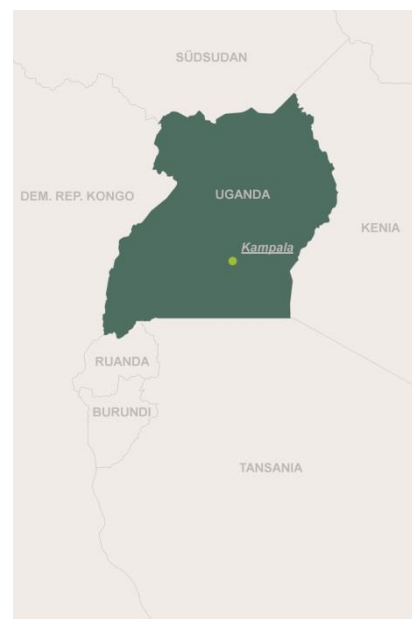


# Ex-post-Evaluierung – Uganda

>>>

**Sektor:** Kofinanzierung der ugandischen Armutsreduktionsstrategie (Budgethilfe)  
**Vorhaben:** PRSC II - IX: (i) 2002 65 843, (ii) 2002 66 767, (iii) 2004 65 310, (iv) 2005 66 745, (v) 2007 65 297, (vi) 2010 66 018; Begleitmaßnahme: 2010 70 184\*  
**Träger des Vorhabens:** Ministry of Finance, Planning and Economic Development (MoFPED) Uganda (Phase I); Büro des Premierministers (Phase II)



## Ex-post-Evaluierungsbericht: 2016

	Vorhaben Phase I (i-v), (Plan)	Vorhaben Phase I (i-v), (Ist)	Vorhaben Phase II (vi), (Plan)	Vorhaben Phase II (vi), (Ist)
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR	644,20	636,20	Rd. 1.007,00	Rd. 676,00
Andere Geber Mio. EUR	600,00	603,00	Rd. 990,00	Rd. 660,00
Finanzierung Mio. EUR	44,20	33,20	17,00**	16,00**
davon BMZ-Mittel Mio. EUR	44,20	33,20	17,00**	16,00**

\*) Vorhaben (i), (ii), (iii) in Stichprobe 2010 und Vorhaben (vi) in Stichprobe 2015;\*\* inkl. Begleitmaßnahme

**Kurzbeschreibung:** Deutschland unterstützte im Rahmen der finanziellen Zusammenarbeit mit Budgethilfen von 2004-2012 die Umsetzung der ugandischen Armutsbekämpfungsstrategie bzw. der nationalen Entwicklungsstrategie. Der Beitrag wurde zunächst als Kofinanzierung zu den Poverty Reduction Support Credits (PRSC) (II - IX) der Weltbank geleistet (Phase I). Seit 2009 wurden die Budgethilfeleistungen der Geber durch einen gemeinschaftlichen Ansatz in Form eines Joint Budget Support Framework (JBSF) verstärkt harmonisiert, in dem auch die deutsche Allgemeine Budgethilfe bereitgestellt wurde (Phase II). Dem zugrunde lag eine gemeinsame Politikmatrix, welche für die Budgethilfegeber das zentrale Instrument für den Dialog mit der Partnerseite und für die Überprüfung der Reformfortschritte war. Das deutsche Vorgehen beinhaltete zudem eine Begleitmaßnahme zur Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements.

**Zielsystem:** Die Vorhaben strebten einen Beitrag zur Armutsminderung in Uganda an. Dies sollte durch Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu sozialen Grunddiensten, zum Ausbau der Infrastruktur, zur Stärkung des Finanzmanagements sowie zur Modernisierung des Verwaltungsapparates erfolgen. Die Begleitmaßnahme fokussierte auf Reformen des öffentlichen Finanzmanagements. Das Zielsystem bezog außerdem „gute Regierungsführung“, eine bessere Nutzung öffentlicher Ressourcen sowie verschiedene sektorale Ziele ein (ländliche Entwicklung, Privatsektorförderung, Erhöhung des Bildungsniveaus, Verbesserung des Gesundheitsstatus der Bevölkerung sowie der Wasserver- und Abwasserentsorgung).

**Zielgruppe:** Die gesamte Bevölkerung Ugandas, insbesondere jedoch arme Bevölkerungsgruppen.

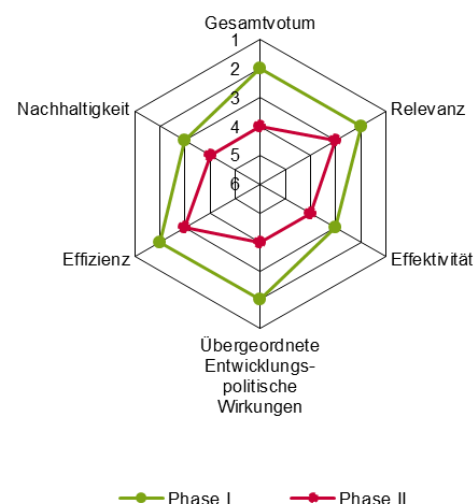
## Gesamtvotum: Note Phase I: 2; Phase II: 4

**Begründung:** Während in der Phase I die Zielübereinstimmung und das Vertrauensverhältnis zwischen der ugandischen Regierung und den Budgethilfegebern sehr ausgeprägt waren, waren diese grundlegenden Voraussetzungen für die Wirksamkeit von Budgethilfe in Phase II nur noch begrenzt vorhanden.

**Bemerkenswert:** Als Budgethilfegeber konnte Deutschland wichtige Debatten (etwa auch im politischen Dialog) mitgestalten, obwohl der finanzielle Beitrag im Vergleich zu anderen Gebern relativ gering war.

Verschiedene Wirkungen der Budgethilfen (einschließlich der Begleitmaßnahme) hätten vermutlich mit anderen EZ-Modalitäten nicht erreicht werden können; dies gilt etwa für Reformen beim öffentlichen Finanzmanagement.

Die Budgethilfegeber haben notwendige Anstrengungen der ugandischen Seite zur Erhöhung von Eigeneinnahmen nicht ausreichend thematisiert.



# Bewertung nach DAC-Kriterien

## Gesamtvotum: Note Phase I: 2; Phase II: 4

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

Das FZ-Engagement zur Unterstützung der nationalen Armutsreduktionsstrategie umfasste neben 6 BMZ-Vorhaben (Tranchen) eine Begleitmaßnahme (BM) zur Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements (public financial management / PFM).

Die vorliegende Ex-post-Evaluierung umfasst sechs FZ-Vorhaben:

- PRSC II, BMZ Nr.: 2002 65 843, 4 Mio. EUR,
- PRSC III, BMZ Nr.: 2002 66 767, 4 Mio. EUR,
- PRSC IV, BMZ Nr.: 2004 65 310, 4 Mio. EUR,
- PRSC V-VI, BMZ Nr.: 2005 66 745, 7,2 Mio. EUR,
- PRSC VII-IX, BMZ Nr.: 2007 65 297, 14,0 Mio. EUR,
- Programm zur gemeinschaftlichen Unterstützung des National Development Plans, BMZ Nr.: 2010 66 018, 13,0 Mio. EUR zuzüglich der Begleitmaßnahme (BM), BMZ Nr. 2010 70 184, 3 Mio. EUR.

Dem Budgethilfeengagement zugrunde lag eine gemeinsame Politikmatrix, Joint Assessment Framework (JAF), welche für die Budgethilfegeber das zentrale Instrument für den Dialog mit der Partnerseite und für die Überprüfung der Reformfortschritte war. Zugleich wurden „grundlegende Prinzipien“ (underlying principles: 1. Frieden und Stabilität in der Region, 2. Demokratie, 3. Menschenrechte, 4. rechtsstaatliche Grundsätze) sowie Voraussetzungen (preconditions: 1. Haushaltsvorbereitung und -umsetzung, öffentliches Finanzmanagement, 2. Makroökonomie und Fiskalpolitik, 3. Kampf gegen Korruption, 4. Armutsreduzierung / wirtschaftliches Wachstum und 5. Dialog zwischen Gebern und Regierung) zu einem festen Bestandteil des Budgethilfeansatzes. Ein 2012 fertiggestelltes Memorandum of Understanding zur gemeinschaftlichen Regelung der Budgethilfverfahren wurde nicht mehr von den Joint Budget Support Framework (JBSF)-Partnern unterzeichnet.

Die Vorhaben werden zur Bewertung im Rahmen der Ex-post-Evaluierung zwei verschiedenen Phasen zugerechnet, die getrennt betrachtet werden:

- **Phase I** beinhaltet die Vorhaben in der Endphase der Implementierung des Poverty Eradication Action Plan (PEAP) sowie den zeitlichen Abschnitt vor der Einrichtung eines JBSF; dies sind die Jahre 2004–2008 und umfasst die PRSC-Kofinanzierungen 2002 65 843 (4 Mio. EUR), 2002 66 767 (4 Mio. EUR), 2004 65 310 (4 Mio. EUR), 2005 66 745 (7,2 Mio. EUR) und 2007 65 297 (14 Mio. EUR);
- **Phase II** umfasst die Vorhaben in der Zeit des JBSF bis zu Beginn der Budgethilfesuspendierungen aufgrund der Korruptionsvorfälle im Premierministerbüro im Jahr 2012; d.h. die Jahre 2009-2012 fallen in diesen zeitlichen Abschnitt. Der Beginn der Umsetzung des National Development Plan (NDP, 2010/11-2014/15) fällt damit ebenfalls in diese Phase, die die Vorhaben 2010 66 018 (13 Mio. EUR) und 2010 70 184 (3 Mio. EUR) beinhaltet.

Die vorliegende Ex-post-Evaluierung baut vornehmlich auf die "Joint Evaluation of Budget Support to Uganda" vom Mai 2015 auf, die unter gemeinsamer Federführung von EU und Weltbank erarbeitet wurde (Independent Evaluation 2015; IDA 2015).

### Gesamtvotum

Die Gesamtbewertung des Budgethilfebeitrags ist uneinheitlich. Die Uneinheitlichkeit bezieht sich einerseits auf die Phasen der Budgethilfe und andererseits auf die Bilanz der Gesamtwirkungen.

Das Zielsystem der deutschen und (in einem noch stärkeren Maß) gebergemeinschaftlichen Budgethilfe in den Phasen I und II war komplex und grundsätzlich überambitioniert (vgl. Independent Evaluation 2015; IDA 2015). Die angestrebten Ziele waren zu vielfältig und unterlagen je nach Vorhaben und Phase Veränderungen. Ein einfacherer und präziserer Zielkatalog und ein entsprechend einfacheres Design der Budgethilfen wären hinsichtlich der Wirksamkeit (etwa durch Fokussierung von Themen im politischen Dialog) und besseren Messbarkeit angemessen gewesen. Diese Betrachtung des Zielsystems ergibt sich für die

evaluierten Budgethilfsvorhaben in Uganda, sie trifft aber in ähnlicher Form auch für vergleichbare andere Partnerländer zu, die in dieser Periode Budgethilfen erhielten.

Es lassen sich verschiedene Wirkungen der Budgethilfen einschließlich der BM erkennen, die mit anderen EZ-Modalitäten nicht hätten erreicht werden können; dies gilt etwa für den rechtlich-institutionellen PFM-Rahmen (Unterstützung bei der zentralen Rolle des Rechnungshofes etc.).

Grundlegend für die unterschiedliche Bewertung der Phasen ist das über die Dauer der Vorhaben abnehmende Vertrauensverhältnis zwischen der ugandischen Regierung und den Budgethilfegebern von Phase I zu Phase II. Während in Phase I eine hohe Übereinstimmung bestand und rasche Erfolge erzielt werden konnten, wurden die Prämissen in Phase II zunehmend nicht mehr von beiden Seiten geteilt, da die ugandische Regierung armutsrelevante Politiken deutlich weniger priorisierte, zwar gute PFM-Regelwerke aufbauen ließ, diese allerdings nicht ausreichend umsetzte (sichtbar etwa in Form unzureichender Haushaltsdisziplin) und insbesondere bei Mittelfehlverwendung/Korruption nicht gewillt war, dieser wirksam zu begegnen. Die Entdeckung von Erdöl- und Gasvorkommen sowie von Mineralien und der verstärkte Fokus der Geber auf Governance-Themen hat vermutlich dazu beigetragen, dass in der Phase II bei den ugandischen Partnern eine geringere Bereitschaft bestand, an einer Interessenharmonisierung zu arbeiten.

Der Skandal um die Mittelfehlverwendung im Jahr 2012 bei dem durch das Premierministerbüro gesteuerten, geberunterstützten Wiederaufbauprogramm für den ugandischen Norden und die unzureichende Bereitschaft, diesen systematischen Problemen zu begegnen, haben den grundlegenden Charakter des klientelistischen politischen Systems Ugandas verdeutlicht und waren für die meisten Budgethilfegeber Auslöser, um die Budgethilfeförderung in Frage zu stellen. Bis auf zwei Sektorbudgethilfen haben alle Geber (einschließlich Deutschland) ihre Budgethilfen in der Folgezeit eingestellt. Für Geber bestehen jedoch nunmehr mit den verbleibenden EZ-Modalitäten deutlich weniger Möglichkeiten, auf grundlegende Probleme des polit-ökonomischen Systems Ugandas einzuwirken.

Bei Schwächen der Budgethilfen für Uganda sind insbesondere Nachhaltigkeitsprobleme zu nennen; dies bezieht sich neben unzureichenden armutsbezogenen Ausgaben vor allem auf die unzureichende Einnahmeharmonisierung. Budgethilfegeber haben in beiden Phasen dieses Problem nur unzureichend mit den ugandischen Partnern thematisiert.

Auf der positiven Seite stehen wichtige Fortschritte in der Umsetzung der beiden ugandischen Entwicklungsstrategien (PEAP und NDP), die sich auch auf Beiträge der Budgethilfegeber zurückführen lassen. Hier sind insbesondere die abnehmende Armut sowie die Erfolge im Gesundheits- und Erziehungssektor vor allem während der Phase I zu nennen. Für die Phase II ist die Wirkung der BM positiver einzuschätzen als die der Gesamtmaßnahme.

Für die deutsche EZ ist zu betonen, dass sie trotz kleiner Budgethilfebeiträge (2011/12: drittkleinster von insgesamt neun Budgethilfegebern) wichtige Mitgestaltungsmöglichkeiten an den übergreifenden Dialogformaten (u.a. durch die underlying principles als Bestandteil des Budgethilfeansatzes) sowie im PFM-Bereich erreichen konnte.

## **Relevanz**

Die Relevanz der evaluierten Vorhaben war über alle Phasen eher hoch, jedoch mit Akzentverschiebungen zwischen den beiden Phasen. Die Unterstützung der zentralen Armuts- und Entwicklungsstrategien (PEAP und NDP) durch Budgethilfeleistungen in enger Kooperation mit der Weltbank und ab Phase II in harmonisierter Weise mit allen Budgethilfegebern setzte an zentralen Entwicklungsproblemen Ugandas an. Allerdings wurde erst in der zweiten Phase die Bedeutung der nationalen wirtschaftlichen Entwicklung für die Nachhaltigkeit von Armutsreduktion stärker betont und daher integraler Bestandteil der Armutsstrategie. Die Vorhaben entsprachen in beiden Phasen den Prioritäten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bei einer gleichzeitig hohen Eigenverantwortung der ugandischen Partner.

In ähnlicher Weise war der spezifischere Beitrag der PFM-Begleitmaßnahme sehr relevant. Angesichts der gravierenden polit-ökonomischen Probleme des Landes (klientelistische Strukturen, Korruption durch die politische Elite des Landes, Nutzung staatlicher Strukturen und öffentlicher Haushalte zum Machterhalt etc.) sind Ansätze zur Schaffung höherer Transparenz und eines verbesserten öffentlichen Finanzmanagements von übergreifender Bedeutung (auch im Sinne armutsrelevanter Politiken).

Da Budgethilfen Instrumente sind, um Partnerstrategien finanzieren und in Teilen mitgestalten zu können, war die Eigenverantwortlichkeit der ugandischen Partner stark ausgeprägt. Die Rolle der Partnerseite wird zusätzlich durch die unmittelbare Nutzung nationaler Systeme besonders stark hervorgehoben.

Folgende Aspekte sind unter dem Relevanz-Gesichtspunkt hervorzuheben:

1. Das Zielsystem der Budgethilfsvorhaben war zu komplex, zu ambitioniert und ist in direkter Weise kaum nachprüfbar bzw. evaluierbar. Dies manifestiert sich etwa in der Politikmatrix, die zwischenzeitlich fast 150 Indikatoren und Aktionen beinhaltete (JAF 4).
2. Der Fokus des Politikdialogs hat sich im Evaluierungszeitraum verschoben: Während in Phase I die Betrachtung und der Dialog zu sektoralen Themen im Vordergrund stand, veränderte sich dies in Phase II. Die Einführung der gemeinsamen Dialogplattform für alle Budgethilfegeber (JBSF), die Benennung von underlying principles und preconditions und der Wechsel des nationalen Vorsitzes vom Finanzministerium hin zum Premierministerbüro hatten zur Folge, dass übergreifende Fragen und insbesondere Governance-Themen (wie von den Gebern beabsichtigt) stärker in den Vordergrund traten. Diese erweiterte Zielführung entsprach nicht den Vorstellungen der ugandischen Regierung.
3. Die allgemeine Zielübereinstimmung zwischen Budgethilfegebern und ugandischer Regierung war in der Phase I gegeben. Phase II war demgegenüber stark durch Divergenzen geprägt. Für die ugandische Regierung waren die von den Gebern beförderten underlying principles mit nicht klar definierten Indikatoren ein ungeeignetes Instrument des Budgethilfedialogs.
4. Hinsichtlich der Finanzierungsrelevanz waren Budgethilfen zeitweilig von hoher Bedeutung. Insgesamt nahm die öffentliche EZ für Uganda vom Haushaltsjahr 2003/04 bis zum Haushaltsjahr 2013/14 um deutlich mehr als 50 % zu (von 1 Mrd. USD auf 1,69 Mrd. USD). Der Anteil der Budgethilfe und auch das absolute Budgethilfsvolumen nahmen hingegen seit 2003/04 ab (zu dem Zeitpunkt machten Budgethilfen mehr als 40 % der gesamten EZ und den überwiegenden Teil der on budget-EZ aus); nach dem Haushaltsjahr 2012/13 spielt Budgethilfe praktisch keine Rolle mehr. Dies spiegelt sich auch im stark geschrumpften Anteil der Budgethilfe an den öffentlichen Entwicklungsausgaben wider, der von 70 % auf 4 % in diesem Zeitraum gesunken ist. Der gesamte Budgethilfebetrag entsprach zuletzt (Haushaltsjahr 2012/13) einem Anteil von 6,8 % des ugandischen Haushalts.
5. Deutschland war unter den bis zu 12 Budgethilfegebern (2012/13 waren es insgesamt noch 9 Budgethilfegeber neben Deutschland) einer der kleineren Beiträger; von im Haushaltsjahr 2011/12 ausbezahlten Budgethilfen hatte Deutschland beispielsweise einen Anteil von 4,5 %. Gleichwohl war für die deutsche EZ Budgethilfe eine zentrale Plattform, um in sektoralen Fragen (PFM, Energie etc.) und mit Blick auf den politischen Dialog mitgestalten und Einfluss nehmen zu können. Dies galt etwa für die PFM-Arbeitsgruppe, deren Vorsitz über vier Jahre bei Deutschland lag.

**Relevanz Teilnote: Phase I: 2; Phase II: 3**

### Effektivität

Eine einfache Analyse der Programmzielerreichung für die vorliegende Evaluierung lässt sich nicht vornehmen. Hierfür sind v.a. zwei Gründe zu nennen: (i) die breite und in Teilen unklare Zielformulierung, (ii) überwiegend nicht völlig eindeutige Kausalitäten zwischen den Beiträgen der Budgethilfsvorhaben und Veränderungen (wie grundlegende Basisdienstleistungen, Qualität der Regierungsführung).

Auf Programmzielebene sind über den Zeitverlauf Abweichungen festzustellen. Für die Kofinanzierungen der PRSC II-IV beinhaltete dies die effizientere und gerechtere Nutzung öffentlicher Ressourcen, eine höhere Effektivität der öffentlichen Verwaltung, ländliche Entwicklung, Basisdienstleistungen in den Bereichen Landwirtschaft, Gesundheit, Erziehung sowie Wasserver- und Abwasserentsorgung. Ab der Kofinanzierung des PRCS V werden die Ziele erweitert um Themen, welche für die Nachhaltigkeit der nationalen Entwicklungen eine zentrale Rolle spielen: makroökonomische Stabilität bei gleichzeitig hohem privatektordominiertem Wirtschaftswachstum sowie Steigerung der Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit des Privatsektors. Dazu kommen auch Forderungen bezüglich Governancereformen wie z.B. Stärkung der politischen Regierungsführung, Reformen im öffentlichen Finanzmanagement und Korruptionsbekämpfung.

Hier soll auf ausgewählte zentrale Aspekte der mit der Budgethilfe intendierten Wirkungen auf Programmzielebene eingegangen werden. Die Ziele spiegeln sich - wenn auch im zeitlichen Verlauf mit z.T. starken Änderungen (Zahl der Indikatoren etc.) - in den Durchführungsaufgaben (prior actions) der Weltbank bzw. in den verschiedenen Politikmatrizes (JAF) wider und konnten daher in die jeweiligen Auszahlungsentscheidungen zu den deutschen Budgethilfen einbezogen werden.

**Besonders armutsrelevante Sektoren:** In den besonders armutsrelevanten Sektoren Gesundheit, Erziehung und Wasserver- und Abwasserentsorgung waren die Fortschritte Ugandas gemischt. Übergreifend lässt sich erkennen, dass die angestrebten Ziele in Phase I deutlich stärker erreicht werden konnten als in Phase II. Budgethilfen haben in diesen Sektoren durch die Mitfinanzierung von Umsetzungsstrategien Beiträge zum Kapazitätsaufbau geleistet und die Reformdiskussionen im politischen Dialog vorangetrieben.

In weiten Teilen lassen sich deutliche Verbesserungen für die Phase I, wie z.B. Zugang zu Trinkwasser in ländlichen Gebieten, weniger klare Verbesserungen, in einigen Teilen auch Stagnation und Rückschritte, für Phase II erkennen (etwa rückläufiger Anteil der Schüler mit abgeschlossener Grundschulausbildung sowie sinkender Zugang zu sauberem Trinkwasser in städtischen Gebieten). Im Erziehungssektor lassen sich insbesondere Schwachstellen in qualitativer Hinsicht erkennen: Zwar stieg die Einschulungsrate von 85-90 % in den Jahren 2000-2004 auf 94,3 % 2013; allerdings gibt es etwa bei der Abbrecherrate unzureichend Beachtung für den hohen Mädchenanteil. Im Gesundheitsbereich lässt sich zudem ein fortbestehend starkes Gefälle zwischen den ländlichen und städtischen Dienstleistungen feststellen. Im Wassersektor konnte insbesondere der Zugang zu sauberem Wasser in ländlichen Gegenden sowie in kleineren Städten verbessert werden (Zugang zu Trinkwasser im ländlichen Raum: 2003/04: 57 %; 2008/09: 65 %). Bei der Interpretation dieser Zahlen ist allerdings Vorsicht geboten, da vermeintliche "Verschlechterungen" ggf. auch durch vorhergehende Verbesserungen<sup>1</sup> oder aber auf weitere Effekte (z.B. Stadt-Land-Migration) verursacht sein können.

Die Entwicklung in der Landwirtschaft war über den Gesamtzeitraum der Evaluierung unbefriedigend. Das Wachstum des Sektors von 2005 - 2013 schwankte zwischen -1,8 % und +2,7 % und lag damit unter dem Durchschnitt der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung des Landes. Wichtige Themen wie die Landreform wurden aufgrund politischer Konflikte und der Inaktivität des Parlaments nicht vorangebracht.

Gemessen an der Zielerreichung der sektoralen JAF-Indikatoren (durchgängig dabei waren die Sektoren Gesundheit, Erziehung, Transport und Wasserver- und Abwasserentsorgung; zusätzlich für JAF 5 auch Landwirtschaft und Energie) für die Jahre 2008/09 (JAF 1) bis 2012/13 (JAF 5) variieren die Werte von Jahr zu Jahr und auch von Sektor zu Sektor erheblich. Der beste Durchschnittswert mit 73,3 % wurde mit dem JAF 1, der schlechteste mit nur 27,7 % mit dem JAF 5 erzielt.

**Öffentliches Finanzmanagement:** Hinsichtlich des öffentlichen Finanzmanagements lassen sich für den Evaluierungszeitraum insgesamt erhebliche Verbesserungen erkennen. Dies gilt sowohl für Phase I als auch in großen Teilen für Phase II, wobei insbesondere die immer wiederkehrenden Mittelfehlverwendungsfälle deutlich machen, dass trotz teilweise leistungsfähiger PFM-Institutionen (insbesondere der wichtigen und positiven Rolle des Rechnungshofes) die politische Umsetzung nur unzureichend erfolgte.

Einschlägige Analyseinstrumente zeigen, dass Uganda vor 2004 ein wenig leistungsfähiges PFM-System besaß, welches in den vergangenen rd. zehn Jahren aufgrund einer hohen Reformbereitschaft der ugandischen Partner deutlich weiterentwickelt werden konnte und sich auch im regionalen Vergleich positiv hervorhebt. Entsprechende Belege finden sich u.a. in den PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability)-Analysen 2005, 2008 und 2012, regelmäßigen PFM-Untersuchungen des IWF sowie dem Fiduciary Risk Assessment von DFID und in der Analyse der treuhänderischen Risiken durch die KfW.

Die Fortschritte sind auch auf die Rolle der Budgethilfen sowie der PFM-Begleitmaßnahmen (vor allem durch die Korbfinanzierung (mit FZ-Beiträgen) des Financial Management and Accountability Programme/FINMAP) mit zurückzuführen. Eine eigene PFM-Arbeitsgruppe unter KfW-Vorsitz hat dazu beigetragen, dass Grundlagen für einen fachlichen Dialog in diesem Bereich bestanden.

---

<sup>1</sup> So kann z.B. eine Erhöhung der Einschulungsrate zunächst mit einer Erhöhung der Abbrecherrate einhergehen. Grund hierfür ist die durch die zunehmende Einschulungsrate bedingte Verschiebung bei der sozio-ökonomischen Herkunft der Schüler (mehr Schüler aus ärmeren Familien), welche die Zusammensetzung der Gesamtkohorte verändern.

Die zahlreichen Mittelfehlverwendungsfälle insbesondere in der Phase II haben gezeigt, dass eine konsequente Umsetzung von geeigneten Politiken zur Vermeidung sowie Aufarbeitung auch sehr hochrangiger Korruptionsfälle (etwa Minister, die sich an Öl-Explorationslizenzen bereichert haben sollen) nicht festzustellen war, sondern Korruption in Uganda einen systemischen Charakter hat<sup>2</sup>. Gleichwohl hat gerade der ugandische Rechnungshof, der auch ein wichtiger Partner der FZ-Begleitmaßnahme war, den Mittelfehlverwendungsfall im Premierministerbüro aufgedeckt, der für die Budgethilfegeber Anlass für Suspendierungen bzw. Zahlungsverzögerungen bildete. Damit hat der Rechnungshof trotz schwieriger Rahmenbedingungen in Uganda deutlich machen können, dass er unabhängig und wirksam arbeiten kann.

**Effektivität Teilnote: Phase I: 3; Phase II: 4**

### Effizienz

Der Budgethilfeansatz in Uganda hat insgesamt den daran beteiligten Gebern in allen Phasen Möglichkeiten geboten, Themen in einem Umfang und einer Qualität mitzugestalten, die über andere EZ-Modalitäten nicht oder nur deutlich weniger intensiv hätten bearbeitet werden können. In der Phase I war aufgrund der hohen Zielkongruenz die Rolle der Budgethilfe eine unterstützende, indem durch den Dialog sowie die Mitwirkung an strategischen Themen (etwa auf Sektorebene) sowie zusätzliche finanzielle Mittel für die Umsetzung der Armutsstrategie eine entwicklungspolitisch grundsätzlich sinnvolle Ausrichtung der Politiken des Landes flankiert wurde. In der Phase II haben Budgethilfegeber die zunehmenden inhaltlichen Diskrepanzen über die Plattformen und den politischen Dialog im Rahmen der Budgethilfen thematisieren können, wenngleich dadurch eine grundsätzlich andere Ausrichtung der ugandischen Politik offenbar nicht möglich war.

Auch der Einsatz der Budgethilfe sowie der PFM-Begleitmaßnahme haben den beteiligten Gebern vergleichsweise große Möglichkeiten geboten, die Reform des öffentlichen Finanzmanagementsystems zu unterstützen. Der funktionsfähige Rechnungshof belegt dies sehr eindrücklich, auch wenn durch dessen Wirken der unzureichenden Bereitschaft, Mittelfehlverwendungen politisch wirksam zu unterbinden, letztlich nur begrenzt begegnet werden konnte.

Als kleinem Budgethilfegeber standen Deutschland in allen Phasen vergleichsweise große Mitwirkungsmöglichkeiten zur Verfügung; der Mitteleinsatz war somit aus deutscher Sicht effizient. Dies gilt vor allem für die Mitwirkung an den PFM-Themen sowie die Profilierung der gesamten deutschen EZ, die über das Budgethilfeengagement unterstützt wurde. Der relativ geringe deutsche Finanzierungsbeitrag lässt es daneben ex post als angemessen erscheinen, dass die Vorhaben zunächst als Kofinanzierung zu den PRSC der Weltbank bereitgestellt wurden. Dadurch konnten Transaktionskosten auf der ugandischen und deutschen Seite während der Phase I gering gehalten (da noch kein gebergemeinschaftlicher Ansatz etabliert war) und die Hebelwirkung des Weltbankansatzes gestärkt werden.

Die Verknüpfung der Budgethilfe mit der PFM-Begleitmaßnahme war sinnvoll und effizient. Dadurch konnte eine bessere Mitwirkung an der Hauptmaßnahme erreicht und zusätzliche Wirkungen in einem zentralen Querschnittsthema mit geringem Mitteleinsatz erreicht werden.

Die Budgethilfen wirkten sich positiv auf die Geberkoordinierung aus. Insbesondere in der Phase II wurden mit dem JBSF die Harmonisierungsbemühungen intensiviert. Ein in Phase I primär auf sektorale Themen ausgerichteter Dialog wurde für die Budgethilfe durch einen übergreifenden Dialog in Phase II ersetzt. Die gebergemeinschaftliche Budgethilfeevaluierung (Independent Evaluation 2015) betont, dass der sektorale Dialog vor diesem Hintergrund in Phase II unzureichend war. Insgesamt wurden gemeinschaftliche politische und fachliche Dialoge aufgrund der Budgethilfen allerdings gestärkt. Diese Plattformen und Mitgestaltungsmöglichkeiten bestehen nach dem Auslaufen fast aller Budgethilfen nicht mehr.

Unter dem Gesichtspunkt der Vorhersehbarkeit der Mittel für die Partnerseite stellte sich das Budgethilfeinstrument insbesondere in der Phase II als schlecht planbares Instrument für die ugandischen Partner dar. Unter anderem aufgrund der dargelegten Mittelfehlverwendungsprobleme verzögerten und suspendierten Geber ihre Auszahlungen. In den Bewertungen des entsprechenden PEFA-Indikators spiegelt sich dies wider (Bewertungsspektrum A (beste) bis D (schlechteste Bewertung); 2005: C+, 2008: D, 2012: D).

<sup>2</sup> vgl. Andrew 2013: The Limits of Institutional Reform in Development, Changing Rules for Realistic Solutions, 110ff.

Die unzureichenden Eigeneinnahmen Ugandas sowie die geringen politischen Bemühungen, dieses Problem zu überwinden, sind eines der Kernprobleme sowohl in der Phase I als auch in Phase II. Erst zusätzliche Einnahmen über Erdöleinkünfte sowie der verstärkte Druck aufgrund der suspendierten bzw. verzögerten Budgethilfezahlungen haben ab dem Ende der Phase II dazu geführt, dass das Thema auf ugandischer Seite mehr Beachtung findet. Mit einem relativ stabilen Verhältnis von rund 13 % Eigeneinnahmen zur Wirtschaftskraft des Landes wies Uganda im regionalen Vergleich eine schwache Leistungsfähigkeit in den beiden Phasen auf. Gründe hierfür finden sich insbesondere in der politökonomischen Situation des Landes. Die Nichtanwendung bzw. Durchsetzung von steuerlichen Regeln (insbesondere gegenüber den höheren Einkommensgruppen des Landes, einschl. Mitgliedern der Regierung und des Parlaments) sowie steuerliche Ausnahmegenehmigungen haben dazu geführt, dass das Problem kaum bearbeitet wurde. Im Rahmen der Budgethilfeaktivitäten (politischer Dialog und Konditionalitäten) fand das Thema nur unzureichend Beachtung.

In der Einschätzung der gebergemeinschaftlichen Budgethilfeevaluierung gibt es Hinweise, dass die Budgethilfen insbesondere in der Phase I die Eigenanstrengungen des Landes, einheimische Ressourcen verstärkt zu mobilisieren, geschwächt haben, da der zeitweilig hohe Budgethilfeumfang das Ausgabeniveau trotz geringer Eigeneinnahmen ermöglichte und daher den Reformdruck minderte. Anzeichen, dass sich die Geberförderung auf die Effizienz der Mittelverwendung ausgewirkt hat (etwa steigende Personalkosten ohne Produktivitätssteigerung), sind nicht vorhanden. Für Phase II erscheint eine solche Wirkung aufgrund der nachgelassenen EZ- und v.a. Budgethilfe wenig plausibel.

**Effizienz Teilnote: Phase I: 2; Phase II: 3**

### Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Das durchgehende Oberziel der deutschen Budgethilfevorhaben war es, einen Beitrag zur Armutsminderung in Uganda zu leisten. Die Formulierungen zu den genauen Oberzielen in den FZ-Prüfungsdokumenten der verschiedenen Vorhaben variieren allerdings. Zudem gingen sie z.T. auch über diese Zielsetzung hinaus, indem sie auch die Zufriedenheit der Bevölkerung mit öffentlichen Dienstleistungen bzw. verbessertem Zugang zu öffentlichen Basisdienstleistungen als entwicklungspolitisches Ziel nannten.

Die ugandische Ownership für ein Armuts- und Entwicklungsprogramm, das von den Budgethilfegebern unterstützt wurde, war in Phase I ausgeprägt und in Phase II nur noch gering vorhanden. Hierin ist die größte Einschränkung bei den entwicklungspolitischen Wirkungen der Budgethilfevorhaben zu sehen.

Für Phase I lässt sich eindeutig erkennen, dass Uganda eine erfolgreiche Armutsminderungspolitik umsetzen konnte und die Budgethilfen hierzu beitragen konnten. In Phase II konnten diese Fortschritte nicht fortgesetzt werden. Insgesamt lässt sich für den Zeitraum 2006-2009 ein Rückgang der Armut in Uganda von 51,5 % auf 38,0 % feststellen. Die gebergemeinschaftliche Budgethilfeevaluierung geht davon aus, dass die Situation seitdem eher stagniert. Gleichwohl legt der ugandische Armutsbericht aus dem Jahr 2014 anhand einer nationalen Armutsgrenze von nur 1 USD dar, dass die Armut weiter auf 19,7 % gesunken sei (MoPED 2014). Regional ist vor allem der von Gewaltkonflikten betroffene Norden stärker von Armut geprägt als andere Regionen Ugandas. Die Zahl der absolut Armen im Land ist weiterhin hoch, da sich wegen des anhaltend hohen Bevölkerungswachstums Erfolge nicht ausreichend einstellen konnten. Ungleichheit in Uganda ist anhand internationaler Standards ebenfalls hoch (Gini-Koeffizient: 0,438).

Daneben lässt sich feststellen, dass Uganda im Evaluierungszeitraum Erfolge bei der makroökonomischen Stabilität sowie dem wirtschaftlichen Wachstum erreichen konnte; auch hier gilt dies vor allem für Phase I und nur noch mit Einschränkungen für Phase II. Zusammen mit den globalen finanz- und weltwirtschaftlichen Krisenerscheinungen sowie der abnehmenden Übereinstimmung von Zielen zwischen Budgethilfegebern und ugandischen Partnern, gerieten in der Phase II verschiedene sozio-ökonomische Fortschritte (etwa im Gesundheits- und Erziehungssektor) unter Druck und ließ zudem das Wirtschaftswachstum nach.

Die Fiskalpolitik, das Verschuldungsniveau und die Schuldentragfähigkeitsrisiken waren in den beiden Phasen überwiegend angemessen. Insbesondere in der Phase II nahmen Probleme hinsichtlich der öffentlichen Haushalte zu. Dies gilt vor allem für außerbudgetäre Ausgaben (etwa für militärische Großgerä-

te) und eine Reihe von Nachtragshaushalten sowie für politisch-motivierte Ausgaben (etwa im Zusammenhang mit Wahlen).

In Phase II verschob die Regierung ihre Ausgabenprioritäten insgesamt zugunsten produktiver Sektoren (v.a. Infrastruktur) und Verteidigungsausgaben und zu Lasten (unmittelbar) armutsrelevanter Ausgaben (u.a. dem Poverty Action Fund/PAF); es wurde - trotz Wirtschaftswachstum - keine wirksame Strategie zur Steigerung der Eigeneinnahmen befördert, sowie öffentliche Haushaltsmittel bzw. kostenrelevante Entscheidungen vermehrt im Rahmen von Wahlzyklen eingesetzt (politisch motivierte Vergrößerung der Zahl der Distrikte im Evaluierungszeitraum um fast 50 %, Senkung lokaler Steuern etc.).

Die Wirkungen der Budgethilfen beziehen sich auf finanzielle und nicht finanzielle Aspekte. Andere EZ-Modalitäten hätten die gleichen Wirkungen nicht entfalten können. Die Vorhaben der Geber haben v.a. in einem signifikanten Umfang Mittel zur Umsetzung wichtiger armutsrelevanter Politiken bereitgestellt. Sie haben aber keinen relevanten Aufwuchs an Eigenmitteln bewirken können, sondern hier möglicherweise den Druck gemildert. Hinsichtlich des Dialogs und der Konditionalitäten konnten die Budgethilfen auf langfristige entwicklungspolitische Effekte hinwirken und auch sensible polit-ökonomische Aspekte ansprechen.

In der Phase II trug der JBSF zu einem harmonisierteren Gebervorgehen sowie einem höherrangigen politischen Dialog mit dem ugandischen Premierministeramt bei. Es ist davon auszugehen, dass dieser „Dialog-Hebel“ durch andere EZ-Modalitäten nicht zur Verfügung gestanden hätte. In unterschiedlicher Weise konnten vor allem PFM-Themen in beiden Phasen in Form institutioneller und rechtlicher Voraussetzungen voran gebracht werden. Für den deutschen Beitrag waren dabei die BM sowie die Wahrnehmung der Sprecherrolle für die PFM-Arbeitsgruppe wichtige Gestaltungselemente, um etwa die Unabhängigkeit des Rechnungshofes und dessen zentrale Rolle bei der Aufdeckung von Mittelfehlverwendungen (etwa im Büro des Premierministers) in den fachlichen und politischen Dialogen zu unterstützen.

**Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: Phase I: 2; Phase II: 4**

### Nachhaltigkeit

Die Nachhaltigkeit der mit den Budgethilfen erreichten Veränderungen hängt entscheidend von einem fortgesetzten Reformwillen und einer klaren Entwicklungsorientierung der ugandischen Partner ab. Diese Voraussetzungen waren ab der Phase II nur noch eingeschränkt vorhanden. Insofern kam es in relevanten Bereichen zu Stagnation (insbesondere die allgemeine Armutssituation) und ggf. in Teilen sogar zu Rückschritten (hier ist Vorsicht geboten mit der Interpretation der Werte, siehe Effektivität). Die Nachhaltigkeit der durch die Budgethilfen unterstützten sozio-ökonomischen Fortschritte hängt damit entscheidend davon ab, ob die ugandische Regierung den besonders armutsrelevanten Sektoren eine höhere Priorität einräumt.

Die mit der Budgethilfe verbundenen Anreize waren offenbar zu schwach, um die Verschlechterung von Phase I zu Phase II in signifikanter Weise abmildern zu können. Die negativen Seiten des polit-ökonomischen Systems Ugandas mit klientelistischen Strukturen und einer auf Machterhalt ausgerichteten Regierungsstruktur, die in vielen Feldern staatliche Strukturen instrumentalisiert (Zunahme der Zahl der Distrikte, Finanzierung von speziellen Wahlprogrammen etc.) konnten nicht entscheidend zurückgedrängt werden. Zwar bieten Budgethilfen grundsätzlich Möglichkeiten, Hebel im Sinne des politischen Dialogs, Konditionalitäten, verzögerte Auszahlungen und Suspendierungen einzusetzen; dies gilt vor allem im Vergleich zu anderen EZ-Modalitäten. Allerdings verstärkten offenbar die Aussichten auf künftige Einnahmen aus Erdöl- und Gaseinnahmen eine rückläufige Relevanz von EZ (einschließlich der Budgethilfen).

Die Struktur der EZ-Unterstützung für Uganda hat sich von Beginn der Phase I bis zum Ende der Phase II grundlegend verändert. Insgesamt stieg das EZ-Volumen für Uganda stark an (von 1 Mrd. USD 2003/04 auf 1,69 Mrd. USD 2012/13). Budgethilfen und andere EZ-Modalitäten unter Nutzung nationaler Systeme (on budget) machten zunächst den größten Teil der Unterstützung aus (rund 60 %); Geber haben am Ende der Phase II nur noch weniger als 20 % ihrer EZ unter Nutzung ugandischer Systeme bereitgestellt. D.h. Geber haben am Ende der Phase II fast komplett ihre Budgethilfen eingestellt und unterstützen Uganda nun unter Nutzung anderer EZ-Instrumente, welche parallel zum nationalen System agieren und erhöhte Transaktionskosten bedingen. Auch steht die Plattform zum geberübergreifenden politischen und



fachlichen Dialog, welche Mitgestaltungsmöglichkeiten bot, nach dem Auslaufen fast aller der Budgethilfen nicht mehr zur Verfügung.

Dem Aspekt der Eigeneinnahmen (derzeit mit einem Anteil von nur rund 13 % der Wirtschaftskraft; gleichwohl ist das absolute Volumen seit 2000 gestiegen) ist in den Phasen I und II eine zu geringe Bedeutung beigemessen worden. Zwar sind die Eigeneinnahmen während der Laufzeit der Budgethilfe kontinuierlich leicht angestiegen, doch ist dieser Trend nach Abschätzungen der Weltbank seit 2011/12 rückläufig.

Eine strukturbildende und damit nachhaltige Wirkung lässt sich für die PFM-Reformen erkennen. Hier sind etwa die beachtliche Rolle des Rechnungshofes und die insgesamt verbesserte Transparenz zu nennen. Gleichwohl schließen diese Erfolge nicht aus, dass aufgrund des politischen Systems die Wirkungen hinsichtlich der Umsetzung gering sind.

**Nachhaltigkeit Teilnote: Phase I: 3; Phase II: 4**

### Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

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

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

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

### Das Kriterium **Nachhaltigkeit** wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

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

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

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

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

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