



BMZ-Stellungnahme zum DEval-Bericht: „Ein Review der Evaluierungsarbeit zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan“

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) begrüßt den vom Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval)¹ vorgelegten Bericht². Anlass dafür war ein entsprechender Wunsch des Beirats des DEval vor dem Hintergrund des hohen Umfangs und der politischen Bedeutung deutscher Unterstützung zum Wiederaufbau Afghanistans – ein Anliegen, das das BMZ ausdrücklich unterstützt.

Der Bericht analysiert und bewertet auf Basis einer Dokumentenanalyse und von Interviews mit Wissenschaftlern sowie von Beschäftigten des BMZ und der Durchführungsorganisationen Art, Umfang und Güte der Evaluierungsarbeiten von GIZ und KfW sowie des BMZ. Ergänzend wird das Portfolio dargestellt.

Die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen und Empfehlungen werden von uns weitgehend geteilt. Wir freuen uns über die Wertschätzung der vom BMZ in Kooperation mit der FU Berlin seit 2007 durchgeführten Wirkungsanalyse der Entwicklungszusammenarbeit in Nordost-Afghanistan als „beispielgebend für die Generierung strategischer Evidenz“ und teilen die weitgehend positive Bewertung der Evaluierungsarbeiten der Durchführungsorganisationen. Ebenso schließen wir uns der Empfehlung an, das M&E-System wirkungsorientierter und integrierter zu gestalten, eine Empfehlung, die sich bereits in der vom BMZ beauftragten Strategischen Portfolio Review findet und in Umsetzung ist. Auch die Empfehlungen für unabhängige Evaluierungen werden teilweise geteilt.

Im Einzelnen: Wie DEval feststellt, ist das bisherige Monitoring lediglich Output-bezogen, eine strategische, externe Bewertung liegt erst seit der Strategischen Portfolio Review 2013 vor. Hintergrund dafür sind, wie auch DEval ausführt, zum einen die hohen Erwartungen, rasch sichtbare Ergebnisse vorzuweisen. Zum anderen und ausschlaggebend ist der Kontext, in dem die Bundesregierung seit 2002 in Afghanistan tätig ist. Der Fokus der Unterstützung lag in den ersten Jahren nach dem Ende des Taliban-Regimes auf Not- und Übergangshilfe sowie Stabilisierungsmaßnahmen in einem fragilen Konflikt-Kontext. Auch im Transitionsprozess standen Rehabilitierung von Infrastruktur, Stärkung der Regierungsführung sowie Stabilisierung durch soziale Dienstleistungen und wirtschaftliche Teilhabe im Vordergrund. Diese kurz- und mittelfristigen Stabilisierungsziele sind nicht mit längerfristigen, wirkungsorientierten Entwicklungszielen in anderen Entwicklungsländern vergleichbar. Dem Kontext entsprechend stand das Monitoring physisch messbarer Aktivitäten und Outputs im Vordergrund. Vom BMZ wurde unter Beteiligung aller in Afghanistan tätiger Bundesressorts das Tracking System Afghanistan entwickelt und eingerichtet, das seit 2010 die gesamten

¹ DEval ist vom BMZ mandatiert, die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unabhängig zu evaluieren. Die in den Berichten vertretenen Auffassungen entsprechen nicht notwendigerweise der Position des BMZ

² Die Berichte des DEval sind auf seiner Webseite www.deval.org veröffentlicht.

Leistungen der Bundesregierung quantitativ erfasst. Das BMZ hat bereits 2013 begonnen, dieses zu einem deutschen *Development Tracker Afghanistan* weiterzuentwickeln, der ab Herbst 2014 operativ sein soll. Dass auch andere namhafte Geber aufgrund der Umstände Lücken in der Datenerhebung auf der Wirkungsebene aufweisen, zeigt ein Bericht der „Independent Commission for Aid Impact“ zum DFID-Portfolio vom März 2014. Für Nordost-Afghanistan, dem Hauptzielgebiet der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, bieten jedoch die Ergebnisse der seit 2007 vom BMZ in Kooperation mit der FU Berlin durchgeführten Wirkungsanalyse, die auch eine Zeitreihe vielfältiger Perzeptionen der ländlichen Bevölkerung bietet, gewichtige Hinweise für den Erfolg der bisherigen Stabilisierungsmaßnahmen und damit für die weitere Gestaltung des Portfolios.

Mit den ersten Stabilisierungserfolgen, der Formulierung der nationalen Entwicklungsstrategie ANDS und der von der internationalen Gemeinschaft im Rahmen des Tokio-Prozesses 2012 formulierten Entwicklungsperspektive für die Zeit bis 2024 sind nun die Voraussetzungen für eine längerfristige, an übergeordneten Wirkungszielen orientierte Herangehensweise gegeben. In der neuen BMZ-Länderstrategie für den Zeitraum 2014-2017, die Deutschland mit Afghanistan Anfang 2014 vereinbarte, werden – wie bisher nur in einigen Schwerpunktbereichen – nun alle laufenden und neuen Maßnahmen durch einen strategischen Rahmen gebündelt und auf strategische Ziele ausgerichtet, die durch Indikatoren hinterlegt sind. Entscheidungsgrundlage dafür waren interne Lernprozesse zwischen allen Beteiligten, M&E-Ergebnisse inklusive der genannten langfristigen Wirkungsanalyse sowie eine vom BMZ beauftragte Strategische Portfolio-Review. Sie analysiert auf der Basis der Projekt- und Programmdokumente, von Interviews in Deutschland und in Afghanistan sowie einer Szenarioanalyse die strategische Relevanz und Effektivität des BMZ-Portfolios und bietet eine gute und ausreichend evaluative Grundlage für die Konzipierung der BMZ-Länderstrategie.

Wir teilen daher die Bewertung des DEval, dass eine Länderprogrammevaluierung derzeit keine neuen Erkenntnisse bringen würde. Gleichzeitig unterstützen wir, wie bereits in der Vergangenheit, die Forderung nach einer Evaluierung des gesamten zivilen Engagements aller beteiligten Bundesministerien in Afghanistan, der ein entscheidender Mehrwert zukommen könnte. Inwiefern zusätzliche, von DEval vorgeschlagene Evaluierungen aktuell Nutzen stiften können, wäre weiter zu untersuchen und - wie z.B. die empfohlenen Sektorerevaluierungen - im Lichte bereits vorhandener Studien oder - wie z.B. die empfohlene Evaluierung von Capacity Development Maßnahmen - mit Blick auf ihre Übertragbarkeit auf andere Länder in fragilem Kontext zu bewerten. Die beschränkten Kapazitäten der afghanischen Partner bei einer Vielzahl von Studien aller Art durch verschiedene Geber sollten in die Bewertung ebenso eingehen wie die weiterhin bestehenden Sicherheitsprobleme als eine nicht zu unterschätzende Herausforderung für Feldstudien. Den potenziellen Nutzwert einer Metaanalyse vorhandener evaluativer Arbeiten auf Projektebene mit Blick auf strategische Entscheidungen halten wir für eher gering, da diese Untersuchungen am operativen Bedarf ausgerichtet und die Ergebnisse bereits in interne Lernprozesse eingeflossen sind.

Wir teilen uneingeschränkt die Empfehlungen, dass sowohl Monitoring wie (interne) Evaluierung einen integrierten Ansatz verfolgen, in diesem besonderen Fall einer zentralen Qualitätskontrolle unterliegen sowie mehr als bisher Wirkungen erfassen sollten. Das Konzept für

ein künftiges umfassendes Informations- und Wirkungsmessungssystem für die Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan befindet sich derzeit in Ausarbeitung und wird noch 2014 operativ sein. Viele der Empfehlungen des Berichts werden hierdurch bereits konkret umgesetzt oder die Umsetzung ist in Vorbereitung. Dazu gehört insbesondere die Weiterentwicklung des Tracking Systems Afghanistan und die empfohlene zentralisierte Qualitätssicherung der dezentralen Datenerhebungen durch ein externes Steuerungsgremium. Die Aufgabe der M&E-Unit in Kabul wird auch künftig sein, den Informationsaustausch zwischen den Akteuren der deutschen EZ in Afghanistan und Deutschland, zwischen den Programmen und Projekten vor Ort sowie mit afghanischen Partnern zu Monitoring- und Evaluierungsergebnissen zu gewährleisten. Der von DEval als Stärke des deutschen Engagements bewertete Fokus auf konfliktsensibles Vorgehen und friedensbildende Maßnahmen wird in dieser Neukonzeption berücksichtigt werden. Als externe evaluative Komponente ist eine Adaptierung der bereits seit 2007 laufenden Wirkungsanalyse mit einer stärkeren Ausrichtung auf die Länderstrategie vorgesehen.

Das BMZ schließt sich auch dem Befund des DEval an, dass ausreichend Raum für eine Kultur der Anerkennung möglicher Fehler der Vergangenheit hilfreich ist, um institutionelles Lernen und eine entsprechende Kommunikationsstrategie zu ermöglichen. So ist auch die Lenkung der öffentlichen Aufmerksamkeit von kurzfristigen Effekten hin zu langfristigen Ergebnissen der Aufbauarbeit in Afghanistan im Sinne des BMZ.