde. Es ist davon auszugehen, dass insbesondere der politische Dialog und die Kofinanzierung der äthiopischen Armutsbekämpfungsstrategie kurzfristig zumindest einen moderat positiven Einfluss auf das makroökonomische Management, die Armutsorientierung des äthiopischen Haushalts und bestimmte PFM Reformen hatten. Geht man jedoch davon aus, dass Budgethilfe von seiner Interventionslogik ein langfristig angelegtes Instrument ist, so kann nicht von einer nachhaltigen Wirkung des PRSC ausgegangen werden. Dies gilt noch verstärkt, weil der politische Dialog über sektorspezifische und sektorübergreifende Reformen in dem der Budgethilfe folgenden PBS auch nicht annähernd der gleiche Stellenwert eingeräumt wurde. Die Maßnahme hat sich mithin nicht langfristig auf die administrative Kapazitätserhöhung bei gleichzeitiger Begünstigung partizipativer und demokratischer Strukturen ausgewirkt.

Der Beitrag des Programms zum entwicklungspolitischen Oberziel Armutsbekämpfung kann daher trotz nicht zufriedenstellender Zielerreichung im Bereich Governance noch als zufriedenstellend bewertet werden.

Teilnote zu den übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen: 3

Die Armutsorientierung der äthiopischen Regierungspolitik und die Fortschritte in der Armutsbekämpfung halten auch nach dem Abbruch der Förderung im Modus der Allgemeinen Budgethilfe an. Dies kann allerdings nicht auf die Wirkungen der Allgemeinen Budgethilfe zurückgeführt werden, da das Programm nur kurzfristig und nicht wie geplant über mehrere Jahre zum Einsatz kam. Langfristig strukturelle Wirkungen sind daher nicht eingetreten, zumal auch der mit der Allgemeinen Budgethilfe einhergehende Politikdialog, der Reformkräfte auch nach 2005 eventuell hätte stärken können, nicht fortgesetzt wurde. Deshalb wird die Nachhaltigkeit der Maßnahme als insgesamt nicht zufriedenstellend bewertet.

Teilnote zur Nachhaltigkeit: 4

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

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

Stufe 1	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufrieden stellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
Stufe 5	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
Stufe 6	das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Die Stufen 1-3 kennzeichnen eine positive bzw. erfolgreiche, die Stufen 4-6 eine nicht positive bzw. nicht erfolgreiche Bewertung.

Das Kriterium Nachhaltigkeit wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

Nachhaltigkeitsstufe 1 (sehr gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.

Nachhaltigkeitsstufe 2 (gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt deutlich positiv bleiben (Normalfall; „das was man erwarten kann“).

Nachhaltigkeitsstufe 3 (zufrieden stellende Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die Nachhaltigkeit eines Vorhabens bis zum Evaluierungszeitpunkt als nicht ausreichend eingeschätzt wird, sich aber mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv entwickeln und das Vorhaben damit eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

Nachhaltigkeitsstufe 4 (nicht ausreichende Nachhaltigkeit): Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete Nachhaltigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

Die Gesamtbewertung auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der fünf Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1-3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4-6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Vorhaben i. d. R. nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) als auch die Nachhaltigkeit mindestens als „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden.