

Ex-post-Evaluierung – Mosambik

Sektor: Bildung (CRS-Code: 11110)

Vorhaben: EZ-Programm Bildungs-SWAp ESSP-FASE III-VI
(BMZ-Nrn. 2005 66 703*; 2009 65 400; 2012 65 255*; 2013 65 634*)

Träger des Vorhabens: Bildungsministerium Mosambik (Ministério de Educação e Desenvolvimento Humano/MINEDH)



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2018

In Mio. Euro	SWAp ESSP- FASE III (Plan)	SWAp ESSP- FASE III (Ist)	SWAp ESSP- FASE IV (Plan)	SWAp ESSP- FASE IV (Ist)	SWAp ESSP- FASE V+VI (Plan)	SWAp ESSP- FASE V+VI (Ist)
Investitionskosten	1.449,00	1.530,90	n.v.**	1.163,40	2.362,00	1.960,00
Eigenbeitrag	1.403,00	1.484,90	n.v.**	1.116,40	2.334,00	1.932,40
Finanzierung	46,00	46,00	47,00	47,00	28,00	28,00
davon BMZ-Mittel	46,00	46,00	47,00	47,00	28,00	28,00

*) Vorhaben in der Stichprobe 2017

**) Angaben in den Programmdokumenten nicht vorhanden. Eigene Schätzung; Investitionskosten 1.965 Mio. EUR, Eigenbeitrag 1.918 Mio. EUR; Wechselkurs 1 USD = 0,7546 EUR.

Kurzbeschreibung: Mit den FZ-Vorhaben wurde das mosambikanische Bildungsministerium MINEDH in den Jahren 2007 bis 2015 bei der Umsetzung der jeweils gültigen strategischen Pläne für den Bildungssektor (Education Sector Strategic Plan/ESSP) unterstützt. Die Maßnahmen erfolgten im Rahmen eines Sector Wide Approach (SWAp). Die deutschen FZ-Zusagen waren Teil der finanziellen Ausstattung des im Jahr 2002 eingerichteten Sektorkorbs Bildung (Fundo de Apoio ao Sector de Educação/FASE). Sie schlossen an frühere Vorhaben (BMZ Nr. 2001 66 454; 2003 66 013 sowie 2003 66 005) im Rahmen des mehrjährigen deutschen EZ-Programms "Förderung der Grund- und Berufsbildung in Mosambik" an.

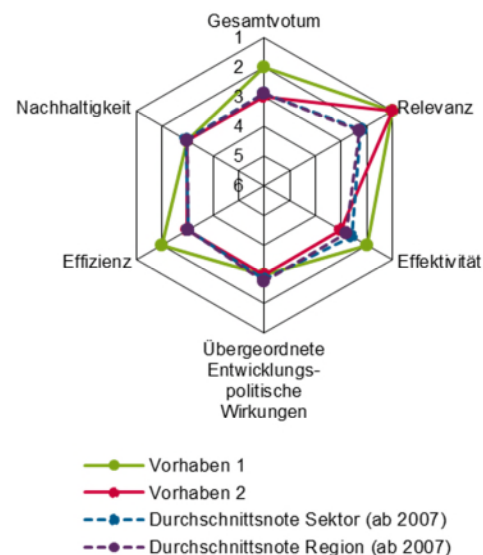
Zielsystem: Das Programmziel (Outcome) der FZ-Maßnahmen war es, durch stabile und vorhersehbare Finanzierungszusagen für die Umsetzung der strategischen Bildungspläne der Bevölkerung einen chancengerechten Zugang zum Bildungssystem zu ermöglichen sowie einen Beitrag zu mehr Bildungsqualität zu leisten. Das übergeordnete entwicklungspolitische Ziel (Impact) war die Verbesserung des Bildungsniveaus der mosambikanischen Bevölkerung, um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes zu fördern.

Zielgruppe: Hauptzielgruppe waren landesweit alle Kinder und Jugendliche im Primar- und Sekundarschulalter, mit besonderem Augenmerk auf Mädchen und Frauen.

Gesamtvotum: Note 2 (ESSP-FASE III+IV); Note 3 (ESSP-FASE V+VI)

Begründung: Die evaluierten Vorhaben sind über den gesamten Zeitraum als höchst relevant einzustufen und haben zu signifikanten quantitativen Fortschritten im Bildungssektor in Mosambik beigetragen. Im Zeitablauf traten jedoch Effektivitäts- und Effizienzverluste ein, da u.a. die Vorhersehbarkeit und Planbarkeit von FASE-Mitteln nachließ. Das Nebeneinander von allgemeiner Budgethilfe und der Sektorkorbfinanzierung hat zudem zu Effizienzeinbußen geführt. Auch ist es nicht gelungen, die Qualität der Grundbildung im Verlauf der Vorhaben anzuheben. Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen einer Verbesserung des Bildungsniveaus wurden daher nicht vollständig erreicht. Zudem ist die Nachhaltigkeit der erzielten positiven Wirkungen mit erheblichen Risiken behaftet.

Bemerkenswert: Vor dem Hintergrund des desolaten Ausgangsniveaus im Bildungssektor Mosambiks in Folge des Bürgerkriegs wurden jedoch beeindruckende quantitative Fortschritte erreicht. Außerdem ist es durch die Sektorkorbfinanzierung gelungen, institutionelle Verbesserungen bei Governance-Zielen zu erreichen.



Bewertung nach DAC-Kriterien

**Gesamtvotum: Note 2 (ESSP-FASE III+IV);
Note 3 (ESSP-FASE V+VI)**

Die Finanzierungszusagen für FASE III-VI flossen insgesamt in den Sektorkorb Bildung. Die Wirkungen der einzelnen FZ-Vorhaben lassen sich zeitlich nicht exakt voneinander abgrenzen. Dementsprechend wird der gesamte Zeitraum der vier FZ-Vorhaben evaluiert, aber soweit möglich nach den DAC-Kriterien separat bewertet.

Teilnoten:

	ESSP FASE III	ESSP FASE IV	ESSP FASE V	ESSP FASE VI
Relevanz	1	1	1	1
Effektivität	2	2	3	3
Effizienz	2	2	3	3
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3	3	3	3
Nachhaltigkeit	3	3	3	3

Rahmenbedingungen und Einordnung der Vorhaben

Mosambik gehört vierzig Jahre nach Erlangung der staatlichen Unabhängigkeit und ein Vierteljahrhundert nach Beendigung eines langen Bürgerkriegs noch immer zu den ärmsten Ländern der Welt. Bei anhaltend hohem Bevölkerungswachstum lebten 2014 knapp zwei Drittel (62,9 %) der rund 29 Mio. Einwohner unterhalb der Armutsgrenze von 1,90 USD/Tag. Das zeitweise beachtliche Wachstum der mosambikanischen Wirtschaft trug nicht breitenwirksam zur Verminderung der Einkommensarmut bei.

Gravierende Leistungsschwächen des Bildungssektors behinderten die Mobilisierung vorhandener Bildungspotenziale von Kindern und Jugendlichen. Es fehlten – vor allem in den ländlichen Provinzen – angemessen ausgestattete Klassenräumen sowie qualifiziertes Lehr- und Verwaltungspersonal. Ebenso mangelte es an muttersprachlichen Lehrmaterialien für die mehr als 40 einheimischen (Bantu-) Landessprachen. Planung und Management des Bildungssektors litten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene unter fehlenden Kapazitäten und Koordinationsproblemen, mit der Folge einer suboptimalen Nutzung der verfügbaren Ressourcen. Zudem führte ein defizitäres Finanzmanagement zu Effizienzeinbußen bei dem Vollzug des staatlichen Bildungshaushalts.

1999 hatte die Regierung mit der Verabschiedung der ersten nationalen Bildungsstrategie (PEE I) deutlich gemacht, dass sie sich der großen Bedeutung von (Aus)Bildung für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes bewusst war. Mit periodisch aktualisierten nationalen Bildungsstrategien (Education Sector Strategic Plan/ESSP) sollte der dringenden Notwendigkeit zum Abbau der Leistungsdefizite des Bildungssektors Rechnung getragen werden.

Bereits 1998 war in Evaluierungen der nationalen Bildungsstrategien Mosambiks die Notwendigkeit der Abkehr von Projektfinanzierungen hervorgehoben und die Hinwendung zur Sektorbudgethilfe vorgeschlagen worden. 2002 wurde mit der Einrichtung des Fundo de Apoio ao Sector de Educação (FASE) die Korbfinanzierung des Bildungssektors begonnen, an der sich zunächst fünf Geber beteiligten. Als ein Vorteil der Korbfinanzierung gegenüber der externen Finanzierung von Einzelprojekten galt die größere finanzielle Flexibilität des Bildungsministeriums bei der Umsetzung der nationalen Bildungsstrategien.

Die vier evaluierten FZ-Vorhaben Bildung-SWAp ESSP-FASE III- VI waren Teil der finanziellen Ausstattung des Sektorkorbs Bildung FASE und unterstützten das mosambikanische Bildungsministerium (MINEDH) bei der Umsetzung der jeweiligen nationalen Bildungspläne. Während des Betrachtungszeitraums 2007-2015 waren die zweite und die dritte nationale Bildungsstrategie maßgeblich (PEEC II und PEE III).

Relevanz

Die Korbfinanzierung des mosambikanischen Bildungssektors zielte darauf ab, das Bildungsniveau der Bevölkerung zu verbessern, um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes zu fördern. Dies entsprach den bildungspolitischen Prioritäten des Partnerlandes, welches in den nationalen Bildungsstrategien sowie in den Strategiepapieren zur Armutsreduzierung der Bildung und der Ausbildung die Bedeutung von Schlüsselfaktoren der Armutsbekämpfung zuschrieb. Gleichzeitig stimmten die Vorhaben mit den Prioritäten der deutschen EZ überein, die im Rahmen der MDGs und den SDGs dem chancengerechten Zugang zu Bildung sowie der Bildungsqualität einen hohen Stellenwert einräumt. Darüber hinaus entsprachen die Vorhaben den Grundsätzen von Ownership, Harmonisation und Alignment sowie der im Betrachtungszeitraum überwiegend geltenden Auffassung, gebergemeinschaftlich finanzierte Programme auf Sektor- oder Makroebene erfüllten diese Grundsätze am besten.

Die Bildungsausgaben Mosambiks betragen im Betrachtungszeitraum rund 6-7 % des BIP und machten durchschnittlich einen Anteil von ca. 20 % an dem staatlichen Haushalt aus. Mehr als die Hälfte der Bildungsausgaben entfiel auf die Primarschulförderung. Der durchschnittliche Beitrag von FASE zu den Bildungsausgaben lag zwischen 2009 und 2014 bei 16 % (2004-2014: 13 %). Diese Mittel wurden im Betrachtungszeitraum mit 43 % hauptsächlich in investive Maßnahmen des Bildungssektors kanalisiert, was u.a. vor dem Hintergrund des schlechten baulichen Zustands bestehender Schulen bzw. der unzureichenden Verfügbarkeit von Schulräumen sowie Lehrmaterialien als angemessen bewertet wird.

Die deutsche FZ, die sich seit 2002 an der Korbfinanzierung Bildung beteiligt hatte, unterstützte FASE 2004-2014 mit durchschnittlich 22 %. Weitere wichtige Geber kamen in diesem Zeitraum hinzu, wie die Weltbank/Global Partnership for Education (25 %), Kanada (16 %), die Niederlande (10 %), Finnland (7 %) und Großbritannien (7 %). Die restlichen Anteile verteilten sich auf Dänemark, Flandern, Irland, Italien, Portugal, Schweden, Spanien, die EU und UNICEF. Die Niederlande schieden 2011 aus der FASE-Finanzierung aus, Dänemark und Spanien 2012; der 2014 von der britischen DFID eingerichtete UK Aid Direct-Fund strich ab 2015 seine Zahlungen, Kanada und andere Geber kürzten ihre FASE-Einzahlungen.

Gemessen an der gesamten ODA für Mosambik lag der durchschnittliche Anteil von FASE im Betrachtungszeitraum bei 5,2 %. Die Umsetzung des Budgets für den Bildungssektor betrug 2006-2014 durchschnittlich 94 %; die der Haushaltsmittel erreichte durchschnittlich 98 % und die von FASE durchschnittlich 83 %. Verglichen mit der Umsetzungsrate von 59 % sonstiger externer Mittel im Bildungssektor war die Absorptionfähigkeit der FASE-Mittel durch den Programmpartner weitaus zufriedenstellender.

Aus heutiger Sicht sind die Vorhaben ESSP-FASE III-VI in Hinblick auf das mosambikanische Kernproblem tiefgehender quantitativer und qualitativer Defizite des Bildungssektors und dessen desolatem Ausgangsniveau in Folge des Bürgerkriegs als hochrelevant einzustufen und werden mit sehr gut bewertet.

Relevanz Teilnote: 1 (alle Phasen)

Effektivität

Durch eine stabile und vorhersehbare Finanzierung für die Umsetzung der strategischen Bildungspläne Mosambiks sollte mit Hilfe der Korbfinanzierung ein chancengerechter Zugang zum Bildungssystem sowie ein Beitrag zu mehr Bildungsqualität in Mosambik geleistet werden. Im Betrachtungszeitraum kam es – gemessen an den Nettoeinschulungsraten (NER) im Primarschulbereich – zu einem immensen quantitativen Ausbau des Bildungssystems, bei gleichzeitiger Verringerung des Gender Gap. Bezogen auf alle Kinder im Grundschulalter erhöhten sich die NER durchschnittlich um 1,3 Prozentpunkte pro Jahr, bei den Mädchen sogar um 1,5 Prozentpunkte pro Jahr. Auch in dem Sekundarschulbereich verbesserten sich die NER, wenn auch auf niedrigerem Niveau.

Die positive Entwicklung auf quantitativer Ebene ging nicht mit einer entsprechenden Verbesserung der Bildungsqualität einher. Zwar zeigen die Daten hinsichtlich der Lehrer-Schülerrelation im Trend eine positive Entwicklung, die Zielwerte wurden jedoch nur in ESSP-FASE IV erreicht. Die Wiederholerquoten, die im Rahmen der EPE als zusätzlicher Indikator für die Qualität und Effizienz des Bildungssystems hinzugefügt wurden, sowie die Abbrecherquoten weisen einen negativen Trend auf. Auch bei der Schulbaukomponente, für welche in den Vorhaben ESSP-FASE V und VI Indikatoren auf der Output-Ebene definiert wurden, konnten die Zielvorgaben – gemessen an der Verfügbarkeit der Klassenräume sowie dem Vor-

handensein von Handbüchern für die Wartung und Instandhaltung – nicht erreicht werden. Lediglich das Ziel der Verfügbarkeit von Lehrmaterialien und Schulbüchern konnte erfüllt werden.

Die Ursachen dafür, dass zwar der Zugang zu Primarschulbildung ausgeweitet wurde, es jedoch nicht gelang, die Bildungsqualität zu verbessern, sind vielfältig und durch verschiedene Studien belegt: Steigende Zahl von Kindern aus sozial schwächeren Schichten und ländlichen Regionen ohne Vorschulerfahrung, überfüllte Klassen mit 60 und mehr Schülerinnen und Schülern und Mangel an qualifiziertem Lehrpersonal¹. Mit der bildungspolitischen Fokussierung auf die quantitative Ausweitung des Primarschulzugangs blieben bildungsstrategische Überlegungen und Maßnahmen zur Sicherstellung der Unterrichtsqualität vernachlässigt. Statistische Daten der Weltbank untermauern, dass mit einer Verbesserung der Nettoeinschulungsraten zwischen 2007 (80,7 %) und 2015 (89,1 %) sowohl die Abbrecherraten (2007: 56,7 % und 2014: 66,7 %) als auch die Wiederholerraten (2007: 5,9 % auf 2015: 6,1%) angestiegen sind - beides Indikatoren für die Bewertung der Bildungsqualität. Eine Studie von USAID belegt ergänzend schlechtere Leistungsergebnisse bei vergleichenden Lerntests.²

Hinsichtlich der Effektivität des Finanzierungsinstruments Korbfinanzierung ist festzustellen, dass dieses entscheidend dazu beigetragen hat, den Zugang zum Bildungssystem landesweit massiv zu verbessern³. Im Rahmen von FASE ließ sich - anders als häufig bei geberfinanzierten Einzelvorhaben - keine bevorzugte Zuteilung der Mittel auf politisch einflussreiche Regionen oder Bevölkerungsgruppen feststellen. Durch den fest etablierten und stark strukturierten FASE-Politikdialog gelang es zudem, Maßnahmen der Geber im Bildungssektor besser aufeinander abzustimmen sowie Doppelaktivitäten entgegenzuwirken, da u.a. die Dialog-Foren auch für Geber offen standen, die sich finanziell nicht an FASE beteiligten.

Auf der anderen Seite wurden die Dialoge in den Arbeitsgruppen mit den Gebern als defizitär und wenig effektiv beurteilt, da die Working Groups zu zeit- und ressourcenaufwändig hinsichtlich der Koordinierung und Harmonisierung waren, der Schwerpunkt zu sehr auf Monitoring und Kontrolle gesetzt wurde, und es an Fachkenntnissen mangelte. Dadurch wurde die Umsetzung von Maßnahmen erschwert oder negativ beeinträchtigt. Hinzu kamen schwache institutionelle Kapazitäten vor allem auf Provinz- und Distriktebene. Letzteres behinderte, neben infrastrukturellen Defiziten, zusätzlich die vollständige Nutzung nationaler Verfahren, die im Rahmen von FASE implementiert wurden, wie beispielsweise e-Sistafe, das im Rahmen des öffentlichen Finanzmanagements genutzte Buchhaltungs-, Zahlungs- und Informationssystem, an das inzwischen alle Ministerien, Provinzdirektionen und Distrikte angeschlossen sind.

Insgesamt darf jedoch nicht übersehen werden, dass den beschriebenen Herausforderungen und Zielverfehlungen im Betrachtungszeitraum deutliche Fortschritte gegenüber standen. Neben den erheblichen quantitativen Fortschritten im Bildungssektor, waren bspw. auch wichtige Verbesserungen hinsichtlich des Planungs-, Finanz- und Beschaffungsmanagements bei der Schulbaukomponente in Folge der Vorgaben und Maßnahmen von FASE zu beobachten. Um solche Fortschritte erreichen zu können, ist eine stabile und vorhersehbare Finanzierung notwendig. Diese Voraussetzung war stärker während der Umsetzung der zweiten Bildungsstrategie (2007 bis 2010/11) gegeben, in welche die Vorhaben ESSP-FASE III und IV fielen; sie nahm jedoch mit der Umsetzung der dritten Bildungsstrategie (2012-2016/19) und der zunehmenden Koppelung an auszahlungsrelevante Indikatoren ab 2013 sowie der Aufteilung in fixe und variable Auszahlungstranchen ab. Hinzu kamen starke Wechselkursschwankungen sowie Ausfälle und Verspätungen von geplanten Einzahlungen von Gebern.

Während vor diesem Hintergrund die Effektivität von ESSP-FASE III und IV noch mit gut bewertet wird, ist die Effektivität von ESSP-FASE V und VI hingegen nur zufriedenstellend, da es in diesen Phasen zudem nicht gelang, die Qualität der Grundbildung anzuheben.

**Effektivität Teilnote: 2 für ESSP-FASE III und IV,
3 für ESSP-FASE V und VI**

¹ U.a. de Kemp, A. (2008): Analysing the effectiveness of sector support: primary education in Uganda and Zambia. IDS Bulletin, 39, Nr.1, S. 36-50.

² USAID (2011): Gap Analysis: Education Information and Education Policy and Planning in Mozambique.

³ Dass der landesweite quantitative Ausbau des Bildungssystems möglich war, ist nicht allein auf die FASE-Mittel zurückzuführen, sondern auch auf die Allgemeine Budgethilfe (General Budget Support/GBS); zudem stiegen die internen Finanzierungsmittel zwischen 2008 und 2014 um durchschnittlich 8 % pro Jahr. Dies zeigt, dass weder durch die Sektorkorbfinanzierung, noch durch GBS der Anreiz genommen wurde, eigene staatliche Einnahmen zu generieren.

Effizienz

Hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Zielerreichung fallen die Bewertungen (a) der (Produktions-)Effizienz und (b) der Allokationseffizienz unterschiedlich aus.

a) Eine der zentralen Komponenten von FASE war das Schulbauprogramm, da eine Ausweitung der NER mehr Klassenzimmer erforderte. Limitiert wurde das jährlich mögliche Bauvolumen durch die in schwankender Höhe zur Verfügung stehenden FASE-Mittel sowie durch die für Investitionen sehr begrenzten Mittel aus dem Haushalt des MINEDH. Zudem war der Schulbau über den Evaluierungszeitraum hinweg von zahlreichen Rückschlägen begleitet. Neben Naturkatastrophen, durch die Neubauten zerstört und der Baubetrieb behindert wurde, litt das Schulbauprogramm unter fehlenden Kapazitäten lokaler Bauunternehmen, unter unzureichende Planungs- und Vergabekompetenzen von Provinz- und Distriktbehörden, unter fehlender oder verspäteter Bereitstellung finanzieller Mitteln durch das MINEDH sowie unter unrealistisch niedrig festgelegten Obergrenzen der Baukosten pro Klassenzimmer von 10.000 USD. Auch die Anhebung der Kostenobergrenze auf 14.000 USD brachte nicht den gewünschten Erfolg von mehr fertiggestellten Klassenräumen. 2015 lagen die Durchschnittskosten nach Aufhebung der Kostenobergrenze bei durchschnittlich 28.000 USD je Klassenraum. Vernachlässigt wurde die Erstellung eines Wartungs- und Instandhaltungskonzepts für die bestehenden und neuen Schulbauten. Im Ergebnis wurden zwischen 2004 und 2014 im Rahmen von FASE deutlich weniger Klassenräume erstellt als geplant⁴. Die Schulbauten außerhalb von FASE geberseitig ausschließlich mit Projektfinanzierung zu realisieren, hätte vermutlich nicht zu kostengünstigeren Ergebnissen geführt, da die administrativen und bautechnischen Probleme ähnlich gewesen wären⁵.

b) Neben den FZ-Einzahlungen in den Sektorkorb Bildung beteiligte sich die deutsche FZ auch an der Allgemeinen Budgethilfe (General Budget Support/GBS) für Mosambik. Die aggregierte GBS aller 17 Geber alimentierte im Betrachtungszeitraum durchschnittlich etwa 35 % des Staatshaushalts. Sie leistete einen beachtlichen, im Zeitablauf jedoch abnehmenden Beitrag zur Finanzierung der staatlichen Leistungen. Trotz geberseitig abnehmenden Interesses für das Instrument GBS, lag dessen Anteil als Teilmenge der Mosambik zugesagten und planbaren finanziellen Unterstützungen bei bis zu 30 %. Wegen Unstimmigkeiten mit der Regierung des Partnerlandes zogen sich mehrere Geber ab 2012 aus der GBS zurück, darunter auch die deutsche EZ; die EU setzte 2016 ihre Budgethilfe für Mosambik ebenfalls aus⁶. Auch der International Monetary Fund (IMF) stellte seine weitere finanzielle Unterstützung Mosambiks in Frage, nachdem im April 2016 bekannt wurde, dass staatliche Unternehmen erneut nichtgenehmigte Kreditaufnahmen im Ausland in Höhe von insgesamt 2 Mrd. USD geheim gehalten hatten⁷.

Das Nebeneinander von GBS und der Sektorkorbfinanzierung wird im Hinblick auf die Allokationseffizienz kritisch gesehen, da sich die Ressourcenbereitstellung für den Bildungssektor sowohl durch GBS als auch durch FASE nicht in einer Verbesserung des Bildungsniveaus niederschlug. Zudem verursachte die Duplizität der erforderlichen Absprachen mit den anderen Gebern und den Programmträgern⁸ erhöhte Transaktionskosten auf Geber- und Nehmerseite. Ohnehin wurde der politische Dialog im Zeitablauf aufwändiger und schwieriger. Denn insbesondere das EZ-Instrument GBS wurde von vielen Gebern zunehmend kritischer bewertet, und gleichzeitig litt das Vertrauen in die Regierungspartei FRELIMO angesichts von Machtmissbrauch und parteiinterner Machtkämpfe. Bei sinkenden FZ-Einzahlungen in den Sektorkorb Bildung bedeuteten die erforderliche gleichzeitige Abstimmung mit anderen GBS-Gebern sowie der steigende "Dialogbedarf" in den zahlreichen Arbeitsgruppen auch höhere Transaktionskosten je EUR. Zudem beeinträchtigten die geberseitig zunehmend konditionierten Mittelauszahlungen die Planungssicherheit für

⁴ In den ausgewerteten Dokumenten werden 7.648 im Rahmen von FASE erstellte Klassenräume genannt, gegenüber den anfänglich innerhalb von 10 Jahren geplanten 60.000 Klassenräumen. Für 2014 wird die Zahl der neuen und rehabilitierten Klassenräume mit 1.171 angegeben, für 2015 mit lediglich 411.

⁵ Vgl. Ex-post-Evaluierung Mosambik: Förderung der Grundbildung/Parallelförderung ESSP, 2013, S.5. In dem parallelen Schulbauprogramm (BMZ-Nr. 2005 66 711) erstellte Klassenräume wurden qualitativ als hochwertiger bezeichnet, aber auch als teurer.

⁶ Vgl. Ex-post-Evaluierung Mosambik: Allgemeine Budgethilfe, 2016. Eine Evaluierung der Budgethilfe für Mosambik während der Jahre 2005-2012 hatte dieses Finanzierungsinstrument noch insgesamt positiv bewertet.

⁷ Erst auf internationalen Druck hin wurden im Juni 2017 durch eine unabhängige Wirtschaftsprüfung Einzelheiten dieser Kreditaufnahmen bei Credit Suisse und der russischen VTB Capital bekannt (Kroll 2017). Vor dem Hintergrund des mosambikanischen Kreditkandals stufte die Rating-Agentur Standard&Poors im August 2017 die Kreditwürdigkeit von Mosambik als "selective default" ein; https://www.standardandpoors.com/en_US/web/guest/article/-/view/type/HTML/id/1895913 (Zugriff: 04.11.2017.)

⁸ Das mosambikanische Finanzministerium war Programmträger der GBS, das Bildungsministerium Programmträger von FASE.

das Partnerland, und sie widersprachen grundsätzlich der Logik von GBS und Korbfinanzierung. Unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen in Mosambik wäre eine sektorale Budgethilfe für die Zielerreichung jedoch keine bessere oder kostengünstigere Alternative zu der Korbfinanzierung Bildung gewesen, die eine stärkere Fokussierung auf das drängende Problem des Schulbaus ermöglichte.

Zusammenfassend wird die Effizienz für ESSP-FASE III und IV mit noch gut bewertet, mit zufriedenstellend für ESSP-FASE V und VI, wegen zunehmender Effizienzverluste hinsichtlich der Allokationseffizienz.

**Effizienz Teilnote: 2 für ESSP-FASE III und IV,
3 für ESSP-FASE V und VI**

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Das Oberziel (Impact) der Vorhaben ESSP-FASE III-VI war die Verbesserung des Bildungsniveaus der Bevölkerung, um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes zu fördern. Die Analphabetenrate, als Indikator zur Bestimmung des Bildungsniveaus in Mosambik, ist von 50 % in den Jahren 2007/2008 um 5 Prozentpunkte auf 45 % in den Jahren 2014/2015 gefallen, jedoch insbesondere bei den Frauen in den ländlichen Gebieten mit 72 % sehr hoch (national: 58 %). Bei der Abschlussrate für die Primarschule zeigt sich, dass nur 47,9 % (2015) die siebenjährige Primarschulzeit abschließen - mit hohen Disparitäten zwischen den Provinzen und den Einkommensquintilen. Zudem ist es nicht gelungen, diese Abschlussrate im Betrachtungszeitraum dauerhaft anzuheben. Nationale Leistungsmessungen zur Lesekompetenz brachten ebenfalls unbefriedigende Ergebnisse hervor. Ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau der stufenmäßigen Lesekompetenz von Drittklässlern von 6,3 % (2013) hat diese sich auf 4,9 % (2016) verschlechtert.

Die schlechten Schülerleistungen waren hauptsächlich bedingt durch die häufige Abwesenheit der Lehrkräfte, deren mangelnde Qualifikation und Motivation sowie deren Vereinnahmung für politische Ziele. Auch im regionalen Vergleich zeigt sich, dass Mosambik bei den Bildungsindikatoren auf der Impact-Ebene überwiegend deutlich schlechter abschneidet als die anderen Staaten der Region. Hinsichtlich der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Mosambik lassen sich zwar positive Wirkungen im Betrachtungszeitraum konstatieren, wie die Reduzierung der Armut, aber ein direkter Zusammenhang zwischen bspw. breitenwirksamem Wachstum und der Umsetzung der Bildungsstrategien ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht eindeutig zu erkennen.

Mit FASE konnten die übergeordneten entwicklungspolitischen Ziele einer Verbesserung des Bildungsniveaus zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung bei Weitem nicht vollständig erreicht werden. Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierungen, wie die Korbfinanzierung, sollen jedoch auch dazu beitragen, in den Partnerländern Governance-Kriterien nachhaltig zu verbessern, wie Transparenz, Rechenschaftspflicht, Effektivität und Effizienz der öffentlichen Verwaltung und des öffentlichen Finanzmanagements. Diesbezüglich waren in Mosambik zeitweise positive Veränderungen zu beobachten, auf welche die evaluierten FZ-Vorhaben ESSP-FASE III-VI (aber auch GBS), maßgeblichen Einfluss hatten. Der Umgang der mosambikanischen Regierung mit den Kreditskandalen staatlicher Unternehmen während der zurückliegenden Jahre hat jedoch deutlich gemacht, dass in Bezug auf Transparenz, Rechenschaftspflicht und Rechtsstaatlichkeit noch erheblicher Verbesserungsbedarf besteht, Dennoch werden die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen von FASE über alle Phasen insgesamt als noch zufriedenstellend bewertet.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3 (alle Phasen)

Nachhaltigkeit

Kurzfristig ist zu erwarten, dass die festgestellten positiven Wirkungen eines erhöhten Zugangs zur Grundbildung und einem Abbau von Defiziten der schulischen Infrastruktur erhalten bleiben, zumal die Regierung von Mosambik und die sie tragende FRELIMO-Partei die Verbesserung der Bildungssituation weiterhin als wichtige Aufgabe ansehen. In der bis 2019 verlängerten nationalen Bildungsstrategie wird das Angebot einer qualitativen Bildung für alle als eine der Hauptstrategien der Regierung für den Abbau der Armut und die Entwicklung des Landes genannt.

Mittel- bis längerfristig bestehen jedoch aus heutiger Sicht für die Nachhaltigkeit der positiven Wirkungen erhebliche Risiken. Ob die finanzielle Ausstattung des Bildungssektors in den kommenden Jahren gleichbleibt oder substanziell erhöht werden wird, hängt maßgeblich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung des Landes ab und davon, wie lange und mit welchen Volumina die Gebergemeinschaft bereit ist, die Korbfinanzierung Bildung weiterzuführen⁹.

Aktuelle Projektionen von Weltbank (WB) und IMF für die wirtschaftliche Entwicklung in Mosambik gehen für die kommenden Jahren von einem jährlichen Wirtschaftswachstum aus, das mit bis zu 6,7 % (2019) deutlich über der demografischen Wachstumsrate läge. Jedoch wird diese dynamische Entwicklungsperspektive durch die politische Instabilität in Mosambik in Frage gestellt; hinzu kommt der ungewisse Ausgang anstehender Umschuldungsverhandlungen Mosambiks mit ausländischen Gläubigern. Ob sich tendenziell eher sinkende FASE-Einzahlungen der Gebergemeinschaft durch entsprechend höhere interne Finanzmittel aus dem staatlichen Budget ausgleichen lassen, ist ungewiss. Die Nachhaltigkeit der von FASE mit FZ-Unterstützung erreichten Wirkungen hängt auch davon ab, ob die Planungs- und Implementierungskapazitäten des MINEDH sowie das Finanzmanagement auf allen Ebenen verbessert werden.

Angesichts der vorhandenen Risiken und tendenziell zurückgehender FASE-Einzahlungen wird die Nachhaltigkeit für ESSP-FASE III–VI mit zufriedenstellend bewertet.

Nachhaltigkeit Teilnote: 3 (alle Phasen)

⁹ Im April 2017 unterzeichnete Mosambik mit GPE, WB, UNICEF sowie mit Deutschland und fünf weiteren bilateralen Gebern ein Abkommen, um mit Fortführung der FASE-Finanzierung die Grundschulbildung qualitativ zu verbessern.
<https://www.globalpartnership.org/news-and-media/news/mozambique-signs-agreement-donor-partners-improve-primary-education>

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.