

Ex-post-Evaluierung – Tansania

>>>

Sektor: General Budget Support (CRS code: 5101000)
Vorhaben: Allgemeine Budgethilfe PRBS I/II, BMZ Nr. 2009 65 509*/ 2012 65 115**; BM PFMRP, BMZ Nr. 200970434*/ 201270040*
Träger des Vorhabens: Ministry of Finance



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2018

Alle Angaben in Mio. EUR	PRBS I/II (Plan)	PRBS I/II (Ist)	PFMRP (Plan)	PFMRP (Ist)
Investitionskosten (gesamt) ***	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.
Eigenbeitrag***	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.
Finanzierung***	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.
davon BMZ-Mittel	48,00	48,00	2,80	2,80

*) Vorhaben in der Stichprobe 2015. **) Vorhaben in der Stichprobe 2016. ***) Aufteilung in Investitionskosten, Eigenbeitrag und Finanzierung bei Allgemeiner Budgethilfe nicht möglich.

Kurzbeschreibung: Die FZ-Vorhaben "Poverty Reduction Budget Support" (PRBS I/II) unterstützten, gemeinsam mit der Budgethilfe anderer Geber, die tansanische Regierung bei der Umsetzung der zweiten Wachstums- und Armutsbekämpfungsstrategie (MKUKUTA II, 2010-2015). Die Auszahlungen erfolgten in den Haushaltsjahren 2009/10-2015/16 in mehreren Tranchen. Mit der Begleitmaßnahme PFMRP wurden im Rahmen eines gebergemeinschaftlichen Finanzierungskorbs Reformen des öffentlichen Finanzmanagements und des öffentlichen Ausschreibungswesens gefördert.

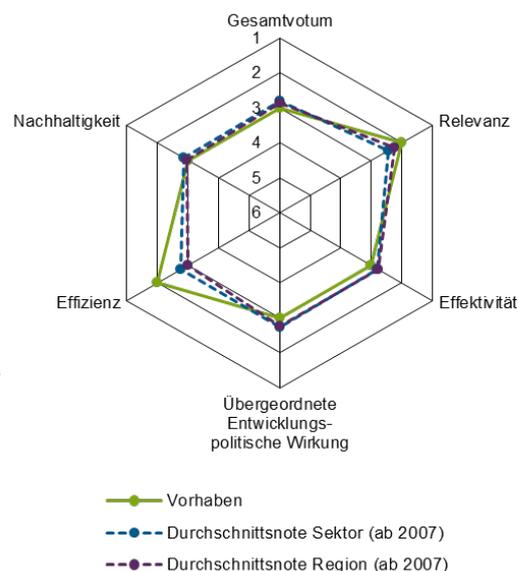
Zielsystem: Der reformorientierte Politikdialog mit der tansanischen Regierung wurde auf der Grundlage eines gemeinsam formulierten Performance Assessment Framework (PAF) geführt; die in dem PAF festgelegten Outcome-Indikatoren zu Regierungsführung und Rechenschaftspflicht, Wachstum und Armut, Makroökonomie und Finanzmanagement und Verbesserung der Lebensqualität und sozialen Entwicklung dienten als Grundlage für die Auszahlungsentscheidungen der Budgethilfe-Tranchen. Ziel der Allgemeinen Budgethilfe war es, auf der Impact-Ebene zur Armutsbekämpfung und zur Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Tansanias beizutragen.

Zielgruppe: Die Bevölkerung Tansanias und insbesondere die ärmeren Bevölkerungsgruppen.

Gesamtvotum: Note 3

Begründung: Die Gesamtbewertung des Vorhabens erfolgt auf Stufe 3, da die intendierten positiven Wirkungen der intendierten Reformen nur teilweise erreicht wurden und mit einiger Wahrscheinlichkeit zurückgehen werden. Der dem Vorhaben zugrunde gelegte Wirkungszusammenhang einer Koppelung der intendierten Reformen über indikatorenbasierte Auszahlungskonditionalitäten an die Finanzierungsfunktion der Budgethilfe erwies sich nur begrenzt als tragfähig.

Bemerkenswert: Hatte die Allgemeine Budgethilfe zeitweise als EZ-Modalität gegolten, die Aid Effectiveness-Kriterien wie Ownership und Alignment am besten entspricht, kam es während des Beobachtungszeitraums geberseitig zu einer zunehmend kritischeren Bewertung. Der Ausstieg mehrerer Geber aus der Budgethilfe für Tansania war Konsequenz von deren Wunsch nach besserer "nationaler Sichtbarkeit" ihrer EZ, aber auch Folge der Einsicht, dass Budgethilfe die Partnerregierung nicht zwangsläufig zu den gewünschten Governance-Reformen veranlasst.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 3

Teilnoten:

Relevanz	2
Effektivität	3
Effizienz	2
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3
Nachhaltigkeit	3

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Tansania erzielte während der zurückliegenden Dekaden beachtliche gesamtwirtschaftliche Wachstumsraten, aber die Zahl der Armen in dem Land ist nicht gesunken. Das FZ-Vorhaben "Poverty Reduction Budget Support I und II" (PRBS) unterstützte, gemeinsam mit der Allgemeinen Budgethilfe (General Budget Support/GBS) anderer Geber, die tansanische Regierung in den Haushaltsjahren 2009/10-2015/16 bei der Finanzierung und Umsetzung der zweiten Wachstums- und Armutsbekämpfungsstrategie (MKUKUTA II, 2010-2015). Mit dieser wachstumsorientierten Strategie sollten die Armut reduziert sowie die Lebensbedingungen für die Bevölkerung und die öffentlichen sozialen Dienstleistungen verbessert werden; gleichzeitig zielte die Strategie auf verantwortungsvolle Regierungsführung und Rechenschaftspflicht. Die deutsche EZ hatte sich bereits seit 2003/04 im Rahmen der Kofinanzierung des Poverty Reduction Support Credit (PRSC) der Weltbank (WB) an der Budgethilfe für Tansania beteiligt. Als begleitende Maßnahme zu PRBS I/II stellte die deutsche FZ ab 2009 direkte Einzahlungen in den Finanzierungskorb des "Public Finance Management Reform Programme" (PFMRP) bereit, den 1998 begonnenen Reformprogramms des öffentlichen Finanzwesens in Tansania, das vom Internationalen Währungsfonds (IWF), WB und anderen Gebern finanziell unterstützt wurde. Mit den zugesagten Einzahlungen für das Haushaltsjahr 2015/16 beendete die deutsche FZ ihre Beteiligung an der Allgemeinen Budgethilfe für Tansania. Die TZ agierte in direktem Zusammenhang mit der allgemeinen Budgethilfe durch Unterstützung des Tansanischen Rechnungshofs sowie Förderung von guter finanzieller Regierungsführung.

Relevanz

Das gebergemeinschaftliche Vorhaben PRBS war in seinen Grundzügen stark auf die Umsetzung der Prinzipien der Aid Effectiveness-Agenda von Paris und Accra sowie den Prinzipien Ownership und Alignment der Agenda entsprechend an den nationalen Zielen und Strategien der tansanischen Regierung ausgerichtet. Grundlegend für die Zusammenarbeit zwischen der tansanischen Regierung und den Development Partners war das Memorandum of Understanding on the Joint Assistance Strategy for Tanzania (JAST); darin wurde GBS als die von der tansanischen Regierung bevorzugte Finanzierungsmodalität bezeichnet. Inhaltlich war im Beobachtungszeitraum 2010-2015 die zweite Wachstums- und Armutsbekämpfungsstrategie (MKUKUTA II) relevant, welche mit der Ausrichtung auf breitenwirksames Wachstum, den Ausbau der öffentlichen Daseinsvorsorge sowie einer verantwortungsvollen Regierungsführung in schlüssiger Weise auf die Reduzierung der wirtschaftlichen und sozialen Kernprobleme Tansanias sowie die Erreichung der Millennium Development Goals (MDG) abzielte. Zielgruppe des Vorhabens war die gesamte Bevölkerung Tansanias, insbesondere arme Bevölkerungsgruppen und die ländliche Bevölkerung.

Die finanziellen Beiträge der deutschen FZ zur Allgemeinen Budgethilfe in Tansania sollten zur Finanzierung der MKUKUTA II beitragen (Finanzierungsfunktion). Darüber hinaus sollten im Rahmen des Governance-Schwerpunkts der deutsch-tansanischen Zusammenarbeit Reformen unterstützt werden, die auf die Verbesserungen von Transparenz, Rechenschaftslegung, Effektivität und Effizienz der öffentlichen Verwaltung und des öffentlichen Finanzmanagements abzielten (Reformfunktion). Neben den Zuschüssen an das gebergemeinschaftliche Programm Poverty Reduction Budget Support (PRBS) wurden von der deutschen FZ auch Beiträge für das Public Finance Management Reform Programme (PFMRP) geleistet. Diese begleitende Maßnahme wird als sehr relevant bewertet, da sie institutionelle Umsetzungsri-

siken bzw. Defizite im öffentlichen Haushaltswesen adressierte, deren Abbau als entscheidend für das Funktionieren des Budgethilfesystems galt. In Tansania zählten hierzu fehlende Kapazitäten in der öffentlichen Verwaltung, insbesondere auf der lokalen Verwaltungsebene, sowie die problematische Budgetumsetzung; im Beobachtungszeitraum wurden lediglich durchschnittlich 88,4 % der budgetierten Mittel ausgezahlt. Gründe hierfür waren die chronische Überschätzung der Eigeneinnahmen sowie Schwierigkeiten bei der Mobilisierung kommerzieller Darlehen, aber auch verspätete Auszahlungen und Kürzungen von Budgethilfebeiträgen als Folge einer der größten Betrugsgeschichten Tansanias in den letzten Jahren, dem Korruptionsskandal 2014 bei der Übernahme eines großen Elektrizitätserzeugers, in den Regierungsmitglieder verwickelt waren und Budgethilfegeber Zahlungen zurückhielten.

Die Auszahlung der deutschen Budgethilfebeiträge erfolgte in Tranchen, entsprechend der jährlichen Überprüfung der grundlegenden, gemeinsam formulierten Orientierungswerte (Underlying Principles, UP) des GBS sowie auf Grundlage der Erfüllung von Zielen, Maßnahmen und Monitoringindikatoren des Performance Assessment Framework (PAF). Die Qualität des PAF wird allerdings als ungenügend beurteilt, da die Indikatoren mit zahlreichen methodischen, theoretischen und praktischen Schwächen behaftet waren. Inhaltlich waren die Auswahl der Monitoringindikatoren des PAF sowie die Auszahlungsvoraussetzungen stark an der Reformfunktion des GBS orientiert und wurden maßgeblich von den Gebern beeinflusst.

Die Relevanz des Vorhabens bewerten wir dennoch als gut, vor allem da die Allgemeine Budgethilfe über die Funktion zur Finanzierung der MKUKUTA II geeignet war, einen entscheidenden Beitrag zur Lösung prioritärer ökonomischer und sozialer Probleme in Tansania zu leisten. Positiv hervorzuheben sind auch die starke Ausrichtung des GBS an den nationalen Strategien und die Nutzung lokaler Strukturen, wodurch potentiell ein Beitrag zu Alignment geleistet werden konnte. Zudem konnte potentiell die Geberharmonisierung durch den formalisierten und institutionalisierten Politikdialog gestärkt werden.

Relevanz Teilnote: 2

Effektivität

Im Rahmen des FZ-Beitrags zu PRBS wurden als Ziele auf der Outcome-Ebene die Zielsetzungen der MKUKUTA II übernommen; hierzu zählten die Förderung des (i) gesamtwirtschaftlichen Wachstums zur Reduzierung der Einkommensarmut, (ii) die Verbesserung der Lebensqualität und der sozialen Entwicklung sowie (iii) eine verantwortungsvolle Regierungsführung und Rechenschaftspflicht.

Entsprechend diesen drei Zielsetzungen waren die jährlichen PAF in verschiedene Bereiche unterteilt. Jedem Bereich wurden Output- und Outcome-Indikatoren zugeordnet, um so die von der Budgethilfe intendierten Fortschritte und Wirkungen hinsichtlich der Umsetzung der MKUKUTA II sowie der Reformprozesse beurteilen zu können¹. Hinzu kam im Rahmen der PAF der Bereich (iv) Makroökonomie und öffentliches Finanzmanagement.

Die Auswertung der PAF 2010-2014 zeigt, dass im Beobachtungszeitraum durchschnittlich knapp die Hälfte aller Zielwerte der Indikatoren erreicht wurde. Am höchsten war die Zielerreichung mit durchschnittlich etwas über 60 % im Bereich (iii) verantwortungsvolle Regierungsführung und Rechenschaftspflicht, gefolgt vom Bereich (i) gesamtwirtschaftliches Wachstum zur Reduzierung der Einkommensarmut mit knapp 60 %, (iv) Makroökonomie und öffentliches Finanzmanagement mit knapp 50 % und (ii) Verbesserung der Lebensqualität und der sozialen Entwicklung mit 37,3 %. Allerdings variierten die Anzahl der Indikatoren zwischen den Bereichen sowie der jährliche Grad der Zielerfüllung über den Beobachtungszeitraum erheblich.

¹ Da die Bereiche nur Outcome- und Output-Indikatoren enthielten, wurden sie in der vorliegenden EPE unter dem Kriterium der Effektivität verortet, obwohl die Zielsetzungen von der Begrifflichkeit Wirkungen auf der Impact-Ebene suggerieren und sich mit dem Oberziel des Vorhabens decken, insbesondere der Bereich (i) gesamtwirtschaftliches Wachstum zur Reduzierung der Einkommensarmut (vgl. Punkt: Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen). Tatsächlich fallen aber unter diesen Bereich im Rahmen der PAF konkrete Reformmaßnahmen und weitere politische Maßnahmen, die der Outcome- und Output-Ebene zuzuordnen sind, mit dem Ziel, Rahmenbedingungen für die Förderung eines breitenwirksamen Wachstums zu schaffen.

Die Allgemeine Budgethilfe erfüllte ihr Finanzierungsziel, da durch die GBS fiskalische Spielräume in arbeits- und wachstumsrelevanten Sektoren erweitert wurden². Jedoch sank im Beobachtungszeitraum der Anteil des Budgetanteils für MKUKUTA-relevante Ausgaben von ursprünglich 75,5 % im Fiskaljahr 2010/11 auf 70,9 % im Fiskaljahr 2014/15. Gleichzeitig nahm der Anteil der Allgemeinen Budgethilfe zur Finanzierung des Haushalts von 7,7 % im Haushaltsjahr 2011/12 auf 4,8 % im Haushaltsjahr 2014/15 ab bei steigenden Eigeneinnahmen.

Die Diskussionen im Rahmen des Politikdialogs, die Auswahl der Monitoringindikatoren des PAF und die daran gekoppelten Auszahlungsbedingungen waren auf die Umsetzung zentraler Reformschritte zugeschnitten, beispielsweise im Rohstoff- oder Energiesektor. Inwieweit dadurch tatsächlich ein Beitrag zu dem Reformziel des GBS erreicht wurde, ist nicht zuverlässig abzuschätzen. Seitens der tansanischen Regierung wurden diese geberinduzierten Konditionen allerdings zunehmend kritischer beurteilt, da sie den Kapazitäten der Öffentlichen Verwaltung nicht hinreichend angepasst seien und zudem mitunter unrealistische Zeithorizonte vorsahen.

Unerwünschter Nebeneffekt dieser (indirekten) Konditionalität war auch abnehmende Ownership der tansanischen Regierung in Folge einer geringeren Stabilität und Planbarkeit der Budgethilfe-Mittel. Hinzu kamen häufige Wechsel des Personals der Geber. An der Einführung einer Performance-basierten Tranche in Höhe von 30 % der Jahreszusage wirkte die deutsche FZ im Beobachtungszeitraum aktiv mit. Allerdings konnten sich nicht alle GBS-Geber auf eine vollständig harmonisierte Vorgehensweise hinsichtlich der Auszahlungsvoraussetzungen der variablen Tranche und deren Höhe einigen. Stabilität und Vorhersehbarkeit der Budgethilfe-Mittel waren daher eingeschränkt. Gleichzeitig wirkte sich negativ auf die Ownership aus, dass mehrere Geber im Beobachtungszeitraum aus der allgemeinen Budgethilfe ausstiegen und neue Geber oder internationale Fonds nicht hinzukamen.

Weitere spezifische deutsche Beiträge waren die Etablierung eines koordinierten und konstruktiven Politikdialogs im Rahmen des PFMRP, nachdem sich der Dialog zwischen der tansanischen Seite und der Gebergruppe zuvor schwierig gestaltet hatte. Hinzu kamen unzuverlässige Finanzierungsbeiträge der tansanischen Regierung in das PFMRP. Dennoch ließen sich im Beobachtungszeitraum Verbesserungen im öffentlichen Haushaltswesen feststellen, wie bei den Befugnissen des Rechnungshofes und bei der Beteiligung des Parlaments an der Budgetaufstellung. Reformfortschritte konnten vor allem auf nationaler Ebene erzielt werden, während auf den nachgeordneten Verwaltungsebenen erhebliche Kapazitätsengpässe fortbestanden. Insgesamt blieben deutliche Defizite in allen Phasen des PFM-Zyklus vorhanden, welche die effiziente Bereitstellung staatlicher Dienstleistungen und die Umsetzung von Investitionsprojekten erschwerten.

Trotz einiger positiver Teilergebnisse wurden mit dem GBS-Instrument und der Begleitmaßnahme (BM) bei Weitem nicht alle Ziele erreicht, so dass wir die Effektivität nur mit zufriedenstellend bewerten.

Effektivität Teilnote: 3

Effizienz

Unter Effizienzaspekten sind die Finanzierungs- und Reformfunktionen getrennt zu beurteilen, welche mit der Budgethilfe erfüllt werden sollten.

Mit insgesamt knapp 51 Mio. EUR war der Anteil der deutschen Allgemeinen Budgethilfe an dem Haushalt der tansanischen Zentralregierung in den sechs Haushaltsjahren des Betrachtungszeitraums marginal³; welchen Effekt der deutsche GBS auf das Wachstum der tansanischen Wirtschaft und auf die Armutssituation hatte, lässt sich wegen der Vielzahl dabei zu berücksichtigender intervenierender Variablen in seriöser Weise nicht quantifizieren. In der Interventionslogik des Finanzierungsziels der Budgethilfe ist die Produktionseffizienz des Vorhabens als sehr gut zu bewerten; denn die Budgethilfe bedeutete eine

² Während der zweiten Wachstums- und Armutsbekämpfungsstrategie kam es insbesondere im Transport- und Energiesektor zu Ausgabenerhöhungen, was dem Fokus der MKUKUTA II entsprach, vor allem die Entwicklung der Infrastruktur sowie der Privatwirtschaft zu fördern. Die Ausgaben für den Agrar-, Gesundheits-, Bildungs- und Wassersektor blieben ähnlich hoch oder waren höher als während der Umsetzung der ersten Wachstums- und Armutsbekämpfungsstrategie MKUKUTA I.

³ Bezogen auf den gesamten Betrachtungszeitraum machte der deutsche Anteil an der partnergemeinschaftlichen GBS für Tansania lediglich 1,6 % aus, bezogen auf die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung lediglich 0,03 %.

Ausweitung auf der Einnahmenseite des tansanischen Haushalts, so dass zusätzliche staatliche Ausgaben in den Sektoren Gesundheit, Erziehung, Trinkwasser, Landwirtschaft, Infrastruktur und Energie möglich wurden, die (auch) armen Bevölkerungsgruppen zugutekamen, ohne dass zusätzliche Abstimmungen etc. nötig waren.

Die Allokationseffizienz der Finanzierungsfunktion der GBS wird mit noch gut bewertet, obwohl sich der Finanzierungseffekt stärker auf der zentralstaatlichen Ebene des Partners auswirkte. Die Budgetzuweisungen an die unteren staatlichen Ebenen erfolgten für diese nicht immer in planbarer Höhe und zudem unregelmäßig. Positiv zu berücksichtigen ist, dass der Zufluss der gebergemeinschaftlichen GBS-Mitteln kein crowding-out auf der Einnahmenseite des tansanischen Staatsbudgets zur Folge hatte; zwar schwankte der Anteil der Eigeneinnahmen an der Finanzierung des Staatshaushaltes, war aber keineswegs anhaltend rückläufig. Allerdings blieben die Ist-Eigeneinnahmen in der Regel niedriger als bei der Haushaltsplanung angenommen, so dass Ausgabenkürzungen bei Investitionen und/oder zusätzliche Kreditaufnahme notwendig wurden.

Bei geberseitig abnehmendem Engagement für das Instrument GBS war der Anteil der Budgethilfe-Mittel an der gesamten ODA, die Tansania in den Jahren 2010-2015 erhielt, deutlich rückläufig, von 31,4 % zu Beginn des Betrachtungszeitraums auf nur noch 21,7 % im Jahr 2015. Der Anteil aller GBS-Mittel als Teilmenge der Tansania zugesagten und planbaren finanziellen Unterstützungen (Country Programmable Aid/CPA) war während des Betrachtungszeitraums tendenziell sinkend, mit starken Schwankungen von Jahr zu Jahr. Diese Schwankungen wurden u.a. durch die tranchenweise Auszahlung der Budgethilfebeiträge verursacht; für die tansanische Regierung wurde dadurch die Planbarkeit der Budgetzuschüsse erheblich beeinträchtigt.

Die anfängliche Erwartung sinkender Transaktionskosten bei zunehmend routiniert etabliertem Politikdialog erfüllte sich nicht; der geberseitig intensivierte und sich zeitweilig schwieriger gestaltende Politikdialog war tendenziell mit steigenden Transaktionskosten verbunden. Insofern war die Produktionseffizienz der Reformfunktion nur zufriedenstellend.

Andererseits konnten durch den PAF-basierten Politikdialog mit der Partnerregierung institutionelle Kapazitäten des tansanischen Finanzmanagements auf der zentralen Staatsebene gestärkt werden; dies gilt insbesondere für den Rechnungshof und die parlamentarische Kontrolle der Budgetplanung. Auch wurde die Partnerregierung für die Dringlichkeit einer besseren Korruptionskontrolle nachdrücklich sensibilisiert. Diese positiven Ergebnisse blieben zwar unter den geberseitigen Erwartungen, rechtfertigen es aber, die Allokationseffizienz der Reformfunktion im Rahmen der Budgethilfe (einschließlich BM) als zufriedenstellend und besser zu bewerten⁴.

Der Finanzierungsfunktion der Budgethilfe kam im Hinblick auf die Aid Effectiveness-Kriterien Ownership, Alignment und Harmonisation eine größere Bedeutung zu als der Reformfunktion; wir gewichten daher die Bewertungen für die Produktions- und Allokationseffizienz der Finanzierungsfunktion mit Zweidrittel, der Reformfunktion nur mit einem Drittel.

Effizienz Teilnote: 2

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Ziel des FZ-Vorhabens PRBS auf der Impact-Ebene war es, einen Beitrag zur Finanzierung und Umsetzung von MKUKUTA II und somit zur Armutsminderung und Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Tansanias zu leisten. Die Auswertung der MKUKUTA II deutet darauf hin, dass trotz anhaltend hohem Wirtschaftswachstum mit gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten von bis zu 7,9 % jährlich und einer soliden makoökonomischen Entwicklung im Beobachtungszeitraum bei der Reduzierung der Einkommensarmut nur relativ langsame Fortschritte zu verzeichnen waren - auch wegen des hohen Bevölkerungswachstums von rd. 3 % pro Jahr. Das Wirtschaftswachstum wurde insbesondere vom Bau-, Kommunikations- und Finanzsektor getragen. Weit hinter den Erwartungen sind mit ca. 3 % die jährlichen Wachstumsraten des Agrarsektors zurückgeblieben, so dass zu geringe armutsreduzierende Effekte erzielt wurden und extreme Stadt-Land-Unterschiede nach wie vor Bestand haben.

⁴ Der Beitrag des FZ-Vorhabens PRBS I/II und der BM PFMRP zu diesen positiven Ergebnissen lässt sich nicht quantifizieren.

Positiver war hingegen die Entwicklung des Human Development Index (HDI); im Beobachtungszeitraum stieg der HDI jährlich durchschnittlich um 1,3 %. Mit einem Wert von 0,531 und dem 151. Platz von 188 Ländern im Jahr 2015 liegt der HDI Tansanias leicht über dem Durchschnitt in Subsahara-Afrika bzw. über den Werten vergleichbarer Länder wie Côte d'Ivoire oder Uganda. Die Werte anderer Indikatoren wie die Kinder- und Müttersterblichkeit oder der Zugang zu Trinkwasser haben sich während der Umsetzung der MKUKUTA II ebenfalls verbessert. Die mit der Finanzierungsfunktion angestrebten Wirkungen in den sozialen Sektoren sind insgesamt jedoch weit hinter den Zielsetzungen zurückgeblieben, und die Effekte der genannten positiven Entwicklungen auf die Reduzierung der Einkommensarmut dürften marginal sein. Beispielsweise hat sich der Anteil der Bevölkerung mit Zugang zu sauberem Wasser nur von 54,8 % 2006 über 55,4 % 2012 auf 55,6 % 2015 verbessert, während der Anteil der Bevölkerung mit Zugang zu Abwasserentsorgung sich von 11,4 % 2006 über 14,0 % 2012 auf 15,6 % 2015 etwas stärker verbesserte (Weltbank). Zudem haben sich einige Indikatorenwerte deutlich verschlechtert, wie beispielsweise die Nettoeinschulungsrate im Primarschulbereich.

Im Hinblick auf die Reformfunktion waren im Beobachtungszeitraum Fortschritte hinsichtlich der Transparenz und Rechenschaftslegung festzustellen, bspw. im Rohstoffsektor. Gleichzeitig waren vor allem gegen Ende des Beobachtungszeitraums rückläufige Tendenzen hinsichtlich der Wahrung der Meinungsfreiheit und Privatsphäre erkennbar. Gemessen an dem Corruption Perception Index hat sich die Korruptionskontrolle leicht verschlechtert, und von der Extractive Industries Transparency Initiative wurde Tansania wegen nicht erfüllter Berichtspflichten zeitweise suspendiert. Inwieweit zwischen diesen (positiven und negativen) Entwicklungen der Governance und der Allgemeinen Budgethilfe ein Zusammenhang bestand, ist nicht zuverlässig zu ermitteln. Der Politikdialog, der PAF und das PFMRP im Rahmen des GBS mögen die Umsetzung von Governance-Reformen unterstützt haben, allerdings zeigte die tansanische Regierung bereits vor der Implementierung des Vorhabens PRBS einen deutlichen Reformwillen. Daher lässt sich nur spekulieren, ob die Verbesserungen hinsichtlich Governance auch ohne GBS stattgefunden hätten. Auch welchen Einfluss der Ausstieg mehrerer Geber aus der Allgemeinen Budgethilfe auf das Reformziel des GBS hatte, ist nicht zuverlässig abzuschätzen. Zumindest sank der geberseitige Einfluss auf die Reformagenda der Partnerregierung.

Zwar blieben die exakt nachweisbaren übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen relativ gering, wir bewerten diese aber noch als zufriedenstellend, da sowohl hinsichtlich der Finanzierungs- als auch der Reformfunktion Fortschritte erkennbar waren.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3

Nachhaltigkeit

Aus heutiger Sicht ist davon auszugehen, dass die tansanische Regierung ihre auf Wirtschaftswachstum und Armutsreduzierung ausgerichtete Entwicklungsstrategie fortführen wird. Die Perspektiven für stabiles Wirtschaftswachstum in den kommenden Jahren werden als günstig eingeschätzt⁵. Allerdings wird das gesamtwirtschaftliche Wachstum voraussichtlich mit einem deutlichen Anstieg der Leistungsbilanzdefizite einhergehen, die durch entsprechende Nettokapitalimporte ausgeglichen werden müssen. Wird dies durch ausländische Direktinvestitionen möglich, könnte sich die Abhängigkeit des Landes von finanzieller Unterstützung durch die Gebergemeinschaft vermindern⁶. Ohnehin wird GBS von immer mehr Gebern kritisch gesehen, die sektorale Korbfinanzierung oder Projektfinanzierung wegen deren "nationaler Sichtbarkeit" tendenziell (wieder) bevorzugen.

Ob es gelingt, bei sinkenden oder völlig wegfallenden GBS-Einzahlungen in den Staatshaushalt mit steigenden Eigeneinnahmen zusätzliche Finanzvolumina für öffentliche soziale Dienstleistungen zu mobilisieren, hängt u.a. von weiteren Reformen des öffentlichen Finanzmanagements ab. Hier besteht insbesondere auf der Ebene der Provinzen und der lokalen Verwaltungen, denen qualifiziertes Humankapital fehlt, noch erheblicher Verbesserungsbedarf. Mehrere der festgestellten positiven Wirkungen guter Regierungsführung werden kurz- bis mittelfristig erhalten bleiben, auch wenn der geberseitige Reformdruck mit

⁵ Den aktuellen Perspektiven des IMF zu Folge werden für Tansania in den Jahren bis 2023 jährliche Zuwachsraten des realen BIP von deutlich über 6 Prozent erwartet.

⁶ Die alternative Defizitfinanzierung durch zusätzliche Kreditaufnahme im Ausland wäre problematisch, da Tansania noch immer den Status eines Heavily Indebted Poor Country (HIPC) besitzt und den Completion Point der HIPC-Initiative noch nicht erreicht hat.

dem Wegfall des GBS-Hebels nachlässt. Die in den Vorjahren zeitweilig nachlassende Korruptionsbekämpfung ist seit 2015 wieder energischer geführt worden; allerdings sind Zweifel an dem Demokratieverständnis der Regierung aufgekommen⁷. Mittel- bis längerfristig bestehen allerdings aus heutiger Sicht für die Nachhaltigkeit der positiven Wirkungen erhebliche Risiken, die sich aus der innenpolitischen Entwicklung Tansanias ergeben können. Die sich abzeichnende Tendenz einer zunehmenden Unterdrückung der Opposition und unzufriedener zivilgesellschaftlicher Gruppen durch die Regierung birgt das Risiko gewaltsamer Auseinandersetzungen und politisch motivierter Streiks; politische Instabilität führt in der Regel zu einem Abzug ausländischen Kapitals und zu steigender Zurückhaltung ausländischer Investoren; Tansanias Wirtschaft ist aber für seine Wachstumsstrategie auf Kapitalimporte angewiesen, und zwar nicht nur aus der Volksrepublik China.

Unter Berücksichtigung des deutschen Ausstiegs aus der GBS-Beteiligung und tendenziell zurückgehender GBS-Einzahlungen verbleibender Geber wird die Nachhaltigkeit von PRBS I/II und PFMRP als zufriedenstellend bewertet. Die deutsche FZ und andere Geber beendeten ihr GBS-Engagement vor allem auch wegen der schwieriger gewordenen Kommunikation mit der tansanischen Regierung im Rahmen des reformorientierten Politikdialogs. Erkennbare positive Wirkungen der Vorhaben werden mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht durchgängig Bestand haben, da der "Reformhebel" des im Rahmen von PRBS I/II etablierten Politikdialogs für die deutsche FZ nicht mehr zur Verfügung steht und die deutsche EZ auch die BM für das PFMRP beendete. Ohnehin beabsichtigt die tansanische Regierung, mit den Gebern einen Umstieg von Allgemeiner Budgethilfe auf sektorale Budgethilfe zu vereinbaren. Das 2017 vorbereitete neue Economic Management and Fiscal Governance Programme, das von der EU, von Dänemark und Schweden finanziell unterstützt wird, sieht einen Politikdialog vor, innerhalb dessen auch Fragen der Menschenrechte und der Demokratie in Tansania zur Diskussion stehen können.

Nachhaltigkeit Teilnote: 3

⁷ Kabwe, Zitto (2017): From Democracy to Autocracy? Blog Africa Research Institute 06.02.2017, London (<https://www.africaresearchinstitute.org/newsite/blog/tanzania-democracy-autocracy/>; Letzter Zugriff: 11.05.2018).

Paget, Dan (2017): John Magufuli has changed Tanzania in just two years as president. Quartz, 08.11.2017 (<https://qz.com/1123780/tanzanias-president-john-magufuli-is-changing-his-country-for-better-and-for-worse/>; Letzter Zugriff: 10.05.2018).

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.