

Ex-post-Evaluierung – Islamische Republik Afghanistan

>>>

Sektor: Staat und Zivilgesellschaft (CRS Kennungen 15110-15113)
Vorhaben: Afghanistan Reconstruction Trust Fund, Phasen VII-X
 2007 65 826*, 2008 65 600*, 2009 65 913, 2010 65 341*
Programmträger: ARTF, von Weltbank verwalteter Treuhandfonds



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2014

	Phasen VII-X (Plan)	Phasen VII-X (Ist)
Investitionskosten (gesamt)**in Mio. €	1.901,77	1.901,77
Eigenbetrag in Mio. €	0,00	0,00
Finanzierung in Mio. €	1.901,77	1.901,77
davon BMZ-Mittel in Mio. €	95,00	95,00

*) Stichprobe 2014

**) Einzahlungen von 33 Gebern

Kurzbeschreibung: Der Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF) ist ein multilateraler Treuhandfonds, der durch die Weltbank verwaltet wird. Der ARTF präsentiert sich, ähnlich einer Budgethilfe zur Stabilisierung im fragilen Kontext, als ein Mechanismus zur verlässlichen Finanzierung nationaler Prioritäten (Investitionen und laufende Kosten), als Plattform zum Politikdialog über Schlüsselreformen mit der afghanischen Regierung und als Instrument der Geberkoordinierung gemäß einer vereinbarten Finanzierungsstrategie. In Abgrenzung von einer Budgethilfe wurde das Modell eines Treuhandfonds gewählt und nicht direkt in den Staatshaushalt eingezahlt, um den treuhänderischen Risiken angemessen zu begegnen. Der fragile Kontext reflektiert sich in der doppelten Zielsetzung der Vorhaben, zum einen zu stabilisieren und zum anderen die Lebensbedingungen der Bevölkerung zu verbessern. Die Vorhaben wurden formal mit einem reduzierten Anspruch an die Nachhaltigkeit verbunden. Die Förderbereiche des ARTF sind öffentliche Finanzen, Verwaltungsreform, öffentliche Infrastruktur, Ländliche Entwicklung, Gesundheit und Bildung.

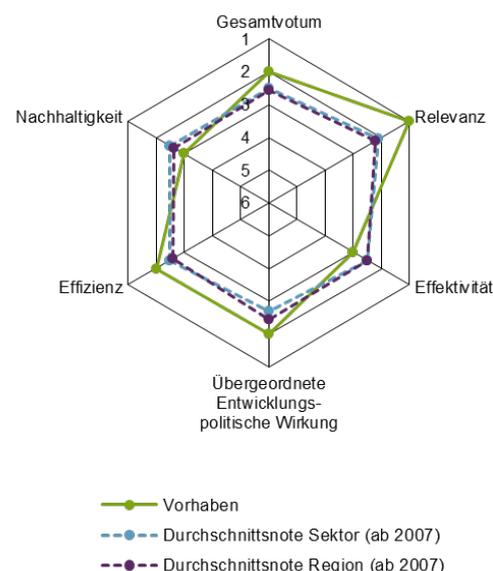
Zielsystem: Das Programmziel war (i) die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes und damit auch die Grundversorgung mit sozialen Dienstleistungen zu erhalten sowie (ii) die Umsetzung der Entwicklungsprioritäten der afghanischen Regierung im ländlichen Raum zu unterstützen. Damit sollte zu zwei übergeordneten entwicklungspolitischen Zielen beigetragen werden: (i) Leistung eines Beitrages zur Stabilisierung des afghanischen Staates und (ii) Reduzierung der Armut.

Zielgruppe: Die afghanische Bevölkerung (29,1 Mio. Einwohner im Jahr 2011).

Gesamtvotum: Note 2 (alle Phasen)

Begründung: Der ARTF ist für die Stabilisierung des Staates ein wichtiges Instrument. Der ARTF hat zu höheren Staatseinnahmen beigetragen und Kernfunktionen eines funktionierenden Staates gestützt. Zu dieser Einschätzung kommt auch eine bereits vorliegende Evaluierung des ARTF von 2012. Gemäß den Entwicklungsprioritäten der Regierung wurden u. a. ländliche Programme durch den ARTF finanziert, deren Evaluierungen zufriedenstellende Wirkungen zeigen (ganzjährig befahrbare Straßen, Wasser- und Stromversorgung, gute Regierungsführung durch Dorfentwicklungsräte unter Beteiligung von Frauen).

Bemerkenswert: Mit dem ARTF wurde ein erfolgreiches Modell gefunden, das im fragilen Kontext eine doppelte Zielsetzung ähnlich einer fragilitätsbekämpfenden Budgethilfe verfolgt. Es wurde ein Beitrag zur Sicherung der Stabilität geleistet, aber gleichzeitig den treuhänderischen Risiken angemessen begegnet. Eine durch die BMZ-Evaluierung veranlasste Studie zeigt, dass öffentliche Dienstleistungen von der Bevölkerung zunehmend als von der Regierung bereitgestellt wahrgenommen werden - ein positives Indiz, trotz besorgniserregender Sicherheitslage.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 2 (alle Phasen)

Die vier Phasen VII-X des multilateralen Treuhandfonds ARTF haben ein gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis erreicht. Die Einschätzungen dieser Evaluierung basieren zum Teil auf vorliegenden Evaluierungen des ARTF sowie zweier Investitionsprogramme, die der ARTF schwerpunktmäßig finanziert. Mit seiner dualen Zielsetzung von Stabilisierung und Verbesserung der Lebensbedingungen ist die Ausrichtung des ARTF dem fragilen Kontext angemessen. Die Struktur des Treuhandfonds, der effizient arbeitet, begegnet angemessen den treuhänderischen Risiken. Der multisektorale Charakter führt zu einer hohen Allokationseffizienz. Die Zielerreichung der ländlichen Programme, die schwerpunktmäßig durch den FZ-Beitrag gefördert wurden, ist zufriedenstellend. Die Beiträge des ARTF zur Aufrechterhaltung der Kernfunktionen eines Staates sind ein für die Entwicklung und Stabilisierung Afghanistans wichtiges Instrument, auch wenn sich konkrete entwicklungspolitische Wirkungen nur schwer nachweisen lassen. Der fragile Kontext rechtfertigt einen eingeschränkten Anspruch an die Nachhaltigkeit, der auch formal entsprechend den FZ/TZ-Leitlinien festgehalten wurde. Vor diesem Hintergrund ist eine Bewertung mit "gut" trotz der bedenklichen Entwicklung der Sicherheitslage gerechtfertigt.

Relevanz

Der ARTF präsentiert sich, ähnlich einer Budgethilfe im fragilen Kontext, als ein Mechanismus zur verlässlichen Finanzierung nationaler Prioritäten, als Plattform zum Politikdialog über Schlüsselreformen mit der afghanischen Regierung und als Instrument der Geberkoordinierung gemäß einer vereinbarten Finanzierungsstrategie. Der ARTF finanziert laufende Kosten der öffentlichen Verwaltung zur Stabilisierung des Staates und unterstützt prioritäre investive Programme der Fachministerien.

Die Förderung prioritärer Projekte der nationalen afghanischen Entwicklungsstrategie richtet den Fonds auf die Unterstützung der Politik des Partnerlandes aus. Die afghanische Regierung ist an Verwaltung und Steuerung des Fonds beteiligt.

Der ARTF ist in zwei "Fenster" unterteilt. Das Recurrent Cost Window (RCW) dient der Finanzierung eines Teiles der laufenden Kosten der öffentlichen Verwaltung (außer Sicherheitskräften). Das Investment Window (IW) unterstützt prioritäre investive Programme der Fachministerien. Seit der ARTF Tranche VIII wurde innerhalb des RCW ein Anreizprogramm (Incentive Programme, IP) für die afghanische Regierung eingerichtet, welches die Auszahlungen an das Erreichen bestimmter Meilensteine knüpft (wie z. B. Einkommenssteuergesetz u. a.). Die Förderbereiche des ARTF sind öffentliche Finanzen, Verwaltungsreform, öffentliche Infrastruktur, Ländliche Entwicklung, Gesundheit und Bildung.

In Abgrenzung von einer Budgethilfe wurde das Modell eines Treuhandfonds gewählt und nicht direkt in den Staatshaushalt eingezahlt. Dieser Ansatz entspricht auch heute noch den Rahmenbedingungen in Afghanistan. Der afghanische Haushalt trägt sich immer noch nicht allein durch nationale Einnahmen.

Der afghanische Staat ist nach wie vor durch ein schwaches öffentliches Finanzmanagement, hohe Korruption, Kapazitätsengpässe in den Ministerien und hohe treuhänderische Risiken gekennzeichnet. Dies erlaubt den Gebern auch nach über zehn Jahren Laufzeit des ARTF keinen Übergang zu einer reinen Budgethilfe.

Um die Erwartungen an den ARTF in eine angemessene Perspektive zu rücken, sei bereits hier darauf hingewiesen, dass es überzogen wäre, von einem ausländischen zivilen Multi Donor Trust Fund einen Beitrag zur Beilegung innerafghanischer Konflikte um Modernität, Religion, Stammesmacht und Ressourcen zu erwarten oder zur Beseitigung des Kernproblems einer schwierigen Sicherheitslage. Dennoch stufen wir den ARTF aus folgenden Gründen als hoch relevant ein: Die Unterstützung der Befriedigung von Grundbedürfnissen der Bevölkerung ist humanitär geboten; die positiven Auswirkungen von besserer Bildung auf die Entwicklung eines Landes sind vielfach belegt; demokratisierende Wirkungen von einer stärkeren Teilhabe an einer Informationsgesellschaft und Abstimmungen auf lokaler Ebene sind plausibel; die Unterstützung der Entwicklungsprioritäten der afghanischen Regierung im notleidenden ländlichen Raum, ein auf längere Sicht besser funktionierendes afghanisches Rechtssystem, stabilere Staatsfinanzen ver-

bunden mit der Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen erhöhen das Vertrauen der Bevölkerung in den afghanischen Staat und haben dadurch Stabilisierungspotential. Der ARTF ist ein wichtiger Baustein in der deutschen und internationalen zivilen Entwicklungszusammenarbeit mit Afghanistan; er wird von 33 Gebern unterstützt.

Relevanz Teilnote: 1 (alle Phasen)

Effektivität

Das Zielsystem des ARTF mit einer Vielzahl von Unterprogrammen ist sehr komplex. Hier wurden nur diejenigen Teile herausgegriffen, die für den deutschen Beitrag besonders bedeutsam waren. Aufgrund der Schwerpunktsetzung der deutschen Mittel für die Unterstützung der Entwicklungsprioritäten der afghanischen Regierung im ländlichen Raum wurden die entsprechend ausgerichteten Unterprogramme, das NSP II (National Solidarity Programme II) und das NRAP (National Rural Access Programme), näher untersucht. Nicht berücksichtigt wird hier das Unterprogramm des ARTF zur Förderung der Bildung EQUIP, da dies durch einen gesonderten FZ-Beitrag gefördert wurde und einer gesonderten Ex-post- Evaluierung unterzogen wird.

Das Programmziel war (i) die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes und damit auch die Grundversorgung mit sozialen Dienstleistungen zu erhalten sowie (ii) die Umsetzung der Entwicklungsprioritäten der afghanischen Regierung im ländlichen Raum zu unterstützen. Die für die Ex-post-Evaluierung herangezogenen Indikatoren sind dem Zielsystem des ARTF entnommen und beziehen sich auf (i) die Zielerreichung der Indikatoren im Bereich "öffentliches Finanzwesen" und (ii) die Zielerreichung von NSP und NRAP.

Die Erreichung der Indikatoren lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Indikator	Bewertung
Public Financial Management	
<ul style="list-style-type: none"> - Rechnungshofberichte termingerecht vorgelegt - Gesetz zur Korruptionsbekämpfung etabliert - Geringe Budgetabweichungen zwischen Plan und Ist - Einhaltung nationaler Strategien - Stabilisierung der Staatsquote 	<ul style="list-style-type: none"> Erreicht Erreicht Nicht erreicht Erreicht Übererfüllt
National Solidarity Programme II	
<ul style="list-style-type: none"> - Verbesserung der ländlichen Grundversorgung - Aufbau guter lokaler Regierungsführung 	<ul style="list-style-type: none"> Teilweise erreicht Temporär erreicht
National Rural Access Programme	
<ul style="list-style-type: none"> - Verbesserung der ländlichen Mobilität 	<ul style="list-style-type: none"> Teilweise erreicht

Die Indikatoren zum Public Financial Management sind größtenteils erreicht. Abweichungen zwischen geplanten und realisierten Einnahmen und Ausgaben im nationalen Budget deuten auf eine Planungsunsicherheit beim Investitionsbudget, welches im Wesentlichen geberfinanziert ist. Abweichungen im laufenden Budget (hauptsächlich Gehälter) sind eher gering; allerdings würden wesentliche Abweichungen der Ausgaben nach unten auch zum Zusammenbruch der staatlichen Leistungen führen. Das Anreizprogramm (s.o.) hat sich bewährt. Allerdings wurden höhere Staatseinnahmen durch höhere Staatsausgaben, insbesondere im Sicherheitsbereich, in den letzten Jahren wieder aufgebraucht. Afghanistan ist daher weiterhin in wichtigen Kernbereichen der staatlichen Fürsorge - im laufenden Budget - auf die

internationale Gebergemeinschaft angewiesen. Weitere Verbesserungen im Bereich der Korruptionsbekämpfung und wirtschaftlichen Entwicklung müssen erfolgen, um die Abhängigkeit von der internationalen Gebergemeinschaft zu reduzieren. Das Anreizprogramm erreichte einige strukturelle Reformen mit Effizienzgewinnen, z.B. bei Beschaffung, Haushaltstransparenz, externer Rechnungsprüfung und regelkonformer Haushaltsallokation, also Verbesserungen auf höherer Verwaltungsebene.

Das Ziel des NSP, gute Regierungsführung auf kommunaler Ebene zu fördern sowie kommunale Investitions- und Entwicklungsprojekte zu unterstützen, wurde erfüllt, allerdings institutionell und technisch nicht dauerhaft und mit einigen Abstrichen bei dörflichen Bewässerungs- und Transportprojekten. Die eingerichteten Community Development Councils (CDC) sind nach wie vor nicht formal im afghanischen Verwaltungssystem verankert und daher eine seit 10 Jahren bestehende, eher informelle Verwaltungsstruktur.

Das NRAP sollte den Zugang zu Grundversorgungseinrichtungen und zu Märkten durch die Rehabilitierung ländlicher Straßen verbessern. Auch hier ist eine temporäre Erfüllung dieses Zieles festzustellen. Die Qualität der Bauarbeiten ist jedoch moderat. Daraus resultieren schwache Wirkungen in Bezug auf die Reduzierung der Reisezeiten, doch der Anteil der Bevölkerung mit Zugang zu einer ganzjährig befahrbaren Straße wurde deutlich erhöht. Dadurch verbesserten sich auch die Möglichkeiten zum Erreichen infrastruktureller Einrichtungen, was sich etwa in einer deutlich höheren Inanspruchnahme der Distrikthospitäler widerspiegelt.

Bei der zusammenfassenden Betrachtung der Zielerreichung des ARTF bezogen auf den deutschen Beitrag mit Förderschwerpunkt auf ländlicher Entwicklung (mit 64% der FZ-Mittel) lässt sich eine insgesamt zufriedenstellende Effektivität konstatieren.....

Effektivität Teilnote: 3 (alle Phasen)

Effizienz

Die Produktionseffizienz kann bei einem multilateralen Treuhandfonds im Vergleich zu einer Vielzahl von Einzelvorhaben höher sein aufgrund von geringeren Verwaltungskosten. Gemäß Angaben der Weltbank betragen die Transaktionskosten des ARTF ca. 2 %, ein aus unserer Sicht vergleichsweise geringer Betrag. Als effizient ist u.E. auch die Bündelung und damit Harmonisierung der Beiträge von vielen Gebern bei gleichzeitig vorhandener Möglichkeit jedes Gebers zu werten, den eigenen Beitrag für bestimmte Programme zu priorisieren. Die Koordination über den ARTF sorgt trotz dieser Priorisierung dafür, dass einzelne nationale Prioritätenprogramme nicht (bilateral) überfinanziert werden.

Die Infrastrukturprogramme, die durch die Phasen VII-X gefördert wurden, hatten dieselben Durchführungsprobleme wie andere Infrastrukturprojekte in Afghanistan. Dazu gehören Korruption, Fehlplanungen, Verzögerungen durch teilweise extreme Witterungsverhältnisse, unzureichende Bauüberwachung, z.T. nicht zufriedenstellende Ausführungsqualität der Baumaßnahmen und häufige Vergabe von Unteraufträgen, die zu hohen Einheitskosten führen. Die Sicherheitslage erschwert die Durchführung von Bauvorhaben in Afghanistan in besonderem Maße. Auch Auszahlungsstopps seitens der Geber führten zu Planungsabweichungen und Bauverzögerungen. Aufgrund der hohen Risiken bei Infrastrukturvorhaben hat der ARTF auf eine Kofinanzierung von Weltbankprojekten zurückgegriffen und dadurch eigene Planungs- und Überwachungskosten eingespart. Dies hat allerdings nicht im ländlichen Raum und in Distrikten mit schlechter Sicherheitslage gegriffen. Daher wurde in 2012 ein Supervisory Agent eingestellt, der mit lokalen Unterauftragnehmern und moderner satellitengestützter Technologie für eine bessere Kontrolle der Unterprogramme im ländlichen Raum sorgen soll. Die Funktionsweise des Fonds wurde fortlaufend evaluiert und verbessert.

Inzwischen hat der ARTF ein wachsendes Barguthaben, das von hohen Einzahlungen und Mittelabflussproblemen der Vorjahre, von höheren Geberbeiträgen, aber auch von der zunehmenden nationalen Finanzierung der laufenden Kosten für Gehälter und Pensionen herrührt. Auszahlungsstopps beeinträchtigten zwar die Produktionseffizienz (s.o.), sind jedoch in Afghanistan ein wichtiges Instrument, um Reformen durchzusetzen. So hat die Konditionierung der Mittel für das Anreizprogramm zu strukturellen Reformen mit Effizienzgewinnen auf höherer Verwaltungsebene geführt (z.B. bei Beschaffung, Haushaltstransparenz, externer Rechnungsprüfung und regelgerechter Haushaltsallokation).

Ein wichtiger Faktor für die positive Bewertung der Allokationseffizienz des Treuhandfonds ist seine multi-sektorale und nationalen Prioritäten folgende Ausrichtung. Die afghanische Regierung ist in die Fondsverwaltung eingebunden. Neben der Weltbank als Fondsverwalter sind die anderen Geber über den Steuerungsausschuss und in Sektorarbeitsgruppen eingebunden. Ein großer Anteil der FZ-Mittel wurde für ländliche Investitionsprogramme eingesetzt. Dies entsprach den örtlichen Bedürfnissen und wird entsprechend positiv bewertet. Die Möglichkeit der Geber, ARTF-Zuweisungen für bestimmte Programme zu priorisieren, hat keinen nachweisbar negativen Einfluss auf die sektorale Allokation der ARTF-Mittel, da über den ARTF koordiniert wird und sich abzeichnende Ungleichgewichte i.d.R. durch die nicht-priorisierten Mittel des ARTF ausgeglichen werden können. Ein Übergang zu sektoralen Korbfinanzierungen oder allgemeiner Budgethilfe erscheint u. a. aufgrund treuhänderischer Risiken bis auf weiteres nicht möglich.

Der multilaterale Treuhandfonds hat sich gesamtwirtschaftlich bei der Stabilisierung der nationalen Einnahmen, in Bezug auf die Grundbedürfnisbefriedigung bei Bildung und Gesundheit, bei der Unterstützung der ländlichen Bevölkerung Afghanistans sowie bei der Zahlung von Gehältern und laufenden Kosten als ein Instrument erwiesen, das Gebermittel harmonisiert und gemäß nationaler Prioritäten sinnvoll einsetzt.

Effizienz Teilnote: 2 (alle Phasen)

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Der FZ-Beitrag zum ARTF, Phasen VII-X, hatte zwei übergeordnete entwicklungspolitische Ziele: (i) Leistung eines Beitrags zur Stabilisierung des afghanischen Staates und (ii) Reduzierung der Armut.

In Bezug auf Fragilität und Stabilisierung von Staaten gibt es verschiedene Bereiche (Sicherheit, Rechtstaatlichkeit, Grundbedürfnisbefriedigung), die betrachtet und unterstützt werden können. Seit 2002 unterstützt der ARTF die Grundbedürfnisbefriedigung und ihre Finanzierung mit den Handlungsfeldern 'öffentliche Finanzen/Verwaltungsreform' (also effiziente Generierung öffentlicher Einnahmen) und 'staatliche Dienstleistungen' (in Form einer wirksamen Basisversorgung für die breite Bevölkerung in den Bereichen Bildung und Gesundheit durch staatliche Ausgaben). Die Wirkungslogik, dass sich bei Erhöhung der staatlichen Einnahmen die Grundversorgung der Bevölkerung verbessert, dadurch die Armut reduziert (bzw. abgefedert) wird und zu einer Stabilisierung des afghanischen Staates beigetragen werden kann, ist nachvollziehbar. Auch im Bereich 'Rechtstaatlichkeit' hat der ARTF durch ein Programm beigetragen. Im Bereich 'Sicherheit' hat der ARTF keinen direkten Beitrag geleistet. Vielmehr wurde durch den Ausschluss der Finanzierung von laufenden Kosten für Sicherheitskräfte der zivile Charakter des Fonds betont, so dass die Beiträge des Fonds zu Sicherheit und Konfliktminderung eher indirekter Art, z.B. über die Verbesserung der Bildung, sind.

Der ARTF hat einen Beitrag zur Stabilisierung des afghanischen Staatshaushaltes und insbesondere zur Deckung der laufenden Kosten des Staatshaushaltes aus eigenen Einnahmen geleistet (siehe oben, Erreichung des Programmziels). Hierzu trug das Anreizprogramm (IP), das während Phase VIII eingeführt wurde, bei. Die Beiträge des ARTF zu den laufenden Ausgaben konnten während der letzten vier Phasen auf eine anteilige Finanzierung von ca. 20% der laufenden Kosten des Haushaltes abgesenkt werden.

Für die Einschätzung der Armutswirkungen auf Oberzielebene wurden als Indizien die Entwicklungen in ausgewählten Bereichen der Millennium Development Goals (MDG) der Vereinten Nationen für das Jahr 2015 herangezogen (MDG Report 2012). Die meisten Millennium-Ziele werden bis 2015 kaum erreichbar sein, zu groß ist nach wie vor die Diskrepanz zwischen den aktuellen Indikatorwerten und den angestrebten Werten. Der konkrete Beitrag des ARTF zum heutigen Stand der Indikatoren ist nicht zuordenbar. Die MDG-Indikatoren zeigen aber, dass Afghanistan entwicklungspolitisch immer noch vor sehr großen Herausforderungen steht, auch wenn sich die meisten Indikatoren in eine positive Richtung entwickeln und recht deutliche Fortschritte etwa bei der Verminderung von Kinder- und Müttersterblichkeit (Sterblichkeit Kinder < 5 Jahren von 2005 bis 2011 von 114,5/1000 auf 102/1000 reduziert, Müttersterblichkeit von 710/100.000 auf 460/100.00 im gleichen Zeitraum, ebenfalls 2005 bis 2011) oder der Erhöhung der Alphabetisierung der 15- bis 24-Jährigen (von 35 % 2005 auf 47 % 2011).

Indikatoren zur Sicherheitslage (Brookings Afghanistan Index 2013) zeigen, dass auch in Bezug auf Stabilität, Frieden und Sicherheit kein positiver Trend zu erkennen ist. Beispielsweise schwankt die Anzahl aufständischer Attacken zwischen 2008-2011 jeweils im Jahresverlauf mit besonders hohen Zahlen im

Sommer 2010. Über den betrachteten Zeitraum hinweg ist die Tendenz der Attacken eher steigend. Der afghanische Staat konnte die Sicherheit im Land nicht stärken. Befragungen der Bevölkerung zur Zufriedenheit mit der Erfüllung der Verantwortlichkeiten durch die Regierung von 2007 bis 2012 zeigen zwar auch keinen positiven Trend, stagnieren aber auf recht hohem Niveau. Rund Dreiviertel der Befragten sind zufrieden mit der Art und Weise, wie die Regierung ihre Verantwortlichkeiten wahrnimmt.

Insgesamt betrachtet ist der ARTF breitenwirksam. Vom NSP wurden gemäß Angaben des ARTF 22,4 Mio. Menschen erreicht. 5,7 Mio. Menschen erhielten einen besseren Zugang zu Straßen und damit z.B. zu Distriktkrankenhäusern durch NRAP. Die Grundversorgung mit sozialen Dienstleistungen in den Bereichen Gesundheit und Bildung wurde verbessert. Der ARTF hat aufgrund der Aufrechterhaltung der Gehaltszahlungen und der vielfältigen finanzierten Entwicklungsmaßnahmen einen Beitrag zur Stabilisierung des Staates und zur Armutsminderung geleistet.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 2 (alle Phasen)

Nachhaltigkeit

Aus dem fragilen Kontext - insbesondere aufgrund der Sicherheitslage - und der daran angepassten Zielsetzung leitet sich ein eingeschränkter Anspruch auf Nachhaltigkeit ab. Für die FZ-Beiträge für den ARTF wurde dies auch formal mit Bezug auf die FZ-/TZ-Leitlinien festgehalten.

Dennoch lassen sich einige dauerhafte Wirkungen des ARTF beobachten. Dazu gehört eine Erhöhung der staatlichen Einnahmen, die nicht allein durch das Bevölkerungswachstum und Wirtschaftswachstum erklärbar, sondern auch auf eine bessere Finanzverwaltung zurückzuführen ist (Steigerung der Steuereinnahmen um ca. 25-30 % p.a. seit 2006). Rückblickend hat sich der ARTF hier aufgrund des längerfristigen Engagements der Geber und der zunehmenden Einbindung der afghanischen Regierung als geeignetes Instrument mit nachhaltigen Effekten in Bezug auf Verbesserung der Prozesse und Institutionen bei Steuereinnahmen und der Verabschiedung von Antikorruptionsgesetzen erwiesen. Weitere länger anhaltende entwicklungspolitische Wirkungen wurden im Grundversorgungsbereich erreicht. Auch in den Bereichen Mitspracherechte der lokalen Bevölkerung und Frauenrechte wurden auf dem Lande in den letzten 10 Jahre - zwar in nicht formalisierter Struktur über die CDC - aber immerhin einige demokratisierende Wirkungen erzielt.

Im Bereich Instandhaltung und Betrieb der bereitgestellten öffentlichen Infrastruktur bzw. Deckung der Folgekosten ist noch keine Nachhaltigkeit gegeben. Die laufenden Kosten werden in Afghanistan derzeit zu ca. 65 % aus eigenen staatlichen Einnahmen gedeckt und die Abhängigkeit von der Gebergemeinschaft ist sehr hoch. In Tokio 2012 haben die Geber eine weitere und länger andauernde Unterstützung Afghanistans auf seinem Reformweg zugesichert. Im Laufe der letzten 10 Jahre konnten Kapazitäten der zentralen Regierung im Finanzmanagement verbessert werden und an einer Reform der öffentlichen Verwaltung wurde gearbeitet, jedoch sind hier weitere Schritte nötig.

Nachhaltigkeit Teilnote: 3 (alle Phasen)

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

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

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

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

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

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

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

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

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

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