DEval
DEUTSCHES EVALUIERUNGSINSTITUT DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

DEval Policy Brief 1/2015

EVALUIERUNGEN DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT MIT AFGHANISTAN

Was wir über den Erfolg der Entwicklungszusammenarbeit mit Afghanistan schon wissen und noch wissen sollten

Zusammenfassung

Bisherige evaluative Studien über das Afghanistan-Portfolio des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) untersuchten und bewerteten eingehend die Leistungen (Outputs) von Projekten. Allerdings liefern die Evaluierungsergebnisse bislang wenig belastbare Evidenz darüber, ob die angestrebten Wirkungen (Outcomes und Impacts) bei den Zielgruppen tatsächlich erreicht wurden. Begründet ist dies in der prekären Sicherheitssituation im Land, welche die Durchführung von Wirkungsanalysen erschwert – wenn auch nicht unmöglich macht.

Die gegenwärtige Fragmentierung des Monitoring- und Evaluierungssystems (M&E-System) erschwert zudem die Vergleichbarkeit von Projektbewertungen sowie die Erfassung von Fortschritten auf Sektor- und Länderebene.

Mit der neuen Afghanistan-Länderstrategie des BMZ (2014 bis 2017) sind nun erstmals klare Ziele und Indikatoren für die fünf Schwerpunkte der deutschen Kooperation mit Afghanistan formuliert. Hierdurch wurde eine wichtige Voraussetzung für die systematischere Erfassung projektübergreifender Wirkungen geschaffen. Gleichwohl sind noch weitere Schritte notwendig, damit die strategische Steuerung des BMZ-Portfolios von dieser konzeptionellen Neuerung profitiert:

- Teilziele und -indikatoren für Projekte und Programme sollten konsistent mit den Zielen und Indikatoren der BMZ-Länderstrategie verbunden werden.
- Bereits heute sollten adäquate Baseline-Daten erhoben werden, um die Zielerreichung in den nächsten Jahren überprüfen zu können.
- Die dezentrale Datenerhebung sollte einer zentralisierten Qualitätssicherung unterliegen – beispielsweise durch die M&E-Einheit in Kabul.

Neben dem BMZ unterstützen insbesondere das Auswärtige Amt sowie weitere Bundesministerien den Wiederaufbau in Afghanistan.

- Eine ressortübergreifende Länderprogrammevaluierung könnte daher wichtige Erkenntnisse für eine kohärente und komplementär ausgerichtete Zusammenarbeit der deutschen Akteure liefern.

Schließlich machen Capacity Development Maßnahmen gegenwärtig ca. 40 Prozent des BMZ-Portfolios in Afghanistan aus. Hinsichtlich deren Wirksamkeit besteht jedoch eine große Erkenntnislücke.

- Eine Evaluierung deutscher Capacity Development Maßnahmen in Afghanistan wäre von strategischer Bedeutung für die Optimierung des deutschen Engagements in Afghanistan und könnte zudem auch weiterführende Erkenntnisse über EZ in fragilen Staaten geben.

Besonderer Evaluierungsbedarf

Afghanistan ist mit jährlichen Zusagen von bis zu 430 Millionen Euro (davon bis zu 250 Millionen Euro aus dem BMZ) das vom Volumen her wichtigste Partnerland deutscher EZ. Die Frage nach der Wirksamkeit der deutschen EZ stellt sich daher besonders eindringlich. Was können uns vor diesem Hintergrund die bisher durchgeführten Evaluierungen bzw. evaluativen Studien über den Erfolg der deutschen EZ in Afghanistan sagen? Antwort hierauf gibt ein Evaluierungsbericht des DEval.

Outputs: überwiegend positive Ergebnisse

Die untersuchten evaluativen Studien zu Projekten (und Programmen) der finanziellen oder technischen Zusammenarbeit bewerten diese als erfolgreich, wenn auch zum Teil mit Abstrichen. Diese Bewertungen beruhen meist auf Überprüfungen von Projektleistungen (Outputs), Wirkungen werden entweder nur angenommen oder bestenfalls plausibilisiert.

Evaluative Studien zur deutschen EZ in Afghanistan

Der DEval-Bericht untersucht Art, Umfang, Qualität und Nutzung von evaluativen Studien zur staatlichen Kooperation mit Afghanistan im Verantwortungsbereich des BMZ. Es liegen keine Informationen über die Evaluierungsbemühungen anderer deutscher Bundesressorts vor, die den zivilen Wiederaufbau in Afghanistan unterstützen.

- *Seit 2002 wurden von der GIZ und der KfW Entwicklungsbank in Afghanistan 139 Projekte und Programme durchgeführt bzw. mit Bundesmitteln finanziert. Hierzu lagen bis Januar 2014 37 Projektüberprüfungen vor. Diese umfassen seitens der GIZ 21 Projektfortschrittskontrollen, zehn e-VAL-Berichte und zwei sogenannte Wirkungsstudien sowie seitens der KfW vier Ex-post-Evaluierungen.*
- *Die Untersuchung einer repräsentativen Stichprobe von elf Projektüberprüfungen ergab, dass die evaluative Qualität der Berichte als variabel, aber insgesamt als gegeben angesehen werden kann. Zweifel bestehen bezüglich der Unabhängigkeit mancher Bewertungen, Wirkungsbelege fehlen und werden nur teilweise gut plausibilisiert.*
- *Auf strategischer Ebene wurden zwei vom BMZ beauftragte Studien näher untersucht: Eine seit 2007 durchgeführte Längsschnitt-Wirkungsanalyse der EZ in Nordost-Afghanistan und ein strategischer Portfolio Review. Beide Studien fungierten als empirische Grundlagen für die Konzipierung der neuen BMZ Länderstrategie für Afghanistan.*
- *Die evaluativen Studien werden genutzt, jedoch meist nur in der beauftragenden Organisation.*

Die Ergebnisse der projektbezogenen Studien zeigen eine klare Verbesserung von Output-Indikatoren in den untersuchten Schwerpunkten Regierungsführung, Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und Wasserversorgung – allesamt prioritäre Sektoren des BMZ in Afghanistan. Zu einer ähnlichen Erfolgsbestätigung auf Output-Ebene kommen auch die meisten Evaluierungen anderer bi- und multilateraler Geber. Somit legen die evaluativen Studien zunächst nahe, dass Deutschland zusammen mit anderen Gebern einen positiven Beitrag zu der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen für die afghanische Bevölkerung leistet.

Kaum empirische Nachweise über langfristige Entwicklungseffekte

Diesem positiven Befund steht jedoch gegenüber, dass es kaum empirische Nachweise für die Wirkungen (Outcomes und Impacts) der EZ-Projekte oder gar der Schwerpunktprogramme gibt. Die vorliegenden evaluativen Arbeiten sagen wenig darüber aus, ob durch die bereitgestellten Leistungen auch entwicklungspolitische Ziele erreicht wurden. Um hierüber belastbare Aussagen treffen zu können, sind Wirkungsuntersuchungen unerlässlich. So lässt sich keineswegs von neuen Trinkwasserinstallationen automatisch auf eine verbesserte Gesundheitslage schließen, ebenso wenig von durchgeführten Beratungs- und Trainingsmaßnahmen auf ein höheres Einkommen oder eine bessere Regierungsqualität. Ob das Zusammenwirken der Maßnahmen in relevantem Umfang zur Armuts- oder Konfliktreduzierung oder auch nur zu sektoralen Zielen beigetragen hat, wurde bisher nicht untersucht.

Zwei Gründe können dafür angeführt werden, dass sich die meisten evaluativen Studien auf die Output-Ebene beschränken: Erstens erschwert die prekäre Sicherheitssituation im Land feldstudienbasierte Wirkungsanalysen. Dass dies dennoch möglich ist, zeigt eine seit 2007 in Kooperation zwischen dem BMZ und der Freien Universität Berlin durchgeführte Längsschnitt-Wirkungsanalyse der internationalen EZ in Nordost-Afghanistan. Zweitens führt die hohe Aufmerksamkeit der deutschen Öffentlichkeit gegenüber dem Afghanistan-Einsatz zu einer kontinuierlichen Nachfrage nach Fortschrittsberichten. Der politische Druck richtet das Augenmerk auf die Messung und Vermittlung medienwirksam vermittelbarer Output-Ergebnisse. Das birgt aber die Gefahr, dass daraus vorschnell auf die Erreichung übergeordneter Ziele geschlossen wird.

Den vornehmlich Output-bezogenen Evaluierungsarbeiten steht nur die Trend- und Wirkungsanalyse in Nordost-Afghanistan gegenüber. Allerdings stellt auch diese Studie keine

Wirkungsevaluierung der deutschen EZ dar, da eine kausale Zuordnung der beobachteten gesellschaftlichen und politischen Veränderungen lediglich zu Entwicklungsmaßnahmen allgemein, mangels Daten aber nicht speziell zur deutschen EZ erfolgt. Weil Deutschland der wichtigste Geber im Untersuchungsgebiet ist, kann angenommen werden, dass die beobachteten Veränderungen auch auf das deutsche Engagement zurückzuführen sind.

Die Studie liefert wichtige Erkenntnisse zur Wahrnehmung der afghanischen Bevölkerung bezüglich Hilfe, Sicherheit und sozioökonomischen Wandel. Zudem zeigt sie den kausalen Zusammenhang zwischen EZ und wahrgenommener Sicherheit und subnationaler Governance in den untersuchten Distrikten auf. Aus Sicht der befragten Afghanen erreicht die internationale EZ die Bevölkerung und spielt eine positive Rolle bei der Grundversorgung vieler Gemeinden – insbesondere mit Blick auf die Trinkwasserversorgung, Infrastruktur und Schulbildung. Zudem erkennen die Befragten auch die Beiträge des afghanischen Staates zur Bereitstellung solcher öffentlicher Leistungen. Kontrastiert wird diese positive Wahrnehmung durch einen starken Anstieg in der wahrgenommenen Sicherheitsbedrohung.

Ein neuer Evaluierungsfokus auf Wirkungen

Es ist zu erwarten, dass in Deutschland mit dem Ende der ISAF-Mission Ende 2014 die öffentliche Aufmerksamkeit für das Land nachlässt. Eine Neujustierung der Evaluierungspraxis mit stärkerem Fokus auf Wirkungen bietet sich an. Die neue Afghanistan-Länderstrategie des BMZ gibt hierfür den strategischen Rahmen vor: Sie formuliert für fünf Schwerpunktsektoren klare Programmziele (Outcomes und Impacts) und hinterlegt entsprechende Indikatoren. Sie schafft damit die Voraussetzung für eine kohärentere, an übergeordneten Wirkungszielen orientierte Monitoring- und Evaluierungspraxis für Projekte und für Schwerpunktprogramme.

Fragmentiertes Evaluierungssystem

Das M&E-System der vom BMZ unterstützten Maßnahmen in Afghanistan ist bislang fragmentiert und erschwert die Nutzbarmachung von Daten für die strategische Steuerung des Portfolios. Gegenwärtig sind die einzelnen evaluativen Arbeiten nicht aufeinander abgestimmt. Baselinedaten, eine Voraussetzung zur Wirkungsmessung, sind in vielen Vorhaben nicht oder nur unzureichend vorhanden. Standardisierte Evaluierungsfragen werden kaum verwendet, die es ermöglichen würden, den Erfolg einzelner Projekte zu vergleichen.

Mit der neuen Afghanistan-Länderstrategie des BMZ ist nun die Voraussetzung gegeben, zukünftig auch projektübergreifende Wirkungen systematischer zu erfassen und das M&E-System zu harmonisieren. Die Qualitätssicherung der Datenerhebungen könnte beispielsweise von der BMZ-finanzierten M&E-Einheit in Kabul wahrgenommen werden.

Resistenz des Portfolios gegenüber Sicherheitsrisiken

Neben der Wirkungsanalyse in Nordost-Afghanistan hat das BMZ mit einem Strategischen Portfolio Review eine weitere Studie mit strategischem Fokus in Auftrag gegeben. Dieser Review untersuchte die Relevanz des BMZ-Portfolios und beurteilte die Schockresistenz von Projekten gegenüber Sicherheitsrisiken. Der Review kam zu dem Ergebnis, dass der Erfolg der deutschen EZ in erheblichem Umfang als gefährdet oder stark gefährdet einzustufen ist – genauer: 46 Prozent der Finanziellen und 51 Prozent der Technischen Zusammenarbeit, bezogen auf den BMZ-Mitteleinsatz von 2010 bis 2013.

Dabei zeigte sich, dass Projekte, die flexibel und nachfrageorientiert Grundversorgungsleistungen erbringen, schockresistenter sind als Projekte, die umfangreiche Investitionen beinhalten oder auf strukturellen Wandel abzielen. Gleichwohl empfiehlt der Review subnationale Verwaltungsstrukturen zu stärken, um staatliche Dienstleitungen für die Menschen vor Ort zu gewährleisten – auch um die Legitimität des Staates zu befördern.

Wichtige strategische Evaluierungen stehen noch aus

Bis heute steht eine umfassende Evaluierung des BMZ-Portfolios und insbesondere des gesamten deutschen zivilen Engagements in Afghanistan aus. Neben dem BMZ sind vor allem das Auswärtige Amt, aber auch das Bundesministerium des Innern, das Bundesministerium der Verteidigung und das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft in den Wiederaufbau Afghanistans involviert. Die nachfolgende Tabelle informiert über die bilateralen Auszahlungen öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit der verschiedenen Ressorts für die Jahre 2007 bis 2012. Von den insgesamt 1,66 Milliarden Euro, die in diesem Zeitraum ausgezahlt wurden, stammen 50,7 Prozent aus Haushaltsmitteln des BMZ, dicht gefolgt vom Auswärtigen Amt mit 45,6 Prozent. Unter Einbeziehung früherer Jahre hat Deutschland bis 2012 bereits über zwei Milliarden Euro in die Entwicklungszusammenarbeit mit Afghanistan investiert – ohne diese jemals in ihrer Gesamtheit evaluiert zu haben. Damit liegt Deutschland hinter den Evaluierungsbemühungen anderer bi- und multilateraler Geber

zurück. Dabei könnte eine solche ressortübergreifende Evaluierung wichtige Erkenntnisse darüber liefern, wie sich die Zusammenarbeit der deutschen Akteure untereinander und mit den afghanischen Partnern kohärenter und komplementärer ausrichten ließe in Bezug auf die entwicklungspolitischen Ziele, Strategien und operativen Ansätze. Besonders relevant für die weitere strategische Steuerung des BMZ-Portfolios wäre darüber hinaus eine Wirkungsevaluierung von Capacity Development Maßnahmen. Diese machen gegenwärtig 40 Prozent des BMZ-Portfolios in Afghanistan aus. Bisherige Evaluierungen anderer Geber konnten keine eindeutigen Ergebnisse zu den Wirkungen von Capacity Development-Maßnahmen aufzeigen. Hier besteht eine Erkenntnislücke, die in Anbetracht der Bedeutung dieses Maßnahmentyps für das BMZ-Portfolio geschlossen werden sollte. Ferner sind Erkenntnisse über die Wirkung von Capacity Development-Maßnahmen im fragilen Kontext auch für andere Partnerländer relevant.

Beiträge der deutschen bilateralen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit für Afghanistan 2007 – 2012: Auszahlungen nach Ressorts (in Millionen Euro)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Gesamt	Gesamt in %
BMZ	61,6	113,1	111,1	157,6	195,6	204,3	843,0	50,7 %
AA	4,6	81,0	*121,1*	*187,8*	*183,1*	*181,0*	*758,6*	*45,6 %*
andere BM	8,1	8,3	8,0	6,4	7,3	10,3	48,4	2,9 %
Länder	3,1	1,5	1,9	2,7	1,9	2,0	13,1	0,8 %
Gesamt	77,1	203,9	242,1	354,5	387,9	397,6	1663,1	100 %

Quelle: Daten basierend auf OECD-DAC Creditor Reporting System

Literatur

BMZ, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2014), *Verlässliche Partnerschaft in Zeiten des Umbruchs,* Neue entwicklungspolitische Strategie für die Zusammenarbeit mit Afghanistan im Zeitraum 2014 – 2017.

Kirsch, R. und M. B. Wilson (2014), *Ein Review der Evaluierungsarbeit zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan,* Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Zürcher, C., C. Gloukhovtseva, N. Röhner und G. Fyffe (2013), *Strategische Portfolio Review – Afghanistan: Schlussbericht*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn.

Böhnke, J., J. Koehler und C. Zürcher (2010), *Assessing the Impact of Development Cooperation in North East Afghanistan 2005 – 2009: Final Report,* Evaluation Reports 049, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn.

Autoren

Renate Kirsch
Ehemals Abteilungsleiterin DEval

Alexander Kocks
Methodiker, DEval

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 trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.

Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval)
Fritz-Schäffer-Straße 26 · 53113 Bonn
Telefon +49 (0)228 33 69 07-0
info@DEval.org
www.DEval.org