

Ex-post-Evaluierung – Ghana

>>>

Sektor: Allgemeine Budgethilfe (CRS Kennung 51010)
Vorhaben: MDBS I (BMZ Nr.: 2003 65 544), MDBS II (2005 65 564)* und MDBS IV (2007 65 164)*
Programmträger: Finanzministerium Ghanas



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2014

		I, II und IV (Plan)	I, II und IV (Ist)
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR		k.A.	k.A.
Budgethilfe insgesamt	Mio. USD	k.A.	1497,60
Finanzierung**	Mio. EUR	31,50	31,50
davon BMZ-Mittel	Mio. EUR	31,50	31,50

*) Vorhaben in der Stichprobe 2010; **) Summe der drei FZ-Phasen

Kurzbeschreibung: Die Vorhaben waren Teil eines von mehreren Gebern angelegten und seit 2003 laufenden Gesamtprogramms "Multi Donor Budget Support" (MDBS) zur Unterstützung der ghanaischen Armutsbekämpfungsstrategie (GPRS). Grundlage der Vorhaben waren Politikmatrizen sowie darin vereinbarte Ziele und Konditionalitäten. Ein Teil der Auszahlung (im deutschen Fall 50 %) war an die Erfüllung ex ante definierter Konditionalitäten gebunden. Das MDBS Programm fand in enger Abstimmung mit dem Poverty Reduction Strategy Credit (PRSC) Programm der Weltbank statt. In 2005 wurden die Politikmatrizen des MDBS Programms und des PRSC zusammengeführt.

Zielsystem: Oberziel des MDBS Programms war die Unterstützung der ghanaischen Armutsminderungsstrategie (GPRS). Das Programmziel bestand in der Stärkung der institutionellen Rahmenbedingungen im öffentlichen Sektor, um hierdurch einen Beitrag zur Verbesserung armutsrelevanter Politiken zu erreichen. Die Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements Ghanas sowie der Regierungsführung standen während des hier evaluierten Zeitraums im Fokus des Programms. Auch Beiträge zur Verbesserung armutsrelevanter Sektorpolitiken und zur Steigerung armutsorientierter Staatsausgaben waren zu leisten.

Zielgruppe: Die Zielgruppe des Programms war die Zielgruppe der GPRS und damit die gesamte Bevölkerung Ghanas mit besonderem Fokus auf die armen Bevölkerungsteile.

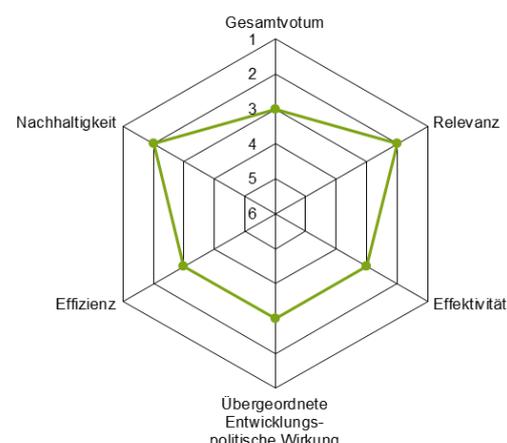
Gesamtvotum: Note 3 (alle drei Phasen)

Begründung: Das Programm leistete insgesamt einen voll zufriedenstellenden Beitrag zur Reformorientierung und Eigenverantwortung der Regierung Ghanas sowie zur Verbesserung armutsrelevanter Politikbereiche. Die zusammenfassende Evaluierung mehrerer FZ-Phasen des MDBS Programms ist dadurch begründet, dass die Finanzierungsphasen ein einheitliches Reformprogramm unterstützten.

Bemerkenswert: Das für Subsahara Afrika außergewöhnlich hohe Demokratie-niveau und die Ownership der Regierung Ghanas wirkten sich positiv auf den politischen Dialog und die Umsetzung des Reformprogrammes aus.

Positiv hervorzuheben ist, dass die Reformen im Wahljahr 2004 nicht stagnierten und die makroökonomische Disziplin nicht aufgegeben wurde.

Während zu Beginn des Programms von allen Gebern rd. 50 % der möglichen Auszahlungen an eine Performance-Tranche gebunden waren, nahm der Konsens über Höhe und Gestaltung der Konditionalitäten im Zeitverlauf ab.



—●— alle drei Vorhaben

Aufgrund zu weniger Einzelvorhaben ist kein Vergleich möglich

Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 3 (alle 3 Vorhaben)

Die von dem Budgetfinanzierungsprogramm MDBS im Zeitraum 2004-2006 formulierten Kernprobleme, Zielsetzungen und Wirkungsketten waren als Beitrag zur Armutsbekämpfungsstrategie relevant. Das für Subsahara Afrika außergewöhnlich hohe Demokratieniveau und die Ownership der Regierung Ghanas wirkten sich positiv auf den politischen Dialog und die Umsetzung der Reformprogramme aus. Die Effektivität des Programms kann als voll zufriedenstellend bewertet werden, wobei insbesondere Fortschritte im öffentlichen Finanzmanagement (Public Financial Management, PFM), in der Dezentralisierung und bei einigen Sektorreformen in armutsrelevanten Politikbereichen zumindest teilweise auf die für die Allgemeine Budgethilfe typische Kombination aus finanziellen Zuwendungen, politischem Dialog und Performance-Anreizen zurückgeführt werden können.

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Die hier vorliegende Evaluierung des MDBS Programms umfasst den Reformzeitraum zwischen 2003 und 2006. Die zusammenfassende Evaluierung mehrerer Phasen des MDBS Programms ist dadurch begründet, dass die Finanzierungsphasen ein von den Durchführungsmodalitäten einheitliches Serienvorhaben darstellen, dessen Bestandteile aufeinander aufbauen. Zudem entfalten die Finanzierungsbeiträge und die Maßnahmen zur Reformförderung oftmals erst mittel- bis langfristig ihre Wirkung. Entsprechend ist es kaum möglich, die einzelnen Phasen des Gesamtprogramms mit ihren ein bis zweijährigen Implementierungszeiträumen hinsichtlich der DAC-Evaluierungskriterien separat zu evaluieren. Zugleich ist die vorliegende Evaluierung auf den Reformzeitraum 2003 bis 2006 bzw. die zwischen MDBS Gebern und ghanaischer Regierung festgelegten Politikmatrizen im Zeitraum 2003 bis 2005 begrenzt. Ende 2006 trat eine Aktualisierung des Framework Agreements zwischen MDBS Gebern und der ghanaischen Regierung in Kraft. Der letzte der hier betrachteten FZ-Kofinanzierungsbeiträge erfolgte in 2007 (IV) und basierte auf der 2005 vereinbarten Politikmatrix.

Tabelle 1: MDBS, Budgethilfe insgesamt und FZ-Auszahlungen*

	2003	2004	2005	2006	2007
FZ-Kofinanzierungsbeitrag (in Mio. Euro)**		6,00	6,50	9,00	10,00
Gesamte Budgethilfe an Ghana (in Mio. USD)	277,9	309,0	281,9	312,2	316,6
Gesamte Budgethilfe in % der gesamten ODA	30,0	26,7	29,3	33,0	26,5

Quellen: KfW, MOFEP (aus IOB 2012: 83)

*) In 2006 erfolgte eine Anpassung des Auszahlungsmodus. Hierbei wurde festgelegt, dass die Entscheidungen über die Auszahlung der fixen wie auch der variablen Tranche für das Jahr t+1 auf Grundlage der Bewertung des vorausgehenden Jahres (t-1) zu treffen seien. Vorher erfolgten die Auszahlungsentscheidungen wie auch die Auszahlung im Jahr (t) auf Grundlage der Bewertung des vorausgehenden Jahres (t-1).

***) FZ-Beiträge im Einzelnen: (I) BMZ Nr. 2003 65 544, EUR 12,5 Mio.; (II) BMZ Nr. 2005 65 564, EUR 9,0 Mio.; (IV) BMZ Nr. 2007 65 164, EUR 10,0 Mio..

Relevanz

Das hier evaluierte MDBS Programm entstand vor dem Hintergrund der erkannten Notwendigkeit, Geberinterventionen stärker an entwicklungspolitische Prioritäten und Strategien der jeweiligen Partnerregierung auszurichten und dabei nationale Systeme zur Implementierung zu nutzen. Darüber hinaus sollten der politische Dialog und die an die Auszahlung einer Performance-Tranche geknüpften Konditionalitäten zwischen den Gebern harmonisiert werden, um hieraus ein einheitliches und transparentes Anreizsystem zu schaffen und die Transaktionskosten auf der Partnerseite zu verringern. Mit Blick auf das MDBS Programm im ghanaischen Kontext kann festgehalten werden, dass die Modalität der Allgemeinen Budgethilfe für den hier betrachteten Zeitraum ein geeignetes Instrument der Entwicklungsfinanzierung mit hoher entwicklungspolitischer Relevanz war.

Einerseits herrschte in Ghana aufgrund hoher Armut sowie der geringen Fähigkeiten des ghanaischen Staates bei der Entwicklung und Umsetzung armutsrelevanter Politiken ein hoher Bedarf an externer Unterstützung. Gleichzeitig belegen die Berichte und Indikatoren namhafter Organisationen wie Freedom House oder des Bertelsmann Transformations Index, dass Ghana seit der Jahrhundertwende eine der wenigen stabilen Demokratien Subsahara Afrikas ist, in denen politische Rechte und bürgerliche Rechte in zufriedenstellendem Maße umgesetzt werden (siehe Tabelle 2). Parallel zu der makroökonomischen Stabilisierung erarbeitete die Regierung Ghanas seit 2000 eine Armutsbekämpfungsstrategie (GPRS), die 2003 verabschiedet wurde. Wenngleich die GPRS inhaltliche Schwächen hinsichtlich der Priorisierung und Operationalisierung unterschiedlicher Handlungsfelder aufweist und die Beteiligung von Parlament und Zivilgesellschaft verbesserungsfähig war, kann die GPRS dennoch als weitere wichtige Voraussetzung für den Einstieg in die Allgemeine Budgethilfe gewertet werden. Schließlich ist auf die Präferenz des ghanaischen Finanzministeriums für die Modalität der Allgemeinen Budgethilfe zu verweisen, welches sich hieraus eine kohärentere Form der Unterstützung der GPRS bei gleichzeitiger Reduktion der durch die Gebergemeinschaft verursachten Transaktionskosten erwartete.

Angesichts dieser Rahmenbedingungen ist das Oberziel, die Umsetzung der ghanaischen Armutsbekämpfungsstrategie zu unterstützen und damit einen Beitrag zur Armutsbekämpfung zu leisten, als entwicklungspolitisch hochrelevant einzuordnen. Das Programmziel war darauf gerichtet, die institutionellen Strukturen im öffentlichen Sektor Ghanas zu stärken, um diesen besser in die Lage zu versetzen, effektivere und effizientere Armutsbekämpfungspolitiken umzusetzen. Aufgrund der strukturellen Schwächen der ghanaischen öffentlichen Verwaltung erscheint diese Fokussierung des Programmziels auf eines der Kernprobleme Ghanas als angemessen. Zudem war die anfängliche Fokussierung der Konditionalität auf Kernbereiche der Regierungsführung im öffentlichen Sektor (PFM, Dezentralisierung, Reform des öffentlichen Sektors) kompatibel mit den Schwerpunkten der deutschen EZ und geeignet, die treuhänderischen Risiken des Programms zu begrenzen. Wenngleich diese Fokussierung des Programmziels über die Jahre geringer wurde, kann die entwicklungspolitische Relevanz des Vorhabens insgesamt immer noch mit gut bewertet werden.

Relevanz Teilnote: 2 (alle 3 Vorhaben)

Effektivität

Die Effektivität der Vorhaben wird mit Blick auf die Erreichung der Programmziele bewertet, während die Ergebnisse im Bereich der Armutsminderung und der menschlichen Entwicklung auf Oberzielebene, d.h. im Kontext der übergeordneten entwicklungspolitischen Wirksamkeit beurteilt werden. Zur Beurteilung der Programmziele können vor allem die in den Politikmatrizen formulierten Ziele und Konditionalitäten als Bewertungsgrundlagen herangezogen werden. Hierbei weist das MDBS Programm in Ghana für den Bewertungszeitraum die Besonderheit auf, dass 50 % der Auszahlungen an die Erfüllung konkreter Zielindikatoren (Trigger) geknüpft waren, die wie auch die Ziele (targets) in den MDBS Politikmatrizen definiert waren.

Im Beobachtungszeitraum wurden alle Trigger der Politikmatrix 2003 (insgesamt 12 Trigger) und 2004 (insgesamt 8 Trigger) erfüllt, wenngleich die Erfüllung von jeweils zwei Triggern in 2004 bzw. 2005 erst später als geplant realisiert werden konnte. In 2006 entschieden sich die Geber erstmals, einen PFM bezogenen Trigger der Politikmatrix 2005 als nicht hinreichend erfüllt zu bewerten, was eine Kürzung der Performance Tranche um 20 % nach sich zog. Die Gesamtbilanz der in dem Beobachtungszeitraum umgesetzten Reformmaßnahmen zeigt eine voll zufriedenstellende Performanz der ghanaischen Regierung bei gleichzeitigen - teils politisch motivierten - Problemen bei der Einleitung und Umsetzung wichtiger Reformpakete. Zu den wichtigen Reformen zählen dabei u.a. die Stärkung des Parlaments bei der Prüfung des Haushaltsentwurfs, die Stärkung der internen wie externen Rechnungsprüfung und -legung, eine auf stärkere Transparenz und Rechenschaftspflicht zielende Budgetgesetzgebung sowie Reformen bei der Regulierung öffentlicher Ausschreibungen. Zudem fanden Verbesserungen bei der regierungsinternen Kontrolle und Koordination der Budgetflüsse statt (u.a. Gründung eines Expenditure Management Committees). Ein weiterer wichtiger Reformschritt war die Verabschiedung einer Dezentralisierungsstrategie durch das Kabinett in 2004. Wie das Public Expenditure and Financial Accountability Assessment (PEFA) von 2009 feststellt, waren diese und andere Regulierungsreformen wichtige Grundlagen für Fortschritte im PFM Bereich. Auch in den sozialen Sektoren Bildung und Gesundheit sowie im Wassersektor wurden einige wichtige Reformschritte erzielt, obwohl die sozialen Sektoren im MDBS Pro-

gramm bis 2005 in den Politikmatrizen vornehmlich durch nicht-auszahlungsrelevante Zielvereinbarungen thematisiert wurden. Positiv hervorzuheben ist auch, dass die Reformen im Wahljahr 2004 nicht stagnierten und die makroökonomische Disziplin nicht aufgegeben wurde. In diesem Kontext kann etwa auf die Reformen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge verwiesen werden (Public Procurement Act). Gleichwohl lassen sich auch eine Reihe von Problemen hinsichtlich der Einleitung und Umsetzung institutioneller Reformen konstatieren. Insbesondere die Reform des öffentlichen Sektors lief nur schleppend voran, ähnlich wie auch die Umsetzung der Dezentralisierungsstrategie. Das sich nach den Wahlen von 2004 öffnende Reformfenster der Regierung unter dem wiedergewählten Präsidenten Kufuor wurde in 2005 nicht wie erwartet genutzt. Dies zeigt, dass einige der institutionellen Reformziele des Programms als überambitioniert bewertet werden müssen.

Gemäß der Befunde einer Weltbank-Evaluierung (IEG 2010) kam es zu einem Anstieg der armutsrelevanten Staatsausgaben von 25 auf 35 % (2002-05), der sowohl durch den politischen Dialog wie auch durch die zusätzlichen Finanzmittel begünstigt wurde. Hiernach stiegen die armutsorientierten Ausgaben des Staates zwar absolut weiter an, ein weiterer Anstieg der relativen Bedeutung lässt sich jedoch nicht eindeutig konstatieren. Letzteres wird nicht nur durch den im Zeitraum 2002-2005 erfolgten Aufwuchs begründet sondern auch dadurch, dass bereits die erste Armutsbekämpfungsstrategie (GPRS I) vor allem die Notwendigkeit gesamtwirtschaftlichen Wachstums und damit der Investitionen in Infrastruktur und den produktiven Sektor betonte. Auch zeigte sich bei der Verausgabung der Haushaltsmittel eine Diskrepanz zwischen den für armutsrelevante Sektoren geplanten und den tatsächlich verausgabten Mitteln, was das insgesamt problematische Verhältnis von Haushaltsplanung und tatsächlicher Verausgabung von Haushaltsmitteln widerspiegelt.

Die Wirkungen des MDBS Programms auf die institutionellen Rahmenbedingungen zur Umsetzung armutsorientierter Politiken und zur Entwicklung der armutsorientierten Staatsausgaben sind insgesamt als voll zufriedenstellend zu bewerten. Hierfür verantwortlich war die für Budgethilfe typische Kombination aus finanziellen Anreizen, Konditionalität und politischem Dialog. So begünstigte der politische Dialog sowie die damit verbundenen Monitoring- und Reviewprozesse von GPRS, MDBS und dem Poverty Reduction Strategy Credit (PRSC) eine zielführende Diskussion zwischen Gebern und ghanaischer Regierung wie auch innerhalb der ghanaischen Regierung über die Bewältigung institutioneller Kernprobleme im öffentlichen Sektor. Das zumindest bis 2005 vergleichsweise harmonisierte Vorgehen der MDBS Geber im Umgang mit der Performance Tranche begünstigte zudem die Hebelkraft der finanziellen Mittel, da die ghanaische Regierung vor allem in 2003 und 2004 einen innenpolitisch relevanten Reputationsverlust bei Nichterfüllung von Politikkonditionalitäten befürchtete. Gleichzeitig ist zu konstatieren, dass die Kombination aus Dialog und Konditionalität die Ownership an einer prozessorientierten, sektorübergreifenden und mit Fortschrittsindikatoren unterlegten Entwicklungsstrategie der ghanaischen Regierung positiv beeinflusste.

Effektivität Teilnote: 3 (alle 3 Vorhaben)

Effizienz

Zur Beurteilung der Effizienz Allgemeiner Budgethilfe werden die Qualität des Politikdialogs in Kombination mit den Auswirkungen von Geberharmonisierung und die damit verbundene Frage nach einer Reduktion der Transaktionskosten herangezogen. Darüber hinaus werden die Effekte des Programms auf die Vorhersehbarkeit der Geberbeiträge bewertet.

Obgleich das MDBS Programm ein erst seit 2003 von bilateralen Gebern genutztes Instrument war, wurden die Kernelemente eines strukturierten und harmonisierten Politikdialogs im Beobachtungszeitraum doch bereits in zufriedenstellendem Maße umgesetzt. Grundlage hierfür bildete das im Mai 2003 abgeschlossene Framework Memorandum, welches die Auszahlungs- und Konditionalitätsstruktur sowie zentrale Elemente der Review- und Dialogprozesse beinhaltete. Der bis 2005 verhältnismäßig fokussierte und inhaltlich anspruchsvolle Politikdialog wurde durch eine vergleichsweise schlanke Politikmatrix sowie durch einen vergleichsweise hohen Anteil der Performance Tranche (50 %) begünstigt. Ebenfalls begünstigend wirkte sich das hohe Demokratieniveau, die Achtung von Menschenrechten und das Ausbleiben größerer Korruptionsskandale aus, welches zur Fokussierung auf inhaltliche Elemente der Reformen beitrug und somit keine grundsätzlichen, politischen Kontroversen zwischen Gebern und ghanaischer Regierung den Dialogprozess behinderten. Vor diesem Hintergrund begünstigte auch die vergleichsweise ein-

heitliche Positionierung der MDDBS Geber hinsichtlich der Konditionalitätsstruktur bis 2005 die Effizienz des Programms.

Neben diesem, durch Harmonisierung erreichten Effizienzgewinn hatte der MDDBS Prozess auch positive Auswirkungen auf die Reduktion von Transaktionskosten auf ghanaischer Seite. Dies wurde nicht nur dadurch erreicht, dass zwischen 26 und 33 % der Gesamt-ODA aus einem vergleichsweise harmonisierten und über ghanaische Staatsstrukturen abgewickelten Instrument stammten. Zudem entwickelte sich die über die PRSC und MDDBS Prozesse vergebene Budgethilfe mit ihrer Ausrichtung an der ghanaischen Armutsbekämpfungsstrategie als wichtiger Referenzrahmen anderer Geberaktivitäten der Geber und begünstigte somit auch eine stärker an den Prioritäten des Partners ausgerichtete Arbeit in den meisten Sektorarbeitsgruppen. Schließlich kommen vorliegende Evaluierungen und Studien auch zu dem Schluss, dass der MDDBS zu einer stärkeren Vorhersehbarkeit der Geberbeiträge führte, wobei dies durch die 2006 erfolgte Veränderung des Auszahlungsmodus weiter begünstigt wurde (vgl. u.a. IEG 2010, Oxford 2011).

Diese grundsätzlich positive Bewertung der Effizienz des Programms wurde durch einige typische Probleme der Budgethilfe beeinträchtigt. Auf Geberseite traten seit 2005 Harmonisierungsdefizite der Geber auf, die bei der Zusammenlegung der PRSC und MDDBS Politikmatrizen sowie bei der Reaktion der MDDBS Geber auf die Nicht-Erfüllung eines Triggers in 2006 offensichtlich wurden. Grundsätzlich begünstigte die erfolgte Zusammenlegung der Politikmatrizen von PRSC und MDDBS die Vereinheitlichung des Politikdialogs. Auch hatte die Zusammenlegung die stärkere Kombination von sektoralen Output- und Outcome-Indikatoren zur Folge und hätte insofern die mittelfristige Zielorientierung deutlich verbessern können. Dieses Potential wurde jedoch durch den Verlust an inhaltlicher Fokussierung nur begrenzt genutzt, da die unterschiedlichen entwicklungspolitischen Prioritäten der Geber sich oft nur als reine Addition von Zielen und Triggern darstellten. Zudem wurde in 2005 offensichtlich, dass die am MDDBS Programm beteiligten Geber unterschiedliche Präferenzen hinsichtlich der Konditionalitäten und der Höhe der Performance-Tranche hatten. Dies führte dazu, dass die ursprünglich streng harmonisierte Konditionalitätsstruktur aufgeweicht wurde, was negative Folgen für Übersichtlichkeit, Fokussierung und finanzielle Bedeutung der Budgethilfe-Konditionalitäten hatte. Dieses Problem offenbarte also bereits im vergleichsweise günstigen Umfeld Ghanas die existierenden Unterschiede im Wirkungsverständnis der Geber. Während einige Geber (z.B. DFID) das Instrument als einen Finanzierungsbeitrag für eine Armutsbekämpfungsstrategie interpretierten, sahen andere Geber (z.B. Deutschland) das Instrument viel stärker als harmonisiertes Anreizsystem zur Förderung institutioneller Reformen.

Die durch die Interessendivergenzen auf Seiten der Geber provozierten Harmonisierungsdefizite wurden auch durch die vergleichsweise unspezifische Armutsbekämpfungsstrategie der ghanaischen Regierung ermöglicht. Wie in vielen anderen Entwicklungsländern auch, hatte die GPRS I und deren Nachfolger GPRS II Mängel, was Priorisierung von Zielen und konkrete Umsetzungsstrategien anbelangt. Diese, auch von den Gebern bemängelte Unbestimmtheit und Breite der GPRS bot somit nur begrenzt Möglichkeiten für ein fokussierteres und harmonisierteres Alignment. Während insbesondere das ghanaische Finanzministerium die MDDBS und PRSC Prozesse zur Stärkung des Managements öffentlicher Finanzen zu nutzen versuchte, war das Interesse der Sektorministerien am Instrument der Allgemeinen Budgethilfe weniger ausgeprägt. Dies deswegen weil große Sektorministerien oftmals - wie in anderen Ländern auch - die direkte Zusammenarbeit mit den Gebern bevorzugten, um hierdurch ihren Handlungsspielraum gegenüber eines auf übersektorale Kohärenz ausgerichteten Finanzministeriums zu bewahren. Letztlich ist aus Effizienzgründen zu bemängeln, dass die ghanaische Regierung nicht ausreichend Interesse an einem Zusammenführen von Maßnahmen der Technischen Zusammenarbeit in einem TZ-Pool zur Begleitung des Programms hatte. Zwar existierten einzelne Programme der Technischen Zusammenarbeit in Kernbereichen institutioneller Modernisierung (u.a. auch Vorhaben der deutschen TZ), doch hätte ein auf die spezifischen Bedürfnisse des MDDBS Prozesses gerichteter TZ-Pool dessen Effizienz vermutlich erhöht.

Zusammengefasst überwiegen dennoch klar die positiven Effekte in den zur Effizienzbewertung relevanten Bereichen und führen zu einer voll zufriedenstellend Bewertung.

Effizienz Teilnote: 3 (alle 3 Vorhaben)

Übergeordnete Entwicklungspolitische Wirkungen

Betrachtet man grundlegende Indikatoren der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung Ghanas im Zeitraum 2000-2012, so ist insgesamt ein positiver Trend festzustellen (Tabelle 2). Die politischen Indikatoren zur Entwicklung von Demokratie, politischen Rechten und bürgerlichen Freiheiten zeigen - bei einem bereits hohen Ausgangsniveau - eine leicht positive Entwicklung. Der Reformindex im PFM Bereich verweist auf eine deutlich positive Entwicklung bis 2006, und mit Blick auf das Korruptionsniveau deuten die entsprechenden CPIA-Indikatoren von Weltbank und Afrikanischer Entwicklungsbank ebenfalls auf eine moderate Verbesserung hin. Was das Armutsniveau anbelangt, lässt sich ebenfalls ein eindeutiger Trend erkennen. Verlässliche Daten hinsichtlich des Anteils der Armen an der Bevölkerung liegen seitens der Weltbank nur bis 2006 vor, weisen aber im Zeitraum 1998 bis 2006 einen eindeutig positiven Trend auf – der Anteil der armen Bevölkerung reduzierte sich von 39,1 auf 28,6 %. Andere, aktuellere Indikatoren zeigen einen ähnlichen Trend. Der Human Development Index von UNDP zeigt im Zeitraum 2000-2012 deutliche Verbesserungen bei Lebenserwartung, Schulbildung und Pro-Kopf-Einkommen. Die Wohlfahrtsstaatsindikatoren des Bertelsmann Transformation Index zeigen mit Blick auf die sozioökonomische Chancengleichheit ebenfalls einen positiven Gesamttrend. Das Gleiche gilt für den Welthungerindex, bei dem Ghana mittlerweile als einziges Land in seiner Region als lediglich "mäßig" von Hunger betroffen eingestuft wird.

Tabelle 2: Politische und sozioökonomische Makroindikatoren der Entwicklung Ghanas 2000-2012

Politische Indikatoren	2000	2002	2004	2005	2006	2008	2010	2012
Freedom House								
Politische Rechte	2	2	2	2	1	1	1	1
Bürgerliche Freiheiten	3	3	2	2	2	2	2	2
BTI Demokratie Status								
Ghana					7.9	8.1	8.2	8.3
Durchschnitt für West & Zentralafrika					5.2	5.2	5.1	5.3
PEFA PFM Reform Index		15	22		25		23	
Sozioökonomische Indikatoren	2000	2002	2004	2005	2006	2008	2010	2012
HDI gesamt	0.461			0.491			0.540	0.558
Lebenserwartung	58.4			61			63,8	64.6
Schulbildung (prospektiv)	7.9			8.7			10,7	11.4
GNI per capita (PPP 2005 USD)	1037			1190			1451	1684
Welthungerindex	15.6			10.7				8.2
BTI Welfare Regime					4,5	5,5	6	6
Social Safety Net					5	5	5	5
Equal Opportunity					4	6	7	7
Inflation in % (World Development Indicators)	25.2	14.8	10.6	15.1	10.9	16.5	10.7	9.2

Quellen: Freedom House 2014 (kleinere Werte auf einer Skala von 1-7 bedeuten ein höheres Freiheitsniveau), BTI Bertelsman Transformations Index 2014, UNDP, MOFEP (aus IOB 2012: 83), World Development Indicators, PEFA (aus di Rienzo, Andrews & Mills 2011: 10); Der Welthungerindex beruht auf drei Indikatoren: Dem Anteil der Unterernährten an der Gesamtbevölkerung, der Anteil untergewichtiger Kinder unter fünf Jahren und dem Anteil verstorbener Kinder.

Für den Zeitraum bis 2008 sind diese positiven Entwicklungen, was die menschliche Entwicklung anbelangt, vornehmlich durch das Zusammenspiel von makroökonomischer Stabilisierung, einem stabilen politischen Kontext und günstigen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu Stande gekommen. Diese begünstigten das gesamtwirtschaftliche Wachstums mit seinen Auswirkungen auf die Indikatoren des

Human Development Index. Gleichzeitig ist zu konstatieren, dass die übersektoralen Politikreformen im Bereich institutioneller Modernisierung, einige sektorale Fortschritte in armutsrelevanten Sektoren sowie die Ausgabensteigerung in diesen Sektoren zu dieser positiven Entwicklung beigetragen haben. Während das MDDBS für den Beobachtungszeitraum nicht mit der makroökonomischen Situation in Verbindung gebracht werden kann, so kann jedoch zumindest ein Einfluss auf PFM Reformen, Dezentralisierung und im Zusammenspiel mit dem PRSC auch auf sektorale Politikfortschritte in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Wasser konstatiert werden. Auch wenn die ghanaische Regierung eine Präferenz für die Steigerung armutsrelevanter Ausgaben hatte, begünstigten der politische Dialog und die über das Programm bereitgestellten Mittel zweifelsohne diese Entwicklung. Damit hat das Programm über seinen Finanzierungsbeitrag, aber auch über seinen Beitrag zur Verbesserung der institutionellen und sektoralen Rahmenbedingungen zur Unterstützung der Armutsbekämpfung in Ghana beigetragen und damit eine positive Wirkung auf übergeordnete entwicklungspolitische Zielsetzungen entfaltet.

Gleichwohl waren die Reformfortschritte der ghanaischen Regierung begrenzt. Auch MDDBS und PRSC Prozesse vermochten es ab 2006 nicht, die seitens der Geber bestehenden hohen Reformenerwartungen zu beschleunigen. Auch wenn politische Dialoge, Monitoring und selbst die Harmonisierungsbestrebungen der Geber allesamt voll zufriedenstellend zu bewerten sind, war die Reformdynamik der Regierung doch begrenzt. Neben den limitierten Kapazitäten zur Reformumsetzung haben hier auch politische Kalküle eine Rolle gespielt. In einem innenpolitisch stabilen Umfeld bei makroökonomisch wie weltwirtschaftlich günstigen Rahmenbedingungen sah die frisch wiedergewählte Regierung wenig Notwendigkeiten, politisch sensible Reformen anzupacken. Trotz dieser Defizite ist die Wirkung des Programms auf übergeordnete entwicklungspolitische Indikatoren als zufriedenstellend zu bewerten.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3 (alle 3 Vorhaben)

Nachhaltigkeit

Ghana - mittlerweile als Middle Income Country bewertet - nimmt in seiner Region weiterhin eine Sonderstellung ein, was demokratische Regierungsführung, menschliche Entwicklung, Einkommensverteilung und Armutsbekämpfung angeht. Diese Entwicklung ist nicht nur deswegen bemerkenswert, weil sie offensichtlich ein hohes Maß an Robustheit gegenüber potentiell negativen Auswirkungen einer durch meist prekäre politische Rahmenbedingungen gekennzeichneten Nachbarschaft aufweist. Zudem hat diese Sonderstellung trotz anderer, teils widriger Umstände der letzten Jahre Bestand, wie etwa der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 oder auch der beginnenden Ölförderung seit 2010.

Gleichwohl bestehen einige zentrale Entwicklungsprobleme fort. Hierbei ist vor allem die in den letzten Jahren latent angespannte makroökonomische Situation zu nennen, die 2014 aufgrund des anhaltenden Haushaltsdefizits, Inflation und Abwertung wieder zu einem IMF Programm geführt hat. Ein maßgeblicher Grund für dieses Defizit ist der Einnahmerückgang aus dem Rohstoffsektor seit 2013 (Erdöl, Gold, Kakao), aber vor allem die laxen Ausgabenpolitik der Regierung (z.B. Gehälter im öffentlichen Dienst und Energiesubventionen), die notwendige Reformen, wie die des öffentlichen Dienstes, bislang nur halbherzig angegangen ist. Neben der makroökonomischen Problemlage sind die Qualität öffentlicher sozialer Dienstleistungen, die regionale Ungleichverteilung zwischen Nord und Süd sowie weitere PFM Reformen zentrale Herausforderungen des Landes, ohne deren Bewältigung die Erfolge der letzten Dekade auf Dauer gefährdet sind.

Vor diesem Hintergrund wird mit Blick auf das Instrument der Budgethilfe erkennbar, dass auch in Ghana notwendige Reformen einer starken, oft ministeriumsübergreifenden Ownership bedürfen. Selbst für ein nach seiner Wirkungslogik potentiell wirkungsmächtiges Instrument wie das der Budgethilfe werden dann überambitionierte Reformenerwartungen formuliert - wie etwa in Ghana bei der Reform des öffentlichen Sektors/Dienstes - wenn das innenpolitische Kosten-Nutzenkalkül im Empfängerland gegen Reformen tendiert.

Mit Blick auf die Nachhaltigkeit des MDDBS Programms im beobachteten Zeitraum kann aber festgehalten werden, dass die Kombination aus finanziellen Inputs, politischem Dialog und Konditionalitäten sowie deren Monitoring eine anhaltende – wenn auch begrenzte – Wirkung auf die insgesamt positive Entwicklung des Landes hatte. Die Nachhaltigkeit der MDDBS und PRSC im Zeitraum von 2003-2006 kann aus heutiger Perspektive als gut bewertet werden. Diese positive Bewertung ist auch deswegen zu vergeben, da die hier evaluierte EZ-Intervention nicht 2007 endete, sondern sich das Engagement aller ursprünglich betei-

ligten MDDBS Geber - mit Ausnahme der Niederlande - in der Allgemeinen Budgethilfe bis heute fortsetzt. Die Effekte des MDDBS Programms auf dessen Nachhaltigkeit sind allerdings nicht eindeutig von den Wirkungen des Weltbank PRSC Programms zu unterscheiden, wobei davon ausgegangen werden kann, dass sich die Wirkungen beider Programme trotz bestehender Kohärenzprobleme insgesamt wechselseitig verstärkt haben. Hierbei sind insbesondere vier Punkte erwähnenswert.

Erstens haben PRSC und MDDBS die Entwicklung- bzw. Weiterentwicklung einer gesamtheitlichen Armutsbekämpfungs- und Wachstumsstrategie befördert. Wenngleich diese Strategien immer noch defizitär mit Blick auf Priorisierung und Operationalisierbarkeit sind, hat die Allgemeine Budgethilfe dennoch dazu beigetragen, dass die ghanaische Regierung die Vorteile von integrierten Wachstums- und Armutsstrategien erkannt hat und diese im Rahmen ihrer politischen wie technischen Möglichkeiten weiterzuentwickeln und zu implementieren suchte. Damit einhergehend haben MDDBS und PRSC Programme zweitens dazu beigetragen, dass die Prioritäten der Partnerregierung stärker als Referenzrahmen für die Gebergemeinschaft wahrgenommen und respektiert werden. Drittens haben MDDBS und PRSC über ihre Dialog- und Anreizmechanismen im Beobachtungszeitraum einen Beitrag zu zentralen legislativen Reformen im PFM Bereich geführt, die als Grundlage weiterer Reformschritte dienen. Ebenfalls zu konstatieren ist jedoch, dass die Reformen im PFM Bereich seit 2008 insgesamt hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind, insbesondere was die Realisierung eines integrierten Managements der öffentlichen Finanzen anbelangt. Trotz dieses Defizits kann festgehalten werden, dass die Allgemeine Budgethilfe im Verbund mit anderen Maßnahmen der externen Unterstützung (inkl. deutscher TZ Aktivitäten) dazu beigetragen hat, dass der PFM Sektor heute von den meisten ghanaischen Akteuren als ein Bereich wahrgenommen wird, ohne dessen Reformorientierung die gesamte sozioökonomische Entwicklung labil bleiben wäre. Viertens schließlich haben die finanziellen Beiträge der MDDBS und PRSC es der Regierung in den Anfangsjahren der Budgethilfe deutlich erleichtert, eine stärkere Armutsorientierung der öffentlichen Ausgaben zu erreichen, worüber insbesondere Verbesserungen des Zugangs zu Bildungs- und Gesundheitswesen finanziert werden konnten. Hierbei erscheint die Hebelkraft des Instruments trotz des gesunkenen Anteils an den gesamten Staatshaushalten immer noch als relevant, da die Budgethilfemittel einen großen Teil derjenigen Haushaltsmittel ausmachen, die frei für investive Zwecke verfügbar sind.

Insgesamt wird die Nachhaltigkeit des Programms mit gut bewertet.

Nachhaltigkeit Teilnote: 2 (alle 3 Vorhaben)

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.