

Ein Review der Evaluierungsarbeit zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan

Kirsch, Renate; Wilson, Mary Beth

Veröffentlichungsversion / Published Version

Monographie / monograph

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kirsch, R., & Wilson, M. B. (2014). *Ein Review der Evaluierungsarbeit zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan*. Bonn: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55213-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



BERICHT

*Ein Review der Evaluierungsarbeit zur deutschen
Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan*

2014



DEval

DEUTSCHES
EVALUIERUNGSI
NSTITUT
DER ENTWICKLUNGS-
ZUSAMMENARBEIT

Kontakt

Deutsches Evaluierungsinstitut
der Entwicklungszusammenarbeit (DEval)

Tulpenfeld 7
53113 Bonn

www.DEval.org

Renate Kirsch

Tel: +49 (0)228 24 99 29-903

Email: info@DEval.org

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten. Mit seinen Evaluierungen möchte das Institut dazu beitragen, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.

Der vorliegende Bericht ist auch auf der DEval-Website als pdf-Download verfügbar unter: www.deval.org/de/evaluierungsberichte. Anfragen nach einer gebundenen Fassung richten Sie bitte an info@DEval.org.

Die in dem vorgelegten Bericht vertretenen Auffassungen sind diejenigen des DEval und entsprechen nicht notwendigerweise der Position des BMZ.

Eine Stellungnahme des BMZ findet sich unter:
www.bmz.de/bmz-stellungnahmen-deval-evaluierungen

> Danksagung

Der vorliegende Bericht wurde verfasst von Dr. Mary Beth Wilson, externe Beraterin, und Renate Kirsch, Abteilungsleiterin am DEval.

Das Forschungsteam des Sonderforschungsbereichs 700 der Freien Universität Berlin gewährte aufschlussreiche Einblicke zum Thema. Wir danken Prof. Dr. Michael Daxner und Dr. Jan Koehler für ihren Besuch im DEval, bei dem sie ihre Arbeit präsentierten und mit uns diskutierten. Prof. Dr. Zürcher der Graduate School of Public and International Affairs der Universität Ottawa stand uns freundlicherweise bei verschiedenen Gelegenheiten zur Verfügung und erörterte zentrale Fragen mit uns.

Wir danken außerdem allen Mitarbeitern des Länderreferats, des Sektor- sowie des Evaluierungsreferats im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), den Mitarbeitern der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) in Deutschland und Afghanistan für ihr Interesse an diesem Review, für die Zeit, die sie unserem Team zur Verfügung stellten, für die Informationen und Einblicke und die offen dargelegten Standpunkte. Um die Anonymität und Vertraulichkeit auch im Rahmen einer Studie mit geringer Quellenzahl zu wahren, werden die Namen von Informationsgebern an dieser Stelle nicht aufgeführt.

Stellvertretend für den Beitrag dieser Ansprechpartner gilt unser Dank Dr. Stefan Oswald, Leiter des Länderreferats für Afghanistan und Pakistan des BMZ, sowie Michaela Zintl, Referatsleiterin Evaluation der Entwicklungszusammenarbeit des BMZ.

Die Diskussion des Vorhabens mit Prof. Dr. Conrad Schetter, wissenschaftlicher Direktor des Internationalen Konversionszentrums Bonn (BICC), Dr. Katja Mielke, leitende Wissenschaftlerin am Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF) an der Universität Bonn und Henry Barth, freier Berater, gab uns zu Beginn des Prozesses eine richtungweisende Hilfestellung.

Interne Peer-Reviewer des vorliegenden Reviews waren Prof. Dr. Helmut Asche und Alexander Kocks, Methodiker am DEval, die Kommentierungen während des gesamten Arbeitsprozesses und eine vollständige Revision der Schlussfassung leisteten. Maßgeblich beteiligt am Prozess der Bearbeitung, Übersetzung und Endkorrektur waren zudem Sabine Bartz, Stabsstellenleiterin Öffentlichkeitsarbeit am DEval, Kristen Schubert, Projektadministratorin am DEval sowie Dorothee Berkle, Fremdsprachenassistentin der Geschäftsführung des DEval. Unser Dank gilt schließlich Sarah Schneider für die Übersetzung des vorliegenden Textes in die deutsche Sprache.

INHALTSVERZEICHNIS

Danksagung	iv
Zusammenfassung	vi

1. Einleitung 1

2. Das Portfolio der deutschen EZ in Afghanistan 3

2.1	Portfolioentwicklung der deutschen EZ in Afghanistan seit 2002	6
2.2	Prioritäre Sektoren des BMZ in Afghanistan	7
2.3	Übersicht über die von GIZ und KfW in Afghanistan umgesetzten Projekte	10

3. Beschreibung und Bewertung der Evaluierungsarbeit 16

3.1	Merkmale der Evaluierungsarbeit zur deutschen EZ in Afghanistan	17
3.1.1	<i>Evaluierung auf Projekt- und Programmebene</i>	18
3.1.2	<i>Monitoring-Systeme</i>	24
3.1.3	<i>Evaluierungsarbeiten auf strategischer Ebene</i>	28
3.2	Zusammenfassung der Befunde aus der Evaluierungsarbeit zum BMZ-Portfolio	33

4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die künftige Evaluierungsarbeit in Afghanistan 36

4.1	Schlussfolgerungen	37
4.2	Empfehlungen	37
4.2.1	<i>Ideen zur Stärkung der internen Evaluierung</i>	38
4.2.2	<i>Ideen für eine externe und unabhängige Evaluierung</i>	39

Quellenangaben	41
Anhang A: Methodik des Reviews	44
Anhang B: Liste der von GIZ und KfW vorgelegten Evaluierungsarbeiten	48
Anhang C: Maßstäbe der Evaluierungsbeurteilung	50
Anhang D: Beurteilung der dem Review unterzogenen Evaluierungsarbeiten	55
Anhang E: Liste der Projekte von KfW und GIZ im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan	64
Abkürzungen und Glossar	72

ZUSAMMENFASSUNG

1. Hintergrund und Ziele der Untersuchung

Die Bundesrepublik Deutschland ist nach den USA und Japan der drittgrößte bilaterale Geber in Afghanistan. Mit Stand Anfang 2014 beliefen sich die deutschen staatlichen Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in Afghanistan auf mehr als 2 Mrd. Euro, wobei der Beitrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 1,575 Mrd. betrug. Afghanistan ist der Hauptempfänger bilateraler Leistungen durch das BMZ. Die herausgehobene Stellung dieses Partnerlandes erfordert eine kontinuierliche Beobachtung der Wirksamkeit der eingesetzten Mittel und legt daher eine Überprüfung nahe, ob und wie diese Wirkungsbeobachtung tatsächlich geschehen ist. Der Beirat des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) hat das Institut gebeten, eine Bestandaufnahme zu Art, Umfang, Qualität und Nutzung der bisher durchgeführten Evaluierungen der EZ unter der Ägide des BMZ vorzunehmen und hierauf aufbauend Empfehlungen für die Ausgestaltung eines möglichen Evaluierungsprogramms auszusprechen, das eine evidenzbasierte Gestaltung des BMZ-Länderportfolios in Afghanistan unterstützt. Dementsprechend stellt die vorliegende Studie keine eigenständige Evaluierung von EZ-Maßnahmen in Afghanistan dar, sondern hat den Charakter eines Reviews bereits durchgeführter Evaluierungen der vom BMZ finanzierten Vorhaben.

2. Portfolio der deutschen EZ in Afghanistan

Parallel zur Entsendung der ISAF-Mission verstärkte die Bundesrepublik Deutschland ihr entwicklungspolitisches Engagement in Afghanistan und war bereits 2002 mit einer Fördersumme von 80 Millionen Euro größter europäischer Geber. Seitdem wurden die Fördermittel für den zivilen Aufbau Afghanistans kontinuierlich aufgestockt und belaufen sich seit 2010 auf jährliche Zusagen von 430 Millionen Euro – mit einem Anteil des BMZ in Höhe von bis zu 250 Millionen Euro und des AA in Höhe von bis zu 180 Millionen Euro. Mit geringerem Mittelaufwand sind zudem weitere deutsche Bundesministerien (BMVg, BMI, BMEL) und

Bundesländer aktiv in den zivilen Wiederaufbau Afghanistans involviert. Unter der Bedingung, dass die afghanische Regierung ihre Reformvorhaben weiter umsetzt, soll dieses Niveau der Entwicklungsfinanzierung bis 2016 aufrecht gehalten werden. Darüber hinaus ist ein weiteres Engagement bis 2024 in Aussicht gestellt.

Die Prioritäten der deutschen EZ in Afghanistan haben sich mit der Zeit verschoben. Während bei einem Viertel des BMZ-Portfolios der Schwerpunkt ursprünglich im Bereich der Nothilfe lag, verschob sich dieser Fokus hin zu längerfristigen entwicklungspolitischen Zielen und längeren Projektlaufzeiten. Zur Umsetzung stützt sich das BMZ hauptsächlich auf die GIZ und KfW sowie auf einige nichtstaatliche Organisationen vor Ort.

Die KfW hat seit 2002 insgesamt 56 Projekte und Programme in Afghanistan im Wert von über einer Milliarde Euro im Auftrag des BMZ und des AA finanziert. Die Mittel aus dem BMZ betragen 80 % des Gesamtvolumens mit denen 38 der 56 Vorhaben finanziert wurden. Das Volumen der von der KfW umgesetzten Maßnahmen in Afghanistan stieg sprunghaft von knapp 106 Millionen Euro im Jahr 2009 auf knapp über 247 Millionen Euro im Jahr 2010 an. Danach sank das Volumen wieder auf knapp 152 Millionen Euro im Jahr 2012. Der größte Prozentsatz der Finanzierung zwischen 2007 und 2012 wurde im Bereich *Regierungsführung (Governance)* aufgewendet, gefolgt von *Nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung*, *Bildung* sowie *Wasser- und Sanitärversorgung*. Die Zusammenarbeit im Bereich der Regierungsführung konzentriert sich auf die Unterstützung der öffentlichen Verwaltung bei der Durchführung von Entwicklungsprojekten in ländlichen Gebieten. Die GIZ hat seit 2002 insgesamt 83 Projekte und Programme in Afghanistan realisiert, von denen in 2013 noch 60 Projekte liefen. Wie im Falle der KfW stammt der Großteil der Mittel der GIZ vom BMZ. Die Mittel beliefen sich zwischen 2002 und 2013 auf knapp 400 Millionen Euro und finanzieren 57 % der GIZ-Projekte. Die übrigen Gelder stammten hauptsächlich vom AA. Die GIZ implementiert Projekte und Programme in den folgenden Sektoren und Interventionsbereichen: *Energie*, *Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung*, *Wasser und Sanitärversorgung*, *Bildung*,

Not- und Übergangshilfe, Gesundheit, Gute Regierungsführung und Ziviler Friedensdienst.

3. Fragestellungen und Fokus der Untersuchung

In der Untersuchung werden Fragen nach (a) Art und Umfang der Evaluierungen, (b) Güte der Evaluierungen gemäß OECD/DAC-Standards, (c) Nutzung der Evaluierungsergebnisse sowie (d) künftiger Ausrichtung eines Evaluierungsprogramms bearbeitet.

Es ist wichtig anzumerken, dass diese Fragen nur in Bezug auf Evaluierungen beantwortet werden, die das BMZ-Portfolio in Afghanistan betreffen. Dieses macht gegenwärtig 53 % des gesamten zivilen Engagements Deutschlands in Afghanistan aus. Das DEval kann gegenwärtig noch nicht das Mandat wahrnehmen, Evaluierungen von Maßnahmen der anderen am Aufbauprozess Afghanistans beteiligter Bundesministerien (also AA, BMVg, BMI, BMEL) durchzuführen. Bei der Erstellung dieser Studie konnten jedoch auch Informationen von Durchführungsorganisationen zum AA-Portfolio berücksichtigt werden, um Aufschluss über die Koordination deutscher Akteure im Rahmen ihrer Entwicklungsarbeit und ihrer Evaluierungsanstrengungen zu geben.

4. Methodik der Untersuchung

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurden sowohl Dokumentenanalysen als auch Interviews mit Mitarbeitern aus BMZ, GIZ und KfW sowie mit externen Experten aus der Wissenschaft durchgeführt. Methodisch erfolgte die Untersuchung in drei Schritten:

Entsprechend den Leitlinien für die bilaterale Zusammenarbeit führen die Durchführungsorganisationen des BMZ – die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) – regelmäßig Überprüfungen ihrer Vorhaben in Afghanistan durch. In einem ersten Schritt wurden daher Evaluierungen auf Projektebene erfasst. Dies erfolgte durch eine direkte Abfrage bei der GIZ und der

KfW. Von den 127 zugesandten Dokumenten wurden 37 Berichte als Evaluierungen oder evaluatorische Arbeiten klassifiziert, von denen eine Stichprobe von 11 Berichten ausgewählt wurde. Diese 11 Berichte wurden sodann einer eingehenden Qualitätsprüfung auf der Basis eines Analyserasters unterzogen. Zweck und Relevanz der Evaluierungen wurden dabei ebenso in den Blick genommen wie Evaluierungsfragen und -fokus, die verwendete Methodik, sowie die Qualität und Robustheit der Evaluierungsergebnisse. Das Monitoring-System der deutschen EZ wird kritisch beleuchtet. Eine eigene Kategorie bildet dabei das sogenannte Tracking-System aller Projekte, die mit deutschen Mitteln in Afghanistan finanziert werden.

In einem zweiten Schritt wurden Arbeiten mit strategischer Aussagekraft erfasst und näher analysiert. Bisher ist das deutsche Engagement in Afghanistan noch keiner umfassenden und unabhängigen Evaluierung unterzogen worden, die sich direkt auf das gesamte Portfolio des BMZ und die Umsetzung durch die beauftragten Durchführungsorganisationen bezieht. Am nächsten kommen dem eine Wirkungsanalyse, die der Sonderforschungsbereich 700 der Freien Universität Berlin in Kooperation mit dem BMZ seit 2007 alle zwei Jahre in Nordafghanistan durchführt, sowie ein strategischer Portfolio-Review, den das BMZ bei einer Forschergruppe unter der selben Leitung 2012 in Auftrag gegeben hat (Zürcher et al. 2013). Diese Arbeiten wurden daraufhin analysiert, welche Aussagen sie zu Wirkungen des BMZ-Portfolios machen und strategische Entscheidungsprozesse evidenzbasiert unterstützen können.

In einem dritten Analyseschritt wurden die Handlungsempfehlungen der Evaluierungsberichte untersucht. Validiert durch 25 Experteninterviews wurde dabei auch eruiert, ob und wie diese Empfehlungen innerhalb des BMZ und von den Durchführungsorganisationen für die weitere Programmplanung und strategische Entscheidungsfindung genutzt werden.

5. Hauptergebnisse und Empfehlungen

Der DEval-Review zeigt, dass die vorliegenden Evaluierungsberichte auf Projektebene von relativ guter Qualität sind und die Ergebnisse von den Akteuren der deutschen EZ auch tatsächlich genutzt werden. Allerdings konzentrieren sich diese Evaluierungen auf die Erfassung und Bewertung von Outputs und liefern kaum empirische Nachweise für die Effekte von Vorhaben auf der Outcome- oder Impact-Ebene. Die Anzahl der auf solche sozial-ökonomischen Wirkungen abstellenden Untersuchungen ist auf die beiden vom BMZ unterstützten bzw. beauftragten Arbeiten begrenzt. Die Wirkungsstudie von Zürcher et al. (2007a, 2010) ist die umfassendste Analyse von Effekten der Entwicklungszusammenarbeit auf die Bevölkerung in den Gebieten, in denen überwiegend die deutsche EZ tätig ist. Diese Studie betrachtet die Entwicklung der wirtschaftlichen und sozialen Lage sowie der Wahrnehmung der Bevölkerung von ausländischen Streitkräften, Entwicklungshilfe, Sicherheit und staatlicher Legitimität. Sie belegt damit für die deutsche EZ, dass methodisch anspruchsvolle, neben anderen Quellen auf Massenerhebungen von Haushalten beruhende Wirkungsanalysen auch in Afghanistan möglich sind. Zusammen mit dem nachfolgenden Portfolio-Review erscheint sie über den Verantwortungsbereich des BMZ hinaus beispielgebend für die Generierung strategischer Evidenz auch in anderen fragilen Staaten. Bis heute wurden noch keine weiteren strategischen Evaluierungsarbeiten (Sektor-, Instrumenten-, oder Portfolioevaluierungen) oder zentrale, EZ-Programme erfassende sozioökonomische Wirkungsevaluierungen zur Bewertung des deutschen Engagements in Afghanistan durchgeführt. Deutschland liegt insoweit hinter den Evaluierungsbemühungen der meisten anderen bi- und multilateralen Geber zurück, die bereits die Effektivität ihrer Länderprogramme durch externe oder interne Gutachter bewerten ließen.

Der Informationswert der vorhandenen Projektevaluierungen bleibt daher für die strategische Planung und Entscheidungsfindung und für die Steuerung des Portfolios begrenzt. Ohne die Wirkungsstudie und den ergänzenden Portfolio-Review lägen aus der laufenden Evaluierungsarbeit kaum Analysen vor,

die Entscheidungsträgern Anhaltspunkte liefern könnten, ob beispielsweise die Auswahl der fünf BMZ-Schwerpunktsektoren und der Projekte innerhalb der Schwerpunkte effektiv ist, ob sie in verschiedenen Szenarien in der Zukunft nachhaltig sein kann, ob der Einsatz von Fonds als Finanzierungsinstrument erfolgreich oder die gewählte Genderstrategie wirksam ist. Es könnten auch kaum Aussagen darüber gemacht werden, in welchem Maße die übergeordneten Ziele der deutschen EZ in Afghanistan erreicht wurden.

Die Gründe für die beschränkte Reichweite und die geringen Ambitionen der meisten Evaluierungen sind paradoxerweise in der hohen Aufmerksamkeit zu finden, die der deutsche Einsatz in Afghanistan in der deutschen Öffentlichkeit genießt, sowie in den unterschiedlichen Zielsetzungen, Ansätzen und operativen Verfahrensweisen der fünf aktiven deutschen Ministerien und in der Sicherheitssituation im Land. Die hohe Aufmerksamkeit für das deutsche Engagement in Afghanistan setzt die Akteure vor Ort nach deren eigenen Aussagen unter Druck, kontinuierlichen Fortschritt und schnelle Erfolge zu melden. Um den steten Informationsbedarf der deutschen Medien, des Bundestages und der Regierung zu befriedigen und auch aufgrund der unbestreitbaren Schwierigkeit, in instabilen Verhältnissen gesicherte Informationen über wirtschaftliche und soziale Wirkungen zu generieren, wurde das Augenmerk des Monitoring- und Evaluierungs- (M&E) Systems noch stärker als sonst in der internationalen EZ auf die Messung von erbrachten Leistungen (Outputs) gerichtet. Damit wird eine der Funktionen von Evaluierung noch stärker hervorgehoben als in der Arbeit mit anderen Partnerländern: Evaluierungsergebnisse dienen vornehmlich der Rechenschaftslegung für geleistete Beiträge und weniger zur Generierung von Erkenntnissen, die das kritische Lernen aus Erfahrung fördern und die Portfoliosteuerung unterstützen. Exemplarisch kann dies an der Arbeit der M&E-Einheit in Kabul gezeigt werden. Mit dem sog. Tracking-System wertet diese Einheit Projektdaten aller zivilen Aktivitäten deutscher Ressorts in Afghanistan auf Output-Ebene aus. Eine Erfassung und Auswertung von Daten auf Sektor- oder Landesebene bzw. auf höherer Wirkungsebene erfolgt nicht. Um deren Messung systematisch ableiten zu können, fehlt es bislang an klaren Vorgaben, wie der durchgängigen Formulierung

von Zielen und Indikatoren auf Länder- und Sektor-Ebene, wengleich drei BMZ-Schwerpunktstrategiepapiere vorliegen. Die neue Länderstrategie des BMZ geht diese Schwächen an.

Ein zweimaliger Vorstoß des BMZ, das gesamte deutsche zivile Engagement in Afghanistan evaluieren zu lassen, blieb bisher ohne Erfolg.

Empfehlungen:

Abgeleitet von den Ergebnissen dieses Reviews werden Handlungsempfehlungen ausgesprochen, wie Evaluierungen zukünftig bessere Informationsgrundlagen schaffen können, um die Entscheidungsträger bei der strategischen Portfoliosteuerung und die Mitarbeiter der deutschen EZ bei der Umsetzung zu unterstützen:

- Die Fragmentierung des gegenwärtigen M&E-Systems durch einen integrativen Evaluierungsansatz beheben.
- Das M&E-System darauf ausrichten, über die Leistungs- (Output)-Ebene hinaus stärker die Wirkungen (Outcomes und Impacts) von Projektmaßnahmen und Sektorstrategien zu erfassen.
- Ziele und Indikatoren von der Länder-, über die Sektor- auf die Programm- und Projektebene besser ableiten – wesentlich erleichtert durch die Ziele und Indikatoren in der neuen BMZ-Länderstrategie.
- Die systematischere Erhebung von Baseline-Daten auf Projekt- und Sektor-Ebene als eine Grundlage für robuste Wirkungsanalysen etablieren.
- Datenerhebung stärker standardisieren, um die Vergleichbarkeit zwischen den verschiedenen Ebenen/Einheiten herzustellen.
- Eine zentralisierte Qualitätskontrolle einrichten, die sicherstellt, dass die dezentral durchgeführten Evaluierungen bezüglich Fokus und Datenerhebung stärker auf eine übergeordnete Strategie der deutschen EZ in Afghanistan ausgerichtet sind.
- Um einen integrativen Evaluierungsansatz auch organisatorisch zu unterstützen, das Mandat der M&E-Einheit in Kabul dahingehend erweitern, dass sie die Implementierung

von M&E auf Projektebene beaufsichtigen sowie zusätzlich Monitoring-Daten auf Sektor- und Länderebene erheben kann.

- Hierzu das Tracking-System mit einer erweiterten Aufgabenteilung versehen.
- Den bereits als Stärke des deutschen Vorgehens bewerteten Fokus auf Konfliktsensitivität und friedensbildende Maßnahmen festigen, indem sie bei der Bewertung von Vorhaben systematisch als Prüfkriterium aufgenommen werden.
- Den Informationsaustausch unter den Mitarbeitern des Länderprogramms in Deutschland und in Afghanistan sowie mit afghanischen Partnern zu Evaluierungsergebnissen institutionalisieren.
- Eine Evaluierungskultur entwickeln, die neben Erfolgen Fehlschläge offen benennt, um aus ihnen institutionell zu lernen, und die Kommunikationsstrategien entsprechend anpassen.

Zur Komplettierung des internen M&E-Systems wird die Durchführung von externen und unabhängigen Evaluierungen empfohlen.

Die Durchführung einer Evaluierung aller ODA-Maßnahmen der Bundesregierung in Afghanistan bleibt aufgrund der hohen Bedeutung des Partnerlandes, der nötigen Rechenschaftslegung für die erbrachten EZ-Leistungen, des erwarteten Erkenntnisgewinns für das Agieren in fragilen Staaten und für eine evidenzbasierte Diskussion mit anderen internationalen Gebern weiterhin erstrebenswert. Eine solche Länderevaluierung ist als Wirkungsevaluierung zurzeit nicht uneingeschränkt möglich. Aufgrund der lückenhaften Voraussetzungen aus der Wirkungsmessung auf Projektebene muss sich eine derartige Evaluierung auf die Bewertung von Zielsystemen und Interventionslogiken, auf die vergleichende Prüfung der Wirksamkeit verschiedener Instrumente und Ansätze, auf die intersektorale Prüfung der Sequenzierung von Maßnahmen und auf die exemplarische Felderhebung der Auswirkungen von besonders relevanten oder kritischen Vorhaben konzentrieren. Auch damit aber kann sie entscheidende Aufschlüsse für eine bessere Zusammenarbeit der Bundesministerien untereinander und mit den afghanischen Partnern in Bezug auf Ziele, Strategien und operative Ansätze liefern.

Wenn eine solch umfassende strategische Evaluierung der deutschen EZ in Afghanistan weiterhin politisch nicht realisierbar erscheint, sollte die Bundesregierung angesichts der positiven Erfahrungen mit den strategischen Auftragsarbeiten des BMZ gute Gründe dafür angeben, die über die bekannten methodischen oder durch den Länderkontext bedingten Einschränkungen hinausgehen. Die Alternative zu einer ressortübergreifenden Länderportfolio-Evaluierung ist in der Bewertung des DEval keine auf das BMZ-Portfolio allein beschränkte Länderevaluierung. Von ihr können erst in einigen Jahren – zum Beispiel zur Halbzeit der Umsetzung der BMZ-Länderstrategie 2014-17 – Erkenntnisse auf Ebene des Gesamtprogramms erwartet werden, die wesentlich über die Strategische Wirkungsbewertung und den Portfolio-Review hinausgehen, die das Ministerium bereits veranlasst hat. Alternativ sollte dann die Durchführung von Sektorevaluierungen im Rahmen des BMZ-Portfolios in Betracht gezogen werden. Hier könnte zunächst die Zielerreichung in einem der fünf Sektor-Schwerpunkte bewertet, mit ausgewählten Felderhebungen untermauert und dann auf weitere Sektoren auch jenseits des BMZ-Verantwortungsbereichs ausgedehnt werden. Die Ergebnisse dieser Evaluierungen würden sukzessive eine bessere Vergleichbarkeit zwischen den Sektoren herstellen und damit wichtige Informationen für die Steuerung des ganzen EZ-Portfolios bieten.

Werden die Ansprüche an übergreifende Wirkungsbeobachtung in Afghanistan noch weiter eingeschränkt, können trotz der generell schwachen Wirkungsmessung einige Meta-Analysen zu bestimmten Fragestellungen (Erfahrungen in einem Sektor, Einschätzungen zu Ansätzen oder Instrumenten etc.) durchgeführt werden, um die bereits durchgeführten Projektevaluierungen und -berichte besser in Wert zu setzen. Das Ziel der Meta-Analysen wäre es, vorhandenes Wissen zu einem bestimmten Thema zu bündeln, um allgemeingültige Erkenntnisse oder Fragestellungen über die Projektebene hinaus zu generieren.

Auf thematischer Ebene bieten sich zwei Komplexe für Meta-Analysen, besonders aber für wirkungsorientierte Evaluierungen an. Maßnahmen der Entwicklung politischer und administrativ-technischer Kapazitäten (Capacity Development; CD) machen

40% des BMZ-Portfolios in Afghanistan aus. Die vorliegenden Evaluierungen anderer internationaler Geber und der internationale Erfahrungsaustausch bescheinigen geringe dauerhafte Wirkungen solcher Programme; der BMZ-Portfolio Review weist auf interessenbedingt geringe Nachfrage nach CD seitens afghanischer Eliten hin. Gender-Gerechtigkeit ist ein durchgängiger Fokus der EZ-Programme und erfährt hohe Aufmerksamkeit im politischen Raum. Ausgewertete Quellen weisen auf das immer noch geringe Verständnis für die Wirkungsweise von Gender-Maßnahmen in Projekten oder von übergreifenden Ansätzen (Gender Mainstreaming) hin. Auch dieser Komplex bietet sich daher für eine thematische Evaluierung an.



1.

EINLEITUNG

Die gesamte staatliche deutsche Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan war mit mehr als zwei Milliarden Euro, die seit 2002 aufgewendet wurden, beachtlich. Die Regierung der Islamischen Republik Afghanistan (afghanische Regierung) und deren Verbündete bereiten sich auf ein Ende des Mandats der internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe (International Security Assistance Force, ISAF) sowie auf die Wiedererlangung der vollständigen nationalen Souveränität im Jahr 2014 vor. Derzeit werden intensive Gespräche über eine Strategie für die zukünftige deutsche Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan geführt. Die Verpflichtung Deutschlands, auch bis 2024 weiterhin in der Zusammenarbeit mit Afghanistan aktiv zu bleiben, weckte das Interesse daran, wie das entwicklungspolitische Engagement in den letzten 10 Jahren evaluiert wurde. Der vorliegende Review wurde im Auftrag des DEval-Beirats durchgeführt. Er beschäftigt sich insbesondere mit der Frage, ob Bemühungen der Bundesregierung in Afghanistan in ausreichender Weise evaluiert wurden, um eine Strategie für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (deutsche EZ) in Afghanistan auf der Grundlage von Evidenz und Erkenntnissen zu untermauern.¹

Der Review untersucht, welche Arten von Evaluierungsarbeiten zu deutschen EZ-Maßnahmen in Afghanistan unter der Ägide des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) durchgeführt wurden. Er behandelt zudem die Qualität dieser Arbeiten sowie die Frage, wie die bisherigen Evaluierungsergebnisse für die Planung und Entscheidungsfindung genutzt wurden. Dabei nimmt der Bericht nicht die Evaluierungen der gesamten deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan in den Blick, sondern beschränkt sich auf das von staatlichen Durchführungsorganisationen umgesetzte BMZ-Portfolio, das derzeit rund 53 % der Gesamtheit ausmacht. In Afghanistan sind außerdem das Bundesministerium der Verteidigung (BMV), das Bundesministerium des Innern (BMI), das Auswärtige Amt (AA) und das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) tätig. Der Grund dafür, dass nicht die deutsche Entwicklungszusammenarbeit als Ganzes abgedeckt wird, liegt darin, dass das

Mandat des DEval derzeit darauf beschränkt ist, BMZ-finanzierte Vorhaben und nicht diejenigen anderer Ministerien zu evaluieren. Daher wurden für diese Studie keine Interviews mit Vertretern dieser deutschen Ministerien geführt. Zu Vergleichszwecken sowie zur Diskussion der Frage der Koordination zwischen deutschen Akteuren in Afghanistan wurden für diesen Bericht jedoch Informationen der GIZ und der KFW zum AA-Portfolio in Afghanistan verwendet. Es wird darauf hingewiesen, dass zu keinem Aspekt des vorliegenden Berichts eine direkte Kommunikation mit den Mitarbeitern des AA stattgefunden hat und diese keine der Aussagen verifiziert haben.

Diese Einschränkung berücksichtigend, ist der Bericht durch die Fragen nach (a) Art und Umfang der Evaluierungen, (b) Güte der Evaluierungen gemäß OECD/DAC-Standards, (c) Nutzung der Evaluierungsergebnisse und (d) künftiger Ausrichtung eines Evaluierungsprogramms geleitet. Konkreter wurden im Analyserahmen des Reviews sieben detaillierte Fragen formuliert.² Neben einer Prüfung der bisherigen Evaluierungsarbeit dient dieser Review außerdem dazu, spezifische Informationslücken zu identifizieren und daraus Empfehlungen für zukünftige Evaluierungen abzuleiten.

Der Bericht ist in drei Teile gegliedert: Der erste Teil gibt eine Übersicht über das Portfolio der deutschen EZ in Afghanistan seit 2002, um die spätere Beurteilung zu kontextualisieren (Kapitel 2). Der zweite Teil stellt einen Überblick über die durchgeführte Evaluierungsarbeit dar und beurteilt deren Qualität und teilweise auch deren Verwendung (Kapitel 3). Der dritte und letzte Teil resümiert die Untersuchungsergebnisse und gibt Empfehlungen für die weitere Ausgestaltung zukünftiger Evaluierungsprogramme (Kapitel 4).

¹ In diesem Bericht bezieht sich der generische Begriff „BMZ-geförderte Entwicklungszusammenarbeit“ (kurz: deutsche EZ) ausschließlich auf die Entwicklungszusammenarbeit unter der Ägide des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Der Begriff „gesamte deutsche Entwicklungszusammenarbeit“ bezieht sich auf diejenigen entwicklungspolitischen Maßnahmen, die von anderen oder allen fünf in Afghanistan agierenden Ministerien gefördert werden.

² Detailliert wird dies in Anhang A erläutert.



2.

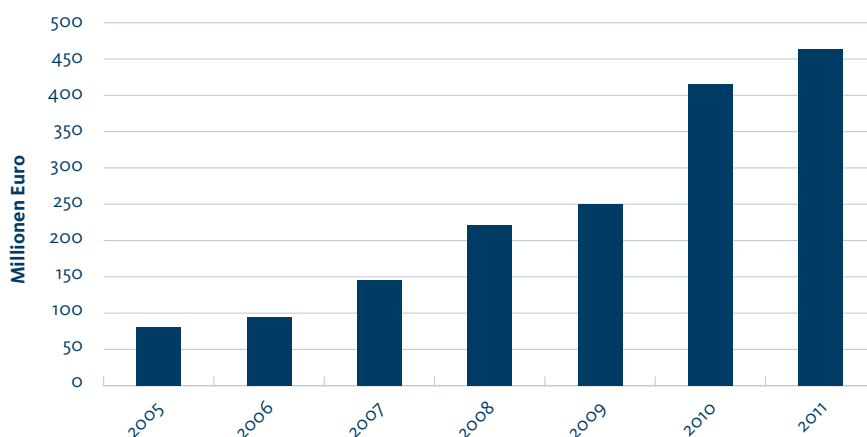
DAS PORTFOLIO DER DEUTSCHEN EZ IN AFGHANISTAN

Deutschland blickt auf eine lange Geschichte freundschaftlicher Beziehungen zu Afghanistan zurück, die wesentlich weiter zurückreichen als die deutschen Beiträge zur Entwicklungszusammenarbeit seit dem Sturz der Taliban-Regierung im Jahr 2002. Deutschland nahm wiederholt eine führende Rolle bei der Unterstützung von Afghanistans Entwicklungsanstrengungen ein und ist nun drittgrößter Geber nach den USA und Japan.³

Deutschland hat sich also umfangreich in Afghanistan engagiert. Von allen Ländern, die die Bundesrepublik weltweit unterstützt, erhält Afghanistan den größten Betrag an zugesagten Mitteln im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Bis 2012 investierte Deutschland über 2 Milliarden Euro in Afghanistan für Entwicklungszusammenarbeit (einschließlich des Beitrags des BMZ zu den Gesamtmitteln von etwa 1,58 Milliarden Euro) und hat seitdem weitere Mittel zugesagt.⁴ Eine deutliche Aufstockung

der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan wurde zum ersten Mal auf der Londoner Konferenz 2010 angekündigt. Deutschland erhöhte seinen Beitrag auf 430 Millionen Euro jährlich (250 Millionen flossen dabei über das BMZ und 180 Millionen über das Auswärtige Amt). Deutschland verpflichtete sich auf der Afghanistan-Konferenz in Tokio 2012, dieses Niveau der Entwicklungsfinanzierung bis 2016 aufrecht zu erhalten – unter der Bedingung, dass die afghanische Regierung die Reformen erfolgreich durchführt, wie im Tokioter Rahmenbeschluss zur beiderseitigen Rechenschaftspflicht (Tokyo Mutual Accountability Framework) festgehalten.⁵ Es wurde jedoch bereits das politische Interesse zum Ausdruck gebracht, dass Deutschland sich auch in der gesamten „Transformationsdekade“ bis 2024 in Afghanistan engagieren möchte.⁶ Afghanistan bleibt somit auch in Zukunft ein Schwerpunktland für die deutsche EZ. Das bringt mit sich, dass die gesamte Bandbreite der entwicklungspolitischen Instrumente weiterhin eingesetzt wird.

Abbildung 1: Wert der gesamten deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan insgesamt (2005-2011)



Quelle: OECD 2013

³ Die USA stellen jährlich schätzungsweise 2 Milliarden US-Dollar und Japan 600 Millionen US-Dollar bereit, gegenüber einem aktuellen Engagement von deutscher Seite in Höhe von 430 Millionen Euro jährlich (Bundesregierung 2012: 9).

⁴ BMZ (2013a).

⁵ AA (2013b).

⁶ AA (2014), BMZ (2014) und Zürcher et al. (2013: 1).

Deutschland begann als größter europäischer Geber der Entwicklungszusammenarbeit 2002 mit einem finanziellen Engagement in Afghanistan von 80 Millionen Euro jährlich. Im Jahr 2007 erfolgte zunächst eine Aufstockung dieser Verpflichtung auf 148 Millionen und 2008 schließlich auf 208 Millionen Euro.

Diese Aufstockungen liefen parallel zu einer verstärkten militärischen Präsenz in Afghanistan und untermauerten den von den involvierten Bundesministerien verfolgten Ansatz der *vernetzten Sicherheit*. Der Terminus *vernetzte Sicherheit* bezieht sich auf die Abstimmung von angestrebten Wirkungen und die Koordination

von interministeriellen Aktivitäten. Der Ansatz der vernetzten Sicherheit ist keine offizielle Politik der deutschen Bundesregierung. Ein gemeinsames Dokument von AA, BMVg, BMI und BMZ (2011) schildert den Ansatz jedoch detaillierter.⁷ Korrespondierend mit der Verantwortung Deutschlands innerhalb der International Security Assistance Force (ISAF) konzentrieren sich viele, wenn auch nicht alle Bemühungen Deutschlands im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit auf den Norden Afghanistans, siehe Abbildung 2, wo die deutsche Bundeswehr stationiert ist.

Abbildung 2: Karte Afghanistans, mit Hervorhebung der Operationsgebiete der deutschen EZ



⁷ Die Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik diskutiert diesen Ansatz ausführlich in ihrer Beilage zur Ausgabe Oktober 2012.

2.1 Portfolioentwicklung der deutschen EZ in Afghanistan seit 2002

Neben ersten Vorhaben zur Erreichung struktureller Entwicklungsziele war die von Deutschland insgesamt in Afghanistan geförderte Entwicklungszusammenarbeit in ihren Anfängen stark auf kurzfristige Maßnahmen und die Befriedigung der dringlichsten Bedürfnisse ausgerichtet.⁸ Es wurden Programme zur humanitären Hilfe und Nothilfe umgesetzt, die darauf abzielten, die Grundbedürfnisse der Bevölkerung in einer Post-Konflikt-Umgebung zu befriedigen. Ein Viertel des Programms konzentrierte sich auf Flüchtlingshilfe, humanitäre Hilfe, Überlebenshilfe für den Winter und soziale Grundversorgung, während drei Viertel des Programms auf strukturelle Entwicklungsziele ausgerichtet waren. Außerdem willigte Deutschland ein, der afghanischen Regierung einen beträchtlichen Teil ihrer bilateralen Schulden zu erlassen und verzichtete auf einen Betrag in Höhe von insgesamt 78,56 Millionen Euro.⁹ Die Maßnahmen im Bereich der humanitären Hilfe und Nothilfe ergänzend, wählte das BMZ bereits im Herbst 2002 drei Sektoren aus, in denen hauptsächlich Unterstützung geleistet werden sollte: (i) Energie, (ii) nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, (iii) Wasser- und Sanitärversorgung. Auf Wunsch der afghanischen Regierung kam im Januar 2005 Bildung als vierter prioritärer Sektor hinzu und bei den Regierungskonsultationen im Jahr 2012 schließlich Regierungsführung (good governance) als fünfte Priorität. Das Engagement in diesem Bereich soll die politischen Rahmenbedingungen verbessern – offenkundig eine Voraussetzung dafür, dass die sektorspezifischen Vorhaben ihre Wirkung voll entfalten können.¹⁰ Einhergehend mit dieser Verschiebung des Schwerpunktes hin zum Institutionenaufbau und zu langfristigeren entwicklungspolitischen Zielen reduzierte sich der Anteil des BMZ-Portfolios, der für humanitäre Hilfe und Nothilfe zugewiesen wurde: Während dieser zwischen 2007 und 2010 noch 25,2 % betrug, sank er zwischen 2010 und 2013 auf 3,6 %.¹¹

Deutschland richtet mithin seine Strategie und seine Prioritäten in der Entwicklungszusammenarbeit an denen der afghanischen Regierung aus. Vertreter der Bundesregierung führen mit ihr einmal jährlich über das BMZ Verhandlungen, in denen Entwicklungsziele und -maßnahmen diskutiert und Prioritäten gesetzt werden. Eine Besonderheit in diesem Länderkontext ist, dass auch das Auswärtige Amt auf Bitten der afghanischen Regierung seine Entwicklungsmaßnahmen als Teil der Regierungsverhandlungen präsentiert. Alle sechs Monate wird eine weitere Runde von Konsultationen einberufen. Dieser regelmäßige Dialog gewährleistet, dass die Schwerpunktbereiche weiterhin relevant und auf die Prioritäten der afghanischen Regierung abgestimmt sind und ermöglicht eine schnelle Neuausrichtung von Vorhaben, falls beide Regierungen dies für notwendig erachten. Die hohe Flexibilität bei der (Neu-)Ausrichtung von Prioritäten hat sich in einem volatilen und schnell wechselnden Umfeld wie Afghanistan als nützlich erwiesen, stellt die Entwicklungszusammenarbeit jedoch auch vor Herausforderungen.¹²

Die Sicherheitslage in Afghanistan bestimmt das Tempo, die Richtung und den Ansatz der Entwicklungszusammenarbeit in jedem einzelnen Sektor. Das BMZ und seine Durchführungsorganisationen waren sich der Bedrohung bewusst, die dies für die Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan darstellt und wählten bei allen Vorhaben einen konfliktensiblen Ansatz. Dieser Ansatz wird außerdem durch ein Risk Management Office (RMO) untermauert, das Projekte und Mitarbeiter kontinuierlich unterstützt.

Ein 2012 vom BMZ in Auftrag gegebener und kürzlich veröffentlichter strategischer Portfolio-Review (Zürcher et al. 2013) beurteilt die Schockresistenz von Projekten der deutschen EZ. Er kommt zu dem Ergebnis, dass bei etwa 51 % des GIZ- und 46 % des KfW-Portfolios ein hohes Risiko bestünde, dass die betreffenden Programme oder Projekte nicht zum Abschluss kämen, wenn sich die Sicherheitslage verschlechterte. Zwei Projekte im Bereich der

⁸ Auswärtiges Amt (o. J.).

⁹ BMZ (2013a).

¹⁰ Auswärtiges Amt (o. J.); Bundesregierung (2012: 36); Zürcher et al. (2007c: 23).

¹¹ Zürcher et al. (2013: 6).

¹² Interviews, 9. und 24. Oktober 2013. Während der Interviews mit wichtigen Akteuren wurde den Befragten zugesichert, dass die von ihnen angegebenen Informationen vertraulich behandelt werden. Daher werden bei Zitaten aus Interviews lediglich die Daten angegeben sowie teilweise Informationen darüber, ob die Einzelperson eine interne oder externe Perspektive bot.

Energieinfrastruktur im Bauprojekt der Straße Kunduz-Kholm werden als Hochrisiko-Projekte eingestuft. Die Autoren des Portfolio-Reviews empfehlen, die Anzahl der als stärker risikobehaftet eingestuften Projekte zurückzufahren und ein größeres Augenmerk darauf zu legen, das Portfolio schockresistent zu gestalten. Dies bedeutet, die Anzahl jener Infrastrukturprojekte zu reduzieren, die erst dann fertig sind, wenn wirklich „die letzte Schraube festgezogen worden ist“.¹³ Der Review klassifiziert außerdem jedes Projekt des Portfolios der deutschen EZ in drei Kategorien – flexible Projekte, klassische Projekte und von mehreren Gebern finanzierte Treuhandfonds (MDTF).¹⁴ Im Jahr 2013 machten die klassischen Projekte 31,1% des Portfolios aus. Projekte mit flexibler Finanzierung stellten einen Portfolio-Anteil von 43,1% dar; und 25,8% der Mittel wurden über den MDTF kanalisiert. Die Anzahl der Projekte mit flexibler Finanzierung ist in den letzten drei Jahren um etwa 10% gesunken. Die Autoren des Portfolio-Reviews empfehlen, mehr in Projekte mit flexibler Finanzierung zu investieren, da sie zu dem Schluss kommen, dass diese besonders geeignet für Umgebungen mit volatiler Sicherheitslage seien.¹⁵

2.2 Prioritäre Sektoren des BMZ in Afghanistan

Die neue BMZ-Strategie für die Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan (BMZ 2014a) zielt darauf ab, einen afghanischen Staat aufzubauen zu helfen, der den Schutz der Menschenrechte und Sicherheit garantiert und den das afghanische Volk als legitimen Vertreter und Leistungsträger von Grundbedürfnissen akzeptiert. Ein solcher Staat sorgt für Rechtssicherheit, fördert politische Artikulation und ermöglicht soziale und wirtschaftliche Partizipation. Die Unterstützung des BMZ hilft dabei, (i) die Effektivität staatlicher Institutionen auf nationaler, Provinz-, Distrikt- und Gemeindeebene zu verbessern, (ii) die Entwicklung ländlicher Gegenden zu fördern, (iii) für eine verlässlichere

Energieversorgung zu sorgen, (iv) den Zugang zu sauberem Trinkwasser zu verbessern, (v) die allgemeinen Bedingungen für die Schaffung von Arbeitsplätzen und (vi) Bildung zu verbessern. Wesentliche Bestandteile der deutsch-afghanischen Zusammenarbeit sind die Stärkung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte sowie der Kampf gegen Korruption.

Die eingangs genannten fünf Schwerpunktsektoren wurden festgelegt, um diese Ziele zu erreichen. Der folgende Abschnitt gibt einen Überblick über die Aktivitäten in diesen Bereichen.¹⁶

Energie

Im Energiesektor legte die deutsche EZ den Schwerpunkt darauf, die Elektrizitätsversorgung in ländlichen Gebieten durch den Einsatz erneuerbarer Energien zu verbessern, das nationale Energieversorgungsunternehmen zu unterstützen und Schulungsmaßnahmen anzubieten. Im Zuge dessen ko-finanzierte die deutsche EZ die Errichtung von Hochspannungsleitungen von Usbekistan nach Afghanistan, um ausgewählten Gebieten des Landes eine zuverlässige Energieversorgung zu bieten. Außerdem finanzierte Deutschland den (Wieder-)Aufbau von Stromerzeugungsanlagen, darunter Wasserkraftwerke, Umspannwerke und ein Solarkraftwerk.¹⁷ Das Engagement Deutschlands im Bereich des Energiesektors stieg von 10,3% in den Jahren 2007 – 2010 auf 18,8% an.¹⁸

Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung

Die deutsche EZ leistete ihren Beitrag zur Förderung der Marktwirtschaft in Afghanistan, indem sie günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen förderte und neue Finanzinstitute gründete. GIZ und KfW boten Beratungsdienste zu Investitionen und Handel sowie zur Förderung von kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) an. Die deutsche EZ unterstützte die Gründung der First Microfinance Bank (FMFB), die Kredite sowohl an einzelne Kreditnehmer wie an KMU vergibt, sowie

¹³ Zürcher et al. (2013: 11 – 15; 20).

¹⁴ Der Begriff „klassisch“ bezieht sich an dieser Stelle auf die wahrgenommene Standardvariante von GIZ- und KfW-Projekten oder Programmen. „Flexibel“ bedeutet bei Zürcher et al., dass die Mittel flexibel zugewiesen und ausgegeben werden können, oft auf der Grundlage eines partizipatorischen Entscheidungsprozesses einer Gemeinschaft oder einer Verwaltungseinheit. Beispiele für Programme mit flexibler Finanzierung sind der RCFD und der RIDF. MDTFs sind Fonds, zu denen internationale Geber finanzielle Beiträge leisten. Die Aktivitäten werden unter der Schirmherrschaft dieser Geber koordiniert (Zürcher et al. 2013: 7 – 9). Das DEval teilt diese dreiteilige Unterscheidung nicht unbedingt.

¹⁵ Zürcher et al. (2013: 9; 22).

¹⁶ Detailliertere und verifizierte Informationen zum BMZ-Portfolio in Afghanistan gibt der strategische Portfolio-Review (Zürcher et al. 2013: 4 – 15).

¹⁷ Bundesregierung (2012: 40); Zürcher et al. (2007c: 23).

¹⁸ Zürcher et al. (2013: 6).

die Schaffung eines Kreditgarantie-Programms, das von der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) finanziert wurde. Außerdem trug die deutsche EZ zur Errichtung der Investitionsförderagentur Afghan Investment Support Agency (AISA), einer zentralen Anlaufstelle für Einzelpersonen und Unternehmen, die in Afghanistan investieren möchten, bei. Zudem unterstützte sie die Berufsausbildung und legte dabei den Schwerpunkt auf die Schulung für Arbeitsvermittlungsdienste. Darüber hinaus realisiert die KfW Infrastrukturprojekte (beispielsweise die Nationalstraße Kunduz-Kholm). Die Zusagen des BMZ für den prioritären Sektor der nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung stiegen von 4,6 % in den Jahren 2007 – 2010 auf 20,8 % in den Jahren 2010 – 2013, die größte prozentuale Steigerung im gesamten Portfolio überhaupt. Der oben genannte Portfolio-Review beurteilte jedoch diese Projekte als größtenteils „gefährdet“ oder „stark gefährdet“.¹⁹

Wasser- und Sanitärversorgung

Deutschland ist führender internationaler Geber für Maßnahmen der städtischen Wasserversorgung in Afghanistan. Die in diesem Bereich finanzierten Projekte legen den Fokus auf den Aufbau eines Versorgungssystems für sauberes Trinkwasser in den wichtigsten Städten – Kabul, Herat und Kunduz. Projekte in Balkh und anderen kleineren Städten befinden sich in der Umsetzung.²⁰ Außerdem arbeitet die deutsche EZ mit lokalen Wasserversorgungsunternehmen und dem afghanischen Ministerium für Energie und Wasser zusammen, um den Wassersektor und dessen Gesetzgebung und Regulierung zu reformieren sowie um das Ressourcen-Management, den Zugang zu Wasser und die Planung der Abwasserentsorgung zu verbessern.²¹ Die Förderung von Wasser- und Sanitärversorgung innerhalb des BMZ-Portfolios ist von 7,9 % des Gesamtportfolios in den Jahren 2007 – 2010 auf 12,8 % in den Jahren 2010 – 2013 gestiegen.²²

Bildung

Die deutsche EZ bietet Hilfestellung bei der Entwicklung des afghanischen Bildungssystems mit Schwerpunkt auf beruflicher Bildung und Grundbildung. Sie war beim Erstellen von landesweiten Lehrplänen für die Lehrerausbildung, bei der Durchführung von Bildungsmaßnahmen für Lehrer und dem Bau von Modellschulen unterstützend tätig. Deutschland unterstützte den Bau einer Lehrerausbildungsstätte, Ausbildungszentren und Schlafsälen bzw. Wohnheimen.²³ Außerdem finanzierte es den (Wiederauf-)Bau von über 500 Primar- und Sekundarschulen.²⁴ Weiterhin arbeiteten GIZ-Berater mit dem Bildungsministerium Afghanistans (MoE) und auf nationaler und Provinzebene zusammen, um institutionelle Reformen im Sektor vorzubereiten. Darüber hinaus unterstützt die deutsche EZ das Bildungsprogramm Education Quality Improvement Program, das aus dem Treuhandfonds für den Wiederaufbau (Afghanistan Reconstruction Trust Fund, ARTF) finanziert wird. Das BMZ unterstützte zwischen 2007 und 2010 den Bildungssektor mit 18,4 % seines Portfolios und mit 13,1 % zwischen 2010 und 2013.²⁵

Regierungsführung (Governance)

Die Reform des öffentlichen Sektors ist eine Priorität der afghanischen Regierung und daher in der nationalen Entwicklungsstrategie Afghanistans (Afghanistan National Development Strategy, ANDS) festgeschrieben. Das BMZ unterstützt die Umsetzung der ANDS über den offenen Politikberatungsfonds (Open Policy Advisory Fund, OPAF). Ziel des Fonds ist es, die Regierungsführung auf zentraler Ebene und den subnationalen Ebenen in wichtigen Reformbereichen zu verbessern, indem man staatliche Akteure dabei unterstützt, Verfahren, Strategien und Regelungen zu entwerfen und zu verbessern sowie Schulungsmaßnahmen durchzuführen, um die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den Regierungsstellen zu verstärken.

¹⁹ Zürcher et al. (2013: 6; 14).

²⁰ Bundesregierung (2012: 41).

²¹ GIZ (2013b).

²² Zürcher et al. (2013: 6).

²³ Bundesregierung (2012: 36).

²⁴ Bundesregierung (2012: 37).

²⁵ Interview, 28. August 2013.

Der OPAF wird durch zwei weitere Fonds ergänzt, die darauf abzielen, die Kapazität von Regierungsbeamten auszubauen, Entwicklungsaktivitäten effektiv zu planen und umzusetzen. Aktivitäten, die aus dem regionalen Kapazitätsentwicklungsfonds (Regional Capacity Development Fund, RCDF) und dem regionalen Infrastrukturentwicklungsfonds (Regional Infrastructure Development Fund, RIDF) finanziert werden, konzentrieren sich darauf, die wirtschaftliche und soziale Infrastruktur auf Provinz- und Distriktebene zu verbessern. Infrastrukturprojekte, die die Lebensqualität der Bevölkerung verbessern, werden mit Capacity Development-Maßnahmen kombiniert, um das Vertrauen der Öffentlichkeit in Regierungsinstitutionen und gewählte Vertreter zu stärken. Ziel der Fonds ist es, effiziente, legitime und bürgerorientierte Regierungsstrukturen auf subnationaler Ebene zu schaffen und zu konsolidieren. Bis 2012 bewilligten die Räte für provinzielle Entwicklung (Provincial Development Councils) die Umsetzung von 109 Projekten im Bereich Infrastruktur und Kapazitätsentwicklung. Außerdem wurden 182 Schulungsmaßnahmen durchgeführt, an denen über 11.600 Beamte teilnahmen. Darüber hinaus unterstützt der Bau bzw. die Sanierung von Straßen, Brücken und Bewässerungskanälen in allen fünf Provinzen weiterhin die örtlichen Bauern und Dörfer darin, ihre landwirtschaftliche Produktion zu steigern. In Kunduz und Baghlan versorgen jetzt 56,6 Kilometer neu verlegte Freileitungen die Menschen in den Dörfern mit Strom, verbessern so die Lebensqualität und tragen zum Wirtschaftswachstum im gesamten Gebiet bei. Es wurden außerdem 17 Verwaltungsgebäude gebaut, um die Arbeitsbedingungen für die öffentlichen Institutionen auf Provinz- und Distriktebene zu verbessern.²⁶ Diese Projekte wurden über die beiden, von GIZ und KfW administrierten Fonds finanziert.

Ein drittes Tätigkeitsgebiet im Sektor Regierungsführung rückt die Rechtsstaatlichkeit in den Fokus. Die Programme zielen darauf ab, die Rechtssicherheit für Bürger, insbesondere für Frauen, zu verbessern, indem auf zentraler und Provinzebene dem Justiz- und Verwaltungspersonal Hilfestellung geleistet wird.²⁷

Neben bilateralen Programmen und Projekten leistet die deutsche EZ außerdem ihren Beitrag zum Treuhandfonds für den Wiederaufbau Afghanistans (ARTF), ein multilateraler Treuhandfonds, den 33 Geber unterstützen und den die Weltbank verwaltet. Er wurde 2002 eingerichtet und ist „ein koordinierter Finanzierungsmechanismus für den afghanischen öffentlichen Haushalt zur Förderung prioritärer nationaler Investitionsvorhaben“.²⁸ Der ARTF stellte 6,74 Milliarden US-Dollar bereit. Der Beitrag Deutschlands zu diesem Betrag belief sich auf 461 Millionen US-Dollar, bzw. knapp 7 % der Mittel insgesamt.²⁹ Geber haben zwei Möglichkeiten, diesen Fonds mit Mitteln zu unterstützen: Über ein Investitions-„Fenster“, in dem alle Programme erfasst werden (einschließlich des nationalen Solidaritätsprogramms NSP und des Bildungsprogramms Education Quality Improvement Program, EQUIP), oder über das „Fenster“ für laufende Kosten, das die Gehälter von öffentlichen Beschäftigten und die Kosten für Betrieb und Wartung abdeckt. Dieses Fenster stellt die größte „on-budget“-Finanzierung aus einer einzigen Quelle für die afghanische Regierung dar. Deutschland leistet seit 2002 steigende Beiträge zum ARTF, die sich in 2013 auf 40 Millionen Euro beliefen.³⁰ Die deutschen Fonds unterstützen hauptsächlich das EQUIP und das NSP sowie das aus dem ARTF finanzierte Gehaltsschema. Verschiedene interne und drei externe Evaluierungen der Effektivität und Effizienz des ARTF haben überwiegend positive Schlussfolgerungen gezogen.³¹ Von mehreren Gebern finanzierte Treuhandfonds (MDTF) werden derzeit allgemein als brauchbares und attraktives Instrument für Geber im fragilen Staatskontext Afghanistan diskutiert, insbesondere da Investitions- und Umsetzungsrisiken sich so auf ein breiteres Spektrum an Gebern verteilen lassen.

Die Unterstützung des Governance-Bereichs seitens des BMZ insgesamt lag zwischen 2007 und 2010 noch bei 33,7 % des Portfolios, ging jedoch zwischen 2010 und 2013 auf 29,1 % zurück.³²

²⁶ GIZ (2013b).

²⁷ GIZ (2013b).

²⁸ World Bank (2013b).

²⁹ World Bank (2013a: 5).

³⁰ KfW (2014).

³¹ Zur ausführlichen Erläuterung des ARTF als erfolgreiches Instrument der Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan siehe KfW (2013); Zürcher et al. (2013: 23); World Bank (2013b) und Sud (2013: 17).

³² Zürcher et al. (2013: 6; 22 – 23).

Gestaltungsspielraum

Ein weiterer Schwerpunkt der deutschen EZ lag auf der Not- und Übergangshilfe, insbesondere zu Beginn des deutschen Engagements in Afghanistan. Nachdem die deutsche EZ seit 2010 jedoch stärker langfristigen entwicklungspolitischen Zielen folgt und wesentliche Bestandteile dieses Portfolios sich 2012 zum AA verlagert haben, wurden diese Programme erheblich zurückgefahren. Während diese Programme zwischen 2007 und 2010 insgesamt noch 25,2 % der deutschen EZ in Afghanistan ausmachten, blieben nur noch zwei größere Programme im BMZ-Portfolio: Die entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe (ENÜH), die 2013 auslief, wird jetzt in einer neuen Form als Entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe (ESÜH) weitergeführt. Derzeit beläuft sich die Not- und Übergangshilfe auf 0,5 % des Portfolios für das Jahr 2013, worin sich außerdem die Änderung in der Arbeitsverteilung zwischen dem BMZ und dem AA aus dem Jahr 2012 widerspiegelt.

Programme im Bereich Gender Mainstreaming, ein Katastrophenschutzprogramm in der Provinz Badachschan, ein Fonds für Maßnahmen im Bereich peace-building und ein Projekt zur Ernährungssicherheit in Baglan sind zusätzliche Maßnahmen der deutschen EZ.³³

2.3 Übersicht über die von GIZ und KfW in Afghanistan umgesetzten Projekte

Fünf Bundesministerien unterstützen aktiv die Bemühungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan: Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ), das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), das Bundesministerium des Innern (BMI), das Auswärtige Amt (AA) und das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL).³⁴

Das BMZ und das AA sind die zwei größten Finanzierungsquellen der gesamten deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan. Gemeinsam stellen sie jährlich 430 Millionen Euro bereit.³⁵ Die übrigen Bundesministerien (BMVg, BMI, BMEL) und die Länder sind ebenfalls, jedoch in geringerem Maße involviert.

Obleich eine gewisse Arbeitsteilung zwischen und innerhalb der Sektoren besteht, in denen AA und BMZ tätig sind, unterscheiden sich die Grundprinzipien ihrer Programme und die Förderungsrichtlinien erheblich. Das Auswärtige Amt stellt Fördermittel für Entwicklungsprojekte in Afghanistan bereit, die darauf abzielen, „schnell, gezielt und sichtbar auf akute Problemlagen Afghanistans [zu] reagieren.“³⁶ Diese Projekte sind kurzfristiger angelegt als diejenigen des BMZ und sind außen- und sicherheitspolitisch motiviert.³⁷ Die Prioritäten des AA in Afghanistan liegen in den Sektoren Reform des Sicherheitssektors, Stabilisierungsvorhaben und Kapazitätsentwicklung im Verwaltungs- und Justizbereich. Außerdem werden Projekte in den Bereichen Gesundheit, Lufttransport, Regierungsführung (Förderung der Menschenrechte und Unterstützung bei Wahlen), höhere Bildung und Bewahrung des afghanischen kulturellen Erbes finanziert. Das AA unterstützt außerdem das Projekt „Herz Asiens“, das die regionale Zusammenarbeit mit den Nachbarländern fördert. Das Gesamtportfolio des AA stellte 2013 mit einem Jahreswert von 180 Millionen Euro knapp 41 % der Entwicklungszusammenarbeit der Bundesrepublik mit Afghanistan dar.³⁸

Sowohl das BMZ als auch das AA stützen sich hauptsächlich auf die deutschen Durchführungsorganisationen GIZ und KfW sowie auf einige nichtstaatliche Organisationen, die vor Ort tätig sind.³⁹ Die facettenreiche Struktur der Akteure deutscher Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan gewährleistet einen hohen Standard von Sektor-Expertise und Beratungsdienstleistungen für die afghanische Bevölkerung. Jedoch stellt sie gleichzeitig

³³ Zürcher et al. (2013: 7–8); GIZ (2013b).

³⁴ Die Koordinierung zwischen den fünf in Afghanistan tätigen Ministerien war nicht Teil des Reviews. In zahlreichen Interviews aller beteiligten Gruppen wurde dieses Thema jedoch angesprochen, so dass die Autoren entschieden, es genauer und auch im Hinblick auf M&E zu behandeln.

³⁵ BMZ (2014a: 11).

³⁶ AA (2013b).

³⁷ Internes Dokument 2.

³⁸ Internes Dokument 1; BMZ (2014a: 13).

³⁹ Seit 2011 schließt der Beitrag der GIZ die Unterstützung des Centrums für Internationale Migration und Entwicklung (CIM), des Deutschen Entwicklungsdienstes (DED), der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und der Internationalen Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWent) mit ein.

eine Herausforderung dar. Mehrere Interviewpartner nehmen eine fehlende Koordinierung zwischen den Ministerien wahr, insbesondere hinsichtlich der entwicklungspolitischen Ziele und Ansätze. Erschwerend käme die unterschiedlich stark ausgeprägte Bereitschaft zu Transparenz und zum Datenaustausch über die vom jeweiligen Ministerium unterstützte Arbeit hinzu. Zwar sind Überblicke über alle Maßnahmen im Rahmen der von der Bundesregierung in Afghanistan geförderten Entwicklungszusammenarbeit in Form der Fortschrittsberichte und anderen offiziellen Informationsmaterials verfügbar, jedoch unterscheiden die Quellen weder nach den intervenierenden Ministerien, noch erläutern sie die Arbeitsteilung und die verschiedenen Interventionsweisen.

Der Mangel an Koordinierung und Abgleich zwischen den Bundesministerien hinsichtlich ihrer spezifischen Zielsetzung, ihrer Ansätze und Verfahrensweisen stellt für die Durchführungsorganisationen, die Projekte für die afghanische Bevölkerung im Auftrag aller Bundesministerien durchführen, ein schwer zu bewältigendes Problem dar. GIZ- und KfW-Mitarbeiter gaben in Interviews an, dass konkurrierende Präferenzen hinsichtlich des Zeitrahmens und der Ansätze die Arbeit erschwert hätten und deren Effektivität eher verminderten.⁴⁰

Im Folgenden werden die Projekte, die die GIZ und die KfW in Afghanistan umgesetzt haben, kurz vorgestellt. Beide Organisationen erhalten Fördermittel vom BMZ und vom AA für die Durchführung von Programmen und Projekten. Es ist genau diese Dualität (wenn nicht Multiplizität) von finanzierenden Ministerien, Zielsetzungen und Ansätzen, die das Portfolio der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan prägt, so dass das Wirken beider Institutionen hier zusammen vorgestellt wird.

Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)

Die KfW hat seit 2002 insgesamt 56 Projekte und Programme in Afghanistan im Wert von über einer Milliarde Euro finanziert. Davon stammten 80 % aus Mitteln des BMZ, die für ca. zwei Drittel der Projekte aufgewendet wurden.⁴¹ Das AA finanzierte die übrigen 20 % des KfW-Portfolios und unterstützte somit ein Drittel der Projekte.

Als die KfW im Jahr 2002 ihre Arbeit in Afghanistan aufnahm, war die Mehrzahl der Projekte, entsprechend den oben genannten strategischen Prioritäten des BMZ und des AA, auf Nothilfe ausgerichtet. Dies änderte sich 2005, als die KfW begann, größere Infrastrukturprojekte zu finanzieren, die stärker ihren weltweiten Ansätzen entsprachen. Das Volumen des Gesamtportfolios der KfW in Afghanistan stieg sprunghaft von knapp 106 Millionen Euro im Jahr 2009 auf knapp über 247 Millionen Euro im Jahr 2010 an. Danach sank das Volumen wieder auf knapp 152 Millionen Euro im Jahr 2012.⁴² Der größte Prozentsatz der Finanzierung zwischen 2007 und 2012 wurde im Schwerpunkt Regierungsführung aufgewendet, gefolgt von den Bereichen nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Bildung sowie Wasser- und Sanitätsversorgung.

Die Hilfe, die die KfW im Bereich guter Regierungsführung leistet, konzentriert sich auf die Unterstützung der öffentlichen Verwaltung bei Entwicklungsprojekten im ländlichen Raum. Finanziert wird über einen regionalen bilateralen Fonds, den RIDF, und den multilateralen Fonds ARTF (hier insbesondere über den NSP des ARTF). Außerdem hat das AA ein Projekt zur Konfliktprävention finanziert, das sich auf die Grenzregionen Afghanistan-Pakistan und Afghanistan-Tadschikistan konzentriert.

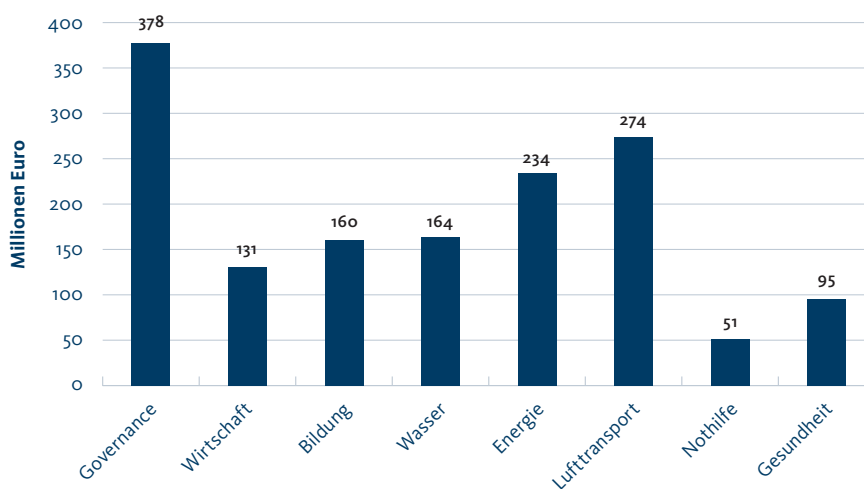
Die meisten Projekte und Programme werden über mehrere Jahre finanziert. Diese Zeitspanne erstreckt sich auf ein bis fünf Jahre, wobei der Durchschnitt bei 2,9 Jahren liegt. Die Projekt- bzw. Programmbudgets bewegten sich zwischen rund 500.000 Euro und 48 Millionen Euro.⁴³

⁴⁰ Interviews, 9. und 29. Oktober und 3. November 2013.

⁴¹ Zu Einzelheiten siehe Anhang E.

⁴² KfW (2013). Bei den angegebenen Zahlen handelt es sich um jährliche Neuzusagen.

⁴³ Die für das Projektvolumen und die -laufzeit präsentierten Daten sind unter einem gewissen Vorbehalt zu sehen. Projekte mit größeren Volumina können eine Reihe kleinerer Projekte enthalten, die als solche nicht aufgelistet wurden. Die Laufzeit kann sich auf die tatsächliche physische Umsetzung, auf die Abwicklungszeit eines Projekts oder die Zeit zwischen Zusage und Schlussbericht beziehen. Dies wird in der Excel-Datei in Anhang E nicht unterschieden.

Abbildung 3: BMZ- und AA-finanzierte Projekte der KfW in Afghanistan, aufgeschlüsselt nach Sektoren und Finanzvolumen

Quelle: basierend auf Daten der KfW, siehe Projektliste Anhang E

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

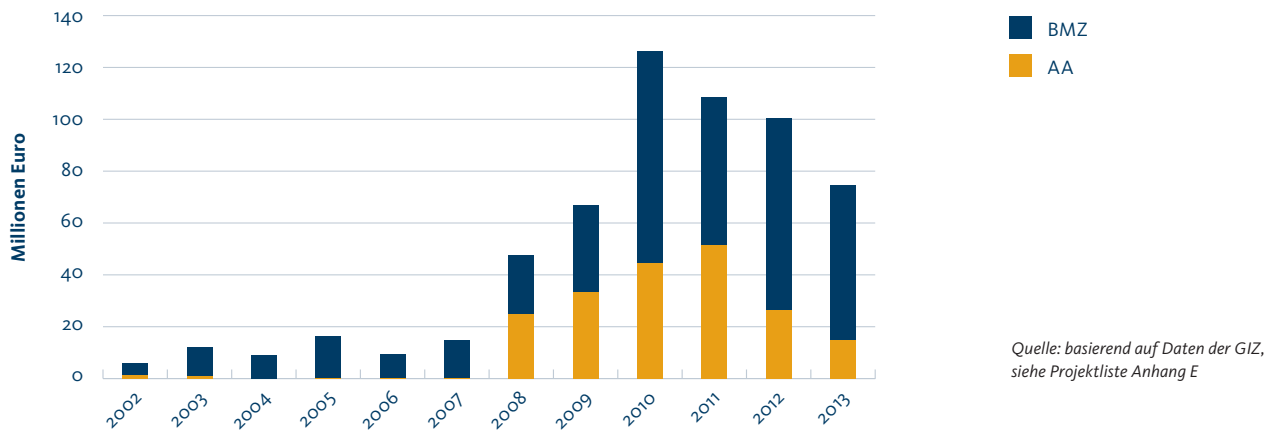
Die GIZ hat seit 2002 insgesamt 83 Projekte und Programme in Afghanistan durchgeführt, wobei sich 60 Projekte noch in der Umsetzung befinden.⁴⁴ Der Schwerpunkt der Arbeit der GIZ liegt auf der „Verbesserung der Lebensgrundlagen, insbesondere der ländlichen Bevölkerung“ (GIZ 2013a). Die GIZ führt Vorhaben in acht Bereichen durch: Energie, Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Wasser- und Sanitätsversorgung, Bildung, Not- und Übergangshilfe, Gesundheit, Gute Regierungsführung und Ziviler Friedensdienst.⁴⁵

Wie bereits zur KfW angemerkt, stammt der Großteil der Fördermittel der GIZ vom BMZ. Die Fördermittel beliefen sich zwischen 2002 und 2013 auf knapp 400 Millionen Euro und bedienen 57 % der GIZ-Projekte. Die übrigen Mittel stammten hauptsächlich vom AA. Im Jahr 2008 spielte die finanzielle Förderung durch das AA eine größere Rolle im GIZ-Portfolio. Sie stieg im Jahr 2011 auf 51,32 Millionen an (47 % des GIZ-Portfolios in jenem Jahr). Seitdem ist sie gesunken und betrug im Jahr 2013 14,79 Millionen Euro (20 % des GIZ-Portfolios für das Jahr 2013), wie in Abbildung 4 dargestellt.

⁴⁴ Zu Einzelheiten siehe Anhang E sowie GIZ (2013a).

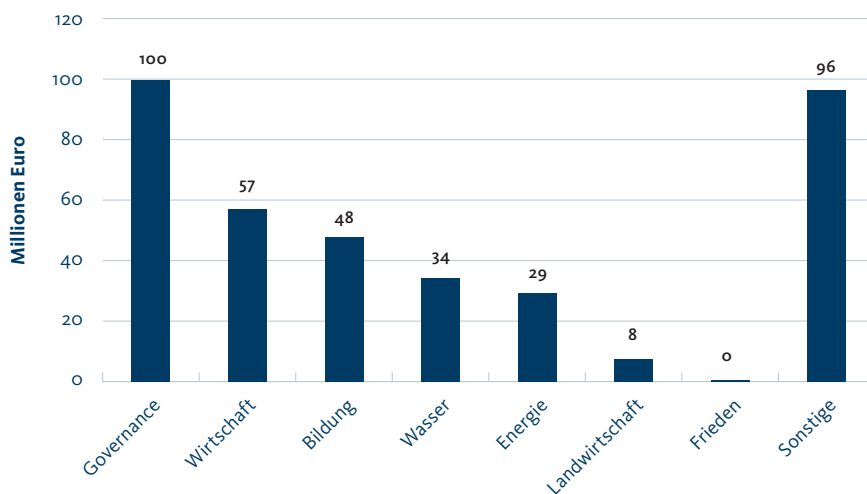
⁴⁵ GIZ (2013a).

Abbildung 4: BMZ- und AA-finanzierte Projekte der GIZ in Afghanistan, aufgeschlüsselt nach Jahren



Insgesamt belief sich die Finanzierung seitens des AA seit dem Jahr 2002 auf 33% der Ausgaben der GIZ in Afghanistan.

Abbildung 5 zeigt das von der GIZ umgesetzte BMZ-Portfolio und die Mittelallokation in den prioritären Bereichen:

Abbildung 5: GIZ-Projekte in Afghanistan, aufgeschlüsselt nach Sektor und Finanzvolumen (BMZ-finanziert)

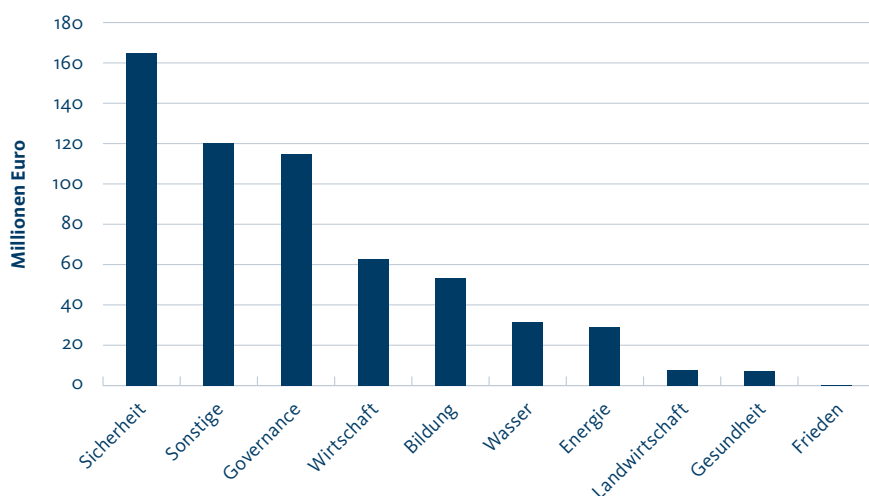
Quelle: basierend auf Daten der GIZ, siehe Projektliste Anhang E⁴⁶

Wenn man das BMZ-finanzierte GIZ-Programm mit dem AA-finanzierten vergleicht, zeigt sich, dass sich die Prävalenz bezüglich der Sektoren verschiebt. Der größte Sektor der GIZ (nach Volumen) im Rahmen des BMZ-Portfolios ist der Sektor Regierungsführung (governance). Wenn AA-finanzierte Projekte mitberücksichtigt werden, verschiebt sich dies zum Sektor Sicherheit. Im Bereich der Sicherheit ist die Unterstützung der afghanischen Nationalpolizei ANP mit eingeschlossen. Regierungsführung (governance) wird von beiden Ministerien

unterstützt und erhält den zweithöchsten Betrag an Fördermitteln. Im Einklang mit den prioritären Sektoren der deutschen EZ in Afghanistan wurden weitere Projekte und Programme in den Sektoren Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Bildung, Wasser- und Sanitärversorgung sowie Energiewirtschaft durchgeführt. Wie in Abbildung 6 dargestellt, wurden kleinere Beträge in Projekte zu Gesundheit, Frieden und Landwirtschaft investiert.

⁴⁶ Die Säule „Sonstige“ bezieht sich auf Projekte unter dem Stichwort „Gestaltungsspielraum“.

Abbildung 6: GIZ-Projekte in Afghanistan, aufgeschlüsselt nach Sektor und Finanzvolumen (BMZ- und AA-finanziert)



Quelle: basierend auf Daten der GIZ, siehe Projektliste Anhang E

Zusammenfassung

Die Fördermittel des BMZ für Afghanistan wurden im Laufe der Zeit kontinuierlich erhöht, wobei es zwei große Steigerungen in den Jahren 2007 und 2010 gab. Die Sprünge gehen einher mit einer stärkeren Präsenz der deutschen Bundeswehr in Afghanistan unter dem ISAF-Mandat und spiegeln die Abstimmung militärischer und ziviler Unterstützung für das Land wider (ausgewiesen als „vernetzte Sicherheit“). Die Prioritäten der deutschen EZ in Afghanistan haben sich mit der Zeit geändert: Während bei einem Viertel des Portfolios der Schwerpunkt ursprünglich auf den Bemühungen im Bereich der Nothilfe lag, verschob sich dieser Fokus seit 2009/2010 hin zum Institutionenaufbau sowie zur Förderung des strukturellen Wandels. Eine solche Verschiebung impliziert längerfristige entwicklungspolitische Ziele und eine längere Projektdauer. Die Neuallokation von Mitteln innerhalb des Portfolios kam hauptsächlich Programmen und Projekten im Sektor nachhaltige Wirtschaftsentwicklung zugute, wo der Prozentsatz von 4,6 % auf 20,8 % im Jahr anstieg, gefolgt von den Sektoren Energiewirtschaft und Wasser. Die Programme mit dem höchsten Finanzierungsvolumen sind im Sektor Regierungsführung angesiedelt. Die Finanzierung wird hier über bilaterale (RCDF und RIDF) und multilaterale Fonds (ARTF) kanalisiert.

Eine umfassende Liste aller entwicklungspolitischen Projekte und Programme in Afghanistan war nicht ohne weiteres verfügbar. Die Informationen, auf deren Grundlage die Analyse erfolgt, stammen von den beiden Durchführungsorganisationen und wurden weder vom BMZ noch vom AA formell autorisiert. Folglich ist der Gültigkeitswert der Informationen, wie die Durchführungsorganisationen selbst anerkennen, u.U. begrenzt.⁴⁷

Thema des folgenden Kapitels ist, wie und in welchem Umfang Evaluierungen Hilfestellung bei Anpassungen des Portfolios der deutschen EZ leisteten oder die Empfehlungen des strategischen Portfolio-Reviews im Jahr 2013 untermauerten. Der Bericht wird hier die Evaluierungsarbeiten von BMZ, KfW und GIZ prüfen und diese Bemühungen denen anderer internationaler Entwicklungspartner in Afghanistan gegenüberstellen (Kapitel 3.1). Sodann wird die Verwendung der Evaluierungsarbeit durch Akteure der deutschen EZ diskutiert und es werden die zentralen Ergebnisse zusammengefasst (Kapitel 3.2).

⁴⁷ E-Mail-Korrespondenz vom 20.01.2014.



3.

BESCHREIBUNG UND BEWERTUNG DER EVALUIERUNGSARBEIT

In der Zusammenschau der Evaluierungsarbeit deutscher Akteure in Afghanistan wird offenkundig, dass hinsichtlich der Aspekte Monitoring und Evaluierung wenig Standardisierung unter den Bundesministerien herrscht.⁴⁸ Während das BMZ bezüglich M & E spezifische und klar skizzierte Anforderungen an seine Durchführungsorganisationen stellt, fokussiert das AA mehr auf Monitoring als auf Evaluierung. Die KfW führt beispielsweise Ex-post-Evaluierungen für ihre BMZ-geförderten Projekte durch; das ist jedoch bei AA-geförderten Vorhaben kein Erfordernis.⁴⁹ Beide Ministerien verlangen eine Art reguläre Berichterstattung zu Projekten und Programmen, folgen jedoch auch hier unterschiedlichen Formaten. Diese unterschiedlichen Vorschriften und Ansätze machen es schwierig, ein umfassendes Bild der für die gesamte deutsche Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan in den letzten zwölf Jahren durchgeführten Evaluierungsarbeit zu erstellen. Dies stellt, neben dem derzeit begrenzten Mandat des DEval, einen zweiten Grund dar, aus dem sich der Review hauptsächlich auf die im Verantwortungsbereich des BMZ durchgeführte Evaluierungsarbeit beschränkt.

Der Review der Evaluierungsarbeit zur deutschen EZ in Afghanistan enthält eine Beurteilung von drei verschiedenen Elementen: (i) Arbeit auf Projektebene, (ii) Monitoring- und Evaluierungssystem, und (iii) Arbeit auf strategischer Ebene. Er basiert auf einer extensiven Dokumentenanalyse und einer Reihe von Interviews mit verschiedenen Akteuren der EZ in Afghanistan (key informants).⁵⁰

3.1 Merkmale der Evaluierungsarbeit zur deutschen EZ in Afghanistan

Afghanistan ist mit keinem anderen Entwicklungsland zu vergleichen, auch nicht unter den fragilen Staaten. Seitdem sich die internationale Gemeinschaft nach dem Sturz der Taliban-Regierung wieder in Afghanistan engagiert hat, gab es starken politischen Druck, um in der Entwicklungszusammenarbeit schnelle Ergebnisse zu erzielen. Das Interesse, sowohl im internationalen

politischen Kontext als auch auf nationaler Ebene, darunter in Deutschland, Erfolge nachzuweisen, ist hoch. Die Reaktion auf die Militärmission in Afghanistan war in Deutschland seit Beginn des Engagements der internationalen Gemeinschaft kontrovers, mit sehr gegensätzlichen Standpunkten im deutschen Bundestag. Der große Druck, der auf der Bundesregierung lastet, schnelle entwicklungspolitische Ergebnisse nachzuweisen, bestand auch dann noch, als die entwicklungspolitischen Bemühungen 2010 begannen, sich deutlich in eine andere Richtung zu verschieben.

Die große politische Aufmerksamkeit für Entwicklungsfortschritte in Afghanistan hat nicht nur die Auswahl der Interventionen beeinflusst, sondern auch deren Beurteilung. So erfolgte eine stärkere Fokussierung der Evaluierungsarbeit auf Outputs (statt auf Outcomes oder Impacts) und auf Projektebene (statt auf eine eher strategische Sektor- oder Landesebene), zum Leidwesen der betroffenen Abteilungen innerhalb des Entwicklungsministeriums. Es wurden M&E-Systeme entworfen, die es ermöglichen, diese Outputs leicht zu extrahieren, um Fortschritt bei der Umsetzung von Entwicklungsprojekten aufzuzeigen. Die Konsequenz dieser Schwerpunktlegung ist, dass sehr wenig darüber bekannt ist, ob von der deutschen EZ finanzierte Projekte ihre beabsichtigte Wirkung, d.h. die geplanten Outcomes und Impacts erzielen.⁵¹

Der Begriff „Output“ bezieht sich im Allgemeinen auf die unmittelbaren Effekte der investierten Ressourcen, z. B. die Anzahl der gebauten Brunnen oder Schulen, die Anzahl der geschulten Regierungsbeamten, etc.; Outputs sind recht leicht quantifizierbar und daher ein beliebtes Mittel der Berichterstattung über Fortschritte in der Entwicklungsarbeit. Diese Outputs reflektieren jedoch nur einen Aspekt der Entwicklungsleistung, die außerdem den Fortschritt in Richtung übergeordneter Ziele auf einer zweiten und dritten Ebene einschließen sollte, die als Outcomes und Impacts bekannt sind. Somit bietet die Kenntnis der Outputs lediglich ein begrenztes Abbild des Erfolgs oder Misserfolgs eines Entwicklungsprojekts. Die einfache Tatsache, dass eine Schule gebaut wurde, bedeutet beispielsweise nicht

⁴⁸ Interviews 9. Oktober 2013, 3., 8. und 10. November 2013.

⁴⁹ Interviews, 9. Oktober 2013.

⁵⁰ Für eine detaillierte Darstellung der hier vorgenommenen Stichprobenauswahl siehe Anhang A.

⁵¹ Outputs, Outcomes und Impacts stellen gemeinsam die Ergebnisse dar, Outcomes und Impacts sind als Effekte definiert (OECD 2010a).

automatisch, dass die Kinder auch zum Unterricht kommen und dort lernen. Eine Vielzahl anderer Probleme kann auftreten und verhindern, dass die Schule den Kindern hochwertige Bildung bieten kann. In einem Konfliktumfeld wie in Afghanistan ist es möglich, dass die Eltern ihren Kindern aufgrund der Unsicherheit im Land nicht erlauben, die Schule zu besuchen, oder es kann sein, dass kein ausgebildeter Lehrer verfügbar ist, etc. Daher ist die simple Kenntnis, wie viele Schulen gebaut wurden, nur ein erster Indikator für den Erfolg eines Schulbauprojekts. Das Verständnis, wie dies zu bestimmten Outcomes (bspw. eine höhere Anzahl an Kindern, die die Schule besuchen und einen Abschluss erreichen) und Impacts (bspw. ein höheres Haushaltseinkommen ehemaliger Schüler) geführt hat, steuert essentielle Informationen über den Erfolg oder Misserfolg eines Entwicklungsprojekts bei.

Dieses Verständnis vorausgesetzt, haben output-fokussierte Evaluierungen auf Projektebene einen begrenzten Informationswert im Vergleich zu strategischen outcome- oder impact-fokussierten Evaluierungen. Wie jedoch oben angemerkt, legt die hier überprüfte Evaluierungsarbeit ihren Fokus stark auf Outputs auf der Projektebene – was zumindest für das Projektmanagement durchaus nützlich ist. So gaben Mitarbeiter des BMZ, GIZ und der KfW in Interviews an, dass die verfügbaren Befunde der Evaluierungen auf operativer Ebene das Programm- und Projektmanagement in ausreichender Weise informiert hätten.⁵²

3.1.1 Evaluierung auf Projekt- und Programmebene

Die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) definiert den Terminus „Evaluierung“ als „systematische und objektive Beurteilung eines laufenden oder abgeschlossenen Projekts, Programms oder einer Strategie sowie deren Konzeptionierung, Umsetzung und Ergebnisse“⁵³. Evaluierungen im Bereich der internationalen Entwicklung rücken ihren Fokus auf die Beurteilung der Relevanz, Effektivität, Effizienz, Wirkung und Nachhaltigkeit einer Intervention. Evaluierungen können verschiedenen Zwecken dienen und unterschiedliche Zielgruppen ansprechen:

- Evaluierungsergebnisse können dazu dienen, Gebern und Entscheidungsträgern Kontrollmöglichkeiten an die Hand zu geben, die sie zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht benötigen. Hervorgehoben wird dabei die Funktion der Rechenschaftslegung der Evaluierung.
- Evaluierungsergebnisse können außerdem einen Fokus auf Lernprozesse auf operativer und strategischer Ebene haben und/oder als Anstoß von Änderungen innerhalb eines Systems eingesetzt werden.
- Eine Evaluierung kann Ergebnisse auf Output-Ebene oder auch auf Outcome- und Impact-Ebene überprüfen.
- Sie kann den Fokus direkt auf die Projekt- oder Programmebene legen oder eine aggregierte Perspektive einnehmen und beispielsweise die Effekte in einem Sektor, eines Länderportfolios, einer Strategie oder eines Instrumentes der Entwicklungszusammenarbeit, das sektorübergreifend angewandt wird, beleuchten.
- Dementsprechend können Evaluierungsergebnisse direkt eingesetzt werden, um die Projekt- oder Programmdurchführung zu verbessern oder dienen als Hilfe bei strategischen Entscheidungen, die auf Geber- oder auf Regierungsebene getroffen werden.

Die unterschiedlichen Zielsetzungen der Evaluierung führen zu unterschiedlichen Planungen, Durchführungsprozessen und oft auch zu verschiedenen Ergebnisarten. Die BMZ-Richtlinie für technische und finanzielle Zusammenarbeit benennt klar den Rahmen, in dem Evaluierungen durchzuführen sind: Organisationen, die Projekte im Auftrag des BMZ realisieren, sind verpflichtet, Evaluierungen zu abgeschlossenen Projekten gemäß den Evaluierungsprinzipien und -standards von OECD/DAC mit einem ausreichenden Deckungsgrad durchzuführen.⁵⁴ Somit ist eine bedeutende Anzahl von Evaluierungen bei großen Projektportfolios, wie im Falle Afghanistans, zu erwarten. Auf Anfrage stellten das BMZ, die KfW und die GIZ dem DEval eine Liste ihrer Evaluierungsarbeit auf Projekt- und Programmebene zur Verfügung. Diese Liste umfasst 127 Berichte. Bei einigen handelt es sich um Evaluierungen gemäß den OECD/DAC-Prinzipien. Die

⁵² Interviews, 28. August 2013, 9. und 14. Oktober 2013.

⁵³ OECD (2010a: 21).

⁵⁴ BMZ (2008: 27).

meisten enthalten jedoch lediglich Elemente einer Evaluierung und werden daher hier mit einem eigenen Terminus als evaluatorische Arbeiten bezeichnet. Aus der Liste wurden 37 Projektdokumente als solche Arbeiten identifiziert, darunter Ex-post-Evaluierungen, Wirkungsanalysen, Projektfortschrittskontrollen und e-VAL-Berichte.⁵⁵ Außerdem listete die GIZ Jahresberichte, Abschlussberichte und Wirtschaftsprüfungen als Berichte auf, die Informationen für ihre M&E-Systeme in Afghanistan beisteuern. Diese Berichte wurden jedoch für den vorliegenden Review nicht berücksichtigt.

Die Gesamtheit der Evaluierungsarbeiten, die die GIZ und die KfW seit 2002 in Afghanistan durchgeführt haben, besteht aus 21 Projektfortschrittskontrollen (GIZ), 10 e-VAL-Berichten (GIZ), zwei Wirkungsanalysen auf Projektebene (von der GIZ) und vier abgeschlossenen Ex-post-Evaluierungen (KfW). Die GIZ führt die Liste mit 33 Arbeiten an. Sie decken 21 von insgesamt 50 in Afghanistan seit 2002 für das BMZ umgesetzten Projekten ab, d. h., dass bei 42 % der Projekte mindestens ein Element von Evaluierung angewandt wurde.⁵⁶ Die Liste enthält die vier Evaluierungen der KfW, die drei von insgesamt 38 seit 2002 für das BMZ durchgeführten Projekten abdecken, was einer Abdeckungsrate von nur etwa 8 % der Projekte entspricht.⁵⁷

Aus allen 37 Berichten wurde eine Stichprobe von elf Berichten gezogen, die einer Analyse gemäß den in Anhang C skizzierten Kriterien unterzogen wurden. Die Begrenzung auf elf Berichte war Zeit- und Budgetrestriktionen dieses Reviews geschuldet. Die angewandten Auswahlkriterien stellten sicher, dass für jede Kategorie eine in etwa gleich hohe Anzahl an Berichten überprüft wurde. Schlussendlich bilden drei Projektfortschrittskontrollen, zwei e-VAL-Berichte, vier Ex-post-Evaluierungen und zwei Wirkungsevaluierungen die Stichprobe für die Analyse.⁵⁸

Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)

Die KfW verwendet einen internen, standardisierten Evaluierungsansatz für alle ihre BMZ-finanzierten Projekte und Programme in Afghanistan, der mit dem Vorgehen für das weltweite Portfolio übereinstimmt. Die Chance, zufällig für eine Ex-post-Evaluierung nach Abschluss ausgewählt zu werden, ist für jedes Projekt, bzw. Programm gleich.⁵⁹ Diese Ex-post-Evaluierungen werden drei bis fünf Jahre nach Abschluss eines BMZ-Vorhabens durchgeführt, um das Projekt zeitversetzt neu zu bewerten. Sie behandeln Projektidentifizierung, Bedarfserhebung, operative Erfahrung und Outputs. Jedes Jahr führt die KfW 45 – 50 Ex-post-Evaluierungen weltweit durch. Die Ex-post-Evaluierungen werden von externen Beratern oder KfW-Mitarbeitern realisiert, die zu keinem Zeitpunkt in das zu evaluierende Vorhaben involviert waren.

Bis Januar 2014 führte die KfW vier Ex-post-Evaluierungen von Projekten und Programmen in Afghanistan für das BMZ durch, zwei zum Mikrofinanzings-Banking, eine zum multilateralen Treuhandfonds und eine zur Wasserversorgung in Herat.⁶⁰ Die vier Ex-post-Evaluierungen wurden für diese Studie im Hinblick auf die Zielsetzung, den Ansatz, die Durchführung und Ergebnisse überprüft.⁶¹

Alle vier Evaluierungen wurden als Schreibtischstudien durchgeführt, im Gegensatz zu den meisten Ex-post-Evaluierungen der KfW, die für gewöhnlich feldstudienbasiert sind. Dabei waren Sicherheitsbedenken seitens der KfW der Haupthinderungsgrund für die Teams, Feldstudien durchzuführen. Die meisten Ex-post-Evaluierungen in Afghanistan stützen sich daher vollständig auf die Projekt- und Programmbeurteilungen seitens der Akteure der Entwicklungszusammenarbeit sowie auf afghanische Regierungsberichte. Das bedeutet wiederum, dass die Güte dieser

⁵⁵ Bei e-VAL handelt es sich um ein computergestütztes Interview-Werkzeug, mit dem Meinungen und Feedback von Stakeholdern verschiedener Programme und Projekte erfasst werden (internes Dokument 3).

⁵⁶ Die Daten basieren auf den Portfolio-Excel-Tabellen zu den GIZ-, BMZ- und AA-Portfolios. Eine Gesamtliste aller durchgeführten Evaluierungen wurde im November von der GIZ zur Verfügung gestellt.

⁵⁷ Die KfW verwendet ein zufälliges Stichprobenverfahren bei der Auswahl der Projekte, die weltweit einer Ex-post-Evaluierung unterzogen werden. 50 % (oder mehr) der abgeschlossenen Projekte werden jährlich einer solchen Ex-post-Evaluierung unterzogen. Der niedrige Prozentsatz der in Afghanistan evaluierten Projekte (hier: 8 %) resultiert aus diesem Stichprobenverfahren. Im Jahr 2013 wurden jedoch weitere drei KfW-Projekte in Afghanistan für eine Ex-post-Evaluierung ausgewählt, und für das Jahr 2014 wurden sieben weitere Projekte in die Stichprobe mit aufgenommen. Dadurch steigt die prozentuale Quote derjenigen Projekte, die durch Evaluierung abgedeckt werden, beträchtlich.

⁵⁸ Für eine detaillierte Darstellung der für den vorliegenden Review auf Projektebene angewandten Methodologie siehe Anhang A. Anhang C enthält eine detaillierte Beschreibung der Beurteilungskriterien und Anhang D präsentiert die Ergebnisse der Beurteilung.

⁵⁹ Interview 9. Oktober 2013.

⁶⁰ Die genannten Evaluierungen beschäftigten sich mit der First Microfinance Bank und dem Treuhandfonds für den Wiederaufbau Afghanistans (ARTF).

⁶¹ Siehe Anhang D, Evaluierungsberichte 1, 2, 3 und 4.

Evaluierungen von der Qualität der Unterlagen abhängig ist, aus denen sie ihre Informationen beziehen. Bedauerlicherweise sind diese Quellen nicht durchgängig klar zitiert, und beim Leser bleiben Fragen in Bezug auf die Verlässlichkeit dieser Quellen offen. Da es in Afghanistan schwierig, manchmal sogar unmöglich ist, präzise und verlässliche Statistiken zu finden, wäre es von umso größerer Bedeutung, die Quellen der angegebenen statistischen Daten eindeutig zu zitieren. Beispielsweise können selbst demographische Standarddaten, die ein einzelnes afghanisches Ministerium zur Verfügung stellt, je nach Bericht abweichen.⁶²

Die Verwendung standardisierter und klar benannter Evaluierungskriterien ermöglicht es dem Leser, die Validität und Aussagekraft der präsentierten Ergebnisse einzuschätzen. Alle Ex-post-Evaluierungen der KfW lieferten eine Leistungsbewertung zu Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordneter Entwicklungspolitischer Wirkung und Nachhaltigkeit. Im Allgemeinen waren die vom Evaluierungsteam abgegebenen Leistungsbewertungen positiv. Die niedrigste aus drei Leistungsbewertungen (befriedigend) wurde für die developmentspolitische Wirkung in der ARTF-Ex-post-Evaluierung, für die Nachhaltigkeit in einer der FMFB-Ex-post-Evaluierungen und in der Gesamtbewertung des Wasserversorgungsprojekts in Herat vergeben.⁶³

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Ex-post-Evaluierungen einen wichtigen Beitrag zur Bewertung der deutschen EZ in Afghanistan leisten. Sie vermitteln dem Leser einen erweiterten Blick auf das, was geschah, nachdem das Projekt oder Programm abgeschlossen wurde. Die vier überprüften Evaluierungen führen positive Statistiken und Beispiele dafür an, wie die drei Projekte die developmentspolitischen Ziele der KfW und der deutschen EZ im Allgemeinen unterstützen. Die Ex-post-Evaluierung der First Microfinance Bank beispielsweise kam zu dem Ergebnis, dass das Kreditportfolio bei 40,6 Millionen US-Dollar lag, weit über den ursprünglich erwarteten

14 Millionen.⁶⁴ Die Bank übertraf außerdem ihr angestrebtes Ziel von 20.000 Kreditnehmern bis August 2009, wo sie schon 36.927 Kreditnehmer registrierte.⁶⁵ Die Abteilungsleiter der KfW gaben an, dass sie die Ex-post-Evaluierungen als informativ empfanden. Sie wurden jedoch in Afghanistan eher selten zur Unterstützung einer Entscheidungsfindung eingesetzt, zum einen aufgrund der geringen Zahl der bisher durchgeführten Evaluierungen und zum anderen aufgrund ihrer zeitlichen Planung.⁶⁶ Die KfW ist der Auffassung, dass mehr Ex-post-Evaluierungen auch eine größere Rolle bei der Entscheidungsfindung auf einer eher strategischen Ebene spielen werden. Bis Januar 2014 wurden elf weitere Projekte einer solchen zeitversetzten Überprüfung unterzogen.⁶⁷

Es wurde außerdem erörtert, dass die ausschließliche Verwendung von Ex-post-Evaluierungen durch die KfW gerade in einer fragilen Umgebung wie in Afghanistan ihre Grenzen hat. Die Zeitverzögerung der Ex-post-Evaluierungen kann dazu führen, dass der politische Kontext bzw. die Sicherheitslage, in denen Projekte durchgeführt wurden, sich dermaßen stark verändert haben, dass ein Lernen aus Erfahrungen für zukünftige Projekte schwer möglich ist. Daher ist es empfehlenswert, den Nutzwert von Ex-post-Überprüfungen als Grundpfeiler der KfW-Evaluierung in Afghanistan zu überdenken. Da sich die Rahmenbedingungen für die Durchführung in Afghanistan auch weiterhin kurzfristig ändern werden, werden formative und summative Evaluierungen, die bereits während oder unmittelbar nach Abschluss eines Projekts durchgeführt werden, diesen gegebenenfalls eher gerecht.

Die für die vorliegende Arbeit befragten KfW-Mitarbeiter bewerteten die Evaluierungen anderer Geberinstitutionen (z. B. der Weltbank oder des britischen Ministeriums für internationale Entwicklung/DfID) als nützlich, um ihr eigenes Urteil darüber, welche Aktivitäten sie in Projekten in Afghanistan durchführen wollen, zu stützen. Außerdem gaben sie an, dass

⁶² Das Ministerium für Wiederaufbau und Entwicklung in ländlichen Gegenden gab beispielsweise widersprüchliche Informationen hinsichtlich der Anzahl der im Land existierenden Dörfer an. Die Angaben wichen dabei in den Berichten des nationalen Solidaritätsprogramms um die Zahl 18.000 ab (Wilson, M.B. 2013).

⁶³ Siehe Anhang D, Evaluierungsberichte 1, S. 6; 2, S. 1 und 4, S. 1.

⁶⁴ Siehe Anhang D, Evaluierungsbericht 2, S. 2.

⁶⁵ Siehe Anhang D, Evaluierungsbericht 2, S. 2.

⁶⁶ Interview 9. Oktober 2013.

⁶⁷ Die KfW stellte dem DEval im Januar 2014 informell ihre Liste derjenigen Projekte zur Verfügung, die mittels des Stichprobenverfahrens ausgewählt worden waren. Die Auswahl der Projekte in Afghanistan wurde nicht vom KfW-Management bestätigt und wird daher an dieser Stelle nicht zitiert.

sie die Evaluierungsergebnisse anderer Akteure in die eigenen Evaluierungen aufnahmen. Als Beispiele wurden die Afghanistan-Länderportfolio-Evaluierung und die Evaluierungen der Weltbank zum Treuhandfonds für den Wiederaufbau Afghanistans genannt, die beide Informationen für die KfW-eigene Ex-post-Evaluierung des ARTF lieferten.⁶⁸

Eine Stärkung der KfW-Evaluierung in Afghanistan könnte erzielt werden, indem mehr Gewicht auf die primäre Datenerhebung und eine detailliertere Quellenarbeit sowie auf die Triangulation von Daten aus Sekundärquellen gelegt wird. Damit würden sich die Schlussfolgerungen und Empfehlungen auf eine solidere Datengrundlage stützen. Während die Evaluierungsarbeit aufgrund der Sicherheitslage in Afghanistan oftmals als schwierig, wenn nicht unmöglich erachtet wird,⁶⁹ stellt die unten noch vorgestellte Wirkungsanalyse von Zürcher et al. (2007a, 2010) ein Beispiel dafür dar, dass eine solche Arbeit mit Hilfe lokaler Forschungseinrichtungen sehr wohl gemacht werden kann. Dass Feldarbeit für eine der Ex-post-Evaluierungen der KfW in der eher unsicheren Provinz Herat realisiert wurde, untermauert dies. Mit einer stärkeren Herausarbeitung allgemeiner gültiger Erkenntnisse könnten die Empfehlungen dann auch leichter weitergegeben werden. Das KfW-Team erschien insgesamt interessiert an Evaluierung und bekundete, dass die eigenen Evaluierungen ausreichend Informationen zur Entscheidungsfindung bereitgestellt hätten. Die KfW-Mitarbeiter zeigten sich insgesamt mit der Evaluierung der deutschen EZ in Afghanistan zufrieden. Dem steht allerdings in unserer Bewertung entgegen, dass diese Evaluierungsmaßnahmen nicht einmal den Anforderungen der Rechenschaftslegung bezogen auf das BMZ-Portfolio gerecht werden.

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

Die GIZ übermittelte dem DEval auf Anfrage eine Liste von 122 Berichten zu ihren Bemühungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan. Seit November 2013

führte die GIZ 21 Projektfortschrittskontrollen (PFK) am Ende einer Phase, 67 jährliche Projektfortschrittsberichterstattungen (PFB), 19 Wirtschaftsprüfungen, direkt vom BMZ in Auftrag gegeben, zehn Evaluierungen oder e-VAL-Erhebungen sowie zwei Wirkungsstudien durch und verfasste drei Schlussberichte (SB). Die GIZ klassifiziert jährliche Projektfortschrittsberichte, Wirtschaftsprüfungen oder Schlussberichte zwar nicht als Evaluierungen (ebenso wenig tut dies das DEval), sie stellen jedoch Instrumente ihres M&E-Systems dar und wurden aktiv in Afghanistan eingesetzt.⁷⁰

GIZ – Projektfortschrittskontrollen

Die Projektfortschrittskontrolle (PFK) stellt den am häufigsten bei der GIZ eingesetzten Typ der Überprüfung der Projektarbeit dar. Die GIZ gibt an, dass PFKs hauptsächlich „dem systematischen Lernen in den Vorhaben und im Gesamtunternehmen [dienen].“⁷¹ Eine unabhängige Beurteilung ist nicht das Hauptziel von PFKs, im Gegensatz zu externen Evaluierungen. PFKs werden meist am Ende einer Phase eines laufenden Vorhabens durchgeführt, um die Aktivitäten bis zu jenem Zeitpunkt zu überprüfen. Der erste dieser Berichte wird gewöhnlich in den ersten Jahren der Projekt- oder Programmdurchführung erstellt. Ziel ist es, Hilfestellung bei der zukünftigen strategischen Ausrichtung des jeweiligen Projekts oder Programms zu leisten und zu beleuchten, was bisher bereits geschehen ist. Dieser Review ist oftmals das Kernstück der analytischen Arbeit für die Planung und (Neu-) Ausrichtung der nächsten Phase. Außerdem zielen diese Berichte darauf ab, lessons learned nicht nur für das Vorhaben, sondern in größerem Maßstab zur Nutzung in der GIZ zu identifizieren.⁷² Die Berichte werden von externen Gutachtern in Zusammenarbeit mit den GIZ-Experten erstellt. Die PFK basiert grundsätzlich auf Untersuchungen vor Ort, auf den Ergebnissen des Monitoring-Systems und e-VAL-Studien (eine software-basierte Methode, die unten genauer beschrieben wird).

Von den 21 in Afghanistan durchgeführten PFKs wurden im Rahmen der vorliegenden Studie drei PFKs exemplarisch

⁶⁸ Interviews, 3. und 9. Oktober 2013; 3. und 8. November 2013.

⁶⁹ Ahmar und Kolbe (2013).

⁷⁰ Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass auch die KfW jährliche Projektfortschrittskontrollen durchführt und Schlussberichte zu den BMZ-finanzierten Projekten verfasst. Das BMZ veranlasst außerdem Wirtschaftsprüfungen zu KfW-Projekten. Jedoch listete die Bank selbst diese Berichte in Antwort auf die Anfrage des DEval nicht als Evaluierungsarbeit auf.

⁷¹ GIZ (2013f).

⁷² GIZ (2013f).

überprüft.⁷³ – Jede PFK wurde von einem externen Gutachter durchgeführt, wobei der Grad an Unabhängigkeit niedrig war, da einer von ihnen schon in die Planung des evaluierten Projekts involviert war und ein anderer über langjährige Erfahrung mit der GIZ verfügte. Die Dokumente skizzierten die jeweils verwendeten Methoden und informierten über die zugrundeliegenden, recht vielfältigen Datenquellen. Jede PFK legte ihre Zielsetzung klar dar. Als Datenbasis dienten ihnen allen Primär- und Sekundärdaten, einschließlich Interviews, die mit Projekt- und Programmbeteiligten innerhalb der GIZ, der afghanischen Regierung und anderen Stakeholdern durchgeführt wurden. Die Sekundärquellen waren eindeutig zitiert und gaben Informationen an die Hand, um deren Zuverlässigkeit zu beurteilen. Die drei Berichte wichen zwar in Typ und Qualität voneinander ab, hatten aber einen Aspekt gemeinsam: Sie adressierten grundsätzlich die Output-Ebene eines Projekts, während die Outcome-Ebene nicht oder nur sehr unsystematisch erfasst wurde. Obwohl es, wie oben bereits erwähnt, schwierig ist, Outcomes und Impacts von Interventionen in einer von Konflikten heimgesuchten Umgebung zu evaluieren, sind Bemühungen in dieser Richtung wichtig, um zu messen, ob, wann und wie Interventionen in solcherlei Umständen erfolgreich oder erfolglos sind. Die überprüften Berichte zeigen nicht, dass besondere Bemühungen in dieser Hinsicht unternommen wurden. Empfehlungen bezüglich der Projektphase wurden auf Output-Ebene formuliert. Dabei wurde beispielsweise angegeben, auf welche Komponenten künftig der Schwerpunkt gelegt werden sollte. Es wurden gelegentlich konkrete Vorschläge bezüglich bestimmter Aktivitäten ausgedehnter behandelt, um beabsichtigte Wirkungen mit einzubeziehen.⁷⁴ Im Allgemeinen wurden die eigenen Grenzen der PFKs ebenfalls aufgezeigt. Im Schnitt wurden die PFKs über einen Zeitraum von weniger als vier Monaten durchgeführt, wobei die kürzeste dieser Kontrolluntersuchungen eineinhalb Monate und die längste acht Monate dauerte. Die Berichte waren nach Einschätzung der GIZ-Mitarbeiter eine wesentliche Hilfestellung beim Übergang in die nächste Phase. Der Vorschlag, genderspezifische Fragen gemeinsam mit Religionsführern anzugehen, wurde beispielsweise 2009 in einer PFK aufgeworfen. Dieser Vorschlag wurde dann

in den strategischen Plan des Gender Mainstreaming-Projekts aufgenommen. Der Schlussbericht desselben Projekts aus dem Jahr 2012 verdeutlicht, dass die Empfehlung in die Praxis umgesetzt wurde.⁷⁵ So wird plausibel, dass die Empfehlungen der PFK aus 2009 Informationen für das Konzept der neuen Projektphase lieferten und auch zu neuen Aktivitäten anderer GIZ-Projekte führten.

GIZ – e-VAL-Studien

Beim „e-VAL“ handelt es sich um ein computergestütztes Interview-Tool, mit dem Meinungen und Feedback von verschiedenen Beteiligten an Programmen und Projekten erfasst werden können. Es wird verwendet, um ein besseres Verständnis darüber zu erlangen, wie ein Projekt realisiert wurde und wie erfolgreich es eingeschätzt wird. Ähnlich einer PFK wird eine e-VAL-Studie vom Programmleiter initiiert. E-VALs wurden in Afghanistan und in anderen Ländern eingesetzt, um „systematisch relevante Meinungen einzuholen und eine Zusammenfassung und den Vergleich mit einem strukturierten Datenformat zu ermöglichen“.⁷⁶ Die mittels eines e-VAL gewonnenen qualitativen Daten werden dann verwendet, um weiterführende Informationen für PFKs, Schlussberichte und unabhängige Evaluierungen bereitzustellen. Somit handelt es sich bei e-VAL-Studien nicht um eigenständige Evaluierungsberichte. Daher können auch sie lediglich allgemein als evaluatorische Arbeit bezeichnet werden.

Für die vorliegende Beurteilung wurden zwei der drei e-VALs, die in Afghanistan durchgeführt wurden, überprüft.⁷⁷ In jeder dieser Arbeiten wurden Zielsetzung und Kriterien eindeutig dargelegt. Die Einbindung verschiedener Beteiligter wie GIZ-Mitarbeiter, GIZ-Partner, Vertreter der afghanischen Regierung und Leistungsempfänger ermöglichte es, verschiedene Perspektiven zu berücksichtigen. Das e-VAL-Modell gibt, obwohl es sich lediglich um ein Erhebungs- und Reporting-Werkzeug handelt, Einblicke in Outcomes und Impacts. Das standardisierte Computermodell und ein externer Prüfer sorgen für eine gewisse Unabhängigkeit. Die e-VAL-Ergebnisse steuern neue Stimmen und Perspektiven zum M&E-System bei. Dies erhöht die Vielfalt des Systems.

⁷³ Evaluierungsberichte 7, 9 und 11.

⁷⁴ Evaluierungsberichte 9, S. 18 und 11, S. 10.

⁷⁵ Evaluierungsbericht 11.

⁷⁶ Lüninghöner (2010).

⁷⁷ Siehe Anhang D, Evaluierungsberichte 10 und 11.

Obwohl die computergestützte Analyse nicht immer leicht nachzuvollziehen ist, werden diese Arbeiten ihrer Qualität nach als nützliche und fundierte Informationen eingestuft.

GIZ – Wirkungsstudien

Die GIZ stellte außerdem zwei Berichte bereit, die als Wirkungsstudien ausgewiesen wurden.⁷⁸ Jedoch ermöglicht es die zur Verfügung gestellte Dokumentation nicht, zu überprüfen, ob es sich bei ihnen tatsächlich um Wirkungsanalysen handelt, oder nicht. Somit werden sie hier kurz beschrieben, aber eine Beurteilung ihrer Güte oder Relevanz kann nicht abgegeben werden.

Beim ersten Dokument handelt es sich um eine Präsentation der Ergebnisse und Empfehlungen einer Studie, die klar für ein breiteres Publikum verfasst ist. Ziel der Studie ist die „Analyse und Dokumentation der Wirkung des Projekts auf die Lebensbedingungen von Frauen, wobei eine Reihe an gewonnenen Erkenntnissen aufgezeigt und weiterführende Kenntnisse zu bisher erreichten geschlechterrelevanten Zielen erworben werden sollen.“⁷⁹ In der Veröffentlichung werden die Kriterien der Beurteilung umrissen. Es werden jedoch keine Informationen zu den Evaluierungsfragen, der angewandten Methode und der Art und Weise der Durchführung der Analyse gegeben. Beim zweiten Dokument handelt es sich um die Präsentation zweier Fallstudien. Auch hier werden keine weiteren Informationen dazu gemacht, wie die Ergebnisse gewonnen wurden.

GIZ – Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die GIZ eine umfangreiche Palette an evaluatorischen Arbeiten zu Projekten in Afghanistan bietet. Jedoch verbleibt die gesamte Arbeit lediglich auf Projektebene und kann nur als interne evaluatorische Arbeit klassifiziert werden, die der Projekt- oder Programmleiter initiiert und lenkt – wenn auch nicht durchführt. Die Projektfortschrittskontrollen werden nicht regelmäßig an andere Beteiligte, einschließlich das BMZ, weitergegeben. Die überprüften Dokumente der GIZ waren von relativ guter Qualität, mit Ausnahme der zwei als Wirkungsstudien bezeichneten Veröffentlichungen.

Jedoch verblieben die Arbeiten hauptsächlich auf der Output-Ebene der Interventionen und gaben somit keine Einblicke, ob die beabsichtigten sozio-ökonomischen Wirkungen erzielt wurden. Auch GIZ-Mitarbeiter bemerkten den geringen Umfang an Informationen zu den Outcomes und Impacts.⁸⁰

Die GIZ hat Maßnahmen ergriffen, um den Stellenwert von Evaluierung innerhalb ihrer M&E-Systeme zu stärken. Dabei wird angestrebt, Evaluierungen nach Abschluss jeder einzelnen Projektphase verbindlich durchzuführen, auch bei Projekten in Afghanistan. Das veränderte M&E-System wird 2014 eingeführt. Dieses neue System zielt darauf ab, die Analyse und das Verständnis von Entwicklungswirkungen innerhalb der Organisation zu stärken und schließt mehr Evaluierungsansätze ein, die ihren Schwerpunkt auf die Analyse der Outcome- und Impact-Ebene legen. Bisher handelte es sich bei den Berichten zu Projektfortschrittskontrollen um interne Unterlagen. Das neue System hingegen fördert deren Verbreitung und Verwendung innerhalb des BMZ und in der Öffentlichkeit.

Evaluierungen, die soziale und ökonomische Wirkungen auffinden sollen, erfordern eine intensivere Datensammlung im Laufe des Projektzyklus, angefangen bei robusten Ausgangsdaten. Die Verfügbarkeit von Baseline-Informationen wurde zwar in den überprüften Evaluierungen angesprochen, insgesamt wurde der Mangel an Baselines und wie dies die Evaluierung beschränkte jedoch eher selten thematisiert.⁸¹ Baseline-Studien scheinen bei GIZ-Projekten und -Programmen in Afghanistan bisher nicht die Norm zu sein (nicht einmal bei denjenigen, die nicht als Nothilfeprojekte begannen), was wiederum eine breitere Anwendung von Evaluierungen auf Outcome- und Impact-Ebene erschwert.

KfW und GIZ – Gesamtzusammenfassung

Für die KfW und die GIZ spielte die Sicherheitslage in Afghanistan eine große Rolle beim Festlegen des Umfangs und Typs von Evaluierungen. KfW-Mitarbeiter brachten beispielsweise deutlich zum Ausdruck, dass sie das Leben ihrer Prüfer nicht für Primärdatenerhebung aufs Spiel setzen würden.⁸² Haushaltsstudien,

⁷⁸ Siehe Anhang D, Evaluierungsberichte 4 und 5.

⁷⁹ GIZ (2012: 5).

⁸⁰ Interview 24. Oktober 2013.

⁸¹ Evaluierungsbericht 8.

⁸² Interviews 9. Oktober 2013.

eine Standardmethode der Gewinnung von Evaluierungsdaten, erschienen in Afghanistan als sehr schwer umsetzbar. Wann und in welchem Umfang Datenerhebung in einem Konfliktumfeld durchführbar ist, bleibt letztlich dem Urteil des verantwortlichen Entscheidungsträgers überlassen. Sicherheitsbedenken führten oft dazu, dass andere, weniger optimale Evaluierungskonzepte eingesetzt wurden.

Die politische Aufmerksamkeit, die den Bemühungen der deutschen EZ in Afghanistan zukam, hatte ebenfalls Einfluss auf die Auswahl der Typen von Evaluierungen. Der Druck, Projekte zügig zu beginnen sowie schnell und kontinuierlich Fortschritte zu erzielen, ohne auf vorbereitende Arbeiten wie Baseline-Studien aufbauen zu können, legt den Fokus von vornherein auf die unmittelbare Ergebnis- anstatt auf die Outcome- und Impact-Messung. Viele Interviewpartner gaben an, dass die politischen Erwartungen, was über EZ-Projekte in Afghanistan erreicht werden kann, von der Realität vor Ort abwichen.⁸³ Auch die Setzungen von Zeitrahmen für die intendierte Zielerreichung seien mehr von politischen Erwartungen bestimmt als von realistischen Einschätzungen der lokalen Situation.⁸⁴

3.1.2 Monitoring-Systeme

Üblicherweise als Monitoring- und Evaluierungs- (M&E) Systeme bezeichnete Einrichtungen fokussieren in der Praxis vor allem auf den Aspekt des Monitoring, d.h. auf die kontinuierliche Beobachtung, begleitende Kontrolle und Datenerhebung. M&E-Systeme beeinflussen die Qualität und den Fokus nachfolgender Evaluierungen wesentlich. Aufgrund der wechselseitigen Abhängigkeit zwischen Monitoring und Evaluierung befasst sich dieses Kapitel mit dem Monitoring in „M&E“-Systemen in Afghanistan und geht dabei der Frage nach, wie sich die Verbindung zwischen begleitender Kontrolle und Evaluierung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit stärken lässt.

M&E auf Projektebene wird als Domäne der Durchführungsorganisationen erachtet und läuft somit nicht direkt unter der Ägide des BMZ oder des AA.⁸⁵ Dies hat dazu geführt, dass in

den Durchführungsorganisationen parallele M&E-Systeme mit unterschiedlichen *modi operandi* verwendet werden, wobei unter den Projekten große Abweichungen bestehen, welche Monitoring-Daten erhoben werden und auf welche Weise. Dies wird im Folgenden anhand der M&E-Systeme der KfW und der GIZ näher erläutert.

Hauptmerkmale des M&E-Systems der KfW in Afghanistan

Die M&E-basierte Berichterstattung wird in KfW-Projekten und Programmen individuell festgelegt; für jedes Vorhaben wird der jeweils eigene Bedarf an Monitoring in Übereinstimmung mit den Anforderungen des Gebers bestimmt.⁸⁶ Monitoring-Daten werden nicht von den KfW-Mitarbeitern selbst, sondern von den Implementierungspartnern der KfW erhoben. So weit wie möglich sollen diese bestehenden Partnersysteme für das Monitoring nutzen – in Übereinstimmung mit der Paris-Erklärung, die auf die Stärkung von solchen Partnersystemen abzielt. Im Allgemeinen finanziert und beaufsichtigt die KfW Machbarkeitsstudien und ingenieurtechnische Beurteilungen bei Projekt- oder Programmstart und während der Umsetzung. Ziel dieser Unterlagen ist es, die Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Projektvorbereitung und bei der Durchführung unter Beweis zu stellen. Jahres- sowie Schlussberichte werden auf der Grundlage des Projekt-Monitorings erstellt und teilweise mit zusätzlichen Datensammlungen ergänzt.

Das folgende Beispiel verdeutlicht, wie schwierig es für Durchführungsorganisationen sein kann, an ausreichende Datenmengen in einem von Konflikten heimgesuchten Land zu gelangen und so Schlussfolgerungen hinsichtlich der Effektivität ihrer Arbeit zu ziehen:

Bei der abschließenden Beurteilung eines Straßenbauprojekts konnte aufgrund der begrenzten Anzahl lokaler Interviewpartner keine ausreichend solide Stichprobe gewährleistet werden. Lediglich sechs Einzelpersonen nahmen an der Haushaltserhebung teil, die anschließend dazu verwendet wurde, Verschiebungen bei Haushaltseinkommen oder anderen Variablen zu extrahieren.

⁸³ Interviews 14. Oktober 2013.

⁸⁴ Interviews, 14. und 24. Oktober 2013; 10. November 2013.

⁸⁵ Interviews, 9. Oktober und 3. November 2013.

⁸⁶ Interview 9. Oktober 2013.

Während der Bericht angab, dass die Verbesserungen im Gebiet ursächlich mit dem Straßenbauprojekt zusammenhängen, fehlten Beweise dafür, dass diese von den sechs Informanten angeführten Änderungen tatsächlich in direktem Zusammenhang mit dem Straßenbau standen. Es wurde der Nutzen einer vollständigen Haushaltserhebung erwogen, was die Glaubwürdigkeit der Feststellungen deutlich gesteigert hätte, jedoch hielten Sicherheitsbedenken das Team von der Durchführung ab.⁸⁷

Der projektfokussierte Ansatz von M&E-Systemen der KfW und das Management des Daten-Monitorings durch Dritte macht es schwer nachvollziehbar, wie diese Informationen systematisch bei der Beantwortung aggregierter Fragestellungen, beispielsweise auf Sektorebene, verwendet werden könnten.

Hauptmerkmale des M&E-Systems der GIZ in Afghanistan

Die GIZ verwendet ein ergebnisorientiertes Monitoring-System (RBM) für ihre Projekte und Programme in Afghanistan, wie auch in allen anderen Ländern, in denen sie agiert. Die GIZ hat Richtlinien veröffentlicht, die die Anforderungen an ein RBM-System skizzieren und aufzeigen, wie M&E betrieben werden soll. Es gibt allgemeine, standardisierte M&E-Richtlinien und eine Ergänzung für fragile Staaten wie Afghanistan.⁸⁸ Für jedes einzelne Projekt muss jedoch ein eigenes M&E-System eingerichtet werden, was zu unterschiedlichen Graden an Engagement und Qualität geführt hat und auch in den geführten Interviews zum Ausdruck gekommen ist. Laut den befragten Akteuren innerhalb und außerhalb der GIZ sind einige M&E-Systeme leistungsfähig und gründen auf den RBM-Richtlinien, andere jedoch weniger.⁸⁹ Als eine Erklärung für die Qualitätsunterschiede in GIZ-Vorhaben in Afghanistan wurde die hohe Personalfuktuation genannt. Verschiebungen innerhalb des M&E-Ansatzes spiegeln oft den geänderten Fokus wider, wenn neue Manager ihre eigenen Standards und Themenbereiche festlegen wollen.⁹⁰

Wie bei der KfW gibt es auch bei der GIZ kein zentralisiertes M&E-System auf Sektorebene. Wenngleich eine zentrale M&E-Einheit 2010 in Kabul errichtet wurde, konzentrieren sich ihre Hauptaufgaben auf die Verwaltung des unten erläuterten Tracking-Systems und das Schulen hauptsächlich von nationalen Mitarbeitern im Bereich M&E. Diese Einheit steht Projekten und Programmen, von denen ihrerseits M&E-Beratung angefragt wird, zur Verfügung. Sie hat jedoch nicht das Mandat, die Einführung von M&E im Rahmen von Programmen und Projekten zu koordinieren oder gar die Umsetzung zu prüfen. In diesem Punkt weicht das Mandat von dem der M&E-Einheiten anderer EZ-Akteure in Afghanistan, wie DfID oder der Weltbank, ab.

Die verschiedenen Interviewpartner (key informants) bewerten die Güte und den Nutzwert der M&E-Systeme der KfW und der GIZ in Afghanistan recht unterschiedlich. Während eine Gruppe angab, dass die M&E-Systeme durchaus die für das Projekt-Management und die Entscheidungsfindung notwendigen Daten liefern, äußerten andere Bedenken, dass M&E im Rahmen der deutschen EZ in Afghanistan nicht ernst genug genommen wird.⁹¹ Letztere bemerkten, dass einige der Mitarbeiter, die im Bereich M&E tätig sind, über wenig Erfahrung verfügten und machten deutlich, dass fundierteres Fachwissen nötig sei, um leistungsfähigere Systeme zu schaffen.⁹² Externe Afghanistan-Experten, die mit der deutschen EZ vertraut sind, bemerkten, dass die gesammelten Daten detaillierter sein könnten. Das Dokumentieren geographischer Daten, also die exakte Ortsangabe zu Aktivitäten, wäre beispielsweise eine gute Hilfestellung bei der Evaluierung.⁹³ Auch könne eine projektübergreifend stärker standardisierte Datenerhebung die erforderliche Grundlage schaffen, auf der strategischere Evaluierungen aufbauen könnten.⁹⁴ Eine stärkere Kohärenz unter den Monitoring-Systemen der verschiedenen Durchführer würde zudem zu einer besseren Vergleichbarkeit und Validität der Monitoring-Daten führen und damit die Verwendung sowohl im Rahmen von Projekten als auch über die Projektebene hinaus fördern.

⁸⁷ JGB Gauff Ingenieure (2012).

⁸⁸ Die GIZ veröffentlichte 2013 zusätzliche Richtlinien zur Gestaltung und Verwendung eines RBM-Systems (GIZ 2013c).

⁸⁹ Interviews 14. Oktober 2013; 3. November 2013; 4. November 2013; 5. November 2013; 6. November 2013 und 8. November 2013.

⁹⁰ Interviews, 14. Oktober 2013 und 3. November 2013.

⁹¹ Beispielsweise Interview, 14. Oktober 2013.

⁹² Interviews, 3. Oktober 2013 und 14. Oktober 2013.

⁹³ Interviews 3. Oktober 2013.

⁹⁴ Interviews 3. Oktober 2013.

Das BMZ befasst sich mit diesen Sachverhalten, indem es in seiner neuen Länderstrategie für 2014 – 2017 übergeordnete Ziele festlegt. Diese übergeordneten Ziele unterstützen die Auswahl von Zielen und quantifizierten Indikatoren der prioritären Sektoren im Rahmen der Strategie.⁹⁵ Das Referat Afghanistan/Pakistan erläutert, dass geplant ist, Projekt- und Programmindikatoren an die neuen Sektor- und Länderindikatoren und -ziele anzupassen. Eine solche systematische Ableitung von Zielen und Indikatoren würde eine bessere Kohärenz im Monitoring gewährleisten und damit für eine bessere Vergleichbarkeit der Daten sorgen. Dabei ist es besonders wichtig, die Interventionslogik zwischen der Landes-, der Sektor- und der Projektebene expliziter zu machen und die Grundlage für eine stärkere Erfassung der Wirkungsebene zu schaffen.

Das Tracking-System der gesamten deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Der kontinuierliche Bedarf an Output-Daten und aktueller Berichterstattung in Deutschland führte dazu, dass 2010 eine Online-Datenbank zur Fortschrittskontrolle in Afghanistan eingeführt wurde. Das Tracking-System wurde eingerichtet, als die deutsche Entwicklungsinitiative in Nord-Afghanistan ihren Anfang nahm. Es legt seinen Schwerpunkt darauf, schnelle Ergebnisse für die Bevölkerung mittels des (Wieder-)Aufbaus von Infrastruktur und Programmen des Capacity Development zu dokumentieren.⁹⁶ Das Tracking-System ist ein Verzeichnis von Projekt- und Programminformationen aller fünf deutschen Ministerien, die Entwicklungszusammenarbeit finanzieren, und verfolgt den Stand der Durchführung sowie die Resultate.⁹⁷

Die Datenbank wird mit Informationen aller Organisationen und deren Partner, die Finanzmittel der Bundesregierung erhalten, gespeist. Es gibt etwa 40 unterschiedliche Organisationen, die in Afghanistan tätig sind und regelmäßig Daten zur Datenbank beisteuern. Das Monitoring-System zeichnet grundlegende Finanzdaten und Angaben zu Aktivitäten auf Input- und

Output-Ebene auf. Das GIZ-Büro in Kabul beherbergt eine M&E-Einheit, die das Tracking-System betreibt. Diese M&E-Einheit verarbeitet und analysiert die Daten und wird durch das BMZ finanziert. Sie erzeugt außerdem die Daten für den halbjährlichen „Fortschrittsbericht Afghanistan“, für den Bundestag.⁹⁸ Diesen Bericht erstellen alle fünf Bundesministerien gemeinsam unter der redaktionellen Leitung des Auswärtigen Amtes. Veröffentlicht wird er durch die Bundesregierung. Hauptziel ist es, eine abgestimmte Situationsanalyse zu produzieren. Das Tracking-System soll außerdem die Angaben bereitstellen, *ad hoc*-Anfragen des Bundestages, der deutschen Botschaft in Kabul oder anderer Interessenten zu beantworten.⁹⁹

Verschiedene, im Rahmen dieses Reviews befragte Einzelpersonen gaben an, dass die komplizierte Benutzeroberfläche des Tracking-Systems ein Hindernis für die Erfassung von Daten und deren breitere Nutzung darstelle. Lediglich einige wenige Einzelpersonen seien vertraut genug mit dem System, um schnell Antwort auf ihre Anfragen zu erhalten. Ferner sei es einfacher, Outputs für Infrastrukturprojekte abzubilden als für Projekte im Bereich Capacity Development, was Bedenken unter den Mitarbeitern der GIZ aufwarf, ob ihre Leistungen in angemessener Weise in der Datenbank widerspiegelt werden.¹⁰⁰ Das Problem merkte eine Reihe von Interviewten an, sowohl innerhalb als auch außerhalb der deutschen EZ. Es bleibt eine der Herausforderungen für eine Weiterentwicklung des Trackings. Zürcher et al. (2013) befürworten eine Umgestaltung des Tracking-Systems und erläutern, dass die Datenbank in ihrer derzeitigen Form – obwohl mit beachtlichen Anstrengungen zusammengetragen – weder für die Portfolio-Steuerung noch für die Durchführung von Wirkungsanalysen verwendbar sei.¹⁰¹ Das BMZ ging auf diese Bedenken ein und beauftragte einen unabhängigen Berater, Empfehlungen zur Verbesserung des Systems abzugeben. Insgesamt beurteilen die in die deutsche EZ involvierten Personen das Tracking-System als positiv. Sein größter Nutzen ist, dass es dabei hilft, Daten aller deutschen Geberministerien in einer einzigen

⁹⁵ BMZ (2014a: 18 – 36).

⁹⁶ Interview 5, November 2013; Internes Dokument 5.

⁹⁷ Internes Dokument 4.

⁹⁸ GIZ (2013d: 16); E-Mail-Korrespondenz mit dem BMZ, 28.10.2013; Bundesregierung (2012).

⁹⁹ Interviews, 3. Oktober 2013; 5. November 2013 und 8. November 2013.

¹⁰⁰ Interviews, 24. Oktober 2013; 5. und 10. November 2013.

¹⁰¹ Zürcher et al. (2013: 19).

Datenbank zu vereinen. Das Tracking-System und das Risk Management Office (siehe nächstes Kapitel) liefern Beispiele dafür, dass trotz politischer und institutioneller Barrieren Kooperation und konzertiertes Handeln aller Akteure der deutschen EZ in Afghanistan realisierbar sind.

Konflikt- und Friedensanalysen (Peace and Conflict Assessments)

Das BMZ schreibt offiziell einen konfliktstabilen Ansatz für alle Vorhaben der deutschen EZ vor. Gemäß dem „do no harm“-Prinzip sind dabei zunächst alle Aktivitäten zu vermeiden, die gewollt oder ungewollt zu einer Konfliktverschärfung beitragen. Ein konflikt- und friedenssensibler Ansatz geht aber über dieses Prinzip hinaus und sucht aktiv nach Möglichkeiten, den Frieden zu stärken und Konflikte zu reduzieren. Somit sollen nach Möglichkeit alle von der deutschen EZ finanzierten Vorhaben peace-building-Maßnahmen auf Projekt- und Programmebene ergreifen. Kontinuierliche, vertiefte Analysen der Konfliktsituation und flexible Anpassungen während der Umsetzung sind Voraussetzung dafür, einen konfliktstabilen Ansatz in die Vorhaben einzubinden.¹⁰²

Das BMZ beurteilt jährlich in Zusammenarbeit mit dem German Institute of Global and Area Studies (GIGA) die Konflikt- und Gewaltsituation in allen Ländern, in denen es agiert. Afghanistan gilt als eine der schwierigsten Umgebungen in der Entwicklungszusammenarbeit. Vor diesem Hintergrund errichteten AA und BMZ ein Risk Management Office (RMO), das sie gemeinsam direkt und nicht wie in anderen Ländern üblich über Projekte finanzieren. Das RMO ist verantwortlich für die Risikosteuerung in Bezug auf Personal und Projekte der deutschen EZ. Dazu werden kontinuierlich Kontext- und Risikoanalysen durchgeführt. Das RMO gibt diese Informationen an alle Akteure der deutschen EZ vor Ort weiter, gibt Warnmeldungen heraus und versorgt Mitarbeiter und Projekte mit Richtlinien.¹⁰³

Das BMZ fordert, dass in Ländern, die im Hinblick auf Bedrohungen durch Konflikte als kritisch eingestuft wurden, eine Konfliktanalyse¹⁰⁴ durchzuführen ist und die Ergebnisse in die Projektplanung und die M&E-Systeme zu integrieren sind. Die Aufgabe der Einheit für Konflikt- und Friedensanalyse (Peace and Conflict Assessment Unit, PCA), die im RMO untergebracht ist, ist in Afghanistan die beratende Begleitung der deutschen EZ. Um sicherzustellen, dass analytische Ansätze und Beurteilungen durchgehalten werden, wird für jedes Projekt eine PCA-Kontaktperson (focal point) bestimmt, die Verbindung zur PCA-Einheit in Kabul hält. Bemühungen, die PCA besser in die M&E-Einheit von Projekten zu integrieren, werden derzeit diskutiert.

Zusätzlich zu den regulären Aktivitäten führte die deutsche EZ seit 2002 vier Konfliktanalysen auf Länderebene in Afghanistan durch. Die erste Studie wurde 2003 veröffentlicht und als eine Art Post-Konflikt-Bedarfsermittlung beschrieben. Im Rahmen des UN-Systems wird ein solches Beurteilungsinstrument genutzt, um den Entwicklungsbedarf und das Budget entsprechender Maßnahmen in Post-Konfliktsituationen auf der Grundlage einer tiefgreifenden Konfliktanalyse zu bestimmen.¹⁰⁵ In den Jahren 2006 und 2010 wurden zwei weitere Beurteilungen durchgeführt. Diese Studien lieferten Informationen für die Rahmenpapiere der deutschen EZ auf Länderebene, für Sektorstrategien und führten schließlich zu einer Einbindung konfliktstabiler Maßnahmen in Projekt- und Programmpläne sowie in M&E-Pläne.¹⁰⁶ Im Frühjahr 2013 wurde ein Bericht zum peace-building-Bedarf und dessen Integration in das Portfolio der deutschen EZ veröffentlicht. Diese Studie lieferte Informationen für die Länderstrategie des BMZ für Afghanistan.

Insgesamt beurteilten die Befragten die Bemühungen der deutschen EZ, Konfliktsensibilität im Rahmen ihrer Strategien und Vorhaben zu gewährleisten, als beachtlich, wertvoll und hilfreich. GIZ-Mitarbeiter bemerkten, dass viel „trial and error“

¹⁰² Siehe hierzu ausführlich BMZ (2013b).

¹⁰³ Interview 24. Oktober, 2013 und 29. Oktober 2013.

¹⁰⁴ Eine Konfliktanalyse beschreibt das Erscheinungsbild des Konflikts, der Gewalt oder Instabilität und deren wechselseitige Abhängigkeit in einem länderspezifischen Kontext. Sie analysiert die Grundursachen des Phänomens und beschreibt aktuelle Dynamiken. Mit ihrer Hilfe werden Konflikttreiber identifiziert sowie Machtverhältnisse, institutionelle Kapazitäten und Ressourcenausstattung analysiert. Außerdem prüft sie einschlägige nationale Politiken und Geberstrategien, um das inhärente Potenzial gewaltloser Konfliktlösungen zu beurteilen. Abschließend werden im Rahmen dieser Analyse Erfordernisse für Frieden und Sicherheit in möglichen Szenarien (schlimmster Fall/bester Fall, wahrscheinlichste Entwicklung, etc.) formuliert und Risiken (Kontext/institutionelle/politische und persönliche) für die Entwicklungszusammenarbeit identifiziert (GIZ 2008).

¹⁰⁵ UNDG (2014).

¹⁰⁶ Interview 29. Oktober 2013.

nötig gewesen sei und es Zeit brauche, ein tiefgehendes Kontextverständnis zu erlangen, um Konfliktsensitivität effektiv auf Projektebene anzugehen. Gleichwohl wurde hervorgehoben, dass der starke Fokus auf Konfliktsensitivität es der GIZ ermögliche, ihre Präsenz und Akzeptanz in afghanischen Gemeinden aufrechtzuerhalten, was die Voraussetzung für partizipative Projektansätze darstellt. Die Befragten erklärten, dass sie aufgrund dieser Bemühungen in der Lage seien, in Gegenden zu arbeiten, in denen dies andernfalls nicht möglich sei.¹⁰⁷ Solche Feststellungen sind ein Hinweis darauf, dass der PCA-Ansatz wirksam ist. Künftige Evaluierungen in Afghanistan sollten genauer untersuchen, wie und in welchem Umfang die deutsche EZ den konfliktsensiblen Ansatz in Konzept und Durchführung von Projekten integriert hat. Man kann davon ausgehen, dass Konfliktsensitivität einen wesentlichen Einfluss auf die Effektivität, Akzeptanz und Nachhaltigkeit der deutschen EZ in Afghanistan hat. Eine evaluationsbasierte Validierung dieser Annahme würde die strategischen Bemühungen des BMZ, den PCA-Ansatz fortzuführen, untermauern.

Auch in Bezug auf praktische Fragen künftiger Wirkungsanalysen in Afghanistan sollten die PCA und das RMO eine Rolle bei der Entscheidung spielen, welche Evaluierungsansätze durchgeführt werden. Das gilt insbesondere, wenn eine Erhebung von Primärdaten geplant ist. Die Sicherheitslage in Afghanistan erfordert außerdem, dass zusätzliche Ressourcen für Sicherheitsmaßnahmen in den Evaluierungsbudgets mitberechnet werden.

3.1.3 Evaluierungsarbeiten auf strategischer Ebene

Evaluierungen mit einem eher strategischen und aggregierten Fokus, wie Sektor- oder (Länder-)Portfolio-Evaluierungen, sind in weitaus geringerem Umfang vorhanden und wurden hauptsächlich von anderen internationalen Geberinstitutionen durchgeführt. Das BMZ versuchte mehrmals, strategische Evaluierung zu stärken, indem während der 16. und 17. Legislaturperiode Initiativen zu einer Evaluierung des gesamten Beitrags der deutschen ODA in Afghanistan ergriffen wurden. Für das

BMZ erwies es sich jedoch als unmöglich, die Unterstützung der anderen beteiligten Ministerien hierfür zu gewinnen, so dass der Vorschlag nicht realisiert werden konnte.¹⁰⁸ Diese Tatsache wurde von externen Beobachtern kritisiert, die deutlich hervorhoben, dass keinerlei systematische Evaluierung zum gesamten Engagement Deutschlands in Afghanistan stattgefunden habe¹⁰⁹: „Die politischen Berichte seitens der Regierung bleiben allgemein, euphemistisch und geprägt durch ein Interesse der Selbstrechtfertigung.“¹¹⁰ Mehrere der Befragten nehmen an, dass neuerliche Bemühungen des BMZ, Unterstützung für die Durchführung einer Portfolio-Evaluierung der deutschen EZ in Afghanistan zu gewinnen, in naher Zukunft wohl ebenfalls erfolglos bleiben würden. Nur eine starke politische Initiative auf Bundestageebene könnte den bestehenden Widerstand bei einigen Beteiligten überwinden.¹¹¹

Im Rahmen einer übergreifenden Initiative, mit dem bestehende Erkenntnislücken zumindest für das eigene Portfolio geschlossen werden sollten, trug das BMZ dem Mangel an Evidenz sowohl auf der Projekt- als auch auf der strategischen Ebene Rechnung. So unterzog es seinen Teil des Portfolios der deutschen EZ einer zweifachen Beurteilung, indem es zwei umfassende Arbeiten förderte bzw. in Auftrag gab, die sich deutlich von bisherigen Evaluierungsansätzen abhoben: Eine innovative Längsschnitt-Wirkungsanalyse, durchgeführt von einem Forschungsteam der Freien Universität Berlin (Zürcher et al. 2007a, 2010), und ein Strategischer Portfolio-Review, durchgeführt von einer Forschergruppe um Prof. Zürcher an der Universität Ottawa (Zürcher et al. 2013).

Die Wirkungsanalyse der Entwicklungszusammenarbeit in Nord-Ost-Afghanistan

Dieses mehrjährige – von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderte – Forschungsprojekt wurde in Zusammenarbeit mit dem Evaluierungsreferat des BMZ (BMZ-E) durchgeführt, das Ergebnisse der Arbeit als BMZ-Evaluierungsberichte veröffentlichte. Bemerkenswert ist, dass durch die Bemühungen

¹⁰⁷ Interview 29. Oktober 2013.

¹⁰⁸ E-Mail-Korrespondenz mit dem BMZ, 5. November 2013.

¹⁰⁹ Dies wurde in Interviews zum vorliegenden Review und von einigen Verfassern, darunter Nachtwei (2011), erwähnt.

¹¹⁰ Nachtwei (2011).

¹¹¹ Interviews 1., 3. und 24. Oktober 2013.

von BMZ-E ein Bezug zwischen einer Arbeit, die ursprünglich als universitäre Forschung begann, und den Vorhaben der deutschen EZ hergestellt wurde (z. B. über die Erweiterung der erforschten Distrikte, wobei mehr Gebiete der deutschen EZ mit einbezogen wurden, oder durch Veröffentlichungen eigens für das BMZ). Das Projekt wird von Zürcher, Koehler und Böhnke geleitet, nahm 2007 seinen Anfang und läuft weiterhin.¹¹² Der Fokus der Forschungsarbeit liegt auf der Frage, ob Entwicklungszusammenarbeit im Allgemeinen eine Wirkung auf die Stabilisierung eines Konfliktgebiets hat, indem sie die Haltung gegenüber den Friedensmissionen, der Legitimität des afghanischen Staates und den wahrgenommenen Sicherheitsbedrohungen ändert.¹¹³

Die Forschungsarbeit folgt best practice – Standards der Wirkungsevaluierung. Sie beinhaltet nicht nur einen soliden, methodenübergreifenden Ansatz, der sowohl qualitative als auch quantitative Daten einbezieht, sondern ist außerdem in einem Längsschnitt-Design konzipiert. Bisher wurden vier große Erhebungen, einschließlich einer Baseline-Studie, mit Hilfe lokaler Forschungseinrichtungen durchgeführt. So können vergleichbare Informationen auf Haushaltsebene über verschiedene Zeiträume gewonnen werden.¹¹⁴ Dadurch wurden Verschiebungen in Wahrnehmungen, Einstellungen und Erfahrungen der afghanischen Bevölkerung in sechs Distrikten dokumentiert.¹¹⁵ Außerdem wurden Gemeindeprofile, vierteljährliche Berichte von 40 Dorfvertretern, detaillierte Fallstudien auf Dorfebene, Interviews mit Beteiligten und bestehende Datenbanken verwendet, um Wirkungen zu erfassen.

Der im Jahr 2010 veröffentlichte Schlussbericht führt zwölf zentrale Ergebnisse an.¹¹⁶ Eine zentrale Aussage ist, dass „Hilfe

die Einstellung gegenüber der [internationalen] Friedensmission positiv beeinflusst, jedoch nur in einer sicheren Umgebung“, sinngemäß: wenn zeitgleich das Gefühl wachsender Bedrohung durch entsprechende Sicherungsmaßnahmen reduziert wird.¹¹⁷ Diese Schlussfolgerung stützt den von der Bundesregierung verwendeten Ansatz der vernetzten Sicherheit. Ein weiterer, für die deutsche EZ relevanter Befund bezieht sich auf die Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit auf die Einstellung der Menschen vor Ort. Die Wirkung wurde als kurzlebig und nicht kumulativ bewertet. Mit anderen Worten, die internationale Gemeinschaft kann sich auf das erreichte Niveau an Vertrauen und Wertschätzung nicht verlassen, weswegen die Förderung einer positiven Einstellung gegenüber der peace-building-Mission und Entwicklungszusammenarbeit kontinuierlich erfolgen müsse. Solche Ergebnisse geben wichtige Einblicke für die Entwicklungsarbeit in Afghanistan, die andere Evaluierungsansätze nicht liefern konnten.

Die Forschungsergebnisse fanden bei der strategischen Entscheidungsfindung in der deutschen EZ Verwendung. Mitglieder des Forschungsteams gaben beispielsweise an, dass das BMZ im Rahmen der Diskussion im Ministerium zur Post-2014-Länderstrategie die Feststellung, dass entwicklungspolitische Bemühungen nur an gesicherten Orten auch eine positive Wirkung auf die Einstellung gegenüber peace-building-Missionen haben, berücksichtigt. Das Forschungsteam riet dem BMZ, eine solidere Informations- und Kommunikationsstrategie zu entwickeln, um für ein besseres Verständnis unter allen Projekt-Beteiligten zu sorgen, was in der neuen Länderstrategie offenbar berücksichtigt wurde.¹¹⁸ Mitarbeiter der GIZ wiesen darauf hin, dass die Ergebnisse der Studie die Wahl des Risk-Management-Ansatzes

¹¹² Die Autoren verfassten eine Vielzahl an Berichten, darunter eine Vorstudie (Zürcher et al. 2007c), ein Papier zu Ansatz und Methode (Zürcher et al. 2007b), einen Zwischenbericht (Zürcher et al. 2007a) und einen Schlussbericht für die Jahre 2005–2009 (Zürcher et al. 2010). Ein weiterer Bericht für die Phase 2011–2013 soll in Kürze veröffentlicht werden.

¹¹³ Zürcher et al. (2010: 6); siehe auch Zürcher et al. (2007a).

¹¹⁴ Die Erhebung wurde im Jahr 2009 in 77 Dörfern, 2010 in 79 Dörfern und 2011 in 120 Dörfern durchgeführt. Die Hälfte der Dörfer wurde nach dem Zufallsprinzip ausgewählt, die andere Hälfte nach ihrer Diversität, die auf fünf Kriterien beruht. Die Haushalte in den Dörfern wurden nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Die Studie wurde von einer afghanischen Forschungsorganisation durchgeführt.

¹¹⁵ Die in 2007 und 2009 realisierten Erhebungen deckten lediglich vier Distrikte ab, zwei zusätzliche Distrikte kamen 2011 hinzu.

¹¹⁶ 1. Entwicklungszusammenarbeit erreicht weiterhin die Bevölkerungsgruppen, 2. Auch der afghanische Staat wird nun als beitragsleistend bei der Bereitstellung grundlegender Güter anerkannt, 3. trotz der Fortschritte wird den Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit mit mehr Zurückhaltung begegnet, 4. auch ausländischen Streitkräften wird mit mehr Zurückhaltung begegnet, 5. die Wahrnehmung von Bedrohung steigt dramatisch an, obwohl 6. die Haushalte und Gemeinschaften immer noch sicher sind, 7. Hilfe beeinflusst die Einstellung gegenüber der Friedensmission positiv, 8. jedoch nur in einer sicheren Umgebung, 9. Hilfe hat einen schwach positiven Einfluss auf die Art und Weise, wie die afghanische Regierung auf Provinz- und Distriktebene wahrgenommen wird, 10. der positive Effekt der Hilfe auf Einstellung gegenüber der internationalen Friedensmission und der Legitimität des afghanischen Staates ist kurzlebig und nicht kumulativ, 11. Hilfe hat keine (direkte) Wirkung auf die Art und Weise, wie ausländische Streitkräfte wahrgenommen werden, und 12. mehr Entwicklungshilfe reduziert nicht das Bedrohungsgefühl.

¹¹⁷ Zürcher et al. (2010: 5); eigene Übersetzung.

¹¹⁸ BMZ (2014a: 35).

in Afghanistan bestätigen, ein Ansatz, der auf der Stärkung der Akzeptanz seitens der örtlichen Gemeinden basiert.¹¹⁹ Darauf stützte das BMZ seine Entscheidung, den geographischen Umfang und die Reichweite des Risk-Management-Systems zu optimieren, was es der GIZ ermöglichte, bis heute Leistungen direkt auf Distrikt- und Dorfebene zu liefern. Außerdem stelle der Befund, dass die Hilfe eine geringe, aber positive Wirkung auch darauf hat, wie die afghanische Provinz- und Distriktregierung wahrgenommen wird, eine partielle Bestätigung des Governance-Programms (bspw. des Regionalen Kapazitätsentwicklungsfonds) dar und habe dazu geführt, dass die Bemühungen über Outreach-Maßnahmen verstärkt wurden. KfW-Mitarbeiter gaben außerdem an, dass sie die Ergebnisse nutzten, um ihre Entscheidungen hinsichtlich der Art der Arbeit in Afghanistan zu untermauern. Die positiven Forschungsergebnisse wurden außerdem von deutschen Politikern aufgegriffen, wenngleich oftmals in einer allzu affirmativen Art und Weise, die Gefahr läuft, die Botschaft überzubewerten.¹²⁰

Die Wirkungsanalyse rückt also die Wahrnehmung der Menschen bezüglich Hilfe und Sicherheit in den Fokus und analysiert die direkte oder indirekte sozioökonomische Wirkung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Die Forschungsarbeit deckt jedoch nicht alle Distrikte ab, in denen die deutsche EZ tätig ist, und macht auch keinen Unterschied zwischen von Deutschland unterstützten Maßnahmen und solchen, die von anderen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit im Nord-Osten unternommen werden, obwohl Deutschland dort sicher der wichtigste Geber ist. Folglich kann selbst diese substantielle Arbeit nicht als Wirkungsevaluierung der deutschen EZ im engeren Sinne betrachtet werden. Ein weiterer Ausbau des Forschungsprojekts unter Einbeziehung einer repräsentativen Stichprobe der Distrikte, in denen die deutsche EZ arbeitet, würde noch informativere Ergebnisse liefern.

Trotz der genannten Einschränkungen macht diese Studie offenkundig, dass methodisch anspruchsvolle Wirkungsanalysen, die mehrere Runden umfassender Haushaltserhebungen

beinhalten, in fragilen Staaten wie Afghanistan über Jahre hinweg durchgeführt werden können. Der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wäre gut gedient, wenn mehr Evaluierungen dieser Art durchgeführt werden würden. Diese Wirkungsanalyse setzt einen Maßstab für die Generierung strategischer Evidenz in fragilen Staaten – insbesondere in Kombination mit dem Portfolio-Review, der im nächsten Abschnitt erörtert wird.

Strategischer Portfolio-Review

Das Evaluierungsreferat des BMZ gab, in Abstimmung mit dem Referat Afghanistan/Pakistan, im Jahr 2012 einen strategischen Portfolio-Review in Auftrag, um die im gesamten Portfolio der deutschen EZ vorhandenen Informationslücken anzugehen. Der Review von Zürcher et al. (2013) analysierte, ob und wie Anpassungen des Portfolios für ein Engagement des BMZ in Afghanistan nach 2013 hilfreich sein könnten, und sollte eine Reihe an spezifischen Fragen zur Adäquatheit der von mehreren Gebern finanzierten Fonds, zum Engagement in ländlichen Gebieten und zu verstärkter Einbindung von Frauen unter besonderer Berücksichtigung eines veränderten Sicherheitskontextes beantworten.

Dieser strategische Portfolio-Review gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Typen von Projekten und Programmen, die die deutsche EZ seit 2007 umgesetzt hat. Er stellt die Portfolioentwicklung im zeitlichen Längsschnitt dar, bietet eine Szenario-Analyse, beurteilt die Schockresistenz von Programmen gegenüber Sicherheitsbedrohungen und gibt 15 Empfehlungen zur Anpassung des Portfolios.¹²¹ Auch wenn es sich bei dieser Arbeit wiederum nicht um eine Evaluierung im eigentlichen Sinne handelt und die Autoren dies auch nicht behaupten, bietet sie jedoch eine fundierte Analyse der aufgeworfenen Fragen. Zürcher et al. (2013) erläutern, dass ein strategischer Portfolio-Review nicht als Ersatz für fehlende Evidenz betrachtet werden könne. In der Tat wird für eine Reihe politisch relevanter Schlussfolgerungen, insbesondere für im Hinblick auf Impact und übergeordnete politische Ziele prekäre Programme, die empirische Begründung nicht mitgeliefert, wenngleich das DEval nicht an der tatsächlichen Untersuchung zweifelt. Verständlicherweise

¹¹⁹ Interviews, 28. August und 3. Oktober 2013.

¹²⁰ Interview 3. Oktober 2013.

¹²¹ Zürcher et al. (2013: iii-iv; 4–5).

betrachtet das BMZ trotz aller Vorbehalte den strategischen Portfolio-Review als einen wichtigen analytischen Beitrag zur Untermauerung der neuen BMZ-Länderstrategie für Afghanistan 2014 – 2017.

Von anderen Entwicklungspartnern geleistete Evaluierungsarbeit auf strategischer Ebene

In die internationale Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan sind über 50 Geber involviert. Der Gesamtbetrag, der dabei zwischen 2002 und 2011 aufgewendet wurde, liegt bei über 57 Milliarden US-Dollar. Die Unterstützung der meisten Entwicklungspartner ist evaluiert worden (von internen Evaluierungseinheiten oder Externen, deren Aufgabe es war, die Effektivität der geleisteten Unterstützung zu beurteilen). Im Jahr 2012 veröffentlichten die asiatische Entwicklungsbank, die dänische und die norwegische Agentur für Entwicklungszusammenarbeit (DANIDA und NORAD) und die Weltbank ihre Evaluierungen auf strategischer Ebene, die in der Regel komplette Länderprogramme abdecken. Mindestens fünf weitere Geber führten in den letzten fünf Jahren Programmevaluierungen durch, darunter Finnland, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), das Vereinigte Königreich, die USA und Kanada. Großbritannien gab sogar zwei Evaluierungen in Auftrag, die erste im Jahr 2009 und eine zweite 2012, die die Unabhängige Kommission für Wirkungsmessung (ICAI) durchführte. Außerdem gab die Regierung Afghanistans 2010 eine Studie zur Entwicklungszusammenarbeit mit besonderem Schwerpunkt auf der Umsetzung der Pariser Erklärung heraus.¹²²

Die Ergebnisse und Befunde dieser Evaluierungen liefern den Gebern und der afghanischen Regierung wertvolle Erkenntnisse. Die Evaluierungseinheit der Weltbank (IEG) gab eine Vergleichsanalyse in Auftrag, die die Kernbotschaften und Empfehlungen aus diesen Evaluierungen zusammenfasst, und stellte sie den Gebern und der afghanischen Regierung im Rahmen eines Workshops in Wilton Park (Großbritannien, Februar 2013) zur Diskussion. Die zentralen Befunde des Synthesepapiers und des Workshop-Berichts sind in der folgenden Box zusammengefasst.¹²³

Was sagen uns die Evaluierungsergebnisse über die Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan?

Neun Entwicklungspartner evaluierten die Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit ihrer Länderprogramme in Afghanistan zwischen 2007 und 2012. Die nachstehenden Ergebnisse ergaben sich aus den gewonnenen Erfahrungen:

- Bei der Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen für die afghanische Bevölkerung wurde ein beachtlicher Fortschritt erzielt. Die Output-Indikatoren in nahezu allen Sektoren haben sich entscheidend verbessert: z. B. gab es 2011 insgesamt 1.500 betriebsbereite Gesundheitszentren mehr als 2002. Die Anzahl der Lehrer stieg von 64.000 auf 170.000 in neun Jahren. Die Anzahl der Schulgebäude konnte in dieser Zeit mehr als verdoppelt werden. 30 % des gesamten Straßennetzes wurden saniert.
- Die größten Hindernisse für eine effektive Entwicklungszusammenarbeit sind die hohen Kosten der Vorhaben im Kontext eines fragilen Staates, aufgrund der hohen Verwaltungskosten, der geringen Verwaltungskapazitäten, des zusätzlichen Sicherheitsaufwandes und immer wieder auftretender Verzögerungen. Diese Faktoren mindern besonders den Grad der Effizienz der Arbeit.
- Die Nachhaltigkeit von Projekten wurde von den meisten Entwicklungspartnern als gering bewertet und gibt nach wie vor Anlass zur Sorge, da der öffentliche Haushalt als völlig unzureichend beurteilt wurde, um die Kosten derzeit geförderter Projekte finanziell zu tragen.
- Während die Evaluierungen der Geberorganisationen ihre jeweils eigenen Aktivitäten als (sehr) relevant und auf die Pläne und Prioritäten der afghanischen Regierung ausgerichtet betrachten, ist die Regierung im Gegensatz dazu der Meinung, dass viele Geberorganisationen wenig Engagement zeigen, ihre Beiträge wirklich auf nationale Pläne und Prioritäten auszurichten. Erschwerend kommt hinzu, dass unterschiedliche Modelle der subnationalen Regierungsführung, die von verschiedenen Gebern eingeführt wurden, nebeneinander existieren, ohne eine klare Entscheidung

¹²² Die erwähnten Evaluierungsberichte sind in den Quellenangaben aufgeführt.

¹²³ Die Zusammenfassung beruht vollständig auf Sud (2013) und G. J. Wilson (2013), die auf der Wilton-Park-Konferenz im Februar 2013 ein Synthesepapier vorlegten.

seitens der Regierung Afghanistans, welches als nationales Modell übernommen werden soll.

- Als wichtigste Ergebnisse der Entwicklungszusammenarbeit werden die Schaffung und die Funktionsfähigkeit grundlegender Leistungen für Bürger angeführt sowie die Einrichtung eines Banken- und öffentlichen Finanzverwaltungssystems, die über eine Reihe an Wahlen mit hoher Wahlbeteiligung erzielte Legitimität des Staates und der langsame aber stetige Fortschritt auf Gender-Ebene.
- Die Entwicklungszusammenarbeit war weniger erfolgreich bei der Vertrauensbildung des afghanischen Volkes in das Justiz- und politische System, im Kampf gegen die Korruption und bei der Schaffung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums (insbesondere im Hinblick auf Arbeitsplätze und in der Reform des Landwirtschaftssektors).
- Evaluierungen zeigten außerdem, dass man trotz erheblicher Bemühungen, Kapazitäten im Öffentlichen Dienst aufzubauen, enttäuschend weit weg von den erwarteten Ergebnissen war. Die schwachen Ergebnisse beim Ausbau der Kapazitäten von Staatsbediensteten beruhen auf der Tatsache, dass weder die Geber noch die Regierung eine klare Vorstellung vom Capacity Building im Öffentlichen Dienst haben.
- Im Hinblick auf das Erreichen von Zielen für die Regierungsführung unterhalb der zentralstaatlichen Ebene lassen die Evaluierungen allgemein darauf schließen, dass es wenig Fortschritt beim Aufbau von Governance-Strukturen auf lokaler Ebene gegeben hat. Die Maßnahmen der Geber sind unkoordiniert und es mangelt ihnen an einer kohärenten Vorstellung von dezentraler Regierungsführung – was sich ebenfalls innerhalb der afghanischen Regierung beobachten lässt.

Schlussfolgerungen:

- Es besteht Bedarf an einer stärkeren Konzentration auf einige wenige übergeordnete Themengebiete anstelle von breit gestreuten Maßnahmen der verschiedenen Geber.

- Eine bessere Absprache zwischen den Gebern und das Festlegen von Prioritäten könnte die Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit verbessern.
- Die afghanische Regierung sollte mehr Führungsstärke und Verbindlichkeit unter Beweis stellen.
- Es muss mehr Augenmerk darauf gerichtet werden, wie die Entwicklungszusammenarbeit in Zukunft eine höhere Nachhaltigkeit erzielen kann, insbesondere vor dem Hintergrund potenziell rückläufiger Fördermittel.
- Eine unbestrittene Forderung aller Parteien lautet, mehr Augenmerk auf Ergebnisse zu richten. Es bestehen jedoch Differenzen zwischen der afghanischen Regierung und den Gebern, wie dies erreicht werden kann. Für die Regierung bedeutet dies mehr „on-budget“-Unterstützung, eine bessere Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit auf die Prioritäten der Regierung und eine bessere Arbeitsteilung unter den Gebern. Die Geber weisen auf der anderen Seite auf die verschärfte Rechenschaftslegung zu den in Afghanistan aufgewendeten Mitteln hin und erachten es oft als schwierig, Fortschritte zu nachzuweisen, insbesondere bei Schlüsselthemen wie Korruption und Justiz. Die Tokioter Rahmenvereinbarung zur beiderseitigen Rechenschaftspflicht (TMAF) gibt zumindest einen Rahmen vor.
- Die Kenntnis der Effekte von Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan wird erheblich dadurch behindert, dass der Fokus auf Outcome innerhalb der bestehenden M&E-Systeme fehlt. Außerdem fehlt es an qualitativ hochwertiger Analysearbeit, die eine Grundlage für aussagekräftige Evaluierungen bietet.
- Die Wahrnehmungen, was Erfolg bedeutet, weichen zwischen den Gebern und der afghanischen Regierung oftmals wesentlich voneinander ab. Es muss anerkannt werden, dass in Afghanistan außenpolitische Probleme die Debatte ebenso bestimmen wie innenpolitische Themen.¹²⁴

Quelle: basierend auf G. J. Wilson (2013) und Sud (2013).

¹²⁴ G. J. Wilson (2013: 1), in eigener Übersetzung: „In einer stark politisierten Umgebung weichen die Wahrnehmungen der afghanischen Regierung und der Geber im Hinblick darauf, was Erfolg eigentlich ausmacht, stark voneinander ab. Diese Unterschiede lenken die Diskussion in viele Richtungen, allerdings nicht in Richtung Entwicklung. Die Debatte über die Effektivität von Entwicklungszusammenarbeit, die Koordination der Geber und der Modalitäten kann nicht von außenpolitischen Problemen, wie dem innenpolitischen Klima in den Hauptstädten der Geberländer, dem Militäreinsatz und dem bevorstehenden Abzug, der Finanzkrise im Westen und den sich verschärfenden haushaltspolitischen Auflagen und Themen der Korruptionsbekämpfung getrennt werden. Die relative Bedeutung dieser Aspekte ändert sich zwar im Laufe der Zeit, jedoch steuern diese die Debatte.“

Die meisten Evaluierungen bestätigen mithin, dass es den M&E-Systemen an einer Fokussierung auf Outcomes mangelt, was die Analyse der sozioökonomischen Effekte von Entwicklungshilfe erheblich schwächt. Dieses Ergebnis spiegelt genau die für die Evaluierung im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit identifizierten Einschränkungen wider. Gleichwohl werden die drei allen Akteuren gemeinsamen, großen Themen mit einer gewissen Berücksichtigung von Wirkungen angesprochen: Staatsaufbau, Bürgerschaftliches Engagement und Legitimität, sowie Wachstum und Arbeitsplätze. Die Auswahl der fünf prioritären Sektoren der deutschen EZ verdeutlicht, dass Deutschland ebenso diesen Schwerpunktthemen den Vorrang gibt. Anschließend empfehlen Wilson und Sud eine weitaus engere Zusammenarbeit zwischen den Gebern und der afghanischen Regierung bei der Durchführung künftiger Evaluierungen, was helfen könnte, die Kluft zwischen den jeweiligen politischen Standpunkten zu überbrücken.

3.2 Zusammenfassung der Befunde aus der Evaluierungsarbeit zum BMZ-Portfolio

Der vorliegende Review hat gezeigt, wie die Ex-post-Evaluierungen der KfW und die Projektfortschrittskontrollen der GIZ die Grundlage für die Ergebnisprüfung auf Projektebene bilden. Diese Arbeiten sind stark projekt- bzw. programmorientiert und rücken eher unmittelbar Erreichtes (Outputs) als weitergehende Effekte in den Fokus. Demgegenüber ergänzten die meisten anderen bilateralen bzw. multilateralen Entwicklungsorganisationen, die in Afghanistan tätig sind, ihre Evaluierungen auf Projektebene durch stärker strategisch ausgerichtete Evaluierungen (z. B. auf Sektor- bzw. Länderebene). Deutschland hat bisher keine Evaluierung auf Länderebene zu seinem Portfolio durchgeführt.¹²⁵ Bis heute sind die Längsschnitt-Wirkungsanalyse zu Nord-Ost-Afghanistan und der Portfolio-Review die gehaltvollsten Arbeiten strategischer Art, die im deutschen Kontext verfügbar sind. Ein Grund, warum bisher so wenige strategische Wirkungsevaluierungen durchgeführt wurden, ist die schwache Koordination

unter den fünf Bundesministerien, die die Mittel für Projekte in Afghanistan bereitstellen. Zwar ist seit 2010 ein Tracking-System in Betrieb, das Projektdaten auf Input- und Output-Ebene zu allen von deutscher Seite finanzierten Vorhaben erfasst, jedoch ist diese Art der Koordination eher die Ausnahme als die Regel. Das Projekt-Portfolio des AA wurde beispielsweise in den vom BMZ in Auftrag gegebenen strategischen Portfolio-Review nicht mit aufgenommen, obwohl das AA mehr als zwei Fünftel der deutschen Finanzmittel für die Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan bereitstellt. Infolgedessen berücksichtigt er weder die Unterstützung beim Aufbau der Polizei – dem wertmäßig größten Sektor für die GIZ (siehe Abbildung 6) – noch größere Beiträge zu den Sektoren Gesundheit und Verkehr oder zu verschiedenen Projekten im Sektor Regierungsführung, alle AA-finanziert; dabei richten sich Fragen schon auf die Gründe für diese sektorale Arbeitsteilung, von ihren Wirkungen nicht zu reden. Die Verfügbarkeit von Projekt-Monitoring-Daten als Informationsquelle für strategische Evaluierungen ist lückenhaft. Oft fehlten Baseline-Daten oder waren von sehr unterschiedlicher Qualität. Weiterhin wären die Monitoring-Systeme der unterschiedlichen Akteure besser aufeinander abzustimmen sowie stärker standardisierte Datensammlungen zu schaffen, wenn mehr Evaluierung auf strategischer Ebene stattfinden soll.¹²⁶

Eine wichtige Rolle bei der Art und Weise, wie in Monitoring und in Evaluierung gearbeitet wurde, spielte die Tatsache, dass die Zusammenarbeit in Afghanistan ständig im politischen Rampenlicht stand. Diese Umstände generierten einen Satz von Produkten mit anderer Ausrichtung als im regulären *modus operandi* in anderen Partnerländern.¹²⁷ Laut verschiedener Interviewquellen habe die kontinuierliche Nachfrage nach schnellen Ergebnissen seitens des Bundestages, der finanzierenden Ministerien und der Medien zu einer Atmosphäre ständigen Drucks geführt, in der der Bedarf an quantitativen, Fortschritt demonstrierenden Daten auf Input- und Output-Ebene Vorrang bekam.¹²⁸ Informationen auf Projektebene wurden oftmals verwendet, um Entscheidungen aus außen- oder verteidigungspolitischer Perspektive zu stützen, anstatt mit ihrer Hilfe Nachweise zu erbringen, was vor Ort

¹²⁵ Interviews, 1. Oktober 2013 und 3. Oktober 2013.

¹²⁶ Zürcher et al. sind zu diesem Punkt noch expliziter und erklären: „Ohne eine sinnvolle Datengrundlage über die eigene Arbeit ist weder Steuerung noch Wirkungskontrolle möglich“ (Zürcher et al. 2013: 19).

¹²⁷ Interview, 1. November 2013.

¹²⁸ Interviews, 9. und 24. Oktober 2013 und 3. November 2013.

funktioniert und was nicht. Interviewpartner bemerkten, dass sich die Berichte zur deutschen EZ in Afghanistan auf Erfolge konzentrieren, wobei noch weniger politischer Raum eingeräumt werde, Fehler zu diskutieren, als in anderen Partnerländern. Die durchgeführte evaluative Arbeit legte ihren Schwerpunkt darauf, einem externen Publikum den Wert der Maßnahmen unter Beweis zu stellen, während der interne Wissensaufbau auf operativer Ebene anstatt auf strategischer Ebene verblieb.¹²⁹ Die Projekt-Ratings der überprüften Berichte liefern Indizien für dieses Argument: Keines der elf Projekte erhielt von den Prüfern die Bewertung „weniger erfolgreich“ oder „nicht erfolgreich“. Sieben Projekte wurden als „größtenteils erfolgreich“, zwei als „sehr erfolgreich“, eines als erfolgreich eingestuft und ein Bericht wurde von dieser Bewertung ausgenommen.

Die Unsicherheit beeinflusste die gewählten Evaluierungsansätze und den Nutzen bestimmter Arten der Evaluierung stark. Die Tatsache, dass in einem fragilen Land gearbeitet wird, verhinderte, dass stichhaltige und fundierte Daten im Feld erhoben wurden, da sich die Prüfer oft gehindert sahen, größere Haushaltserhebungen oder überhaupt Feldforschung durchzuführen. Einige Prüfer und Forscher fanden jedoch alternative Wege, mit dieser Schwierigkeit umzugehen, und arbeiteten beispielsweise eng mit ortsansässigen Forschungs- bzw. Erhebungsinstituten zusammen. Bei künftigen Evaluierungen sollte mehr Gebrauch vom Wissen der PCA-Einheit und des RMO in Kabul hinsichtlich der Konfliktlage im Land und konfliktsensitiven Projektkonzepten gemacht werden. Die politische und soziale Fragilität beeinflusst außerdem den Nutzwert bestimmter Evaluierungstypen. Während Ex-post-Evaluierungen oftmals sehr wertvollen langfristigen Erkenntnisgewinn über gute Projektkonzepte bieten, behindert die hochgradig volatile Umgebung doch ihre Verwendung in Afghanistan. Die Umstände ändern sich so schnell und so tiefgreifend, dass Befunde von Ex-post-Evaluierungen eventuell in der Gegenwart nicht mehr hinreichend oder relevant sind. Es wird daher empfohlen, ergänzend zu Ex-post-Evaluierungen robuste Schlussevaluierungen der Projekte durchzuführen.

Die Ausrichtung des deutschen M&E-Systems ist schließlich ein Grund dafür, dass die strategische Entscheidungsfindung nur eingeschränkt unterstützt wird. Das System legt einen ausgeprägten Fokus auf internes Monitoring (bspw. das Tracking-System) und Evaluierung auf Projektebene (obligatorische PFKs und Ex-post-Evaluierungen). Außerdem hat die M&E-Einheit in Kabul nicht das Mandat, eine Aufsichtsfunktion wahrzunehmen, um die unterschiedlichen M&E-Elemente aufeinander abzustimmen und deren Qualität zu überwachen. Die Tatsache, dass das M&E-System nicht auf bestimmte Ziele oberhalb der Projektebene ausgerichtet ist, verhindert mithin, dass die gesamte Arbeit stärker strategisch ausgerichtet wird, was den Informationswert von Analysen für die Planung und Entscheidungsfindung auf Sektor- und Länderebene wesentlich einschränkt. Dies betrifft das BMZ aufgrund der Arbeitsteilung innerhalb des Systems der deutschen EZ unter Umständen eher als die Durchführungsorganisationen.

Der vorliegende Review kann, basierend auf Interviews mit Schlüsselquellen, einige anekdotische Evidenz liefern, wie stark die evaluativen Prüfergebnisse die deutsche EZ in Afghanistan beeinflusst haben. Um ein tiefergehendes Verständnis zu erzielen, wie die deutsche EZ Evaluierung nutzt, wäre weitere Prüfung nötig, die über den Untersuchungsfokus der vorliegenden Arbeit hinausgeht. Sogenannte Tracing Studies könnten z.B. wertvolle Einblicke geben, wie, wann und warum Empfehlungen aus Evaluierungen eine Hilfestellung für Entscheidungsfindungen darstellten.

Interviewpartner des BMZ, der GIZ und der KfW machten deutlich, dass sie das bereitgestellte Evaluationsmaterial tatsächlich genutzt hatten. Das BMZ gab an, dass das Tracking-System, der strategische Portfolio-Review und die Wirkungsanalyse in Nord-Ost-Afghanistan als analytische Grundlage der Länderstrategie des BMZ für Afghanistan eingesetzt wurden.¹³⁰ Evaluierungsarbeit auf Projektebene habe kontinuierlich Informationen für die Steuerung des Projekt-Portfolios und die prioritären Bereiche geliefert. Einige Beispiele hierfür sind: (a) die Entscheidung,

¹²⁹ Interviews, 24. Oktober 2013, 29. Oktober 2013, 3. November 2013; Stellungnahme zum Entwurf dieses Berichts, 18.12.2013.

¹³⁰ Internes Dokument 1.

komplexe Infrastrukturprojekte in Afghanistan einzustellen, (b) die Überarbeitung des Value-Chain-Ansatzes in Projekten nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung und (c) die an die KfW adressierte Forderung des BMZ, die Genehmigungsverfahren innerhalb des RIDF zu beschleunigen.¹³¹ GIZ und KfW verwenden Prüfberichte in Afghanistan für Entscheidungen während der gesamten Dauer des Projektzyklus, einschließlich der Konzeption neuer Projekte und -phasen. Wie jedoch ein Gutachter anmerkte, können Empfehlungen aus politischen Gründen nicht immer im Rahmen der Projekte umgesetzt werden.¹³²

¹³¹ Schriftliche Stellungnahme des BMZ zu einem früheren Entwurf dieses Berichts, 19. Dezember 2013.

¹³² Interview 14. Oktober 2013.



4.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN FÜR DIE KÜNFTIGE EVALUIERUNGSARBEIT IN AFGHANISTAN

4.1 Schlussfolgerungen

Wenn man die Befunde des vorliegenden Reviews im Lichte seiner Ausgangsfragen nach Umfang, Güte und Nutzung von Evaluierungen zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan betrachtet, kann zunächst die positive Schlussfolgerung gezogen werden, dass ein wesentlicher Teil der Output-bezogenen Evaluierungsarbeit eine relativ gute Qualität aufweist.

Allerdings haben die gegenwärtig auf Programm- und Projekzebene verfügbaren Evaluierungen einen zu eingeschränkten Informationswert, um strategische Entscheidungen auf Ministeriumsebene evidenzbasiert zu untermauern. Dieses Urteil lässt sich verifizieren, wenn man die Fragen betrachtet, die das BMZ an das Team richtete, das den Portfolio-Review durchführte (siehe Kapitel 3.1). Die Fragen zeigen im Umkehrschluss, dass wichtige Informationen für die Steuerung des richtigen Portfolio-Mixes und der Entwicklung einer Länderstrategie nicht ohne weiteres vorhanden waren.

Es sind keine Evaluierungen auf Sektorebene verfügbar, die Einblicke geben, wie effektiv die Arbeit innerhalb des Sektors ist, ob die deutsche EZ im richtigen Sektor operiert, oder ob der Sektormix und die Mittelallokation unter den einzelnen Sektoren die bestmögliche Option darstellen. Auch wurde bisher keine Evaluierung der Governance-Fonds (RCDF, RIDF und OPAF) in Auftrag gegeben. Ein solcher Bericht könnte dabei helfen, die Frage nach den Effekten des Engagements von BMZ und AA in ländlichen Gebieten auf subnationaler Regierungsebene zu beantworten. Der ARTF wurde jedoch mehrmals intern und extern von Dritten evaluiert, wobei überzeugende Evidenz geliefert werden konnte, dass es sich um ein erfolgreiches Werkzeug handelt.¹³³ Und weiterhin sind offene Fragen zur Absorptionskapazität der afghanischen Regierung zu klären, um entscheiden zu können, ob und in welchem Umfang der ARTF aufgestockt werden kann.¹³⁴

Der Kontext der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan wird sich erwartungsgemäß nach 2014 mit dem Abzug der ISAF-Truppen verändern. Es ist damit zu rechnen, dass der politische Druck auf schnelle Ergebnisse nachlassen wird. Wie sich während der Wilton-Park-Konferenz (Großbritannien, Februar 2013) zeigte, wird sich das Augenmerk der Entscheidungsträger und des Fachpersonals in internationalen Entwicklungsorganisationen voraussichtlich stärker auf Einsichten in Prozesse und langfristige Ergebnisse verschieben. Man darf auch einen größeren Spielraum für das Lernen aus Fehlern und eine klarere Benennung von Herausforderungen und Risiken antizipieren. Es ist außerdem zu erwarten, dass die Projekt- und Programmziele in Bezug auf Umfang und Zeitrahmen realistischer werden. All diese Veränderungen böten eine Gelegenheit, die Evaluierungsarbeit in Afghanistan ebenfalls auszuweiten und neu zu justieren.

4.2 Empfehlungen

Die zentrale Empfehlung dieses Reviews ist, die Fragmentierung und Uneinheitlichkeit des bestehenden M&E-Systems in Angriff zu nehmen und auf einen integrativen Evaluierungsansatz in Afghanistan hinarbeiten. Integrativ bedeutet dabei, interne, projekt-fokussierte Evaluierungsarbeit mit unabhängigen Evaluierungen, die den Schwerpunkt auf Programm-, Sektor-, Instrumenten- oder Länderebene legen, abzustimmen. Ein systematisch hergeleitetes Programm würde eine stärkere Standardisierung bei der Datenerhebung und -auswertung erfordern, um die Vergleichbarkeit unter den Vorhaben zu verbessern. Dieses Erfordernis hat gegebenenfalls zur Folge, dass mehr professionelle Evaluierungskapazität vor Ort notwendig ist. Um die Bewegung hin zu einem integrierten Ansatz zu erleichtern, sollte das Mandat der bereits bestehenden M&E-Einheit erweitert werden, damit sie die Supervision von M&E-Systemen in den von Deutschland geförderten Projekten übernehmen sowie Monitoring-Daten auf Sektor- und Länderebene generieren kann.¹³⁵

¹³³ Wilson, G.J. (2013: 3); Sud (2013: 17).

¹³⁴ Zürcher et al (2013: 22 – 23).

¹³⁵ Die im Folgenden dargelegten Ideen, wie die internen und externen Evaluierungsmaßnahmen gestärkt werden können, basieren auf den Antworten der befragten Schlüsselpersonen in den Interviews. Bei allen Interviews wurde ein Fragenkatalog verwendet, der auf die Anforderungen an einen künftigen Evaluierungsplan der deutschen EZ und Vorschläge zu dessen Gestaltung einging.

Die Geberorganisationen haben unterschiedliche Ansätze von M&E-Systemen in Afghanistan. Ein Vergleich der Stärken und Schwächen dieser Systeme kann wichtige Informationen für eine Reform der deutschen Systeme liefern. Ideen, wie dabei vorzugehen ist, liefert die Einrichtung des M&E-Systems des Girls Education Challenge Fund des DfID, bei dem eine externe Evaluierungsfirma als professioneller M&E-Berater für die gesamte Dauer des Projekts beschäftigt wurde. Der externe M&E-Spezialist hilft dabei, M&E von Beginn an in das Projekt zu integrieren und hohe Standards zu gewährleisten. Das britische M&E-Programm in der afghanischen Provinz Helmand (Helmand Monitoring and Evaluation Programme, HMEP) und der ARTF sind gute Beispiele dafür, wie interne und externe Evaluierungen kombiniert werden können, um robuste Evidenz über die Wirkung von Projekten zu generieren.¹³⁶

4.2.1 Ideen zur Stärkung der internen Evaluierung

Eine stärkere Ausrichtung auf Wirkungsmessung in den Evaluierungen würde wertvolle Evidenz liefern, auf deren Grundlage operative und strategische Entscheidungen getroffen werden können. Der vorliegende Review empfiehlt, die Ziele und Indikatoren aus der neuen BMZ-Länderstrategie als Referenzrahmen für die Ausrichtung von Zielen und Indikatoren auf Projektebene zu verwenden, offenbar entsprechend der Absicht des BMZ, nachdem die Strategie im März 2014 lanciert worden ist.

In diesem Sinne ist es empfehlenswert, das bestehende M&E-System stärker auf die Erfassung von gesellschaftlichen Wirkungen (Outcomes und Impacts) auszurichten. Eine solche Verschiebung entspricht im Übrigen den bestehenden Richtlinien und Standards der M&E-Systeme des BMZ, der GIZ und der KfW.

Es wird empfohlen, mehr Ressourcen für Baselines (auf Projekt- und Sektorebene) aufzuwenden. Sie bilden eine wichtige Voraussetzung dafür, fundierte Wirkungsanalysen durchzuführen

und können die Bildung von Kontrollgruppen-Ansätzen mit einschließen.

Es wird empfohlen, die Zielsetzung des Tracking-Systems auszuweiten, so dass Monitoring-Daten systematisch auf Landes- und Sektorebene erhoben werden. Die M&E-Einheit, die das Tracking-System verwaltet, sollte mehr Ressourcen bekommen, um eine umfassendere Analyse von Informationen auf verschiedenen Erhebungsebenen durchführen zu können.¹³⁷

Eine gewisse Standardisierung der Indikatoren auf der Projektebene würde die Daten der Projekte und Sektoren untereinander vergleichbarer machen.

Selbst auf Projektebene kann die richtige Art der Evaluierung den Informationswert für die Entscheidungsfindung steigern. Die KfW sollte in Betracht ziehen, Ex-post-Evaluierungen durch Schlussevaluierungen zu ergänzen, um das Risiko zu senken, in einem sich schnell ändernden nationalen Kontext nicht rechtzeitig Ergebnisse präsentieren zu können. Zusätzlich wären gezielte Evaluierungen von Projekten, bei denen im Rahmen des Portfolio-Reviews ein Bedarf an Neuausrichtung festgestellt wurde (bspw. TVET, das Projekt zum Bau einer Nationalstraße von Kunduz nach Kholm), sinnvoll.¹³⁸

Künftige Evaluierungsarbeit sollte auf bestehender analytischer Erfahrung zu friedensfördernden und konfliktsensitiven Maßnahmen aufbauen. Das würde Einsichten zu übergreifenden Ansätzen der deutschen EZ in fragilen Staaten liefern und gegebenenfalls die Position Deutschlands unter den internationalen Gebern im Kontext fragiler Staaten stärken.¹³⁹

Auch der Wissensaufbau unter den Mitarbeitern der deutschen EZ darüber, was warum und unter welchen Umständen in Afghanistan funktioniert, sollte systematischer angegangen werden.

¹³⁶ Das Helmand Monitoring and Evaluation Programme (HMEP) ist ein umfassendes M&E-System auf Provinzebene für die gesamte britische Arbeit in der Provinz Helmand. Seit seinen Anfängen im Jahr 2009 lag der Fokus des HMEP auf der weiterreichenden, nachhaltigen Wirkung (Impact) von Projekten und Programmen. Das HMEP dient außerdem dazu, die zur britischen EZ verfügbaren Informationen zu zentralisieren und zu standardisieren, da eine Vielzahl von Akteuren unterschiedliche methodische Ansätze verfolgte, was wiederum zu unterschiedlichen Perspektiven führte, was eigentlich evaluiert werden sollte.

¹³⁷ Zürcher et al. (2013: 19) schlagen außerdem eine Reform des Tracking-Systems und dessen Verwendung im Rahmen der neuen BMZ-Länderstrategie für Afghanistan (BMZ 2014a) vor.

¹³⁸ Zürcher et al. (2013: 24 – 25).

¹³⁹ Interview 29. Oktober 2013. Nach Zürcher et al. (2013: 20) verfüge die deutsche EZ naturgemäß über keine Hebel, um die Sicherheitslage in ganz Afghanistan beeinflussen zu können, eine konfliktsensible Projektdurchführung der deutschen EZ könne jedoch durchaus eine präventive Wirkung haben und zur Stabilisierung des Friedens beitragen. Sie empfehlen, dass bottom-up peace building insbesondere im Bereich der ländlichen Entwicklung gestärkt werden sollte.

Schlüsselresultate analytischer Arbeiten und von Evaluierungen könnten unter allen Mitarbeitern des Länderprogramms verbreitet und zur Diskussion gestellt werden – sowohl in den Zentralen in Deutschland als auch vor Ort, gemeinsam mit afghanischen Partnern, und das ganz besonders in einem Land, in dem die Personalfuktuation so hoch ist wie in Afghanistan.¹⁴⁰

Insgesamt sollte das Ziel sein, eine Evaluierungskultur in den deutschen Organisationen, die in Afghanistan arbeiten, zu etablieren, in der neben Erfolgen auch Fehler benannt werden, als wesentliche Grundlage für institutionelles Lernen. Auch Kommunikationsstrategien müssten dementsprechend angepasst werden.

4.2.2 Ideen für eine externe und unabhängige Evaluierung

Der zweite Ansatz wären mehr externe und unabhängige Evaluierungen. Drei Kategorien von Evaluierung sollten dabei in naher Zukunft durchgeführt und zwei Themen berücksichtigt werden:

1. Schlussendlich bleibt eine umfassende Evaluierung aller entwicklungspolitischen Interventionen der Bundesregierung in Afghanistan wünschenswert. Sie wäre die bisher umfassendste Beurteilung der erzielten Ergebnisse und würde zur laufenden internationalen Diskussion über den Erkenntnisgewinn aus Evaluierungen der EZ in Afghanistan beitragen. Abgesehen davon könnte eine umfassende Länderportfolioevaluierung substantieller auf das angemessene Sequencing der Interventionen unter Leitung unterschiedlicher Ministerien zu den Großthemen Staatsaufbau, soziale und wirtschaftliche Entwicklung und Sicherheit eingehen. Eine Evaluierung des Länderprogramms könnte außerdem die Konsequenzen der Tatsache überprüfen, dass unterschiedliche Organisationen ganz unterschiedliche Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit verwenden (z. B. Hand-outs vs. Selbsthilfe). Gewiss stößt eine solche Länderevaluierung auf Schwierigkeiten aufgrund der Lücken der Wirkungsmessung auf Projektebene. Die strategischen Evaluierungen verschiedener anderer Geber zeigen aber, was grundsätzlich machbar ist. Die Evaluierung

kann die Kohärenz der Zielsysteme und Interventionslogiken prüfen, sowie komparative Wirkungsanalysen von Ansätzen und selektive Feldforschung zu besonders relevanten oder kritischen Vorhaben durchführen. Damit kann eine solche Evaluierung sehr wohl entscheidende Einblicke geben, wie Zielsetzungen, Strategien und Projektansätze unter den Bundesministerien besser aufeinander abgestimmt werden können.¹⁴¹

2. Wenn eine umfassende Länderportfolioevaluierung innerhalb der Bundesministerien weiterhin keine Zustimmung findet, sollte die Bundesregierung dafür angesichts der weitreichenden Einsichten, die die strategischen Studien im Auftrag des BMZ bereits ermöglicht haben, gute Argumente haben. Nach Meinung des DEval ist eine Länderevaluierung, die den Schwerpunkt allein auf das Portfolio des Entwicklungsministeriums legt, keine Alternative, da sich grundlegend neue Informationen über die zuvor erwähnten Studien hinaus erst in mehreren Jahren ansammeln werden. Hingegen sollte das BMZ strategische Sektor- oder Instrumentenevaluierungen in Auftrag geben, um die eigene Steuerungsfunktion zu unterstützen. Sektorevaluierungen, auch wenn sie zunächst auf die vom BMZ abgedeckten Sektoren beschränkt sind, können wertvolle Informationen liefern, besonders wenn der Korrekturbedarf bereits identifiziert wurde (beispielsweise im Bereich nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung). Das Auswärtige Amt und andere Bundesministerien würden diesem Beispiel gegebenenfalls folgen wollen und die Prüfung auf andere Sektoren ausweiten. Ein solches Vorgehen ermöglicht, Wissen über Ergebnisse in den jeweiligen Schwerpunktbereichen zu sammeln und mit der Zeit sektorübergreifende Vergleichbarkeit herzustellen.¹⁴²
3. Ungeachtet der Defizite bei der Wirkungsmessung wurde eine Fülle von Erkenntnissen aus der Arbeit im Rahmen afghanisch-deutscher Projekte in mehr als einem Jahrzehnt gewonnen. Um diesen Fundus an Informationen für die strategische Entscheidungsfindung zu nutzen, wären auch einige Meta-Analysen zu relevanten bereichsübergreifenden Fragen auf der Grundlage der vorhandenen Projektdokumentation

¹⁴⁰ Interviews, 8. und 10. November 2013. Siehe auch Zürcher et al. (2013: 19)

¹⁴¹ Interviews, 9. und 21. Oktober 2013.

¹⁴² Interview, 1. Oktober 2013.

notwendig. Diese Komplexe sollte das BMZ in Abstimmung mit den afghanischen Partnern und den Durchführungsorganisationen identifizieren (beispielsweise zu einem spezifischen Instrument wie den Regionalfonds). Ergänzend kann mit solchen Meta-Analysen nachverfolgt werden, wie frühere Evaluierungsbefunde tatsächlich für die Projektsteuerung verwendet wurden. Die Ergebnisse all dieser Studien würden wertvolle Inputs liefern, um ein passendes Evaluierungsprogramm für die deutsche EZ in Afghanistan zu entwickeln, das einen hohen Nutzen für alle beteiligten Akteure hat.¹⁴³

Neben diesen unterschiedlichen Typen der aggregierten Evaluierung wird empfohlen, zwei Themenfelder näher zu untersuchen.

a. Die erste Arbeit zielt auf eine verbesserte Ergebnissicherung bei Projekten und Programmen im Bereich Capacity Development. Vorhaben im Bereich der staatlichen Kapazitätsentwicklung machen derzeit rund 40 % des BMZ-Portfolios aus. Im Zuge der Diskussionen zum Tracking-System (siehe Kapitel 3.1 oben) wurde die Sorge zum Ausdruck gebracht, dass die Ergebnisse dieser Vorhaben nicht ausreichend durch das aktuelle Monitoring-System erfasst werden. Eine thematische Evaluierung könnte daher helfen, die Effekte eines Großteils des Portfolios besser zu erfassen.¹⁴⁴ Geber, die an der Wilton-Park-Konferenz teilnahmen, unterstrichen ebenfalls den Bedarf an einer solchen Arbeit. Schlüsselfragen lauteten „Capacity Development – Was haben wir aus den Evaluierungen gelernt?“ und „Wie kann Förderung von Capacity Development verbessert und innerhalb der Regierung institutionalisiert werden?“¹⁴⁵

b. Der zweite Themenbereich betrifft die Evaluierung der Gender Mainstreaming-Ansätze. Der Bedarf an einer solchen Überprüfung wurde sowohl international als auch seitens der deutschen EZ zum Ausdruck gebracht. Zwar heißt es: „Die Gleichstellung der Geschlechter war Schwerpunkt aller Geberprogramme und es wurden Fortschritte erzielt.“¹⁴⁶ Jedoch besteht wenig Kenntnis darüber, welcher Ansatz im Bereich Gender welchen Effekt erzielt. Zürcher et al. (2013) empfehlen: „Eine Evaluierung von Gender-Mainstreaming-Vorhaben (bzw. der jeweiligen Komponenten der Vorhaben) sollte durchgeführt werden, um darauf aufbauend eine Gender-Strategie zu entwickeln, welche den Rahmenbedingungen in Afghanistan entspricht.“¹⁴⁷

Die künftige Rolle des DEval bei der Unterstützung eines Evaluierungsprogramms in Afghanistan könnte darin bestehen, die Mitarbeiter der deutschen EZ in Deutschland und Afghanistan dabei zu beraten, wie ein solch umfassendes Evaluierungsprogramm entwickelt und integrierte M&E-Systeme geplant werden können sowie darin, einige der externen und unabhängigen Evaluierungen, die in diesem Kapitel eingefordert wurden, selbst durchzuführen.

Im Hinblick auf mindestens vier weitere Jahre der deutschen EZ in Afghanistan bedeutet dies, dass kontinuierliche Anstrengungen notwendig sind, um ein besseres Verständnis für die Komplexität der Entwicklungszusammenarbeit in diesem Land zu erlangen. Sie sind eine gute Investition, die letztlich dazu dient, das Wohlergehen des afghanischen Volkes zu stärken.

¹⁴³ Interviews, 1. und 24. Oktober 2013.

¹⁴⁴ Interviews, 24. Oktober 2013, 5. und 8. November 2013. Zürcher et al. (2013: 21–22) weisen darauf hin, dass Projekte im Bereich Capacity Development (CD) oftmals nicht durch fehlende Kapazitäten, sondern durch fehlenden politischen Willen, Reformen umzusetzen, behindert werden. CD-Projekte sind nicht effektiv, weil sie von der afghanischen Regierung nicht nachgefragt werden. Die Autoren raten, die Anreizstruktur von CD-Projekten im Detail zu evaluieren, um ein besseres Verständnis darüber zu erlangen, ob der im Rahmen des Kapazitätsaufbaus verwendete Ansatz in diesem spezifischen Kontext eine Chance auf Erfolg hat.

¹⁴⁵ Wilson, G.J. (2013: 5 und 6).

¹⁴⁶ Sud (2013: 9).

¹⁴⁷ Zürcher et al. (2013: 28), eigene Übersetzung.

QUELLENANGABEN

AA, Auswärtiges Amt 2013a: Beziehungen zwischen Deutschland und Afghanistan. Stand März 2013, in: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Afghanistan/Bilateral_node.html; 10.01.2014.

AA, Auswärtiges Amt 2013b: Afghanistan: Political Relations, in: http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Nodes/Afghanistan_node.html; 20.10.2013.

AA, Auswärtiges Amt o.J.: Key Sectors of German Bilateral Development, in: http://www.kabul.diplo.de/Vertretung/kabul/en/05/Entwicklungspolitische_Zusammenarbeit/Key_Sectors_of_German_Devel_Coop_Seite.html; 10.10.2013.

AA, Auswärtiges Amt 2014: Afghanistan: Solidarität und Erwartung, in: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/zz_Archiv_BM-Reisen/2012/07_Japan/120706_Ankuendigung_tokio.html; 10.01.2014.

Ahmar, S./Kolbe, C. 2013: Innovative Approach to Evaluating Interventions in Fragile and Conflict-Affected States: The Case of Helmand Province. In: Rist, R.C./Boily, M.-H./Martin, F. R. (Hrsg.): *Development Evaluation in Times of Turbulence: Dealing with Crises that Endanger Our Future*. Washington, DC: The World Bank, 51 – 68.

Baawar Consulting Group 2010: Joint Evaluation of the Paris Declaration Phase 2: Islamic Republic of Afghanistan. Kabul: Islamic Republic of Afghanistan, Ministry of Finance. <http://www.oecd.org/countries/afghanistan/47543433.pdf>

Bennett, J./Alexander, J./Saltmarsh, D. 2009: Country Programme Evaluation Afghanistan. Evaluation Report EV696. London, Glasgow: Department for International Development (DFID). https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67734/afghan_eval.pdf

BMZ, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2008: Leitlinien für die bilaterale finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. BMZ Konzept 165. Bonn: BMZ.

BMZ, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2013a: Afghanistan. Situation and Cooperation, in: http://www.bmz.de/en/what_we_do/countries_regions/asien/afghanistan/cooperation.html; 07.10.2013.

BMZ, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2013b: Entwicklung für Frieden und Sicherheit. Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt. BMZ-Strategiepapier 4. Bonn: BMZ. http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/themen/frieden/Strategiepapier328_04_2013.pdf

BMZ, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2014: Afghanistan. Situation und Zusammenarbeit, in: http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/asien/afghanistan/zusammenarbeit.html; 10.01.2014.

BMZ, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2014a: Verlässliche Partnerschaft in Zeiten des Umbruchs. Neue entwicklungspolitische Strategie für die Zusammenarbeit mit Afghanistan im Zeitraum 2014 – 2017. Entwurfsfassung, Stand 3. März 2014. http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/laender/AG_Laenderstrategien_dt_060314.pdf

Bundesregierung 2003: Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung. Berlin: Auswärtiges Amt, Bundesministerium der Verteidigung, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bundesministerium des Inneren. http://m.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2008/09/2008-09-23-broschuere-afghanistan-konzept.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Bundesregierung 2010: Auf dem Weg Zur Übergabe in Verantwortung: Das deutsche Afghanistan-Engagement nach der Londoner Konferenz. Berlin: Bundesregierung.

Bundesregierung 2011: Education in Afghanistan. Kabul: Federal Republic of Germany and Islamic Republic of Afghanistan. <http://www.ez-afghanistan.de/fileadmin/content/fact-sheets/englisch/2011-11-Sektor-Bildung-e.pdf>

Bundesregierung 2012: Progress Report on Afghanistan: For the Information of the German Bundestag. Berlin: Federal Foreign Office, Federal Ministry of the Interior, Federal Ministry of Defence, and Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/638500/publicationFile/177695/121128_Fortschrittsbericht_2012.pdf

Bundesregierung 2014: Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des deutschen Bundestages. Januar 2014. Berlin: Auswärtiges Amt. http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/669968/publicationFile/189518/140205_Fortschrittsbericht_Januar_2014.pdf

Davies, A./Seppänen J.-M./Sherjan, H. 2007: Evaluation: Finish Aid to Afghanistan. Helsinki: Department for Development Policy, Ministry for Foreign Affairs of Finland.

GIZ, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit 2008: Peace and Conflict Assessment (PCA). A Methodological Framework for the Conflict- and Peace-Oriented Alignment of Development Programmes. Eschborn: Division Governance and Democracy, GIZ.

GIZ, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit 2012: *Improving Women's Living Conditions in Northern Afghanistan. Impact of Projects Funded by the Rural Integration (RI) Fund. Mazar-e-Sharif, Afghanistan:* GIZ.

GIZ, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit 2013a: *Afghanistan*, in: <http://www.giz.de/de/weltweit/358.html>; 10.10.2013.

GIZ, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit 2013b: *German Cooperation with Afghanistan: German Partners*, in: <http://www.ez-afghanistan.de/en/about-us/german-partners.html>; 30.01.2014.

GIZ, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit 2013c: *Guidelines on designing and using a results-based monitoring system (RBM system)*. Bonn and Eschborn: GIZ.

GIZ, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit 2013d: *Measuring – Assessing – Making Improvements: Findings and Conclusions from Monitoring and Evaluation, 2010 – 2012*. Bonn and Eschborn: GIZ. <http://www.giz.de/en/downloads/giz2013-en-evaluierungsbericht-2010-2012.pdf>

GIZ, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit 2013f: *Projektfortschritts-kontrolle*, in: http://www.giz.de/de/ueber_die_giz/519.html; 30.10.2013.

GIZ, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit o.J.: *GIZ's Results-Based Monitoring System: Framework of Reference*. Eschborn: GIZ.

Goodhand, J./Bergne, P. 2004: *Evaluation of the Conflict Prevention Pools, Afghanistan Country Case Study 2*. London: Department for International Development (DFID), Foreign and Commonwealth Office, Cabinet Office, Ministry of Defense, and HM Treasury. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67933/ev647afghanistan.pdf

IED, Independent Evaluation Department of the Asia Development Bank 2012: *Country Assistance Program Evaluation: Islamic Republic of Afghanistan*. Manila: IED. <http://www.adb.org/sites/default/files/cape-afg-web3.pdf>

IEG, Independent Evaluation Group of the World Bank Group 2013: *Afghanistan Country Program Evaluation, 2002 – 2011: Evaluation of the World Bank Group*. Washington, DC: IEG.

JGB Gauff Ingenieure 2012: *Socio-Economy Report After Rehabilitation for Khulm/Tashqurghan 8.00 km Road Located in the West-East of Main Road in the Khulm District of Balkh Province*. Kabul: Ministry of Public Works.

KfW, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Entwicklungsbank 2013: *KfW Development Finance: Afghanistan*, in: <http://transparenz.kfw-entwicklungsbank.de/en/region/land/index.html?iso=AFG>; 30.10.2013.

KfW, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Entwicklungsbank 2014: *Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF) – Tranche XIII*, in: <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/ipfz/Projektdatenbank/Afghanistan-Reconstruction-Trust-Fund-ARTF---Tranche-XIII-29044.htm>; 01.05.2014.

Lüninghöner, P. 2010. e-VAL – A short introduction. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

Ministry of Foreign Affairs of Denmark 2012: *Evaluation of Development Support to Afghanistan*. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Danish International Development Agency (DANIDA). <http://www.oecd.org/countries/afghanistan/Afghanistan--Final-WEB.pdf>

Nachtwei, W. 2011: *The German Mission in Afghanistan: Impact, Results and Consequences*, in: <http://www.boell.de/en/navigation/asia-german-mission-afghanistan-impact-consequences-12762.html>; 16.10.2013.

NORAD, Norwegian Agency for Development Cooperation 2012: *Evaluation of Norwegian Development Cooperation with Afghanistan 2001 – 2011, Report 3/2012*. Oslo: NORAD Evaluation Department, Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD). <http://www.norad.no/en/tools-and-publications/publications/evaluations/publication?key=392660>

OECD, Organization for Economic Co-operation and Development 1991: *OECD DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance*. Paris: OECD.

OECD, Organization for Economic Co-operation and Development 2010a: *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf>

OECD, Organization for Economic Co-operation and Development 2010b: *Quality Standards for Development Evaluation. DAC Guidelines and Reference Series*. Paris: OECD <http://www.oecd.org/dac/evaluation/qualitystandards.pdf>

OECD, Organization for Economic Co-operation and Development 2013: *Country Programmable Aid: Partner Countries, Afghanistan*, in: http://webnet.oecd.org/dcdgraphs/CPA_recipient/; 30.10.2013.

Scanteam Analysts and Advisers 2005: *Assessment, Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF): Final Report*. Oslo: Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF).

Scanteam Analysts and Advisers 2008: *Afghanistan Reconstruction Trust Fund: External Evaluation, Final Report.* Oslo: Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF).

Scanteam Analysts and Advisers 2012: *ARTF at a Cross-Roads: History and the Future, Final Report.* Oslo: Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF).

Sud, Inder 2013: *Afghanistan: A Synthesis Paper of Lessons from Ten Years of Aid.* (unveröffentlichtes Papier)

UNDG, United Nations Development Group 2014: *Post Conflict Needs Assessments,* in: <http://pcna.undg.org/;14.01.2014>.

U.S. Government 2011: *Evaluating U.S. Foreign Assistance to Afghanistan: A Majority Staff Report Prepared for the Use of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 112th Congress, First Session, June 8, 2011,* in: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CPRT-112SPRT66591/html/CPRT-112SPRT66591.htm; 07.11.2013>.

Wilson, G. J. 2013: *Conference Report: Workshop on Evaluation Lessons from Development Assistance to Afghanistan, Tues. 19 – Thurs. 21 February 2013.* Wilton Park, UK: Ministry of Finance of the Islamic Republic of Afghanistan, World Bank Independent Evaluation Group (IEG), World Bank International Finance Corporation (IFC), and World Bank Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA).

Wilson, M. B. 2013: *Impacts of Participatory Development in Afghanistan: A Call to Reframe Expectations.* Berlin: Klaus Schwarz Verlag.

World Bank 2013a: *ARTF (the Afghanistan Reconstruction Trust Fund) Administrator's Report on Financial Status as of October 22, 2013 (end of 9th month of FY1392).* Kabul: The World Bank. http://artf.af/images/uploads/home-slider/ARTF_Financial_Status_Memo_Oct_22_2013.pdf

World Bank 2013b: *Welcome to the ARTF,* in: <http://www.artf.af/; 11.11.2013>.

Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 2012: *Supplement Oktober 2012, 1 – 126.*

Zürcher, C./Koehler, J./Böhnke, J. 2007a: *Assessing the Impact of Development Cooperation in North East Afghanistan: Interim Report.* Evaluation Reports 028. Bonn: Evaluation Division, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ-E). http://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/evaluation/evaluation_reports_since_2006/EvalBericht028.pdf

Zürcher, C./Koehler, J./Böhnke, J. 2007b: *Assessing the Impact of Development Cooperation in North East Afghanistan: Approaches and Methods.* BMZ Evaluation Division: Evaluation Working Papers. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ-E). http://www.bmz.de/en/zentrales_downloadarchiv/erfolg/BMZ_WP_Methodenbericht_AFG.pdf

Zürcher, C./Koehler, J./Böhnke, J. 2007c: *Assessing the Impact of Development Cooperation in North East Afghanistan: Prestudy.* BMZ Evaluation Division: Evaluation Working Papers. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ-E).

Zürcher, C./Koehler, J./Böhnke, J. 2010: *Assessing the Impact of Development Cooperation in North East Afghanistan 2005 – 2009: Final Report.* Evaluation Reports 049. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. http://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/evaluation/evaluation_reports_since_2006/EvalBericht049.pdf

Zürcher, C./Gloukhovtseva, C./Röhner, N./Fyffe, G. 2013: *Strategische Portfolio Review – Afghanistan: Schlussbericht.* Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/erfolg_und_kontrolle/Afghanistan_Strategische_Review_10_2013.pdf

ANHANG A.

METHODIK DES REVIEWS

Der vorliegende Review basiert auf einer ausführlichen Dokumentenanalyse und einer Reihe von Interviews mit zentralen Informationsgebern. Zielsetzung des Reviews ist es, Kenntnis über die Art und die Qualität der Evaluierungen zu erlangen, die das BMZ und die beiden Durchführungsorganisationen GIZ und KfW in Afghanistan in den letzten Jahren durchgeführt haben. Der Review rückt den Zeitraum zwischen 2002 und 2013 in den Fokus, d.h. den Zeitrahmen nach dem Sturz der Taliban-Regierung und dem neuerlichen Engagement der internationalen Gemeinschaft in der Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan ab 2002.

Der Review befasst sich mit den folgenden sieben Forschungsfragen:

- Was umfasst das Portfolio der deutschen EZ und wie hat es sich über das vergangene Jahrzehnt entwickelt?
- Wie stellt sich die Evaluierungspraxis der deutschen EZ in Afghanistan derzeit dar? (Wie viele und welche Evaluierungsarten wurden durchgeführt?)
- Wie und in welchem Umfang messen Evaluierungen die Ergebnisse (bspw. Outputs, Outcomes und Impacts)? (Welche Aussagen können über die Effektivität der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan getroffen werden? Welche Evaluierungskonzepte wurden angewandt?)
- Welche Güte weisen die durchgeführten Evaluierungen auf? (Die Kriterien für diese Beurteilung werden in Anhang C dargelegt.)
- Wie wurden Befunde, Schlussfolgerungen und Empfehlungen von Evaluierungen genutzt? (Wie haben die Evaluierungen die Planung und strategische Entscheidungsfindung der deutschen EZ in Afghanistan beeinflusst?)
- Was kann aus den Evaluierungsbemühungen anderer Akteure der Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan gelernt und auf die Evaluierung der deutschen EZ in Afghanistan angewendet werden?
- Wie sollte ein Evaluierungsprogramm der deutschen EZ in Afghanistan in Zukunft aussehen? (Welche Art von Evaluierungen sollte durchgeführt werden, wer sollte diese durchführen und auf welche Weise?)

Der Review verwendete sowohl Techniken für die Erhebung von Primär- als auch von Sekundärdaten. Zusätzlich zu einer Dokumentenanalyse fanden 25 Interviews mit Informationsgebern statt. Die Interviews mit den zentralen Informationsgebern wurden eingesetzt, um die allgemeinen Ansichten der Akteure der deutschen EZ zu den Afghanistan-Evaluierungen und deren Qualität einzufangen und zu erfahren, ob und wie diese Evaluierungen innerhalb des BMZ und bei den Durchführungsorganisationen zu Zwecken der Planung und Entscheidungsfindung eingesetzt wurden.

Die Interviews wurden mit Mitarbeitern des BMZ, der GIZ und der KfW an den Standorten in Deutschland und Afghanistan durchgeführt. Zur besseren Darstellung der Außenperspektive wurden außerdem Wissenschaftler befragt, die sowohl über umfangreiche Kenntnisse über Afghanistan als auch über die deutsche EZ verfügen. Das DEval garantierte allen Informationsgebern ihre Anonymität und behandelte die Informationen vertraulich. Daher sind sie im Anhang zum vorliegenden Bericht nicht aufgelistet.

Die Sekundärdatenerhebung beinhaltete eine Dokumentenanalyse der Evaluierungsarbeit zu Projekten der deutschen EZ in Afghanistan. Der Analyserahmen wird in Anhang C detailliert beschrieben. Dabei wird deutlich, dass es sich beim vorliegenden Review nicht um eine Meta-Evaluierung auf Ebene der Projektarbeit handelt.

Alle Dokumente wurden als einer der folgenden drei Kategorien zugehörig kategorisiert: (i) Evaluierungsarbeit auf Projekt- und Programmebene, (ii) Arbeit oberhalb der Programm- bzw. auf strategischer Ebene, (iii) Arbeit im Zusammenhang des M&E-System der deutschen EZ in Afghanistan.

Evaluierungsarbeit auf Projekt- oder Programmebene:

Auf Anfrage stellten GIZ und KfW dem DEval ihre Evaluierungsarbeit zu BMZ-geförderten Projekten in Afghanistan zur Verfügung. Die Liste umfasste 127 Dokumente. Auf der Grundlage internationaler Qualitätsstandards in der Entwicklungszusammenarbeit,

festgeschrieben vom OECD/DAC (2010b), sind jedoch viele Dokumente nicht als Evaluierung qualifizierbar.

In einem **ersten Schritt** wurden nur diejenigen Dokumente, die als Evaluierung qualifizierbar sind oder mehrere Elemente einer Evaluierung aufweisen, ausgewählt. Diese wurden zu Zwecken des vorliegenden Reviews als evaluatorische Arbeit eingestuft. Die Ex-post-Evaluierungen (4), die Wirkungsanalysen (2), die Projektfortschrittskontrollen (21) und die e-VAL-Berichte (10) wurden in diese Kategorie mit aufgenommen, womit die Liste der Dokumente auf 37 Arbeiten reduziert wurde (es wurden vier Dokumente der KfW-Arbeit und 33 Dokumente der GIZ aufgenommen). Aus diesen verbleibenden 37 Dokumenten wurde eine Stichprobe von elf Dokumenten ausgewählt. Aus jeder Kategorie wurden zwei bis drei Berichte nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Aufgrund der Beschränkungen in Bezug auf den Zeitrahmen und das Budget wurde lediglich eine kleine Stichprobe für diesen Review ausgewählt.

In einem **zweiten Schritt** fand eine Beurteilung der Güte der einzelnen elf Evaluierungsarbeiten statt, die durch Anwendung eines standardisierten, von den Autoren aufgestellten Kriterienkatalogs ergänzt wurde. Bei diesem Schritt wurde der Evaluierungsansatz genauer berücksichtigt: ausgewählte und angewandte Methoden; ausgewählte und angewandte Evaluierungskriterien; Triangulation der Information; Relevanz des Evaluierungsschwerpunkts, Fragen und Empfehlungen; Zusammenhang zwischen Befunden, Schlussfolgerungen, Empfehlungen und Projekt-Ratings. Die Beurteilungskriterien sind im Einzelnen in Anhang C dargestellt. Die Ergebnisse der Beurteilung werden in Anhang D dargelegt.

Evaluierungsarbeit auf strategischer Ebene

Zwei Evaluierungsarbeiten unter der Ägide des BMZ wurden als innovativ und für die Gesamtbeurteilung der bisherigen Evaluierungen des deutschen EZ-Portfolios als sehr relevant eingestuft: die Wirkungsanalyse in Nordost-Afghanistan, durchgeführt von Zürcher et al. (2007a, 2010), und der strategische Portfolio-Review (Zürcher et al. 2013), den das BMZ 2012 zur Unterstützung der Ausarbeitung der neuen Länderstrategie für Afghanistan in

Auftrag gab. Beide geben Auskunft über die Projekt- bzw. Programmebene hinaus und sind eher strategischer Natur. Obwohl der Portfolio-Review keine Evaluierung per se darstellt, liefert er eine relevante strategische Analyse, die die Entscheidungsfindung der deutschen EZ in Afghanistan untermauerte. Somit fällt er in die zweite Kategorie der derzeit verfügbaren analytischen Arbeit. Ein dritter Dokumentensatz innerhalb dieser Kategorie schließt die Evaluierungen auf Landesebene mit ein, die andere internationale, in Afghanistan tätige Geber durchgeführt haben.

Die beiden ersten Dokumente wurden einer Dokumentenanalyse auf der Grundlage des unter Anhang C dargestellten Analyserahmens unterzogen. Die Ergebnisse dieser Analyse sind in Kapitel 3.1 des vorliegenden Berichts dargelegt. Die wichtigsten Ergebnisse der strategischen Evaluierungen, die von anderen internationalen Gebern durchgeführt und auf einer internationalen Konferenz in Wilton Park (Großbritannien, Februar 2013) diskutiert wurden, sind ebenfalls in Kapitel 3.1 dargestellt.

In einem **dritten Schritt** konzentrierte sich die Analyse auf die Verwendung der Evaluierungen innerhalb des BMZ und unter dessen Durchführungsorganisationen, die in Afghanistan tätig sind. Hier wurde sowohl Arbeit auf Projektebene als auch auf strategischer Ebene eingeschlossen. Das Augenmerk lag hauptsächlich auf Fragen zum Verbreitungskreis der Evaluierungen sowie darauf, wie die Evaluierungsbefunde als Informationsgrundlage bei der Projekt- und Programmplanung und strategischen Entscheidungsfindung eingesetzt werden. Dies schloss eine Analyse der in den Evaluierungen selbst gewonnenen Erkenntnisse und dort präsentierten Empfehlungen mit ein, um zu bestimmen, ob diese fundiert und umsetzbar sind und für die Planung und Entscheidungsfindung eingesetzt werden können. Es wurden Interviews mit Informationsgebern durchgeführt, um sich eingehender mit der Frage zu befassen, wie Evaluierungen und deren Ergebnisse innerhalb des BMZ und bei den Partnerorganisationen verwendet wurden.

Das M&E-System

Diese Kategorie beinhaltet die Beschreibung eines Tracking-Systems für Projektaktivitäten auf Output-Ebene. Die Datenbank

wurde mit aufgenommen, da sie Informationen zu allen entwicklungspolitischen Projekten Deutschlands in Afghanistan erfasst, nicht nur zu denjenigen, die das BMZ finanziert. Daher kann sie Einblicke geben, um das bestehende M&E-System weiterzuentwickeln.

Abschließend wurden zusätzliche sekundäre Quellen, wie operative Leitlinien und strategische Pläne sowie Evaluierungsarbeiten anderer Akteure der Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan überprüft.

ANHANG B.

LISTE DER VON
GIZ UND KFW
VORGELEGTE
EVALUIERUNGS-
ARBEITEN

Dem DEval sind seitens der GIZ und der KfW 127 Evaluierungsarbeiten zu Vorhaben in Afghanistan eingereicht worden. Die Dokumente umfassen Schlussberichte, Projektfortschrittsberichte, Projektfortschrittskontrollberichte, Bericht von Wirtschaftsprüfungen (Audits), Ex post – Evaluierungsberichte und e-VAL-Berichte. Wie im Haupttext dargestellt, sind nur

einige dieser evaluatorischen Arbeiten volle Evaluierungen nach internationalen Standards, die öffentlich zugänglich sein sollten. Andere Arbeiten dienen der internen Berichterstattung. Mit Blick auf schutzwürdige Interessen der Durchführungsorganisationen wird die Gesamtliste an dieser Stelle nicht aufgeführt.

ANHANG C.

MASSTÄBE DER EVALUIERUNGS- BEURTEILUNG

Die für die vorliegende Arbeit verwendeten Maßstäbe gründen auf den OECD/DAC-Kriterien und Qualitätsstandards für Evaluierung in der Entwicklungszusammenarbeit.¹⁴⁸ Auf Grundlage dieser beiden Referenzquellen wurde für die vorliegende Beurteilung der Evaluierung deutscher Entwicklungszusammenarbeit in

Afghanistan der Schwerpunkt auf Güte, Ansatz, Durchführung und Befunde gelegt. Diese Bereiche wurden unten in mehrere Fragen aufgegliedert, die zu jeder Evaluierungsarbeit gestellt wurden. Fragen, Antworten und Zielsetzung/Kommentare sind in der unten stehenden Tabelle aufgeführt.

Güte der Evaluierungen

Frage	Antwort	Zielsetzung/Kommentare
Art der erhobenen Daten	a. Qualitativ b. Quantitativ c. Gemischt d. Unbekannt	Prüfung, ob es eine strikte Anleitung bei den zu erhebenden Daten gab.
Welcher Ansatz wurde bei der Datenerhebung verwendet?	a. Interviews mit Schlüsselinformanten b. Diskussionen in Fokusgruppen c. Repräsentative Studien d. Nicht-repräsentative Studien e. Beobachtungen f. Sekundärmaterial g. Andere: präzisieren _____ h. Unbekannt	So können verwendete Ansätze hervorgehoben werden, was wiederum dabei hilft zu bestimmen, ob außerdem ein anderer Ansatz verwendet werden sollte.
In welchem Zeitraum fand die Evaluierung statt?		Diese Fragen betrachten die Ressourcen, die für die Evaluierungen bereitgestellt wurden, um zu bestimmen, ob es empfehlenswert ist, die Ressourcen aufzustocken. Das Budget kann zur Berechnung des für die Evaluierungen aufgewendeten Prozentsatzes für den Vergleich mit den Standardwerten von 1 – 5 % verwendet werden.
Wie viele Geldmittel wurden für diese Evaluierung aufgewendet?		
Wie viele Personen wirkten an dieser Evaluierung mit?		
Wie unabhängig war das Evaluierungsteam?	a. Sehr unabhängig: vollständig extern b. Ziemlich unabhängig: extern und unabhängige Evaluierungsabteilung c. Teilweise unabhängig: unabhängige Evaluierungsabteilung d. Eher weniger unabhängig: extern mit Projekt-/Programmmitarbeitern e. Weniger unabhängig: unabhängige Evaluierungsabteilung mit Projekt-/Programmmitarbeitern f. Nicht unabhängig: Projekt-/Programmmitarbeiter g. Aus der Evaluierung nicht erkennbar	Unabhängigkeit trägt zur Güte der Arbeit bei, je unabhängiger die Evaluierung ist, umso weniger erscheint sie befangen.

¹⁴⁸ OECD (1991, 2010b).

Frage	Antwort	Zielsetzung/Kommentare
<p>Diversität der Informanten Vielfältige Durchführungsebenen innerhalb der Organisationen schließen Mitarbeiter vor Ort mit ein. Vielfältige Interessenvertreter – schließt dies Teilnehmer mit ein? Vielfalt bei den Geschlechtern der Teilnehmer Vielfalt bezüglich intern vs. extern Vielfalt bezüglich Primär- und Sekundärquellen</p>	<p>a. M Teilnehmer b. Teilnehmer c. Projekt-/Programmmitarbeiter vor Ort d. Internationale Projekt-/Programmmitarbeiter e. Mitarbeiter der örtlichen Zentrale f. Mitarbeiter der internationalen Zentrale g. Afghanischen Regierung-Beamte h. Andere Implementierer oder Partner i. Projekt-/Programmunterlagen j. Afghanischen Regierung-Berichte k. Andere Berichte von Interessenvertretern l. Unbekannt</p>	<p>Dies kann dabei helfen, Lücken in der Informationsbeschaffung zu identifizieren, die gefüllt werden sollten/könnten, um die Qualität zu verbessern.</p>
<p>Ist der Sinn oder Zweck der Evaluierung klar zum Ausdruck gebracht?</p>	<p>a. Ja b. Nein</p>	<p>Klarheit ist ein Erfordernis von Qualität</p>
<p>Wie relevant ist die Zielsetzung der Evaluierung im Hinblick auf die Ziele des BMZ in Afghanistan? Prioritäten des BMZ: Gute Regierungsführung, Energie, Wasser, Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigungsförderung, Grundbildung und berufliche Bildung</p>	<p>a. Sehr relevant, adressiert direkt mindestens eine Priorität des BMZ b. Teilweise relevant, adressiert teilweise mindestens eine Priorität des BMZ c. Absolut irrelevant, adressiert keine Priorität des BMZ d. Unbekannt</p>	<p>Ausrichtung der Ziele, um zu festzulegen, ob in den aktuellen Evaluierungen etwas fehlt.</p>
<p>Wie relevant ist die Zielsetzung der Evaluierung im Hinblick auf die Ziele der Regierung Afghanistans? NPP-Prioritäten der Afghanischen Regierung: Frieden, Governance, Entwicklung von Humanressourcen, Infrastrukturentwicklung, Entwicklung des Privatsektors und Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums.</p>	<p>a. Sehr relevant, adressiert direkt mindestens eine Priorität der Afghanischen Regierung b. Teilweise relevant, adressiert teilweise mindestens eine Priorität der Afghanischen Regierung c. Absolut irrelevant, adressiert keine Priorität der Afghanischen Regierung d. Unbekannt</p>	<p>Ausrichtung der Ziele, um festzulegen, ob in den aktuellen Evaluierungen etwas fehlt.</p>
<p>Wie ist die Qualität der Evaluierungskriterien beschaffen? Sind die Kriterien klar dargelegt, bedeutet dies, dass sie leicht zu identifizieren sind.</p>	<p>a. Hohe Qualität, klar dargelegt und S.M.A.R.T. b. Mittlere Qualität, klar dargelegt, aber nicht vollständig S.M.A.R.T. c. Geringe Qualität, nicht klar dargelegt oder S.M.A.R.T.</p>	<p>Dies trägt ebenfalls zur Qualität der Evaluierungen bei, denn wenn die Kriterien nicht definiert und klar dargelegt sind, stellt sich die Frage, wie verlässlich die Ergebnisse sind. Die Kriterien werden als angemessen eingestuft, wenn sie auf die Ziele abgestimmt und S.M.A.R.T. sind, d.h. engl. specific, measurable, achievable, relevant, and time bound (spezifisch, messbar, erreichbar, relevant und zeitlich festgelegt).</p>
<p>Wurden die erhobenen Daten trianguliert?</p>	<p>a. Es sind deutliche Bemühungen ersichtlich, die Daten zu triangulieren b. Es sind begrenzt Bemühungen ersichtlich, die Daten zu triangulieren c. Es sind keine Bemühungen ersichtlich, die Daten zu triangulieren d. Unklar, im Bericht nicht eindeutig angegeben</p>	<p>Triangulation steigert die Aussagefähigkeit, was wiederum die Qualität steigert.</p>
<p>Wurden die Grenzen der Befunde oder vor Ort aufgetretene Herausforderungen angegeben?</p>	<p>a. Ja, die Grenzen wurden skizziert b. Nein, die Grenzen wurden nicht skizziert</p>	<p>Werden die Grenzen aufgezeichnet, weist dies darauf hin, dass die Aussagefähigkeit der Daten anerkannt ist, was wiederum auf die Qualität schließen lässt.</p>

Frage	Antwort	Zielsetzung/Kommentare
Entstammen die Empfehlungen konsequenterweise den Befunden und Schlussfolgerungen?	a. Ja, alle b. Mindestens die Hälfte von ihnen c. Weniger als die Hälfte d. Nein, keine von ihnen e. Entfällt, keine Empfehlungen	Dies liefert Informationen zur Qualität der Empfehlungen und dazu, ob diese sich auf die der Forschung entstammenden Befunde und Schlussfolgerungen stützen.
Für wie erfolgreich stufte die Evaluierung das Projekt/Programm ein?	a. Sehr erfolgreich, alle Ziele wurden erreicht b. Weitgehend erfolgreich, mehr positive als negative Ergebnisse c. Weitgehend erfolglos, mehr negative als positive Ergebnisse d. Erfolglos, keines der Ziele wurde erreicht e. Auf Erfolg wird nicht Bezug genommen	Vermittelt einen Eindruck darüber, als wie gut die deutsche EZ in Bezug auf die Umsetzung funktionierender Projekte und Programme eingeschätzt wird.
Wurden bewährte Verfahren zu gewonnenen Erkenntnissen geliefert?	a. Ja b. Nein	Gibt an, ob die Evaluierung umsetzbare Ratschläge oder Empfehlungen enthält.
Wenn ja, wie sahen sie aus?		Wenn die Zeit ausreicht, können an dieser Stelle die Empfehlungen verglichen werden, um aufzuzeigen, inwiefern sie im Laufe der Zeit, in den jeweiligen Sektoren, etc. abweichen. Dies könnte uns Informationen liefern, ob die Empfehlungen tatsächlich in die Planung integriert wurden.
Welche Angaben macht die Evaluierung zur Nachhaltigkeit des Projekts/Programms?	a. Sehr nachhaltig, das Projekt ist, bzw. wird zu seinem Ende für sich allein nachhaltig sein b. Nachhaltig in naher Zukunft, es wird als nachhaltig erachtet, wobei es begrenzt zusätzliche Hilfestellung benötigt (eventuell ein weiteres Jahr bzw. Unterstützung) c. Nachhaltig mit der Unterstützung der Afghanischen Regierung d. Nachhaltig nur mit Hilfestellung der deutschen EZ e. Absolut nicht nachhaltig f. Nachhaltigkeit wird nicht als relevant erachtet (humanitärer Einsatz oder Zeitaufwand) g. Nachhaltigkeit wird in der Evaluierung nicht erwähnt h. Bedenken hinsichtlich der Nachhaltigkeit aufgrund der Sicherheitslage i. Andere: _____	Nachhaltigkeit wird im Wilton-Park-Bericht hervorgehoben und daher an dieser Stelle mit eingeschlossen um festzustellen, ob dies ein Bereich ist, auf den sich die deutsche EZ in Afghanistan stärker konzentrieren sollte.
Wurden die Datenquellen eindeutig zitiert?	a. Ja, immer b. Ja, teilweise c. Nein, an keiner Stelle	Dies ermöglicht eine Beurteilung der Validität der Daten

ANHANG D.

BEURTEILUNG
DER DEM REVIEW
UNTERZOGENEN
EVALUIERUNGS-
ARBEITEN

	1.	2.	3.	4.	5.
Durchführungsorganisationen des Implementierungspartners	KfW	KfW	KfW	KfW	GIZ
Projekt-/Programmtitel	Unterstützung zu Vorhaben des Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF IV, V und VI)	Aufbau einer Mikrofinanzbank/First MicroFinance Bank	Aufbau einer Mikrofinanzbank/First MicroFinance Bank	Entwicklungsprojekt für Wirtschaftsinfrastruktur im Norden	Gender in Nord-Afghanistan (Rural Integration Fund, RI, ländlicher Integrationsfonds)
Sektor des Projekts a) Gute Regierungsführung / b) Bildung / c) Wasser und Sanitätsversorgung / d) Wirtschaftsentw. / e) Bildung / f) Andere / g) Energie	a) Gute Regierungsführung d) Wirtschaftsentw.	d) Wirtschaftsentw.	d) Wirtschaftsentw.	a) Gute Regierungsführung d) Wirtschaftsentw. (Infrastruktur)	f) Andere (Gender)
Beginn bei Projekt/Programmende (falls zutreffend)	2004 – 2006	2004 – keine Informationen angegeben	2004 – keine Informationen angegeben	keine Informationen angegeben	keine Informationen angegeben
Projekt-/Programmbudget in Euro (falls zutreffend)	55 Mio.	1,5 Mio.	3,5 Mio.	keine Informationen angegeben	keine Informationen angegeben
Datum der Evaluierung	Jul-05	Jul-05	Jul-05	Sep-12	Mrz-12
1. Um welchen Evaluierungstyp handelt es sich?	c) summativ: ex-post	c) summativ: ex-post	c) summativ: ex-post	c) summativ: post-Impact-Beurteilung	c) summativ: klassifiziert als Impact-Analyse, qualifiziert sich nach unserer Beurteilung jedoch nicht als solche
2. Welchen Umfang hatte diese Evaluierung?	b) Treuhandfonds	a) Projekt	a) Projekt	a) Projekt	b) Regionalfonds
3. Wo liegt der Schwerpunkt der Evaluierungsebene?	b) Outputs c) Outcomes	b) Outputs	b) Outputs	b) Outputs c) Outcomes	c) Outcomes d) Impacts (aber nicht gut gestützt)
4. Welche Methoden wurden angewandt?	h) Schreibtischstudie	h) Schreibtischstudie (zu gefährlich für einen Besuch)	h) Schreibtischstudie (zu gefährlich für einen Besuch)	h) Schreibtischstudie i) Andere j) Interviews mit Schlüsselinformanten (FGD)	l) Unbekannt (Es wurden keine Einzelheiten zur Studie angegeben, noch dazu, worin sie bestand)
5. Art der erhobenen Daten	c) gemischt	b) quantitativ	b) quantitativ	c) gemischt	c) gemischt

6.	7.	8.	9.	10.	11.
GIZ	GIZ	GIZ	GIZ	GIZ	GIZ
Stärkung von Haushaltssystemen, vorher Regionaler Integrationsfonds	Programm für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung im Norden und in Kabul	Diversifizierung der Landwirtschaft in Baghlan (einschließlich Zuckerfabrik)	Projekt zur institutionellen Weiterentwicklung der afghanischen Wasserversorgung	Sanierung der grundlegenden Infrastruktur und Einkommensgenerierung in ländlichen Gebieten in Nord-Afghanistan	Gender Mainstreaming in Afghanistan
a) Gute Regierungsführung	d) Wirtschaftsentw. (2010.2210.2)	d) Wirtschaftsentw. (Landwirtschaft)	c) Wasser/Sanitätsversorgung	a) Gute Regierungsführung f) Andere (ländliche Entwicklung)	f) Andere (Gender)
2008 – 2012	Mai 2010 – Dez. 2018	Mai 2010 – Dez. 2013	Juni 2003 – Dez. 2005	März 2008 – Dez. 2011	Nov. 2004 – Dez. 2009
4,75 Mio.	24 Mio. (in 2013)	11 Mio.	2 Mio.	keine Informationen angegeben	keine Informationen angegeben
Okt-12	Jul-11	Jun-11	Sep-05	Jul-11	Jun-09
c) summariv: klassifiziert als Impact-Analyse, qualifiziert sich nach unserer Beurteilung jedoch nicht als solche	b) Midline	b) Midline (PFK)	b) Midline (PFK) (Fortschrittsbericht am Ende einer Phase)	b) Midline (e-VAL) (Die Meinungen der Interessenvertreter wurden gesammelt, um sie in den Projektfortschrittsbericht mit einfließen zu lassen).	b) Midline (e-VAL) (Meinungen und Wahrnehmungen wurden eingefangen)
b) Programm	a) Projekt	a) Projekt	a) Projekt	a) Projekt	a) Projekt
b) Outputs c) Outcomes	e) Prozess	e) Prozess (Errichtungsprozess, bewegt sich nicht auf Indikatoren)	b) Outputs e) Prozess	b) Outputs e) Prozess	a) Inputs, b) Outputs c) Outcomes, d) Impacts
c) partizipativ h) Schreibtischstudie	h) Schreibtischstudie j) Interviews mit Schlüsselinformanten k) Feldbesuch	l) Unbekannt	l) Unbekannt	j) Interviews mit Schlüsselinformanten	j) Interviews mit Schlüsselinformanten
c) gemischt (quantitative Daten stammten aus Berichten, qualitative aus den Interviews)	b) quantitativ	c) gemischt (auf quantitative Ziele wurde knapp eingegangen und es wurden statistische Angaben geliefert)	c) gemischt	c) gemischt	c) gemischt

	1.	2.	3.	4.	5.
Durchführungsorganisationen des Implementierungspartners	KfW	KfW	KfW	KfW	GIZ
6. Über welchen Zeitraum fand diese Evaluierung statt?	keine Informationen angegeben	keine Informationen angegeben	keine Informationen angegeben	keine Informationen angegeben	keine Informationen angegeben
7. Welcher Betrag an finanziellen Mitteln wurde für diese Evaluierung aufgewendet?	keine Informationen angegeben	keine Informationen angegeben	keine Informationen angegeben	keine Informationen angegeben	keine Informationen angegeben
8. Wie viele Personen arbeiteten an dieser Evaluierung?	3 aufgeführt	3 aufgeführt	3 aufgeführt	keine Informationen angegeben	keine Informationen angegeben
9. Wie unabhängig war das Evaluierungsteam?	b) größtenteils unabhängig (2 FE und 1 Externer)	c) teilweise unabhängig (3 FE-Z)	b) größtenteils unabhängig (2 FE und 1 Externer)	a) sehr unabhängig (JBG Gauff Integenieure)	g) unklar (die Autoren dieses Berichts arbeiten für die GIZ und die Methode ist nicht klar)
10. Diversität der Informationsquellen	i) Projekt-/Programmunterlagen k) andere Berichte von Interessenvertretern	i) Projekt-/Programmunterlagen k) andere Berichte von Interessenvertretern	i) Projekt-/Programmunterlagen k) andere Berichte von Interessenvertretern (im Text erwähnt, jedoch nicht mit allen abgegebenen Erklärungen in Zusammenhang gesetzt)	a) M. Teilnehmer (sehr begrenzte Anzahl bzw. nur 6 bei der Haushaltserhebung) g) GoA-Beamte	b) W. Teilnehmer (war nicht vollständig klar, aber es wurden Zitate von weiblichen Teilnehmern mit eingeschlossen, in jedem Fall gab es also weibliche Teilnehmer)
11. Sind die Grundprinzipien und die Zielsetzung der Evaluierung eindeutig dargelegt?	Nicht sicher	a) ja (Anforderung des BMZ)	b) nein	b) nein	a) ja (zur Betrachtung des Impacts von RI-Fonds auf Frauen)
12. Wie relevant ist die Zielsetzung der Evaluierung in Bezug auf die Ziele des BMZ in Afghanistan?	a) sehr relevant	a) sehr relevant	keine Informationen angegeben	d) unbekannt	a) sehr relevant

6.	7.	8.	9.	10.	11.
GIZ	GIZ	GIZ	GIZ	GIZ	GIZ
3 Monate	1 Monat	keine Informationen angegeben	2 Monate	2 Monate	keine Informationen angegeben
keine Informationen angegeben	keine Informationen angegeben	keine Informationen angegeben	keine Informationen angegeben	keine Informationen angegeben	keine Informationen angegeben
2 Autoren zitiert	2 Autoren zitiert	keine Informationen angegeben	1	1 aufgeführt	2
g) unklar	f) nicht unabhängig (ein Beteiligter war Teil der Afghanistan Task Force, ein anderer kam aus dem Af/Pak-Team)	f) nicht unabhängig (durchgeführt von GIZ-Mitarbeitern)	d) etwas weniger unabhängig (durchgeführt von einem externen Berater, der jedoch in die Projektplanung involviert gewesen war)	a) sehr unabhängig (externer Berater)	d) etwas weniger unabhängig
a) M. Teilnehmer b) W. Teilnehmer c) lokale Projekt-/ Programm-Mitarbeiter d) internat. Projekt-/ Programm-Mitarbeiter f) internat. Mitarbeiter der Zentrale i) Projekt-/ Programm-unterlagen k) Andere Berichte von Interessenvertretern	e) lokale Mitarbeiter der Zentrale i) Projekt-/ Programm-unterlagen k) andere Berichte von Interessenvertretern (Projektmanager, Partner, BMZ, Schreibtischstudie, Feldbesuche, Politiker. Lokale Mitarbeiter der Zentrale)	l) unbekannt	f) internat. Mitarbeiter der Zentrale g) Beamte der GoA h) andere Implementierer oder Partner i) Projekt-/ Programm-unterlagen j) GoA-Berichte k) andere Berichte von Interessenvertretern	c), d), e), f), g), h) (Projektmitarbeiter, GoA, Implementierungspartner und andere Interessenvertreter)	f) internat. Mitarbeiter der Zentrale g) Beamte der GoA h) andere Implementierer oder Partner
a) ja	a) ja	b) nein (es kann davon ausgegangen werden, dass es sich hierbei um eine Zusammenfassung zum Ende des Jahres handelt)	a) ja	a) ja (um Meinungen von Interessenvertretern einzufangen)	a) ja
a) sehr relevant (wenngleich nicht erklärt)	a) sehr relevant (wenngleich nicht erklärt)	keine Informationen angegeben	a) sehr relevant	a) sehr relevant (fließt in PFK mit ein)	a) sehr relevant (fließt in PFK mit ein)

	1.	2.	3.	4.	5.
Durchführungsorganisationen des Implementierungspartners	KfW	KfW	KfW	KfW	GIZ
13. Wie relevant ist die Zielsetzung der Evaluierung in Bezug auf die Ziele der Regierung Afghanistans?	a) sehr relevant	a) sehr relevant	keine Informationen angegeben	d) unbekannt	a) sehr relevant
14. Sind die Evaluierungskriterien und -indikatoren eindeutig umrissen und von guter Qualität?	a) hohe Qualität (die Indikatoren rücken allgemein großräumige Veränderungen in Afghanistan in den Fokus)	a) hohe Qualität	a) hohe Qualität (Die Kriterien sind generisch, aber relevant. Jedoch ist nicht klar, wie man auf die angegebenen Zahlen kam.)	b) mittlere Qualität	nicht klar
15. Wurden die gesammelten Daten trianguliert?	a) eindeutige Bemühungen (es wurden mehrere Zahlenreihen aus unterschiedlichen Berichten geliefert, die differenziert wurden)	d) unklar	d) unklar	d) unklar	d) unklar
16. Wurden die Grenzen des Ansatzes und der Befunde oder die Herausforderungen, mit denen man sich vor Ort konfrontiert war, dargestellt?	a) ja (ja, es wird mehrfach erwähnt, dass die Evaluatoren aufgrund des Mangels an Daten nicht in der Lage waren, zu urteilen)	a) ja (ja, es wird mehrfach erwähnt, dass die Evaluatoren aufgrund des Mangels an Daten nicht in der Lage waren, zu urteilen)	a) ja (ja, es wird mehrfach erwähnt, dass die Evaluatoren aufgrund des Mangels an Daten nicht in der Lage waren, zu urteilen)	a) ja (Sicherheit und Beschränkungen im Rahmen der Haushaltsstudie)	b) nein
17. Stammen die geäußerten Empfehlungen konsequenterweise aus den Befunden und Schlussfolgerungen?	e) nicht anwendbar, keine Empfehlungen (jedoch könnten die gewonnenen Erkenntnisse aus der Beschreibung extrahiert werden)	e) nicht anwendbar, keine Empfehlungen (jedoch könnten die gewonnenen Erkenntnisse aus der Beschreibung extrahiert werden)	e) nicht anwendbar, keine Empfehlungen (jedoch könnten die gewonnenen Erkenntnisse aus der Beschreibung extrahiert werden)	e) nicht anwendbar, keine Empfehlungen	d) nein, in keinem Fall (die Empfehlungen stammen nicht aus den präsentierten Daten)
18. Wie wurde die Leistung des Projekts oder Programms insgesamt bewertet?	b) größtenteils erfolgreich	b) größtenteils erfolgreich	b) größtenteils erfolgreich (mit einer 2)	a) sehr erfolgreich	a) sehr erfolgreich

6.	7.	8.	9.	10.	11.
GIZ	GIZ	GIZ	GIZ	GIZ	GIZ
a) sehr relevant (wenngleich nicht erklärt)	a) sehr relevant (eindeutig erklärt)	keine Informationen angegeben	a) sehr relevant	d) unbekannt	d) unbekannt
a) hohe Qualität (war eindeutig)	b) mittlere Qualität (nicht ganz eindeutig)	keine Informationen angegeben	b) mittlere Qualität (nicht wirklich klar, richtete das Augenmerk nur auf Indikatoren)	a) hohe Qualität	a) hohe Qualität
b) teilweise eingeschränkte Bemühungen	d) unklar	d) unklar	d) unklar	a) eindeutige Bemühungen	a) eindeutige Bemühungen
a) ja (sehr deutlich dargelegt)	b) nein (die Herausforderungen des Projekts werden dargestellt, nicht jedoch die der Forschung)	b) nein, mit Blick auf den Eval.-Ansatz (jedoch wurden Grenzen oder Herausforderungen, mit denen sich das Projekt konfrontiert sah, aufgelistet)	a) ja (die Beteiligung der Evaluatoren an der Planung war eindeutig dargelegt)	b) nein	a) ja
a) ja, alle	b) mindestens die Hälfte	e) keine Empfehlungen	b) mindestens die Hälfte	a) ja, alle (die Empfehlungen stammen von den Interessenvertretern)	a) ja, alle
b) größtenteils erfolgreich	e) keine Bewertung angegeben	e) keine Bewertung angegeben (Projekt befand sich noch in der Startphase)	b) größtenteils erfolgreich (es wurden Vorschläge zu Änderungen gemacht, jedoch empfohlen, das Programm fortzuführen)	b) größtenteils erfolgreich	b) größtenteils erfolgreich

	1.	2.	3.	4.	5.
Durchführungsorganisationen des Implementierungspartners	KfW	KfW	KfW	KfW	GIZ
19. Wurden „best practices“ oder „lessons learned“ expliziert? Empfehlungen?	b) nein	b) nein (wenngleich diese an den Stellen aus dem Text entnommen werden können, an denen Antworten auf Probleme gegeben werden, wurde jedoch nicht expliziert, ob es sich hierbei um best practices handelte)	b) nein (wenngleich diese an den Stellen aus dem Text entnommen werden können, an denen Antworten auf Probleme gegeben werden, wurde jedoch nicht expliziert, ob es sich hierbei um best practices handelte)	b) nein	a) ja
20. Wenn ja, wie sahen sie aus?	keine Informationen angegeben	keine Informationen angegeben	keine Informationen angegeben	keine Informationen angegeben	Projekte im Bereich Landwirtschaft oder Ernährungssicherheit können den sozialen und den Haushaltsstatus von Frauen verbessern
21. Was sagen uns die Evaluierungen über die Nachhaltigkeit des Projekts/Programms?	f) Nachhaltigkeit wird nicht als relevant betrachtet	h) Bedenken zur Nachhaltigkeit aufgrund der Sicherheitslage	h) Bedenken zur Nachhaltigkeit aufgrund der Sicherheitslage	g) Nachhaltigkeit wird nicht erwähnt	g) Sicherheit wird nicht erwähnt
22. Wurden Arbeiten zitiert?	b) ja, stellenweise (Es wurden Arbeiten zitiert, stellenweise Berichte erwähnt, jedoch nicht häufig.)	b) ja, stellenweise (Es wurden Arbeiten zitiert, stellenweise Berichte erwähnt, jedoch nicht häufig.)	b) ja, stellenweise (Es wurden Arbeiten zitiert, stellenweise Berichte erwähnt, jedoch nicht häufig.)	b) ja, stellenweise	b) ja, stellenweise
Zusatzinformationen/ Kommentare	Bericht Nummer 10.130.90.44 Durchgeführt im Jahr 2010	Bericht Nummer 1268168387 Durchgeführt im Jahr 2009 Der Bericht gibt keine Informationen zu den zitierten Arbeiten oder anderen Quellen an, auf die Bezug genommen wird.	Durchgeführt im Jahr 2011	Die Anzahl der Informanten war sehr gering und ausschließlich auf Männer beschränkt. Es wurde Kausalität unterstellt, anstatt tatsächlich Erwiesenes.	Dieser Bericht führte einige wenige Fallstudien zu RI-Projekten an und listete anschließend Impacts auf, ohne Evidenz zu liefern, wie diese gemessen wurden. Die Methode war nicht klar und es war nicht transparent, wie die Daten erhoben wurden. Daher ist er insgesamt nicht von guter Qualität.

6.	7.	8.	9.	10.	11.
GIZ	GIZ	GIZ	GIZ	GIZ	GIZ
a) ja	a) ja	b) nein	a) ja	b) nein	a) ja
Unterschiedliche gewonnene Erkenntnisse wurden für die 28 betrachteten Fallstudienprojekte beschrieben.	Erkenntnisse zum weiteren Fortschritt werden präsentiert.	nein	Drittes Projektkomponent soll herausgenommen werden. Das Projekt/Programm benötigt stärkere Counterparts im Ministerium, usw.	keine Informationen angegeben	Es wurden spezifische Erkenntnisse zu unterschiedlichen Themen abgedeckt. Gut, kann an dieser Stelle jedoch nicht vollständig dargestellt werden.
i) andere (Nachhaltigkeit wurde für jedes Projekt diskutiert und variierte.)	i) andere (Nachhaltigkeit wurde für unterschiedliche Aspekte des Projekts diskutiert, jedoch nicht insgesamt.)	i) andere (Das Thema Nachhaltigkeit wurde nicht fokussiert, da das Projekt erst vor Kurzem begann und noch einige Jahre läuft.)	d) Nachhaltig mit Unterstützung der deutschen EZ (Dies ist eine längerfristige Perspektive, in der das Projekt erwartungsgemäß 10 Jahre läuft.)	g) Nachhaltigkeit wird nicht erwähnt	g) Nachhaltigkeit wird nicht erwähnt
a) ja, immer	b) ja, stellenweise	c) nein, an keiner Stelle	a) ja, immer	b) ja, stellenweise	c) nein, an keiner Stelle (war aber nicht nötig)
Eine gut durchgeführte Evaluierung, die das Für und Wider klar darlegt. Leider liefert sie keine abschließende Analyse oder Zusammenfassung.	OECD/DAC wird erwähnt. Der Mangel an Baseline-Daten ist problematisch. Die Methode wird nicht für künftige Impact-Analysen eingerichtet.	Dieser ist ein einfacher, deskriptiver Bericht.	Diese Analyse kann als Evaluierung erachtet werden. (2007,2118,3)	Dieser Bericht legt eine deutliche Analyse der Meinungen von Interessenvertretern dar.	Es wurden keine Baseline-Daten zum Vergleich angegeben. Der Ansatz war jedoch sehr informativ, lieferte unterschiedliche Meinungen von Interessenvertretern und verglich deren Eindrücke.

ANHANG E.

LISTE DER PROJEKTE
VON KFW UND GIZ
IM RAHMEN DER
ENTWICKLUNGS-
ZUSAMMENARBEIT
IN AFGHANISTAN

Listen mit allen AA- und BMZ-finanzierten Vorhaben von KfW und GIZ liegen dem DEval vor. Hier werden auf Wunsch des BMZ wegen der fehlenden Autorisierung durch das Auswärtige Amt nur die BMZ-finanzierten Vorhaben aufgeführt.

a) Liste der KfW-Projekte in Afghanistan (BMZ-finanziert)

Sektor ¹⁴⁹	Finanzierendes Ministerium	Projekt-Nr.	Projektname	Zugesagte Mittel in Euro
Bildung	BMZ	2002 65 116	Offenes Programm Bildung (AFG)	2.000.000,00
	BMZ	2003 65 791	Gesundheits- und Bildungsprogramm Badghis (Subkomponente Wiederaufbauprogramm) <i>Achtung: auch bei Gesundheit aufgeführt!</i>	2.000.000,00
	BMZ	2004 66 060	Grundbildungsprogramm	18.500.000,00
		2005 70 267	Grundbildungsprogramm II – Komponente TTCs	
		2006 66 552		
	BMZ	2004 70 443	Studien- und Fachkräftefonds II	1.653.033,56
	BMZ	2007 65 818	EQUIP – Beitrag zum National Basic Education Programme im Rahmen des ARTF	78.000.000,00
		2009 65 897		
		2010 65 317		
		2011 65 026		
2012 65 990				
BMZ	2009 67 455	Programm Berufliche Schulen Nordafghanistan	27.000.000,00	
Nothilfe	BMZ	2001 66 520	Wiederaufbauprogramm Afghanistan	32.562.967,13
	BMZ	2002 66 486	Winterhilfeprogramm (AFG)	731.773,00
	BMZ	2004 65 062	Straßenrehabilitierung Kunduz	3.500.000,00
	BMZ	2008 66 160	Finanzierung von Maßnahmen des World Food Programms zur Bewältigung der Nahrungskrise	16.000.000,00

¹⁴⁹ Diese Daten stellte die KfW freundlicherweise in Form einer Excel-Tabelle mit Gültigkeit ab Oktober 2013 zur Verfügung.

Sektor ¹⁴⁹	Finanzierendes Ministerium	Projekt-Nr.	Projektname	Zugesagte Mittel in Euro
Energie	BMZ	2002 65 652	Stadtnetzrehabilitierung Kabul (Subkomponente Wiederaufbauprogramm)	6.000.000,00
	BMZ	2002 65 645	Rehabilitierung Wasserkraftwerk I (Mahipar/Sarobi)	25.500.000,00
	BMZ	2005 65 093	Übertragungsleitung Heiratan – Pul-e-Khumri	24.400.000,00
	BMZ	2006 70 208	Rehabilitierung Wasserkraftwerke Mahipar und Sarobi – Training O&M (BM 2002 65 652)	1.000.000,00
	BMZ	2007 65 180	Programm Dezentrale Stromversorgung durch Erneuerbare Energien	49.622.583,76
	BMZ	2010 65 283	Netzanbindung nördlicher Städte und Gemeinden in Afghanistan	30.000.000,00
	BMZ	2011 65 042	Netzanbindung nördlicher Städte und Gemeinden II	27.000.000,00
	BMZ	2011 65 067 2012 67 343	Provinzelektrifizierung Nordafghanistan I + II	47.000.000,00
	BMZ	2013 65 030	Regionale Stromübertragung	32.000.000,00
	BMZ	2020 50 656	Wiederaufbauprogramm Stromversorgung Kabul	8.883.988,86
Gesundheit	BMZ	2002 65 108	Offenes Programm Gesundheit (AFG)	2.000.000,00
	BMZ	2003 65 791	Gesundheits- und Bildungsprogramm Badghis (Subkomponente Wiederaufbauprogramm) <i>Achtung: auch bei Bildung aufgeführt!</i>	2.000.000,00
Governance	BMZ	2004 66 425	Unterstützung von Vorhaben des ARTF	230.000.000,00
		2005 65 820		
		2006 65 463		
		2007 65 826		
		2008 65 600		
		2009 65 913		
		2010 65 341		
		2011 65 018		
		2012 65 982		
	BMZ	2010 66 562 2011 65 034	Regionaler Infrastrukturentwicklungsfonds I	47.000.000,00

Sektor ¹⁴⁹	Finanzierendes Ministerium	Projekt-Nr.	Projektname	Zugesagte Mittel in Euro
Nachhaltige Wirtschafts- entwicklung	BMZ	2002 65 173	Straßenrehabilitierung Kabul	5.000.000,00
		2002 66 726	(+ Aufstockung)	
	BMZ	2003 65 809	Aufbau einer Mikrofinanzbank Beteiligung (THB + BM + Inv)	12.300.000,00
		2004 70 013	First Microfinance Bank (FMFB) II	
		2004 65 047		
		2007 65 834		
	BMZ	2007 65 602	Ausbau wirtschaftlicher Infrastruktur im Norden – Phase I – IV	44.000.000,00
		2007 66 709		
		2009 66 259		
		2009 67 356		
	BMZ	2010 65 333	Aufbau einer Mikrofinanzbank II – KMU-Kreditlinie	8.100.000,00
		2010 70 218		
	BMZ	2010 65 291	Nationalstraße Kunduz – Khulm Phase I	22.000.000,00
BMZ	2011 66 958	Nationalstraße Kunduz – Khulm Phase II	20.000.000,00	
Wasser- und Sanitärversorgung	BMZ	2002 65 124	Offenes Programm städtische Wasserversorgung Kabul (AFG)	2.500.000,00
	BMZ	2002 65 637	Wasserversorgung Herat (West-Afghanistan)	8.000.000,00
	BMZ	2003 66 229	KV-Wasserversorgung Kunduz	4.000.000,00
	BMZ	2003 66 583	Wasserversorgung Kabul II	57.500.000,00
		2006 65 141		
	BMZ	2006 70 083	KV-Wasserversorgung Kabul II (BM)	1.500.000,00
	BMZ	2007 66 683	Wasserversorgung Nördliche Klein- und Mittelstädte	36.000.000,00
	BMZ	2010 66 570	Städtische Wasserversorgung in Nord-Afghanistan	15.000.000,00
		2011 66 933		
BMZ	2012 65 651	Wasserversorgung Kabul, Phase III	39.000.000,00	

b) Liste der GIZ-Projekte in Afghanistan (BMZ-finanziert)

Sektor ¹⁵⁰	BMZ-Projekt-Nr.	Projektname	Jahr	Zugesagte Mittel in Euro
Wasser	2003.2018.4	Beratung der nationalen Wasserbehörde und nachgelagerter Behörden	2003	1.500.000,00
			2004	250.000,00
	2004.2105.7	KV – Förderung von Betreiberstrukturen der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung	2004	1.750.000,00
			2006	1.500.000,00
	2005.2152.6	Reform des Wassersektors	2006	800.000,00
	2007.2118.3	Programm zur Verbesserung der Wasserversorgung	2008	6.400.000,00
			2009	1.500.000,00
	2010.2115.3	Programm zur Verbesserung der Wasserversorgung	2010	300.000,00
			2011	5.122.000,00
			2012	6.000.000,00
2013			6.250.000,00	
Bildung	2004.2200.6	KV-Programm Förderung der Grundbildung	2005	2.000.000,00
	2005.2019.7	Aus- und Fortbildung/Re-Qualifizierung von Frauen	2006	1.000.000,00
			2007	-981.000,00
	2007.2092.0	Programm Förderung der Grundbildung	2007	5.000.000,00
			2009	2.500.000,00
	2008.2164.5	Förderung der Beruflichen Bildung	2009	2.000.000,00
	2009.2189.0	Programm zur Förderung der Grundbildung	2010	4.000.000,00
			2011	5.237.000,00
			2012	5.500.000,00
			2013	5.000.000,00
2010.2113.8	Förderung der Beruflichen Bildung	2010	5.000.000,00	
		2011	5.974.000,00	
		2012	5.500.000,00	

¹⁵⁰ Diese Information stellte die GIZ freundlicherweise in einer Excel-Tabelle mit Gültigkeit ab dem 1. November 2013 zur Verfügung.

Sektor ¹⁵⁰	BMZ-Projekt-Nr.	Projektname	Jahr	Zugesagte Mittel in Euro
Nachhaltige Wirtschafts- entwicklung	2003.2012.7	Programm wirtschaftlicher Wiederaufbau und berufliche Qualifizierung	2003	4.250.000,00
			2004	1.750.000,00
	2003.2016.8	Aus-und Fortbildung/Re-Qualifizierung von Frauen	2003	2.000.000,00
			2004	500.000,00
	2004.2167.7	Programm wirtschaftlicher Wiederaufbau und berufliche Qualifizierung	2005	5.000.000,00
			2007	-1.142.000,00
	2004.2168.5	Förderung kleinerer und mittlerer Unternehmen in Afghanistan	2005	1.500.000,00
			2007	-279.000,00
			2009	-300.000,00
	2004.2219.6	Unterstützung internationaler Programme im Bereich der politischen und wirtschaftlichen Regierungsförderung	2005	5.000.000,00
	2007.2121.7	Programm für nachhaltige Wirtschafts-entwicklung Kabuls	2007	5.500.000,00
			2010	250.000,00
	2007.2122.5	Programm zur KMU-Förderung und lokalen Wirtschaftsentwicklung im Norden Afghanistans	2007	4.000.000,00
			2009	1.867.000,00
2010.2210.2	Programm zur Nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung im Norden und in Kabul	2010	5.000.000,00	
		2011	7.000.000,00	
		2012	8.000.000,00	
		2013	7.250.000,00	
Energie	2003.2017.6	Unterstützung des Stromsektors und Verbreitung erneuerbarer Energien	2003	1.500.000,00
	2004.2104.0	Erneuerbare Energien und Energieeffizienz in ländlichen Gebieten	2004	1.750.000,00
			2008	-205.000,00
	2005.2014.8	Unterstützung des Stromsektors und Verbreitung erneuerbarer Energien	2005	2.000.000,00
			2008	-555.000,00
	2007.2120.9	Programm Dezentrale Stromversorgung durch Erneuerbare Energien	2008	3.760.000,00
			2009	3.500.000,00
	2009.2190.8	Programm Dezentrale Stromversorgung durch Erneuerbare Energien	2010	4.000.000,00
			2011	4.500.000,00
			2012	4.800.000,00
2013			4.100.000,00	

Sektor ¹⁵⁰	BMZ-Projekt-Nr.	Projektname	Jahr	Zugesagte Mittel in Euro
Regierungs- führung	2002.2080.6	Wiederaufbau Afghanistan/Maßnahmen im Bereich Demokratieförderung	2002	4.750.000,00
			2004	511.000,00
	2003.2015.0	Rechtsberatung und Herstellung der Rechtsstaatlichkeit	2003	1.500.000,00
			2004	500.000,00
	2005.2187.2	Förderung der Rechtsstaatlichkeit	2006	1.500.000,00
			2007	2.000.000,00
			2009	1.000.000,00
	2006.2101.1	Regionale Wirtschafts- und Verwaltungs-förderung Nordost	2006	2.000.000,00
			2007	-1.221.000,00
	2006.2102.9	Exportförderung und WTO-Beitritt	2006	1.800.000,00
			2007	-877.000,00
			2009	-267.000,00
			2010	1.500.000,00
	2007.2119.1	Gender Mainstreaming	2007	1.500.000,00
			2008	1.000.000,00
			2009	1.000.000,00
	2009.2002.5	Förderung der Rechtsstaatlichkeit	2009	2.500.000,00
			2010	7.000.000,00
			2012	3.000.000,00
	2009.2208.8	Politikberatungsfonds	2009	600.000,00
			2010	2.000.000,00
			2011	2.000.000,00
	2009.2003.3	Gender Mainstreaming	2010	2.000.000,00
2011			1.000.000,00	
2012			500.000,00	
10.2191.4	Regionaler Strukturentwicklungsfonds Nordafghanistan	2010	24.000.000,00	
		2011	184.000,00	
		2012	13.300.000,00	
		2013	8.700.000,00	
2010.2114.6	Offener Politikberatungsfonds	2012	2.000.000,00	
		2013	500.000,00	
2012.2053.2	Förderung der Rechtsstaatlichkeit	2012	5.500.000,00	
		2013	4.600.000,00	
2012.2254.6	Förderung Guter Regierungsführung im Rohstoffsektor	2013	4.000.000,00	

Sektor ¹⁵⁰	BMZ-Projekt-Nr.	Projektname	Jahr	Zugesagte Mittel in Euro
Peace-Building	2006.1822.3	Überregionaler Kleinprojektefonds Afghanistan	2006	330.000,00
Landwirtschaft	2010.2112.0	Sicherung der Ernährung in der Provinz Baghlan	2010	2.000.000,00
			2011	2.000.000,00
			2012	2.000.000,00
			2013	1.500.000,00
Andere	1995.3522.0	Studien- und Fachkräftefonds	2003	500.000,00
			2004	500.000,00
			2005	500.000,00
			2009	1.200.000,00
			2010	2.000.000,00
	2004.2103.2	Gender Mainstreaming	2004	1.738.000,00
	2007.1806.4	Wiederaufbau Südostafghanistan	2007	1.000.000,00
	2007.2196.9	Aufbau von Basisinfrastruktur und Schaffung von Einkommen in ländlichen Regionen	2008	10.000.000,00
			2009	12.000.000,00
			2010	13.500.000,00
			2011	12.000.000,00
	2008.2097.7	Sicherheitssystem für GTZ, DED, InWent und KfW	2008	2.300.000,00
			2009	1.500.000,00
			2010	2.000.000,00
	2008.2146.2	Aufbau von Basisinfrastruktur und Schaffung von Einkommen in ländlichen Regionen Süd-Ost Afghanistans	2009	3.000.000,00
	2009.2001.7	EZ-Sicherheitssystem	2010	7.000.000,00
			2011	8.000.000,00
			2012	8.700.000,00
			2013	9.000.000,00
2011.2170.6	Strategische Entwicklung der afghanisch-deutschen EZ	2011	2.000.000,00	
2011.3501.1	Studien- und Fachkräftefonds	2011	2.228.000,00	
		2012	1.900.000,00	
		2013	1.000.000,00	
2012.2011.0	EH Naher Osten/Afghanistan	2012	231.000,00	
2012.2253.8	Stärkung von ländlichen Livelihood Systemen	2012	7.000.000,00	
		2013	8.000.000,00	

ABKÜRZUNGEN

AA
Auswärtiges Amt

AIMS
Afghanistan Information Management Services

AISA
Afghanistan Investment Support Agency

ANDS
Afghanistan National Development Strategy (Nationale Entwicklungsstrategie für Afghanistan)

ANP
Afghan National Police

ARTF
Treuhandfonds für den Wiederaufbau Afghanistans (Afghanistan Reconstruction Trust Fund)

AusAID
Australian Agency for International Development (Australische Agentur für internationale Entwicklung)

BMI
Bundesministerium des Innern

BMVg
Bundesministerium der Verteidigung

BMEL
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

BMZ
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

BMZ-E
Referat für Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit des BMZ

CD
Capacity Development

CIM
Centrum für Internationale Migration und Entwicklung

DANIDA
Danish International Development Agency (Dänische Agentur für Entwicklungszusammenarbeit)

DED
Deutscher Entwicklungsdienst

DEG
Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft

DFG
Deutsche Forschungsgemeinschaft

DfID
UK Department for International Development (Britisches Ministerium für internationale Entwicklung)

ENÜH
Entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe

EQUIP
Education Quality Improvement Program

ESÜH
Entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe

FMFB
First Microfinance Bank

FZ-E
Evaluierungsabteilung für Finanzielle Zusammenarbeit, KfW

EZ
Deutsche Entwicklungszusammenarbeit (hier: beschränkt auf BMZ-Portfolio)

GIGA
German Institute of Global and Area Studies (Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien)

GIZ
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

GTZ
Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

HMEP
Helmand Monitoring and Evaluation Program, UK (Programm des Vereinigten Königreichs zur Überwachung und Evaluierung in der afghanischen Provinz Helmand)

IATI
International Aid Transparency Initiative (Internationale Geber-Transparenz-Initiative)

ICAI
Independent Commission for Aid Impact, UK (Unabhängige Kommission für Wirkungsmessung)

IED
Independent Evaluation Department, Asia Development Bank (Unabhängige Evaluierungsabteilung der Asiatischen Entwicklungsbank)

IEG
Independent Evaluation Group, World Bank (Unabhängige Evaluierungsgruppe der Weltbank)

InWent
Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH

ISAF
International Security Assistance Force (Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe)

KfW
Kreditanstalt für Wiederaufbau

MoE
Ministry of Education, Afghanistan (Bildungsministerium, Afghanistan)

MDTF
Multi Donor Trust Fund (von mehreren Gebern finanzierter Treuhandfonds)

M&E
Monitoring und Evaluierung

NGO
Non-Governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)

NORAD
Norwegian Agency for Development Cooperation (Norwegische Agentur für Entwicklungszusammenarbeit)

NSP
National Solidarity Program (Nationales Solidaritätsprogramm)

ODA
Official Development Assistance (Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit)

OECD

Organisation for Economic
Co-Operation and Development
(Organisation für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung)

OECD/DAC

OECD Development Assistance
Committee (OECD-Ausschuss für
Entwicklungshilfe)

OPAF

Open Policy Advisory Fund (Offener
Politikberatungsfonds)

PCA

Peace and Conflict Analysis
(Konflikt- und Friedensanalyse,
bspw. die PCA-Unit im Risk
Management Office)

PFK

Projektfortschrittskontrolle

RBM

Results-Based Monitoring (ergebnis-
orientiertes Monitoring)

RCDF

Regional Capacity Deve-
lopment Fund (Regionaler
Kapazitätsentwicklungsfonds)

RIDF

Regional Infrastructure
Development Fund (Regionaler
Infrastrukturentwicklungsfonds)

RMO

Risk Management Office

SFB 700

Sonderforschungsbereich 700
der Freien Universität Berlin

KMU

Kleine und mittelständische
Unternehmen

SPNA

Stabilization Program Northern
Afghanistan (Stabilitätspakt für
Nordafghanistan)

TMAF

Tokyo Mutual Accountability Fund
(Tokioter Fonds zur beidseitigen
Rechenschaftspflicht)

UNDG

United Nations Development Group
(Entwicklungsgruppe der Vereinig-
ten Nationen)

USD

US-Dollar

Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit gGmbH
(DEval)

Tulpenfeld 7
53113 Bonn

Tel: +49 228 24 99 29-0
Fax: +49 228 24 99 29-904

Mail: info@DEval.org
www.DEval.org

