

Ex-post-Evaluierung Stabilisierungsfazilität FFIS I und II, Irak



Titel	UNDP Irak Stabilisierungsfazilität (FFIS) I und II		
Sektor und CRS-Schlüssel	Wiederaufbauhilfe und Wiederherstellungsmaßnahme (CRS-Code: 73010)		
Projektnummer	BMZ-Nr. 2015 68 039; 2015 68 930		
Auftraggeber	BMZ		
Empfänger/ Projektträger	United Nations Development Programme (UNDP)		
Projektvolumen/ Finanzierungsinstrument	Jeweils 5 Mio. EUR/BMZ-Haushaltsmittel		
Projektlaufzeit	Dezember 2015 – Dezember 2017		
Berichtsjahr	2022	Stichprobenjahr	2020*

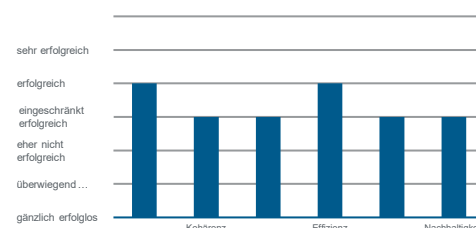
*FFIS I zugebündelt

Ziele und Umsetzung des Vorhabens

Das Ziel der FZ-Maßnahmen auf der Outcome-Ebene war der Ausbau von einkommensschaffenden Maßnahmen sowie eine Stärkung der Basis- und sozialen Infrastruktur in den vom IS befreiten ausgewählten UNDP-Programmgebieten (Anbar, Diyala, Ninawa und Salah al-Din) im Irak. Die Maßnahmen fokussierten auf die FFIS- Komponenten 1) Instandsetzung der vorrangigen leichten Infrastruktur sowie 2) Unterstützung unmittelbarer Einkommensmöglichkeiten. Entwicklungspolitisches Ziel (Impact) war es, einen Beitrag zur Stabilisierung und Verbesserung der Lebensbedingungen als Voraussetzung für die Rückkehr der Binnenflüchtlinge in den vom IS befreiten ausgewählten Programmgebieten zu leisten.

Aufgrund einer zuvor nicht abgesprochenen Mittelumwidmung seitens UNDP wurden die für Komponente 2 vorgesehenen FZ-Mittel fast vollständig zu Komponente 1 verschoben.

Gesamtbewertung: eingeschränkt erfolgreich



Wichtige Ergebnisse

Die Vorhaben konnten durch Infrastrukturehabilitation der Komponente 1 einen Beitrag zu den Stabilisierungsbemühungen im Irak in neu vom IS befreiten Programmgebieten leisten, blieben jedoch insgesamt hinter den Erwartungen zurück. Aufgrund der Mittelumwidmung wurden kaum einkommensschaffende Maßnahmen in Komponente 2 durchgeführt. Aus folgenden Gründen werden die Phasen als „eingeschränkt erfolgreich“ bewertet:

- Aufgrund der Kernprobleme, der zerstörten Infrastruktur und damit fehlender Zukunftsperspektiven, sowie der Dringlichkeit vor dem Hintergrund der weitreichenden Vertreibungen durch den IS im Irak erscheint der Projektansatz aus damaliger und heutiger Sicht relevant und angemessen.
- Die interne Kohärenz zwischen den FZ-Maßnahmen der Stabilisierungsfazilität und anderen BMZ finanzierten Aktivitäten ist trotz teilweise fehlender Trennschärfe hoch. Fehlende Koordinierungsmechanismen im Geberkontext sorgten jedoch für ungenutzte Synergien bei der externen Kohärenz.
- Aufgrund weit unter den Zielwerten zurückgebliebenen bzw. überwiegend nicht realisierten Maßnahmen der Komponente 2 müssen Abstriche bei der Effektivität gemacht werden. Trotz Umwidmung der dafür vorgesehenen FZ-Mittel zu Komponente 1 konnten auch hier die Zielwerte nicht erfüllt werden.
- Ein zu optimistischer Zeitplan sowie damals noch nicht etablierte Verfahren und Prozesse der Zusammenarbeit schmälerten die Effizienz, diese wird aber angesichts der volatilen Sicherheitslage noch als angemessen bewertet. Die Mittelumwidmung erscheint retrospektiv mit Bezug zur Allokationseffizienz sinnvoll und wird positiv bewertet.
- Trotz hoher Attributionsproblematik bei der Wirkung der Vorhaben auf die Anzahl zurückgekehrter Flüchtlinge in die Interventionsgebiete erscheint eine stabilisierende Wirkung der Infrastrukturmaßnahmen auch aus Sicht von heute plausibel.

Schlussfolgerungen

- Die FZ-Maßnahmen stellten einen wichtigen Grundstein zur Breitenwirksamkeit - im Gesamtkontext der Stabilisierungsfazilität (FFS) konnten seit 2015 insgesamt 2.678 Stabilisierungsprojekte im Irak realisiert werden, die mehr als 11 Millionen Menschen zugutekamen.
- Eine realistische Wertbestückung von Indikatoren ist essentiell, um schwierigen Projektkontexten Rechnung zu tragen.
- Die Zweckbindung der FZ-Mittel hat sich retrospektiv als nicht geeignet für den komplex-dynamischen irakischen Kontext herausgestellt. Mit flexibleren, offenen Ansätzen kann besser auf sich verändernde Rahmenbedingungen reagiert werden.
- Verzögerungen bei Stabilisierungsaktivitäten im fragilen Kontext aufgrund der Räumung von Sprengfallen sollten bereits bei der Konzeption neuer Vorhaben eingeplant werden.

Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 3

Teilnoten:

Relevanz	2
Kohärenz	3
Effektivität	3
Effizienz	2
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3
Nachhaltigkeit	3

Aufgrund des parallelen Implementierungszeitraums, der identischen Finanzierungskomponenten sowie der kontinuierlich gemeinsamen Berichterstattung von FFIS I und II, lässt sich keine ausreichende Trennschärfe der Wirkungen der Vorhaben ableiten, sodass keine separate Bewertung der Phasen in dieser Evaluierung erfolgt. Die Noten sind daher identisch und bilden insgesamt ein zufriedenstellendes Ergebnis ab. Die Vorhaben konnten durch Infrastrukturrehabilitation der Komponente 1 einen Beitrag zu den Stabilisierungsbemühungen im Irak in neu vom IS befreiten Programmgebieten leisten, blieben jedoch hinter den Erwartungen zurück, wenn auch insgesamt die positiven Aspekte überwiegen. In Anbetracht der großen Zerstörungen und den daraus resultierenden Vertreibungen sowie der schlechten Versorgungssituation der Menschen vor Ort wurde im Rahmen der Evaluierung ein besonderes Augenmerk auf die DAC-Kriterien Relevanz, Effektivität und Impact gelegt.

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens¹

Die Besetzung von etwa einem Drittel des irakischen Territoriums durch den IS ("Islamischer Staat") bis zum Sommer 2014 hatte die Vertreibung von 3,3 Mio. Irakern zur Folge. Mit der Funding Facility for Stabilization (FFS) sollte ab 2015 auf unmittelbare Bedarfe der Bevölkerung in den neu vom IS befreiten Gebieten des Irak reagiert sowie die Stabilisierungsbemühungen der irakischen Regierung unterstützt werden. FFS wurde mittlerweile von 30 Gebern mit einem Gesamtbudget von rund 1,46 Mrd. USD unterstützt und besteht aus zwei Finanzierungsfazilitäten. Die erste ist die Funding Facility for Immediate Stabilization (FFIS), die insgesamt vier Komponenten abdeckt: 1) Instandsetzung der vorrangigen leichten Infrastruktur, 2) Unterstützung unmittelbarer Einkommensmöglichkeiten, 3) Kapazitätsentwicklung der Regierungsbehörden und 4) Initiativen zur Förderung des sozialen Zusammenhalts. Das zweite FFS-Fenster ist die Funding Facility for Expanded Stabilization (FFES), mit der vorrangig mittelgroße Infrastruktur saniert und rehabilitiert werden soll. Während die FFIS auf kurzfristige Maßnahmen mit akuten Bedarfen fokussiert, verfolgt die FFES einen stärker strukturbildenden, entwicklungsorientierten Ansatz. Im Rahmen dieser Evaluierung werden nur die durch FZ-Mittel finanzierten Aktivitäten der FFIS-Phasen I und II betrachtet, die durch UNDP (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen) in Zusammenarbeit mit den lokalen staatlichen Strukturen umgesetzt wurden. Der Durchführungszeitraum von FFIS I sowie II erstreckt sich von Anfang Dezember 2015 bis Ende Dezember 2017. Das Ende der FFS ist derzeit für Dezember 2023 geplant.

Fast zwei Jahrzehnte nach Beginn des Irak-Kriegs 2003 ist das Land weiterhin mit zunehmender politischer Instabilität und Fragmentierung, geopolitischen Risiken, wachsenden sozialen Unruhen und einer sich vertiefenden Kluft zwischen dem Staat und seinen Bürgern konfrontiert.² Die Covid-19-Pandemie hat zudem seit Anfang 2020 weitreichende Auswirkungen auf das wirtschaftliche, soziale, ökologische und politische Klima im Land. Zusammen mit anderen Faktoren wie dem Ölpreisverfall hat die Pandemie zu

¹ Aufgrund bereits vorliegender Evaluierungen von joyn-coop (2020) und UNDP (2021) erfolgt an dieser Stelle nur ein Kurzbericht.

² Mansour, W. and Celiku, B. (2020): "Breaking Out of Fragility - A Country Economic Memorandum for Diversification and Growth in Iraq". The World Bank (September 30, 2020). Online: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/573051601533287890/pdf/Breaking-Out-of-Fragility-A-Country-Economic-Memorandum-for-Diversification-and-Growth-in-Iraq.pdf>.

einem Rückgang des staatlichen Nettoeinkommens um 69 %, einem Rückgang des Haushaltseinkommens um 16 %, einem Anstieg der geschlechtsspezifischen Gewalt, zunehmender Ernährungsunsicherheit, einer Vielzahl von Rückschlägen im Bildungs- und Gesundheitswesen sowie steigenden Sicherheitsbedenken beigetragen.³

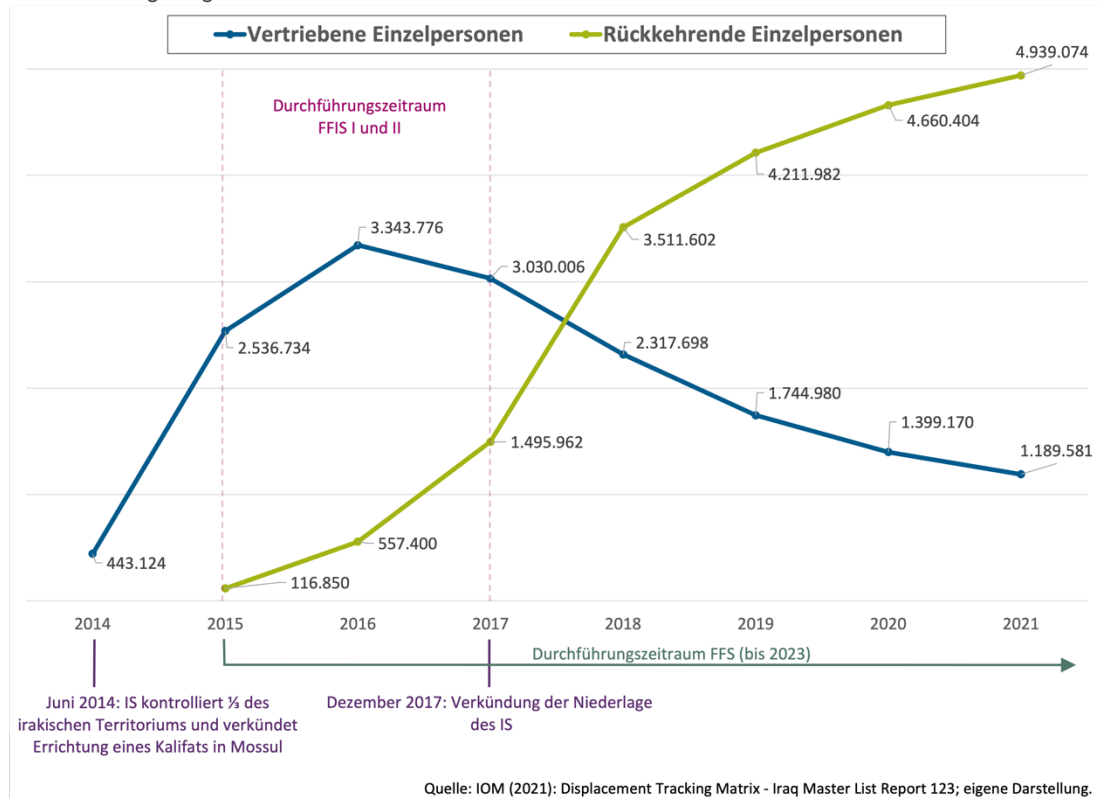


Abbildung 1: Anzahl der vertriebenen und rückgekehrten Einzelpersonen, 2014 -2021.

Relevanz

Infolge der territorialen Eroberungen und der damit verbundenen Gewalt und Zerstörungen durch den IS wurden zwischen 2014 und 2017 insgesamt 5.836.350 Menschen, rund 15 % der Gesamtbevölkerung des Landes, aus ihren Heimatregionen vertrieben.⁴ Die Entwicklung der Vertreibung aber auch der Rückkehr von 2014 bis 2021 sind in Abbildung 1 im Zeitverlauf dargestellt. Das Ausmaß und die Geschwindigkeit der Vertreibung infolge der Krise machten es für die irakische Regierung zu einer großen Herausforderung, grundlegende Dienstleistungen zu erbringen, insbesondere in neu befreiten Gebieten, in denen die Zerstörung der Infrastruktur am größten war. In den sieben am stärksten betroffenen Gouvernoraten al-Anbar, Babel, Bagdad, Diyala, Kirkuk, Ninewa und Salah al-Din wurden die entstandenen Schäden über alle Sektoren hinweg (Stand Dezember 2017) auf 45,7 Milliarden USD geschätzt. Am stärksten betroffen waren hierbei die sozialen Sektoren (Wohngebäude, Gesundheit und Bildung) mit Schäden i.H.v. rund 20 Mrd. USD sowie der Infrastruktursektor (Elektrizität, Öl und Gas, Informations- und Kommunikationstechnologien, Wasser- und Sanitärversorgung/Hygiene, Transport und kommunale Dienstleistungen) mit rund 17 Mrd. USD. Insgesamt rechnete die Weltbank mit einem Gesamtbedarf von rund 88 Mrd. USD im Rahmen des Wiederaufbaus.⁵

³ UNDP (2021): Sustainable Recovery from COVID-19 in Iraq: Key Findings. Online: <https://undp-iraq.shorthandstories.com/seia/index.html>.

⁴ IOM (2018) Iraq Displacement Crisis 2014 - 2017.

⁵ World Bank (2018): Iraq Reconstruction and Investment - Part 2: Damage and Needs Assessment of Affected Governorates.

Die zwischen 2007 (22,4 % Armutsquote) und 2012 (18,9 % Armutsquote) erzielten Erfolge bei der Armutsbekämpfung wurden zunichte gemacht und warfen das Land auf ungefähr dasselbe Niveau wie im Jahr 2007 zurück.⁶ Insbesondere die Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen (2014: 20,13 %; 2017: 25,5 %; 2019: 25,16 %)⁷ stellt ein großes Problem dar: Wenn die Binnenvertriebenen keine Zukunftsperspektiven erhalten zur Stabilität zurückzukehren, könnten einige Gruppen, insbesondere junge Menschen, zu Gewalt greifen und Konflikte erneut angefacht werden.⁸ Demnach sind die wichtigsten Faktoren für die Stabilisierung der Region die Gewährleistung von Sicherheit sowie die Bereitstellung grundlegender öffentlicher Dienstleistungen und Infrastruktur.⁹ Die Phasen FFIS I und II setzten mit dem dualen Maßnahmenansatz basierend auf Infrastrukturrehabilitierung und einkommensschaffenden Maßnahmen genau an diesem Kernproblem an.

Der Projektträger UNDP (United Nations Development Programme) ist bereits seit 1976 im Irak tätig und verfügt somit über langjährige Erfahrungen und ein breites Netzwerk in der Region. Die Wahl von UNDP als Projektträger erscheint auch aus heutiger Sicht angemessen, zumal zum Zeitpunkt der Projektprüfung (PP) kein geeigneter alternativer Projektträger im irakischen Kontext existierte. Die FZ-Beiträge der beiden im Rahmen dieser EPE betrachteten Vorhaben gestalteten sich als Ko-Finanzierungen laufender Aktivitäten des FFIS im Irak. Neben Deutschland zählen die USA, die Niederlande sowie die EU zu den größten Gebern des FFIS.¹⁰ Der Irak zählt aufgrund seines Entwicklungsstandes und der zahlreichen Öl- und Gasvorkommen nicht zu den klassischen Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. In Folge der Krisen und Vertreibungen arbeitet Deutschland jedoch seit 2014 mit dem Irak als Nexus- und Friedenspartner zusammen. Im Fokus dieser Zusammenarbeit stand u.a. die Unterstützung der (syrischen) Geflüchteten und Binnenvertriebenen im Land, die auch durch die Zielsetzung der FZ-Vorhaben FFIS I und FFIS II aufgegriffen wird.¹¹

Das zum Zeitpunkt der PP festgelegte Ziel der FZ-Maßnahmen auf der Outcome-Ebene war es, durch Wiederaufbaumaßnahmen für die zerstörte Basisinfrastruktur in den befreiten Gebieten Beschäftigungsmöglichkeiten in den aufnehmenden Kommunen zu schaffen. Für die Wiederaufnahme der Geschäftstätigkeit sollten Kleinunternehmer Investitionszuschüsse erhalten. Die Maßnahmen fokussierten auf Gebiete mit hoher Flüchtlingspräsenz. Da diese Zielformulierung jedoch als zu breit angelegt, verschachtelt sowie ambitioniert angesehen wurde und somit keine Konsistenz im Zielsystem gewährleistet werden konnte, wurde das Zielsystem im Rahmen der EPE nachträglich angepasst. Das dieser EPE zugrunde gelegte Ziel der FZ-Vorhaben auf der Outcome-Ebene ist damit der Ausbau von einkommensschaffenden Maßnahmen sowie eine Stärkung der Basis- und sozialen Infrastruktur in den vom IS befreiten ausgewählten UNDP-Programmgebieten (al-Anbar, Diyala, Ninewa und Salah al-Din) im Irak. Die FZ-Vorhaben sollten Maßnahmen von Komponente 1) Instandsetzung der vorrangigen leichten Infrastruktur sowie 2) Unterstützung unmittelbarer Einkommensmöglichkeiten des UNDP-FFIS Gesamtprogrammes umsetzen. Die Zweckbindung der FZ-Mittel an Komponente 1 und 2 erscheint vor dem Hintergrund der sich schnell verändernden Bedarfe im irakischen Kontext vor allem aufgrund des erhöhten Abstimmungsaufwands aus heutiger Sicht nicht mehr angemessen.

Das ursprünglich festgelegte Ziel auf der Impact-Ebene war es, einen Beitrag zur Stabilisierung des Irak und zur Verbesserung der Lebensgrundlagen in den befreiten Gebieten als Voraussetzung für die Rückkehr der Binnenflüchtlinge zu leisten. Hierbei erschien das Ambitionsniveau, durch das Vorhaben eine Stabilisierung im gesamten Land zu erreichen, zu hoch – weswegen die Zielformulierung auf die ausgewählten Projektgebiete zugespitzt wurde, um valide Wirkungsrückschlüsse zu ermöglichen. Das dieser EPE zugrunde gelegte entwicklungspolitische Ziel (Impact) ist damit, einen Beitrag zur Stabilisierung und Verbesserung der Lebensbedingungen als Voraussetzung für die Rückkehr der Binnenflüchtlinge in den vom IS befreiten ausgewählten Programmgebieten zu leisten.

⁶ Ebd.

⁷ World Bank (2021): Unemployment, youth total (% of total labor force ages 15-24) (modeled ILO estimate) - Iraq. Online: <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS?locations=IQ>.

⁸ World Bank (2018): Iraq Reconstruction and Investment - Part 2: Damage and Needs Assessment of Affected Governorates.

⁹ Mansour, R. (2018): Rebuilding the Iraqi state: Stabilisation, governance, and reconciliation. European Union, European Parliament's Committee on Foreign Affairs.

¹⁰ UNDP (2021): Evaluation of the Funding Facility for Stabilization in Iraq - Volume 1: Final Evaluation Report.

¹¹ BMZ (2021): Irak - Deutschland unterstützt Wiederaufbau und Reformen. Online: <https://www.bmz.de/de/laender/irak>.

Zur Zielgruppe gehörten die einheimische Bevölkerung, Rückkehrer sowie Binnenflüchtlinge in den Programmgebieten. In den zugehörigen Projektunterlagen wird wiederholt auf das "Do-no-harm"-Prinzip verwiesen, allerdings gibt es nur wenige Hinweise darauf, wie dieses praktisch in die Projekte integriert wurde. Die Förderung des sozialen Zusammenhalts (v.a. Verringerung der Konflikte zwischen ehemals IS-verbundenen Familien/Einzelpersonen und dem Rest der Bevölkerung) wird vorrangig im Rahmen der 4. FFIS-Komponente abgedeckt, die jedoch kein Teil der hier betrachteten FZ-Vorhaben ist.

Die wichtigsten Faktoren, die die Rückkehr von Binnenvertriebenen fördern oder verhindern, hängen mit der Sicherheitslage und der Erbringung von Dienstleistungen an ihrem Herkunftsort im Vergleich zu den Bedingungen in den Vertreibungsgebieten zusammen.¹² Demnach beruhte die den Vorhaben zugrundeliegende Wirkungskette auf der Annahme, dass durch die Rehabilitation von Basisinfrastruktur (Komponente 1) eine Wiederaufnahme der Versorgung der Bevölkerung mit grundlegenden Dienstleistungen in den Herkunftsregionen erfolgt, was als Grundvoraussetzung für eine Rückkehr gilt. Vor allem vor dem Hintergrund der weitreichenden Zerstörungen im Irak erscheint dies auch aus heutiger Sicht sinnvoll, ebenso wie der Fokus auf die neu befreiten Gebiete al-Anbar, Diyala, Ninewa und Salah al-Din, in denen die Zerstörungen am gravierendsten sowie die Bedarfe in allen Bereichen demnach am akutesten waren. Aufgrund der dort vorherrschenden Zerstörungen und vorhandenen Sprengfallen beeinflusste die Erreichbarkeit der Gebiete sowie die Schnelligkeit der Kampfmittelräumungsarbeiten durch UNMAS (United Nations Mine Action Service) die Auswahl der Programmgebiete und Infrastrukturmaßnahmen. Von Anfang an war eine Zusammenarbeit zwischen UNDP und UNMAS vorgesehen, um die Räumung von Standorten zu gewährleisten.¹³ Des Weiteren sollte der Ausbau von einkommensschaffenden Maßnahmen (Komponente 2) durch CfW und Investitionszuschüsse an Unternehmen einerseits finanzielle Notlagen mindern sowie Perspektiven schaffen, was ebenfalls zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen beitragen kann. Fraglich ist jedoch, inwiefern die als kurzfristig wirkende Finanzierung von einkommensschaffenden Maßnahmen vor dem Hintergrund der durch Vertreibung teilweise menschenleeren Regionen überhaupt hinreichend Wirkung entfalten kann und auf eine ausreichende Nachfrage stößt. Daher wird Komponente 2 als nachrangig relevant für die Zielerreichung eingestuft.

Die FFS arbeitet unter der Leitung der irakischen Regierung, die die Prioritäten für Stabilisierungsinitiativen auf der Grundlage der Bedürfnisse der jeweiligen Standorte festlegt. Nach dieser Prioritätensetzung führt UNDP die Rehabilitationsarbeiten durch. Die Auftragnehmer werden im Rahmen eines wettbewerbsorientierten Ausschreibungsverfahrens ausgewählt, und jedes Projekt wird streng überwacht, um sicherzustellen, dass es den Spezifikationen entspricht.¹⁴ In diesen Planungs- und Implementierungsprozess sind auch die Gouvernorats- und Gemeindeebene direkt eingebunden. Auch bedürfen alle geplanten Einzelmaßnahmen der Zustimmung von sogenannten "Provincial Control Cells", in denen die Fachabteilungen auf nationaler und Gouverneursebene unter dem Vorsitz des jeweiligen Gouverneurs vertreten sind.¹⁵ Inwiefern eine direkte Einbindung der Zielgruppe in den Entscheidungsprozess vorgesehen war bzw. erfolgte, konnte nicht abschließend geklärt werden.

Vor dem Hintergrund der weitreichenden Vertreibungen und Zerstörungen durch den IS im Irak erscheint der Ansatz der FZ-Vorhaben aus damaliger und heutiger Sicht angemessen und war durch den Fokus auf neu befreite Gebiete grundsätzlich geeignet, um die Zielgruppe zu erreichen. Trotz der teilweise als weniger relevant einzustufenden Maßnahmen unter Komponente 2, wurde das Kernproblem sowie die Dringlichkeit insgesamt korrekt erkannt und auch aus heutiger Sicht adäquat adressiert. Die Relevanz der Vorhaben wird daher als hoch bewertet.

Relevanz Teilnote: 2

Kohärenz

Mit Bezug zur internen Kohärenz finanziert das BMZ neben den hier betrachteten FFIS-Vorhaben weitere FFIS- sowie FFES-Vorhaben¹⁶ der FFS als auch Vorhaben des Iraq Crisis Responses and Resilience

¹² World Bank (2018): Iraq Reconstruction and Investment - Part 2: Damage and Needs Assessment of Affected Governorates.

¹³ UNDP (2021): Evaluation of the Funding Facility for Stabilization in Iraq - Volume 1: Final Evaluation Report.

¹⁴ UNDP (2021): FFS Programme Summary. Online: <https://www.ig.undp.org/>.

¹⁵ Joyn-coop (2020): Mid-term evaluation of the German contribution to the FFS and ICRRP in Iraq.

¹⁶ BMZ-Nr. 201618644; 201618818; 2017186262; 2017408363; 2017499444; 201818400; 201849777; 201918655

Programme (ICRRP¹⁷). Darüber hinaus werden über das Auswärtige Amt (AA) auch Vorhaben der FFIS finanziert, die sich auf die Komponenten 3 und 4, also den Kapazitätsaufbau für Kommunen sowie die soziale Kohäsion, konzentrieren. Deutschland ist mit Kontributionen über mittlerweile 371,8 Mio. USD¹⁸ der zweitgrößte bilaterale Geber der FFS nach den USA.¹⁹

Die FFES-Vorhaben konzentrieren sich im Gegensatz zu FFIS auf die Rehabilitation größerer Infrastrukturprojekte mit einem Volumen von mehr als 2 Mio. USD und einem Durchführungszeitraum von zwei bis drei Jahren.²⁰ Darunter fallen beispielsweise Krankenhäuser oder Universitäten aber auch Brücken oder Großkraftwerke, wodurch eine nachhaltige Versorgung mit Bildung, Gesundheit und grundlegenden Dienstleistungen erreicht werden soll. Darüber hinaus sollen die FFES-Vorhaben ebenfalls Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen und so den Grundstein für ein längerfristiges Wirtschaftswachstum legen. Während durch die FFIS also kurzfristige Maßnahmen zur Adressierung der akuten Bedarfe mit eher humanitärem Charakter finanziert werden, bildet das FFES einen eher strukturbildenden Ansatz ab, wobei alle FFS-Komponenten durch die verschiedenen konzeptionellen Ausrichtungen komplementär zueinander wirken sollten, um so einen ganzheitlichen Stabilisierungsprozess im Irak zu unterstützen. Die beiden hier evaluierten FFIS-Vorhaben I und II verhalten sich in ihrer geographischen Ausrichtung komplementär zueinander. Während der Fokus der ersten FZ-Kofinanzierung auf den Provinzen Salah al-Din sowie Ninewa lag, wurden in der zweiten Phase hauptsächlich Maßnahmen in der Provinz al-Anbar umgesetzt.

Das ICRRP wurde 2014 von UNDP als Reaktion auf die damalige Krise ins Leben gerufen, um als Soforthilfeprogramm Unterstützung zu bieten und wird seit 2016 auch durch das BMZ über FZ-Mittel kofinanziert. Doch auch der Aufbau langfristiger Resilienz und die Stärkung des sozialen Zusammenhalts gehören zu den Zielen. Zu Beginn lag der Fokus des ICRRP auf syrischen Flüchtlingen und irakischen Binnenvertriebenen im kurdisch besiedelten Teil des Nordiraks. In Folge einer strategischen Anpassung der geografischen Ausrichtung des ICRRP in die ebenfalls neu befreiten irakischen Gebiete, die in den Implementierungszeitraum von FFS fiel, gingen Synergien zwischen den Vorhaben verloren. Die Trennschärfe zwischen ICRRP und FFS bzw. FFIS nahm zunehmend ab, da der Schwerpunkt der Maßnahmen bis heute jeweils auf den Bereichen Basisdienstleistungen und Lebensgrundlagen liegt.²¹

Im Bereich der TZ unterstützt auch die GIZ seit 2014 Gemeinden im Nordirak dabei, Infrastruktur aufzubauen, bietet psychosoziale Unterstützung und schafft ebenfalls kurzfristige Beschäftigungsmaßnahmen. Darüber hinaus sorgen Weiterbildungen und berufliche Qualifizierungsangebote, Unterstützung bei Unternehmensgründungen sowie die Vermittlung von Praktika und Jobs dafür, dass die Menschen vor Ort bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben.²² Insgesamt ergänzen sich die durch die deutsche EZ finanzierten Programme bzw. Vorhaben im Irak gut und greifen an verschiedenen Stellen und im Rahmen unterschiedlicher Komponenten ineinander, was für eine hohe interne Kohärenz spricht.

Bezüglich der externen Kohärenz wirkten die Maßnahmen der FZ-Vorhaben subsidiär zu den Stabilisierungs- und Wiederaufbau-Anstrengungen der irakischen Regierung, die beispielsweise den "Iraq Reconstruction Fund" mit eigenen Mitteln über 480 Mio. USD ausgestattet hat. FFIS I und II waren in die Ziele des "National Development Plan 2018-2022" eingebettet, der neben der Schaffung der Grundlagen für gute Regierungsführung und wirtschaftlichen Reformen auch auf die Wiederherstellung der von der Vertreibungskrise und dem Verlust der Lebensgrundlagen betroffenen Gemeinschaften abzielt.²³ Der Wiederaufbau des Irak nach den Kämpfen mit dem IS wurde auch durch eine Vielzahl von Initiativen und Gebern unterstützt und im "Iraq Humanitarian Response Plan" vom Juni 2015 gebündelt. Auch das Irak Kapitel des "Regional Refugee and Resilience Plan" (3RP²⁴) enthielt Maßnahmen zur Stärkung der Resilienz aufnehmender Gemeinden sowie der Fähigkeit der Regierung, grundlegende Dienstleistungen bereitzustellen. Das 3RP besteht aus verschiedenen Länderkapiteln, die unter der Leitung der jeweiligen

¹⁷ BMZ-Nr. 201568724; 201568922

¹⁸ Die Finanzierungssumme bezieht sich auf die Gesamtmittel, die sowohl durch das Auswärtige Amt als auch durch das Bundesministerium für entwicklungspolitische Zusammenarbeit und Entwicklung für die FFS bereitgestellt wurden.

¹⁹ UNDP (2020): Funding Facility for Stabilization - 2020 Annual Report.

²⁰ Joyn-coop (2020): Mid-term evaluation of the German contribution to the FFS and ICRRP in Iraq.

²¹ Joyn-coop (2020): Mid-term evaluation of the German contribution to the FFS and ICRRP in Iraq.

²² GIZ (2021) Irak. Online: <https://www.giz.de/de/weltweit/52758.html>.

²³ Ministry of Planning Iraq (2018): National Development Plan 2018 - 2022. Online: <https://mop.gov.iq/en/page/view/details?id=88>.

²⁴ Regional Refugee & Resilience Plan 2015-2016 in Response to the Syria Crisis.

nationalen Behörden mit Unterstützung der Vereinten Nationen und lokaler NGOs entwickelt werden. Die Ziele der FFIS wirkten ebenfalls komplementär zu dem von der Weltbank verwalteten Multi-Donor-Trust Fund "Iraq Reform, Recovery and Reconstruction Fund" (I3RF), der allerdings erst seit Ende 2018 existiert und das Ziel verfolgt, eine Plattform für koordinierte Finanzierung und den Dialog über Reformen, Wiederaufbau und Entwicklung zu sein.

Während des Durchführungszeitraums von FFIS I und II existierte noch kein geeigneter Mechanismus, um die Wiederaufbau- und Stabilisierungsbemühungen im Irak adäquat zu koordinieren, zumal die KfW zum damaligen Zeitpunkt noch kein eigenes Regionalbüro im Irak hatte und direkte Dialogmöglichkeiten mit anderen Gebern daher beschränkt waren.²⁵ Auch heute macht es die Vielzahl an Gebern (aber auch zunehmende Gebermüdigkeit) sowie Konkurrenz um die Finanzierungsmittel zwischen den Hilfsorganisationen schwierig, eine abgestimmte, gemeinsame Antwort auf die Krise zu finden, Synergien zu nutzen sowie kollektives Lernen zu ermöglichen.

Insgesamt kann die interne Kohärenz zwischen den einzelnen FFS-Komponenten als hoch angesehen werden, wenn auch zwischen verschiedenen FZ-Vorhaben wie dem FFIS und ICRRP teilweise die Trennschärfe aufgrund einer strategischen Anpassung im Implementierungszeitraum verloren ging. Vor allem FFIS I und II wirkten aber aufgrund der geographischen Fokussierung auf verschiedene Gebiete komplementär zueinander. Die externe Kohärenz der FZ-Vorhaben ist ebenfalls hoch, da diese im Sinne des Subsidiaritätsprinzips die Eigenanstrengungen der irakischen Regierung zielgerichtet unterstützt. Allerdings führte und führt der fehlende Koordinierungsmechanismus zwischen Gebergemeinschaft und Hilfsorganisationen sowie die hohe Konkurrenz um für die Bedarfe zu geringe Geberzuwendungen dazu, dass potenzielle Synergien ungenutzt bleiben. Diese Abstriche führen bei insgesamt positiv dominierenden Ergebnissen zu einer zufriedenstellenden Bewertung der Kohärenz.

Kohärenz Teilnote: 3

Effektivität

Das dieser EPE auf der Outcome-Ebene zugrunde gelegte Ziel der FZ-Vorhaben war der Ausbau von einkommensschaffenden Maßnahmen sowie eine Stärkung der sozialen und Basisinfrastruktur in den vom IS befreiten ausgewählten UNDP-Programmgebieten im Irak. Im Rahmen der Evaluierung wurde neben der Zielformulierung auch die Formulierung des CfW-Indikators angepasst, da die ursprüngliche Formulierung „Zugang zu“ keine Nutzung widerspiegelt, welche auf der Outcome-Ebene jedoch gemessen werden soll. Darüber hinaus wurde ein zusätzlicher Indikator formuliert, der die heutige Nutzung der Infrastruktur messen soll, da Indikator 1 grundsätzlich eher auf Output-Ebene anzusiedeln ist und hier approximativ für die Messung der Outcome-Ebene herangezogen wird. Die Zielerreichung wird anhand folgender Indikatoren bewertet:

Indikator	Soll-Wert zum Zeitpunkt der Projektprüfung	Ist-Wert bei AK (2018); Ist-Wert bei EPE (2021)
(1) Investitionsmaßnahmen in Basisinfrastruktur als Anzahl an realisierten Projekten	30 (FFIS I) 20 (FFIS II)	26 (FFIS I); nicht erreicht. 12 (FFIS II); nicht erreicht.
(2) Neu: Die durch Investitionsmaßnahmen geschaffene Basisinfrastruktur existiert weiterhin und befindet sich drei Jahre nach Fertigstellung in einem angemessenen Zustand.	80 %	Laut UNDP: 100 %; erreicht. ²⁶

²⁵ Joyn-coop (2020): Mid-term evaluation of the German contribution to the FFS and ICRRP in Iraq.

²⁶ Im Rahmen der Schreibtischprüfung war es nicht möglich, die von UNDP zur Verfügung gestellten Informationen bezüglich des Zustands der Infrastrukturmaßnahmen zu überprüfen. Im Anhang ist die von UNDP übersandte Auflistung zu finden.

(3) Neu: Genutzte Beschäftigtentage im Rahmen von kurzfristigen Cash for Work-Maßnahmen Alt: Zugang zu kurzfristigen Beschäftigungsmöglichkeiten (Cash for Work)	1.500 Beschäftigtentage	0 (FFIS I); nicht erreicht. 310 (FFIS II); nicht erreicht.
(4) Zugang zu Investitionszuschüssen für Kleinunternehmen	400 (FFIS I) 250 (FFIS II)	Indikator fand keine Anwendung, da Maßnahmen nicht umgesetzt wurden und daher keine Einwertung der Zielerreichung dieses Indikators erfolgt.

Obwohl Ramadi, die Hauptstadt der Provinz al-Anbar, bereits im Dezember 2015 befreit wurde, begann die Rückkehr erst Ende März 2016. Aufgrund der massiven Zerstörungen, des Mangels an Dienstleistungen, und der weit verbreiteten Kontamination mit Sprengstoffen, hatten die Rückkehrer mit vielen Schwierigkeiten zu kämpfen, weswegen die Maßnahmen nicht wie geplant hauptsächlich in Ramadi umgesetzt werden konnten, sondern geographisch auch stärker auf die anderen Programmgebiete verteilt wurden.²⁷ Dies ist jedoch aus heutiger Sicht nicht nachteilig zu werten, da die Bedarfe für rehabilitierte Infrastruktur und einer Wiederherstellung der Grundversorgung in den anderen neu befreiten Provinzen ebenfalls hoch waren. Von den insgesamt 38 finanzierten Infrastrukturmaßnahmen wurden unter FFIS I (Komponente 1) insgesamt acht Projekte in Salah al-Din, sechs Projekte in al-Anbar, zehn Projekte in Ninewa sowie zwei Projekte in Diyala umgesetzt. Unter FFIS II (Komponente 1) wurde ein Projekt in Salah al-Din, acht Projekte in al-Anbar sowie drei Projekte in Ninewa umgesetzt.²⁸

In der **Provinz al-Anbar** wurden in der Stadt **Ramadi** die Frauen-Schlafsäle der Anbar University rehabilitiert, wodurch bis zu 1.000 Studentinnen an die Universität zurückkehren konnten. Durch die Beschaffung und Installation von 73 Generatoren im Tameem Distrikt erhielten 36.500 Menschen im westlichen Teil der Stadt kurzfristig Zugang zu Strom. Außerdem erhielten insgesamt 220.000 Menschen in **Fallujah** durch die Rehabilitierung der lokalen Wasserversorgung am Al Azragiyah-Komplex Zugang zu Trinkwasser. Im Nazzal-Viertel wurde das Basisgesundheitszentrum der Stadt, das als einziges über ein HIV-Präventions und -Versorgezentrum verfügt, rehabilitiert, wodurch 80.000 Menschen Zugang zu gesundheitlicher Versorgung erhielten. In der Stadt **Karma** wurden zudem zwei Wasseraufbereitungsanlagen und vier Wasserpumpenstationen wieder in Stand gesetzt, was eine bessere Wasserversorgung für insgesamt 20.300 Menschen bedeutete. Darüber hinaus wurden drei Basisgesundheitszentren rehabilitiert, wovon 7.500 Menschen profitierten.

In der angrenzenden **Provinz Salah al-Din** wurden u.a. Transformatoren für das Stromnetz der Stadt **Shergat** bereitgestellt, was in Verbindung mit der Rehabilitierung der beiden wichtigsten Umspannwerke der Stadt die Stromversorgung für 300.000 Menschen sicherte. In **Tikrit** wurde die Wasseraufbereitungsanlage in der Nähe der Tikrit University rehabilitiert, wodurch 24.000 Menschen (inkl. der Studierenden der Universität) direkten Zugang zu sauberem Trinkwasser erhielten. Durch die Anmietung eines Baggers konnte das Wasserdirektorat Tikrit kurzfristig Reparaturarbeiten am Wassernetz durchführen und die Wasserversorgung von 65.000 Bewohnern sicherstellen. Auch hier wurden fünf Basisgesundheitszentren rehabilitiert sowie drei Krankenwagen beschafft, wovon insgesamt 45.000 Menschen profitierten.

Weiter nördlich in der **Provinz Ninewa** wurde das Bildungsdirektorium in **Telkaif** renoviert, wodurch 200 lokale Mitarbeiter zurückkehren und das Bildungssystem der Stadt wieder in Betrieb setzen konnten. Für insgesamt neun Basisgesundheitszentren sowie für das Direktorat des Gesundheitssektors wurden Möbel beschafft und ein Lager für Elektroausrüstung zur Rehabilitierung einer Stromleitung konstruiert. Darüber

²⁷ UNDP (2016): FFIS Quarterly Progress Report Q2 2016.

²⁸ Alle nachfolgenden Informationen zu den umgesetzten Projekten basieren auf Angaben aus der AK (2018).

hinaus wurde ein vor Ausbruch des Konflikts geplantes Stromversorgungsvorhaben vollendet. Über eine 45 km lange Stromleitung von Al Tawinat nach Sinuni und eine mobile Umspannstation erhielt ein Teil der westlichen Region der **Provinz Ninewa** erstmals Strom, darunter jesidische und arabische Bevölkerung. In **Qayara** wurde die lokale Wasseraufbereitungsanlage rehabilitiert und somit die Trinkwasserversorgung für insgesamt 80.000 Menschen gesichert. In der östlichsten **Provinz** unter den Programmgebieten, **Diyala**, wurde in der Stadt **Sa'adiyah** das Wasserdirektorat der Stadt rehabilitiert sowie 10 Transformatoren für die Stromdirektion beschafft.

UNDP überprüfte im Rahmen der Evaluierung alle unter FFIS I und II realisierten Infrastrukturmaßnahmen hinsichtlich ihres aktuellen Zustands und potenzieller Schäden bzw. Zweckentfremdungen. Zum Zeitpunkt der EPE befanden sich laut UNDP alle Infrastrukturmaßnahmen weiterhin in Verwendung sowie gutem Zustand und wurden zweckgemäß genutzt.

Im Rahmen der Komponente 2 (Unterstützung unmittelbarer Einkommensmöglichkeiten) der FFIS-Vorhaben fanden lediglich Aufräumarbeiten an der Anbar University in Ramadi im Rahmen einer CfW-Maßnahme statt (Indikator 3), was zur Schaffung von 310 temporären Arbeitsplätzen (Dauer: 90 Tage) führte. Bei einer durchschnittlichen Familiengröße von 5,5 Personen profitierten von den gezahlten Löhnen demnach rund 1.705 Menschen von der Maßnahme. Eine zweimonatige kurzfristige Beschäftigung und damit einhergehende Bezahlung ist jedoch kaum dazu geeignet, Notlagen adäquat zu lindern. Im Rahmen der durchgeführten Basisinfrastrukturmaßnahmen wurden zudem weitere 10 - 50 Personen (je nach Art des Vorhabens) beschäftigt und finanziert. Gemäß Programmvorschlag waren indikativ CfW-Vorhaben in größerem Umfang (Indikator 3), als auch die finanzielle Unterstützung von Kleinunternehmern geplant (Indikator 4). Zu Beginn der Laufzeit der FZ-Vorhaben gab es jedoch zunächst wenig Möglichkeit, die Mittel entsprechend zu verausgaben. Teilweise kam es innerhalb des Programmgebiets zu anhaltenden Sicherheitsbedrohungen und Verzögerungen bei der Räumung von Sprengfallen. Demnach hat sich die volatile Sicherheitslage stark auf die Zielerreichung ausgeübt. UNDP setzte die aus den beiden Vorhaben verfügbaren FZ-Mittel daher für weitere Infrastrukturmaßnahmen ein. Die KfW wurde im Vorfeld nicht über die Umwidmung informiert, die aber laut UNDP notwendig war, da Komponente 2 bereits durch andere Geber ausreichend finanziert wurde und durch die verstärkte Wiederherstellung von Basisinfrastruktur vorrangig erst die Bedingungen für die Rückkehr geschaffen werden mussten.

Die durch Komponente 2 geplante Stärkung der lokalen Wirtschaft (Indikator 4) wurde daher nicht durch FZ-Mittel finanziert und die Zielerreichung fließt daher in der Bewertung der Effektivität nicht ein. Demnach konnte durch die Vorhaben nur ein marginaler Ausbau einkommensschaffender Maßnahmen erreicht werden (Indikator 3). Primär trugen die FZ-Vorhaben im Rahmen von Komponente 1 jedoch zur Stärkung der sozialen und Basisinfrastruktur bei. Trotz der Umwidmung der FZ-Mittel von Komponente 2 zu Komponente 1 wurden die hier angestrebten Zielwerte (Indikator 1) deutlich unterschritten. So wurden von angestrebten 30 Infrastrukturmaßnahmen unter FFIS I lediglich 26 realisiert, unter FFIS II von 20 angestrebten nur 12, was einer Gesamtsumme von 38 statt der 50 geplanten Infrastrukturmaßnahmen entspricht. Insgesamt entsprach der Deckungsgrad der Zielgruppe damit 628.000 Begünstigten für FFIS I und 510.350 für FFIS II.

Außer Frage steht jedoch, dass die Zielgruppe von den realisierten Infrastrukturmaßnahmen profitierte. So konnte in den neu befreiten Programmgebieten in den am stärksten von der Zerstörung betroffenen sozialen (Gesundheit und Bildung) und Infrastruktursektoren (Elektrizität und Wasser) Abhilfe geleistet und die Grundversorgung verbessert bzw. wieder aufgebaut werden.

Die Zielerreichung der FZ-Vorhaben unter Effektivität ist diffus. Während Indikator 1 und 3 weit unter den Zielwerten zurückblieben, wurden die Zielwerte für Indikator 2 übertroffen. Letztere Ergebnisse sind allerdings perzeptionsbasiert und konnten im Rahmen dieser Evaluierung durch die fehlende vor-Ort Begehung nicht überprüft werden. Die geplanten Maßnahmen der Komponente 2 wurden aufgrund der Mittelumwidmung fast vollständig nicht realisiert, sodass die Einwertung von Indikator 3 nur eine geringe Gewichtung in der Gesamtschau erfährt und von Indikator 4 gar nicht erfolgt. Obwohl die Zielwerte für die Infrastrukturmaßnahmen trotz der Mittelumwidmung nicht erreicht werden konnten, trugen die finanzierten Infrastrukturmaßnahmen grundsätzlich zu einem Wiederaufbau der sozialen und Basisinfrastruktur bei. Vor dem Hintergrund des sehr dynamischen und konstant volatilen Interventionskontextes der gerade von dem IS befreiten irakischen Regionen in dem die Maßnahmen implementiert wurden, wird die Effektivität der FZ-Vorhaben gerade noch als zufriedenstellend bewertet, da die positiven Ergebnisse knapp

überwiegen. Die Bewertung trägt damit auch dem niedrigerem Ambitionsniveau in solch einem fragilen Kontext Rechnung.

Effektivität Teilnote: 3

Effizienz

Der zum Zeitpunkt der PP angesetzte Zeitplan (16 Monate) lässt sich aus heutiger Sicht als sehr optimistisch bezeichnen und wurde um 8 Monate überschritten. Im Programmverlauf ergaben sich Verzögerungen insbesondere aufgrund der zunächst anhaltenden Sicherheitsbedrohungen (u.a. Ramadi und Fallujah) als auch anfänglichen Schwierigkeiten bei der Beseitigung explosiver Kriegsreste (Sprengfallen) aufgrund ihrer Menge und ihres technisch hochentwickelten Standards. Vor allem singuläre bzw. fallspezifische Lösungen haben hier sehr viel Zeit gekostet, da nicht mit klassischen Mitteln der Minenräumung vorgegangen werden konnte. Wegen der weitreichenden Zerstörungen hätte damals antizipiert werden können, dass die Aufräum- und vor allem Minenräumarbeiten durch UNMAS mehr Zeit in Anspruch nehmen und die Zugänglichkeit der Programmgebiete nicht unmittelbar nach Befreiung gegeben sein würde.

Die kumulierten FZ-Mittel deckten mit ca. 7,88 Mio. USD die Investitionskosten einschließlich ihrer Umsetzung. Dabei wurden 7,54 Mio. USD in Komponente 1 investiert sowie 336.635 USD in Komponente 2. Die restlichen Mittel in Höhe von 2,83 Mio. USD wurden für Kosten des Projektmanagements und die standardmäßig angesetzte UNDP-Verwaltungskostenmarge in Höhe von 8 % verausgabt.

Trotz der jahrelangen Erfahrung im irakischen Kontext, der starken Vernetzung sowie des spezifischen Wissens, auf das UNDP zurückgreifen konnte, ergaben sich hinsichtlich der effizienten Koordination und Abstimmungsmechanismen Abstriche. So waren Verfahren und Prozesse in der Zusammenarbeit zwischen UNDP und der KfW noch nicht ausreichend etabliert und im Gegensatz zu heute existierten noch keine "Standard Operating Procedures".²⁹ Auch aufgrund hoher Personalfuktuationen kam es teilweise zu Kommunikations- und Dokumentationslücken. Insgesamt ist die Durchführung durch den Projektträger aber dennoch als zufriedenstellend zu bewerten, beachtet man die vielen Herausforderungen, die durch unvorhersehbare Veränderungen in den Rahmen- und Sicherheitsbedingungen im Verlauf der Implementierung bewältigt werden mussten. Vor allem die starke Präsenz vor Ort und die Nähe zur Zielgruppe (einige Mitarbeitende von UNDP gehörten beispielsweise selbst zu Vertriebenen oder lebten in den Programmgebieten) machten UNDP im Rahmen der FFIS-Vorhaben zu einem wichtigen Partner für die KfW, die aufgrund der volatilen Sicherheitslage auf Informationen von Personal vor Ort angewiesen war.

Die Repriorisierung der Maßnahmen führte in Teilen zu Ineffizienzen. Die Investitionszuschüsse für Kleinunternehmer unter Komponente 2 befanden sich bereits in der Vorbereitung, sodass der hier erfolgte Arbeitsaufwand verloren ging, wenngleich eine Inwertsetzung des geleisteten Aufwandes im Rahmen der Folgephasen von FFIS plausibel erscheint. In komplexen fragilen Kontexten bietet ein flexiblerer Ansatz Vorteile, um auf dynamische Situationen bedarfsorientiert reagieren zu können und damit eine effiziente Allokation von Maßnahmen sicherzustellen. Dementsprechend ergab sich aus der ursprünglichen Zweckbindung kein größerer Mehrwert und der Einsatz dieses Instrumentes sollte in dynamischen Kontexten stets kritisch hinterfragt werden.

Der Zeitrahmen, über den sich die Ausschreibungs- und Vergabeverfahren für die Infrastrukturmaßnahmen erstreckten, sowie der Allokationsmechanismus werden als angemessen erachtet, wenn man bedenkt, dass vor der Projektauswahl und Auftragsvergabe umfangreiche Kontrollen wie Sicherheits-, Referenz-, Finanzkraft- und Liquiditätsprüfungen durchgeführt werden. Kontextabhängig kam es zu Verzögerungen aufgrund langwieriger Genehmigungsprozesse, da es in einzelnen Gouvernoraten keine Regierungsstelle gab, die übersektorale Aktivitäten überwacht. Zum anderen beruhten die Leistungsausschreibungen, auf die sich lokale Unternehmen bewerben konnten, teilweise zuerst auf Schätzungen von Akteuren der irakischen Regierung bzw. der Gouvernorate, die nicht immer realistisch waren.³⁰ Folgende Überarbeitungen kosteten Zeit, später erarbeiteten die UNDP-Ingenieure die Leistungsbeschreibungen gemeinsam mit den Fachbereichsleitern, was den Prozess effizienter gestaltete. Durch UNDP wurde

²⁹ Erst etabliert seit 2020.

³⁰ UNDP (2021): Evaluation of the Funding Facility for Stabilization in Iraq - Volume 1: Final Evaluation Report.

zudem berichtet, dass es zu Beginn der Implementierung teilweise Probleme gab, qualifizierte Bauunternehmen und Arbeitskräfte zu finden, da diese die IS-kontrollierten Gebiete auch verlassen hatten.

Angesichts der erst kurz vor Implementierungsbeginn erfolgten Zurückeroberung der ehemaligen IS besetzten Gebiete und der damit einhergehenden institutionellen Herausforderungen in der Umsetzung der Vorhaben (u.a. fehlende Regierungsstellen), erfolgt die Bewertung entsprechend einem kontextual angepassten Anspruch an die Effizienz. Die Implementierungsverzögerungen erscheinen vor diesem Hintergrund als angemessen, sodass bei einer insgesamt als gut bewerteten Allokationseffizienz, die Effizienz insgesamt als gut bewertet wird.

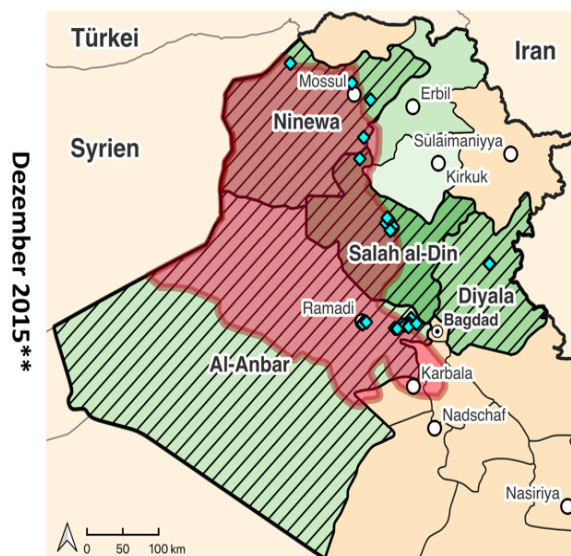
Effizienz Teilnote: 2

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Das dieser EPE zugrunde gelegte entwicklungspolitische Ziel der FZ-Vorhaben war es, einen Beitrag zur Stabilisierung und Verbesserung der Lebensbedingungen als Voraussetzung für die Rückkehr der Binnenflüchtlinge in den vom IS befreiten ausgewählten Programmgebieten zu leisten. Im Rahmen der EPE wurde der Indikator von der Outcome- zur Impact-Ebene verschoben und die Zielformulierung des Indikators angepasst, da die Stabilisierung bereits durch das Ziel auf Impact-Ebene abgebildet ist. Die Erreichung des Ziels auf der Impact-Ebene kann wie folgt zusammengefasst werden:

Indikator	Soll-Wert	Ist-Wert bei EPE (2021)
(1) Neu: Rückkehr von Flüchtlingen in ihre Heimatregion*	700.000 Personen (FFIS I) 350.000 Personen (FFIS II)	1.424.633 (FFIS I); erreicht. 1.361.305 (FFIS II); erreicht.
Alt: Stabilisierung und Rückkehr von Flüchtlingen in ihre Heimatregion		

*) UNDP stützt sich hier auf Daten von IOM (Internationale Organisation für Migration), die diese durch ein breit gefächertes Netzwerk aus über 1.300 Informanten, staatliche Registrierungsdaten und Partneragenturen erheben.

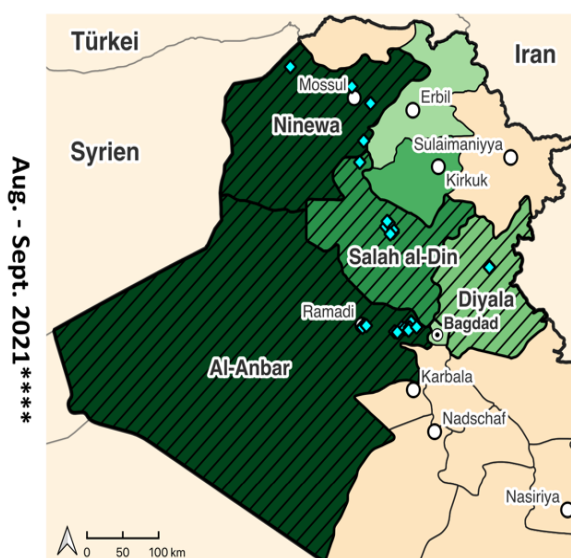
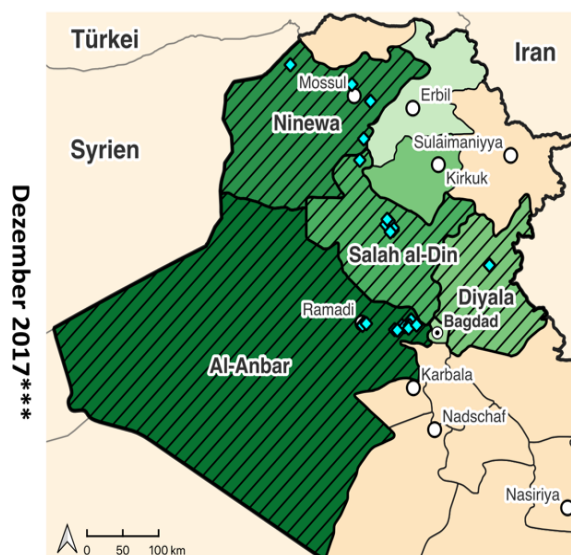


Legende

- ⊙ Hauptstadt
- Städte
- ◆ FFIS I und II Einzelmaßnahmen
- ▨ FFIS I und II Programmgebiete
- ▨ Gebiete unter IS-Kontrolle (Juni 2014)*

Anzahl der in ihre Herkunftsregionen zurückgekehrten Einzelpersonen nach Gouvernorat

- Keine Angabe
- < 5.000
- 5.000 - 50.000
- 50.000 - 100.000
- 100.000 - 300.000
- 300.000 - 500.000
- 500.000 - 1.000.000
- 1.000.000 - 1.500.000
- 1.500.000 - 2.000.000



Quellen: GADM; *Harvard Humanitarian Initiative (2020): Never forget - Views on Peace and Justice within conflict-affected communities in Iraq; **IOM Iraq (2015): Displacement Tracking Matrix Round 34; ***IOM Iraq (2017): Displacement Tracking Matrix Round 86; ****IOM Iraq (2021): Iraq Master List Report 123 (August - September 2021); eigene Darstellung.

Im Dezember 2017 wurde die Niederlage des IS verkündet, daher sind Gebiete unter IS-Kontrolle nur in der Darstellung für 2015 eingezeichnet.

Abbildung 2: Anzahl der in ihre Herkunftsregionen zurückgekehrten Einzelpersonen nach Gouvernorat.

Die Zielwerte für die Anzahl an Rückkehrern wurden bei weitem übertroffen, wie auch die Visualisierungen in Abbildung 2 im Zeitverlauf aufzeigen. So erhöhte sich die Anzahl der Rückkehrer stetig und überstieg erstmals 2018 die Zahl der vertriebenen Einzelpersonen. Allerdings ergibt sich angesichts dieser Zahlen auch eine hohe Attributionsproblematik, da kaum davon ausgegangen werden kann, dass eine CfW- sowie 38 Infrastrukturmaßnahmen zu einer Rückkehr dieses Ausmaßes führen konnten und zahlreiche andere Geber zeitgleich im selben Interventionskontext Maßnahmen finanziert haben. Zu welchem Anteil die durch die FZ bereitgestellten Gelder tatsächlich zu der Rückkehr der Geflüchteten beigetragen haben, lässt sich kausal nicht zuordnen und kann nur approximativ erfolgen. Ein Beitrag der sozialen und Basisinfrastruktur im Sinne eines Anreizes für die Rückkehr lässt sich dennoch plausibel ableiten, ebenso wie ein durch die Vorhaben besserer Zugang zu Basisdienstleistungen und eine somit verbesserte Versorgungslage und Lebenssituation der Zielgruppe.

Auch konnten die durchgeführten CfW-Maßnahmen, die nur rund 4,27 % der gesamten Investitionssumme für die Umsetzung ausmachten, kurzfristig den Begünstigten finanzielle Abhilfe schaffen sowie dabei helfen, Geröll und Schutt zu beseitigen. Dennoch ist die Arbeitslosigkeit, vor allem unter jungen Menschen, weiterhin hoch (2019: 25,16 %³¹). Temporäre Beschäftigungsmaßnahmen haben nur einen kurzfristigen positiven Einfluss auf die Lebensbedingungen der Zielgruppe, sodass von einer stabilisierenden Wirkung der Maßnahmen unter Komponente 2 nicht ausgegangen werden kann. Der eigentlich holistisch gedachte Projektansatz konnte so nicht die gewünschten Wirkungen umsetzen.

Infrastrukturprojekte entfalten im Vergleich zu kurzfristigen Beschäftigungsmaßnahmen strukturellere Wirkungen im Projektkontext.³² Somit erscheint es plausibel, dass Komponente 1 einen positiven Beitrag zur Stabilisierung in den Programmgebieten geleistet hat, da allein die Bereitstellung grundlegender öffentlicher Dienstleistungen und Infrastruktur zu den wichtigsten Faktoren für Stabilisierung zählen³³ und hinreichende Anreize für eine Rückkehr der Geflüchteten setzen. Zudem wird so dazu beigetragen, dass der Eindruck einer Rückkehr zur Normalität entsteht, und wiederum unterstützend auf den Friedensprozess wirkt.³⁴ Allerdings ist unklar, inwiefern besonders benachteiligte und vulnerable Bevölkerungsgruppen gezielt berücksichtigt wurden, da es die unspezifische Zielgruppe nicht erlaubte, individuelle Bedarfe, die neben den generellen Bedürfnissen der gesamten Zielgruppe (z.B. Wiederaufbau grundlegender Dienstleistungen, Beschäftigung) existierten, zu adressieren. Da die Auswahl der Projektgebiete entlang der Befreiungsabläufe vorgenommen wurde, ist ebenfalls unklar, inwiefern hier besondere Dynamiken zwischen Bevölkerungsgruppen berücksichtigt werden konnten.

Inwiefern die Maßnahmen von FFIS I und II sinnvoll in ein übergeordnetes EZ-Programm eingebettet waren, konnte im Rahmen der Evaluierung nicht abschließend beurteilt werden. In den zugehörigen Projektdokumenten wird zwar ein Regionalvorhaben erwähnt, zum heutigen Zeitpunkt ist jedoch nicht mehr nachvollziehbar, ob es sich dabei um ein EZ-Programm handelt, was höchstwahrscheinlich dem damaligen Ernst der Lage im Irak und dem Anspruch, schnell Entscheidungen zu treffen und finanzielle Mittel bereitzustellen, geschuldet ist.

Im Rahmen des UNDP FFS-Programmes konnten seit 2015 insgesamt 2.678 Stabilisierungsprojekte in den Provinzen al-Anbar, Diyala, Kirkuk, Ninewa und Salah al-Din, die mehr als 11 Mio. Menschen zugutekamen.³⁵ Die Gesamtheit der FFS-Maßnahmen entfaltete damit Breitenwirksamkeit, wozu auch die FFIS Phasen I und II einen Beitrag leisteten. Der FFS-Ansatz wurde bereits in anderen Länderkontexten durch UNDP repliziert, beispielsweise in Libyen³⁶, auch unter Berücksichtigung der Lernerfahrungen aus der Stabilisierungsfazilität im Irak.

³¹ Worldbank (2021): Unemployment, youth total (% of total labor force ages 15-24) (modeled ILO estimate) - Iraq. Online: <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS?locations=IQ>.

³² Bachmann, J., & Schouten, P. (2018): Concrete approaches to peace: infrastructure as peacebuilding. *International Affairs*, 94(2), 381-398.

³³ Mansour, R. (2018): Rebuilding the Iraqi state: Stabilisation, governance, and reconciliation. European Union, European Parliament's Committee on Foreign Affairs.

³⁴ Mashatt, M. (2008): Conflict-Sensitive approach to infrastructure Development (Vol. 197). United States Institute of Peace.

³⁵ UNDP (2020): Funding Facility for Stabilization - 2020 Annual Report.

³⁶ UNDP (2021): Stabilization Facility for Libya. Online: <https://www.ly.undp.org/content/libya/en/home/projects/Stabilization-Facility-for-Libya.html>.

Aufgrund der hohen Attributionsproblematik und der nur kurzfristigen Wirkungsentfaltung der Beschäftigungsmaßnahmen unter Komponente 2 wird der Impact bei einer tendenziell stabilisierenden Wirkung der Maßnahmen unter Komponente 1 mit einem zufriedenstellenden Ergebnis bewertet.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3

Nachhaltigkeit

Zum Zeitpunkt der EPE war die rehabilitierte soziale und Basisinfrastruktur laut UNDP in gutem Zustand sowie weiterhin funktional. Während den Planungs- und Bauphasen werden mehrmals Kontrollen durch UNDP-eigene Ingenieure durchgeführt, die eine gute Bauqualität gewährleisten sollen. Für Betrieb und Instandhaltungsmaßnahmen sind die jeweiligen Gouvernorate bzw. lokalen Regierungsstellen nach Übergabe durch die Bauunternehmen selbst zuständig. Eine langfristige Deckung der Betriebsmittelfinanzierung durch die jeweiligen Gouvernorate ist jedoch fraglich.

Teilweise hat UNDP es versäumt, bereits bei Projektprüfung Nachhaltigkeitsaspekte zu berücksichtigen. Der FFS-Ansatz, Nachhaltigkeit und Nutzung damit sicherzustellen, indem nur Infrastruktur rehabilitiert wird, die vor der Zerstörung schon genutzt wurde, kann als zu kurz gegriffen angesehen werden. Bedarfe können sich über die Zeit und vor allem in der damaligen Krisensituation schnell ändern, was bedeutet, dass sich die Prioritäten bezüglich der benötigten sozialen und Basisinfrastruktur nicht direkt aus den vor den Zerstörungen vorhandenen Strukturen ableiten lassen. Auch wurde die lokale Bevölkerung in der Regel nicht aktiv in die Planung und Durchführung der Projektmaßnahmen einbezogen. Diese fehlende aktive Einbindung birgt das Risiko, dass die Infrastruktur nicht genutzt wird oder es an selbstverantwortlicher Instandhaltung mangelt und damit die Gefahr der Vernachlässigung durch die Zielgruppe besteht.³⁷ Im Fall von FFIS I und II gibt es allerdings keine Hinweise darauf, dass dieses Risiko eingetreten ist.

Die Hauptrisiken bei der Nachhaltigkeit ergeben sich aus der weiterhin volatilen Sicherheitslage im Irak und Konflikten zwischen einzelnen Bevölkerungs- und Flüchtlingsgruppen. Zukünftige Zerstörungen oder Beschädigungen der rehabilitierten Infrastruktur können durch die Gefahr erneuter Gewaltausbrüche und Ausschreitungen folglich nicht ausgeschlossen werden. Die Covid-19 Pandemie verschärft zudem die verschiedenen humanitären, geopolitischen, sicherheitspolitischen, wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen, mit denen der Irak weiterhin konfrontiert ist.³⁸ Mit dem Auslaufen der FFS Ende 2023 stellt sich zudem die Frage nach der Anschlussfähigkeit der Maßnahmen und einer Exit-Strategie. Laut UNDP wird letztere derzeit entwickelt und soll bis Ende des zweiten Quartals 2022 vorliegen.

Die damals finanzierte soziale und Basisinfrastruktur existiert laut UNDP bis heute und trägt zur Grundversorgung der Bevölkerung in den Programmgebieten bei. Aufgrund der als unbeständig angenommenen Betriebsmittelfinanzierung muss allerdings mit einem Risiko für den langfristigen Fortbestand der Infrastruktur gerechnet werden. Von den nur in geringem Maße umgesetzten einkommensschaffenden Maßnahmen sind keine dauerhaften Wirkungen zu erwarten. Für zukünftige Vorhaben erscheint ein stärker auf Partizipation abgestellter Ansatz unter Einbezug der Zielgruppe zielführend sowie ein rechtzeitiges Festlegen auf eine geeignete Exit-Strategie. Insgesamt wird die Nachhaltigkeit damit mit einem zufriedenstellenden Ergebnis bewertet.

Nachhaltigkeit Teilnote: 3

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Die Zweckbindung der FZ-Mittel hat sich im Verlauf von FFIS I und II als unangemessen und nicht flexibel genug herausgestellt, um sich stetig verändernden Bedarfen und dynamischen Rahmenbedingungen im Konfliktkontext gerecht zu werden. Der in der Theorie dual gestaltete Ansatz, durch den sowohl durch die Rehabilitation von Infrastruktur als auch durch kurzfristige Beschäftigungsmaßnahmen auf verschiedenen Ebenen (kurz- und langfristig) Anreize zur Rückkehr in neu befreite Gebiete geschaffen werden sollten, konnte in der Praxis auch durch eine Mittelumwidmung nicht die gewünschten Wirkungen entfalten.

³⁷ Joyn-coop (2020): Mid-term evaluation of the German contribution to the FFS and ICRRP in Iraq.

³⁸ UNDP (2020): Funding Facility for Stabilization - 2020 Annual Report.

Eine von Beginn an zweckungebundene Mittelverwendung erscheint vor diesem Hintergrund als passenderes Instrument.

Der Erfolg kurzfristiger einkommensschaffender Maßnahmen in Interventionskontexten, die z.B. durch Flucht und Vertreibung geprägt sind, ist u.a. stark davon abhängig, ob eine ausreichende Nachfrage nach Beschäftigung besteht und vorab hinreichende Bedingungen für die Wiederansiedlung und Rückkehr der Menschen in den jeweiligen Gebieten geschaffen wurden.

Regularien und regelmäßige Absprachen zwischen Geber und Projektträger sind wichtig, um eine funktionierende Kommunikation, Dokumentation und schlussendlich auch einen angemessenen Ablauf zu garantieren. Während diese zum Zeitpunkt der Implementierung nur unzureichend vorhanden waren und fehlende Abstimmungen über Mittelumwidmungen die aktive Einflussnahme und Gestaltung des Vorhabens seitens der KfW schmälerten, existieren gegenwärtig jedoch eine Vielzahl an etablierten Regularien und Prozessen mit UN-Organisationen.

In höchst volatilen Kontexten sollten Ziele und Indikatoren realistisch formuliert werden, um dem Ambitionsniveau in fragilen Kontexten ausreichend Rechnung zu tragen. Verzögerungen sollten bei Stabilisierungsaktivitäten in ehemaligen Kriegsgebieten aufgrund der Räumung von (technisch hoch entwickelten oder mit hoher Dichte vorhandenen) Sprengfallen bzw. explosiven Kriegsresten von Beginn an mit eingeplant werden. Kooperationen, beispielsweise mit UNMAS oder auch privaten, spezialisierten Kampfmittelräumungsunternehmen, sind hier unerlässlich für einen sicheren und schnellen Ablauf.

Effektive Plattformen zur Geberabstimmung und Dialogmöglichkeiten, sind wichtig, um Synergien zu nutzen und trotz hoher Konkurrenz, um knappe Geberzuwendungen Bedarfe erfüllen zu können. Nur durch regelmäßigen Austausch kann sichergestellt werden, dass die Mittelallokation bedarfsorientiert erfolgt und die Verschärfung möglicher Konfliktlinien vermieden wird.

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

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

Stufe 1	sehr erfolgreich: deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	erfolgreich: voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	eingeschränkt erfolgreich: liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	eher nicht erfolgreich: liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
Stufe 5	überwiegend nicht erfolgreich: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
Stufe 6	gänzlich erfolglos: 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.

Die **Gesamtbewertung** auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der sechs 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 „eingeschränkt erfolgreich“ (Stufe 3) bewertet werden.