

Strategische Portfolio Review

Afghanistan

Schlussbericht

Beauftragt durch das

BMZ



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Strategische Portfolio Review Afghanistan

Schlussbericht

Christoph Zürcher
Catherine Gloukhovtseva, Gregg Fyffe, Nora Röhner

Die Studie wurde im Auftrag des Referats "Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit; Grundsätze der Erfolgskontrolle und Wirkungsmessung" des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) erstellt. Sie gibt ausschließlich die Meinung und Wertungen der unabhängigen externen Sachverständigen wieder.

Die Leitung des Teams lag bei Univ.-Prof. Dr. Christoph Zürcher, Universität Ottawa. Gregg Fyffe (Senior Fellow at the Graduate School of Public and International Affairs) und Catherine Gloukhovtseva, M.A. (beide zum Zeitpunkt der Erstellung der Studie ebenfalls Universität Ottawa) sowie Dr. Nora Röhner (Consultant, Kabul/Berlin) haben mitgewirkt.

Dieses Gutachten sollte wie folgt zitiert werden: Zürcher, Ch. et al. (2013): Strategische Portfolio Review - Afghanistan. Schlussbericht. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Das Gutachten ist online verfügbar unter:
www.bmz.de/reviews

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
Dahlmannstraße 4
53113 Bonn
www.bmz.de
eval@bmz.bund.de

Oktober 2013

Inhalt

	Tabellenverzeichnis	iv
	Abbildungsverzeichnis	iv
	Abkürzungsverzeichnis	v
1.	Zielsetzung	1
2.	Durchführung	1
2.1	Arbeitstreffen	1
2.2	Desk Review	2
2.3	Szenarien	2
2.4	Feldeinsatz	2
3.	Rahmenbedingungen in Afghanistan	3
3.1	Entwicklung der Sicherheitslage	3
3.2	EZ-Hebel zur Beeinflussung der Sicherheitslage	4
3.3	Fragile Staatlichkeit	4
4.	Portfolioanalyse	4
4.1	Umfang und Entwicklung des BMZ-Portfolios	5
4.2	Schwerpunktbereiche	6
4.3	Schwerpunktbereiche: Was ist darin enthalten?	7
4.4	Instrumente: Flexibel, klassisch, Beiträge zu Multi-Donor Trust Funds	8
4.5	Abflussprobleme	9
4.6	Schockresistenz	11
5.	Empfehlungen	15
5.1	Ländliche Entwicklung: Strategischer ausrichten und stärken	16
5.2	Stärkung der subnationalen Verwaltungsstrukturen	17
5.3	Governance: RCDF/RIDF und Rule of Law ausbauen	18
5.4	Information: Fehlende beschaffen, vorhandene in Wert setzen	19
5.5	Bottom-up peacebuilding stärken	20
5.6	Hochrisikoprojekte: Zurückfahren	20
5.7	Capacity Development durch Beratung: Auf Interessenskompatibilität prüfen	21
5.8	Flexible Instrumente: Auf aktuellem Niveau stabilisieren oder erhöhen	22
5.9	Multi-Donor Trust Fund ARTF – sinnvoll für laufende Kosten, möglicherweise weniger sinnvoll für Investitionen	22
5.10	CIM und vergleichbare Instrumente zur Entsendung und/oder Unterstützung internationaler Fachkräfte (<i>secondary civil service</i>) nicht kürzen	24
5.11	Adaptierung von laufenden Vorhaben	24
5.12	Bessere Bewirtschaftung der Schnittstellen zwischen den Vorhaben	25
5.13	Schwerpunktbereiche brauchen Strategiepapiere	26

5.14	Konditionalität: Auf Vorhabenebene ja, auf der Ebene der Zentralregierung, nein.....	26
5.15	Vorhaben im Bereich Gender.....	27

Tabellen

Tabelle 1:	Umfang und Entwicklung des BMZ-Portfolios.....	5
Tabelle 2:	Programme nach Schwerpunktbereichen.....	7
Tabelle 3:	Abflussrate Afghanistans verglichen mit vier weiteren Empfängerländern der deutschen EZ 2002 – 2013.....	10
Tabelle 4:	Abflussrate Deutschlands verglichen mit anderen Gebern in Afghanistan 2002 – 2010.....	10

Abbildungen

Abbildung 1:	Anteile der Schwerpunktbereiche des BMZ-Portfolios, 2007 – 2013.....	6
Abbildung 2:	Instrumente 2010 – 2013.....	9
Abbildung 3:	Strategische Schockresistenz.....	13
Abbildung 4:	Darstellung der Schockresistenz nach Schwerpunktbereichen 2010 – 2013.....	14
Abbildung 5:	Gefährdete Anteile der FZ- und TZ-Programme 2010 – 2013.....	14

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
ARTF	Afghanistan Reconstruction Trust Fund
BAP	Baghlan Agriculture Project
BEPA	Basic Education Program for Afghanistan
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CDC	Community Development Council
CIM	Centre for International Migration
CPAU	Cooperation for Peace and Unity
CRS	Creditor Reporting System
D. C.	District of Columbia
DAC	Development Assistance Committee
DCC	District Community Council
DDA	District Development Assemblée
DETA	Development-oriented Emergency and Transitional Aid
DO	Durchführungsorganisation
ENÜH	Entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe
EQUIP	Education Quality Improvement Project
ESRA	Energy Supply for Rural Areas
ESÜH	Entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH
IEG	Independent Evaluation Group
IISS	International Institute for Strategic Studies
ISAF	International Security Assistance Force
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau – Frankfurt
MDTF	Multi-Donor Trust Fund
MTP	Medium Term Plan
NaWi	Förderung nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung
NEPS	North Eastern Power System – Afghanistan
NGO	Non Governmental Organisation
NOREF	Norwegian Peacebuilding Resource Centre
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OPAF	Open Policy Advisory Fund

PDC	Provincial Development Council
PDF	Provincial Development Funds
RCDF	Regional Capacity Development Fund
RIDF	Regional Infrastructure Development Fund
RMO	Risk Management Office
RoL	Rule of Law
SFF	Studien und Fachkräfte-Fonds
SLS	Fonds zur Stärkung von ländlichen Lebensgrundlagen
SPNA	Stability Program North Afghanistan
STP	Short Term Plan
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik – Berlin
TVET	Technical and Vocational Education and Training
TZ	Technische Zusammenarbeit
VE	Verpflichtungsermächtigung

1. Zielsetzung

Seit 2002 unterstützt Deutschland den Wiederaufbau Afghanistans. Deutschland gehört zu den größten Gebern. Für die Transformationsdekade (2015 bis 2024) wird - zunächst bis zum Jahr 2016 - eine Verstärkung der deutschen Mittel für den zivilen Wiederaufbau in Höhe von 430 Mio. EUR jährlich angestrebt. Zurzeit beträgt der BMZ-Anteil 250 Mio. EUR.

Schwerpunkte der bilateralen Zusammenarbeit sind Energie, Wasser, Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung (Mikrofinanzen, Beratung von Schlüsselinstitutionen, Weiterverarbeitung von ländlichen und handwerklichen Produkten, Transport), Bildung (Grundbildung, Lehrerfortbildung und berufliche Bildung) sowie Governance. Regionaler Schwerpunkt ist der Norden Afghanistans, mit weiteren Maßnahmen in und um Kabul sowie in Herat.

Für 2014 ist ein weitgehender Truppenabzug geplant, wodurch sich die Rahmenbedingungen für das internationale und das deutsche Engagement aller Voraussicht nach verändern werden.

Ziel der Studie ist es, unter Berücksichtigung von möglichen Szenarien der künftigen Entwicklung in Afghanistan, eine Grundlage für die mittelfristige (2014 bis 2017) strategische Ausrichtung des Afghanistan-Portfolios des BMZ zu liefern. Mit Blick auf wahrscheinliche Entwicklungen der Rahmenbedingungen inklusive der sich verändernden Sicherheitslage im Zuge der ISAF-Transition soll überprüft werden, ob die bilaterale EZ aktuell strategisch angemessen ausgerichtet ist und ob bzw. wie sie künftig wirksamer ausgerichtet werden kann.

Ein Nebenziel dieser Studie ist die Erprobung von „strategischen Reviews“ als potenzielle Ergänzung zum bisherigen Instrumentenkasten der Länderreferate zur strategischen Steuerung des Länderportfolios (inkl. externer Länderprogrammevaluierungen).

2. Durchführung

2.1 Arbeitstreffen

Durch vier mehrstündige Arbeitstreffen in Berlin (22. Oktober 2012, 8. November 2012, 29. November 2012 und 19. Dezember 2012) wurde ein sehr intensiver Austausch zwischen dem Gutachterteam, dem Auftraggeber (BMZ) und den Durchführungsorganisationen (GIZ und KfW) sichergestellt. Dies ermöglichte es, den Prozess partizipativ und transparent zu gestalten.

2.2 Desk Review

Im Zuge einer umfassenden Desk Review wurden Hintergrundanalysen und Berichte zur Entwicklung in Afghanistan ausgewertet. Zur Vorbereitung der Szenarienentwicklung wurden existierende Szenarienanalysen ausgewertet.¹ Weiter wurden verfügbare Evaluationsberichte zu wichtigen Aspekten der multilateralen Zusammenarbeit in Afghanistan zur Kenntnis genommen. Die in diesem Bericht verwendeten Zahlen zur deutschen EZ stammen aus dem Creditor Reporting System (CRS) der OECD oder wurden von uns aus Dokumenten von BMZ, GIZ und KfW herausdestilliert. Außerdem wurden ca. 185 interne Dokumente zu den einzelnen Vorhaben (v.a. Angebote und Fortschrittsberichte) analysiert.

2.3 Szenarien

Eine zielführende Strategie ist auf die antizipierten Rahmenbedingungen ausgerichtet und erkennt mögliche „Hebel“, um die Entwicklung in die gewünschte Bahn zu lenken.

Um die Bandbreite der möglichen sicherheitsrelevanten Entwicklungen und möglicher Hebel besser beschreiben zu können, haben wir Szenarien entwickelt. In einem ersten Schritt wurden bereits vorhandene Szenarien analysiert (siehe Fußnote 1). Danach wurden 17 Afghanistan-Experten mittels eines halbstandardisierten Fragebogens befragt. Basierend auf diesen Quellen wurden anschließend Entwicklungspfade und wichtige Wegscheidungen identifiziert (eine ausführlichere Darstellung der Vorgehensweise und der Resultate der Szenarienanalyse befindet sich im Appendix).

2.4 Feldeinsatz

Das Gutachtertteam war vom 9. November bis 26. November 2012 in Afghanistan unterwegs (Kabul, Balkh und Samangan). Während des Feldeinsatzes wurden 54 Termine mit insgesamt 88 Gesprächspartnern wahrgenommen, darunter auch Afghanen. Es wurden Gespräche mit allen BMZ-Vorhaben durchgeführt. Zur Vorbereitung des Feldeinsatzes wurden in Berlin, Eschborn und Frankfurt mit den zuständigen Arbeitseinheiten Gespräche geführt. Nach dem Feldeinsatz wurden ausführliche Debriefing-Gespräche geführt.

¹ CPAU, 2012. *“Strategic Conflict Analysis of Afghanistan”*. Maaß, C. & Ruttig T., 2011. *“Is Afghanistan on the Brink of a New Civil War? Possible Scenarios and Influencing Factors in the Transition Process”*. SWP Comments. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. Dodge, T., Redman, N., 2011. *“Afghanistan to 2015 and beyond”*. London: IISS. Goodhand, J., 2011. *“Contested transitions: International drawdown and the future state in Afghanistan.”* NOREF, 2012, *“Afghanistan in Transition: Looking Beyond 2014*. Washington D. C.: The World Bank.

3. Rahmenbedingungen in Afghanistan

3.1 Entwicklung der Sicherheitslage

Die allgemeine Sicherheitslage in Afghanistan wird mittelfristig von vier Faktoren entscheidend beeinflusst:

1. Wie viele ausländische Sicherheitskräfte werden nach 2014 in Afghanistan mit welchem Mandat stationiert sein?
2. Werden die afghanischen Sicherheitskräfte mittelfristig weiterhin ausreichend vom Ausland finanziert werden?
3. Wird die Präsidentschaftswahl 2014 einen legitimen und zu Ausgleich und Kooperation fähigen Präsidenten hervorbringen?
4. Wird es den afghanischen Machthabern gelingen, einen tragbaren (informellen) Interessensausgleich zu finden?

Nach momentanem Stand gehen die meisten Analysten davon aus, dass mittelfristig (bis ca. 2015) ausreichend ausländische Truppen im Land bleiben werden und die Finanzierung der afghanischen Sicherheitskräfte sichergestellt bleibt. Ob Afghanistan eine demokratische legitimierte und zum Ausgleich fähige Elite haben wird, lässt sich nicht vorhersagen. Allerdings gehen wir davon aus, dass die negativen Effekte einer gescheiterten Präsidentschaftswahl nicht unmittelbar zu einer deutlichen Verschlechterung der Sicherheitslage führen müssen.

Insgesamt kann man davon ausgehen, dass bis 2015 sowohl eine plötzliche und rapide Verschlechterung der allgemeinen Sicherheitslage als auch eine merkliche Verbesserung der Sicherheitslage im Norden unwahrscheinlich ist. Das bedeutet, dass sich die deutsche EZ im Norden weiterhin auf große lokale Unterschiede und hohe Volatilität einstellen muss. Sicherheit und Unsicherheit im Norden beruhen auf lokalen (oft nicht einmal distriktweiten) Sicherheitsarrangements und Konfliktkonstellationen. Diese können sich rasch verändern. Eine schnelle Ausweitung von gewaltoffenen und/oder von der Insurgenz kontrollierten Räumen ist jederzeit möglich. Manche Konfliktherde haben durchaus das Potenzial, provinzübergreifend destabilisierend zu wirken. In diesem Sinne bleiben die EZ-Investitionen auch im relativ sicheren Norden risikobehaftet, selbst wenn die Sicherheitslage insgesamt in Afghanistan im Wesentlichen unverändert bleiben sollte. Aus diesem Befund ergibt sich die Aufgabe, das gesamte Portfolio auf seine „Schockresistenz“ zu überprüfen, um eine bewusste Entscheidung bezüglich der Risikoanteile am Portfolio treffen zu können (siehe Empfehlung 5).

3.2 EZ-Hebel zur Beeinflussung der Sicherheitslage

Aufgrund der Szenarienanalyse kommen wir zum Schluss, dass die deutsche EZ (BMZ-Anteil) allein keine Hebel hat, um die mittelfristige Entwicklung der allgemeinen Sicherheitslage in Gesamtafghanistan entscheidend beeinflussen zu können. EZ allein kann keine Sicherheit schaffen.

Dagegen sehen wir für die deutsche EZ (BMZ-Anteil) die Möglichkeit, auf subnationaler Ebene in bestimmtem Umfang stabilitätsfördernd zu wirken, etwa durch Maßnahmen, welche konsequent *do no harm* betreiben, den lokalen Interessensausgleich (auch zwischen ethnischen Gruppen) fördern, lokale Konfliktlösungskapazität verbessern sowie die Leistungsfähigkeit der subnationalen Verwaltungsstrukturen fördern (siehe dazu Empfehlungen 2, 3 und 5).

3.3 Fragile Staatlichkeit

Afghanistan bleibt ein fragiler Staat mit einer volatilen Sicherheitslage. Dies bedingt, erstens, dass das Portfolio insgesamt nicht zu viele risikobehaftete Projekte aufweisen sollte (siehe dazu Empfehlung 6).

Zweitens sollte bei Vorhaben, die in erster Linie auf *capacity development* durch Beratung abzielen, sorgfältig abgeklärt werden, ob das Vorhaben überhaupt mit den primären Interessen der Partner kompatibel ist. In fragilen Staaten beruhen wesentliche Mechanismen der Machtausübung und der wirtschaftlichen Tätigkeit auf informellen Strukturen. Folglich liegt ein Strukturwandel in diesen Bereichen oft nicht im Interesse der Eliten. Reformhindernisse entstehen in einem solchen Kontext demnach nicht nur aus mangelnder Kapazität, sondern auch aus der Interessenslage der Eliten, welche nicht immer deckungsgleich ist mit der Interessenslage der internationalen Gemeinschaft. Eine potenziell wirkungsvolle EZ muss deswegen realistisch beurteilen, ob für ein Vorhaben der politische Wille und/oder die Partnerkapazitäten vorhanden sind. Nicht nachgefragte Beratung ist ebenso wirkungslos wie Beratung, die keine handlungsmächtigen Partner hat (siehe dazu Empfehlung 7).

4. Portfolioanalyse

Eine detailgenaue Portfolioanalyse ist unabdingbar, um strategische Empfehlungen zur Anpassung und/oder Neuausrichtung des Portfolios zu entwickeln. Eine Portfolioanalyse liefert einen detailscharfen Überblick über die aktuellen EZ-Aktivitäten und ihre historische Entwicklung. Sie gibt Aufschluss über den Umfang des Gesamtportfolios, über die Aufteilung

nach Schwerpunktbereichen und über den Instrumentenmix. Die Portfolioanalyse zeigt, was in dem Portfolio „drin ist“ (was sich sehr unterscheiden kann von dem, was „drauf steht“), und gibt Antwort auf die zentrale Frage, welche Kapazitäten der EZ vor Ort wirklich zur Verfügung stehen.

Unsere Portfolioanalyse deckt die Jahre 2007 bis 2013 ab. Für die Periode 2007 bis 2010 stehen uns Daten zu den abgeflossenen Mitteln zur Verfügung. Für die Periode 2010 bis 2013 beziehen sich die Daten auf zugesagte Mittel.

4.1 Umfang und Entwicklung des BMZ-Portfolios

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des BMZ-Portfolios in absoluten Zahlen sowie im Vergleich mit der Entwicklung des deutschen Gesamtportfolios. Wir stellen fest, dass der Anteil des BMZ am Gesamtportfolio seit 2008 relativ stabil ist. In absoluten Zahlen legen sowohl das Gesamtportfolio wie auch der BMZ-Anteil stetig zu.

Tabelle 1: Umfang und Entwicklung des BMZ-Portfolios

Jahr	Gesamtportfolio in Mio. EUR	BMZ-Portfolio in Mio. EUR	BMZ-Anteil am Gesamtportfolio
2007	158,6	142,8	90%
2008	203,9	113,2	56%
2009	242,3	111,1	46%
2010	354,7	157,7	44%
2011	387,9	195,6	50%
2012	n/a	255,1 (Zusagen)	n/a
2013	n/a	232,4 (Zusagen)	n/a

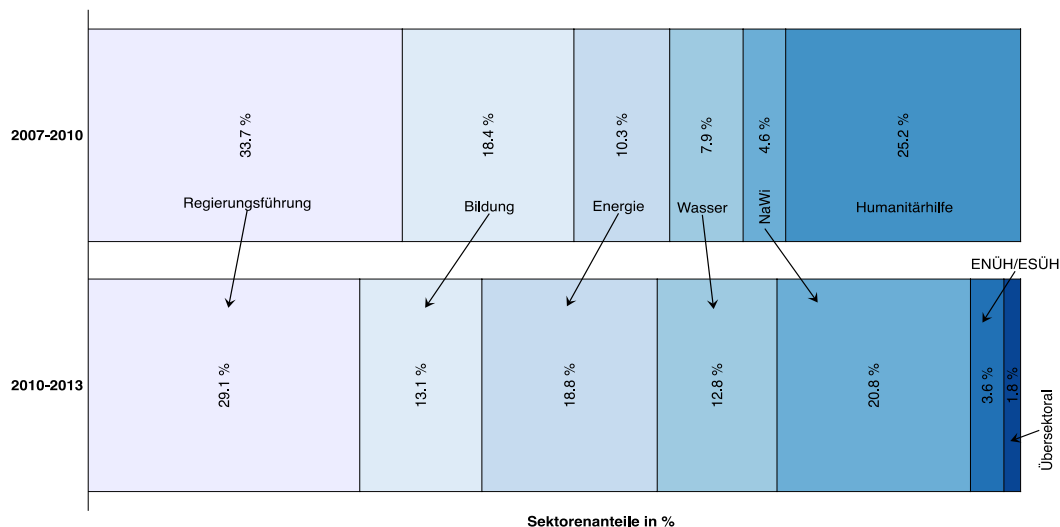
Quelle: OECD DAC CRS-Datenbank, disbursed, für 2007 bis 2011; TZ/GIZ Auftragswerte und FZ/KfW VE Zusagen für 2011 bis 2013.

4.2 Schwerpunktbereiche

Die offiziellen Schwerpunkte des BMZ sind Wasser, Energie, Bildung, Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und Governance. Ein weiterer großer Schwerpunkt ist die Entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe (ENÜH).

Bildung, Governance und ENÜH bilden die drei größten Schwerpunkte zwischen 2007 und 2010 (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Anteile der Schwerpunktbereichen des BMZ-Portfolios 2007 – 2013



Quellen: 2007 – 2010 Auszahlungen BMZ; 2010 – 2013 GIZ Auftragswerte und KfW VE Zusagen

Ein Vergleich des "Portfolios 2007-2010" mit dem „Portfolio 2010-2013“ zeigt folgende Änderungen (die Daten für die Phase 2007 bis 2010 sind abgeflossene Mittel, für 2010 bis 2013 Auftragswerte):

- Der Schwerpunkt Humanitäre Hilfe schrumpft und wird ab 2013 vom Auswärtigen Amt wahrgenommen. Aus diesem Schwerpunkt verbleiben im BMZ-Portfolio die Vorhaben ENÜH (entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe, bis Ende 2012) bzw. ESÜH (entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe, ab 2013).
- Deutlich gewachsen ist der Schwerpunkt Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung (NaWi). Wir sehen eine Zunahme von 4.57% im Jahresdurchschnitt für 2007 – 2010 auf 20.75% für 2010 – 2013.
- Ein leichtes Wachstum verzeichnen auch die Schwerpunkte Wasser und Energie.
- Governance und Bildung bleiben die größten Schwerpunkte (ihr gemeinsamer Anteil am BMZ-Portfolio betrug 2010: 42%; 2011: 44%; 2012: 35%; 2013: 47%).

4.3 Schwerpunktbereiche: Was ist darin enthalten?

Tabelle 2 zeigt, aus welchen Programmen sich die Schwerpunktbereiche für die Periode 2010 bis 2013 zusammensetzen und ob es sich dabei um Vorhaben der finanziellen (FZ) oder technischen Zusammenarbeit (TZ) handelt. Die Tabelle informiert auch über die verwendeten Instrumente: FZ- und TZ-Vorhaben, die Mittel relativ flexibel und teilweise partizipativ einsetzen, wurden von uns als „flexibel“ kodiert. Alle anderen FZ- und TZ-Vorhaben wurden als „klassisch“ kodiert. „Multi-Donor Trust Funds (MDTF)“ sind Fonds, in denen Geber der internationalen Gemeinschaft ihre finanziellen Beiträge bündeln und so ihre Aktivitäten koordinieren (siehe folgender Abschnitt).

Tabelle 2: Programme nach Schwerpunktbereichen

Energie:		
Typ	Instrument	Programm
FZ	Flexibel	Netzanbindung nördlicher Städte und Gemeinden
FZ	Flexibel	Provinzelektrifizierung Nordafghanistan
FZ	Klassisch	Dezentrale Stromversorgung
TZ	Klassisch	Dezentrale Stromversorgung

Wasser:		
Typ	Instrument	Programm
FZ	Flexibel	Wasserversorgung Kabul / STP
FZ	Klassisch	Wasserversorgung Kabul / MTP
FZ	Flexibel	Wasserversorgung Nördliche Klein- und Mittelstädte I
FZ	Flexibel	Wasserversorgung Nördliche Klein- und Mittelstädte II
TZ	Klassisch	Verbesserung der städtischen Trinkwasser- und Sanitärversorgung

NaWi:		
Typ	Instrument	Programm
FZ	Klassisch	Nationalstraße Kunduz - Khulm I & II
FZ	Flexibel	Ausbau wirtschaftlicher Infrastruktur im Norden I-IV
TZ	Klassisch	Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung in Kabul (NaWi)
TZ	Klassisch	Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung im Norden (NaWi)
TZ	Flexibel	Aufbau von Basisinfrastruktur und Schaffung von Einkommen (SLS)
TZ	Klassisch	Diversifizierung der Landwirtschaft in der Provinz Baghlan
TZ	Klassisch	Förderung guter Regierungsführung im Rohstoffsektor

Bildung:		
Typ	Instrument	Programm
FZ	MDTF	EQUIP II (Beitrag zum National Basic Education Programme über ARTF)

FZ	Flexibel	Berufliche Bildung – Berufsschulen Nordafghanistan
TZ	Klassisch	Förderung der Beruflichen Bildung (TVET)
TZ	Klassisch	Förderung der Grundbildung (BEPa)

Governance:

Typ	Instrument	Programm
FZ	MDTF	Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF)
FZ	Flexibel	Regionaler Infrastrukturentwicklungsfonds (RIDF)
TZ	Flexibel	Regionaler Strukturentwicklungsfonds (RCDF)
TZ	Klassisch	Rechtstaatlichkeit (RoL)
TZ	Flexibel	Offener Politikberatungsfonds (OPAF)

Schwerpunktübergreifende Programme:

Typ	Instrument	Programm
TZ	Klassisch	BMZ-Nordvertreter
TZ	Klassisch	Gender Mainstreaming
TZ	Flexibel	SFF: Studien- und Fachkräftefonds

Weitere Programme:

Typ	Instrument	Programm
TZ	Flexibel	Nothilfe (ENÜH / ESÜH)

Quelle: Zuordnung einzelner Programme der BMZ Schwerpunktbereiche und die Klassifizierung der Programme nach Typ von Instrument erfolgte im Rahmen bilateraler Arbeitstreffen mit der GIZ und der KfW.

4.4 Instrumente: Flexibel, klassisch, Beiträge zu Multi-Donor Trust Funds

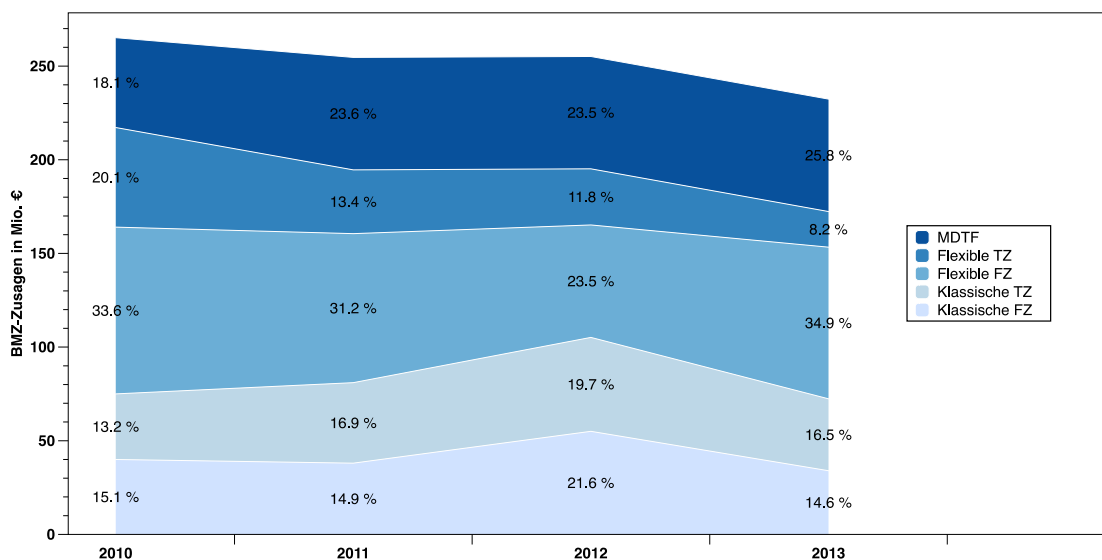
Die Frage nach einem angemessenen Instrumentenmix ist zentral (siehe Empfehlungen 8 und 9). Für unsere Analyse haben wir alle Vorhaben nach fünf Kategorien kodiert:

- Flexible FZ-Programme, d.h. FZ-Mittel werden relativ flexibel eingesetzt (etwa RIDF, Wasserversorgung Nördliche Kleinstädte).
- Flexible TZ-Programme, d.h. TZ-Mittel werden oft partizipativ verteilt und relativ flexibel eingesetzt (etwa SLS, RCDF).
- Klassische FZ-Programme.
- Klassische TZ-Programme.
- Multi-Donor Trust Fund (MDTF) entspricht der Kategorie „Core Contributions and Pooled Programmes and Funds“ des CRS. Dabei handelt es sich um die deutschen Beiträge zum Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF) und zu EQUIP.

Flexible Instrumente sind im afghanischen Kontext grundsätzlich sinnvoll. Sie bieten sich an, wenn eine volatile Sicherheitslage längerfristige Planung erschwert. Da flexible Instrumente oft den Partnern ein hohes Maß an Partizipation ermöglichen (etwa indem die Partner bei Projektvorschlägen, -ausgestaltung und -umsetzung einbezogen werden, wie zum Beispiel bei RIDF und RCDF), können sie *ownership* der afghanischen Partner fördern.

Ein möglicher Nachteil flexibler Ansätze liegt in einem Verlust der Steuerungsfähigkeit, weil wichtige Entscheidungen über Typ und Ort der Maßnahmen an den Partner übertragen werden. Diese Vor- und Nachteile von flexiblen Programmen müssen gegeneinander abgewogen werden (siehe Empfehlung 8). Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Instrumente über die Zeit.

Abbildung 2: Instrumente 2010 – 2013



Quellen: TZ: GIZ Auftragswerte 2010-2013; FZ- KfW VE Zusagen 2010-2013.

Für das BMZ insgesamt stellen wir eine geringfügige Verringerung des Anteils an flexiblen Programmen von 2010 bis 2013 fest (54%, 45%, 35%, 43%). Dieser Trend wird vor allem durch die stetige Verringerung des TZ-Anteils an flexiblen Programmen getrieben (20%, 13%, 12%, 8%). Die klassischen Programme lagen 2012 mit 41% relativ hoch, sind danach aber wieder auf das Niveau von 2010 zurückgefallen. Der Anteil an MDTF liegt seit 2011 stabil bei ca. 24%.

4.5 Abflussprobleme

Gerade in fragilen Staaten hat die EZ oft mit Abflussproblemen zu kämpfen. Politische Volatilität und ein schwieriges Sicherheitsumfeld können zu einem Rückstau führen.

In einem ersten Schritt vergleichen wir die Abflussraten der deutschen EZ in Afghanistan mit vier anderen Entwicklungsländern, welche zu den Empfängern von deutscher EZ gehören (Tabelle 3). Es zeigt sich, dass die Mittelabflussrate Afghanistans im langjährigen Durchschnitt (2002 – 2010) im durchschnittlichen Bereich liegt.

Tabelle 3: Abflussrate Afghanistans verglichen mit vier weiteren Empfängerländern der deutschen EZ 2002 – 2010

Exemplarische Empfängerländer deutscher EZ	Durchschnittliche Abflussrate seit 2002
Äthiopien	92.29%
Mosambik	85.33%
Afghanistan	84.98%
Tansania	79.95%
Kenia	75.45%

Quelle: OECD DAC CRS Datenbank.

In einem zweiten Schritt vergleichen wir die Abflussraten der deutschen EZ in Afghanistan mit den Abflussraten anderer wichtiger Geber in Afghanistan (Tabelle 4). Auch in dieser Statistik liegt Deutschland im langjährigen Durchschnitt (2000 bis 2010) im mittleren Bereich.

Tabelle 4: Abflussrate Deutschlands verglichen mit anderen Gebern in Afghanistan 2002 – 2010

Wichtige Geberländer in Afghanistan	Durchschnittliche Abflussrate seit 2002
Japan	97.16%
Deutschland	84.98%
Schweden	77.53%
USA	75.20%
Norwegen	72.92%

Quelle: OECD DAC CRS Datenbank.

Als nächstes untersuchen wir disaggregierte Daten für die deutsche TZ und FZ. TZ ist naturgemäß weniger anfällig für Mittelabflussprobleme als die FZ, welche große, technisch komplexe Projekte mit einem oft sehr langen Vorlauf umsetzen muss. Unsere Analyse zeigt dementsprechend auch, dass die TZ in den vergangenen Jahren kein Mittelabflussproblem hatte, während die deutsche FZ im Moment deutliche Abflussprobleme in drei Vorhaben hat (siehe auch Tabelle „FZ Mittelabfluss“ im Anhang). Dies sind:

1. Wasserversorgung Nördliche Klein- und Mittelstädte I, Versorgung der Einwohner in Faizabad, Balkh und Imam Saheeb mit sauberem Trinkwasser. Abflussrate zurzeit bei 27%.

2. Nationalstraße Kunduz - Kholm Phase II, Abflussrate zurzeit bei 8%.
3. Programm Dezentrale Stromversorgung, Neubau von Kleinwasserkraftwerken und dazugehörigen Verteilungsnetzen in Faizabad und Keshim. Abflussraten zurzeit bei 16%.

Als Gründe für die niedrigen Abflussraten haben unsere Gesprächspartner vor allem drei Ursachen identifiziert: Ungeklärte Landeigentumsrechte, besonders bei großen Bauvorhaben im urbanen Raum, führten oft zu erheblichen Verzögerungen. Dazu komme, dass es generell in Afghanistan und besonders in unsicheren Räumen zunehmend schwierig sei, qualifizierte Auftragnehmer zu finden. Schließlich führten Projekte, die potenziell von sicherheitspolitischer / strategischer Wichtigkeit sind (Beispiel: Nationalstraße Kunduz-Kholm), zu einem erhöhten Auftreten von politischer und/oder krimineller Unsicherheit. Letztlich hängen alle drei Ursachen direkt mit der für fragile Staaten typischen, volatilen politischen Situation zusammen, die sich für Afghanistan absehbar nicht ändern wird. Eine Minimierung besonders risikobehafteter Projekte ist deswegen angezeigt (siehe Empfehlung 6).

4.6 Schockresistenz

Effizienz und Effektivität von EZ hängen direkt von der Fähigkeit der EZ-Organisationen ab, in einem schwierigen Umfeld Vorhaben durchführen zu können. Wie oben dargelegt, kann von einer raschen Verbesserung der Sicherheitslage nicht ausgegangen werden. Die deutsche EZ wird sich also auf absehbare Zeit in einem schwierigen und volatilen Umfeld bewegen müssen. Aus diesem Grund kommt der Frage, wie schockresistent das Portfolio ist, große Bedeutung zu.

Wir unterscheiden für diese Studie zwischen operativer und strategischer Schockresistenz. Operative Schockresistenz meint die Fähigkeit der deutschen EZ, auch *unter schwierigen Sicherheitsbedingungen weiterhin operieren zu können, bei bestmöglicher Risikominimierung für die internationalen und nationalen Mitarbeiter*. Die deutsche EZ ist dafür gut aufgestellt. Das Risk Management Office (RMO) stellt zeitnah Risikoanalysen zur Verfügung und sorgt für risikominimierendes Verhalten des Personals. Flexible Instrumente sowie eine Allokation von EZ in relativ sicheren Gebieten tragen weiter zur operativen Sicherheit bei (vgl. die Karten mit den aktuellen Projektstandorten im Anhang). Allerdings gilt es zu bedenken, dass diese Faktoren auch höhere Kosten verursachen, wodurch die Effizienz vermindert wird. Ferner ist es auch wahrscheinlich, dass die Effektivität von EZ vermindert ist, wenn die Auswahl der Standorte und Instrumente von Sicherheitsüberlegungen mitbestimmt wird. Wichtig ist demnach, ein angemessenes Kosten-Nutzen Verhältnis im Auge zu behalten.

Unter strategischer Schockresistenz verstehen wir die Fähigkeit der deutschen EZ, *die Vorhaben wie geplant auch unter schwierigen oder sich verschlechternden Sicherheitsbedingungen umsetzen zu können*. Ein schockresistentes Projekt würde demnach umgesetzt werden können, auch wenn sich die Sicherheitslage verschlechtern sollte. Ein risikofälliges Projekt dagegen müsste ausgesetzt werden.

Wir haben die „strategische Schockresistenz“ mittels eines zweistufigen Verfahrens bestimmt. In einem ersten Schritt wurden Vertreter der Durchführungsorganisationen zu ihrer Einschätzung zu folgender Frage befragt:

Wie stark ist die erfolgreiche Implementierung bzw. Zielerreichung eines Projektes abhängig von der Fähigkeit der Entwicklungsfachkräfte², sich in der Fläche bewegen zu können?

Mögliche Antworten waren: eingeschränkte Mobilität...

- hat keinen Einfluss auf die Implementierung des Projektes.
- hat einen geringen Einfluss auf die Implementierung des Projektes.
- hat einen großen Einfluss auf die Implementierung des Projektes.
- macht eine erfolgreiche Implementierung nahezu unmöglich, weil die Sicherheitsrisiken für die Beteiligten und die Kosten für Sicherheitsmaßnahmen nicht mehr darstellbar sind.

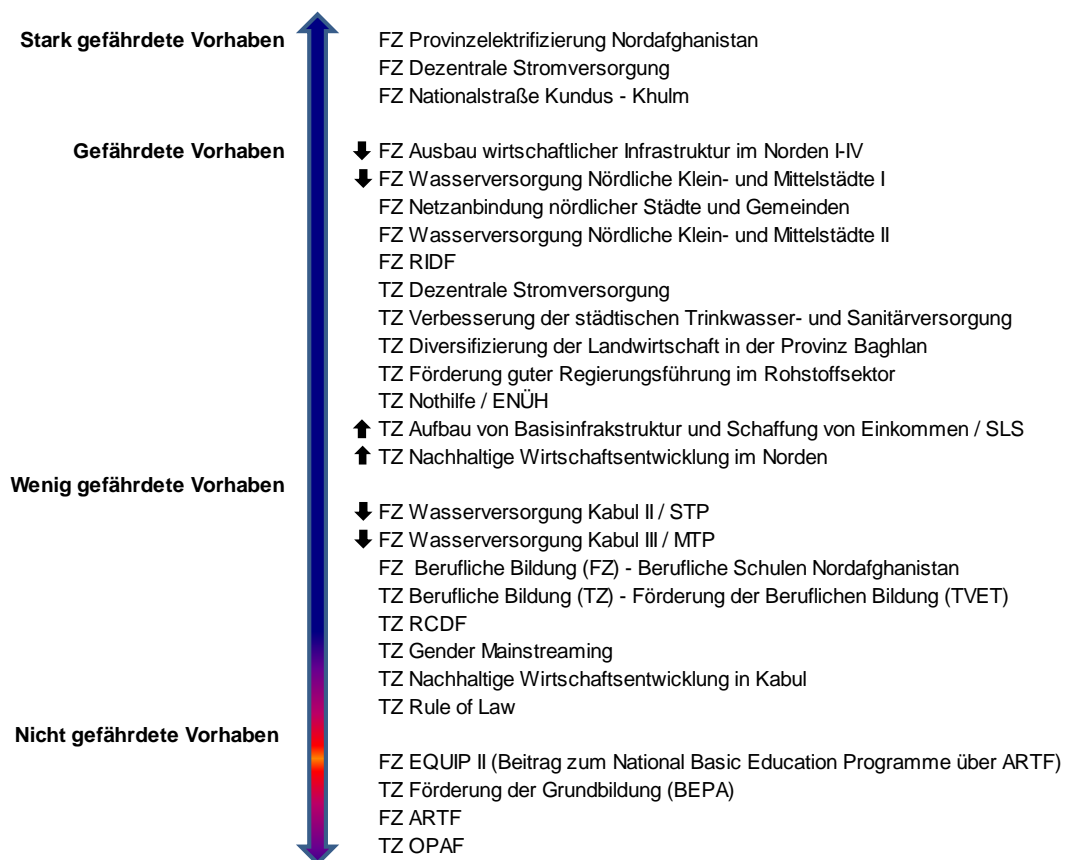
Aus den Antworten auf diese Fragen wurde eine erste Rangfolge der Vorhaben in Bezug auf ihre Schockresistenz gebildet. In einem zweiten Schritt wurde diese Rangfolge verfeinert, indem die aktuelle lokale sicherheitspolitische Lage an den jeweiligen Projektstandorten sowie die Akzeptanz der Bevölkerung für das Vorhaben in die Bewertung eingeflossen sind. Relativ unkomplizierte Projekte, die in unsicheren Standorten umgesetzt werden, wurden beispielsweise hoch gestuft, während Projekte, die komplex und langfristig angelegt sind, aber an sicheren Standorten umgesetzt werden, herab gestuft wurden. Daraus resultiert eine endgültige Rangfolge der Vorhaben, welche die aktuelle lokale Sicherheitslage mit einbezieht (Stand: November 2012, Abbildung 3).

Als Quelle für unsere Bewertung der sicherheitspolitischen lokalen Lage und Akzeptanz dienten uns ausführliche Hintergrundgespräche mit dem RMO. Generell gilt, dass Projekte, welche auf Grundversorgungsleistungen abzielen (Wasser, Strom, kleine Infrastrukturmaßnahmen), auch in schwierigen Gebieten mit hoher Präsenz der Aufständischen auf Akzeptanz stoßen können. Projekte, die auf einen strukturellen und/oder kulturellen Wandel oder auf die Stärkung der staatlichen Verwaltung abzielen, sind dagegen risikobehaftet.

² Gemeint ist das gesamte Personal: internationale Mitarbeiter, nationale Mitarbeiter, nationale NGOs, lokale Auftragnehmer.

Unsere Einschätzung der Schockresistenz ist eine subjektive Annäherung und speist sich aus den Einschätzungen der von uns befragten Entwicklungsfachkräfte, des RMO und aus unseren eigenen Einschätzungen. Es handelt sich um eine Momentaufnahme, da die aktuelle Sicherheitslage, welche in die Beurteilung hineinfließt, sich rasch verändern kann. Unsere Einschätzung muss nicht notwendigerweise mit der Einschätzung von BMZ, KfW und GIZ übereinstimmen. Wir regen aber an, dass das BMZ in Zukunft periodisch eine Überprüfung der Schockresistenz seines Portfolios vornimmt.

Abbildung 3: Strategische Schockresistenz

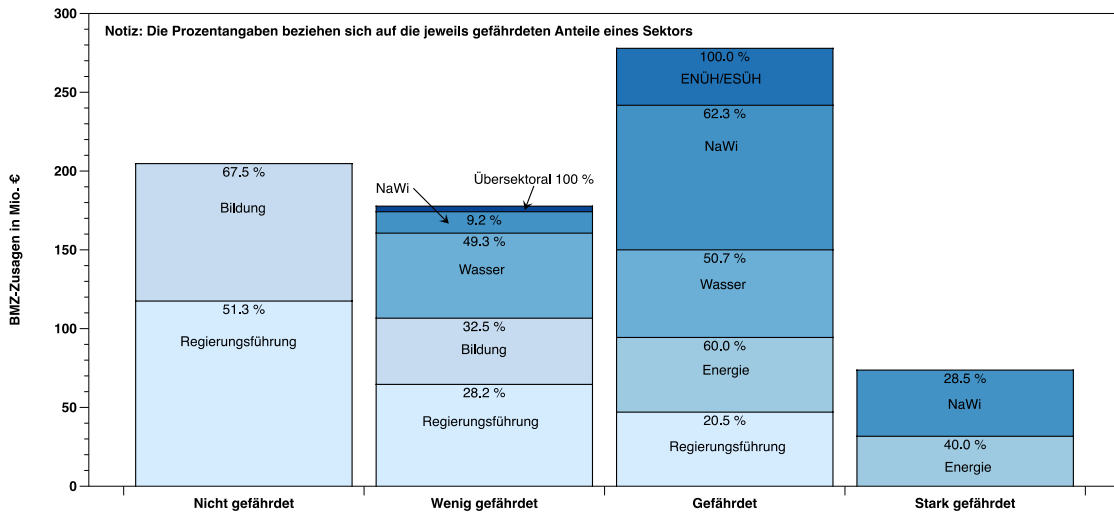


*Beschreibung: ↑ - bedeutet, dass ein Projekt im zweiten Schritt des Rankings hoch gestuft wurde;
↓ - bedeutet, dass ein Projekt im zweiten Schritt des Rankings herab gestuft wurde. Siehe Appendix für mehr Details.*

Aufgrund der Rangfolge haben wir die Vorhaben in vier Kategorien eingeteilt: Nicht gefährdet; wenig gefährdet; gefährdet; stark gefährdet. Abbildung 4 zeigt deren finanziellen Umfang.³ Abbildung 5 gibt eine Übersicht über die gefährdeten Anteile bei FZ und TZ.

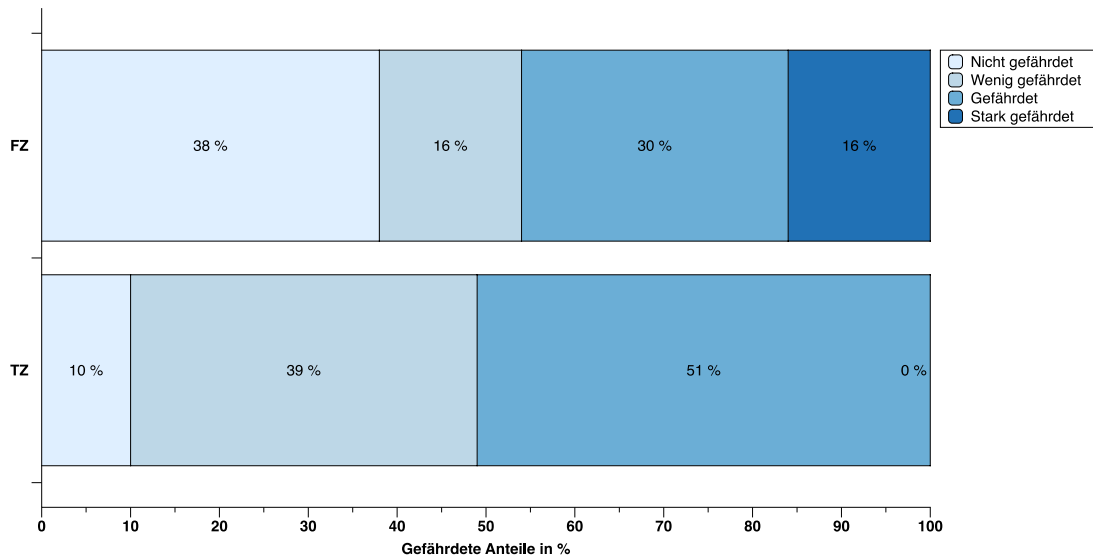
³ Die Zahlen beziehen sich auf die Zusammenfassung der Auftragswerte der GIZ sowie der KfW Zusagen in Form von Finanzierungsverträgen für den Zeitraum 2010 bis 2013.

Abbildung 4: Darstellung der Schockresistenz nach Schwerpunktbereichen 2010 – 2013



Quellen: TZ: GIZ-Auftragswerte 2010-2013. FZ: KfW-Zusagen in Form von Finanzierungsverträgen 2010-2013, inkl. offene Beträge älterer Vorhaben.

Abbildung 5: Gefährdete Anteile der FZ- und TZ-Programme 2010 – 2013



Quellen: TZ: GIZ-Auftragswerte 2010-2013. FZ: KfW-Zusagen in Form von Finanzierungsverträgen 2010-2013, inkl. offene Beträge älterer Vorhaben.

Zusammenfassend stellen wir fest, bei verschlechterter Sicherheitslage sind

- **Stark gefährdet** FZ-Vorhaben aus den Schwerpunktbereichen Energie und Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung mit einem Volumen von insgesamt 73,7 Mio. EUR.

- **Gefährdet** sowohl TZ- als auch FZ-Vorhaben der Schwerpunktbereiche Energie, Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Wasser und Governance sowie ENÜH. Das Gesamtvolumen ist 277,9 Mio. EUR (FZ 138,8 Mio. EUR und TZ 139,1 Mio. EUR).
- **Wenig gefährdet** FZ-Vorhaben aus den Schwerpunktbereichen Bildung und Wasser sowie TZ-Vorhaben aus den Schwerpunkten Bildung, Governance, NaWi und Übersektorales mit einem Gesamtvolumen von 177,7 Mio. EUR (FZ 73 Mio. EUR und TZ 104,7 Mio. EUR).
- **Nicht gefährdet** Vorhaben der Schwerpunkte Bildung und Governance mit einem Gesamtvolumen von 204,7 Mio. EUR (FZ 178 Mio. EUR und TZ 26,7 Mio. EUR).

5. Empfehlungen

Für einen grundlegenden Kurswechsel sehen wir keine Veranlassung. Um Erreichtes zu konsolidieren und um für die Herausforderungen der anstehenden Transformationsdekade gewappnet zu sein, wird vorgeschlagen folgende 15 Empfehlungen in die mittelfristige (2013 bis 2017) strategische Ausrichtung der EZ (BMZ-Anteil) in Afghanistan einzubeziehen. Die Empfehlungen stützen sich auf

- Unsere Analyse der allgemeinen Rahmenbedingungen in Afghanistan.
- Die mutmaßliche Entwicklung der sicherheitspolitischen Lage, basierend auf unserer Szenarienanalyse.
- Unsere Portfolio-Analyse.
- Die Analyse der Angebote und Fortschrittsberichte sämtlicher Vorhaben.
- Interviews mit Vertreter/innen von BMZ, GIZ und KfW in Deutschland und in Afghanistan.

Im Kern zielen unsere Empfehlungen auf die Absicherung des Erreichten ab. Dazu gehören vorrangig die Anpassung des aktuellen Portfolios, ein besseres Management der vielen Schnittstellen zwischen den einzelnen Vorhaben sowie eine bessere Nutzung der vorhandenen Informationen zum Zweck der Steuerung und des Wirkungsmonitoring.

Die Empfehlungen sind gegliedert nach: Schwerpunkte (1-3); Anpassung an Rahmenbedingungen (4-7); Instrumente (8-10); Implementierung (11-15). Da wir die Anzahl der Empfehlungen bewusst gering gehalten haben, verzichten wir auf eine weitere Priorisierung.

5.1 Ländliche Entwicklung: Strategischer ausrichten und stärken

Hintergrund

Ländliche Entwicklung bleibt in Afghanistan sowohl unter dem Gesichtspunkt „Armutsbekämpfung“ wie auch unter dem Gesichtspunkt „Nachfrage der Bevölkerung“ zentral. Das BMZ ist mit folgenden Vorhaben im Bereich ländliche Entwicklung präsent: ESÜH, SLS, BAP, PDF, RCDF (anteilig), RIDF (anteilig), NaWi (anteilig), ESRA, FZ Transport (anteilig) und FZ Netzanbindung NEPS (anteilig). Diese Vorhaben sind historisch gewachsen.

Diese Vorhaben sollten besser aufeinander abgestimmt werden und einer klar kommunizierten Gesamtstrategie untergeordnet werden. Eine strategische Gesamtausrichtung der Vorhaben im Bereich ländliche Entwicklung beantwortet mindestens die Fragen „Wo ist man tätig?“ (z. B. in armen oder reichen Gegenden, in sicheren oder unsicheren Distrikten, in ethnisch heterogenen oder homogenen Distrikten) und „Wozu ist man tätig?“ (z. B. Förderung der selbstversorgenden oder kommerziellen Landwirtschaft, Unterstützung bei der Erwirtschaftung des Lebensunterhaltes, Lösung von Ressourcenkonflikten).

Empfehlungen

Es sollte ein Konzept zur strategischen Gesamtausrichtung der Vorhaben im Bereich der ländlichen Entwicklung entwickelt werden, möglicherweise mit Hilfe eines externen Gutachterteams.

Dabei ist zu prüfen, ob und wie *bottom-up peacebuilding* Bestandteil dieser Strategie sein könnte (siehe Empfehlung 6).

Projekte aus dem Bereich ENÜH leisten einen ungemein wichtigen, sichtbaren und nachgefragten Beitrag zur ländlichen Entwicklung. Der Gesamtumfang von ENÜH/ESÜH-Projekten betrug von 2007 bis 2010 insgesamt 51,6 Mio. EUR und von 2010 bis 2013⁴ 36,1 Mio. EUR. Das BMZ sollte den Wegfall der ENÜH-Projekte nach Möglichkeit kompensieren durch eine Aufstockung der Mittel für ähnliche Projekte im ländlichen Raum.

⁴ 2013: fällige VE mit Stand Oktober 2012.

5.2 Stärkung der subnationalen Verwaltungsstrukturen

Hintergrund

Die Stärkung der subnationalen Verwaltung ist im Kontext von Afghanistan eine wichtige Aufgabe. Eine funktionierende subnationale Verwaltung, welche den Menschen vor Ort Dienstleistungen und eine Grundversorgung zur Verfügung stellt, kann für den Staat Legitimität bewirken.⁵

Zurzeit betreibt die deutsche EZ vier flexible Vorhaben („Fonds“), welche auf jeweils unterschiedlichen subnationalen Ebenen ansetzen. Dies sind: DETA / ESÜH (Gemeinde und Distrikt), Provincial Development Funds PDF (Entscheidungsfindung auf der Provinzebene, Umsetzung auf der Gemeindeebene), RIDF und RCDF (Provinz) und, Stability Program North Afghanistan SPNA (Distrikt). Letzteres liegt in der Zuständigkeit des AA.

Berechtigte Antragsteller, in der Regel afghanische Behörden, können bei den Fonds Mittel für Projekte beantragen; die Auswahl der Projekte findet in einem partizipativen Verfahren statt, wobei die Modalitäten zwischen den Fonds stark variieren.

Mit den Fonds verfügt die deutsche EZ über ein Instrument, um einen signifikanten Beitrag zur Stärkung der subnationalen Governance zu leisten.

Ein Engagement im Bereich der subnationalen Governance ist allerdings keineswegs unproblematisch. Dafür gibt es zwei wichtige Ursachen.

Erstens ist die Ausformulierung und Implementierung der *Subnational Governance Policy* von 2010 ein sehr umstrittener Prozess, der noch längst nicht abgeschlossen ist. Noch gibt es keine politische Einigung unter der afghanischen Elite, welche Form der subnationalen Governance angestrebt wird. Der Prozess ist konfliktreich, da es um die Staatsstruktur in Afghanistan und damit um die Verteilung von Macht geht. Letztlich müssen aber die Afghanen selber zu einer Lösung kommen, da solche Kernfragen des Staatsaufbaus nicht von der internationalen Gemeinschaft im Alleingang beantwortet werden können. Das aktuelle Konzept für eine *Subnational Governance Policy*, welches von den Gebern ohne Konsultation der afghanischen Partner verfasst wurde, wird nicht implementiert.

Eine zweite Problematik betrifft die von den Gebern geschaffenen Parallelstrukturen. Um EZ schneller umsetzen zu können, wurden auf allen Ebenen entwicklungsbezogene Parallelstrukturen installiert. Auf Dorfebene sind dies Community Development Councils

⁵ Siehe dazu Zuercher, C. (with Böhnke, J. and Koehler, J.), 2010. *Assessing the Impact of Development Aid in North East Afghanistan 2005 – 2009: Final Report*, Evaluation Report 49, Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

(CDC); auf Distriktebene wurden Entwicklungsräte⁶ geschaffen. Noch ist ungeklärt, ob und wie diese Gremien in eine staatliche subnationale Verwaltungsstruktur überführt werden können. Bedingung für eine implementierbare subnationale Governance ist eine Verständigung der afghanischen Eliten über die Kernfragen ihres Staatsaufbaus. Diesen Entscheidungsprozess sollte die internationale Gemeinschaft begleiten, aber keinesfalls dominieren.

Empfehlungen

Es sollte für alle Fonds systematisch erhoben werden, (a) welche partizipativen Verfahren sich bewährt haben, (b) welche Eigenbeteiligung die Partner leisten und (c) welche Gebiete durch welche Fonds (nicht!) abgedeckt sind.

Die Auswahl von Regionen sowie der Vergabekriterien sollte strategiegeleitet erfolgen und an lokale Verwaltungsstrukturen angepasst werden. Dies bedingt allerdings auch, dass eine Gesamtstrategie zur ländlichen Entwicklung existiert (siehe Empfehlung 1).

Die „Fonds“ sollten so aufgestellt werden, dass alle Ebenen der subnationalen Verwaltungen profitieren. Dabei ist darauf zu achten, dass keine Parallelstrukturen unterstützt werden. Außerdem sollte die Zentralregierung eng eingebunden werden, um dem zentralstaatlichen Aufbau Afghanistans Rechnung zu tragen und nicht den Eindruck einer gebergesteuerten Dezentralisierung zu erwecken.

Das vorrangige Ziel der Fonds sollte die Stärkung von Output-Legitimität sein (d.h. die Verwaltung erwirbt sich Legitimität, weil sie wichtige Güter und Dienstleistungen zur Verfügung stellt).

5.3 Governance: RCDF/RIDF und Rule of Law ausbauen

Hintergrund

Zum Schwerpunkt Governance gehören im BMZ-Portfolio unter anderem die beiden Regionalfonds RCDF und RIDF sowie das *Rule of Law* (RoL)-Vorhaben. Diese Vorhaben scheinen geeignet, um einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der subnationalen Governance zu leisten. RoL ist mit seiner starken *Gender*-Komponente gut aufgestellt, da viele Aktivitäten darauf abzielen, Frauen den Zugang zu Rechtsicherheit zu ermöglichen (siehe Empfehlung 15).

⁶ District Development Assemblies (DDA) und District Community Councils (DCC); es gibt Bemühungen der afghanischen Institutionen, diese beiden Gremien zusammenzufassen.

Empfehlungen

Das Rule of Law-Projekt sollte ausgebaut werden. Besonders diejenigen Bereiche, welche praxisbezogen arbeiten (Zusammenwirken von Bürgern und Polizei, die verschiedenen Mentoring-Programme sowie die Stärkung der Mediationsstellen *Huquuk*), erscheinen vielversprechend. RCDF und RIDF sollten mittelfristig finanziell ähnlich oder besser ausgestattet werden als heute, um Kontinuität zu sichern.

Für Rule of Law wie auch für RCDF/RIDF ist eine räumliche Ausweitung wünschenswert.

5.4 Information: Fehlende beschaffen, vorhandene in Wert setzen

Hintergrund

Ohne Wissen über die sozio-ökonomischen, kulturellen und politischen Konstellationen in den Zielgebieten arbeitet die EZ im Dunkeln. Ohne eine sinnvolle Datengrundlage über die eigene Arbeit ist weder Steuerung noch Wirkungskontrolle möglich.

Mit dem Risk Management Office (RMO), dem ressortübergreifenden Tracking System sowie dem laufenden *impact assessment* verfügt die deutsche EZ über eine einmalige Chance, ihre Arbeit auf eine solide Datenbasis zu stellen. Dazu müssen aber die vorhandenen Instrumente der Informationsbeschaffung und –auswertung überarbeitet und aufeinander abgestimmt werden.

Empfehlungen

Die Bundesregierung (alternativ: nur das BMZ) sollte ein Konzept zu „Evidenzbasierter EZ / Inwertsetzung von Information“ für die EZ in Afghanistan entwickeln. Dazu gehört u.a.:

- Neuausrichtung des Tracking Systems. In der vorliegenden Form sind die (mit erheblichem Aufwand) erhobenen Daten weder für die Steuerung noch für die Wirkungskontrolle verwendbar.
- Das lokale Wissen des RMOs muss besser in Wert gesetzt werden, indem es auch für die Projektplanung und die Implementierung genutzt wird.
- Die dezentralen Informationsbedarfe der Vorhaben (etwa Baselines, Nachfolgesurveys usw.) sollten einer zentralisierten Qualitätskontrolle unterworfen werden.
- Die Indikatoren der einzelnen Vorhaben sollten insgesamt auch auf eine übergeordnete Strategie der EZ ausgerichtet werden. Zudem sollten die Indikatoren auch einer Qualitätskontrolle unterliegen.

5.5 Bottom-up peacebuilding stärken

Hintergrund

Afghanistan ist nach wie vor ein Bürgerkriegsland. Im aktuellen BMZ-Portfolio fehlt ein konkreter Bezug zu *peacebuilding*. Die Szenarien-Analyse hat gezeigt, dass EZ keine Hebel hat, um auf die allgemeine Sicherheitslage in Afghanistan einzuwirken. Allerdings hat die EZ nach Ansicht der Gutachter das Potential, vor allem präventiv zu einer Stabilisierung des lokalen Umfeldes beizutragen. Es ist unbestritten, dass beispielsweise Ressourcenkonflikte, insbesondere Landfragen, in ethnisch heterogenen und politisch volatilen Gegenden großes Eskalationspotential haben. Auf dieses kann die EZ durchaus einwirken.

Empfehlung

Die deutsche EZ, insbesondere im Bereich ländliche Entwicklung, sollte vermehrt und bewusst konfliktbearbeitend ausgerichtet werden, mit Fokus auf Land- und Ressourcenkonflikte in ethnisch gemischten Regionen, Rule of Law und subnationale Governance (siehe auch Empfehlung 1, 2 und 3).

5.6 Hochrisikoprojekte: Zurückfahren

Hintergrund

Aufgrund unserer Analyse (siehe oben, Schockresistenz) stellen wir fest, dass 46% des FZ-Portfolios gefährdet oder stark gefährdet sind. Stark gefährdete Vorhaben gehören zu den Schwerpunktbereichen Energie und Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und haben ein Gesamtvolumen von 73,6 Mio. EUR. Dabei handelt es sich um Vorhaben der „letzten Schraube“ – d.h. um Vorhaben, deren Nutzen erst einsetzt, wenn die letzte Schraube festgezogen worden ist. Diese Vorhaben sind komplex und haben einen langen Vorlauf. Da nicht zu erwarten ist, dass sich die Sicherheitslage in Afghanistan mittelfristig spürbar verbessern wird, sollte der Anteil von Hochrisiko-Projekten am Portfolio zurückgefahren werden.

Empfehlungen

Der Anteil von Hochrisiko-Projekten am FZ- Portfolio sollte reduziert werden, etwa durch zukünftigen Verzicht auf strategisch bedeutsame Straßen sowie Wasser- und Energievorhaben in unsicheren Räumen.

Zu prüfen wäre, ob dafür andere FZ-Vorhaben aufgestockt werden sollten, etwa im Bereich Netzanbindung (hier würden sich auch Schnittstellen mit ESRA ergeben).

Wichtig ist, dass die Einstellung eines Projektes sowie die Gründe dafür allen Beteiligten (Partnerministerien, Provinzgouverneur, PDC, ggf. auch Distriktgouverneure und CDC) sehr sorgfältig kommuniziert werden und ggf. Kompensationsmaßnahmen erwogen werden, um die Akzeptanz für die deutsche EZ nicht zu gefährden.

5.7 Capacity Development durch Beratung: Auf Interessenskompatibilität prüfen

Hintergrund

Die politische Ökonomie Afghanistans ist geprägt von Informalität, Klientelismus, Korruption und *rent-seeking*. In einem solchen System besteht oft keine Nachfrage nach Reformen, besonders nicht in Bereichen, welche der Bereicherung der Eliten und dadurch der Stabilisierung des Systems dienen. Reformblockaden sind deswegen oft nicht durch fehlende Kapazität bedingt, sondern durch fehlenden politischen Willen. Ist dies der Fall, dann sind Vorhaben, welche durch Beratung die Kapazität erhöhen wollen, nicht effektiv, weil sie faktisch gar nicht nachgefragt werden. Die EZ hat nur sehr wenige Hebel, um in einem solchen Fall ein effektives *capacity development* durch Beratungsleistung zu betreiben.

Bereiche, in denen Beratung erfahrungsgemäß nachgefragt wird, sind etwa: Technische Kompetenz in Bereichen, deren Profite sich schwer „privatisieren“ lassen (Energie, Wasserversorgung). In diesen Bereichen kann *capacity development* durch Beratung eine sinnvolle Investition sein.

Bereiche, in denen Beratung erfahrungsgemäß nicht nachgefragt wird, sind etwa: Import / Export; der Rohstoffsektor; Personalentscheidungen in der öffentlichen Verwaltung; Anti-Korruptionsmaßnahmen. In diesen Bereichen „verpuffen“ *capacity development* Maßnahmen in aller Regel.

Um einen positiven Wandel in diesen Bereichen zu befördern, sind andere Instrumente sinnvoller, etwa die Stärkung von *Oversight*-Funktionen, die Stärkung von *Watchdog*-Institutionen, die Forderung nach vermehrter Transparenz, die Stärkung von regulativer Gesetzgebung, oder die Einbindung in internationale Regelwerke.

Empfehlungen

Neue Vorhaben sollten immer vorurteilsfrei auf Anreizkompatibilität geprüft werden. In der Evaluierung von laufenden oder abgeschlossenen Vorhaben sollte die Frage nach Anreizkompatibilität präzise beantwortet werden. Bei mangelnder Anreizkompatibilität ist die

Durchführung einer EZ-Maßnahme in Frage zu stellen bzw. einzustellen. Die Frage nach Anreizkompatibilität sollte für folgende laufende Vorhaben geklärt werden: NaWi Kabul, NaWi Nord, OPAF, Förderung guter *Governance* im Rohstoffsektor (neues Vorhaben).

5.8 Flexible Instrumente: Auf aktuellem Niveau stabilisieren oder erhöhen

Hintergrund

Flexible Vorhaben sind im Kontext von fragiler Staatlichkeit und Konflikt sinnvoll, da die EZ damit schnell auf Veränderungen der (sicherheits-)politischen Lage reagieren kann. Besonders sinnvoll sind flexible Vorhaben, die kombiniert werden mit partizipativen Elementen. Solche Vorhaben sind etwa der Regionale Strukturentwicklungsfonds (RCDF), der Regionale Infrastrukturentwicklungsfonds (RIDF), Nothilfe (ESÜH), der Provinzentwicklungsfonds (PDF), SLS - Aufbau von Basisinfrastruktur und Schaffung von Einkommen und Stability Program North Afghanistan (AA/KfW). Allerdings stellen wir fest, dass der Anteil der flexiblen Vorhaben, besonders in der TZ, zwischen 2010 und 2013 gesunken ist (siehe Abbildung 2).

Empfehlungen

Der Anteil der flexiblen Vorhaben der TZ und der FZ sollte zwischen 40% und 50% liegen. Wo möglich, sollte mit partizipativen Verfahren gearbeitet werden.

Für die TZ bedeutet dies, dass RCDF, PDF und ESÜH aufgestockt werden sollten (siehe dazu auch Empfehlungen 1, 2 und 3).

Flexible Vorhaben sollten besser in eine Gesamtstrategie einbezogen werden, etwa durch präziser definierte und an afghanische Verwaltungsvorgänge angepasste Förderrichtlinien, welche eine bewusste Auswahl von Förderregionen, Förderebenen, Projekttypen und Vergabeverfahren festschreiben.

5.9 Multi-Donor Trust Fund ARTF – sinnvoll für laufende Kosten, möglicherweise weniger sinnvoll für Investitionen

Multi-Donor Trust Funds können ein geeignetes Instrument für fragile Staaten sein. Zurzeit beteiligt sich Deutschland am von der Weltbank geführten Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF) und steuert pro Jahr 60 Mio. EUR bei. Beiträge zum ARTF werden verwendet, um laufende Kosten zu decken (also etwa Gehälter und Kosten für Betrieb und Wartung) sowie um Investitionen zu tätigen (*investment window*). Geber haben die Möglichkeit, einen Teil ihrer Beiträge für bestimmte Programme vorzusehen. Deutschland hat jährlich 20 Mio.

EUR (von insgesamt 60 Mio. EUR) für das EQUIP-Programm vorgesehen, welches Investitionen im Grundbildungsbereich tätigt.

Es wird damit gerechnet, dass die Geber ihre Anteile am ARTF aufstocken werden. Die Geber haben in Tokio zugesagt – in Abhängigkeit von der Erfüllung der afghanischen Zusagen - einen Anteil von 50% *on-budget* Finanzierung zu erreichen. Beiträge zum ARTF werden von afghanischer Seite und von Gebern als „on budget“ Finanzierung betrachtet.⁷

Außerdem ist es für Geber attraktiv, in unsicheren Ländern ihre Mittel in Multi-Donor Trust Funds zu investieren, weil damit die oftmals schwierige und teure Implementierung gemeinsam mit dem Partner durchgeführt werden kann.

Der ARTF wird bislang von Gebern und der afghanischen Regierung positiv bewertet. Allerdings gibt es bisher noch keine verlässliche Evaluierung zur Implementierungsfähigkeit und Implementierungseffizienz des ARTF.⁸ *Budget execution rates* der afghanischen Ministerien von unter 40% deuten auf ein beträchtliches Absorptionsproblem hin. Es wäre wünschenswert, wenn der ARTF in naher Zukunft besonders in Bezug auf Implementierung von Infrastrukturprojekten evaluiert werden würde.

Empfehlungen

Die Finanzierung von laufenden Kosten (Gehälter und Kosten für Betrieb und Wartung) aus Mitteln des ARTF erscheint mittelfristig als sinnvoll. Es wird empfohlen, die deutschen Beiträge von 60 Mio. EUR pro Jahr beizubehalten.

Eine weitere Erhöhung der deutschen Zahlungen an den ARTF, insbesondere in das *investment window*, sollte erst erfolgen, wenn mittels einer unabhängigen Evaluierung die Implementierungsfähigkeit und Implementierungseffizienz des ARTF positiv beurteilt werden kann. Bis zum Vorliegen von belastbaren Resultaten sollten die deutschen Beiträge zu EQUIP nicht erhöht werden. Deutschland sollte darauf drängen, dass Implementierungsfähigkeit und Implementierungseffizienz von ARTF unabhängig untersucht werden.

⁷ Da die afghanische Seite im ARTF zwar Mitspracherecht hat, aber nicht die alleinige Verfügungsgewalt, wird der ARTF vom OECD DAC nicht als reine Budgethilfe klassifiziert, sondern als Multi-Donor Trust Fund (MDTF). Wie oben dargelegt, haben sich Afghanen und die internationale Gemeinschaft darauf verständigt, den ARTF als „on-budget“ zu klassifizieren.

⁸ Folgende Berichte wurden von uns zur Kenntnis genommen: IEG (Independent Evaluation Group), 2013 *Afghanistan Country Program Evaluation, 2002–11: Evaluation of World Bank Group Program*. Washington, D. C.: World Bank. ARTF-Scanteam, 2012. *ARTF at a Cross-Roads: History and the Future. Final Report*. Review of the Afghanistan Reconstruction Trust Fund World Bank, on behalf of ARTF Steering Committee. Oslo. KfW, 2011. *Abschließende Berichterstattung: ARTF VII-X and EQUIP I-III*. Die Berichte machen insgesamt deutlich, dass wir zurzeit über keine robuste Einschätzung der Implementierungseffektivität und -effizienz von ARTF verfügen.

Aus Sicht der Gutachter sind flexible Regionalfonds (siehe Empfehlungen 2 und 3) eine gute Alternative zu nationalen Multi-Donor Trust Funds. Es ist zu prüfen, ob die Beiträge zu den Regionalfonds nicht auch als Budgetfinanzierung klassifiziert werden können, wodurch Deutschland dem in Tokio formulierten Ziel näher käme, 50% aller Mittel *on budget* zu verwenden.

5.10 CIM und vergleichbare Instrumente zur Entsendung und/oder Unterstützung internationaler Fachkräfte (*secondary civil service*) nicht kürzen

Hintergrund

Die administrativen Kapazitäten der afghanischen Partner sind nach wie vor schwach. Alle von uns befragten Vorhaben melden geringe bis fehlende Partnerkapazitäten. Über den Umbruch von 2013 bis 2015 muss mit einem weiteren *brain drain* der afghanischen Kader gerechnet werden. Es ist davon auszugehen, dass viele gut ausgebildete Afghanen sich zumindest vorläufig aus dem Staatsdienst oder ganz aus Afghanistan absetzen werden, bis klar wird, wie sich die sicherheitspolitische Lage unter dem Nachfolger Karzais und nach Abzug eines Großteils der ISAF-Truppen entwickeln wird. Dadurch wird sich die administrative Kapazität zusätzlich verringern. Dies sollte, wenn möglich, aufgefangen werden.

Empfehlungen

Zumindest bis 2016 sollten CIM und vergleichbare Instrumente des *secondary civil service* mindestens auf dem jetzigen Niveau stabilisiert werden. Eine Aufstockung ist wünschenswert.

Auch CIM braucht eine strategische Ausrichtung auf bestimmte Sektoren und sollte die Entsendung von Fachkräften in Bereiche, die von starken politischen Interessen dominiert sind, vermeiden (siehe Empfehlung 7).

5.11 Adaptierung von laufenden Vorhaben

Hintergrund

Es war nicht die Aufgabe des Gutachterteams, einzelne Vorhaben zu evaluieren. Allerdings haben wir während unserer Analyse nicht nur einen Überblick über das Portfolio erhalten, sondern auch Einblicke in alle Einzelvorhaben. Aufgrund dieser Einblicke regen wir an, dass vier Vorhaben im Rahmen von internen oder externen Prüfmissionen bezüglich einer

möglichen Neuausrichtung untersucht werden. Bei diesen Projekten handelt es sich um NaWi, die Nationalstraße Kunduz-Kholm, TVET und das Tracking System.

Empfehlungen

Das NaWi-Vorhaben sollte, möglicherweise mit Hilfe eines externen Gutachterteams, hinsichtlich seiner strategischen Ausrichtung überprüft werden.

Nationalstraße Kunduz-Kholm: Es ist zu prüfen, ob die Realisierung dieses Projektes unter den gegebenen Sicherheitsbedingungen sinnvoll ist.

Es sollte geprüft werden, ob TVET operativ adäquat aufgestellt ist oder ob die Programmziele angesichts der vorhandenen Ressourcen nicht deutlich zu ambitioniert sind (insbesondere, was die regionale Präsenz betrifft).

Das Tracking System sollte überarbeitet werden (siehe Empfehlung 4).

5.12 Bessere Bewirtschaftung der Schnittstellen zwischen den Vorhaben

Hintergrund

Das BMZ-Portfolio ist seit 2002 stark gewachsen. Aufgrund dieses Wachstums werden heute die natürlichen Schnittstellen zwischen den Einzelvorhaben nicht immer optimal bewirtschaftet, wodurch interne Kohärenz und Synergien verloren gehen.

Empfehlungen

Das BMZ-Portfolio sollte hinsichtlich eines besseren Managements von Schnittstellen begutachtet werden (etwa durch gemeinsame Prüfmissionen oder durch externe Beratung). Dabei erscheinen folgende Schnittstellen zurzeit als problematisch:

- BAP, DETA, SLS und NaWi: Eine Begutachtung der Schnittstellen könnte im Rahmen der Erarbeitung eines Konzepts „Ländliche Entwicklung“ geschehen (siehe Empfehlung 1).
- NaWi – TVET: Im Rahmen einer Neuausrichtung von NaWi sollten beide Projekte auf mögliche Synergien überprüft werden.
- ESRA – NEPS: Zu prüfen wäre, ob eine engere Verzahnung von ESRA und NEPS sinnvoll sein könnte; ggf. auch, ob der Bereich der dezentralen Energieversorgung insgesamt gestärkt werden sollte. Dieser Bereich scheint insgesamt relativ schockresistent, ist für die wirtschaftliche Entwicklung wichtig und generiert Sichtbarkeit und Akzeptanz.

- RCDF – RIDF: Beiden Vorhaben sollten daraufhin überprüft werden, ob sie auf sinnvolle Art und Weise komplementär aufgestellt und hinreichend verzahnt sind.
- TVET und AA-Hochschulförderung: Es sollte geklärt werden, ob sich die Hochschulförderung nicht auch im Bereich universitäre Ausbildung von Berufslehrern engagieren sollte. Dies würde eine Koordination von AA und BMZ im Bereich Bildung voraussetzen (siehe Empfehlung 13).

5.13 Schwerpunktbereiche brauchen Strategiepapiere

Hintergrund

Offiziell ist das BMZ in den Schwerpunkten Wasser, Energie, Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung (NaWi) und Bildung tätig. Zusätzlich ist das AA in den Schwerpunkten Gesundheit und Governance (hier vor allem Polizei und Integration von Kombattanten) tätig. Governance wird allerdings de facto auch vom BMZ gefördert (vor allem durch RoL, RCDF/RIDF und OPAF). Schwerpunktstrategiepapiere existieren zurzeit nur für Wasser, Energie und NaWi. Der Schwerpunkt Governance hat eine ausbaufähige Ideenskizze.

Empfehlungen

Es sollte eine Festlegung der Schwerpunktbereiche geben. Geklärt werden sollte insbesondere, ob Gesundheit beim AA wegfällt.

Es sollte zu jedem Schwerpunktbereich ein Strategiepapier geben! Besonders dringlich, angesichts des Umfangs des Bereichs, ist dies für Bildung.

Es sollte geprüft werden, ob Schwerpunktstrategien ressortübergreifend erstellt werden für Schwerpunkte, in welchen sowohl das AA als auch das BMZ tätig sind.

5.14 Konditionalität: Auf Vorhabensebene ja, auf der Ebene der Zentralregierung nein

Hintergrund

In vielen fragilen Staaten sind Reformblockaden nicht nur Resultat von fehlender Kapazität, sondern auch von mangelndem politischem Willen (siehe Empfehlung 7). Konditionalität ist ein Instrument, um politisch verursachte Reformblockaden zu durchbrechen. Allerdings besteht in der Literatur weitestgehend Einigkeit, dass Konditionalität auf zentralstaatlicher Ebene fast immer wirkungslos und oft sogar kontraproduktiv ist.

Konditionalität kann nur funktionieren, wenn die Bedingungen für ihre Anwendung transparent kommuniziert werden, wenn die Sanktionen zeitnah und zielgerichtet umgesetzt werden, wenn die Sanktionen die Verursacher der Reformblockaden gezielt treffen und wenn kein anderer Geber die Sanktionen unterläuft. Diese Bedingungen sind für Afghanistan nur eingeschränkt nicht gegeben.

Empfehlungen

Da die Voraussetzungen für wirkungsvolle Sanktionen auf zentralstaatlicher Ebene nicht gegeben sind (v.a. mangels Geberkoordinierung), sollte das BMZ auf dieses Instrument verzichten.

Stattdessen sollte das BMZ den vermehrten Einsatz von Konditionalität auf Vorhabensebene prüfen. Dazu sollten Verfahren und Kriterien erarbeitet werden, die den Partnern mitgeteilt werden, um ihnen die Möglichkeit zu geben, mögliche Blockaden zu erkennen und zu lösen. Wichtig ist, dass die Vorhabensebene und das RMO soweit wie möglich in die Entscheidungsfindung bezüglich der Anwendung von Konditionalität mit einbezogen werden. Gleichzeitig müssen der Prüfungsprozess und die Entscheidung den Partnern gegenüber rechtzeitig und sorgfältig kommuniziert werden.

5.15 Vorhaben im Bereich Gender

Hintergrund

Die Ungleichheit der Geschlechter ist in Afghanistan nach wie vor riesig und gesellschaftlich fest verankert. *Gender*-Vorhaben sind für alle Geber ein prioritäres Thema. Eine der Fragen, welche diese Studie klären sollte, lautet: Sollen *Gender*-Ansätze durch spezielle *Gender*-Vorhaben verfolgt werden oder im Rahmen von in existierende Vorhaben eingebetteten *Gender*-Komponenten verfolgt werden (*gender mainstreaming*)? Das Gutachterteam setzte sich mit dem (2012 ausgelaufenen) *Gender*-Projekt auseinander und befragte alle Vorhaben nach Erfahrungen und bewährten Methoden.

Aufgrund unserer Analyse kommen wir zum Schluss, dass *gender mainstreaming* unter den gegebenen Umständen sinnvoller ist als ein eigenes *Gender*-Vorhaben. Allerdings sind wir auch der Meinung, dass *gender mainstreaming* effizienter gestaltet werden sollte. Gleichzeitig sollten die oftmals realitätsfernen Erwartungen, welche bei manchen Praktikern und Beobachtern bezüglich der Effektivität von *Gender*-Vorhaben herrschen, relativiert werden: EZ-Vorhaben können keinen kulturellen Wandel kaufen, sondern höchstens schrittweise Veränderungen ermöglichen.

Empfehlungen

Es ist zu prüfen, ob die Mittel für *gender mainstreaming* zusammengelegt werden können, um sie zielgerichtet und gebündelt einzusetzen. Folgendes Modell wäre denkbar: Anstatt jedes Vorhaben mit einem *Gender*-Indikator und einem entsprechenden Budget zu versehen, könnten Ressourcen gepoolt werden. Vorhaben, welche glauben, dass sie *Gender*-Aspekte sinnvoll umsetzen können, bewerben sich um zusätzliche Mittel. Auf diese Weise würden mehr Mittel in erfolgsversprechende Projekte fließen. Ein Teil der für ausgewählte *Gender*-Projekte bestimmten Mittel sollte in eine empirisch robuste Evaluierung der Aktivitäten fließen. Dies wäre eine Grundlage, um eine realitätsnahe und umsetzbare *Gender*-Strategie zu entwickeln.

Vorrangig sollte es bei den *Gender*-Komponenten darum gehen, den Zugang von Mädchen und Frauen zu Gesundheit, Bildung, Rechtsicherheit, Entscheidungsgremien auf lokaler Ebene sowie wirtschaftlicher Betätigung sicherzustellen.

Die in der Verfassung festgeschriebenen Frauenrechte wie auch die Frauenquoten in repräsentativen Gremien des Staates oder der Entwicklungsorganisationen sollten um jeden Preis verteidigt werden. Solche Rechte sind einklagbar und können dadurch gesellschaftlichen Wandel ermöglichen.

Die Schaffung von Schutz- und Rückzugsräumen für Frauen ist nach wie vor sinnvoll.

Auch sinnvoll ist eine individuelle Förderung von herausragenden Persönlichkeiten durch Stipendien.

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.