



## AFGHANISTAN

### Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan

#### Redaktion:

Gregor B.M. Meiering (Teamleiter), Tilman Welte, Petra Scheuermann, Vera Hennefeld (CEval GmbH), Emma Cain, Leona Keyl, Cornelia Brinkmann, Michael Sickert (SiCon International Development GmbH), Nina Steinitz

NOVEMBER 2023

## **Ihre Ansprechpartner**

bei der GFA Consulting Group GmbH

Tomas Keilbach und Tilman Welte

# Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan

## **AFGHANISTAN**

### **RESSORTSPEZIFISCHER EVALUIERUNGSBERICHT FINALE VERSION**

## **Adresse**

GFA Consulting Group GmbH  
Eulenkrogstraße 82  
22359 Hamburg  
Deutschland

Tel. +49 40 6 03 06-180

E-Mail [governance@gfa-group.de](mailto:governance@gfa-group.de)

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>1</b>	<b>EXECUTIVE SUMMARY</b>	<b>1</b>
1.1	Gegenstand und Anlage der Evaluierung	1
1.2	Methodisches Vorgehen	1
1.3	Portfoliodarstellung	2
1.4	Bewertung	2
1.4.1	Relevanz	3
1.4.2	Kohärenz	3
1.4.3	Effektivität	4
1.4.4	Impact	5
1.4.5	Nicht-intendierte negative Wirkungen	6
1.4.6	Anschlussfähigkeit/Nachhaltigkeit	6
1.4.7	Effizienz	7
1.5	Schlussfolgerungen	8
1.5.1	Allgemeine Schlussfolgerungen	8
1.5.2	Spezifische Schlussfolgerungen	9
1.6	Empfehlungen	15
1.6.1	Positionierung im Hinblick auf Krisen	15
1.6.2	Strategieentwicklung	16
1.6.3	Programm-/Projektformulierung	17
1.6.4	Umsetzung	18
1.6.5	Monitoring, Evaluierung, Lernen (MEL)	18
<b>2</b>	<b>EINLEITUNG</b>	<b>20</b>
2.1	Hintergrund der Evaluierung	20
2.2	Gegenstand und Ziele der Evaluierung	20
2.3	Adressaten und Nutzer	22
2.4	Verlauf der Evaluierung	22
2.5	Herausforderungen der Konstruktion der Arbeitsgemeinschaft (ARGE)	23
2.6	Evaluierungsdesign und -methodik	23
2.6.1	Konzept der Theoriebasierung	23
2.6.2	Leitfragen und Analyseebenen	24
2.6.3	Quellen und Methoden der Datenerhebung und -analyse	25
2.6.4	Methodische Grenzen und Herausforderungen	26
<b>3</b>	<b>PORTFOLIODARSTELLUNG</b>	<b>27</b>
3.1	Darstellung des AA-Engagements	27
3.2	Stabilisierung	28
3.2.1	Mittelumsetzung nach thematischen Bereichen	28
3.2.2	Mittelumsetzung nach Durchführungsorganisationen	30
3.3	Humanitäre Hilfe	31
3.3.1	Mittelumsetzung nach Durchführungsorganisationen	31
3.3.2	Mittelumsetzung im zeitlichen Verlauf	31
3.3.3	Mittelzusagen	32
3.3.4	Geografische Verteilung nach Provinzen	32
3.3.5	Mittelumsetzung nach thematischen Sektoren	32
3.4	Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik (AKBP)	32
3.4.1	Mittelumsetzung nach Durchführungsorganisationen	32
3.4.2	Mittelumsetzung nach thematischen Bereichen	33

<b>4</b>	<b>ANALYTISCHE BEWERTUNG</b>	<b>34</b>
4.1	Relevanz	34
4.1.1	Stabilisierung	34
4.1.2	Humanitäre Hilfe	37
4.1.3	AKBP	39
4.2	Kohärenz	40
4.2.1	Ressortinterne Kohärenz	40
4.2.2	Ressortübergreifende Kohärenz	42
4.2.3	Externe Kohärenz	45
4.3	Effektivität	47
4.3.1	Stabilisierung	48
4.3.2	Humanitäre Hilfe	54
4.3.3	AKBP	56
4.4	Impact: Übergeordnete Wirkungen	58
4.4.1	Ziel: Die Sicherheitslage ist verbessert bzw. auf gleichbleibendem Niveau	58
4.4.2	Ziel: Die Zufriedenheit der Bevölkerung mit staatlichen Institutionen und das Vertrauen in diese Institutionen sind gestärkt	60
4.4.3	Ziel: Binnenvertriebene und Rückkehrende sind integriert	62
4.4.4	Ziel: Die Lebensbedingungen sind verbessert und werden von der Bevölkerung so wahrgenommen	63
4.4.5	Ziel: Die Rechenschaft staatlicher Akteure sowie die politische und gesellschaftliche Teilhabe sind erhöht	65
4.4.6	Ziel: Die Situation von Frauen und Mädchen ist im Sinne der Gleichberechtigung der Geschlechter verbessert	67
4.4.7	Ziel: Ein innerafghanischer Ausgleichs- und Friedensprozess, der von den Staaten der Region unterstützt wird, macht Fortschritte.	70
4.5	Nichtintendierte Wirkungen und Dilemmata	71
4.6	Anschlussfähigkeit/Nachhaltigkeit	73
4.6.1	Zusammenfassung	74
4.6.2	Stabilisierung	74
4.6.3	Humanitäre Hilfe	79
4.6.4	AKBP	80
4.7	Effizienz	81
4.7.1	Zusammenfassung	82
4.7.2	Stabilisierung	82
4.7.3	Humanitäre Hilfe	87
4.7.4	AKBP	89
<b>5</b>	<b>SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN</b>	<b>91</b>
5.1	Schlussfolgerungen	91
5.1.1	Allgemeine Schlussfolgerungen	91
5.1.2	Spezifische Schlussfolgerungen	92
5.2	Empfehlungen	98
5.2.1	Positionierung im Hinblick auf Krisen	98
5.2.2	Strategieentwicklung	98
5.2.3	Programm-/Projektformulierung	100
5.2.4	Umsetzung	100
5.2.5	Monitoring, Evaluierung, Lernen (MEL)	101
<b>Anhänge</b>		
A. Literaturverzeichnis Ressortspezifischer Bericht zum Engagement des AA in Afghanistan		
B. Liste befragter Organisationen/Interviewüberblick		
C. Überblick zum AA-Stabilisierungsverständnis 2001 - 2022		

## ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Mittelumsetzung je Durchführungstyp	28
Abbildung 2: Mittelzusagen und Mittelumsetzung je Arbeitsbereich	28
Abbildung 3: Stabilisierung – Mittelumsetzung nach thematischen Bereichen im Zeitverlauf	30
Abbildung 4: Humanitäre Hilfe – Mittelumsetzung im Zeitverlauf	31
Abbildung 5: Humanitäre Hilfe – Mittelzusagen im Zeitverlauf	32
Abbildung 6: AKBP - Mittelumsetzung nach thematischen Bereichen	33

## TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Stabilisierung – Mittelumsetzung nach thematischen Bereichen	29
Tabelle 2: Nachhaltigkeitsbewertung ausgewählter Projekte des Stabilitätspaktes.	76
Tabelle 3: Mittelzusagen und Mittelumsetzung thematischer Bereiche des Stabilitätspaktes im Betrachtungszeitraum (2013–08/2021).	83
Tabelle 4: Projekt- und Mittelzusagen im Rahmen des Stabilitätspaktes ab 2016	84
Tabelle 5: AKBP – Mittelzusagen und -umsetzung einzelner Themenbereiche	89

## KASTENVERZEICHNIS

Kasten 1: Stabilisierungsansatz des AA aus 2016 (Quelle: AA-internes Dokument 2016)	35
---	----

## ABKÜRZUNGEN

<b>AA</b>	Auswärtiges Amt
<b>ACBAR</b>	Agency Coordinating Body for Afghan Relief & Development
<b>AHF</b>	Afghanistan Humanitarian Fund
<b>AKBP</b>	Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik
<b>ALNAP</b>	Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action
<b>ANBest-P</b>	Allgemeine Nebenbestimmungen
<b>ANJU</b>	Afghanistan's National Journalists' Union
<b>ANP</b>	Afghan National Police
<b>ANPDF</b>	Afghanistan National Peace and Development Framework
<b>AP</b>	Asien-Pazifik
<b>ARGE</b>	Arbeitsgemeinschaft
<b>ARTF</b>	Afghanistan Reconstruction Trust Fund
<b>AS AFG-PAK</b>	Arbeitsstab Afghanistan-Pakistan
<b>BfAA</b>	Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten
<b>BHO</b>	Bundeshaushaltsordnung
<b>BMI</b>	Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat
<b>BMVg</b>	Bundesministerium der Verteidigung
<b>BMZ</b>	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>COIN</b>	Counterinsurgency (Ansatz zur Aufstandsbekämpfung)

<b>DAAD</b>	Deutscher Akademischer Austauschdienst
<b>DDA</b>	District Development Assembly
<b>DEval</b>	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
<b>DevTracker</b>	Development Tracker
<b>DHPol</b>	Deutsche Hochschule der Polizei
<b>EDRIS</b>	European Disaster Response Information System
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EZ</b>	Entwicklungszusammenarbeit
<b>FAO</b>	Food and Agriculture Organization
<b>FIS</b>	Flexibilitätsinstrument Stabilisierung
<b>GAAP</b>	Gemeinsame Analyse und abgestimmte Planung
<b>gD</b>	gehobener Dienst
<b>GFA</b>	GFA Consulting Group GmbH
<b>GIZ</b>	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
<b>GMAF</b>	Geneva Mutual Accountability Framework
<b>GPI</b>	Global Peace Index
<b>GPPT</b>	German Police Project Team
<b>hD</b>	höherer Dienst
<b>HDP</b>	Humanitarian-Development-Peace
<b>HRP</b>	Humanitarian Response Plan
<b>IDP</b>	Internally Displaced Person
<b>IKRK</b>	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
<b>I-NRO</b>	Internationale Nichtregierungsorganisation?
<b>INSO</b>	International NGO Safety Organization
<b>IO</b>	Internationale Organisation
<b>IOB</b>	Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie / Internationale Forschung und Politikevaluierung (Niederländisches Außenministerium)
<b>IPSO</b>	International Psychosocial Organisation
<b>ISAF</b>	International Security Assistance Force
<b>ISPK</b>	Islamischer Staat Provinz Khorasan
<b>JCMB</b>	Joint Coordination and Monitoring Board
<b>KfW</b>	Kreditanstalt für Wiederaufbau
<b>KWI</b>	Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur
<b>LOTFA</b>	Law and Order Trust Fund Afghanistan
<b>LRRD</b>	Linking Relief, Rehabilitation and Development
<b>M&amp;E</b>	Monitoring und Evaluierung
<b>MEK</b>	„Monitoring, Evaluierung und Kommunikation“-Projekt
<b>MEL</b>	Monitoring, Evaluierung, Lernen
<b>MOIA</b>	Afghanisches Innenministerium (Ministry of Interior Affairs)
<b>NATO</b>	North Atlantic Treaty Organization
<b>NEPS</b>	North-Eastern Power Supply System
<b>NPP</b>	National Priority Programme
<b>NRO</b>	Nichtregierungsorganisation
<b>ODA</b>	Official Development Assistance
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development
<b>OECD-DAC</b>	OECD-Development Assistance Committee
<b>OEF</b>	Operation Enduring Freedom
<b>OMF</b>	Opposing Militant Forces

<b>PATRIIP</b>	Pakistan-Afghanistan-Tajikistan Regional Integration Programme
<b>PCA</b>	Peace and Conflict Analysis
<b>PCP</b>	Police Cooperation Project
<b>PFA</b>	Portfolioanalyse
<b>PRT</b>	Provincial Reconstruction Team
<b>PUA</b>	Parlamentarischer Untersuchungsausschuss
<b>RCD</b>	Regional Capacity Development
<b>REP</b>	Decentralised power supply through Renewable Energy
<b>RET Germany</b>	Deutsche Nichtregierungsorganisation
<b>RG</b>	Ressortgemeinsam
<b>RGE</b>	Ressortgemeinsame strategische Evaluierung
<b>RIDF</b>	Regional Infrastructure Development Fund
<b>RMO</b>	Risk Management Office
<b>RSM</b>	Resolute Support Mission
<b>SAP</b>	Survey of the Afghan People
<b>SEDEP</b>	Sustainable Economic Development and Employment Promotion
<b>SFB</b>	Sonderforschungsbereich
<b>SI</b>	Sonderinitiative
<b>SIGAR</b>	Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction
<b>SLF</b>	Stabilisation Leaders Forum
<b>SMAF</b>	Self-Reliance through Mutual Accountability
<b>SPNA</b>	Stabilisierungsprogramm Nordafghanistan
<b>SRA</b>	Stabilisierungsrisikoanalyse
<b>SRRAR</b>	Sustainable Return and Reintegration of Afghan Refugees
<b>SSAR</b>	Solutions Strategy for Afghan Refugees
<b>SSR</b>	Sicherheitssektorreform
<b>STFA</b>	Special Trust Fund for Afghanistan
<b>TdW</b>	Theorie des Wandels
<b>TMAF</b>	Tokyo Mutual Accountability Framework
<b>TVET</b>	Technical and Vocational Education and Training
<b>TZ</b>	Technische Zusammenarbeit
<b>UN-OCHA</b>	UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme
<b>UNESCO</b>	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
<b>UNHCR</b>	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
<b>UNODC</b>	United Nations Office on Drugs and Crime
<b>USA</b>	Vereinigte Staaten von Amerika
<b>USD</b>	US-Dollar
<b>VN</b>	Vereinte Nationen
<b>VV</b>	Verwaltungsvorschriften
<b>WASH</b>	Wasser, Sanitär, Hygiene
<b>WFP</b>	World Food Programme
<b>WHH</b>	Welthungerhilfe
<b>WJP</b>	World Justice Project
<b>WZ</b>	Wirtschaftliche Zusammenarbeit
<b>ZMK</b>	Zivil-militärische Kooperation
<b>ZVK</b>	Zeitvertragskräfte

# 1 EXECUTIVE SUMMARY

## 1.1 Gegenstand und Anlage der Evaluierung

**Gegenstand der vorliegenden ressortspezifischen strategischen Evaluierung ist das Engagement des Auswärtigen Amtes (AA) in Afghanistan in den Jahren 2013 bis August 2021 (Stabilisierung / Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik), bzw. bis Dezember 2021 in Bezug auf die Humanitäre Hilfe.** Die ressortspezifische Evaluierung erfolgte dabei im Rahmen der ressortgemeinsamen Betrachtung des zivilen deutschen Engagements in Afghanistan. Letzteres wurde durch eine Arbeitsgemeinschaft (ARGE) bestehend aus der GFA Consulting Group (GFA), dem Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEVal) und der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol) umgesetzt. Die GFA wurde durch das AA beauftragt, die DHPol durch das Bundesministerium des Inneren und für Heimat (BMI) und das DEVal ist durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert. Der vorliegende Evaluierungsbericht befasst sich spezifisch und in größerer Detailtiefe mit den AA-Arbeitsbereichen der Krisenprävention, Stabilisierung und Konfliktnachsorge, der Humanitären Hilfe sowie der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik (AKBP), in denen das AA zahlreiche Projekte mit einem Finanzvolumen von 1,732 Milliarden € umsetzte. Übergeordnetes Ziel der Evaluierung ist eine unabhängige Analyse und Bewertung des zivilen Engagements in Afghanistan und das Ziehen von Lehren für den Umgang mit gegenwärtigen und zukünftigen Krisen. Der Fokus liegt dabei auf dem Bereich des ressortinternen wie auch -übergreifenden Lernens. Adressat der Evaluierung ist auf politischer und strategischer Ebene primär das AA bzw. im ressortgemeinsamen Teil auch die anderen Ministerien. Mittelbar sollen die Ergebnisse auch dem politischen Umfeld einschließlich dem Deutschen Bundestag zugutekommen. Außerdem sollen die Erkenntnisse für eine verbesserte zukünftige Zusammenarbeit mit Durchführungs- und Mittlerorganisationen genutzt werden sowie in die weitere politische und fachliche Debatte in Deutschland und auf internationaler Ebene einfließen können.

## 1.2 Methodisches Vorgehen

**Die Bewertung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan erfolgte entlang der Evaluierungskriterien des OECD-DAC (Development Assistance Committee der Organisation for Economic Co-operation and Development).** Die Evaluierung verfolgte dabei einen theoriebasierten Ansatz. Dieser diente dazu, die politischen Ziele des Engagements zu verstehen, diese im Lichte der Kontextentwicklungen zu untersuchen, die Wirkungslogiken zu dokumentieren sowie die dahinterliegenden Annahmen darzulegen und die erzielten Ergebnisse und die Wirkungen auf Basis einer umfangreichen Evaluierungsmatrix zu bewerten. Für die Umsetzung der Evaluierung wurden folgende Datenquellen herangezogen: (1) semi-strukturierte Interviews mit Vertretern verschiedener Akteursgruppen im In- und Ausland; (2) einschlägige wissenschaftliche Literatur und (Meta-)Evaluierungen; (3) ressorteigene Portfoliodaten und strategiebezogene Dokumente sowie Programmberichterstattungen, Evaluierungen und Wirkungsstudien; (4) Strategien und andere Dokumente der afghanischen Regierung; (5) spezifische Indizes bzw. spezifische Surveys wie der *Survey of the Afghan People* (SAP).

**Methodische Limitationen bestanden darin, dass für viele Bereiche des deutschen zivilen Engagements keine oder qualitativ nur unzureichende Daten zur Wirksamkeit vorlagen.** Es gab nur wenige aussagekräftige und methodisch ausreichend belastbare Wirkungsevaluierungen. Eine Datenerhebung vor Ort in Afghanistan war angedacht, aber aus Sicherheitsgründen nicht möglich bzw. hätte potenziell von den neuen Machthabern für ihre eigenen Zwecke instrumentalisiert werden können und wurde aus diesen Gründen von den beteiligten Ministerien abgelehnt. Vielfach befanden sich Wissensträger allerdings außerhalb Afghanistans und konnten für die Evaluierung befragt werden.



### 1.3 Portfoliodarstellung

**Das AA-Engagement bettete sich in ein großangelegtes internationales und deutsches ziviles Engagement ein.** Dies spiegelt sich im Finanzvolumen wider, bei dem das AA im Betrachtungszeitraum insgesamt über 2 Milliarden € (2,087) Projektmittel verwaltete, wovon 1,732 Milliarden € (83 Prozent) über Maßnahmen in den Bereichen der Stabilisierung, der Humanitären Hilfe und der AKBP umgesetzt wurden. Das AA hatte damit bezogen auf das zivile Engagement aller drei Ministerien einen Anteil von 49,2 Prozent. Im Rahmen seiner Mittel hat das AA den Fokus auf die Stabilisierung gelegt. In Bezug auf die finanziellen Zusagen hatte die Stabilisierung einen Anteil von 72,33 Prozent, gefolgt von der Humanitären Hilfe mit 26,29 und der AKBP mit 1,38 Prozent. Etwa die Hälfte der im Evaluierungszeitraum abgeflossenen Mittel (51 Prozent) wurde durch internationale Organisationen sowie deutsche staatliche Durchführungs- und Mittlerorganisationen mit insgesamt mehr als 1,4 Milliarden € umgesetzt. Nichtregierungsorganisationen (NRO) setzten 9,4 Prozent (154,77 Mio. €) um, wobei nur ein sehr geringer Anteil davon (0,4 Prozent) von lokalen NRO implementiert wurde. Durch ‚Andere‘ wie Institute, GmbHs, Stiftungen und Vereine wurden v. a. in den Bereichen Stabilisierung und AKBP 5 Prozent der Gesamtmittel umgesetzt (92,62 Mio. €).

### 1.4 Bewertung

**Das zivile Engagement Deutschlands und damit des AA erfolgte insgesamt in einem schwierigen Umfeld.** In Deutschland stand das Engagement unter hohen politischen Erfolgserwartungen einer Öffentlichkeit, die in weiten Teilen dem militärischen Einsatz skeptisch bis ablehnend gegenüberstand. Das zivile Engagement sollte dies kompensieren, wozu in bester Absicht umfangreiche finanzielle Mittel eingesetzt wurden. Doch nicht nur das militärische, sondern auch das zivile Engagement Deutschlands sah sich in Afghanistan besonderen Herausforderungen ausgesetzt, die im Folgenden kurz dargelegt werden:

- **Streben nach dauerhaftem leistungslosem Einkommen (*,rent-seeking‘*).** – In dem Maße, in dem die internationale Gemeinschaft Maßnahmen in hohem Umfang finanzierte, konzentrierte sich ein bereits zuvor ausgeprägtes Rentierverhalten der afghanischen Eliten auf die internationalen Hilfgelder. Die politisch Mächtigen vereinnahmten in weiten Teilen den Staat (*,state capture‘*) und dies auch mittels einer Kontrolle über Teile der von außen zufließenden Ressourcen.
- **Endemische Korruption.** – Die bestehende hohe Korruptionsanfälligkeit in Afghanistan wurde durch die Gelder der internationalen Gemeinschaft einschließlich Deutschlands strukturell weiter befördert. Dies wurde durch eine eingeschränkte Absorptionsfähigkeit des afghanischen Staates und unzureichende Transparenz- und Rechenschaftslegungsprozesse weiter begünstigt.
- **Patronage- und Klientelverhältnisse.** – Das zivile Engagement war mit tief verwurzelten politisch-sozialen Netzwerken konfrontiert, die nur unzureichend erfasst wurden. Die hohen und vielfältig orientierten Finanzzuflüsse stärkten diese Patronagesysteme auf unterschiedliche Weise. Dies festigte in Teilen diese Netzwerke und unterminierte potenziell die Legitimität des zivilen internationalen Engagements in den Augen der Bevölkerung. Die Zusammenarbeit mit ehemaligen Warlords, die sich durch Stabilitätsüberlegungen begründete, unterminierte die Legitimität des Staates weiter.
- **Gewalttätigkeit.** – Das zivile Engagement erfolgte in einem Umfeld zunächst abnehmender, dann erneut zunehmender Gewalt unter den verschiedenen afghanischen Akteuren. Weder militärische noch zivile Sicherheitsstrategien der internationalen Gemeinschaft konnten diese Situation dauerhaft einhegen. Auf diese Weise wurden gesellschaftliche und politische Konflikte weiterhin mit einem hohen Grad an Gewalt ausgetragen.
- **Gesellschaftlicher Konservatismus.** – Im Rahmen des zivilen Engagements wurde versucht, wertebasiert mit Maßnahmen der gesellschaftlichen und politischen Teilhabe auf proaktive Weise traditionelle Einstellungen und Praktiken zu verändern, insbesondere im

Bereich der Geschlechtergerechtigkeit. Dieses Vorgehen und damit verbundene Erfolge führten aber auch zu Gegenreaktionen in Afghanistan (*backlash*), insbesondere im konservativ-religiösen Milieu und in den ländlichen Gebieten.

Das zivile Engagement Deutschlands traf in Afghanistan damit auf eine komplexe politische und gesellschaftliche Situation, deren Charakteristika sich im Zeitverlauf immer stärker als **Dilemmata** für das Vorgehen Deutschlands und der internationalen Gemeinschaft herausstellen sollten.

#### 1.4.1 Relevanz

**Das zivile Engagement des AA in Afghanistan war nur von eingeschränkter Relevanz.** Bezogen auf die Bereiche Stabilisierung, Humanitäre Hilfe und AKBP entsprach es den Interessen und Zielen der Bundesregierung und übergreifend den Interessen der internationalen Gemeinschaft. Vordergründig entsprach es auch den Interessen der afghanischen Regierung. Die Einschränkung der Relevanz liegt darin, dass die international formulierten hochgesteckten Ziele unrealistisch waren, welche das deutsche Engagement und damit auch das AA verfolgten. Die eigenen Einflussmöglichkeiten wurden überschätzt und die sozio-politischen, sozio-kulturellen und sozio-ökonomischen Gegebenheiten Afghanistans unterschätzt bzw. im Rahmen des Engagements unzureichend berücksichtigt.

**Der unzureichende Reformwillen der maßgeblichen afghanischen Eliten wurde dabei erst spät erkannt und nicht adäquat adressiert.** Dies galt besonders für Regierung und Verwaltung, teilweise aber auch für die sozio-kulturell konservative Zivilgesellschaft. Insbesondere die massiven Eigeninteressen der Machtelite standen dem Aufbau eines demokratisch verfassten und rechtsstaatlich organisierten afghanischen Staates diametral entgegen. Der Mangel an realistischen Einschätzungen und Zielsetzungen ging zudem mit einem Lerndefizit für Afghanistan einher. Allerdings muss dabei auch positiv vermerkt werden, dass die Lernerfahrungen aus Afghanistan in anderen Krisenkontexten genutzt wurden. Der Mangel an Lernen für Afghanistan führte jedoch dazu, dass, abgesehen von wichtigen Ausnahmen wie der Unterstützung des innerafghanischen Dialog- und Friedensprozesses, das Engagement des AA-Engagement inhaltlich nicht ausreichend, zeitlich zu spät und finanziell insgesamt nicht angepasst wurde.

**Im Einzelnen ist festzustellen, dass die Ausgestaltung der Arbeitsbereiche grundsätzlich gut begründet war.** Die Bereitstellung Humanitärer Hilfe erfolgte *unpolitisch* und bedarfsorientiert nach Maßgabe der humanitären Prinzipien. Demgegenüber beanspruchte die Stabilisierung explizit *politische* Zielsetzungen, während die AKBP gesellschaftspolitische Intentionen verfolgte, die unter Wahrung der *Autonomie* ihrer Mittlerorganisationen bearbeitet wurden. Für den zentralen Arbeitsbereich der Stabilisierung erfolgte eine fokussiertere Ausgestaltung allerdings erst ab 2016, basierend auf einer zu Beginn 2016 formulierten Definition von Stabilisierung. Bereichsübergreifend bestand v. a. zu Beginn ein unzureichendes Kontextverständnis, das sich im Zeitverlauf zwar weiterentwickelte, ohne aber auf Basis einer kritischen Masse die strategische Ausrichtung grundsätzlich in Frage zu stellen.

#### 1.4.2 Kohärenz

**Die ressortinterne Kohärenz bezogen auf die AA-Arbeitsbereiche war insgesamt hoch, wobei jene zwischen der Humanitären Hilfe und der Stabilisierung Schwächen aufwiesen. Die ressortübergreifende Kohärenz war operativ in Teilen gegeben, strategisch aber unzureichend. Die externe Kohärenz gegenüber der internationalen Gemeinschaft und den maßgeblichen afghanischen Akteuren – insbesondere der afghanischen Regierung – war nur vordergründig hoch.**

**Ressortinterne Kohärenz.** – Die operativen AA-Arbeitsbereiche Stabilisierung, Humanitäre Hilfe und AKBP standen in einem komplementären Verhältnis zueinander. Den drei inhaltlichen

Arbeitsfeldern entsprach eine arbeitsteilige finanzielle Ausstattung. Die institutionelle Steuerung seiner internen Analyse-, Planungs- und Umsetzungsabläufe passte das AA im Verlauf des Engagements in Afghanistan in einer organisatorischen Weiterentwicklung weitgehend an die Erfordernisse Afghanistans an. Innerhalb der insgesamt intensiven Austauschpraxis lag der Akzent allerdings stärker auf arbeitsteiliger Abgrenzung der drei Arbeitsbereiche voneinander als auf der Identifizierung und Förderung von Synergiepotenzialen. Dies gilt insbesondere für die Bereiche der Stabilisierung und der Humanitären Hilfe.

**Ressortübergreifende Kohärenz.** – Das deutsche zivile Engagement in Afghanistan verfolgte in der inhaltlichen Ausrichtung seiner Arbeitsbereiche sachlich komplementäre Zielsetzungen. Dies betrifft die Maßnahmen zur zivilen Sicherheit, guten Regierungsführung, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, zur Bereitstellung von Basisdienstleistungen und -infrastruktur sowie zur Unterstützung zivilgesellschaftlicher Prozesse und des innerafghanischen Dialogs. Die Kohärenz, mit der diese Zielsetzungen ressortübergreifend verfolgt wurden, war jedoch in Teilen beeinträchtigt. Die operative Koordinierungs- und Steuerungspraxis der Verantwortlichen aus den Ressorts vor Ort in Afghanistan ist positiv zu vermerken. Allerdings gab es trotz verschiedener Austauschformate Unzulänglichkeiten bei den Abstimmungs- und Koordinierungsmechanismen auf strategischer Ebene in den Ressorts. Dies führte v. a. im Bereich der Stabilisierung zu Überschneidungen zwischen AA und BMZ infolge ungeklärter Zuständigkeiten. Die Humanitäre Hilfe konnte nur wenig an längerfristige Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) anknüpfen, da seitens des BMZ kaum nennenswerte Übergangshilfe praktiziert wurde.

**Externe Kohärenz.** – Die Kohärenz zur afghanischen Regierung einerseits und der internationalen Gemeinschaft andererseits war nur vordergründig hoch, faktisch war diese stark eingeschränkt. Die erklärten Zielsetzungen der afghanischen Regierung adressierten zumeist nur rein formal internationale Erwartungen, um den fortdauernden Zufluss der Finanzmittel zu gewährleisten. Auch die Kohärenz zur internationalen Gemeinschaft war begrenzt. Trotz transnational gemeinsam vereinbarter Reform- und Entwicklungsziele für Afghanistan widersprachen die konkreten Ansätze verschiedener internationaler Akteure einander. Formale Bekräftigungen der Kohärenz in gemeinsamen Dokumenten führten nicht zu entsprechenden Wirkungen, weil grundlegende Annahmen auf Fehleinschätzungen der afghanischen Eigeninteressen einerseits und der unzureichenden Einflussmöglichkeiten der internationalen Gemeinschaft bzw. des AA andererseits basierten.

### 1.4.3 Effektivität

**In allen drei Arbeitsbereichen wurden die geplanten Leistungen (Outputs), soweit bekannt und dokumentiert, fast durchgängig erreicht.** Ob darüber hinaus auch die durch die Outputs gezeitigten Ziele (Outcomes) in der Mehrheit der umgesetzten Projekte qualitativ und quantitativ wie geplant erreicht wurden, lässt sich aufgrund des strategischen Charakters der vorliegenden Evaluierung nicht umfassend beantworten. Das typologisch repräsentative Vorgehen in der Untersuchung von Projekten zeigt aber, dass Outcomes auf individueller Ebene, d. h. bei Mitarbeitenden in Regierungs- und Verwaltungsinstitutionen sowie direkt bei städtischen oder ländlichen Zielgruppen, vielfach erreicht wurden. Dies gilt gleichermaßen für die Humanitäre Hilfe, die AKBP und die Stabilisierung. Übergeordnet konnte das AA damit zur Verbesserung des Zugangs zu und der Qualität von Basisdienstleistungen beitragen. Verbesserungen blieben jedoch meist lokal und auf den Adressatenkreis begrenzt und konnten aus verschiedenen Gründen nur geringe und temporär begrenzt übergreifende Wirkung entfalten. Damit wurden auf institutioneller Ebene, also in Bezug auf ganze Institutionen bzw. Organisationen oder einen ganzen Sektor, Outcomes nur in ausgewählten Fällen erreicht. Teilweise temporäre Erfolge gab es auf Ebene kommunaler Organe, im Justizbereich und in der Stärkung gesellschaftlicher Teilhabe. Demgegenüber konnte die Funktionsfähigkeit staatlicher Organe insgesamt oder ein an der Verfassung orientiertes Polizeihandeln flächendeckend und für die Bevölkerung spür-

bzw. sichtbar nicht verbessert werden. Effektivitätsfördernde Faktoren waren u. a. in Elementen guter Portfoliosteuerung angelegt, für die Risiko- sowie Konfliktanalysen und Do-no-harm-Prinzipien am ehesten im Rahmen der Humanitären Hilfe veranlasst und umgesetzt wurden. Im Bereich der Stabilisierung erfolgte dies erst spät und bezog sich primär auf außenpolitische Risiken. Kontextbezogene Konfliktanalysen wie *Peace and Conflict Assessments* (PCA) wurden nicht systematisch durchgeführt und zu wenig auf Ebene der Durchführungsorganisationen nachgehalten.

#### 1.4.4 Impact

**Kapazitätsentwicklungen auf individueller Ebene konnten keine strukturellen Veränderungen bewirken, da sich diese Verbesserungen nicht zu dauerhaften positiven Wirkungen auf höherer Ebene aggregierten.** Übergreifende Makrotrends belegen große Diskrepanzen zu den Zielbereichen, wie sie im ressortübergreifenden Wirkungsmodell zum zivilen Engagement dokumentiert wurden. Für die sieben übergeordneten politischen Zielbereiche, in denen sich das AA mit Maßnahmen engagierte, ergeben sich summarisch folgende Bewertungen.

- **Ziel 1: Verbesserung der Sicherheit.** Die militärische wie zivile Sicherheitslage verschlechterte sich nach vorliegenden Daten im Zeitraum 2013 bis 2021 kontinuierlich. Trotz umfangreicher Investitionen im Rahmen des Engagements der Bundesregierung konnten auch die zivilen AA-Maßnahmen (Finanzierung von Polizeigehältern, Alphabetisierung der Polizei, Aufbau bürgernaher Polizei) keinen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Sicherheitslage leisten.
- **Ziel 2: Zufriedenheit der Bevölkerung.** Die Zufriedenheit mit staatlichen Institutionen und das Vertrauen in diese Institutionen nahmen auf nationaler und subnationaler Ebene über den Betrachtungszeitraum insgesamt ab. Allerdings kam es innerhalb dieses Trends zwischenzeitlich auch zu temporären und regional begrenzten Verbesserungen auf der subnationalen Distriktebene. Hierzu trugen primär AA-Maßnahmen zur Legitimitätssteigerung im Rahmen des *Stabilisierungsprogramms Nordafghanistan* (SPNA) und des *Pakistan-Afghanistan-Tajikistan Regional Integration Programme* (PATRIP) bei. Auf nationaler Ebene konnte keine Legitimitätssteigerung festgestellt werden.
- **Ziel 3: Reintegration von Binnenvertriebenen und Rückkehrenden.** Die stetige Zunahme von Binnenvertreibung, Flucht und Migration konnte weder verlangsamt noch gestoppt werden. Maßnahmen der Stabilisierung sowie der Humanitären Hilfe konnten innerhalb dieser negativen Entwicklung jedoch Beiträge zu einer umfangreichen und qualitativ hochstehenden Adressierung der damit verbundenen Probleme und der Betreuung von Binnenvertriebenen leisten.
- **Ziel 4: Verbesserung der Lebensbedingungen.** Im Betrachtungszeitraum verschlechterte sich *einerseits* die wirtschaftliche Lage gemessen am Haushaltseinkommen, während sich *andererseits* die Versorgung der Bevölkerung mit Bildung, Wasser, Strom und Gesundheitsdiensten verbesserte. Zu dieser Verbesserung der Grundversorgung und der Lebensbedingungen leisteten AA-Maßnahmen insbesondere über Maßnahmen des PATRIP und des SPNA sowie der Humanitären Hilfe wichtige Beiträge.
- **Ziel 5: Politische Rechenschaft und Teilhabe.** Im Betrachtungszeitraum verbesserte sich die politische Rechenschaft des Staates bzw. die politische Teilhabe der Bevölkerung im Vergleich zum vorherigen Jahrzehnt (2001–2012) nicht. Maßnahmen des AA trugen dabei nur wenig zur Stärkung der Rechenschaft staatlicher Akteure und der politischen Teilhabe bei. Die gesellschaftliche Teilhabe entwickelte sich dagegen dynamisch und positiver, was sich etwa in einer dynamischen IT-Nutzung, einer Diversifizierung des Mediensektors, einer Ausweitung des kulturellen Lebens sowie in

Fortschritten im Wissenschaftsbereich manifestierte. Dies bezog insbesondere auch Frauen und Mädchen ein, deren zwischenzeitlich gesteigerte gesellschaftliche Teilhabe sich aber nicht hinreichend festigen konnte.

- **Ziel 6: Geschlechtergerechtigkeit.** Die Situation von Frauen und Mädchen verbesserte sich im Evaluierungszeitraum trotz fortbestehender patriarchaler Rollenbilder und struktureller Diskriminierung. Maßnahmen des AA leisteten hierzu wichtige Beiträge. Das Taliban-Regime setzte allerdings direkt nach seiner Machtübernahme im August 2021 die zuvor erfolgte formale Stärkung der zivilen Rechte von Frauen außer Kraft. Die rechtlichen und gesellschaftlichen Zwischenerfolge wie Zugang zu Bildung, Arbeit und Gesundheit wurden von den De-facto-Autoritäten durch eine restriktive Interpretation islamischer Normen weitestgehend zunichtegemacht.
- **Ziel 7: Fortschritt im innerafghanischen Dialog.** – Das übergeordnete Ziel eines innerafghanischen Friedens wurde nicht erreicht. Vor dem sich schwieriger gestaltenden Hintergrund des Abkommens der Vereinigten Staaten von Amerika (USA) mit den Taliban vom Februar 2020 hatten AA-Maßnahmen aber bereits seit spätestens 2016 in besonderer Weise zu Zwischenerfolgen im Dialog unterschiedlicher Bevölkerungsteile beigetragen. Die unterstützten Dialogformate trugen dazu bei, dass maßgebliche Akteure einander unter erfolgreicher Mediation begegnen konnten.

#### 1.4.5 Nicht-intendierte negative Wirkungen

**Im Kontext Afghanistans war auch das AA schwierigen Herausforderungen ausgesetzt, aus denen sich strukturell unbeabsichtigte negative Wirkungen entwickeln konnten.** Vor dem Hintergrund der oben genannten Herausforderungen trug das AA unbeabsichtigt und indirekt zu negativen Wirkungen im Hinblick auf Rentierverhalten und die Korruption der afghanischen Eliten bei. Dies ist in den hohen eingesetzten Finanzmitteln begründet, verbunden mit teilweise sehr strikten zeitlichen Umsetzungsvorgaben. Es konnten jedoch keine konkret belegten Vorfälle identifiziert werden, bei denen das AA-Engagement zur Verschärfung ethnischer Konflikte oder der Vorteilsnahme bzw. der Stärkung der Taliban beigetragen hätte.

#### 1.4.6 Anschlussfähigkeit/Nachhaltigkeit

**Der Unterscheidung dieser beiden Konzepte liegt zugrunde, dass die Besonderheiten außenpolitischen Handelns nicht zwingend der Logik langfristiger sektoraler Entwicklung unterliegen.** Anders als die AKBP und die Humanitäre Hilfe besteht dabei v. a. im stark *politisch* definierten Bereich der Stabilisierung die Notwendigkeit, in volatilen Situationen flexibel und kurzfristig interessengeleitet handeln zu können. Im Krisenkontext verfolgt das AA deshalb grundsätzlich nicht das Konzept der Nachhaltigkeit, sondern das der Anschlussfähigkeit. Dieses steht nicht im Widerspruch zur Nachhaltigkeit per se. Vielmehr ermöglicht es ein schnelles und flexibles Handeln, um interessenorientierte Veränderungspotenziale wahrzunehmen, die durch unterlassenes oder zu langsames Handeln ungenutzt verstreichen würden, und trägt bei einer erfolgreichen Umsetzung zur Nachhaltigkeit der Maßnahmen bei.

**Die AA-Maßnahmen waren in ihren drei Arbeitsbereichen in unterschiedlicher Weise von Anschlussfähigkeit geprägt.** Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Konzept der Anschlussfähigkeit zwar als strategisches Konzept definiert war. Es lag aber auf der operativen Ebene nicht durchgehend eine entsprechende Ausgestaltung vor. Dies trug auch dazu bei, dass für Stabilisierung und Humanitäre Hilfe keine faktisch greifenden Exitstrategien oder -optionen formuliert wurden und dass jene der AKBP im Ergebnis unrealistisch waren. Auf Projektebene wurde in den betrachteten Stabilisierungsprojekten fast durchgängig Anschlussfähigkeit umgesetzt und vielfach innerhalb des Betrachtungszeitraums Nachhaltigkeit erzielt. Eine insgesamt auf das Portfolio bezogene ausreichende Verzahnung von Maßnahmen zwischen AA und BMZ, die eine höhere Nachhaltigkeit hätten gewährleisten können, blieb aber aus. Auch ein



ausreichendes Ownership bei den afghanischen Akteuren konnte übergreifend wegen mangelnder Interessenskongruenz und wegen dominanter Patronage-Klientel-Systeme nicht erzielt werden. Während die Wirkungen einiger Maßnahmen in den Bereichen Infrastruktur und individueller Kapazitätsaufbau über den Betrachtungszeitraum hinweg anhalten, ist es noch zu früh abzuschätzen, inwieweit die umfangreichen Maßnahmen, insbesondere im Bereich der Rechtsstaats- und der Demokratieförderung sowie der Geschlechtergleichheit, die afghanische Gesellschaft tiefgreifender verändert haben, als es aktuell den Anschein hat.

**Faktische Zielkonflikte zwischen Anschlussfähigkeit und Nachhaltigkeit wurden im Rahmen der Evaluierung nicht festgestellt.** Das Potenzial hierfür wäre gegeben, wenn z. B. politisch motivierte flexible und schnelle Maßnahmen, die das Vertrauen der Bevölkerung in Akteure oder Prozesse festigen sollen, im Ergebnis doch nicht von Dauer sind. In einer solchen Situation könnte im Gegenteil einer Delegitimierung der Akteure oder Prozesse oder auch des deutschen Engagements Vorschub geleistet werden. Diese Risiken ergaben sich in der Praxis der AA-Maßnahmen nicht.

#### 1.4.7 Effizienz

**Die Effizienz ist im Rahmen dieser strategischen Evaluierung differenziert zu bewerten.** Kritisch ist die Einschätzung des zivilen Engagements insgesamt vor dem Hintergrund ausbleibender Wirkungen gemessen an der Mittelumsetzung von über 1,7 Milliarden € im Zeitraum 2013 bis 2021. Uneinheitlich ist die Bewertung auf der Ebene einzelner Maßnahmen, die aufgrund der strategischen Ausrichtung der Evaluierung typologisch, aber nicht statistisch repräsentativ erfolgte.

**Die Einhaltung geplanter Kosten war uneinheitlich.** Bei der *Humanitären Hilfe* und der *AKBP* war sie hoch, in der *Stabilisierung* hingegen wurden insgesamt weniger Mittel umgesetzt als zugesagt. Letzteres war v. a. durch das vorzeitige Ende des Afghanistaneinsatzes bedingt. Die Mittelverwendung für thematische Bereiche (Stabilisierung) bzw. für bestimmte Durchführungsorganisationen (Humanitäre Hilfe) wurde über die Jahre verändert, während sie in der *AKBP* insgesamt ausgeglichener war. Dort allerdings machte sich der Abzug von Projekten vor dem Hintergrund der Sicherheitslage in der Ausgestaltung des Portfolios bemerkbar. Während die Humanitäre Hilfe bis zum Ende des Betrachtungszeitraums gemessen an den Bedarfen eher unterdimensioniert war, war der Stabilitätspakt mit deutlich höheren Mitteln ausgestattet. Diese entsprachen nicht der Absorptionsfähigkeit der afghanischen Strukturen und konnten damit potenziell zu den genannten negativen nichtintendierten Wirkungen beitragen bzw. diese verschärfen.

**Die gewählten Mittler- und Durchführungsorganisationen verfügten in allen Arbeitsbereichen über gute fachliche und quantitative Kapazitäten.** Auffällig war jedoch, dass insgesamt nur sehr wenige rein afghanische Organisationen mit der Umsetzung von Projekten betraut waren. Als sehr problematisch erwies sich im Bereich der Stabilisierung die Kooperation mit dem *United Nations Development Programme* (UNDP) im Rahmen des Vorhabens *Law and Order Trust Fund Afghanistan* (LOTFA), v. a. da das UNDP wiederholt die Vorgaben der Geber missachtete und einseitig die Interessen der afghanischen Regierung vertrat.

**Gemessen am Gesamtvolumen des zivilen Engagements waren die Personalkapazitäten innerhalb des AA in quantitativer wie qualitativer Hinsicht nicht ausreichend.** Dies bezieht sich ausdrücklich nicht auf die allgemeine Qualifikation für den diplomatischen Dienst. Vielmehr betrifft es quantitativ eine unterdimensionierte Personalausstattung angesichts der erweiterten Aufgaben und des erhöhten operativen Einsatzes in Afghanistan und seiner Steuerung aus Berlin. Zudem bezieht es sich auf die verfügbaren Kompetenzen und Fertigkeiten, von denen regionalspezifische und Landeskenntnisse nicht in ausreichendem Maße vorhanden waren. Hinzu kam, dass spezifische Personalerfordernisse zur Ausgestaltung und Bearbeitung des Projektmanagements zu Beginn des operativen Engagements nicht in ausreichendem Maße

vorhanden waren und Verträge des entsprechenden externen Personals regelmäßig der zeitlichen Befristung unterlagen.

**Effizienzüberlegungen spielten in politischen Steuerungsentscheidungen übergreifend keine ausreichende Rolle.** Während die AKB auf die reduzierten Arbeitsmöglichkeiten in Afghanistan mit fallenden Budgets reagierte, wurden die Mittel in der Stabilisierung insgesamt nicht herabgesetzt. Dies stand im Widerspruch zur Einschätzung der Situation unter Verantwortlichen, die angesichts geringer Absorptionsfähigkeit afghanischer Institutionen und der bekannten Korruptionsproblematik eine Mittelreduzierung als sinnvoll erachteten. Dass es nicht dazu kam, lag einerseits an institutionellen Interessen, andererseits an der Wahrnehmung, dass eine Mittelrückgabe oder Reduktion seitens der Politik als Scheitern des Engagements aufgefasst worden wäre. Das Haushaltsprinzip, nicht verausgabte Mittel prinzipiell nicht in das Folgejahr übertragen zu können, hat die Verwendung von Geldern für nur eingeschränkt sinnvolle Projekte potenziell befördert.

## 1.5 Schlussfolgerungen

**Im Folgenden werden zuerst übergeordnete, dann spezifische Schlussfolgerungen dargelegt.** Die übergeordneten Schlussfolgerungen beziehen sich auf die geänderte Situation, die sich mit der Machtübernahme der Taliban nicht nur für Afghanistan, sondern auch für die internationale Gemeinschaft insgesamt ergeben hat. Der Zusammenbruch vom 15. August 2021 birgt das Risiko, ein langjähriges transformatives Engagement in vielen Facetten unzulässig auf das seinerzeit so augenfällige Scheitern zentraler afghanischer Staatsgewalt und ihrer internationalen Unterstützung zu reduzieren. Die vorliegende Evaluierung hat sich eine solche rückblickende und damit ahistorische Zielorientierung nicht zu eigen gemacht. Als strategisch angelegte Evaluierung hat sie vielmehr das Engagement so analysiert, wie es sich aus dem Zeitverlauf von 2013 bis 2021 nach Maßgabe damaliger Zielsetzungen entwickelt hat. In diesem Rahmen bieten sowohl das Misslingen als auch das Gelingen ein hohes Lernpotential über die gegenwärtige Situation Afghanistans hinaus. Hieraus ergeben sich spezifische Schlussfolgerungen, die entlang eines typologischen Politikzyklus behandelt werden. Die Erkenntnisse, die sich zu den einzelnen Stufen und Aspekten des Kontextverständnisses, der Strategieentwicklung, der Programmformulierung, der Umsetzung sowie des ‚Monitoring, Evaluierung, Lernen‘ (MEL) ergeben, bieten ihrerseits die Grundlage für Empfehlungen, die am Beispiel Afghanistans erarbeitet wurden, zugleich aber für andere Krisenkontexte nutzbar sind.

### 1.5.1 Allgemeine Schlussfolgerungen

- 1. Die internationale Gemeinschaft und damit auch Deutschland leisteten im Rahmen ihres zivilen Engagements in Afghanistan wichtige Beiträge zu politischen und gesellschaftlichen Prozessen sowie zur Daseinsfürsorge.** Dies gilt sowohl für Maßnahmen auf der nationalen wie auch auf der subnationalen Ebene Afghanistans. Das AA hat damit im Sinne einer internationalen Arbeitsteilung über zwei Jahrzehnte das Leben einer Generation von Afghanen und Afghaninnen maßgeblich mitgeprägt und Perspektiven mitentwickelt. Die Analyse der drei Arbeitsbereiche Stabilisierung, Humanitäre Hilfe und AKB weist an unterschiedlichen Stellen und zu verschiedenen Zeiten Zwischenerfolge auf. Diese entsprechen durchaus dem hohen Grad des Engagements, wobei dessen Art und Umfang allerdings auch in ihrer Relation zum Engagement des weitaus breiter aufgestellten Bündnispartners der USA einzuordnen sind. Insofern sollten AA-Beiträge in ihrem absoluten Umfang nicht unterschätzt, aber in ihrer relativen Bedeutung auch nicht überschätzt werden.
- 2. Diese Beiträge ändern dennoch nicht das Gesamtbild, dass es der internationalen Gemeinschaft nicht gelungen ist, eine transformative Agenda von Staat und Gesellschaft in Afghanistan umzusetzen.** Diese Ambition, der in Deutschland auch die Erwartungshaltung des Bundestages und der weiteren Öffentlichkeit zugrunde lag, verband sich mit der problematischen Strategieannahme, man könne einen Staat primär von außen

und transnational koordiniert aufbauen, ohne dass eine Interessenkongruenz oder wenigstens -konvergenz mit den politischen Eliten Afghanistans vorliegt. So wurden die Herausforderungen der afghanischen Situation unterschätzt und die eigenen Gestaltungsmöglichkeiten überschätzt. Im Ergebnis geriet das deutsche Engagement in eine Zwangslage, zum einen gegenüber einer afghanischen Elite, die auf die Wahrung eigener Interessen bedacht war, zum anderen gegenüber der internationalen Gemeinschaft mit ihren ambitionierten Zielen, die die Bundesregierung mitbestimmt hatte.

3. **Das Scheitern in Afghanistan, bezogen auf die erneute Machtübernahme der radikalislamischen Taliban, kann dabei allerdings weder alleinig noch primär den Ambitionen des zivilen Engagements zugeordnet werden.** Die Gründe für deren erneute Machtübernahme sind vielschichtig. *Erstens* spielte die Art der militärischen Bekämpfung der Taliban ihrem Wiedererstarken in die Hände, besonders aufgrund der hohen Zahl an zivilen Opfern. *Zweitens* verdankten sie ihren erneuten Aufstieg auch der fortwährenden geopolitischen Einflussnahme und den Rivalitäten regionaler Mächte wie Pakistan, Indien, Russland, Usbekistan und Iran sowie weiterer Akteure, insbesondere des Emirats Katar. *Drittens* war die erneute Machtübernahme der Taliban maßgeblich den Charakteristika der afghanischen Eliten geschuldet: Korruption, Rentierverhalten, Klientelismus und Politisierung ethnischer Unterschiede. Im Rahmen des internationalen Engagements, einschließlich Deutschlands und damit auch des AA, wurden diese Problemfelder unbeabsichtigt verstärkt. Es ist dabei aber festzuhalten, dass diese Probleme vor dem Engagement der internationalen Gemeinschaft und Deutschlands bereits bestanden und nicht ursächlich durch das Engagement ausgelöst wurden.
4. **Das Verfehlen der ambitionierten Ziele des zivilen Engagements bedeutet deshalb auch nicht, dass alle gewählten Ansätze, Handlungspfade und Instrumente des AA zwingend gescheitert wären.** Aus der Rückkehr der Taliban hierauf zu schließen, wäre verfehlt. Es wird sich erst mittelfristig zeigen, ob und was 20 Jahre primär westlich geprägter Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Gleichberechtigung in der afghanischen Gesellschaft bewirkt haben. Erst dann lässt sich abschließend bewerten, ob diese Periode nur eine Episode in der wechselhaften und oftmals von Gewalt geprägten Geschichte Afghanistans bleibt oder ob das internationale Engagement die Gesellschaft oder zumindest Teile der Gesellschaft Afghanistans nachhaltiger verändert hat, als dies aktuell der Fall zu sein scheint.

### 1.5.2 Spezifische Schlussfolgerungen

Innerhalb dieses Rahmens ergeben sich die folgenden spezifischen Schlussfolgerungen des AA-Engagements entlang eines idealtypischen Politikzyklus.

#### A) Kontextverständnis/Positionierung

**Das zivile Engagement des AA wie Deutschlands insgesamt erfolgte auf Basis eines unzureichenden Kontextverständnisses.** Es begann 2001 nicht aus einer tiefergehenden Kenntnis der Verhältnisse Afghanistans, sondern aus Bündnistreue gegenüber den USA innerhalb der Beistandsverpflichtung der *North Atlantic Treaty Organization* (NATO). Das zivile folgte dabei dem militärischen Engagement, ohne dass beiden Interventionsformen ausreichende und regelmäßig aktualisierte Kontextkenntnisse zugrunde gelegen hätten. Statt von den afghanischen Verhältnissen auszugehen, entwickelte sich das zivile Engagement Deutschlands primär aus innen-, partei- und koalitionspolitischen Erwägungen. Weil Teile der politischen Öffentlichkeit Deutschlands den Militäreinsatz kritisch sahen oder ihn ablehnten, hatte das zivile Engagement auch einen stark kompensatorischen Charakter nach innen. Im Zeitverlauf nahm das Verständnis des afghanischen Kontextes innerhalb des AA zu, blieb aber im Ergebnis unzureichend, was sich v. a. am Festhalten an den ambitionierten Zielen festmacht, obwohl sich die Situation in zentralen Interventionsbereichen wie der zivilen und militärischen Sicherheit, den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, aber v. a. im Bereich des Vertrauens der Bürger in die Leistungsfähigkeit und Gerechtigkeit afghanischer Staatsinstitutionen von wenigen Ausnahmen abgesehen ständig verschlechterte. Hinzu kam, dass Art und Umfang des



deutschen Engagements auch ein anderes, nämlich stärker operatives Kontextverständnis erforderten, das sich nicht im regulären Verständnis politischer Beobachtung erschöpfte.

**Die Art und der Umfang des zivilen Engagements basierten auf problematischen Annahmen der internationalen Gemeinschaft einschließlich Deutschlands und des AA.**

Die *erste* Annahme war, dass es Afghanistan primär an technischen und organisatorischen Kapazitäten für den Aufbau von Rechtsstaat und Demokratie sowie für eine Modernisierung von Gesellschaft und Wirtschaft fehle. Die *zweite* Annahme war, dass dieser Aufbau mit großer Finanzierung von außen erfolgen könne. Die *dritte* Annahme war, dass dieser Prozess durch internationale Akteure kohärent transnational gesteuert werden könne. Die *vierte* Annahme war, dass die Interessen der afghanischen Regierungseliten mit jenen der internationalen Gemeinschaft übereinstimmen. Im Ergebnis entwickelten sich hieraus mehrere Spannungsverhältnisse. Zum einen traten innerhalb der internationalen Gemeinschaft Divergenzen hinsichtlich von Ansätzen und Zielen zutage. Diese wurden nicht erst mit dem USA-Taliban-Abkommen vom Februar 2020 offenkundig. Zum anderen verstärkte sich die Abhängigkeit der internationalen Akteure – und damit auch des AA – von den maßgeblichen Akteuren der afghanischen Regierung, deren Ziele auf ihre eigenen Partikularinteressen im Rahmen ihrer Patronage-Klientel-Beziehungen ausgerichtet blieben.

**Nach den frühen Weichenstellungen reflektierte das AA nicht ausreichend die absehbaren Risiken auch des zivilen Engagements.** So wurde unterschätzt, wie sehr sich die Wirkungen von Maßnahmen unabsichtlich in ihr Gegenteil verkehren können. Die hohen Finanzmittel Deutschlands und der internationalen Gemeinschaft insgesamt führten zu importierter Inflation, stärkten Rentierverhalten und Korruption, alimentierten Patronage-Klientel-Verhältnisse und trugen potenziell dazu bei, Rivalitäten zwischen ethnischen Netzwerken zu verstärken und/oder von den Taliban abgeschöpft zu werden. Im Ergebnis erkannten die Verantwortlichen im AA zwar in unterschiedlichem Maße diese Risiken als Dilemmata. Sie wussten solchen nichtintendierten negativen Wirkungen aber nur in sehr begrenzter Form durch Mitigationsstrategien erfolgreich zu begegnen.

## B) Strategie

**Das AA entwickelte seine strategischen Ansätze für Afghanistan iterativ, ohne dass es diese übergreifend systematisierte und in einer ausformulierten und dokumentierten Strategie konsolidierte.** Unter der Maßgabe, im Rahmen eines internationalen Militäreinsatzes das Zivile in besonderer Weise zu akzentuieren, nutzte das AA seine klassischen Arbeitsbereiche (Politische Beobachtung, Humanitäre Hilfe/AKBP) und engagierte sich in neuen Bereichen, vor allem der Stabilisierung. Letztere zeichnete sich zu Beginn durch ein sehr breites Maßnahmenbündel aus. Diese Ausrichtung war zunächst der auch intern als bewusst vage wahrgenommenen Zweckbestimmung des Stabilitätspaktes für Afghanistan geschuldet, der allgemein auf Stabilität, nicht auf Stabilisierung rekurrierte. Der Aufbau staatlicher Institutionen, die Förderung der Zivilgesellschaft und Maßnahmen in Richtung einer Sicherheitssektorreform standen im Vordergrund. Ab der Akzentuierung einer ‚Außenpolitik mit Mitteln‘ im Review-Prozess 2014 wurde das Handlungsfeld Stabilisierung operativ in der 2015 neugegründeten Abteilung S verortet, 2016 konzeptionell stärker ausdifferenziert und in einer internen Definition dokumentiert. Analog gab es AA-interne Verständigungsprozesse zur Ausgestaltung der Humanitären Hilfe sowie der Rahmenkonzepte für die AKBP in Afghanistan.

**Die schrittweise und in Teilen erst spät erfolgte Konkretisierung einzelner strategischer Konzepte stand im Gegensatz zur frühen Formulierung hochgesteckter Ziele.** Schon zu Beginn, dann aber besonders mit den Fortschrittsberichten ab 2010, waren die Ziele, die Deutschland in Afghanistan zu erreichen suchte, umfassend formuliert worden. Im Rückblick stellten sich diese Ziele aber als zu hoch gesteckt heraus. Ihre Erreichung war in hohem Maße überambitioniert und angesichts der Situation in Afghanistan nur wenig realistisch. Dies wurde auch einer wachsenden Anzahl von Verantwortlichen im AA deutlicher bewusst. Eingeschlagene Handlungspfade und der andauernde Einsatz sehr hoher Finanzmittel beförderten allerdings die Fortführung von Ansätzen, die angesichts ausbleibender Erfolge hätten angepasst werden müssen. Der hohe politische Erfolgsdruck und fehlende überzeugende Alternativen verbunden

mit institutionellen Eigeninteressen und der allgemeinen Problematik des jährlichen Mittelabflusses wirkten sich hierbei kontraproduktiv aus.

**Das AA hatte keine explizite Strategie für Afghanistan, die von den anvisierten Zielen ausgehend Vorbedingungen abgeleitet und strategische Ansätze begründet hätte.** Das Fehlen einer derartigen Strategie trug dazu bei, dass Querverbindungen zwischen den Arbeitsbereichen des AA sowie mögliche Anknüpfungspunkte mit ressortexternen Akteuren unzureichend erkannt bzw. bearbeitet wurden. Dies trug auch dazu bei, dass die Anschlussfähigkeit von Maßnahmen zwar bedacht, aber in zu geringem Maße konkretisiert wurde. Exit-Optionen bei Maßnahmen zur Stützung politischer Akteure und Prozesse wurden in den meisten Fällen nicht ex ante entwickelt oder vorgegeben, sondern wurden eher adaptiv gehandhabt. Dies wiederum beeinträchtigte – neben anderen wichtigen Faktoren – die Entwicklung eines wirkungsvollen afghanischen Ownerships.

**Aufgrund unzureichender Wirkungsorientierung im Rahmen der Befassung mit Strategiefragen konnten potenzielle negative Wirkungen des Engagements nicht erfasst werden.** Diese resultierten aus verschiedenen Dilemmata, die im Kapitel zu den nichtintendierten negativen Wirkungen näher dargelegt sind. Insbesondere konnten die Risiken des Rentierstaats, der Korruptionsanfälligkeit, des Klientelismus und der ethnischen Konflikte nicht systematisch gemindert oder gar aufgelöst werden. So führte die für die Stabilität als notwendig erachtete Einbeziehung ehemaliger Warlords zu (ungewollten) Vertrauensverlusten der Bevölkerung in den afghanischen Staat und seine Vertreter. Eine Beschäftigung mit Strategie hätte stärker explizit erfolgen müssen, auch um risikomindernde Strategien für die oben genannten Zwangslagen zu entwickeln, insbesondere eine kritische Reflexion der Sinnhaftigkeit exorbitanter Finanzmittel angesichts der bekannten Problemlagen.

**Das AA war in seiner Befassung mit Strategiefragen durch unzureichende Personalkapazitäten begrenzt.** Dies gilt für die Humanitäre Hilfe und die AKBP in dem Maße, in dem diese Bereiche ohnehin stärker einer externalisierten Strategiebildung folgen. Bei der Humanitären Hilfe sind dies regelmäßig die Planungen des Systems der Vereinten Nationen (VN), in die das AA sich einbringt. In der AKBP ist es aufgrund der Autonomie von Wissenschaft, Kultur und Medien weitgehend den Durchführungs- und Mittlerorganisationen überlassen, Strategien zu formulieren und operativ umzusetzen. Dies führte in Afghanistan dazu, dass sich Deutschland beispielsweise in der Humanitären Hilfe strategisch-konzeptionell nicht so einbrachte, wie es seiner Rolle als zweitgrößtem Geber entsprochen hätte. Auch die strategische Ausrichtung etwa der Wissenschaftskooperation wurde vom AA unzureichend adressiert. Dies betrifft etwa die Möglichkeit, bei der Identifizierung von Fachbereichen mitzuwirken, die aus außen- oder entwicklungspolitischer Sicht Deutschlands als prioritär gelten können. Im Bereich der Stabilisierung gilt die begrenzte personelle Ausstattung analog für den Beginn des Betrachtungszeitraums. Die Situation änderte sich aber mit der Etablierung der Abteilung S und wurde zum Ende des Betrachtungszeitraums durch die Einrichtung der AA-externen *Stabilisation Platform* (Anfang 2021) weiter gestärkt.

### C) Programmformulierung

**Der iterativen Entwicklung strategischer Ansätze entsprach die additive Art, in der das AA die verschiedenen Arbeitsbereiche zum Einsatz brachte.** Der Humanitären Hilfe und v. a. der AKBP kam dabei während des gesamten Betrachtungszeitraums eine dem finanziellen Umfang nach eher geringe Bedeutung zu, was in späteren Jahren von verschiedenen Seiten v. a. für die Humanitäre Hilfe als kritisch betrachtet wurde. Dies gilt insbesondere mit Blick auf nicht ausreichend identifizierte und genutzte Synergiechancen in Richtung der Stabilisierung und der EZ. Zwischen der Humanitären Hilfe und der EZ hätten solche Möglichkeiten eher bestanden, sofern das BMZ auch die Strukturbildende Übergangshilfe in Afghanistan angewendet hätte. Der AKBP kam vor dem Betrachtungszeitraum eine größere Rolle zu, während sie im Betrachtungszeitraum nicht zuletzt aufgrund verschlechterter Sicherheitsbedingungen reduziert wurde. Die gesellschaftspolitischen Zielsetzungen der AKBP waren formuliert, unklar blieb aber, in welcher Weise insbesondere die parallelen Zielsetzungen von Maßnahmen der Stabilisierung v. a. im Bereich der Förderung der Zivilgesellschaft sich dazu verhielten. Innerhalb der Stabilisierung existierte eine Spannung zwischen dem Anspruch, kurzfristig, flexibel und eng an

politischen Prozessen und mit politischen Akteuren zu arbeiten, und der Tatsache, dass teilweise gleichzeitig über eher längerfristig ausgerichtete Projekte gearbeitet wurde.

**Die Formulierung von Maßnahmen war innerhalb des AA nicht von einer ausreichenden planerischen Verzahnung gekennzeichnet.** Hierfür hätten die verantwortlichen Stellen im AA (Länderreferat Afghanistan, Referate für Stabilisierung und Humanitäre Hilfe der Abteilung S, Abteilung 6 mit Zuständigkeit für AKBK) sich stärker miteinander koordinieren müssen. Dies war im Rahmen des Arbeitsstabes Afghanistan-Pakistan (AS AFG-PAK) nach Aussagen beteiligter Akteure und Verantwortlichen im AA effektiver gelöst: Der Stab wurde für die Jahre seines Bestehens als eine kohärent funktionierende Einheit beschrieben. Die Gründe für die Schaffung der Abteilung S und der damit verbundenen Trennung der Kernzuständigkeiten des Länderreferats von den Projektverantwortlichkeiten, d. h. der arbeitsteiligen Scheidung des Politischen vom Operativen, sind jedoch nachvollziehbar. Auch Humanitäre Hilfe und Stabilisierung bieten im Prinzip Potenzial für eine planerische wie strategische Verzahnung. Dies war aber wie oben angeführt für das Engagement in Afghanistan nicht ausreichend zu erkennen. Zudem kam es in der Zeit des Übergangs vom Arbeitsstab hin zur Abteilung S zu temporären Effizienzeinbußen. Die Herausforderungen liegen aber auch auf weiteren Ebenen. So gibt es in den verschiedenen Abteilungen bzw. Referaten unterschiedliche kalendarische Planungszyklen und verschiedene zeitliche Vorlaufperioden, unter denen die Rahmenplanung für die Programmformulierung in den drei Arbeitsbereichen erfolgt. Hier spielen auch die Erfordernisse und Praktiken externer Akteure hinein, etwa die Planungszyklen des humanitären Systems im Rahmen der VN, die für S07/S08/S09 relevant, aber nicht notwendigerweise mit Stabilisierungsplanung synchron sind bzw. sein können.

**In der programmatischen Ausgestaltung überließ das AA den Durchführungs- und Mittlerorganisationen eine Bandbreite an Möglichkeiten zur Artikulation von Maßnahmen.** Damit machte sich das AA einerseits deren inhaltliche, regionalspezifische und länderkundliche Kompetenzen zunutze. Dies trug andererseits aber auch dazu bei, dass Projektformulierungen stark von den Partnerorganisationen bestimmt werden konnten. Damit verbanden sich Risiken, dass zum einen die bestehenden konzeptionellen Erfahrungen eines Partners zu sehr in den Vordergrund rücken konnten – wie bei Durchführungsorganisationen mit primär entwicklungspolitischem Hintergrund – und zum anderen auch Eigeninteressen solcher Organisationen einfacher verfolgt werden konnten. Dies galt v. a. für den Bereich der Stabilisierung, für den die strategische konzeptionelle Schärfung (zu) spät kam. Dadurch konnten in Afghanistan Programme formuliert werden, die zwar allgemein einer Verbesserung der politischen oder gesellschaftlichen Verhältnisse zugeordnet werden konnten. Sie waren aber, wie die Projektlisten und die Bearbeitung ausgewählter Beispiele zeigen, häufig zu unspezifisch. Gerade für den Bereich der Stabilisierung ergab sich daraus das Problem, dass technische Projekte, die spezifische politische Akteure und Prozesse befördern sollten, als solche nur schwer einschätzbar waren, da deren Zielsetzung in der konkreten Ausformulierung und Umsetzung auf das technische, nicht auf das politische Ziel hin zugeschnitten waren.

**Zu einer stärker aus dem AA heraus erfolgenden Programmformulierung fehlten dem AA ausreichende eigene Personalkapazitäten.** Dies bezieht sich sowohl auf die Anzahl als auch auf qualitative Aspekte wie regionale, landeskundliche und projektbezogene Kompetenzen. Im Falle Afghanistans führte dieses Vorgehen in Teilen zu einer nach allgemeiner Wahrnehmung eher angebotsorientierten Portfolioausgestaltung. Die in ihrer Präzision unzureichenden strategischen Vorgaben des AA beförderten bis zu einem gewissen Grad diese Art der Portfoliogestaltung. Wegen der damit verbundenen Bandbreite erfüllten prinzipiell viele Projekte die nur vage definierten Zielsetzungen. Sie galten insofern als mit diesen vereinbar, während sie dem kritischen und analytischen Rückblick auch des AA selbst heute nicht mehr standhielten. Dies gilt auch und gerade vor dem Hintergrund des mittlerweile stark zugespitzten Verständnisses von Stabilisierung.

## D) Programmumsetzung

**Die Praxis der Umsetzung von Projekten und Programmen über beauftragte Organisationen hat sich auch in Afghanistan im Prinzip bewährt.** Die unterschiedlichen Durchführungs- und Mittlerorganisationen waren grundsätzlich geeignet, die seitens des AA als relevant erachteten Maßnahmen effektiv und effizient umzusetzen. Dieses Vorgehen erlaubte dem AA, in der Krisensituation Afghanistans auf anderweitig bestehende Kompetenzen zuzugreifen, ohne selbst größere eigene personelle Kapazitäten vorhalten zu müssen. Allerdings waren nicht alle beauftragten Organisationen gleichermaßen unmittelbar kontextkompetent, sondern mussten sich die afghanistanspezifische Expertise auch selbst erst erarbeiten. Insofern gab es zwischen AA und Durchführungs- wie Mittlerorganisationen analoge Lernkurven, die sich erst während des Engagements in Afghanistan artikulierten.

**Die Umsetzung durch Dritte führte zu einer Beibehaltung von Handlungsfeldern und zu einer Kontinuität von Arbeitspraktiken bei der Humanitären Hilfe und der AKBP einerseits und zu Innovationen bei der Stabilisierung andererseits.** Humanitäre Hilfe und AKBP konnten unmittelbar auf bestehende thematische Schwerpunkte und Kooperationspartner zurückgreifen. In Teilen galt dies für den neuen Arbeitsbereich der Stabilisierung auch, insofern z. B. mit multilateralen und internationalen Strukturen kooperiert wurde. Hinzu kam bei der Stabilisierung aber auch ein gewisser Grad an Neuerungen. Dies galt etwa dort, wo mit nichtklassischen Durchführungsorganisationen wie der Aga-Khan-Stiftung kooperiert wurde, sowie in Projekten, die klar und eindeutig der Unterstützung politischer Prozesse zugeordnet waren, wie bei der Förderung des Friedensprozesses oder dem inklusiven Dialog zur Verfassung.

**Die Umsetzung von Maßnahmen war analog zu ihrer Formulierung von einer unzureichenden operativen Verzahnung geprägt.** Diese betraf zum einen die Durchführung seitens der verschiedenen verantwortlichen Stellen im AA zwischen Länderreferat, den für die Stabilisierung zuständigen Referaten S03/S04, der Humanitären Hilfe S07/S08/S09 sowie der Abteilung 6. So gab es zu wenige operative Synergien zwischen der Stabilisierung und der Humanitären Hilfe. Auch gab es kaum operative Beziehungen im Bereich der Förderung der Zivilgesellschaft, zu der besonders Stabilisierungsprojekte von S03 sowie die Maßnahmen der AKBP insgesamt beizutragen bestimmt waren. Die Ausrichtung solcher Projekte auf zivilgesellschaftliche Stärkung und Dynamisierung wurde nur sehr allgemeinen Zielen zugeordnet, deren Erreichung dann nur schwer nachvollziehbar war. Dieser Mangel an operativen Beziehungen untereinander galt auch für die beauftragten Durchführungs- und Mittlerorganisationen, die ebenfalls zu wenig auf Synergien mit parallel tätigen Organisationen bedacht waren, die auch im Rahmen des zivilen Engagements Deutschlands finanziert wurden. Dabei wirkte die eigene administrative und operative Stärke dieser Organisationen paradoxerweise verstärkend in Richtung einer eher auf eigenständiges Handeln statt auf Kooperation untereinander ausgerichteten Praxis.

**Die schwache Vernetzung von Maßnahmen illustriert auch den geringen Umfang an berücksichtigten oder vollzogenen Anschlussmöglichkeiten.** Dies gilt weniger im Bereich der AKBP, wo ein hohes afghanisches Ownership vorlag. Dieses artikuliert sich allerdings primär administrativ und nicht finanziell, weil die Nachhaltigkeit afghanischer Staatsfinanzen z. B. auch im Wissenschaftssektor nicht gegeben war. Hingegen sollte im Bereich der Stabilisierung insbesondere gemäß dem Konzept von 2016 die Anschlussfähigkeit mitbedacht werden. Dies galt speziell, um Stabilisierungsprogramme nicht wie EZ-Maßnahmen auf eine langfristige und entwicklungstypische Weise auf eine eigene dauerhafte Fortführung festzulegen. Anschlussoptionen wurden zwar erfolgreich bedacht und exemplarisch umgesetzt, eine umfassende Praxis war aber übergreifend für den Gesamtbereich nicht erkennbar.

**In der Umsetzung achtete das AA in den verschiedenen Bereichen in unterschiedlichem Maße auf Möglichkeiten oder Erfordernisse, Anpassungen in der Höhe der eingesetzten Mittel vorzunehmen.** Dies galt nicht im engeren Sinne für die Humanitäre Hilfe, deren Ausstattung ohnehin eher gering war. Im Bereich der AKBP wurden die Mittel hingegen fortlaufend angepasst. Dies galt besonders für die unterschiedlich hohen Mittelerfordernisse im Verlauf der Hochschulkooperation. Übergreifend führte die verschlechterte Sicherheitslage zu



einer Kontraktion, die sich im Bereich der AKBP in einer folgerichtigen Absenkung der Mittel spiegelte. Demgegenüber blieb das Budget im Bereich der Stabilisierung im Wesentlichen konstant, obwohl es zu wenige positive Wirkungen in zentralen Bereichen sowie kritische Erfahrungen in Programmen und mit umsetzenden Organisationen gab. Letztere sind aber v. a. im Sicherheitsbereich zu verzeichnen und Mittelanpassungen hätten voraussichtlich unmittelbar zu einer Verschlechterung der Sicherheitslage beigetragen. Mittelkürzungen als Ganzes, bezogen auf den Stabilitätspakt, wurden auch nicht vorgenommen, da die Befürchtung bestand, damit ein Scheitern zu signalisieren. Es bestanden aber auch ministerielle Eigeninteressen, die Finanzausstattung des AA für Operatives nicht zu gefährden.

**Die Umsetzung entsprach nicht ausreichend den Prinzipien der konfliktensiblen Ausgestaltung von Maßnahmen.** So wurden mit dem zivilen Engagement Deutschlands aufgrund des insgesamt gleichbleibend hohen Mitteleinsatzes nichtintendierte negative Wirkungen potenziell verstärkt. Wie ausgeführt gehören hierzu die Förderung des Strebens nach leistungslosem Einkommen (Rentierstaat), die Ausweitung von Korruptionsanfälligkeit, die Stärkung von Patronage-Klientel-Verhältnissen und die damit verbundenen Risiken einer politisch-ethnischen Aufladung von Rivalitäten. Alle diese Artikulationen basierten zwar zuerst auf afghanischen Gegebenheiten, wurden aber über den langen Zeitraum der hohen Finanzaufflüsse verstärkt.

**Wie im Analyse- und Planungsbereich fehlen dem AA auch bei der Umsetzung ausreichende eigene Personalkapazitäten.** Die Nutzung von personellen und institutionellen Ressourcen beauftragter Organisationen war einerseits ein effizienzförderndes Vorgehen. Andererseits limitierte es aber die Effektivität der Maßnahmen, insofern im Verlauf der Umsetzung eigene Erfahrungen und Interessen der Durchführungs- und Mittlerorganisationen dominant werden konnten. Um dies richtig einzuschätzen und zu adressieren, war das AA insgesamt in Afghanistan nicht hinreichend personell aufgestellt. Dies gilt sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht. Letztere Beobachtung stellt dabei nicht die diplomatische Professionalität infrage. Sie unterstreicht vielmehr die Gegebenheit, dass es aufgrund des universalistischen Anspruchs der Einsetzbarkeit von Personal und des Rotationsprinzips keine entsprechende ausreichend breit aufgestellte Projekt- und damit verbundene Regionalexpertise für Afghanistan gab.

**Das AA stützte seine Lernprozesse auf die reguläre politische Beobachtung, auf die Berichterstattung der Mittler- und Durchführungsorganisationen, aber auch auf die Erkenntnisse aus dem Review-Prozess 2014, dem PeaceLab-Prozess 2016 und Überlegungen im Rahmen des Aufbaus der Abteilung S.** Die politischen Analysen wurden dabei permanent vorgenommen, während die Berichtslegung zu den Projekten periodisch erfolgte. Beide Lernprozesse bezogen sich häufig aufeinander, obwohl die politische Beobachtung vorwiegend die neuesten Entwicklungen referierte, während das Berichtswesen seiner Natur nach zum größeren Teil retrospektiv war. Problematisch hierbei war im afghanischen Kontext die sich permanent verschlechternde Sicherheitslage. Sie schränkte in Teilen sowohl die Unmittelbarkeit politischer Analysen als auch die Berichterstattung aus den Projekten ein. Besonders positiv hervorzuheben sind die o. g. Prozesse (Review/PeaceLab/Aufbau Abteilung S), die allerdings dem Engagement in Afghanistan nur in sehr geringem Maße zugutekamen. Genutzt wurden deren Ergebnisse hingegen v. a. in anderen regionalen Kontexten (Irak, Tschadsee und Sahel).

**Für die operative Gestaltung war das AA für den Bereich von Monitoring und Evaluierung (M&E) und des damit verbundenen Lernens primär von den beauftragten Organisationen abhängig.** Sowohl die internationalen Organisationen als auch die übrigen Durchführungs- und Mittlerorganisationen stellten dem AA Informationen aus ihren M&E-Begleitprozessen zur Verfügung. Die Verfügbarkeit war damit grundsätzlich gegeben. Allerdings gingen mit der Art der Bereitstellung solcher Daten auch inhärente Beschränkungen einher. *Erstens* waren diese Daten in ihrem Umfang und ihrer Aussagekraft immer von der Qualität der Planungsdokumente und der Qualität des Monitorings abhängig. Je nach Stringenz und Detailliertheit der Logframes variierte damit die Relevanz der Informationen jenseits der Leistungen (Outputs), worauf im folgenden Absatz eingegangen wird. *Zweitens* wurden Daten der Durchführungs- und Mittlerorganisationen

dem AA in der Regel erst bei fälliger Berichtslegung zugänglich. Dadurch ergaben sich potenzielle Verzögerungen. *Drittens* liefen aufgrund der Trennung politischer und administrativer Aufgaben innerhalb des AA Informationen Gefahr, primär verwaltungsmäßig bearbeitet zu werden. Die weitergehende politische Nutzung von Monitoring-Ergebnissen wurde damit für die praktische Arbeit nicht voll ausgeschöpft.

**Innerhalb dieser Einschränkungen wurden in den M&E-Systemen der beauftragten Organisationen primär Leistungen (Outputs) und nur unzureichend Wirkungen (Outcomes) erfasst.** Damit ergab sich für die Verantwortlichen im AA die Schwierigkeit, aus zahlreichen Informationen zu den Fortschritten einzelner Projekte das größere Bild der politischen Zielerreichung zusammenzusetzen. Auf diese Weise war es auf operativer wie auf strategischer Ebene kaum möglich, die Beiträge aller Maßnahmen zu Wirkungen im Bereich der Outcomes erkennbar zu machen. Weiterhin gab es im AA keine Wirkungsanalysen im eigentlichen Sinne, wobei es allerdings explizit positive Ausnahmen gab. Diese betreffen die Wirkungsstudien zu den Projekten SPNA und PATRIP, die jedoch von den Partnerorganisationen und nicht direkt durch das AA initiiert wurden. Insgesamt war dadurch unzureichend bekannt, ob bzw. wie weit man den ohnehin hochgesteckten Zielen nähergekommen war. Eine evidenzbasierte Umsteuerung seitens des AA konnte damit nicht erfolgen. Auch potenzielle bzw. tatsächliche nichtintendierte negative Wirkungen sowie ein möglicher Umgang mit ihnen konnten nicht erfasst werden.

**Dies bedeutet im Ergebnis, dass die Grundlagen des Engagements in Afghanistan nicht systematisch überprüft werden konnten.** Die externe Sammlung von Daten seitens Durchführungs- und Mittlerorganisationen, ihre nur periodische Übermittlung an das AA, ihre Einschränkung auf Outputs von Maßnahmen und ihre primär administrative Bearbeitung im Rahmen der Projektverwaltung resultierten in einer Situation, in der die strategische politische Ausrichtung des zivilen Engagements vom Tagesgeschäft des Operativen strukturell getrennt war. Der Kreislauf des Lernens mittels M&E konnte sich daher nicht regelmäßig schließen. Dies wird im Rahmen der Evaluierung als ein Hauptgrund betrachtet, warum im Betrachtungszeitraum überwiegend gleiche Ansätze und Maßnahmen weitergeführt wurden.

## 1.6 Empfehlungen

Im Folgenden werden Empfehlungen entlang eines schematischen Politikzyklus ausgesprochen, d. h. Empfehlungen für die Positionierung im Hinblick auf Krisen, für die Strategieentwicklung, für die Programm- und Projektformulierung, für die Umsetzung sowie für M&E und Lernen.

### 1.6.1 Positionierung im Hinblick auf Krisen

- Das AA sollte vor Engagements in internationalen Krisen intern deutlicher und extern transparenter klären, inwieweit eine Krise welche grundlegenden außen-, sicherheits-, entwicklungs- sowie weitere (geo-)politischen Interessen Deutschlands betrifft, welches Handeln als erforderlich betrachtet wird und welches Engagement in welchen Handlungsfeldern und mit welchen Zielsetzungen daraus abgeleitet wird.
- Das AA sollte hierzu in geeigneter Form regelmäßige Kontext-, Konflikt- und Risikoanalysen durchführen bzw. erstellen lassen, die in einen kontinuierlichen ressortübergreifenden Reflexionsprozess über das ‚Ob‘ und ‚Wie‘ eines potenziellen Engagements einfließen.
- Das AA sollte Entscheidungen über ein (umfangreiches) ziviles und/oder militärisches Engagement in externen Krisen unter Berücksichtigung von Empfehlungen des zu schaffenden ressortübergreifenden Beratungs- und Koordinationsgremiums treffen.
  - Hierzu sollte die Bundesregierung, wie in *Empfehlung 2 des Ressortgemeinsamen Berichts* dargelegt, ein die Ressorts übergreifendes Beratungs- und Koordinationsgremium einrichten, das in solchen Situationen eine handlungsleitende Positionierung der Bundesregierung übergeordnet und kohärent vornimmt und dem Kabinett zur

Entscheidung empfiehlt. Darüber hinaus sollte dieses Gremium in einem Krisen- oder Konfliktfall die Koordinierung eines operativen Engagements der beteiligten Ressorts vornehmen und dabei im Falle von Meinungsverschiedenheiten auch weisungsbefugt agieren können.

Aus diesem Grunde sollte dieses Gremium aus verfassungsrechtlichen wie auch praktischen sowie politischen Erwägungen beim Bundeskanzleramt angesiedelt sein und aus hochrangigen Verantwortlichen der politischen wie operativen Einheiten der verschiedenen Ministerien zusammengesetzt sein. Um eine qualitativ bestmögliche Beratungsfunktion wahrnehmen zu können, sollte das Gremium externe Expertise aus Praxis und Wissenschaft hinzuziehen.

### 1.6.2 Strategieentwicklung

- Das AA sollte spezifische kontextbezogene Strategien für großvolumige Krisenengagements für seine einzelnen Arbeitsbereiche und bereichsübergreifend frühzeitig und dergestalt formulieren, dass diese sowohl AA-intern als auch von Durchführungs- und Mittlerorganisationen zwecks strategischer Orientierung und Steuerung genutzt werden können. Bestandteile solcher Strategien sind (a) klarer und realistischer formulierte messbare Ziele, (b) eine größere Detailtiefe verschiedener Ergebnisebenen, (c) eine klare Wirkungsorientierung unter Benennung der angenommenen Wirklogiken, (d) überprüfbare Indikatoren sowie (e) Hinweise auf Exit-Strategien bzw. -optionen, die erkennen lassen, ab wann ein Engagement zeitlich und/oder inhaltlich wie beendet werden kann oder sollte.
- Das AA sollte übergeordnete Kapazitäten zur Strategieentwicklung im Rahmen seiner umfassenden Kompetenzen für Auswärtiges bzw. bestehende personelle Ressourcen dafür einsetzen, sowohl für die Arbeitsbereiche des AA wie übergeordnet im Sinne der Gemeinsamen Analyse und abgestimmten Planung (GAAP) kohärente und realistische Zielvorstellungen zu entwickeln.
- Das AA sollte das hausinterne und Ebenen-übergreifende Lernen stärken und organisationskulturelle Anreizsysteme (i. S. von Warnmechanismen) schaffen, damit auch kritische Erkenntnisse von der operativen hin zur strategischen und politischen Ebene frei und effektiv geäußert werden können.
- Das AA sollte noch regelmäßiger, d. h. in kürzeren Abständen und institutionalisiert, sowie umfassender unabhängige institutionelle und individuelle Wissensträger (nicht Durchführungs- und Mittlerorganisationen) aus der Praxis einbinden, um sein strategisches Handeln kritisch einschätzen zu lassen und Rückmeldungen gezielt zur Anpassung zu nutzen. Dazu sind prinzipiell strategische wie auch Projekt- bzw. Programmevaluierungen geeignet, aber auch Workshop- und Austauschformate (wie es in Teilen durch das AA bereits praktiziert wird).
- Das AA sollte seine fachlichen und personellen Kapazitäten erweitern, um auch die Ausgestaltung von Strategien durch Dritte (VN-System, Durchführungs- und Mittlerorganisationen etc.) effektiver im Sinne holistischer Strategieentwicklung zu begleiten und stärker zu steuern. Hierzu gehört auch eine Verstärkung des Personals zur intensiveren, proaktiven Teilnahme an internationalen Gremien und bei internationalen Organisationen.
- Das AA sollte jenseits latenter oder akuter Krisen- und Konfliktsituationen im Rahmen der GAAP verstärkt darauf hinwirken, dass die Handlungsfelder und Instrumente zwischen AA und BMZ zielführender aufeinander ausgerichtet sind, um Effektivitäts- und Effizienzverluste aus Abgrenzungsprozessen voneinander durch Synergiegewinne zu ersetzen. Es wird vorgeschlagen zu prüfen, inwieweit auch das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), das BMI und ggf. weitere Ministerien in den Prozess einbezogen werden.
- Das AA sollte mit Blick auf den Bereich der Stabilisierung einen (weiteren) Klärungsprozess mit dem BMZ initiieren, wie das in den Leitlinien von 2017 und im Praxisleitfaden von 2019 weiter gefasste Handlungsfeld von beiden Ministerien gemäß ihren spezifischen Kompetenzen effektiv und synergetisch umgesetzt werden kann.

- Das AA sollte dabei primär für Maßnahmen zuständig sein, die geeignet sind, akute Krisen auf das Niveau ‚normaler‘ Fragilität zurückführen und dabei v. a. die Förderung politischer Prozesse bzw. Akteure in den Vordergrund stellen (kurzfristige Stabilisierung).
- Das AA sollte in einem konkreten Krisenkontext frühzeitig auf das BMZ zugehen, um über die politische Ausrichtung von Stabilisierungsmaßnahmen des AA zu informieren und um frühzeitig zu klären, inwieweit entwicklungspolitische Maßnahmen daran anschließen können.
- Jenseits des BMZ als Ressort der deutschen Entwicklungspolitik sollte das AA auch gegenüber anderen Ressorts und internationalen Organisationen und Gebern Anschlussoptionen prüfen, insbesondere, wenn dem BMZ wegen sektoraler Einschränkungen keine Rolle zukommen kann.
- Das AA sollte Deutschlands Rolle bei der Ausgestaltung internationaler Strategien durch die aktive Mitwirkung an internationalen Koordinierungsmechanismen sowie v. a. in den Exekutivorganen von VN (z. B. Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, UNHCR) und dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) mittels sachspezifisch kompetenten Personals ausweiten. Dies betrifft v. a. die Humanitäre Hilfe.

### **Spezifische Empfehlungen für die Humanitäre Hilfe**

- Das AA sollte seine Maßnahmen der Humanitären Hilfe stärker auf spezifische humanitäre Sektoren konzentrieren, um damit eine Spezialisierung zu fördern, die zur intensiveren und optimierten Bearbeitung einzelner humanitärer Bereiche beiträgt und zugleich der herausgehobenen Geberrolle Deutschlands Rechnung trägt. Diese Spezialisierung sollte sich weiterhin bedarfsgerecht gestalten und wesentliche Elemente der Humanitären Hilfe wie Protektion stets mitberücksichtigen.
- Das AA sollte die Praxis bestehender Austauschformate mit Durchführungsorganisationen der Humanitären Hilfe (regionale Analysegespräche, Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe) stärker partizipativ gestalten und mit Rückkopplungsmechanismen anreichern, damit sich diese in spezifischen Krisensituationen mit ihrem Know-how besser einbringen können und um im Dialog der gemeinsamen Gestaltung zu verbleiben.

### **1.6.3 Programm-/Projektformulierung**

- Das AA sollte seine fachlichen und personellen Kapazitäten erweitern, um die Durchführungs- und Mittlerorganisationen bei der Übersetzung von Strategien in Projekte enger zu begleiten und dabei die Querverbindungen zwischen Projekten proaktiv zu stärken bzw. informierter einfordern zu können.
- Das AA sollte hierbei sicherstellen, dass übergeordnete politische Zwecke von Vorhaben entsprechend deutlich gemacht, so weit als möglich über Indikatoren überprüfbar gemacht und stringent dokumentiert werden. Dies betrifft in erster Linie den Bereich der Stabilisierung und die damit verbundene Beförderung von politischen Prozessen und/oder Akteuren. Die Einordnung eines Vorhabens in die übergeordneten politischen Zielsetzungen sollte dokumentiert sein und über M&E-Systeme verfolgt werden, um zu prüfen, ob die politischen Ziele über die Projekte erreicht werden (können).
- Das AA sollte fachlich entsprechend ausgebildetes Personal mit regional- und länderspezifischer Expertise sowie Kompetenzen im Projektmanagement vorhalten. Hierzu sollte es umfassend von der Möglichkeit Gebrauch machen, qualifizierte externe Quereinsteiger in den mittlerweile verfügbaren nichttechnischen Verwaltungsdienst zu rekrutieren.
- Das AA sollte die operativen Aspekte der neuen außenpolitischen Praxis stärker in die theoretische und praktische Diplomatenausbildung integrieren.



### Spezifische Empfehlung für die Humanitäre Hilfe

- Das AA sollte die in der Praxis relevanten Parameter des *Humanitarian-Development-Peace* (HDP)-Nexus in Zusammenarbeit mit dem BMZ zur verbesserten Sicherstellung von nachhaltiger Resilienz vulnerabler Bevölkerungen weiterentwickeln. Darüber hinaus sollte das AA die Position der Stabilisierung im Rahmen des Nexus grundsätzlicher klären, damit Humanitäre Hilfe und Stabilisierung in Krisensituationen proaktiver aufeinander bezogen werden können. Der strategischen Konzeption des HDP-Nexus muss eine nachvollziehbare Operationalisierung für die Durchführungs- und Partnerorganisationen folgen.

#### 1.6.4 Umsetzung

- Das AA sollte in strukturierter Weise sicherstellen, dass Vorhaben konfliktensibel durchgeführt werden und hierbei zwingend vorgeben, dass von Durchführungs- und Mittlerorganisationen PCA durchgeführt und entsprechend den Empfehlungen in diesen Dokumenten auch umgesetzt werden sowie Prinzipien des Do-no-harm-Ansatzes in der Projektumsetzung berücksichtigt werden.
- Das AA sollte seine Steuerungskapazität professionalisieren. Dies umfasst in erster Linie den verbindlichen Einsatz von adäquaten Logframes in allen Projekten der beteiligten Referate und Abteilungen. Dabei ist sicherzustellen, dass die Logframes klar auf strategische Ziele des AA ausgerichtet sind und aussagekräftige Indikatoren zur Output- und Outcome-Ebene enthalten. Innerhalb des AA müssen die Kapazitäten zur Qualitätssicherung der Logframes im Rahmen des Antragsverfahrens gegeben sein.
- Das AA sollte sich dafür einsetzen, dass das Haushaltsprinzip, das regelt, dass Finanzmittel nicht in das Folgejahr übertragen werden können, für Krisenkontexte in dem Sinne angepasst wird, dass – sofern ausreichend und im Einzelfall begründet – Haushaltsmittel in das Folgejahr übertragen werden können.
- Das AA sollte ein Rechtsgutachten zur Ergänzung der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und der entsprechenden Verwaltungsvorschriften (VV) erstellen lassen, um z. B. einen zusätzlichen § 44a BHO für Zuwendungen im Ausland oder Möglichkeiten überjähriger Mittel zu schaffen bzw. Verlängerungsoptionen der Verausgabungsfristen oder fremdsprachiges Antrags- und Berichtswesen in den Allgemeinen Nebenbestimmungen (ANBest-P) zu verankern.

### Spezifische Empfehlung für die Humanitäre Hilfe

- Das AA sollte den Vergabeschlüssel bzw. die Modalitäten von finanziellen Förderungen Humanitärer Hilfe bekanntgeben, um transparent zu machen, welche Anteile an VN, IKRK und internationale Nichtregierungsorganisationen (I-NRO) gehen.

#### 1.6.5 Monitoring, Evaluierung, Lernen (MEL)

- Das AA sollte Strategien wirkungsorientiert formulieren und regelmäßig aktualisieren, damit auf der Basis definierter Ziele und praktisch handhabbarer Indikatoren eine Erfolgsmessung nicht nur der erbrachten Leistungen, sondern auch der erzielten Wirkungen sowohl unter- als auch mehrjährig möglich wird.
- Das AA sollte die Kapazitäten für M&E über die Abteilung S hinaus weiter institutionell und personell stärken. Es wird empfohlen, hierzu ein übergeordnetes Evaluationsreferat direkt der Leitungsebene des Ministeriums im Sinne einer Stabsstelle zuzuordnen, um der eminenten und allgemein gestiegenen Bedeutung von M&E für Lernen und Rechenschaft zu entsprechen und um Wissensmanagement sicherzustellen. Ergänzend dazu sollten aber auch in den Abteilungen Einheiten verankert sein, die operativ zu M&E beraten und so zur verbesserten Qualität von Planung und Umsetzung sowie M&E beitragen.

- Das AA sollte im Zusammenhang mit der Stärkung der Monitoringsysteme in allen Bereichen sicherstellen, dass sämtliche Daten so weit als möglich aggregiert werden können. Dies setzt zwingend voraus, dass das AA eine Professionalisierung der Digitalisierung vornimmt, insbesondere auch, was die Verwendung von Finanzmitteln und die Aktenführung angeht.
- Das AA sollte, wie weiter oben ausgeführt, grundsätzlich verdeutlichen, ob ein Projekt zu einem spezifischen politischen Prozess bzw. der Stärkung eines politischen Akteurs beitragen soll, und dies zwecks Überprüfbarkeit mit ggf. vorgegebenen Indikatoren unterlegen.
- Das AA sollte die Vorgaben für die M&E-Praxis der Durchführungs- und Mittlerorganisationen weiterentwickeln und dahingehend präzisieren, dass die gewonnenen Informationen dem AA in qualitativ hochwertiger Form und zeitnah übermittelt werden können. Hierbei ist es auch wichtig, dass die fachlichen und personellen Kapazitäten in den Referaten S03, S04, S07, S08, S09 sowie in der Abteilung 6 so ausgeweitet werden, dass diese die Durchführungs- und Mittlerorganisationen in einer realistischen und offenen Identifizierung von Risiken und ihrer Minderung unterstützen können.
- Das AA sollte größere Engagements grundsätzlich durch strategische Evaluierungen begleiten, um sicherstellen, dass zeitnahe regelmäßige Wirkungsevaluierungen nicht nur einzelner Projekte, sondern v. a. des Gesamtengagements mindestens im Turnus von fünf Jahren stattfinden.

Das AA sollte für zukünftige ressortgemeinsame Evaluierungen klären, ob solche Evaluierungen über das Konstrukt einer ARGE aus gleichberechtigten und nach unterschiedlichen Kriterien ausgewählten bzw. identifizierten ARGE-Partnern erfolgen soll oder über ein offenes Wettbewerbsverfahren, in dem auf Basis einer einheitlichen Leistungsbeschreibung eine Organisation oder Bietergemeinschaft mit klarer inhaltlicher wie organisatorischer Verantwortlichkeit ausgewählt wird.

## 2 EINLEITUNG

### 2.1 Hintergrund der Evaluierung

**Bereits geraume Zeit vor dem Zusammenbruch der Regierung Afghanistans erkannte die Bundesregierung einschließlich des AA die Notwendigkeit, das Engagement Deutschlands prüfen zu lassen.** Das Wiedererstarken der Taliban schon in den Jahren vor 2021 hatte das Augenmerk der internationalen Gemeinschaft zunächst auf die sicherheitspolitischen Herausforderungen Afghanistans gelenkt. Zugleich wurden vermehrt Fragen gestellt, in welchem Zusammenhang das zusätzlich zum militärischen Einsatz erfolgte zivile Engagement mit der sich verändernden Lage gesehen werden müsse.

Das zivile Engagement der Bundesregierung in Afghanistan wurde in erster Linie durch das AA, das BMZ sowie bis zum 30. April 2021 durch das BMI getragen. Gemeinsam veranlassten die drei Ministerien eine ressortgemeinsame Evaluierung des zivilen Engagements in Afghanistan und wählten dafür den Betrachtungszeitraum von 2013 bis zur Machtübernahme der Taliban im August 2021 (vgl. auch Gegenstand der Evaluierung).

Das BMVg entschied sich trotz der Bedeutung des militärischen Einsatzes in Afghanistan auch für das zivile Engagement sowie trotz wichtiger Schnittstellen im Bereich der zivil-militärischen Kooperation (ZMK) gegen eine Teilnahme an der ressortgemeinsamen Evaluierung und analysierte seinen Einsatz in Afghanistan separat.

**Die Evaluierung des zivilen Engagements in Afghanistan erfolgte im Rahmen einer ARGE dreier unterschiedlich aufgestellter Institutionen.** Ihre Zuständigkeiten folgten dabei der Arbeitsteilung der drei Ressorts, wobei die GFA mit ihren Konsortialpartnern CEval GmbH in Saarbrücken und der SiCon International Development GmbH in Leipzig sich primär mit dem AA-Engagement befasste, das DEval in Bonn das entwicklungspolitische Engagement betrachtete und die DHPol in Münster das BMI-Engagement näher untersuchte. Gemeinsam wurde das ressortgemeinsame Engagement evaluiert und ein ressortgemeinsamer Evaluierungsbericht verfasst, der den Ministerien als vorläufige Version am 28. September 2023 sowie in überarbeiteter Fassung am 17. November 2023 übermittelt wurde. Jede der drei genannten Institutionen verfasste zudem einen ressortspezifischen Bericht. Diesem Vorgehen gingen umfangreiche Verständigungsprozesse zu gemeinschaftlich angenommenen Ansätzen voraus. Diese betrafen insbesondere das Design der Evaluierung, die Portfolioanalyse und die Ausarbeitung einer angepassten Evaluierungsmatrix. Auch die Umsetzung der Evaluierung erfolgte wo sinnvoll gemeinschaftlich, etwa bei gemeinsamen Interviews und Fokusgruppen. Die von der GFA verantwortete Evaluierung des AA und ihre Ergebnisse flossen damit sowohl in den separaten ressortgemeinsamen als auch in den vorliegenden ressortspezifischen Bericht ein.

**Das AA setzt mit der Bewertung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan seine strategische Evaluierungspraxis fort.** Seit der Einrichtung des Evaluierungsreferats in der 2015 gegründeten Abteilung S (Krisenprävention, Stabilisierung, Konfliktnachsorge und Humanitäre Hilfe) ergänzen strategische Evaluierungen klassische Projekt- und Programmevaluierungen. Als Pilotvorhaben erfolgte die erste *strategische* Evaluierung 2017/2018 zu den Transformationspartnerschaften mit Tunesien, Marokko und Jordanien. Die erste *ressortgemeinsame* strategische Evaluierung (RGE) unter Beteiligung des BMZ befasste sich 2020/2021 mit Deutschlands Engagement im Irak in den Jahren 2014 bis 2019. Das Hauptaugenmerk des Evaluierungswesens im AA lag und liegt dabei auf der Berücksichtigung außenpolitischer Besonderheiten, die stärker in den politisch-prozessualen Bereichen als in langfristigen sektoralen Entwicklungszielen liegen.

### 2.2 Gegenstand und Ziele der Evaluierung

**Gegenstand der RGE ist das zivile Engagement der Bundesregierung in Afghanistan in den Jahren 2013 bis August 2021.** Damit reicht die Evaluierung in die Zeit des auch von Deutschland getragenen multilateralen Engagements der *International Security Assistance*

Force (ISAF) zurück, die mit der Übergabe von Verantwortung an die afghanische Regierung zum Jahreswechsel 2014/2015 von der NATO-Mission *Resolute Support* (RSM) abgelöst wurde. Der Beginn des Betrachtungszeitraums 2013 wurde von den Ressorts festgelegt. In der Evaluierung wird die Zeit vor 2013 allerdings insofern mitberücksichtigt, als politisch-strategische Weichenstellungen dies erfordern, die maßgeblich für das Engagement nach 2013 blieben. Auch das Ende des Untersuchungszeitraums im August 2021 folgt einer Vorgabe der Ressorts und entspricht der Zäsur des weitgehenden Abzugs internationaler Organisationen aus Afghanistan.

**Für das AA wurden die Arbeitsbereiche der Krisenprävention, der Stabilisierung und Konfliktnachsorge, der Humanitären Hilfe sowie der AKBP berücksichtigt.** Für das BMI wurde die AA-finanzierte zivile Polizeiarbeit untersucht. Für das BMZ wurden Maßnahmen der nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung und der Regierungsführung betrachtet. Unberücksichtigt blieben dabei andere Bundesministerien, insbesondere das BMVg, dessen Einsatz zu den besonderen Rahmenbedingungen des zivilen Engagements gehörte. Das BMVg wurde zwar in die Erstellung der Leistungsbeschreibung einbezogen und nahm an Workshops teil. Sein Engagement in Afghanistan wurde aber im Rahmen der vorliegenden Evaluierung nicht untersucht. Die Ausblendung des militärischen Aspekts limitiert insofern auch ein umfassenderes Verständnis des zivilen Engagements.

**Übergeordnetes Ziel der Evaluierung ist eine unabhängige Analyse und Bewertung des zivilen Engagements der Bundesregierung im Hinblick auf Lernprozesse.** Diese beziehen sich erstens auf Lernerfahrungen, die aus dem Engagement in Afghanistan gewonnen wurden, und zweitens auf Lehren, die das institutionelle Funktionieren des AA in diesem Engagement betreffen. Drittens verfolgt die Evaluierung das Ziel, aus der konkreten Afghanistan-Erfahrung und der AA-Aufstellung Lehren zum Umgang mit gegenwärtigen und zukünftigen Krisen- und Konfliktsituationen zu ziehen. Dies gilt besonders für solche Krisen, die von hoher staatlicher und gesellschaftlicher Fragilität charakterisiert sind. Diese Lernprozesse betreffen sowohl AA-interne Aufstellungen und Abläufe als auch die anderen beteiligten Ressorts. Insbesondere sollten Umfang und Qualität ihres Zusammenwirkens an Schnittstellen und Übergängen unter Berücksichtigung der Besonderheiten außenpolitischen Handelns bewertet werden. Darüber hinaus sollte die Evaluierung auch zu Lernprozessen im Umgang mit dem politischen Umfeld sowie im Bereich der Durchführungs- und Mittlerorganisationen beitragen.

**Ein aufgrund der strategischen Ausrichtung der Evaluierung untergeordnetes weiteres Ziel ist die Rechenschaftslegung.** Diese dient allgemein der Orientierung der politischen Öffentlichkeit und damit zugleich dem Zweck der begleitenden bzw. abschließenden Erfolgskontrolle (Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle) nach Nr. 11a VV zu § 44 BHO in Verbindung mit Nr. 2.2 der VV zu § 7 BHO.

**Die Zielsetzung der Evaluierung unterscheidet sich von anderen Aufarbeitungsprozessen des Afghanistan-Engagements.** Die ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan befasst sich anders als der Parlamentarische Untersuchungsausschuss (PUA) nicht mit der politischen Rechenschaftslegung der Evakuierungs-Mission des Afghanistaneinsatzes im Sommer 2021.<sup>1</sup> Die vorliegende Evaluierung ist auch gegenüber der Aufarbeitung der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages abzugrenzen, insofern diese auch die militärischen Aspekte der deutschen Afghanistan-Politik zu berücksichtigen hat.<sup>2</sup> Die ressortgemeinsame Evaluierung kann dazu beitragen, die beiden anderen Aufarbeitungsprozesse zu stärken, ist aber ihrer Anlage nach eine eigenständige und unabhängige Analyse und Bewertung.

**Das Ziel der vorliegenden Evaluierung ist es nicht, das zivile Engagement teleologisch vom Ergebnis her dem Zusammenbruch der afghanischen Regierung vom 15. August**

<sup>1</sup> Deutscher Bundestag, Website des 1. Untersuchungsausschuss (Afghanistan)  
<https://www.bundestag.de/ausschuesse/untersuchungsausschuesse/ua01>

<sup>2</sup> Deutscher Bundestag, Website der Enquete-Kommission „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“ [https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere\\_gremien/enquete\\_afghanistan](https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/enquete_afghanistan)

**2021 zuzuordnen.** Gerade weil das Scheitern im Großen seither allen vor Augen steht, sollte dieses Datum nicht im doppeldeutigen Sinne zum ‚Fluchtpunkt‘ gemacht werden. Als Evaluierung, die einen langen Zeitraum und eine große Bandbreite umgesetzter Maßnahmen untersucht, musste sie differenziert vorgehen. Im Ergebnis bedeutete dies, vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Situation darzustellen:

- in welchen Bereichen und zu welchem Maß Deutschland nachvollziehbar **konkreten Anteil an diesem Scheitern im Großen** hatte, aber auch
- wo und womit Deutschland möglicherweise zu **(Zwischen-)Erfolgen im Kleinen** oder zu längerfristigen Prozessen beitrug, deren **Wirkungen noch unklar** sind.

Der vorliegende Bericht bezieht sich dabei auf die AA-Maßnahmen und nicht das deutsche zivile Engagement insgesamt, das im ressortgemeinsamen Evaluierungsbericht untersucht wurde.

## 2.3 Adressaten und Nutzer

**Die Evaluierung insgesamt richtet sich auf politischer und strategischer Ebene primär an die drei Ressorts bzw. ressortspezifisch unmittelbar an das AA.** Mittelbar sollen die Ergebnisse und Erkenntnisse auch im politischen Umfeld genutzt werden können. Dies bezieht sich insbesondere auf den Deutschen Bundestag und seine Abgeordneten sowie die einschlägigen Ausschüsse und die wissenschaftlichen Dienste. Auf diese Weise kann die Evaluierung auch das Parlament in seiner Beratungs- und Kontrollfunktion informieren. Damit können die Einschätzungen zu den Afghanistan-Erfahrungen in weitere Debatten eingespeist werden, die sich mit der Rolle Deutschlands in der Region und in fragilen Kontexten weltweit befassen. Zudem können diese Erfahrungen Anwendung für eine Verbesserung aller Komponenten des sogenannten vernetzten Ansatzes finden.

**Das AA soll – wie die übrigen Ressorts – aus den Ergebnissen der Evaluierung auch Nutzen mit Blick auf die Umsetzungsebene ziehen.** In geeigneter Weise sollen demnach die Einschätzungen und Lernerfahrungen auch für die nationalen und internationalen Durchführungs-, Mittler- und Partnerorganisationen nutzbar gemacht werden. Dies gilt sowohl für die großen staatlichen Durchführungsorganisationen Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) als auch für die verschiedenen NRO und multilateralen Organisationen. Deren Erfahrungen zum Afghanistan-Engagement der Bundesregierung wurden im Rahmen der Datenerhebung einbezogen und einer kritischen Analyse unterzogen, deren Ergebnisse Umfang und Art zukünftiger Zusammenarbeit mit beeinflussen sollten.

**Schließlich sollen die Ergebnisse der Evaluierung auch in die weitere politische und fachliche Debatte in Deutschland und auf internationaler Ebene einfließen.** Im Verlauf der Evaluierung wurden deshalb die potenziellen Interessenlagen des außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Fachpublikums antizipiert. Hierzu gehören neben der informierten Öffentlichkeit auch die Medien, andere bi- und multilaterale Institutionen der politischen Zusammenarbeit sowie Denkfabriken und Träger fachlicher und regionalspezifischer Expertise. Über die Form, in der die politische Öffentlichkeit im weiteren Sinne über die Ergebnisse der Evaluierung informiert wird, entscheiden die beteiligten Ressorts AA, BMI und BMZ gemäß ihren jeweiligen Evaluierungsstandards und -leitlinien.

## 2.4 Verlauf der Evaluierung

**Die Evaluierung begann GFA-seitig im März 2022, setzte allerdings aufgrund verzögerter operativer Bereitschaft der übrigen ARGE-Partner insgesamt erst im Juni 2022 ein.** Nach der Konzeptualisierung der Evaluierung auf Basis des von der GFA eingereichten Angebotes wurde der Inception-Report im September 2022 vorgelegt und im Oktober 2022 mit der Referenzgruppe aus AA, BMI und BMZ sowie mit den von AA, BMI und BMZ berufenen Mitgliedern des Evaluierungspanels abgestimmt. Nach Annahme der Evaluierungsmatrix wurden die Instrumente für die Erhebung von Primär- und die Einbeziehung von Sekundärdaten



vorbereitet. Zu Beginn der Datenerhebungsphase musste unklar bleiben, ob es zu einer Feldphase vor Ort in Afghanistan kommen würde. Dies wurde im Januar 2023 ablehnend geklärt, da die Ressorts das Risiko als zu hoch einschätzten, das gegenwärtige Taliban-Regime könne eine solche Mission missbräuchlich nutzen. Dies betraf insbesondere die Sorge vor der Wahrnehmung einer impliziten Anerkennung der Taliban durch Deutschland. Die sich verschlechternde Sicherheitslage infolge einer Zunahme von Anschlägen der Terrororganisation *Islamischer Staat Provinz Khorasan* (ISPK) trug ebenfalls zu einer ablehnenden Haltung der Ministerien gegenüber einer Feldmission bei. Eine erste Sichtung und Aufbereitung von Ergebnissen von ressortübergreifender Relevanz erfolgte im Rahmen mehrerer Workshops der ARGE im März 2023. Dem schloss sich eine weitere Überarbeitung an, so dass die ersten Evaluierungsergebnisse im Juni 2023 mit der ressortgemeinsamen sowie AA-spezifisch mit dessen Referenzgruppe geteilt wurden. Außerdem wurden die vorläufigen Ergebnisse mit den Mitgliedern der Evaluierungspanels von AA, BMI und BMZ geteilt. Der Rückmeldung seitens der Ressorts und der Evaluierungspanels schlossen sich umfangreiche Konsultationsrunden innerhalb der ARGE an, in deren Verlauf die Redaktion des ressortgemeinsamen sowie der verschiedenen ressortspezifischen Berichte erfolgte, die im September bzw. im Oktober 2023 im Entwurf sowie im November 2023 in überarbeiteter Fassung vorgelegt wurden.

## 2.5 Herausforderungen der Konstruktion der Arbeitsgemeinschaft (ARGE)

Das Konstrukt einer ARGE aus drei gleichberechtigten Institutionen, die entweder von einem der drei Ministerien beauftragt oder mandatiert waren,<sup>3</sup> brachte umfangreiche Herausforderungen mit sich.

- Die ressortgemeinsame Anlage der Evaluierung erhöhte zwar die Perspektivenvielfalt und das Verständnis für die untersuchten Ressorts. Sie zeigte aber auch, dass unterschiedliche, ressortspezifische Logiken nicht immer sinnvoll in einem ARGE-Konstrukt gemeinschaftlich bewertet werden können, weil es dazu nicht nur eines umfassenden Verständnisses, sondern auch der Akzeptanz dieser Logiken durch alle bedarf.
- Die fehlende Entscheidungshoheit im Rahmen der gleichberechtigten Konstruktion resultierte in schwerfälligen, langwierigen und komplizierten Abstimmungsprozessen zwischen den ARGE-Partnern und es entstanden hohe Transaktionskosten.
- Das Kollegialprinzip der ARGE ging mit einem hohen Einigungsdruck einher. Dieser bezog sich nicht nur auf Prozesse und Zeitpläne, sondern auch im gesamten Verlauf auf auszuhandelnde Inhalte, von geeigneten Ansätzen bis hin zur möglichst gegenseitig akzeptierten Bewertung von Ergebnissen.

## 2.6 Evaluierungsdesign und -methodik

### 2.6.1 Konzept der Theoriebasierung

**Analytische Grundlage der Evaluierung ist ein theoriebasierter Ansatz.** Dieser dient dazu, einerseits die wesentlichen Ziele und beabsichtigten Wirkungen der Bundesregierung transparent zu machen (*Was sollte bewirkt werden?*) und andererseits die dahinterliegenden Wirkungsannahmen zu rekonstruieren (*Wie sollte es bewirkt werden?*). Da für das Engagement der Ressorts in Afghanistan kein explizites Wirkungsmodell der Bundesregierung bzw. der Ressorts vorlag, wurde auf Basis schriftlicher Dokumentationen und in Abstimmung mit den Beteiligten der Länder- und Fachreferate ein Wirkungsmodell retrospektiv erarbeitet. Dieses Modell fasst ausgehend von den übergreifenden Wirkungen die Ziele (Outcomes), Leistungen (Outputs), Handlungsfelder und Inputs sowie zentrale Annahmen des Afghanistan-Engagements zusammen. Damit wird ein transparenter theoretischer Maßstab für die Bewertung der

<sup>3</sup> GFA durch AA, DHPOL durch BMI; DEval mandatiert durch BMZ

Wirksamkeit des zivilen Engagements der Bundesregierung zugrunde gelegt. Die Theorie versteht sich nicht als Erklärung der Realität. Vielmehr ordnet sie die wichtigsten Elemente des Engagements in einer Weise, welche die Durchdringung des Gegenstands und die Beantwortung von Fragen ermöglicht.<sup>4</sup>

**Das Wirkungsmodell bildet eine Langzeitaufnahme der Ziele und Wirkungsannahmen im Gesamtevaluierungszeitraum 2013 bis 2021 ab.** Grund dafür ist, dass die übergreifenden Ziele, die breiten etablierten Handlungsfelder und die finanzielle Ausstattung des Engagements im Verlauf der Jahre nicht wesentlich verändert wurden. Der Zielhorizont des außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Engagements der Bundesregierung wurde u. a. in den Fortschrittsberichten ab 2010 übergreifend dokumentiert und umfasste:

- die Unterstützung der demokratischen und rechtsstaatlichen Entwicklung Afghanistans unter einer legitimen Regierung mit Gewaltmonopol;
- die friedliche Entwicklung Afghanistans, die seiner Bevölkerung Zukunftsperspektiven jenseits von Armut, Flucht und Extremismus bietet;
- die Minimierung der Bedrohung Deutschlands und seiner Verbündeten durch internationalen Terrorismus;
- die Mitwirkung Deutschlands zu Beiträgen, die ausgehend vom Engagement in Afghanistan die regionale Stabilität fördern.

**Ausgehend von der langfristigen Beibehaltung dieser Zielvorstellungen konnte die Evaluierung drei Aspekte im Längsschnitt in besonderer Weise betrachten.**

- **Erstens** gilt dies für die Bewertung, inwiefern das AA und die anderen Ressorts Beiträge zu ausgewählten Zielen der Bundesregierung leisteten.
- **Zweitens** betrifft dies das Thema Lernen unter den Beteiligten jeweils auf der politischen, strategischen und umsetzenden Ebene in den verschiedenen Handlungsfeldern.
- **Drittens** ermöglichte die Länge des Engagements, die Ziele und Wirkungsannahmen kritisch mit Blick auf ihre Stichhaltigkeit, ihren Realismus sowie ihre Umsetzung zu hinterfragen.

## 2.6.2 Leitfragen und Analyseebenen

**Die Bearbeitung des Gegenstands und die Zielsetzung der Evaluierung orientierten sich an sechs übergreifenden Leitfragen.** Diese umschreiben die Kriterienbereiche Relevanz, Kohärenz, Wirksamkeit (Effektivität und Impact), Anschlussfähigkeit (Nachhaltigkeit)<sup>5</sup> und Effizienz in der Definition des OECD-DAC<sup>6</sup> sowie des *Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action* (ALNAP).<sup>7</sup> Die erkenntnisleitenden Fragen für die Bewertung des AA-Engagements waren folgende.

- **Relevanz:** Hat das AA in Afghanistan das Richtige getan?
- **Kohärenz:** Hat das AA ressortintern, ressortübergreifend sowie national und international kohärent, synergetisch und koordiniert gehandelt?
- **Wirksamkeit:** Effektivität und Impact. War das zivile Engagement des AA in Afghanistan effektiv und erzielte es übergeordnete Wirkungen?
- **Nachhaltigkeit/Anschlussfähigkeit:** War das zivile Engagement des AA in Afghanistan nachhaltig bzw. anschlussfähig?
- **Effizienz:** War das zivile Engagement des AA in Afghanistan effizient?

<sup>4</sup> „Une théorie n'est pas la connaissance mais elle permet la connaissance. Une théorie n'est pas un point d'arrivée c'est la possibilité d'un départ.“ (Edgar Morin)

<sup>5</sup> Die Besonderheit außenpolitischer Maßnahmen liegt u. a. darin, dass diesen nicht notwendigerweise ein Konzept mit dem Anspruch auf Nachhaltigkeit zugrundeliegt und das Kriterium in der Regel durch das der Anschlussfähigkeit ersetzt wird.

<sup>6</sup> OECD-DAC (2019): Better Criteria for Better Evaluation. Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use. <https://www.oecd.org/dac/evaluation/revised-evaluation-criteria-dec-2019.pdf>

<sup>7</sup> ALNAP (2016): Evaluation of Humanitarian Action Guide. <https://www.alnap.org/help-library/evaluation-of-humanitarian-action-guide>

**Bei der Gesamtbetrachtung wurden über die Evaluierungsfragen hinweg drei voneinander geschiedene, aber aufeinander bezogene Analyseebenen untersucht.** Diese sind (a) die politische (Entscheidungs-)Ebene der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, (b) die strategische Ebene der Ministerialbürokratien, von denen die höheren Verantwortlichen eine Scharnierfunktion zur politischen Ebene haben, und (c) die operative Ebene der umsetzenden deutschen, internationalen und afghanischen Durchführungs- und Mittlerorganisationen. Auf der politischen Ebene wurden insbesondere gesamtstrategische Fragestellungen des Afghanistan-Engagements festgemacht. Dies gilt v. a. für die politischen Vorgaben der Bundesregierung und die Erwartungshaltung des Parlaments. Auf der strategischen Ebene standen konzeptuelle und planerische Fragen der Ressorts einschließlich der ressortinternen wie -übergreifenden Koordination und Steuerung im Vordergrund. Auf der Umsetzungsebene lag der Fokus auf Fragen nach der konkreten operativen Ausgestaltung der Vorhaben durch die teils staatlichen, teils nichtstaatlichen Durchführungs- und Mittlerorganisationen. Die drei Ebenen sind zu analytischen Zwecken voneinander geschieden, funktional aber auf unterschiedliche Weise verbunden. So werden Entscheidungen auf politischer Ebene auf die strategische Ebene der Ressorts übersetzt und Strategien wiederum auf Umsetzungsebene von Durchführungs- und Mittlerorganisationen ausgestaltet. Umgekehrt sollen idealtypisch Lernerfahrungen und Rückmeldungen aus der Arbeit auf Umsetzungsebene einen Beitrag zur Anpassung der strategischen Ausgestaltung leisten, die ihrerseits wiederum auch in eine Überprüfung politischer Vorgaben und Annahmen zurückfließen soll. Die Evaluierung legte diese idealtypische Sequenzierung der Analyse zugrunde, um anhand dieser schematischen Vereinfachung das Zusammenspiel der drei Ebenen nachvollziehen und bewerten zu können.

### 2.6.3 Quellen und Methoden der Datenerhebung und -analyse

**Die Evaluierung stützt sich auf eine umfassende Datenbasis, die mit Sekundäranalysen und Primärdatenerhebungen generiert wurde.** Im Rahmen der Sekundäranalysen wurden folgende Quellen einbezogen: wissenschaftliche Literatur und (Meta-)Evaluierungen; ressorteigene Portfoliodaten und strategiebezogene Dokumente (einschließlich interner Korrespondenzen und Protokolle, Dokumentationen von Afghanistan-Konferenzen) sowie Programm-/Projektberichterstattung, Evaluierungen und Wirkungsstudien; Strategien und weitere relevante Dokumente der afghanischen Regierung; öffentliche Datenbanken und -quellen. Ergänzend dazu wurden zahlreiche semi-strukturierte Einzelinterviews und Fokusgruppendifkussionen mit verschiedenen Akteursgruppen geführt. Zu diesen gehören insbesondere die im Evaluierungszeitraum direkt am Afghanistan-Engagement Beteiligten auf politischer wie Umsetzungsebene sowie ausgewählte deutsche, afghanische und internationale Akteure aus den Bereichen Wissenschaft, Zivilgesellschaft bzw. NRO und von internationalen und multilateralen Organisationen. Die so gewonnene Datenbasis wurde für Analysen auf strategischer Ebene eingesetzt. Sie mündete darüber hinaus in Schwerpunktanalysen, die ein vertieftes Verständnis für Herausforderungen der Umsetzung ermöglichten und durch die Hinweise zur Wirksamkeit des Engagements gewonnen wurden.

**Entsprechend dem AA-Portfolio wurden Schwerpunktanalysen für die drei operativen Arbeitsbereiche Humanitäre Hilfe, Stabilisierung und AKBP realisiert.** Für die drei Bereiche wurden auf Basis einer typologischen Auswahl verschiedenste Projekte detaillierter analysiert. Im Rahmen der Humanitären Hilfe wurden zudem exemplarisch Durchführungsorganisationen evaluiert, die gemäß Portfolio, Umsetzungsfokus sowie Budgethöhe ausgewählt worden waren. Im Bereich der Stabilisierung wurden das Stabilisierungsvorhaben Nordafghanistan und PATRIP vertieft analysiert. Für die AKBP wurden Hauptprojekte in den Bereichen Wissenschaft (Deutscher Akademischer Austauschdienst, DAAD), Kultur (Goethe-Institut u. a.) und Medien (Deutsche Welle, DW-Akademie, MiCT) untersucht. Die drei Arbeitsbereiche wurden zudem im Rahmen einer finanziellen Portfolioanalyse umfassend analysiert. Der gewählte Ansatz ermöglichte eine differenzierte Betrachtung des Portfolios in seiner thematischen Breite.

**Durch die Nutzung vielfältiger Methoden und die breite Einbindung von für die Evaluierung relevanten Akteuren wurden die Verlässlichkeit und Nützlichkeit der**



**Ergebnisse sichergestellt.** Die durch quantitative und qualitative Methoden gewonnenen Daten wurden wo immer möglich trianguliert, um die Verlässlichkeit der Ergebnisse zu erhöhen und die Perspektivenvielfalt zu gewährleisten. Durch die aktive Beteiligung der für die Evaluierung relevanten Stakeholder, u. a. der Evaluierungsreferate und relevanten Fachreferate der Ressorts, wurden die Ergebnisse validiert und die Nützlichkeit der Evaluierung wurde sichergestellt.

**Mit Blick auf die Lage in Afghanistan wurden insbesondere während der Datenerhebung durchgängig die Prinzipien der Konfliktsensibilität berücksichtigt.** Hierzu gehörte zuerst, jedwede Risiken für beteiligte Akteure zu vermeiden bzw. diesen entgegenzuwirken. Der Schutz der erhobenen, personenbezogenen Daten wurde durchgängig berücksichtigt und die Anonymität im Endbericht sichergestellt. Bei der Durchführung von Interviews wurde zudem sensibel mit dem Risiko einer etwaigen Re-Traumatisierung der Menschen umgegangen.

#### 2.6.4 Methodische Grenzen und Herausforderungen

**Zur Kompensation der nicht realisierbaren Afghanistan-Feldmission wurden internetbasierte Erhebungen durchgeführt.** Aus politischen und Sicherheitsgründen wurde im Verlauf der Evaluierung gemeinsam durch die beteiligten Ressorts entschieden, dass der geplante Vor-Ort-Aufenthalt in Afghanistan nicht realisiert werden sollte. Im Rahmen der Datenerhebungen wurden daher so weit wie möglich relevante Stakeholder über digitale Kanäle in die Datenerhebungen eingebunden. Auch dies erforderte angesichts der negativen Menschenrechtsbilanz des Taliban-Regimes ein hohes Maß an Konfliktsensibilität. Die gegenwärtige Einschränkung der Privatsphäre der Menschen umfasst u. a. die Kontrolle von Telefonen, Online-Plattformen und sozialen Medien, was Zugangsherausforderungen und Risiken für die Einbindung mit sich brachte. Zum Evaluierungszeitpunkt befanden sich allerdings viele Akteure bereits außerhalb Afghanistans und konnten entsprechend mit geringerem Risiko digital eingebunden werden. Gab es Hinweise auf eine etwaige Gefährdung bestimmter Akteure, wurde von einer Befragung abgesehen.

**Die vorhandene Datenlage zur Zielerreichung und Wirksamkeit ist eingeschränkt.** Im Rahmen der Sekundäranalysen wurde deutlich, dass nur wenige belastbare Daten zur Zielerreichung und Wirksamkeit von einzelnen Maßnahmen oder auch auf Programm- bzw. Bereichsebene vorliegen. Auch die Möglichkeiten zur Wirkungserfassung vor Ort waren mit dem Wegfall der Feldmission nicht mehr gegeben. Erschwert wird eine Einordnung der durch das AA bewirkten Veränderungen zudem dadurch, dass dieses Engagement im Kontext des Engagements vieler anderer deutscher und internationaler Akteure und unter volatilen Rahmenbedingungen stattfand. Die im Rahmen dieser Evaluation dennoch gewonnenen Hinweise zur Wirksamkeit des AA-Engagements werden daher jeweils im zeitlichen Kontext und unter Berücksichtigung der relevanten Rahmenbedingungen interpretiert. Trotz dieser Beschränkungen konnte im Rahmen der Evaluierung eine umfassende Datenbasis generiert werden, die eine valide und belastbare Beantwortung vieler Evaluationsfragen erlaubt. Sofern Datenlücken vorhanden bzw. Einschränkungen der Belastbarkeit von Befunden gegeben sind, wird darauf verwiesen.

**Eine große Herausforderung stellten auch die nichtdigitale AA-Aktenführung und das Fehlen einer Datenbank dar, die die Verausgabung von Mitteln entsprechend dokumentiert.** Das AA musste für die Evaluierung aufwändig Papierakten digitalisieren. Diese wiederum mussten durch das Evaluationsteam erst durchsuchbar gemacht werden, bevor sie mit Hilfe von Software ausgewertet werden konnten. Noch schwieriger erwies sich, dass für die Verausgabung von Mitteln dem AA keine unmittelbar zugängliche Datenbank zur Verfügung stand, die auf einfache Weise Zusagen, Ausgaben, Aufstockungen, Verlängerungen etc. erfasst. Dies ist bei einem Zusagevolumen von über 1,7 Milliarden € erstaunlich und führte dazu, dass sowohl auf Seite des AA als auch auf Seiten des Evaluationsteams die entsprechenden Daten in einem aufwändigen und fehleranfälligen Verfahren die Finanzdaten in auswertbare MS-Excel-Listen übertragen werden mussten.

### 3 PORTFOLIODARSTELLUNG

In der nachfolgenden Portfoliodarstellung wird das AA-Engagement in Afghanistan im Evaluierungszeitraum von Januar 2013 bis August 2021 kurz dargestellt. Die Darstellung der Humanitären Hilfe umfasst den Zeitraum bis Ende Dezember 2021, allerdings ist zwischen dem Datum des Zusammenbruchs der afghanischen Regierung im August 2021 und Dezember 2021 insgesamt ein nur geringer Teil der sehr umfangreichen Mittel des Jahres 2021 abgeflossen.

Die Portfoliodarstellung beinhaltet die Finanzmittelentwicklung (Mittelzusagen und -umsetzung) im Zeitverlauf für die operativen Bereiche (Stabilisierung, Humanitäre Hilfe und AKBP) und die Verteilung von Finanzvolumen auf durchführende Organisationen. Die Grundlage für die Portfoliodarstellung sind Projektdaten, die vom AA zur Verfügung gestellt wurden.

Es ist darauf zu verweisen, dass die Daten möglicherweise nicht uneingeschränkt als korrekt und vollständig betrachtet werden können. Der Erstellung einer analysefähigen Datenbasis durch das Evaluationsteam ging ein ungemein aufwändiger und langwieriger Abstimmungsprozess mit den entsprechenden Referaten der Abteilung S voraus. Eine große Herausforderung war dabei, dass u. a. die Daten in Microsoft Word und nicht in Microsoft Excel übermittelt wurden und dadurch eine aufwändige händische Übertragung in Excel notwendig wurde, die potenziell fehleranfällig ist. Eine weitere Herausforderung, die nicht mehr gelöst werden konnte, lag darin, dass in den Listen insbesondere bei der Stabilisierung vielfach Projekte genannt werden, die dem Titel nach mehr oder wenig eindeutig als eine Verlängerung eines bestehenden Projektes zu verstehen, aber in der Liste als eigenständiges Projekt geführt sind. Die Anzahl an Projekten je Arbeitsbereich ist demnach nur eingeschränkt aussagefähig. In vielen Fällen war zudem eine geografische Zuordnung innerhalb Afghanistans nicht möglich. Zudem war nur im Bereich Stabilisierung eine Datenanalyse anhand thematischer Bereiche möglich – für den Bereich AKBP wurde solch eine Einteilung vom Evaluationsteam vorgenommen, im Bereich der Humanitären Hilfe war dies nicht möglich.

Ein Abgleich mit den im Development Tracker (DevTracker) eingetragenen Daten wurde versucht. Jedoch stellte sich heraus, dass dies aufgrund folgender Punkte kaum möglich ist: i) Projekte unter 500.000 € wurden nicht zwingend in den DevTracker eingetragen. Dies bedeutet, dass viele AA-Projekte, insbesondere AKBP-Projekte, nicht in dieser Datenbank erfasst wurden. Dies gilt auch für die Stabilisierungsprojekte, die nur etwa zur Hälfte im DevTracker registriert sind; ii) im DevTracker sind die Informationen zu Projekten auf Englisch eingefügt, in den vom AA bereitgestellten Listen sind die Projekttitel in deutscher Sprache angegeben; iii) die Projekte sind schwer abzugleichen, da die Projektnummern im DevTracker nicht mit denen in den AA-Projektlisten übereinstimmen; iv) im DevTracker sind Projekte anhand von Entwicklungssektoren, nicht nach den operativen Arbeitsbereichen wie beim AA zusammengefasst.

#### 3.1 Darstellung des AA-Engagements

**Das AA-Engagement bettete sich in ein großangelegtes ziviles Engagement ein. Dies spiegelt sich im Finanzvolumen wider, da das AA insgesamt über 2 Milliarden € (2,087) Projektmittel zusagen konnte, wovon 1,732 Milliarden € (83 Prozent) umgesetzt werden konnten.**

In der Abbildung 1 ist die Mittelverteilung je Arbeitsbereich dargestellt (Mittelzusage und -umsetzung). Die Abbildung zeigt, dass das AA-Engagement einen Fokus auf den Bereich Stabilisierung gelegt hat, da dort 72 Prozent der zugesagten Mittel zu verzeichnen sind. Im Bereich der Humanitären Hilfe wurden 27 Prozent umgesetzt und in der AKBP 1,4 Prozent.

Hinsichtlich der Umsetzung der zugesagten Mittel gibt es Unterschiede in den drei Arbeitsbereichen. Im Bereich der Stabilisierung wurden knapp 83 Prozent der zugesagten Mittel im Evaluierungszeitraum umgesetzt. In den Bereichen Humanitäre Hilfe und AKBP weichen die

umgesetzten Mittel nur gering von den zugesagten ab. In der Humanitären Hilfe konnten 96,5 Prozent und in der AKBP 91,7 Prozent der Mittel umgesetzt werden.

**Knapp über die Hälfte der im Evaluierungszeitraum abgeflossenen Mittel (51 Prozent) wurde durch internationale Organisationen sowie deutsche staatliche Durchführungs- und Mittlerorganisationen mit insgesamt mehr als 1,4 Milliarden € umgesetzt.** Die NRO setzten 9,4 Prozent (154,77 Mio. €) um, wobei nur ein sehr geringer Anteil davon (0,4 Prozent) von lokalen NRO implementiert wurde. Durch sogenannten *Andere* wie Institute, GmbHs, Stiftungen und Vereine wurden v. a. in den Bereichen Stabilisierung und AKBP **5 Prozent** der Gesamtmittel umgesetzt (92,62 Mio. €). Im Bereich Stabilisierung wurde der Großteil der Mittel über staatliche Durchführungs- und Mittlerorganisationen und internationale Organisationen umgesetzt (90 Prozent). Im Bereich Humanitäre Hilfe wurden die Mittel hauptsächlich über internationale Organisationen (80 Prozent) sowie über international tätige NRO (19 Prozent) implementiert.

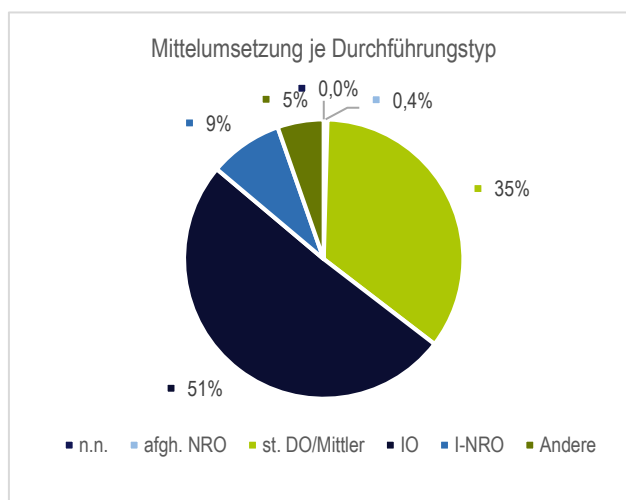


Abbildung 1: Mittelumsetzung je Durchführungstyp

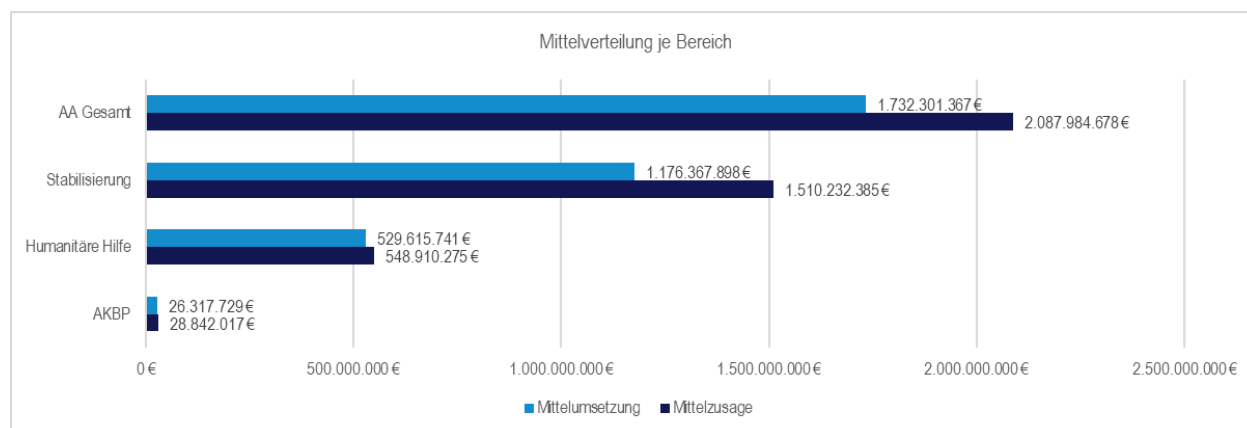


Abbildung 2: Mittelzusagen und Mittelumsetzung je Arbeitsbereich

## 3.2 Stabilisierung

### 3.2.1 Mittelumsetzung nach thematischen Bereichen

Die Mittelumsetzung im Bereich Stabilisierung ist nach thematischen Bereichen gegliedert. Die Definition der thematischen Bereiche und die Zuordnung der Projekte erfolgten dabei durch das AA. Die Tabelle 1 verdeutlicht, dass die Bereiche, in denen am meisten Mittel umgesetzt wurden, ‚Sicherheit und Polizeiaufbau‘, gefolgt von ‚Stärkung politischer und staatlicher Institutionen‘ sowie ‚Politische und zivilgesellschaftliche Stabilisierung‘ sind.

Tabelle 1: Stabilisierung – Mittelumsetzung nach thematischen Bereichen

THEMATISCHER BEREICH	MITTELUMSETZUNG (2013–2021)	IN PROZENT
Sicherheit und Polizeiaufbau	500,091,701 €	42,54
Stärkung politischer und staatlicher Institutionen	331,027,925 €	28,16
Politische und zivilgesellschaftliche Stabilisierung	114,120,430 €	9,71
Förderung und Stärkung der Zivilgesellschaft	86,018,332 €	7,32
Verwaltungs- und Justizaufbau, Menschenrechte, Demokratisierung	50,463,663 €	4,29
Gesundheit	36,612,931 €	3,11
Flugsicherheit, Infrastruktur an Flughäfen	16,184,758 €	1,38
Minenräumung, Waffen- und Munitionszerstörung, Drogenbekämpfung, Humanitäre Hilfe	10,632,477 €	0,90
Enabler-Projekte	8,544,780 €	0,72
Bedarfsorientierte Projekte (dienen vorrangig Grundversorgung/humanitärer Unterstützung)	7,501,877 €	0,64
Projekte zur Ermöglichung des Friedensprozesses in Afghanistan	5,566,773 €	0,47
Kultur, Bildung, Medien	5,413,463 €	0,46
Reintegration Opposing Militant Forces (OMF), Wahlen, Regionalprozess, Wirtschaftsentwicklung	1,397,478 €	0,12
Unterstützung des Friedensprozesses	1,166,734 €	0,10
Infrastruktur	698,009 €	0,06
(ohne Zuordnung)	80,920 €	0,01
Fluchtursachenbekämpfung	45,647 €	0,0039
<b>Gesamt</b>	<b>1,175,567.898 €</b>	

Im Verlauf des Betrachtungszeitraums erfolgte ab 2016 eine stärkere Fokussierung auf einzelne thematische Bereiche in der Stabilisierung. In der Abbildung 3 ist anhand des Datums des Projektstarts dargestellt, wann Projekte in welchem thematischen Bereich begonnen haben. Hierbei wird deutlich, dass die Bandbreite an thematischen Bereichen von 2012 bis 2016 divers war und das AA neben den Themen ‚Stärkung politischer und staatlicher Institutionen‘ auch Projekte in Themen wie Gesundheit oder Kultur, Bildung und Medien im Rahmen des Stabilitätspaktes unterstützt hat. Ab 2016 fokussierten sich die AA-Aktivitäten im Bereich der Stabilisierung auf die Bereiche ‚Stärkung politischer und staatlicher Institutionen‘, ‚Sicherheit und Polizeiaufbau‘ sowie ‚Politische und zivilgesellschaftliche Stabilisierung‘ (vgl. hierzu auch das Kapitel Effizienz).

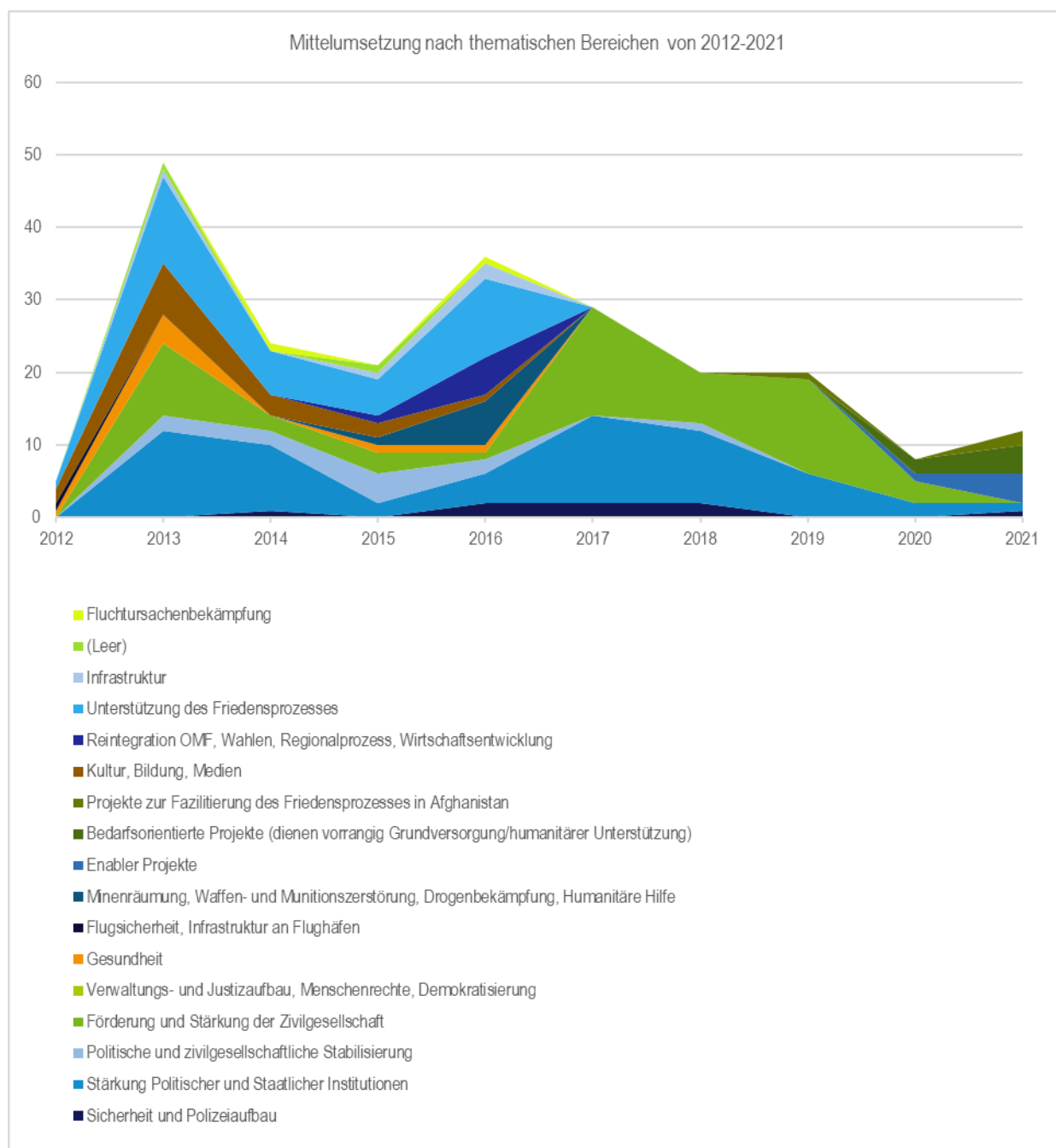


Abbildung 3: Stabilisierung – Mittelumsetzung nach thematischen Bereichen im Zeitverlauf

### 3.2.2 Mittelumsetzung nach Durchführungsorganisationen

Im Bereich der Stabilisierung wurden im Evaluierungszeitraum 239 Projekte über 60 Durchführungsorganisationen umgesetzt.

Der Großteil der umgesetzten Mittel im Bereich Stabilisierung wurde durch **internationale Organisationen** (39 Prozent) mit 12 Projekten und **staatliche Durchführungs- und Mittlerorganisationen** (51 Prozent) mit 50 Projekten durchgeführt. Über das *UNDP* wurde der größte Teil der Mittel realisiert (454,37 Mio. €), da hierbei das AA in den LOTFA einzahlte und dabei die Komponente der Sicherung der Polizeigehälter förderte. Die *GIZ* setzte 35 Projekte mit einem Gesamtvolumen von 328,51 Mio. € um und die *KfW Entwicklungsbank* 15 Projekte mit einem Mittelvolumen von 274,73 Mio. €.

Andere, d. h. **Institute, GmbHs, Stiftungen und Vereine** hatten einen Anteil von 5 Prozent an der Gesamtmittelumsetzung und setzten 93 Projekte um. Die *Max-Planck-Stiftung* steht hierbei mit ihren Projekten im Bereich der Rechtsstaatlichkeit an erster Stelle und hat insgesamt



32 Projekte mit einem Gesamtvolumen von 25,2 Mio. € umgesetzt. Insgesamt 4 Prozent der Gesamtmittelumsetzung wurden durch I-NRO mit einem Finanzvolumen von 16,23 Mio. € implementiert.

### 3.3 Humanitäre Hilfe

#### 3.3.1 Mittelumsetzung nach Durchführungsorganisationen

Die Mittel in Höhe von ca. 530 Mio. € für den Bereich Humanitäre Hilfe flossen an 20 Durchführungsorganisationen (Evaluierungszeitraum Januar 2013 bis Dezember 2021)<sup>8</sup>. Jeweils 20 Prozent der Gesamtmittel für den Bereich Humanitäre Hilfe wurden durch die **internationalen Organisationen** *UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (UN-OCHA, 11 Projekte, 108 Mio. €) und *World Food Programme* (WFP, 7 Projekte, ca. 110 Mio. €) umgesetzt. Mit 6 Projekten setzte UNHCR 12,8 % (68 Mio. €) der Gesamtmittel um. Das *IKRK* setzte 9 Prozent (52,9 Mio. €) der Gesamtmittel im Rahmen von 16 Projekten um. Im Bereich der Humanitären Hilfe hatten **I-NRO** einen Anteil von ca. 11 Prozent der Gesamtmittelumsetzung und implementierten 44 Projekte. Das größte finanzielle Volumen (24,2 Mio. €) floss über die I-NRO *HALO Trust* im Rahmen von 9 Projekten. Diese Mittel enthielten sowohl Förderungen für die Durchführung von Maßnahmen der humanitären Hilfe als auch für humanitäres Minen- und Kampfmittelräumen. Des Weiteren wurden 11,3 Mio. € für die Bereitstellung humanitärer Vorhaben der I-NRO *Welthungerhilfe* (WHH) mit insgesamt 13 Projekten bewilligt sowie 6 Projekte der Caritas mit insgesamt 10,3 Mio. € finanziert. Zusätzlich flossen über den Bereich Humanitäre Hilfe 133.000 € im Rahmen von drei Finanzierungen an die deutsche Botschaft (Auslandsvertretung) sowie zusätzlich in Höhe von 1,2 Mio. € an die **staatliche Durchführungs- und Mittlerorganisation GIZ**.

#### 3.3.2 Mittelumsetzung im zeitlichen Verlauf

In der Abbildung 4 ist der zeitliche Verlauf der Mittelumsetzung im Bereich Humanitäre Hilfe dargestellt. Deutlich erkennbar ist, dass die Mittelumsetzung im Jahr 2021 rapide von 21,3 Mio. € auf 364,57 Mio. € anstieg. Dies geschah aufgrund der gestiegenen humanitären Bedarfe durch die Wirtschaftskrise, die mit der Machtübernahme der Taliban verstärkt wurde. Zudem erhöhte sich bereits im Vorfeld für einen kurzen Zeitraum (2016) das Finanzvolumen aufgrund der gestiegenen Zahlen vulnerabler Binnenvertriebener zur Deckung ihrer humanitären Bedarfe.

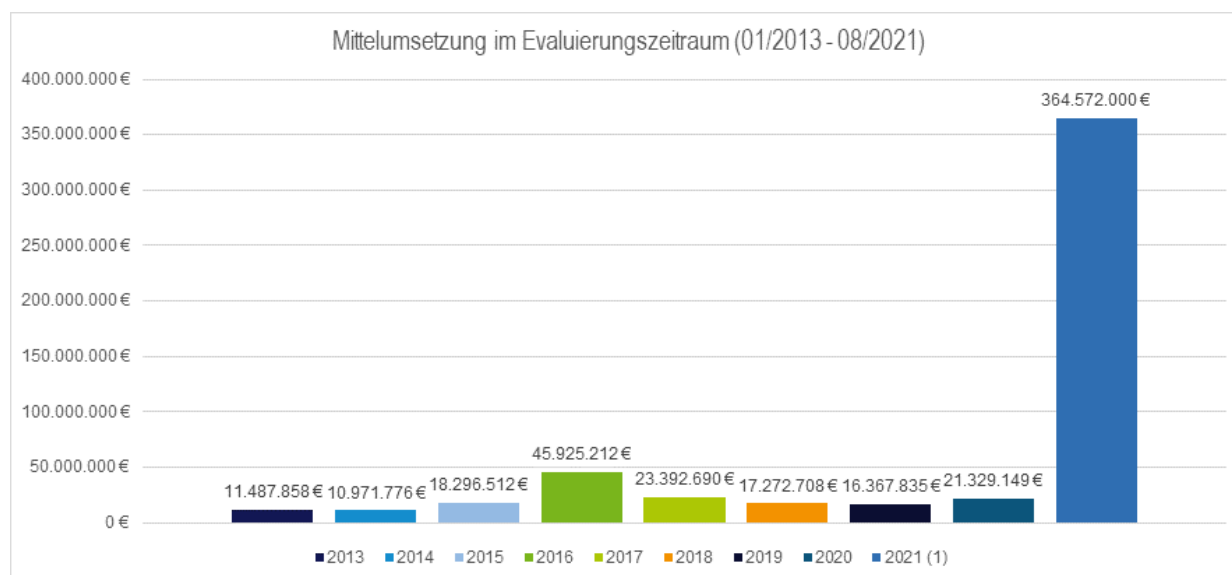


Abbildung 4: Humanitäre Hilfe – Mittelumsetzung im Zeitverlauf

<sup>8</sup> Zwischen August 2021 und Dezember 2021 wurden 3,6 Mio. € von insgesamt 364,5 Mio. € im Jahr 2021 umgesetzt.

### 3.3.3 Mittelzusagen

In Abbildung 5 ist der zeitliche Verlauf der Mittelzusagen von Januar 2013 bis Dezember 2022 dargestellt. Dies zeigt, dass die Mittelzusagen nach 2019 rasant anstiegen, besonders durch die zusätzlich bereitgestellten Finanzmittel im Jahr 2021 in Höhe von weiteren 311 Mio. €. Somit wurde insgesamt zwischen Januar 2013 und Dezember 2022 Humanitäre Hilfe in Höhe von 878 Mio. € bewilligt.

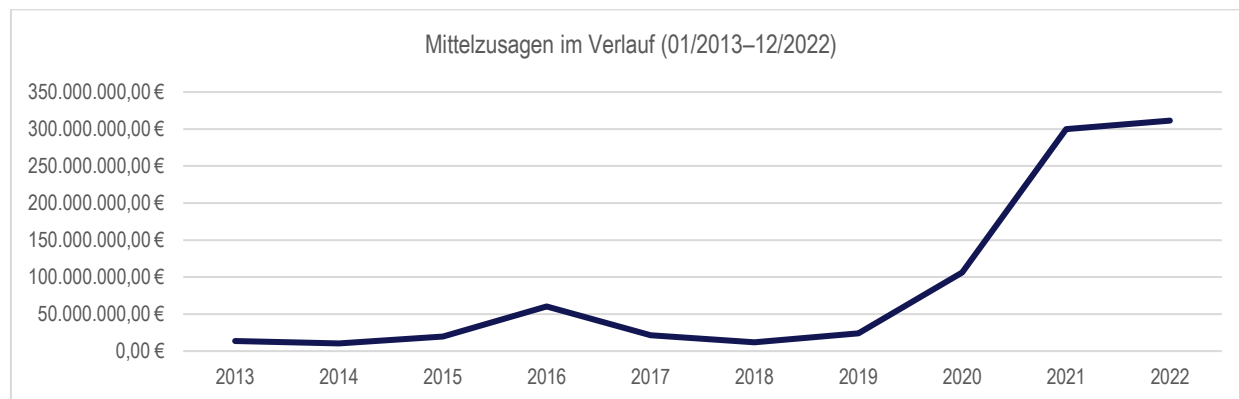


Abbildung 5: Humanitäre Hilfe – Mittelzusagen im Zeitverlauf

*Hinweis: Die zusätzlichen Daten zu 2021 und 2022 beruhen auf der Liste „221202 AFG-Krise Projektliste“. Bei Projekten, die in dieser Liste einen Projektbeginn 2021 hatten, wurden zu den Zusagen im Jahr 2021 addiert. Alle weiteren werden im Jahr 2022 dargestellt. Als ‚Jahr‘ wurde der Projektstart benutzt.*

### 3.3.4 Geografische Verteilung nach Provinzen

Für den Bereich der Humanitären Hilfe konnte das AA die folgenden Daten zu den Provinzen zur Verfügung stellen, in denen Projekte implementiert wurden.<sup>9</sup> Dementsprechend wurden im Evaluierungszeitraum die meisten Projekte in den Provinzen Balch (13), Kabul (13), Samangan (8), Dschosdschan (7), Nangarhar (7), Bamiyan (6), Herat (4) und Kandahar (4) durchgeführt<sup>10</sup>.

### 3.3.5 Mittelumsetzung nach thematischen Sektoren

Für den Bereich Humanitäre Hilfe können keine spezifischen Aussagen zu den thematischen Sektoren gemacht werden, wie zur Nahrungsmittelhilfe, Unterkunft oder Basisgesundheitsversorgung, da zum einen häufig bewusst sektorübergreifende Ansätze der diversen Durchführungsorganisationen finanziell gefördert wurden und zum anderen die an das Evaluierungsteam übermittelten AA-Daten keine Zuordnung bzw. Aufschlüsselung zu thematischen Schwerpunkten enthielten. Darüber hinaus wurde ein Versuch unternommen, die AA-Finanzzahlen mit internationalen Daten über die Plattformen *European Disaster Response Information System* (EDRIS) der Europäischen Union (EU) und UN-OCHA (Reliefweb) im Evaluierungszeitraum zu vergleichen. Dieser Vergleichsversuch hat gezeigt, dass die Analyse hinsichtlich eines thematischen Abgleichs nicht möglich ist, da das AA keine Aufteilung der Finanzierungen der Humanitären Hilfe nach Sektoren vornimmt und somit ein internationaler Vergleich gegenwärtig aufgrund der unzureichenden Aufbereitung der Finanzzahlen nicht realisierbar ist.

## 3.4 Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik (AKBP)

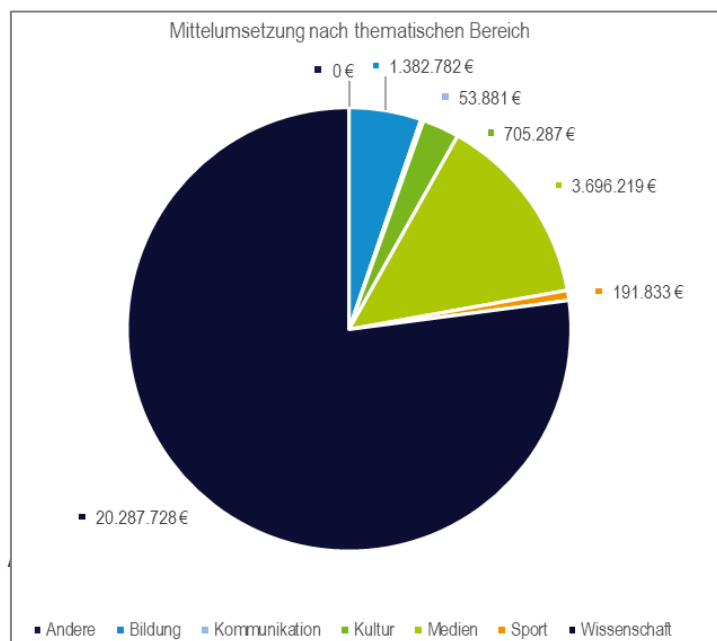
### 3.4.1 Mittelumsetzung nach Durchführungsorganisationen

Im Evaluierungszeitraum wurden im AKBP-Bereich insgesamt 26,317 Mio. € von 15 Durchführungsorganisationen umgesetzt, wovon der Großteil (95) der 104 Projekte durch **Institute, GmbHs, Stiftungen und Vereine** („Andere“), insbesondere vom DAAD, implementiert wurde. Der DAAD

<sup>9</sup> Für die Bereiche Stabilisierung und AKBP konnten Daten zur eindeutigen geografischen Verteilung nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung gestellt werden, weshalb auf eine Darstellung verzichtet wird.

<sup>10</sup> Weitere Provinzen, in denen Projekte (< 4) durchgeführt wurden, sind: Baghlan, Daikondi, Helmand, Khost, Badachschan, Farjab, Parwan, Ghor, Lugal und Pandschschir. Zudem gab es Projekte, die ‚landesweit‘ sowie ‚landesweit und in Pakistan‘ umgesetzt wurden.

setzte mit 68 Projekten 86 Prozent (20,287 Mio. €) der Mittel für ‚Andere‘ Durchführungsorganisationen (90 Prozent der Gesamtmittelumsetzung im AKBP-Bereich) um. Das größte finanzielle Volumen wurde im Rahmen von vier Projekten durch die **staatliche Durchführungs-/Mittlerorganisation Deutsche Welle** umgesetzt (1,753 Mio. €), gefolgt von einem Projekt der *Zentralstelle für das Auslandsschulwesen* mit 992.000 € („Andere“). Die **lokale NRO Mediothek Afghanistan e. V.** setzte im Rahmen von zwei Projekten insgesamt 711.088 € um.



### 3.4.2 Mittelumsetzung nach thematischen Bereichen

Abbildung 6 zeigt die Mittelumsetzung im AKBP-Bereich nach den thematischen Bereichen Bildung, Kommunikation, Kultur, Medien, Sport, Wissenschaft und Andere<sup>11</sup>. Die Einteilung in die thematischen Bereiche wurde vom Evaluierungsteam vorgenommen. Die Abbildung zeigt deutlich, dass der Großteil der Mittel (78 Prozent) in Projekte mit dem thematischen Bereich Wissenschaft floss und insbesondere über den DAAD implementiert wurde. Der Bereich Medien setzte 14 Prozent der Mittel des AKBP-Bereichs um. Zudem wurden 1,38 Mio. € in den Bildungsbereich investiert.

<sup>11</sup> Unter ‚Andere‘ war eine Mittelzusage von 2.350 € vorgesehen. Allerdings wurde dieses Projekt nicht umgesetzt und ist hier daher mit 0 € dargestellt.

## 4 ANALYTISCHE BEWERTUNG

Im Folgenden werden die Ergebnisse des AA-Engagements im Hinblick auf die oben erwähnten OECD-DAC-Evaluierungskriterien dargestellt.

### 4.1 Relevanz

**Unter dem Kriterium der Relevanz soll dargestellt werden, ob das AA im Rahmen des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan 2013 bis 2021 das Richtige getan hat.** Um dies einschätzen zu können, wurden vier Teilbereiche überprüft.

- **Erstens** wurde untersucht, inwieweit das Handeln des AA den Interessen und Zielsetzungen der Bundesregierung entsprach und ob die gesetzten Ziele realistisch waren.
- **Zweitens** wurde überprüft, inwieweit das AA die Bedarfe und Interessen aller relevanten afghanischen Akteure erfasste und in seinem Handeln berücksichtigte.
- **Drittens** wurde analysiert, inwieweit das Engagement des AA gemäß damaligem Wissensstand mit adäquater strategischer Planung gestaltet und fortentwickelt wurde.
- **Viertens** wurde bewertet, ob das AA während des Engagements lernte und inwieweit es sein Handeln politisch, strategisch und operativ an das Gelernte anpasste.

**Das zivile Engagement des AA in Afghanistan war nur von eingeschränkter Relevanz. Bezogen auf die Bereiche Stabilisierung, Humanitäre Hilfe und AKBP entsprach es den Interessen und Zielen der Bundesregierung sowie übergreifend den Interessen der internationalen Gemeinschaft. Vordergründig entsprach es auch den Interessen der afghanischen Regierung. Die Einschränkung der Relevanz liegt darin, dass die formulierten Ziele des deutschen Engagements und damit auch die des AA unrealistisch waren. Die eigenen Einflussmöglichkeiten wurden überschätzt und die sozio-politischen, sozio-kulturellen und sozio-ökonomischen Gegebenheiten Afghanistan unterschätzt bzw. im Rahmen des Engagements unzureichend berücksichtigt. Dies bezieht sich v. a. auf die unzureichende Reformwilligkeit der afghanischen Regierung bzw. der afghanischen Eliten und deren massive Eigeninteressen. Diese standen dem Aufbau eines demokratisch verfassten und rechtsstaatlich organisierten afghanischen Staates diametral entgegen. Der Mangel an realistischen Einschätzungen und Zielsetzungen ging zudem mit einem Mangel an Lernen für Afghanistan einher, auch wenn positiv vermerkt werden muss, dass für andere Krisenkontexte (Irak, Tschadsee-, Sahelregion) die Lernerfahrungen aus Afghanistan genutzt wurden. Der Mangel an Lernen führte zudem dazu, dass abgesehen von wichtigen Ausnahmen, wie der Unterstützung des innerafghanischen Friedensprozesses, das AA-Engagement hinsichtlich des Umfangs der finanziellen Mittel nicht und inhaltlich zu wenig oder zu spät wie im Bereich der Stabilisierung angepasst wurde.**

Im Folgenden wird der Aspekt der Relevanz für die drei Arbeitsbereiche im Einzelnen dargestellt.

#### 4.1.1 Stabilisierung

**Inwieweit Maßnahmen der Stabilisierung den Interessen und Zielsetzungen der Bundesregierung entsprachen, muss zeitlich differenziert betrachtet werden.** Während der Stabilitätspakt Afghanistan auf 2002 zurückging, der Haushaltstitel ab 2008 beim AA eingerichtet und ab 2010 auf 180 Mio. € jährlich aufgestockt worden war, lag eine vollständige Definition des Stabilisierungsverständnisses des AA erst im Januar 2016 vor. Dies festzuhalten ist grundlegend, weil nicht alle aus diesem Haushaltstitel finanzierten Projekte mit Stabilisierung gleichzusetzen sind. Zur Bewertung im Rahmen der vorliegenden Evaluierung wurde die Definition der Abteilung S aus 2016 verwendet, da diese umfassend ist und spezifisch für das

AA formuliert wurde.<sup>12</sup> Diese Definition fand in Teilen Eingang in die Definition der Stabilisierung in den Krisenleitlinien der Bundesregierung 2017.

*Stabilisierung bezeichnet gezielte Maßnahmen, mit denen politische Prozesse zur „Einhegung“ von Gewalt (mit-)gestaltet und unterfüttert werden. Stabilisierungsmaßnahmen dienen unmittelbar dazu, ein sicheres Umfeld zu schaffen und/oder Lebensbedingungen zu verbessern. Legitime Ordnungsstrukturen sollen so in die Lage versetzt werden, der Bevölkerung ein überzeugendes und inklusives Angebot zu machen, das attraktiver ist als konkurrierende Modelle politischer Machtausübung bzw. der Status Quo gewaltsamer Konfliktaustragung. Stabilisierung soll damit auch erste Voraussetzungen schaffen für Aussöhnung zwischen Konfliktparteien und so die Fundamente für nachhaltige Stabilität, partizipative politische Strukturen und langfristige Entwicklung legen“.*

*„Stabilisierung in fragilem Umfeld [ist] weder EZ (denn ihr primäres Ziel ist nicht nachhaltige Entwicklung) noch humanitäre Hilfe (denn sie ist nicht ausschließlich bedarfsorientiert und auch nicht neutral und unparteilich), noch ist sie Aufstandsbekämpfung (COIN) (denn anders als bei COIN steht nicht die militärische Überwindung des Gegners im Vordergrund). Inhaltliche und operative Schnittmengen gibt es in jedem dieser Bereiche, und Stabilisierung bedient sich (wo möglich) auch entwicklungspolitischer Instrumente und (wo nötig) militärischen Handelns. Deren unterschiedliche Logiken miteinander in Einklang zu bringen, ohne ihre berechnete Eigenständigkeit in Frage zu stellen, ist eine besondere Herausforderung für einen umfassenden Stabilisierungsansatz.“*

#### Kasten 1: Stabilisierungsansatz des AA von 2016 (Quelle: AA-internes Dokument 2016)

Diese Präzisierung ist nötig, weil es erstens bereits zuvor frühere Definitionsansätze gab (etwa im Rahmen des AS AFG-PAK) und weil zweitens mangels vorliegender Definitionen manche Durchführungsorganisationen, aber auch Evaluierungen nachgelagert ihre eigenen Definitionen von Stabilisierung erstellten.<sup>13</sup> Gegenüber der Begriffsklärung von 2016 bezeichnet der Begriff Stabilisierung in den Krisenleitlinien der Bundesregierung von 2017 ein eher breites Verständnis der Bundesregierung insgesamt, das auch in den Praxisleitfaden 2019 eingeflossen ist.

**In seiner Definition von 2016 entsprachen die Stabilisierungsmaßnahmen den Interessen der Bundesregierung und den spezifischen Zielsetzungen des AA.** Unter dem Oberbegriff Stabilisierung wurden vielfältige Maßnahmen umgesetzt, „mit denen politische Prozesse zur ‚Einhegung‘ von Gewalt (mit-)gestaltet und unterfüttert [wurden]“. Prägnante Beispiele, die nicht unbedingt im Fokus der Öffentlichkeit stehen sollten, waren hier Maßnahmen zur Unterstützung des Dialogs zwischen Regierung, Taliban-Insurgenz und Zivilgesellschaft im Rahmen des innerafghanischen Friedensprozesses, aber auch z. B. Projekte wie der inklusive Dialog zur Verfassungsreform, der Personen unterschiedlicher Rechtsauffassungen einschließlich Vertreter konservativer islamischer Strömungen in einen Dialog zur Reform der Verfassung brachte. Desgleichen beteiligte sich das AA an der Finanzierung von Polizeigehältern im Rahmen des LOTFA und beauftragte die GIZ mit Projekten der Alphabetisierung von Polizisten sowie der Einführung bürgernaher Polizeiarbeit („community policing“). Die Finanzierung des Projektes German Police Project Team (GPPT), das durch das BMI größtenteils mit Mitteln des AA, aber auch mit BMI-Mitteln<sup>14</sup> umgesetzt wurde, zielte ebenfalls auf die Schaffung eines sicheren Umfeldes im Sinne der Stabilisierung. Der Stabilisierung dienten auch vielfältige Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen. Bekannte Beispiele sind das SPNA sowie das in Teilen ähnlich gelagerte PATRIP-Vorhaben, die beide über Infrastrukturmaßnahmen (SPNA und

<sup>12</sup> Im Anhang 3 ist die Entwicklung des Stabilisierungsbegriffs dokumentiert.

<sup>13</sup> Beispielhaft stehen hier Köhler, J. und Gosztanyi, K. (2019): SPNA Endline Report (final draft). A four-wave impact assessment of a stabilisation programme in North-East Afghanistan, Analysis Research Consulting, Berlin. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2632046/257781efd3821e6693285573f50fb106/studie-spna-data.pdf> und Kükenshöner, C. und Rossmann, C. (2021), Impact Evaluation of PATRIP's projects in Afghanistan, Tajikistan, and Pakistan, Joyn Coop, München. [https://patrrip.org/wp-content/uploads/2022/01/220127\\_PATRIP-Project-Evaluation\\_joyn-coop\\_FINAL\\_incl\\_annexes-2.pdf](https://patrrip.org/wp-content/uploads/2022/01/220127_PATRIP-Project-Evaluation_joyn-coop_FINAL_incl_annexes-2.pdf)

<sup>14</sup> Das BMI erhielt aus dem Stabilitätspakt 61 Mio. € und steuerte selbst etwa 36 Mio. € bei, zur Finanzierung „auslandsbedingter Mehrkosten“ für die ins GPPT entsendeten Polizeikräfte, deren Gehälter damit aufgestockt wurden. Quelle: Ressortgemeinsamer Afghanistanbericht (2023:29).



PATRIIP) sowie über den Kapazitätenaufbau subnationaler Strukturen (SPNA) zur Verbesserung der Lebensbedingungen beitrugen. Traumasensible Beratung und die Förderung psychosozialer Kompetenz, umgesetzt durch die International Psychosocial Organisation (IPSO) oder *medica mondiale*, leisteten wichtige Beiträge zur Verbesserung der Lebensbedingungen. Maßnahmen zur Stärkung legitimer Ordnungsstrukturen im Sinne der Stabilisierung wurden sowohl auf subnationaler (Förderung der *District Development Assembly* (DDA) via SPNA) als auch auf nationaler Ebene umgesetzt (Unterstützung und Aufbau von Ministerien).

**Die mit der Stabilisierung verbundenen Ziele waren jedoch nur in Teilen realistisch.** Legt man die vier zentralen Ziele im Sinne der Definition von Stabilisierung durch das AA zugrunde, ergibt sich folgende Bewertung für den Betrachtungszeitraum 2013 bis 2021:

**Schaffung eines sicheren Umfeldes.** – Dieses Ziel ist bezogen auf den Betrachtungszeitraum der Evaluierung als nicht realistisch einzuschätzen. Hierbei ist zwischen der zivilen und der militärischen Sicherheitslage zu differenzieren, da die Unterstützung der afghanischen Polizei (*Afghan National Police*, ANP) durch das AA sich auf die zivile Sicherheit bezog. Es verschlechterte sich aber sowohl die militärische als auch die zivile Sicherheitslage seit 2014 ständig. Dabei zeigen die entsprechenden Indizes allerdings Widersprüche auf. Der SAP (2019) zeigt jedoch hinsichtlich der Kategorien „ANP helps improve security“ und „ANP protects civilians“ eine Verschlechterung von 10 bzw. 11 Prozent zwischen 2013 und 2018.<sup>15</sup> Die ausgeprägte Korruptionsproblematik bei LOTFA wie auch die Verlustrate bei Polizeikräften infolge ihres überwiegenden Einsatzes in der Aufstandsbekämpfung sowie durch Abwanderung in sicherere Berufe oder infolge von Bedrohungen waren bekannt. Auch das insgesamt geringe GPPT-Budget stand in keinem realistischen Verhältnis zu den Zielen, zumal auch der rein zivile Polizeiansatz, den Deutschland verfolgte, in Abgrenzung zu einem eher paramilitärischen Ansatz, wie ihn die USA verfolgten, mit Bezug auf eine Verbesserung der Sicherheitslage fraglich war. Da die Polizei in Deutschland aber einen zivilen und keinen paramilitärischen Auftrag hat, konnte keine paramilitärische Ausbildung angeboten werden bzw. war dies Interviewaussagen nach auch aus demokratiepolitischen Gründen nicht gewollt. Trotz der bekannten Probleme wurde aber die Förderung in diesem Bereich nicht entsprechend angepasst.

Im Hinblick auf die gewählten Instrumente und ihre konzeptionelle Umsetzung wie auch Ausstattung stellt sich zudem die Relevanzfrage aus einem anderen Blickwinkel. Die Notwendigkeit der Finanzierung der Polizeikräfte im Rahmen des LOTFA-Vorhabens und der sehr hohe Beitrag Deutschlands dazu sind nachvollziehbar. Allerdings war von Anfang an klar, dass Afghanistan nicht in der Lage sein würde, diese Finanzmittel mittel- oder langfristig selbst zur Verfügung zu stellen. Eine dauerhafte Abhängigkeit war damit vorgegeben. Diese absehbare und bekannte Nichtnachhaltigkeit stellt die Relevanz dieses Ansatzes in Frage, wie auch ein UNDP-Mitarbeiter bestätigte. Die GPPT-Mittel waren insgesamt zu klein, wie oben ausgeführt, um entscheidende Veränderungen bewirken zu können. Die Police-Cooperation-Projekte der GIZ fokussierten auf Alphabetisierung als notwendige Voraussetzung für eine Professionalisierung und rechtsstaatlich agierende Polizei. Eine unzureichende Verknüpfung dieses Ansatzes mit anderen Akteuren und die schwierigen Rahmenbedingungen werfen aber die Frage auf, ob eine primäre Fokussierung auf Alphabetisierung der richtige bzw. ausreichende Ansatz war. Zusammenfassend lassen einerseits zu viele Mittel (LOTFA) und andererseits zu wenige Mittel (GPPT) sowie eine begrenzte Fokussierung (*Police Cooperation Project*, PCP) die Relevanz des Engagements im Sicherheitsbereich als insgesamt problematisch erscheinen.

**Verbesserung der Lebensbedingungen.** – Einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen zu leisten, war bezogen auf die Rahmenbedingungen – zumindest bis zum USA-Taliban-Abkommen – realistisch anzunehmen angesichts umfangreich zur Verfügung stehender finanzieller Mittel und qualifizierter deutscher, internationaler und afghanischer Durchführungs- und Umsetzungsorganisationen.

<sup>15</sup> Gollob, S. / O'Hanlon, M. (2020): Afghanistan Index. Tracking variables of reconstruction and security in post-9/11 Afghanistan. S. 40: „ANP helps improve security“ von 46 auf 36 Prozent und „ANP protects civilians“ von 43 auf 32 Prozent.  
[https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/08/FP\\_20200825\\_afghanistan\\_index.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/08/FP_20200825_afghanistan_index.pdf)

**Stärkung der Legitimität staatlicher Akteure.** – Dieses Ziel war nur bedingt realistisch angesichts der Korruptionsproblematik und der Reformschwäche bzw. -unwilligkeit der afghanischen Regierung. Dies war auch den AA-Verantwortlichen bewusst, wie das interne Vermerkswesen sowie die öffentlich kommunizierten Fortschrittsberichte, aber auch Interviewaussagen mit AA-Verantwortlichen belegen.

**Aussöhnung zwischen den Konfliktparteien.** – Im Gegensatz zu den übrigen Zielbereichen bestand hier eine realistische Aussicht auf Fortschritt, insofern sich deutsche, afghanische und internationale Akteure in der Sicht annäherten, eine politische Lösung unter Einschluss der sogenannten Insurgenz sei unumgänglich. Der mit der Trump-Administration vollzogene Wechsel von einem bedingungs- zu einem zeitbasierten internationalen Truppenabzug aus Afghanistan minderte diese Aussichten auf eine politische inklusive Lösung aber beträchtlich. Zwar wurde eine Referenz zum innerafghanischen Dialog in das USA-Taliban-Abkommen vom 29. Februar 2020 aufgenommen. Der Zeitverlauf und v. a. die Aufgabe von Bedingungen, die die Taliban zu einem ernsthaften Dialog mit der afghanischen Regierung verpflichtet hätten, spielten den Taliban maßgeblich in die Hände.

**Die strategische Ausgestaltung der Stabilisierung erfolgte v. a. nach der Präzisierung des Konzepts. Die Präzisierung resultierte auch aus den Lernerfahrungen, die in Afghanistan gemacht wurden. Eine entsprechende Umsetzung erfolgte aber nur noch in begrenztem Maße.** Wie oben bzw. in Anhang 3 dargelegt, entwickelte sich der Stabilisierungsbegriff aus der Praxis Afghanistans, die wie das Handeln in anderen Krisenregionen auch im *Review Prozess 2014* reflektiert wurde. Die 2015 gegründete Abteilung S gab der Stabilisierung sowie der Humanitären Hilfe einen organisatorischen Rahmen und entwickelte 2016 die oben genannte Definition, auf der basierend auch die genannten Verständigungsprozesse der Bundesregierung insgesamt stattfanden (Leitlinien, Praxisleitfaden). AA-intern wurde Stabilisierung als *Außen- und sicherheitspolitisches Konzept für ein integriertes Friedensengagement* im Dezember 2022 weiter geschärft.<sup>16</sup> Aus den Unterlagen und über Interviews wird deutlich, dass die aus Afghanistan generierten ‚*lessons learnt*‘ in der Stabilisierung stärker anderen Ländern bzw. Regionen zugutekamen, so etwa dem Irak, der Tschadseeregion und der Sahelzone in Westafrika, deutlich weniger aber Afghanistan selbst. Festzustellen ist z. B. eine stärker an den Zielen der Stabilisierung ausgerichtete Projektauswahl ab 2016 – also etwa ein Jahr nach Gründung der Abteilung S. Insbesondere Projekte zur Unterstützung des innerafghanischen Friedensprozesses nahmen ab 2016 zu. Zeitgleich erfolgte ein verstärkter Fokus auf die Reintegration von Binnenververtriebenen und Flüchtlingsfragen. Der Schwerpunkt der *neu* begonnenen Projekte lag ab 2017 in den vom AA definierten thematischen Bereichen der Stärkung politischer und staatlicher Institutionen, Sicherheit und Polizei und Förderung der Zivilgesellschaft. Insgesamt blieb aber in den letzten Jahren ein breites thematisches Band an Maßnahmen bestehen, auch wenn z. B. nicht mehr in Gesundheit und Flugsicherheit investiert wurde.

#### 4.1.2 Humanitäre Hilfe

**Die in Afghanistan geleistete Humanitäre Hilfe entsprach dem Interesse Deutschlands, sein umfassendes Engagement in Afghanistan auch humanitär zu flankieren.** Die Zielsetzungen entsprachen damit allgemein der AA-Strategie zur Humanitären Hilfe im Ausland nach Maßgabe der humanitären Prinzipien, Menschenleben zu retten.<sup>17</sup> Die Konzipierung und Umsetzung in Afghanistan erfolgte auch im Rahmen der jährlichen Eckpunkte-Papiere, die ab 2017 verfasst und zunehmend spezifischer auf den afghanischen humanitären Kontext

<sup>16</sup> Auswärtiges Amt (2022): Stabilisierung gestalten. Außen- und sicherheitspolitisches Konzept für ein integriertes Friedensmanagement. Berlin, Dezember 2022. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2571114/5628ac0ddfb0966b7c3ade051a04b9e3/integriertes-friedensengagement-data.pdf>

<sup>17</sup> Auswärtiges Amt (2018): Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2014 – 2017. Berlin. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2194046/6777c8661fd92b912f15d06718de0dcc/vierjahresbericht-humanitaere-hilfe-2014-2017-data.pdf>

Auswärtiges Amt (ohne Jahr): Strategie des Auswärtigen Amts zur humanitären Hilfe im Ausland 2019 – 2023. Berlin. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2213660/883ab41fbbcf2bb5cc2d0d499bcae736/strategie-huhi-data.pdf>

zugeschnitten wurden. Aufgrund der vieljährigen Konfliktsituation engagierte sich das AA in Afghanistan in besonders wichtiger Weise auch in humanitären Minen- und Kampfmittelräumen. Dieser Bereich verfügt über eine eigene Strategie und ein eigenes Budget.

**Die Bedarfs- bzw. Interessenlage Afghanistans hinsichtlich der Humanitären Hilfe wurde in international und national abgestimmten Prozessen ermittelt.** Hierbei war in Afghanistan wie andernorts auch das UN-OCHA zuständig. Über die jährlichen *Humanitarian Response Plans* (HRP) des Humanitären VN-Country-Teams wurden Umfang und Art der Humanitären Hilfe sowie deren geographische und zeitliche Ausgestaltung erfasst. Die Zielsetzungen waren explizit keine unilateral deutschen. Allein die Entscheidungsfindung bezüglich der Höhe der Finanzierungen sowie der Auswahl von Organisationen, Sektoren und Aktivitäten oblag dem AA. Auf diese Weise konnte das AA wie die internationale Gemeinschaft insgesamt seine Beiträge auf eine relevante, weil systematisch abgestimmte Weise leisten. Das humanitäre Budget war in Afghanistan allerdings über viele Jahre eher niedrig ausgerichtet. Dies mag gemessen an den großvolumigen Finanzierungen internationaler Unterstützungs- und Entwicklungsprojekte im weiteren Sinne zunächst nicht verwundern. Dennoch waren die humanitären Bedarfe in Afghanistan regelmäßig höher und konnten nur durch wechselnde Priorisierungen gedeckt werden, sofern sie nicht ungedeckt bleiben mussten. So waren HRP oftmals nur zur geringen Quote von ca. 40 Prozent insgesamt gedeckt. Insofern gilt auch für die Humanitäre Hilfe, dass sie in Teilen von nicht realistischen Vorstellungen geprägt war, da der Umfang der bereitgestellten Mittel die insgesamt bestehenden humanitären Bedarfe nicht ausreichend decken konnte. In Afghanistan bestanden über die Jahre des Betrachtungszeitraums Bedarfe an humanitärer Unterstützung fort, sei es aufgrund der diversen Naturkatastrophen (Erdbeben, Überschwemmungen, Dürreperioden) oder der Binnenvertreibungen verursacht durch die Kampfhandlungen und bedingt durch die sich verfestigende Wirtschaftskrise, die eine Eigenversorgung für vulnerable Bevölkerungsgruppierungen zunehmend unmöglich machte.

Aus Sicht einiger Beteiligter erlangte die Humanitäre Hilfe nur eine unzureichende Bedeutung gemessen am Finanzvolumen, weil die Maßnahmen der Stabilisierung klar favorisiert wurden. Zudem wurde bedauert, dass es an einer deutlichen Steuerung der Humanitären Hilfe in Afghanistan mangelte, weil die Umsetzung von Berlin aus statt vor Ort gesteuert wurde. Für eine stärkere lokale Steuerung hätte es in den Auslandsvertretungen aber ohnehin keine hinreichenden Personalkapazitäten gegeben, die über eine entsprechende humanitäre Expertise verfügt hätten.

**Die strategische Ausgestaltung der Humanitären Hilfe fügte sich in den Rahmen der internationalen Gemeinschaft ein.** Die internationalen Organisationen entwickelten die strategische Ausgestaltung direkt mit dem AA im Rahmen strategischer Gespräche, denen Finanzierungsvereinbarungen folgten. Die jährlichen Eckpunkte-Papiere richteten sich eher an die im humanitären Bereich tätigen NRO hinsichtlich aktueller Fördermöglichkeiten. Die strategischen Eckpunkte wurden und werden dabei nicht im Detail ausformuliert, um sich angesichts der insgesamt volatilen Situation nicht festlegen zu müssen, sondern flexibel bleiben zu können. Trotzdem blieb die Planung der Humanitären Hilfe schwierig, da es haushaltsgebundene Voraussetzungen für die Finanzierungen gab, die realen Bedarfe aber nicht den deutschen Haushaltsjahren folgten, d. h., dass unterjährige zusätzliche bedarfsorientierte Finanzierungen nur bis zur Ausschöpfung des verfügbaren Gesamtvolumens im laufenden Haushaltsjahr möglich waren.

**Die Humanitäre Hilfe erwies sich als hochgradig lernfähig und durchaus anpassungsfähig.** Unmittelbare Lernerfahrungen ergaben sich aus der sich verschlechternden Situation, die mit dem Vormarsch der Taliban in den Jahren vor 2021 zusammenhing. Hier stellte sich das Problem des Zugangs zu vulnerablen Bevölkerungsgruppen. In den umkämpften Regionen war humanitärer Zugang oftmals nur für das IKRK mit seinem besonderen völkerrechtlichen Mandat möglich. In den Provinzen unter Taliban-Herrschaft war der Zugang besser als in den umkämpften Regionen, weil Kampfhandlungen nicht mehr die Bereitstellung Humanitärer Hilfe erschwerten. Die durch die Taliban hergestellte Sicherheit ermöglichte z. B. Verteilungen oder die Unterstützung von Versorgungsinfrastruktur, wie

Gesundheitseinrichtungen. Allerdings bedurfte es mehrfach oftmals langwieriger Aushandlungsprozesse durch die Durchführungsorganisationen, um die Verteilung der Hilfsgüter an die ursprünglich identifizierte vulnerable Zielgruppe aufrechterhalten zu können. Auch der Zugang zu nicht umkämpften Gebieten war nicht immer einfach, weil es auch aufgrund der schwierigen Topographie Probleme gab, diese zu erreichen, da z. B. Zugangsstraßen nicht befahrbar waren oder Erdbeben ausgelöst durch Erdbeben oder andere Naturereignisse Verbindungswege unpassierbar machten.

**Die langjährige Erfahrung in Afghanistan ist seitens des AA in die aktuelle Strategie der deutschen Humanitären Hilfe im Ausland eingeflossen.** Zum Zeitpunkt der vorliegenden Evaluierung erfolgte eine turnusmäßige Überarbeitung für eine Neuauflage, die im Austauschprozess mit ausgewählten Durchführungsorganisation entwickelt wurde. Bislang zeichnet sich die deutsche humanitäre Strategie durch eine bloße Präsentation dessen aus, welche Sektoren der Humanitären Hilfe das AA fördert. Demgegenüber tritt zurück, was mit der Humanitären Hilfe konkret erreicht werden soll, d. h. es fehlen messbare Ziele sowie Indikatoren und eine Konkretisierung, welche Rolle das AA im humanitären System – besonders als zweitgrößter bilateraler Geber – zu spielen beabsichtigt. Auch gibt es bisher keine Priorisierungen oder Darstellungen besonderer humanitärer Expertise, über die das AA verfügt bzw. wie und wo das AA diese Expertise einbringen möchte. Der Notwendigkeit vorausschauender Humanitärer Hilfe, der Bedeutung humanitärer Diplomatie, aber auch der konkreteren Ziel- und Indikatorenfindung soll im Rahmen der neuen Strategie der deutschen Humanitären Hilfe im Ausland Rechnung getragen werden.

Zusätzlich legt sich das AA mit seiner Strategie für das humanitäre Minen- und Kampfmittelräumen hinsichtlich seines Engagements in diesem Bereich zur Sicherung der Lebensbedingungen fest. Auch diese Strategie wird regelmäßig aktualisiert und an die Trends in diesem Bereich angepasst.

#### 4.1.3 AKBP

**Der starke Demokratie- und Transformationsanspruch Deutschlands in Afghanistan seit 2001 führte dazu, dass der AKBP eine wichtige Rolle zukam.** Neben den politischen und wirtschaftlichen Beziehungen ist die AKBP als ‚dritte Säule‘ darauf angelegt, über Maßnahmen in Wissenschaft, Medien und Kultur zivilgesellschaftliche Diskurse zu ermöglichen und vorpolitische Räume zu eröffnen. Im Bereich der Hochschulkooperation (insbesondere über den DAAD), in den Medien (z. B. über die Deutsche Welle/DW-Akademie sowie zahlreiche private und gemeinnützige Medienunternehmen) und im Kultursektor (etwa über das Goethe-Institut und eine Vielzahl an unabhängigen afghanischen und deutschen Kulturplattformen) wurde über die Jahre hinweg eine gesellschaftliche Öffnung betrieben, die Menschen in Afghanistan zur Teilhabe am öffentlichen Leben befähigen sollte. Auch wenn Maßnahmen in diesen drei Bereichen in ihrer finanziellen Ausstattung begrenzter waren (siehe Portfolioanalyse), waren sie dennoch mindestens so relevant wie die AA-Investitionen in politische Akteure und Prozesse sowie Infrastruktur. Wissenschaft, Medien und Kultur waren in besonderer Weise geeignet, die gesellschaftlichen Prozesse zu stützen, die mit den übergeordneten Zielen der langfristigen friedlichen Entwicklung einhergehen.

**Die Ausrichtung der AKBP ging dabei in besonderer Weise auf die Bedarfe und Interessen ihrer afghanischen Gegenüber ein.** Es gehört zum grundlegenden Selbstverständnis deutscher Mittlerorganisationen, nur dort initiativ zu werden, wo ihre Maßnahmenangebote an lokale Gegebenheiten angedockt werden können. Im Falle Afghanistans war zum einen die erste Herrschaftsperiode der Taliban bis 2001 ein konstitutiver Hintergrund. Während dieser Zeit waren Bildung, Kultur und Medien in besonderer Weise der Ideologie der Taliban untergeordnet worden. Deren Sturz eröffnete den bis dahin unterdrückten afghanischen Akteuren nun neue Möglichkeiten, Interessen und Bedarfe zu artikulieren. Zum anderen eröffnete sich nach 2001 ein vielfältiges Beziehungsfeld von deutschen und afghanischen Akteuren. Nicht wenige waren darunter, die auf eine solche Situation des Wandels in Afghanistan teilweise seit Jahrzehnten gewartet hatten. Insofern gab es aus den Bereichen Wissenschaft und Kultur in besonderer Weise eine Bereitschaft nicht nur von Organisationen, sondern auch vieler Individuen, den



gesellschaftlichen Veränderungsprozess in Afghanistan aktiv und bewusst mitzugestalten. Im Unterschied zu den bisweilen eher technischen Bereichen der Stabilisierung und der Humanitären Hilfe konnte im AKBP-Bereich in Teilen auf ein höheres Kontextwissen um Afghanistan zurückgegriffen werden.

**Die strategische Profilbildung der AKBP beschränkte sich seitens des AA auf die Erstellung jährlicher Länderkonzepte.** Diese umrissen die Arbeitsbereiche der Wissenschaft, Medien und Kultur im Allgemeinen und ergänzten bzw. vertieften diese im Verlauf der Jahre um weitere Themen. Zu Letzteren gehörten z. B. Einschätzungen zur Wahrnehmung Deutschlands in Afghanistan sowie einzelne Bereiche von besonderem Interesse, wie Kulturerhalt oder Sport. Die strategische Ausformulierung wurde im Sinne der Autonomie bewusst den Mittlerorganisationen überlassen. Innerhalb eines strategischen Gesamtrahmens waren die maßgeblichen Organisationen damit frei, ihre konkreten Arbeitsfelder zu identifizieren. Im Wissenschaftsbereich wurden auf diese Weise etwa Kooperationen u. a. in den Fachbereichen Wirtschaft, Pharmazie und Informationstechnologie begründet. Diese zeichneten sich von Anfang an durch ein hohes Maß an Ownership aus, sowohl auf Seiten der deutschen wie auch der afghanischen Organisationen und Akteure. Dabei ist es im Wissenschaftsbereich auch gelungen, strategisch orientiert vorzugehen, etwa bei der Einrichtung neuer Studiengänge, die im Rahmen einer längerfristigen Zusammenarbeit zunächst auf Bachelor-, dann auf Master-Niveau eingerichtet wurden.

**Im Bereich der zivilgesellschaftlichen Dynamisierung gab es umfangreiche Lernprozesse.** Über die Jahre hinweg wurde Gelerntes immer wieder in Anpassungen von Programmen und Projekten eingespeist. Hierzu gehörten ‚*lessons learnt*‘, die z. B. für die Ausgestaltung des öffentlichen Raumes (Erhalt afghanischen Kulturerbes, Parks oder Sportanlagen) von Bedeutung waren. Dies gab Möglichkeiten, jenseits politischer Parolen Räume zu eröffnen, in denen ein freier gesellschaftlicher Umgang praktiziert werden konnte. Allerdings waren die Maßnahmenbereiche auch stark von der sogenannten Kontraktion betroffen. Diese bezeichnet ein Zurückfahren von Projekten aus Gründen nachlassender Sicherheit, so wie dies allen Beteiligten exemplarisch mit dem Anschlag auf die deutsche Botschaft im Mai 2017 vor Augen stand. Im Ergebnis bedeutete dies, dass Maßnahmen dem Umfang nach reduziert, dass Teilnahmekreise enger gefasst und dass mehr Durchführungsorte aufgegeben werden mussten.

## 4.2 Kohärenz

**Unter dem Kriterium der Kohärenz soll dargestellt werden, inwieweit die Aufstellung und das Handeln des AA im Rahmen des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan 2013 bis 2021 in sich sowie im Zusammenwirken mit anderen schlüssig und widerspruchsfrei waren.**

Um dies bewerten zu können, wurden drei Teilbereiche überprüft.

- **Erstens** wurde untersucht, inwieweit das AA *ressortintern* kohärent aufgestellt war und funktionierte.
- **Zweitens** wurde eingeschätzt, inwieweit das AA-Handeln von *ressortübergreifender* Kohärenz geprägt war.
- **Drittens** wurde analysiert, inwieweit das AA *extern kohärent* zum Handeln der relevanten afghanischen Akteure sowie zur internationalen Gemeinschaft agierte.

### 4.2.1 Ressortinterne Kohärenz

**Das Handeln des AA erfolgte über Maßnahmen der Stabilisierung, der Humanitären Hilfe und der AKBP in drei konstitutiven Bereichen, die in einem komplementären Verhältnis zueinander standen. Den drei inhaltlichen Arbeitsfeldern entsprach eine spezifische finanzielle Ausstattung unter weitgehend arbeitsteiligen Haushaltstiteln. Die institutionelle Steuerung seiner internen Analyse-, Planungs- und Umsetzungsabläufe passte das AA dabei im Verlauf des Engagements in Afghanistan in einer organisatorischen Weiterentwicklung weitgehend an die Erfordernisse Afghanistans an. Innerhalb der insgesamt intensiven Austauschpraxis lag der Akzent allerdings stärker auf**



**abgegrenzter Arbeitsteilung der drei Arbeitsbereiche voneinander als auf der Identifizierung und Förderung von Synergiepotenzialen.**

**Die strategische Ausrichtung der Arbeitsbereiche innerhalb des AA war komplementär zueinander.** Hierzu gehörten übergreifend die Funktionen der Pflege der Beziehungen mit Afghanistan, der politischen Beobachtung durch das Länderreferat, die dem AA obliegende völkerrechtliche Absicherung des Engagements Deutschlands in Afghanistan sowie die weitere Koordination aller Beziehungen mit der internationalen Gemeinschaft. Im operativen Bereich umfasste die Verantwortung des AA weiterhin die Planung und Umsetzung von Maßnahmen der Stabilisierung, der Humanitären Hilfe sowie der AKBP. Stabilisierung deckte dabei zu Beginn eine Bandbreite von Handlungsfeldern ab, die weit über die Förderung der politischen Stabilität Afghanistans hinausging und daher zu breit angelegt war, um effektiv politische Prozesse zu ermöglichen. Im Zeitverlauf unterlag das Konzept der Stabilisierung einer konzeptuellen Weiterentwicklung, die allerdings in Afghanistan im Wesentlichen nicht mehr umgesetzt wurde. Der Humanitären Hilfe oblag die unmittelbare Rettung und Sicherung von Menschenleben durch die Deckung überlebensnotwendiger Bedarfe. Der AKBP kam die mittel- und langfristige Aufgabe zu, durch Entwicklung und Unterstützung von Medien, Wissenschaft und Kultur vopolitische Räume zu eröffnen und gesellschaftliche Diskurse in der Zivilgesellschaft zu ermöglichen.

**Diese zueinander komplementären Arbeitsfelder waren mit eigenständigen Haushaltstiteln ausgestattet.** Dem spezifisch auf das Land ausgerichteten Stabilitätspakt Afghanistan kam dem Umfang nach die größte Bedeutung zu. Aus ihm wurde seit seiner Einrichtung ein neuer operativer Handlungsstrang des AA aufgebaut. Im Untersuchungszeitraum wurde der Stabilitätspakt auch genutzt, um Projekte der Humanitären Hilfe und der AKBP zu finanzieren. Dies geschah allerdings in einem überschaubaren Rahmen, insofern mit 33 Projekten der AKBP im Umfang von 43,9 Mio. € nur 2,9 Prozent auf den Stabilitätspakt entfielen. Bei der Humanitären Hilfe fiel der Anteil an diesem Haushaltstitel mit 10,9 Mio. € oder 0,72 Prozent noch geringer aus. Damit ergaben sich nur geringfügige Überschneidungen der verschiedenen Arbeitsbereiche in der Nutzung des Stabilitätspaktes Afghanistan, zu denen auch die Polizeiarbeit zu zählen ist, die das BMI mit AA-Mitteln in Afghanistan umsetzte. Maßnahmen der AKBP liefen darüber hinaus über den Haushalt der Abteilung 6, während die Humanitäre Hilfe über ihren eigenen globalen Haushaltstitel verfügte.

**Die institutionelle Steuerung des AA-Engagements in Afghanistan erfolgte im Rahmen einer Organisationsentwicklung, die sich positiv auf die interne Kohärenz des AA auswirkte.** Aufgrund der besonderen Gegebenheiten des Engagements in Afghanistan richtete das AA zunächst einen AS AFG-PAK ein. Diesem gehörten die relevanten politischen und operativen Einheiten des AA an. Der AS AFG-PAK war zudem unmittelbar der Leitungsebene zugeordnet. Die Abstimmung und Koordination in dieser Organisationseinheit wurden übereinstimmend als besonders hoch eingeschätzt, insofern der Arbeitsstab das ‚AA im Kleinen‘ abbildete und zudem wichtige Mittler- und Durchführungsorganisationen sowie einen Vertreter des BMVg einbezog. Das BMZ war nicht in diesem Arbeitsstab vertreten und auch nicht das BMI, aber nach Aussagen eines AA-Mitarbeiters gab es regelmäßigen Austausch zwischen dem Stab und dem BMI. Die Verstetigung der operativen Arbeit sowie das Vorhaben, die politische Beschäftigung mit Asien insgesamt auf eine neue Basis zu stellen, führten schließlich zu einer Auflösung des Arbeitsstabs. Die operativen Verantwortungen des Stabilitätspaktes Afghanistan wurden in die 2015 neu gegründete Abteilung S überführt, die nunmehr u. a. für Stabilisierung wie auch für die Humanitäre Hilfe zuständig war. Nach anfänglichen Schwierigkeiten in der Abstimmung der diversen Arbeits- und Politikbereiche verbesserte sich die Koordination auf Ebene der Abteilung S dank regelmäßiger wöchentlicher Austauschrunden mit den Referaten der Humanitären Hilfe (gegenwärtig in Gestalt von S09/S07/S08). Der Austausch zwischen der Humanitären Hilfe und dem für Stabilisierung zuständigen Referat S03 war gleichfalls konstruktiv, insbesondere während Phasen, in denen Projekte mit humanitärem Fokus aus dem Stabilitätspakt finanziert wurden (ca. 2015/2016). Operative Teile des AS AFG-PAK wurden in die 2015 neu gegründete Abteilung S übernommen, während die politische Beobachtung beim Länderreferat 343 verortet wurde, das im Mai 2017 in die neu gegründete Abteilung Asien-Pazifik (AP) ausgegliedert wurde. Im Ergebnis wurde damit das zuvor im AS AFG-PAK gebündelte Politische und Operative wieder voneinander getrennt. Dies führte zwischenzeitlich zu

Kohärenzverlusten, insofern die Abteilung S nunmehr global für Operatives verantwortlich war. Die Beteiligten schätzten die institutionelle Neuaufstellung insgesamt vor dem Hintergrund weltweiter Verantwortlichkeiten als positiv ein. Zwar wurde der Ansatz des Arbeitsstabes als kohärenter betrachtet, unter Effizienzgesichtspunkten wurde es aber als besser betrachtet, dass das Länderreferat AP05 sich auf das politische Agieren konzentrieren konnte, ohne darin durch Verantwortungen im operativen Projektmanagement eingeschränkt zu sein. Insgesamt wird die vertikale Kohärenz zwischen politischer, strategischer und operativer Ebene als hoch bewertet. Dies wurde auch durch gemeinsame Austausch- und Koordinationsrunden zwischen S03 und AP05 bewirkt, die mehrmals wöchentlich zusammentraten.

**Innerhalb dieser Koordinierungs- und Austauschformate des AA lag der Akzent eher auf abgrenzender Arbeitsteilung als auf Synergiegewinnung.** Dies ist zum einen dem Aufbau des neuen operativen Arbeitsbereichs der Stabilisierung geschuldet, dessen Mittelaufwuchs ausgestaltet werden musste. Aus dem Bereich der Humanitären Hilfe ergaben sich Rückmeldungen, die eine engere Verzahnung dieses Bereichs mit Maßnahmen der Stabilisierung als wünschenswert betrachteten. Desgleichen begannen Hauptgeberländer der internationalen Humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit vor dem Hintergrund verschiedener weltweiter Krisenkontexte, die Beziehungen zwischen humanitären Erfordernissen, entwicklungspolitischen Ambitionen und Friedensprozessen stärker herauszuarbeiten (HDP-Nexus). Auch die Koordination in Bezug zu Durchführungs- und Mittlerorganisationen unterlag den arbeitsteiligen Zuständigkeiten innerhalb des AA. Über das reguläre periodische Berichtswesen sowie über unterschiedlich intensiven Austausch mit den verschiedenen umsetzenden Institutionen konnte ein hoher Grad an Kohärenz gewährleistet werden.

#### 4.2.2 Ressortübergreifende Kohärenz

Das deutsche zivile Engagement in Afghanistan verfolgte in der inhaltlichen Ausrichtung von Maßnahmen zur zivilen Sicherheit, guten Regierungsführung, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, Bereitstellung von Basisdienstleistungen und -infrastruktur sowie Unterstützung zivilgesellschaftlicher Prozesse und des innerafghanischen Dialogs sachlich zueinander komplementäre Zielsetzungen.

**Die Kohärenz, mit der diese Zielsetzungen ressortübergreifend verfolgt wurden, war allerdings in Teilen beeinträchtigt. Dies lag *erstens* zumindest indirekt an der hohen Finanzausstattung des zivilen Engagements insgesamt, *zweitens* an Überschneidungen von Stabilisierung und EZ, *drittens* am Fehlen der sogenannten Übergangshilfe des BMZ in Bezug auf die Humanitäre Hilfe des AA sowie *viertens* an den Unzulänglichkeiten von Abstimmungs- und Koordinierungsmechanismen insbesondere auf strategischer Ebene. Demgegenüber fiel die operative Koordinierungs- und Steuerungspraxis der Verantwortlichen aus den Ressorts vor Ort in Afghanistan positiv aus.**

**Die finanzielle Aufstockung des zivilen Engagements ab 2010 führte nicht nur zu einer umfänglichen, sondern auch inhaltlichen Ausweitung von Maßnahmen.** Dies galt besonders für AA und BMZ, woraus sich Koordinations- und Abgrenzungsbedarfe zueinander ergaben. Während 2010 die BMZ-Mittel für Afghanistan auf 250 Mio. € anstiegen, wurde auch der Stabilitätspakt Afghanistan des AA auf 180 Mio. € erhöht.<sup>18</sup> Damit verstetigte sich eine Entwicklung, die 2002 mit der Einrichtung eines dem Stabilitätspakt für Südosteuropa nachempfundenen Instruments für Afghanistan ihren Anfang genommen hatte. Basierend auf einem ursprünglich gemeinschaftlich bewirtschafteten Haushalt von 80 Mio. € (von denen 30 Mio. € dem AA hauptsächlich für Polizeiaufbau zugeteilt waren) finanzierte das AA in den Folgejahren Maßnahmen in unterschiedlichen und weit ausgelegten thematischen Bereichen. Dies entsprach der vagen Zweckbestimmung des Stabilitätspaktes durch den Bundestag für die Bereiche Wiederaufbau und Stärkung politischer und staatlicher Institutionen,

<sup>18</sup> Siehe hierzu auch: Deutscher Bundestag (2010): Bericht des Haushaltsausschusses, Drucksache 17/625 vom 12. März 2010, S. 24 zu den unterschiedlichen Vorstellungen über die Aufstockung des Stabilitätspaktes Afghanistan. <https://dserv.bundestag.de/btd/17/006/1700625.pdf>

Sicherheitssektorreform (Polizeiaufbau) und Stärkung der Zivilgesellschaft. Die Einstellung des Stabilitätspaktes im Einzelplan 05 des Bundeshaushalts ermöglichte es dem AA seit 2008, mit zunächst 70 Mio. € seine Maßnahmen auszuweiten. Dabei wurden Stabilisierungsmittel als ‚politisches Geld‘ verstanden, das flexibel in der Wahl der Instrumente und Partner eingesetzt werden sollte, ohne z. B. an Entwicklungsindikatoren gebunden zu sein. Damit bewegte sich das AA in Richtung einer stärker operativ ausgestalteten ‚Außenpolitik mit Mitteln‘ im Umfang von zuletzt rund 180 Mio. €. <sup>19</sup>

**Im Bereich der Stabilisierung ergaben sich Herausforderungen zur Abgrenzung von der Entwicklungspolitik.** In dem Maße, in dem das AA seine Stabilisierungsgedanken weiter spezifizierte und umsetzte, sah insbesondere das BMZ seinen Aufgabenbereich durch die ‚Außenpolitik mit Mitteln‘ tangiert. Hinterfragt wurde dabei der leitende Stabilisierungsgedanke, demzufolge flexibel, kurzfristig und zielorientiert politische Akteure und Prozesse unterstützt und beeinflusst werden sollen, damit auf der Grundlage eines Mindestmaßes an Stabilität klassische EZ greifen könne. Überschneidungen gab es sowohl in operativen als auch in strategischen Bereichen.

- Operativ betraf dies z. B. den Bereich *Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte*, in dem das BMZ mit 720 Mio. € 41,7 Prozent des BMZ-Gesamtvolumens verausgabte, ohne dass eine detaillierte Abstimmung zwischen AA und BMZ zu erkennen wäre.
- Weiterhin gab es in den Bereichen *Bildung und Gesundheit* AA-Finanzierungen. Diese bezogen sich allerdings primär auf Infrastrukturmaßnahmen nach dem Konzept der Stabilisierung. Hierbei galt es, im Interesse afghanischer politischer Akteure schnell und flexibel auf Bedarfe zu reagieren, wie beim Wiederaufbau und Ausbau des Krankenhauses in Masar-i Scharif. Das AA reagierte hier flexibel und schnell auf Bedarfe, die das BMZ nicht bedienen konnte, da der Gesundheitssektor nicht Teil einer bilateralen entwicklungspolitischen Vereinbarung mit Afghanistan war.
- Demgegenüber konnten AA-Projekte wie *SPNA* in ihrer Grundausrichtung auch als EZ-Vorhaben gewertet werden. Ein entscheidender Unterschied war aber die Wahl der afghanischen Durchführungsinstitution, die anders als bei der EZ nicht staatlich war und keine Anbindung an ein entsprechendes afghanisches Ministerium hatte.
- Strategisch betraf dies auch Bereiche der BMZ-Länderstrategie Afghanistan von 2014. <sup>20</sup> Diese besetzte Themenbereiche, die auch für die AA-Stabilisierung zentral waren (*Verbesserung der Arbeit staatlicher Institutionen auf nationaler bzw. subnationaler Ebene inklusive deren Zusammenspiel; Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte; Korruptionsbekämpfung als zentrale Themen des politischen Dialoges*).

**Aufgabendefinitionen und Zuständigkeiten der Ressorts wurden 2016 im ressortgemeinsamen Rahmenkonzept zu Afghanistan präzisiert und inhaltlich wesentlich deutlicher getrennt und damit wurden die Überschneidungen, die in der BMZ- Strategie erscheinen, wieder aufgehoben.** So kam im Rahmenkonzept zu Afghanistan dem AA insbesondere die schnelle und flexible Unterstützung Afghanistans in den Bereichen Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit, Wahlen und Versöhnung zu. Demgegenüber wurden dem BMZ die Bereiche ziviler Wiederaufbau und Entwicklung einschließlich der Fluchtursachenbekämpfung durch kurzfristige Schaffung von Perspektiven zu Beschäftigung zugeteilt. <sup>21</sup>

<sup>19</sup> Auswärtiges Amt (2015), Review 2014 - Außenpolitik weiter denken. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/review-2014-aussenpolitik-weiter-denken-735224>

<sup>20</sup> BMZ (2014): Neue entwicklungspolitische Strategie für die Zusammenarbeit mit Afghanistan im Zeitraum 2014 – 2017. Verlässliche Partnerschaft in Zeiten des Umbruchs. BMZ Strategiepapier 3 (2014). Die Online-Version scheint auf der Website des BMZ nicht mehr verfügbar, ist aber weiterhin hier abrufbar: <https://silo.tips/download/neue-entwicklungspolitische-strategie-fr-die-zusammenarbeit-mit-afghanistan-im-z>

<sup>21</sup> „Um der Stabilisierung und nachhaltigen Entwicklung Afghanistans sowie der politischen Verpflichtung eines hohen Unterstützungsniveaus gerecht zu werden, sollen auslaufende Stabilisierungsmaßnahmen mit ihren Mittelansätzen vorausschauend und schrittweise in langfristige Entwicklungsprogramme überführt werden.“

**Nach 2016 erfolgten Weiterentwicklungen von strategischen Konzepten und Verständigungen über diese Konzepte.** Basierend auf der konkreten Arbeit in Afghanistan wurden Konzepte weiterentwickelt, auch wenn diese nicht mehr unmittelbar in diesem Land der direkten Lernerfahrung zur Anwendung kamen. Hierzu gehörte 2016 die AA-intern erfolgte Weiterentwicklung des Stabilisierungskonzepts. Diese konzeptuelle Weiterentwicklung und andere Überlegungen wurden einem ressortübergreifenden Verständigungsprozess zugeführt, der in die Leitlinien von 2017 *Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern* mündete.<sup>22</sup> Weiterentwickelt wurde diese im *Praxisleitfaden Ressortgemeinsamer Ansatz zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung* von 2018, der die GAAP-Prinzipien artikulierte.<sup>23</sup>

**Die Humanitäre Hilfe des AA konnte sich nicht mit der strukturbildenden Übergangshilfe des BMZ bzw. anderen entwicklungspolitischen Handlungsfeldern vernetzen.** Obwohl im internationalen Rahmen des VN-Systems abgestimmt, wurde die Humanitäre Hilfe weitgehend eigenständig betrieben. Das BMZ setzte in Afghanistan strukturbildende EZ, aber keine nennenswerte Übergangshilfe um, die eine Verzahnung mit der Humanitären Hilfe hätte ermöglichen können. Insgesamt wurde der HDP-Nexus, welcher seit dem *World Humanitarian Summit* 2016 in Istanbul der Humanitären Hilfe und ihren Verbindungsmöglichkeiten neue Dynamik verleihen sollte, nicht berücksichtigt. Auch das vorherige Konzept des *Linking Relief, Rehabilitation and Development* (LRRD) fand nur sehr unzureichend Umsetzung in Afghanistan. Dies liegt zum einen daran, dass die internationale HDP-Nexus-Diskussion erst im Verlauf des Betrachtungszeitraums Fahrt aufnahm. Zum anderen war die verzahnte Vorgehensweise im Sinne des HDP-Nexus aber auch nicht Richtschnur des ressortübergreifenden Handelns in Afghanistan.

**Maßnahmen der AKBP waren nur unzureichend strategisch bzw. operativ auf Themenfelder der anderen Ressorts ausgerichtet.** So gab es im Bereich der Bildung Anknüpfungspunkte zur psychosozialen Hilfe der Humanitären Hilfe sowie Verbindungen zwischen allgemeinen Bildungsprojekten und Maßnahmen der Wissenschaftskooperation. Es erfolgte aber keine systematische Integration von Initiativen der Hochschulkoooperation mit Schwerpunkten, die Deutschland im Rahmen der EZ besetzte.

**Die strategische Abstimmung und Koordination der Ressorts waren aus den Zentralen in Deutschland heraus begrenzt.** Von Deutschland aus erfolgte vor 2016, soweit ersichtlich, keine enge strategische Abstimmung und Koordination zwischen AA und BMZ. Diese Situation schien sich aus Sicht einiger Beteiligten mit dem Aufbau der Abteilung S nicht wesentlich verändert zu haben, sondern verfestigte sich in dem Maße, wie das AA als eigenständiger Akteur operativ wahrgenommen wurde. Aufgrund der Notwendigkeit, den BMZ-Maßnahmen die außenpolitische Unbedenklichkeit zu attestieren, war das AA über die Maßnahmen des BMZ im Bilde, was umgekehrt nicht galt. Der AS AFG-PAK funktionierte als ein AA im Kleinen im Wesentlichen ohne die anderen Ressorts, mit Ausnahme der Abordnung eines Verantwortlichen des BMVg, aber ohne Einbeziehung des BMZ. Dies war insofern bemerkenswert, als GIZ und KfW als primär entwicklungspolitische Durchführer im AS AFG-PAK als Empfänger von AA-Mitteln vertreten waren. Erst ab 2016 kam es zu einer schrittweisen Verbesserung in der Koordination zwischen AA und BMZ, was sich auch in der Formalisierung des GAAP-Prozesses ab 2018 niederschlug. Positive Belege hierzu sind etwa die Übergabe des SPNA aus dem AA an das BMZ sowie umgekehrt die Übernahme der *Community-Police*-Komponente aus dem Rechtsstaatsvorhaben des BMZ. Hierzu wurden auf AA-Seite in Interviews auch die Schlussfolgerungen des Berichts des *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction* (SIGAR) vom Mai 2018 zur Notwendigkeit einer engeren Verzahnung zwischen Stabilisierungs- und Entwicklungsmaßnahmen angeführt. Allerdings teilen Verantwortliche der beteiligten Ressorts die Einschätzung, dass in dieser Bewegung aufeinander zu weiterhin ein hohes Maß an Absichtserklärungen steckte. Analog galt dies für die Zusammenarbeit zwischen AA und BMI,

<sup>22</sup> Die Bundesregierung (2017): *Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern* - Leitlinien der Bundesregierung. Berlin. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/1213498/d98437ca3ba49c0ec6a461570f56211f/krisen-verhindern-data.pdf>

<sup>23</sup> Die Bundesregierung (2019a): *Praxisleitfaden Ressortgemeinsamer Ansatz zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung*. Berlin. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2285522/968495447acfa63ee9b50e829e9f326e/191206-praxisleitfaden-data.pdf>



das laut übereinstimmenden Rückmeldungen von Beteiligten nicht bereit war, mit dem AA in eine Diskussion über eine strategische Ausrichtung des GPPT zu treten. Im Ergebnis gab es Portfoliobesprechungen der Ressorts untereinander, bei denen Projektlisten verglichen und abgesprochen wurden, aber auch zur Einstellung von Förderungen, wenn diese von einem der Ministerien als potenzielle Dopplung eigener Förderbereiche angesehen wurden. Zur Wahrnehmung von Synergien führte diese Art der Abgrenzung jedoch nicht und im schlechtesten Fall zur Beendigung sinnvoller Projekte, wie die Einstellung der Förderung der Stabilisierungsprojekte von RET Germany e. V.<sup>24</sup>

**Eine der grundlegenden Begrenzungen für eine strategisch ausgerichtete und effektive Kohärenz zwischen den Ministerien ist der Praxis des Ressortprinzips zuzuschreiben.** In den regelmäßig seitens der Leitung der Abteilung 2 des Bundeskanzleramtes einberufenen Koordinationsrunden auf Staatssekretärssebene von AA, BMI, BMZ und BMVg wurde das Ressortprinzip eher repliziert als gemeinsam strategisch gesteuert, um Synergien zu erzielen und Schwerpunkte festzulegen. Die Staatssekretärsrunden folgten vorangehenden Abspracheversuchen auf Abteilungsleitungsebene der beteiligten Ressorts, deren Format sich allerdings wegen Meinungsverschiedenheiten über die Präzedenz der Ressorts als nicht tragfähig erwiesen hatte. Trotz ihrer höheren Aufhängung wurden aber auch die Koordinierungsversuche auf Staatssekretärssebene selbst von hohen Verantwortlichen als wenig wirkungsvoll eingeschätzt. Dies lag auch am Ungleichgewicht der beteiligten Hierarchien zwischen den Ressorts (Staatssekretäre) und dem Bundeskanzleramt (Abteilungsleitung). Ohne dass die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers eingesetzt würde, wurden von den Beteiligten keine Möglichkeiten gesehen, im Sinne stärkerer Kohärenz in die Ressorts hinein Einfluss auszuüben. In diesem Zusammenhang wurde von einigen Verantwortlichen darauf verwiesen, dass es für das Engagement im Irak ab 2014 zumindest eine übergreifende *Task Force* gegeben habe.

**Die operative Abstimmung und Koordination vor Ort in Afghanistan funktionierten hingegen besser.** Dies war nicht zuletzt der räumlichen Nähe und der gemeinsamen Unterkunftssituation in Kabul bzw. Masar-i Scharif geschuldet. Der Austausch unter Verantwortlichen sowohl der verschiedenen Ressorts als auch unter Durchführungs- und Mittlerorganisationen war zum einen direkter, zum anderen deutlich intensiver.

#### 4.2.3 Externe Kohärenz

**Das Handeln des AA gegenüber der afghanischen Regierung einerseits und der internationalen Gemeinschaft andererseits war von einer vordergründig hohen Kohärenz geprägt. Faktisch war diese aber stark eingeschränkt, weil die erklärten Zielsetzungen der afghanischen Regierung zumeist rein formal internationale Erwartungen erfüllten, ihre Motivationen aber anders gelagert waren. Auch die Kohärenz zur internationalen Gemeinschaft war begrenzt, insofern diese Gemeinschaft einen transnationalen Staatsaufbau von außen verfolgte. Trotz gemeinsam vereinbarter Reform- und Entwicklungsziele für Afghanistan waren die konkreten Ansätze aber auch von Widersprüchlichkeiten gekennzeichnet. Formale Bekräftigungen der Kohärenz in gemeinsamen Dokumenten zeitigten nicht dauerhaft positive Wirkungen, weil maßgebliche Annahmen auf anfänglichen Fehleinschätzungen der afghanischen Eigeninteressen einerseits und der eigenen Einflussmöglichkeiten andererseits basierten.**

**Die erklärten Zielsetzungen des AA wie der internationalen Gemeinschaft insgesamt deckten sich nur vermeintlich mit jenen der afghanischen Regierung.** Sowohl im Bereich der Stabilisierung als auch der Humanitären Hilfe sowie der Maßnahmen zur Dynamisierung der Zivilgesellschaft lag über den gesamten Zeitraum ein weitreichender Konsens der genannten Akteure vor. Dieser ist vornehmlich in Dokumenten niedergelegt, die in der Abfolge zahlreicher

<sup>24</sup> Das AA stellte die Förderung der Stabilisierungsprojekte der deutschen NRO RET Germany e. V. ein, weil diese Berufsbildungskomponenten enthielten und die Berufsbildung sektoral beim BMZ lag. Das BMZ hatte aber die Förderung dieser Projekte nicht übernommen.



internationaler Afghanistan-Konferenzen verabschiedet wurden. So wurden die Ziele, die der Stabilisierung zugeordnet werden können, in Übereinstimmung mit den internationalen Zusammenkünften definiert und von einem Dokument ins nächste übertragen. Dies führte zu einer Fülle an Strategiedokumenten. In diesen wurden Absichten vereinbart, welche die internationalen Akteure und die afghanische Regierung nur formal teilten. Diese Absichten bezogen sich auf die Erwartungshaltung der internationalen Gemeinschaft, der die afghanische Regierung nur oberflächlich entsprach, um den fortdauernden Zufluss der Finanzmittel zu gewährleisten. Emblematischer Ausdruck dieses Prozesses ist das noch 2020 angenommene *Afghanistan Partnership Framework*.<sup>25</sup> Es bekräftigt die Ausrichtung dieses Dokuments der sogenannten Transformationsdekade auf die übergreifenden Rahmenwerke nationaler Politik. Dazu zählten neben der Verfassung Afghanistans das *Afghanistan National Peace and Development Framework (ANPDF) II* <sup>26</sup> sowie die *National Priority Programmes (NPP)*, die im Wesentlichen die nicht erreichten Ziele früherer Strategien perpetuierten.<sup>27</sup>

**Das Ausbleiben von Fortschritten veranlasste das AA dazu, in Vorbereitung der internationalen Afghanistan-Konferenz von Tokyo 2012 bei der Einführung des Prinzips der Konditionalisierung im internationalen Rahmen mitzuwirken, das allerdings nicht effektiv war.** Einmal mehr wurde insofern vermeintliche Kohärenz hergestellt, als sich die internationalen Akteure mit der afghanischen Regierung auf bindende Reformziele verständigten. Diese wurden bereits seit dem *Tokyo Mutual Accountability Framework (TMAF)*<sup>28</sup> von 2012 definiert und seither im Nachgang zur Londoner Konferenz 2014 im *Self-Reliance through Mutual Accountability Framework (SMAF)*<sup>29</sup> von 2015 sowie dem *Geneva Mutual Accountability Framework (GMAF)*<sup>30</sup> von 2018 aktualisiert. Diese und andere Rahmenwerke können aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass dergleichen Dokumente in der Regel Produkte internationaler Entwicklungsberatung waren. Insofern erwies sich die Ausrichtung auf solche gemeinsamen Referenzdokumente als Zirkelschluss, da die Dokumente nicht originär der afghanischen Regierung zuzuordnen waren, sondern vielmehr die Perspektive der Geber widerspiegeln, da indirekt von diesen im Auftrag verfasst. Hinzu kam, dass die internationale Gemeinschaft und das AA insgesamt das Dilemma erkannte, dass eine Konditionalisierung zumindest im Sicherheitsbereich nicht umsetzbar war, ohne die fragile Stabilität unmittelbar zu beeinträchtigen.

**Grundlegend für diese nur oberflächliche Kohärenz zwischen afghanischer Regierung und internationaler Gemeinschaft waren Annahmen, die auf grundlegenden Fehleinschätzungen basierten.** Deutschland und die internationale Gemeinschaft überschätzten ihre eigenen Einflussmöglichkeiten im Rahmen des transnational vereinbarten Staatsaufbaus von außen. Dies geschah spiegelbildlich zu ihrer Unterschätzung der afghanischen Regierungseliten. Deren Eigeninteressen erkannte man auf internationaler Seite insgesamt zu spät in ihrer Tragweite, als klar wurde, dass nicht nur die Kabuler Regierung von der internationalen Gemeinschaft abhing, sondern diese sich selbst auch von den politischen Eliten Afghanistans abhängig gemacht hatte. Die afghanische Regierung nutzte die Abhängigkeit der internationalen Gemeinschaft von den afghanischen Eliten aus, um ihre eigenen Partikularinteressen zu fördern, die nicht im Einklang mit den Zielen der Geberländer standen.

<sup>25</sup> 2020 Afghanistan Conference (2020): Afghanistan Partnership Framework. Geneva 23-24 November 2020. <https://unama.unmissions.org/sites/default/files/apf.pdf>

<sup>26</sup> Islamic Republic of Afghanistan / Ministry of Finance (ohne Jahr): Afghanistan National Peace and Development Framework (ANPDF) II 2021-2025. Kabul. <https://mof.gov.af/sites/default/files/2021-05/ANPDF%20II%20%281%29.pdf>

<sup>27</sup> Siehe z. B. Islamic Republic of Afghanistan (o.D.): National Peace and Development Framework (ANPDF) 2017 to 2021. <https://www.refworld.org/pdfid/5b28f4294.pdf>

<sup>28</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan (2012): Tokyo Mutual Accountability Framework, July 8, 2012. [https://www.mofa.go.jp/region/middle\\_e/afghanistan/tokyo\\_conference\\_2012/tokyo\\_declaration\\_en2.html](https://www.mofa.go.jp/region/middle_e/afghanistan/tokyo_conference_2012/tokyo_declaration_en2.html)

<sup>29</sup> Islamic Republic of Afghanistan (2015): Self-Reliance through Mutual Accountability Framework (SMAF). Kabul. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000102254.pdf>

<sup>30</sup> UNAMA (2018): Geneva Mutual Accountability Framework (GMAF) 27-28 November 2018. [https://unama.unmissions.org/sites/default/files/gmaf\\_final\\_26\\_nov\\_2018.pdf](https://unama.unmissions.org/sites/default/files/gmaf_final_26_nov_2018.pdf)

**Neben den öffentlich erklärten, aber letztlich nicht umgesetzten, gemeinsamen Zielen bestanden auch offene Widersprüche.** So zielte das AA wie auch das BMZ auf die Stärkung der subnationalen Ebene von Verwaltungseinheiten ab. Dies sollte zur Stärkung der Legitimität von staatlichen bzw. quasistaatlichen Institutionen beitragen. Dies betraf z. B. DDA im Rahmen des AA-geförderten SPNA-Projektes, das durch das BMZ übernommen wurde. Demgegenüber wollten die zentralstaatlich orientierten Regierungen unter den Präsidenten Karsai und Ghani aber explizit keine Stärkung der subnationalen Ebene.

**Auch im Bereich der internationalen Abstimmung ergaben sich Herausforderungen.** Erstens konnte der gemeinsame Ansatz des Staatsaufbaus von außen nicht darüber hinwegtäuschen, dass jenseits der breiten Ziele unterschiedliche Ansätze praktiziert wurden. Dies war z. B. im Polizeibereich gegeben. Hier verfolgte Deutschland einen konsequent zivilen Ansatz, während die USA die Bildung einer primär paramilitärischen Polizei bevorzugten. Zweitens äußerte sich dies in unzureichender Abstimmung zum Konzept der Stabilisierung. Das AA nahm zwischenzeitlich am *Stabilisation Leaders Forum* (SLF) teil, einem informellen Zusammenschluss von Außenministerien mit internen Strukturen für Stabilisierungsaufgaben. Das SLF traf sich im Kreise seiner Mitglieder einmal jährlich zum Erfahrungsaustausch.<sup>31</sup> Es handelte sich bei diesem Forum aber nicht um eine spezifische Koordinations-Struktur für Afghanistan. Sie war insofern nicht mit der *Working Group on Stabilisation* bzw. der *Task Force Stabilisation* zu vergleichen, die es im Rahmen des Kampfes gegen die Terrororganisation ‚Islamischer Staat‘ für Irak gab und die wesentlich spezifischer für die Stabilisierung agierte, als es das SLF für Afghanistan konnte. Drittens war die internationale Abstimmung Schwankungen ausgesetzt. So war die internationale Kohärenz während der Obama-Administration höher, während sie unter der Trump-Administration erodierte, als die USA ein Abkommen mit den Taliban suchten und schlossen, in das die internationale Gemeinschaft nur noch marginal eingebunden war.

**Durch externe Kohärenz zeichnet sich jedoch die internationale Bearbeitung der vom AA bereitgestellten Humanitären Hilfe aus.** Die Koordination vor Ort erfolgte regelmäßig im Rahmen des VN-Systems seitens des UN-OCHA im eingerichteten Cluster-System. Die jährlich erstellten HRP durch UN-OCHA und das VN-Country-Team zeugen von einer engen Abstimmung des humanitären Systems zwischen dem VN-System, den Geberländern, verschiedenen Durchführungsorganisationen sowie der afghanischen Regierung.

### 4.3 Effektivität

**Unter dem Kriterium der Effektivität soll dargestellt werden, inwieweit die Maßnahmenziele des AA im Rahmen des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan 2013 bis 2021 erreicht wurden und welche Faktoren zu Erfolg bzw. Misserfolg beitrugen.**

- **Erstens** wurde untersucht, inwieweit die Maßnahmenziele in den Bereichen der Humanitären Hilfe, der Stabilisierung und der AKBP erreicht und Beiträge zu den kurz- und mittelfristigen Zielen der Bundesregierung geleistet wurden.
- **Zweitens** wurde geprüft, inwieweit Qualitätsmerkmale guter Portfoliosteuerung und Umsetzung im fragilen Kontext Afghanistans berücksichtigt wurden.
- **Drittens** wurde bewertet, wie der Umgang mit externen Risiken wie Korruption, Sicherheitslage und Umsetzungsdruck erfolgte.
- **Viertens** wurde untersucht, inwieweit das AA einzeln sowie mit Mittler- und Durchführungsorganisationen adäquate und effektive Steuerungsmechanismen etablierte.

<sup>31</sup> Bureau of Conflict and Stabilization Operations (ohne Jahr): Stabilization Leaders Forum. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/Stabilization-Leadership-Forum-SLF.pdf>

In allen drei Arbeitsbereichen wurden die geplanten Outputs soweit bekannt und dokumentiert erreicht. Auf Outcome-Ebene stellt sich das Bild unterschiedlich dar. Auf individueller Ebene, d. h. bei Mitarbeitenden in Regierungs- und Verwaltungsinstitutionen oder direkt bei städtischen oder ländlichen Zielgruppen, sind vielfach die geplanten Outcomes erreicht worden. Auf der institutionellen Ebene, also in Bezug auf ganze Institutionen bzw. Organisationen oder einen ganzen Sektor, wurden Outcomes nur in ausgewählten Fällen erreicht. Elemente guter Portfoliosteuerung wie Risikoanalysen, Konfliktanalysen und Do-no-harm-Prinzipien wurden am ehesten im Rahmen der Humanitären Hilfe veranlasst und umgesetzt. Im Bereich der Stabilisierung erfolgte dies erst spät und primär auf außenpolitische Risiken bezogen. Kontextbezogene Konfliktanalysen wie PCA wurden nicht systematisch durchgeführt und zu wenig auf Ebene der Durchführer nachgehalten.

#### 4.3.1 Stabilisierung

Aus methodischer Sicht ist zu erwähnen, dass infolge der Vielzahl an Maßnahmen im Bereich der Stabilisierung, die zudem einem breiten Themenspektrum zugeordnet waren, eine detaillierte Effektivitätsbewertung nicht möglich war. Dies lag auch daran, dass es kaum wirkungsorientierte Monitoring-Daten und Evaluierungen gibt. Dies hatte zur Folge, dass einerseits beispielhaft für die thematischen Bereiche vorgegangen und andererseits in bestimmten Fällen mit Plausibilisierungen operiert werden musste. Im Rahmen der Stabilisierung wurden laut der vom AA zur Verfügung gestellten Projektliste 239 Vorhaben im Untersuchungszeitraum umgesetzt.<sup>32</sup> Die Zusagen beliefen sich auf rund 1,5 Mrd. €, wovon bis Ende 2021 insgesamt knapp 1,176 Mrd. € umgesetzt wurden (77,83 Prozent). Diese Projekte wurden vom AA insgesamt 16 thematischen Bereichen zugeordnet.<sup>33</sup> Die höchsten Mittelzusagen gab es im Bereich ‚Sicherheit und Polizeiaufbau‘ (> 665 Mio. €), gefolgt von ‚Stärkung staatlicher und politischer Institutionen‘ (> 366 Mio. €) und schließlich an dritter Stelle die ‚Politische und zivilgesellschaftliche Stabilisierung‘ (> 140 Mio. €). Die Projekte wurden v. a. von I-NRO (65), von deutschen Durchführungsorganisationen wie GIZ und KfW (50) und von Organisationen der VN (12) umgesetzt.

#### Output-Ebene

Es kann anhand der vorliegenden Erkenntnisse angenommen werden, dass die Maßnahmen auf der Output-Ebene fast durchgängig erreicht wurden. Im Bereich der Stabilisierung wurden 16 Projekte im Detail betrachtet. Hierbei wird bei 12 von 16 Projekten der Bereich der Effektivität positiv bewertet. Dies basiert entweder auf Evaluierungen, die im Untersuchungszeitraum durchgeführt worden waren, oder auf Aussagen in Schlussberichten.<sup>34</sup> Die Annahme, dass Maßnahmen auf der Output-Ebene überwiegend erfolgreich waren, beruht in erster Linie auf den Aussagen eines Verantwortlichen des ‚Monitoring, Evaluierung und Kommunikation‘-Projektes (MEK), der dies für alle drei beteiligten Ministerien angab. Das MEK sammelte für alle beteiligten Ministerien entsprechende Daten und nutzte hierfür das DevTracker-Instrument, eine Datenbank, in der die Erreichung der Outputs registriert wurde. Einschränkend ist hier darauf zu verweisen, dass der DevTracker obligatorisch nur Projekte mit einem Budget von mehr als 500.000 € erfasste, weshalb 111 der 239 Projekte des Stabilitätspaktes nicht erfasst (46 Prozent).

<sup>32</sup> Es ist allerdings darauf zu verweisen, dass es insgesamt weniger Projekte waren, da Verlängerungen und Folgevorhaben in der Liste mehrfach als alleinstehende Projekte gelistet sind.

<sup>33</sup> Sicherheit und Polizeiaufbau, Bedarfsprojekte (Grundversorgung/humanitäre Unterstützung), Enabler-Projekte wie z.B. das Risk Management Office oder das Flexibilitätsinstrument Stabilisierung, Fluchtursachenbekämpfung, Flugsicherheit/Fluginfrastruktur, Förderung und Stärkung der Zivilgesellschaft, Gesundheit, Infrastruktur, Kultur/Bildung/Medien, Minenräumung/Waffen- bzw. Munitionszerstörung/Drogenbekämpfung/Humanitäre Hilfe, Politische und zivilgesellschaftliche Stabilisierung, Projekte zur Förderung des Friedensprozesses, Reintegration OMF/ Wahlen/Regionalprozess/Wirtschaftsentwicklung, Stärkung politischer und staatlicher Institutionen, Unterstützung des Friedensprozesses, Verwaltungs- und Justizaufbau/Menschenrechte/Demokratisierung.

<sup>34</sup> Schlussberichte sind aus evaluatorischer Sicht jedoch nur in sehr begrenztem Maße als unabhängige Evidenz zu werten.

## Outcome-Ebene

Für die Mehrzahl der ausgewählten Projekte liegen positive Befunde für eine erfolgreiche Erreichung der spezifischen Ziele auf Outcome-Ebene vor. Ob die Outcomes in der Mehrheit der umgesetzten Projekte qualitativ und quantitativ wie geplant erreicht wurden, lässt sich jedoch aufgrund des strategischen Charakters der vorliegenden Evaluierung nicht beantworten.<sup>35</sup> Wie ausgeführt belegen Dokumente einschließlich externer Evaluierungen in den Projektakten der 16 ausgewerteten Projekte, dass in 75 Prozent der Projekte die Effektivität als erfolgreich eingeschätzt wird. Insgesamt lagen zehn externe Projektevaluierungen vor und hierbei kommen neun zu einem positiven Ergebnis im Bereich der Effektivität. Dies kann als wichtiger, positiver Indikator gewertet werden, reicht jedoch nicht aus, um eine übergreifende Bewertung der Outcome-Erreichung auf Projektebene abzugeben.

**Die Stabilisierungsprojekte haben in unterschiedlichem Maße zu den im übergreifenden Wirkungsmodell formulierten Outcomes beigetragen.**

Es kann anhand der vorliegenden Daten angenommen werden, dass Kapazitäten staatlicher wie kommunaler Organe verbessert wurden. In vielen Projekten gab es umfangreiche Maßnahmen der individuellen und organisationalen Kapazitätsförderung. Für Schlüsselprojekte wie das SPNA oder das von Help e. V. umgesetzte Projekt „Kapazitätsförderung von Regierungs- und Zivilgesellschaftsstrukturen“<sup>36</sup> liegen aus Evaluierungen und Studien belastbare Daten vor, die eine Kapazitätssteigerung belegen. Der *Endline Report*, eine Längsschnittstudie für SPNA, führt aus: „Moreover, the trainings offered to DDAs were generally well received, improved the capacity of DDAs and were then put to use to fulfil the tasks of this body.“<sup>37</sup>

Demgegenüber konnte die Funktionsfähigkeit staatlicher wie kommunaler Organe nicht oder nur teilweise verbessert werden. Diese Wertung basiert auf der Annahme, dass eine entsprechende Verbesserung einen umfangreichen Prozess der Organisationsentwicklung benötigt hätte, der aus den vorliegenden Projektunterlagen nicht ersichtlich ist. Vorliegende Daten zeigen zudem, dass primär die Kapazität der Mitarbeitenden gestärkt wurde. Daten, die die Stärkung der Organe als Ganzes belegen, liegen nicht vor. Es gibt jedoch eine Reihe von Einzelbeispielen, in denen es gelungen ist, die Funktionsfähigkeit insgesamt zu stärken, wie die *District Development Assemblies* im Rahmen des SPNA. Insgesamt liegen aber zu wenige Erfolgsbeispiele vor, die einen projektübergreifenden Trend untermauern würden.

**Ein erfolgreicher Beitrag zu einer landesweiten Verbesserung verfassungskonformen Polizeihandelns konnte nicht geleistet werden.** Obwohl das finanzielle Volumen im Bereich Sicherheit und Polizeiaufbau das höchste aller vom AA im Rahmen der Stabilisierung umgesetzten Bereiche ist, konnte kein entscheidender Beitrag zu einer Verbesserung verfassungskonformen Handelns der Polizei geleistet werden. Menschenrechtsberichte etwa des *United States (US) State Department* und von *Human Rights Watch* belegen gravierende, teilweise systematische Menschenrechtsverletzungen und allgemeine Straflosigkeit von Polizeikräften. Auch die gravierende Korruption im Polizeisektor wurde z. B. nach Angaben des *World Justice Project* (WJP) nicht gemindert.<sup>38</sup> Dafür gibt es mehrere Gründe. Den höchsten

<sup>35</sup> Eine belastbare Aussage könnte nur dann getroffen werden, wenn für eine statistisch repräsentative Anzahl von Projekten in jedem thematischen Bereich externe Evaluierungen vorliegen würden. Dies ist nicht der Fall und stellt ein nicht zu lösendes methodisches Problem im Rahmen der vorliegenden Evaluierung dar.

<sup>36</sup> [Capacity Building for Governmental and Civil Society Structures in Herat and Bamiyan Provinces/Afghanistan](#), umgesetzt von Help e. V.: 1. Technische Kapazität von Regierungsbeamten in der Planung und Implementierung von Projekten verbessert. 2. Zusammenarbeit und Interaktion zwischen Regierungsbeamten und Zivilgesellschaft verbessert und 3. Effizienz der Computernutzung in Regierungsabteilungen verbessert und Grundlagen von „eGovernance“ eingeführt.

<sup>37</sup> Köhler, J. und Gosztanyi, K. (2019), S. 39.

<sup>38</sup> Human Rights Watch (2019): *World Report 2019. Events of 2018*. New York: „Although the Afghan government acceded to the United Nations Optional Protocol to the Convention against Torture in April 2018, it failed to hold police and National Directorate of Security (NDS) personnel accountable for systematic torture, extrajudicial executions, and enforced disappearances. Entrenched impunity for perpetrators of violence against women meant that girls and women still rarely saw justice in courts, as



Förderanteil im Sicherheitsbereich hatte der vom UNDP gemanagte Multigeber-Fonds LOTFA. Das AA finanzierte hier aber nur ein spezifisches Fenster (Support-to-Payroll-Management), das primär auf die Finanzierung von Polizeigehältern ausgerichtet war und keine Komponenten enthielt, die spezifisch auf rechtsstaatliches und verfassungskonformes Verhalten der Polizisten abzielten. Weitere vom AA geförderte Projekte waren die von der GIZ umgesetzten Police-Cooperation-Projekte, die einerseits umfangreiche Alphabetisierung und andererseits in ihrer Spätzeit auch die Vermittlung bürgernahe Polizeiansätze zum Ziel hatten. Die Alphabetisierung der Polizisten war überwiegend erfolgreich, sowohl hinsichtlich der qualitativen als auch der quantitativen Ziele<sup>39</sup>, und erfüllte somit eine Grundvoraussetzung für rechtsstaatliches und verfassungskonformes Handeln. Allerdings waren die Projekte insgesamt zu wenig breitenwirksam, sowohl in Bezug auf die Alphabetisierung als auch bürgernahe Polizeiansätze (*community policing*), um einen übergreifenden Effekt zu erzielen<sup>40</sup>. Hinzu kam eine hohe Ausfallrate bei den Polizeikräften, da tragischerweise viele im Rahmen der Aufstandsbekämpfung eingesetzt wurden bzw. an Checkpoints Dienst taten, die leicht anzugreifen waren.<sup>41</sup> Hinzu kam, dass die unteren Dienstränge nur Zeitverträge hatten und nach Aussagen eines GIZ-Mitarbeiters die erfolgreiche Alphabetisierung auch dazu führte, dass Polizisten in besser bezahlte und sicherere Berufe abgewandert sind. Wichtig zu nennen ist auch das vom AA finanzierte GPPT, das vom BMI umgesetzt wurde. Das GPPT war ebenfalls nicht in der Lage, einen nennenswerten Beitrag in Richtung eines verfassungskonformen Polizeihandelns zu leisten, bzw. es fehlten Wirkungsdaten, um dies entsprechend nachvollziehen zu können. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass der Umfang des Projektes begrenzt war und es seine Aufgaben infolge der sich zunehmend verschlechternden Sicherheitslage nicht wie geplant wahrnehmen konnte. Dies bestätigen auch Daten aus übergreifenden Indizes wie dem SAP, der aufzeigt, dass sich die Wahrnehmung der Polizei als effektiv und vertrauensvoll durch die Bevölkerung im Evaluierungszeitraum trotz zwischenzeitlicher Erfolge insgesamt nicht verbesserte (Asia Foundation: Survey of the Afghan People 2021). Der *Global Peace Index* (GPI) bestätigt dies: Sowohl die Wahrnehmung von Kriminalität als auch das Kriminalitätsniveau verbesserten sich im Zeitverlauf nicht (erhoben auf der Grundlage von Experteneinschätzungen). Ebenso stieg nach VN-Angaben etwa die Anzahl von Tötungsdelikten im Vergleichszeitraum.

**Ein erfolgreicher Beitrag zu einer landesweiten Verbesserung verfassungskonformen Justizhandelns konnte nur in Teilen geleistet werden.** Ein Schwerpunkt lag im Bereich der Förderung des Verwaltungs- und des Verfassungsrechtes. Z. B. konnte über Beratung und Fortbildung die Erarbeitung des Verwaltungsverfahrensgesetzes bis hin zur Verabschiedung unterstützt werden und zum Ende des Untersuchungszeitraums auch bei der Umsetzung Unterstützung geleistet werden. Damit wurden wichtige Voraussetzungen für effizientes und effektives Verwaltungshandeln im Bereich der Verwaltungsgesetzgebung geschaffen.

---

prosecutors and police pressured them to accept mediation rather than prosecution of their assailants.“ (S. 17)  
[https://www.hrw.org/sites/default/files/world\\_report\\_download/hrw\\_world\\_report\\_2019.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/hrw_world_report_2019.pdf)

39 Im GIZ-Zwischenbericht von März 2021 wird von einer geplanten Zielerreichung von 46 000 Teilnehmern ausgegangen. Zu diesem Zeitpunkt nehmen 35 235 Polizist:innen an Alphabetisierungsmaßnahmen teil. Dies entspricht einer Zielerreichungsquote von 76 Prozent. Laut der durch die UNESCO beauftragten und 2016 durchgeführten Fallstudie zu Alphabetisierungskursen für die Polizei in Afghanistan war das Niveau der Lesekompetenz um das 1,26-fache höher bei den Beamt:innen, die an Alphabetisierungskursen der GIZ teilgenommen hatten, als bei denjenigen, die an Alphabetisierungskursen der NTMA oder der UNESCO teilgenommen hatten.

UNESCO (2016): Evaluation of UNESCO's Role in Education in Emergencies and Protracted Crises. Case Study 4: The Effects of Police Literacy Training in Afghanistan. September 2016. Internal Oversight Service, Evaluation Office (OS/EVS/PI/156.REV)  
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246451>

<sup>40</sup> „By focusing on the counterinsurgency fight and the growing violence throughout the country, the Afghan police failed to develop the basic law enforcement and community policing capabilities required to prevent and respond to criminal activities that plagued the daily lives of many Afghan citizens, even in areas of Afghanistan that were secure enough for a civilian police presence.“  
 Siehe SIGAR (2022): Police in Conflict - Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan (June 2022), Arlington, Virginia, S. 14.  
<https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/SIGAR-22-23-LL.pdf>

<sup>41</sup> SIGAR (2022) S. 224.



Die Unterstützung im Bereich des Verfassungsrechtes war ebenfalls von Bedeutung, weil die geltende Verfassung Afghanistans von 2004 in nur unzureichendem Maß die Rechtswirklichkeit prägte und von den Taliban stets abgelehnt wurde. U. a. wurde durch inklusive Dialoge, in die Personen verschiedener Interessensgruppen und unterschiedlicher Wertvorstellungen einschließlich Vertretern einer konservativen Auslegung islamischer Rechtsvorstellungen einbezogen wurden, eine Diskussion über die Reform der Verfassung begonnen. Dieser Prozess entwickelte eine nachhaltige Eigendynamik, die sich darin zeigte, dass während der Covid-19-Pandemie die Diskussionen auch ohne Unterstützung von außen weitergingen und eine Annäherung unterschiedlicher Positionen zu verzeichnen war<sup>42</sup>. In einem weiteren Projekt zur Interpretation der Verfassung ging es v. a. darum, die Anwendung und Auslegung der Verfassung durch die Judikative in Afghanistan zu stärken. Dabei wurde besonderes Augenmerk auf Richterinnen gelegt, die nur wenig Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen hatten und deren Kenntnisse im Verfassungsrecht wie auch über dessen Anwendung in der Praxis nur schwach ausgebildet waren.

Diese wichtigen Impulse in der Verwaltungs- und der Verfassungsgerichtsbarkeit und die weiteren vielfältigen Maßnahmen im Bereich der Förderung der Rechtsstaatlichkeit haben jedoch nicht ausgereicht, um einen signifikanten Beitrag zur Etablierung einer funktionsfähigen und rechtsstaatlich handelnden Judikative zu leisten. Die Justiz wird in vielen Quellen als wenig effektiv und sehr korrupt dargestellt und die entsprechenden Daten aus relevanten Indizes<sup>43</sup> zeigen, dass die Justiz von der Bevölkerung als weitgehend negativ wahrgenommen wurde, insbesondere was Unparteilichkeit, Korruption und Zügigkeit angeht. Anekdotische Evidenz zeigt, dass selbst gut ausgebildete Akademiker, die sich selbst als modern einstufen, im Bereich des Land- und des Familienrechtes der parallel agierenden Gerichtsbarkeit der Taliban den Vorzug gegenüber staatlichen Gerichten gaben.

**Das AA konnte nicht wirkungsvoll dazu beitragen, dass die afghanische „Regierungsführung demokratisch legitimiert ist, rechtskonform agiert und zudem Korruption gemindert ist“.** Es wurden Wahlen unterstützt und Rechtskonformität war wichtiger Bestandteil in Projekten der Rechtsstaatsförderung. Spezifische Antikorruptionsprojekte gab es jedoch keine im Rahmen der Stabilisierung und insgesamt erlaubte die Bandbreite der Maßnahmen, die mit einer zu geringen thematischen Fokussierung einherging, nicht, in der Breite wirkungsvoll zu den genannten Zielen beizutragen.

**Die Stärkung der gesellschaftlichen Teilhabe konnte in Teilen erreicht werden.** Dies resultiert aus verschiedenen Projekten und trifft insbesondere für Frauen und Mädchen zu. Explizit zu nennen sind z. B. die Skateschule Bamiyan, in der neben der Technik des Skatens Bildung an Mädchen vermittelt wurde, die auf psychosoziale Beratung und Dialog abzielenden Projekte der IPSO oder die Projekte zur Stärkung von Frauenrechten durch *medica mondiale*. Es fehlt jedoch bzw. ist aus den Projektlisten nicht ersichtlich, dass die Zivilgesellschaft als Ganzes in ihrer Struktur und Wirksamkeit gefördert wurde. Es gibt keine Projekte, die sich explizit mit der übergreifenden Stärkung von zivilgesellschaftlichen Strukturen befassen, wie der Stärkung von zivilgesellschaftlichen Verbänden. Auch wenn der thematische Bereich der Förderung der Zivilgesellschaft mit über 86 Mio. € Fördersumme (Zusage) finanziell an vierter Stelle steht, konnte kein wesentlicher Beitrag zu einer übergreifenden Stärkung der Zivilgesellschaft geleistet werden. Dazu war die Ausrichtung in diesem Bereich zu breit und reichte von der Förderung von Frauenrechten über die Ausstattung von Jugendzentren bis hin zu Konfliktmediation oder der Förderung des Privatsektors.

**Der Zugang zu und die Qualität von Basisdienstleistungen konnten verbessert werden.** Dies gilt insbesondere für die bereits erwähnten, großflächig agierenden SPNA- und PATRIP-Projekte, die v. a. Bildungsinfrastruktur in Form von Schulneubauten bzw. -rehabilitierungen

<sup>42</sup> Dieser Prozess hätte voraussichtlich bei einem anderen Verlauf des innerafghanischen Friedensprozesses eine wichtige Voraussetzung für eine Aussöhnung der Konfliktparteien bzw. zumindest eine Verständigung mit Blick auf die Reform der Verfassung darstellen können.

<sup>43</sup> Vgl. Kapitel zu Wirkungen

bereitgestellt haben. Zu nennen sind aber auch die umfangreichen Maßnahmen im Bereich der psychosozialen und traumasensiblen Beratung von *IPSO* und *medica mondiale*, die insbesondere für Frauen eine wichtige Leistung zur Klärung von Familienkonflikten oder Verarbeitung erlittener Gewalt und Unrechts darstellten. Viele Projekte zielten auch explizit auf die Integration von Binnenvertriebenen und rückkehrenden Geflüchteten.

**Qualitätsmerkmale guter Portfoliosteuerung und Umsetzung im fragilen Kontext von Afghanistan wurden nur teilweise berücksichtigt.** Für die Bewertung des Aspektes einer guten Portfoliosteuerung wurden die folgenden Kriterienbereiche definiert: Nachvollziehbarkeit des politischen Zwecks, dem ein Stabilisierungsprojekt dienen soll, Durchführung von Risikoanalysen auf verschiedenen Ebenen, PCA, Berücksichtigung von Do-no-harm-Prinzipien sowie Berücksichtigung von Gender-, Umwelt-, Menschenrechtsaspekten wie auch der Umgang mit Korruption.

**Der politische Zweck von Stabilisierungsprojekten wurde insgesamt zu wenig in den vorhandenen Projektakten deutlich gemacht und verschwindet in den primär technisch ausgerichteten Projektdokumenten vielfach vollständig.** Es wird z. B. bei dem Bau eines Krankenhauses in den Projektdokumenten deutlich, dass dies zur Verbesserung der Gesundheitssituation der Bevölkerung beitragen soll. Es finden sich aber in der Regel keine Hinweise mehr darauf, ob mit dieser Maßnahme ein bestimmter namentlich zu nennender afghanischer Akteur oder ein bestimmter zu bezeichnender politischer Prozess gestärkt werden sollte. Dies macht eine nachträgliche Bewertung, ob ein gewünschter politischer Prozess oder Akteur gestärkt wurde, kaum mehr möglich. Inwieweit Stabilisierungsvorhaben politische Prozesse beeinflusst haben, wird im Kapitel zu Wirkungen jedoch näher ausgeführt.

**Es gab Risikoanalysen, aber diese wurden erst mit Einführung des Instruments der Stabilisierungsrisikoanalysen (SRA) 2018 formalisiert.** Formale Kriterien schränken die Durchführung von SRA ein. Bei multilateralen Fonds und/oder bei einem Finanzvolumen eines Projektes von unter 1 Mio. € wurde nur in Ausnahmefällen eine SRA durchgeführt. Im Prinzip sollte gemäß einer Staatssekretärsvorlage sukzessive ab März 2018 für alle neuen Stabilisierungsvorhaben eine SRA durchgeführt werden. Dies war aber nicht der Fall, auch weil nachgelagert ein Praxisleitfaden erarbeitet wurde, der die o. g. Auswahlkriterien beinhaltete. Die SRA zielen v. a. auf außenpolitische, jedoch kaum auf andere Risikobereiche. Eine SRA ersetzt im Verständnis des AA keine *Do-no-harm*-Analyse oder ein PCA. Es sieht deren Anfertigung aber in der Verantwortung der Durchführungs- bzw. Mittlerorganisationen. Allerdings wurde seitens des AA weder die Erstellung solcher Analysen zwingend den Organisationen vorgegeben noch wurde überprüft, ob entsprechende Analysen erstellt wurden. Dies gilt auch für Gender- und Umweltanalysen. Inwieweit die beauftragten Partnerorganisationen *Do-no-harm*-Analysen oder PCA durchgeführt haben, lässt sich im Rahmen der strategischen Evaluierung nicht beantworten. Auffällig ist jedoch, dass beispielsweise in keinem der untersuchten KfW-Vorhaben solche Analysen zu finden sind.

**Interne wie externe Risiken beeinflussten die Effektivität der Stabilisierungsprojekte negativ.**

**An erster Stelle ist hier das Risiko der Korruption zu nennen.** Dieses ist sowohl als externes wie auch als internes Risiko zu verstehen, da die sehr hohen Fördersummen des deutschen Engagements Korruption auch befördert haben. Korruption beeinträchtigte z. B. die Effektivität des LOTFA-Vorhabens, das Gehaltszahlungen an Polizisten vornahm. Im engeren Sinne muss hier von Unterschlagung gesprochen werden, da Gehaltszahlungen teilweise nicht die dafür vorgesehenen Polizisten oder ‚Geisterbeamte‘ (z. B. bereits Verstorbene) erreichten, weil diese u. a. durch Vorgesetzte auf verschiedenen Ebenen einbehalten wurden. Dies gilt jedoch stärker für die Phase zu Beginn des Betrachtungszeitraums dieser Evaluierung. Das UNDP nahm umfangreiche technische Veränderungen vor und beauftragte eine Evaluierung zum Ende des Untersuchungszeitraums, die u. a. zum Schluss kam, dass Unterschlagungen zu Ende der Projektumsetzung hin durch technische Änderungen weitestgehend verhindert werden konnten. Es gibt jedoch aus Interviews Hinweise, dass der dargestellte Erfolg dieser Maßnahmen mit Vorsicht zu bewerten sei, da auch technische Maßnahmen umgangen werden konnten. Der

Nachweis einer sicher erfolgten Zahlung an einen Polizisten kann beispielsweise nicht zwingend als Erfolg angesehen werden, da bekannt war, dass Polizisten von Vorgesetzten genötigt wurden, einen Teil ihres Einkommens an diese abzugeben. Hinsichtlich des Umgangs mit dem Risiko der Korruption im Sicherheitsbereich über das Instrument der Konditionalisierung gab es klare Limitationen. Im Sicherheitsbereich war diese kaum möglich, da davon auszugehen war, dass dies unmittelbar die Sicherheitslage weiter verschlechtert hätte – beispielsweise durch den Wegfall oder die Demotivation von Polizisten infolge ausbleibender Gehälter.

**Ein weiteres Risiko war die zunehmende Verschlechterung der Sicherheitslage, was ein effektives Monitoring von Projekten beeinträchtigte.** So gab es Mitarbeiter in der Botschaft, die während ihrer Einsatzzeit kein einziges Mal die Botschaft verlassen konnten, um sich selbst einen Überblick bzw. Einblick in Projektmaßnahmen zu verschaffen. Das AA war zunehmend auf die Berichterstattung der Durchführer angewiesen, die selbst wiederum nur bedingt Vor-Ort-Monitoring durchführen konnten, sofern es sich nicht um afghanische oder lokal verankerte Durchführer handelte. Die Verschlechterung der Sicherheitslage führte zudem dazu, dass Projektmaßnahmen zunehmend nur noch in sicheren Gebieten durchgeführt und damit wichtige Bevölkerungsteile nicht mehr erreicht werden konnten.

**Als Problem erwiesen sich auch die hohen Fördersummen, deren Umsetzung wegen der fehlenden Möglichkeit zur Übertragbarkeit von jährlichen Mitteln Schwierigkeiten verursachte.** Der Druck, jährlich 180 Mio. € umzusetzen, trug dazu bei, dass möglichst viele Projekte umgesetzt wurden, und erweckte den Interviewaussagen nach falsche Erwartungen hinsichtlich der Rolle der Abteilung S.<sup>44</sup> Die fehlende Möglichkeit der Übertragung von Mitteln in das folgende Haushaltsjahr beförderte eine nicht immer sinnvolle Verausgabung von Mitteln. Diesem Problem kann zwar mit dem Instrument der Verpflichtungsermächtigung teilweise begegnet werden, insgesamt besteht aber die Gefahr von Mittelkürzungen, wenn der Eindruck entsteht, Mittel können nicht wie geplant verausgabt werden. Volatile Krisensituationen bringen es aber mit sich, dass Planungen oftmals nicht wie intendiert umgesetzt werden können. Gerade für das AA ist es zudem wichtig, gemäß seines Stabilisierungsverständnisses schnell und flexibel Wirkungen zu erzielen, was jedoch nicht mit zeitlich auf sehr kurze Zeiträume begrenzten Maßnahmen gleichzusetzen ist (vgl. Rotmann 2016).<sup>45</sup>

**Die Steuerungsmechanismen im Bereich der Stabilisierung waren überwiegend effektiv. Institutionelle Veränderungen und personelle Ausstattung haben die Mechanismen jedoch beeinträchtigt.** Über die Ausführungen im Kapitel zur ressortinternen Kohärenz hinausgehend ist festzustellen, dass der noch zu Beginn des Betrachtungszeitraums bestehende AS AFG-PAK eine sehr effektive und effiziente Steuerung der Vorhaben gewährleisten konnte, da verschiedenste Kompetenzbereiche des AA dort gebündelt waren und auch Vertreter der wichtigsten deutschen Durchführungsorganisationen (KfW/GIZ) im Stab vertreten waren. Laut internen Aussagen war die Steuerung der Vorhaben im Übergang vom Arbeitsstab zur Abteilung S beeinträchtigt. Nach Etablierung der Abteilung S war sie wiederum effektiv, insbesondere dadurch, dass in der Abteilung S die operative Umsetzung im Vordergrund steht, da die politische Steuerung dem Länderreferat obliegt. Kritisch in Interviews wurde vermerkt, dass die personelle Ausstattung für Afghanistan im relevanten Referat der Abteilung S (S03) angesichts des hohen Finanzvolumens mit etwas mehr als drei Mitarbeitenden zwischen 2017 und 2021 zu klein war,<sup>46</sup> und zudem wurde darauf hingewiesen, dass die operative Umsetzung inklusive Projektmanagement in diesem Umfang für die Mitarbeitenden Neuland war. Als problematisch wurde auch angemerkt, dass teilweise Landes- oder Regionalkenntnisse fehlten.

<sup>44</sup> So gibt es Aussagen dahingehend, dass die Projektpalette des Stabilitätspaktes AA-intern auch als ‚bunter Blumenstrauß‘ bezeichnet wurde und die Notwendigkeit bestand, wiederholt darzulegen, dass die Abteilung S nicht mit ‚S wie Sparkasse‘ gleichzusetzen ist.

<sup>45</sup> Rotmann, P (2016): Toward a Realistic and Responsible Idea of Stabilisation. Stability: International Journal of Security & Development, 5(1): 5, pp. 1-14. [https://www.gppi.net/media/Rotmann\\_2016\\_Towards\\_Realistic\\_Responsible\\_Stabilisation.pdf](https://www.gppi.net/media/Rotmann_2016_Towards_Realistic_Responsible_Stabilisation.pdf)

<sup>46</sup> S03 (2015-17): 1 x hD (Teamleitung), 1 x vergleichbarer hD (50%-Stelle Abordnung KfW, 50%-Stelle geteilt mit Jemen-Team bei S03, 3 x gD (2 x AFG, 1 x PAK) (2017-21): 1 x hD (Teamleitung); 2 x gD (je 100 %); 1 weitere Stelle hD mit unterschiedlichen Mengen an Zuständigkeit für AFG; Quelle: AA 2023 – internes Dokument.

### 4.3.2 Humanitäre Hilfe

**Für die Humanitäre Hilfe wird eine hohe Zielerreichung gemäß der geplanten Leistungen (Outputs) zur Deckung der Bedarfe konstatiert.** Dies gilt mit wenigen Ausnahmen für alle Projekte. Geschmälert wurde die Zielerreichung in Teilen primär aufgrund der verschlechterten Sicherheitslage in umkämpften Gebieten. Diese Umstände erlaubten den humanitären Zugang nicht immer, was allerdings teilweise durch Verhandlungsformate zur Förderung des humanitären Zugangs kompensiert werden konnte. Während die Pläne damit weitestgehend erfüllt wurden, ist einschränkend festzuhalten, dass die humanitären Bedarfe Afghanistans durchweg höher als die verfügbaren Mittel waren, mit Ausnahme des HRP von 2021. Deshalb wurde in den vorherigen Jahren des Engagements regelmäßig eine sektorale Priorisierung innerhalb der Handlungsbereiche der Humanitären Hilfe nötig. So wurden Maßnahmen in der Bildung („education in emergencies“) bei zunehmenden Hungersituationen der Menschen gegenüber rein humanitären Maßnahmen in Relation weniger wichtig. Die Zielerreichung war laut Durchführungsorganisationen dabei in den Bargeld-Programmen besonders hoch, die mit Partnern in der *Cash Working Group* und den Clustern abgestimmt wurden. Lokale Partner brachten eindeutig einen Mehrwert. Ihre Einbeziehung besonders in der Adressatenkommunikation erleichterte den Projekterfolg. Darüber hinaus wurde festgestellt, dass die Qualität der Projektkonzeptionen begrenzt war. Dies wurde insbesondere in den oft nur mit dem Notwendigsten ausgefüllten Logframes augenfällig. Deren Ziele und Outputs waren häufig so formuliert, dass sie einfach zu erreichen waren. Die Qualität der humanitären Maßnahmen könnte auch durch höhere Ansprüche in der Projektplanung und den -instrumenten gesteigert werden.

**Die Qualitätsmerkmale guter Portfolioumsetzung und -steuerung waren während des Betrachtungszeitraums durchweg erfüllt.** Die von der deutschen Humanitären Hilfe beauftragten NRO wurden regelmäßig geprüft und mussten einem Qualitätsprofil entsprechen, in dem u. a. Querschnittsthemen abgefragt wurden. Zu diesen gehörten z. B. Aspekte der Geschlechtergerechtigkeit und die Praxis der humanitären Prinzipien. Die Umsetzung der Humanitären Hilfe erfolgte nach Sphere-Standards.<sup>47</sup> Nach dem *World Humanitarian Summit* 2016 wurden die Themen Inklusion, Frauenförderung und Lokalisierung stärker berücksichtigt.

- Die **Lokalisierung**, d. h. die Umsetzung über lokale NRO, hatte einen positiven Effekt auf die Arbeit. Dieser Übergang zu lokalen Partnern war allerdings auch durch die notwendige Abwälzung von Sicherheitsrisiken nötig, weil es für internationales Personal extrem schwierig war, in einigen Gebieten unterwegs zu sein. Einige NRO (z. B. Caritas International oder auch die Deutsche WHH) bauten gemeinsam mit dem *Agency Coordinating Body for Afghan Relief & Development* (ACBAR) erfolgreich die Kapazitäten lokaler Organisationen auf, internationale UN-OCHA-Mittel einzufordern.
- Der Umgang mit **Korruptionsrisiken** war kompliziert. Durchführer berichteten, dass mit der Einbindung von Gewaltakteuren („Warlords“) nach 2002 viele Fehler gemacht worden waren. Aus diesen wurde aber gelernt, so dass seit 2014 verstärkt die Dorfgemeinschaften unterstützt wurden. Die WHH und die Johanniter berichteten von klaren Anti-Korruptions-Verfahren, die im Laufe der Jahre eingeführt wurden, zumal die lokalen Akteure um die Haltung Deutschlands wussten. Insofern nationale NRO anfälliger für Korruption waren, unterstützte die WHH diese bei Logistik und Beschaffung, um den Korruptionsdruck zu verringern. Im Ergebnis war das Potenzial für Korruption in der Humanitären Hilfe generell geringer und offensichtlich bewältigbar.
- In Sachen **Kontextsensibilität** achteten die Organisationen bei der Wahl der Zielregionen auf Risiken, um das örtliche Personal nicht zu gefährden. Einige wie das WFP setzten ihre Mitarbeitenden Risiken aus, vergüteten dies aber entsprechend. Caritas International berichtete, dass sie Taliban-Gebiete mieden, zum einen, weil dort kein Monitoring möglich war, zum anderen, weil der Hauptteil des Personals der Gruppe

<sup>47</sup> Weitere Informationen auf der Website: <https://spherestandards.org/>



der Hazara zugeordnet wurde, die besonders durch die Taliban gefährdet waren.<sup>48</sup> Entsprechend schalteten Organisationen wie I-NRO (WHH, Johanniter, Help e. V. etc.) oder die VN und das IKRK auf *remote monitoring* um.

- Die **Vermeidung von Schadenszufügung** (Do-no-harm) war gleichfalls eine Leitlinie. Demgemäß sollten z. B. nicht nur Binnenvertriebene versorgt werden, sondern gleichermaßen vulnerable lokale Bevölkerungsgruppen der aufnehmenden Gastgemeinden. Darüber hinaus war und ist Protektion, d. h. die Sicherstellung der Gewährleistung von Menschenrechten durch z. B. Monitoring und Dokumentation von etwaigen Menschenrechtsverletzungen, besonders wichtig, da es u. a. kulturelle Problematiken aufgrund ethnischer Zugehörigkeiten bzw. Zuordnungen gab und gibt. Zudem galt es zunehmend, die Sicherung von Frauenrechten zu gewährleisten. Übergreifend führten alle Durchführungsorganisationen Machbarkeitsstudien durch, praktizierten M&E, teilweise zunehmend durch einen Remote-Ansatz, etablierten Risikominderungsmechanismen, setzten Regelkonformität (Compliance) und Beschwerde-Mechanismen ein und kooperierten untereinander durch das *Inter-Agency-* und *Cluster-System der VN* bzw. durch die Koordinierungstreffen auf Botschaftsebene, solange diese stattfinden konnten.

**Die Steuerung des Portfolios seitens des AA erfolgte in enger Kooperation mit den Durchführungsorganisationen.** Rückmeldungen aus dem Feld erfolgten in der Regel direkt und schnell. In der Folge gab es Umschichtungen bzw. Gespräche mit lokalen Behörden, um z. B. dezentrale Verteilungen zu ermöglichen oder um auf veränderte Sicherheitslagen zu reagieren. Sicherheitsvorfälle selbst hielten sich dabei in Grenzen. Das Referat S09 war durchweg gut informiert. Dennoch ist festzuhalten, dass aufgrund des Umfangs der Humanitären Hilfe trotz der weitgehenden Übertragung von operativen Zuständigkeiten an Durchführungsorganisationen die AA-Personalkapazitäten nicht ausreichten. Insbesondere zeigte Afghanistan auf, dass es kein eigenes Monitoring-Instrument für fragile Kontexte gab. Deutsche Verantwortliche vor Ort mussten sich immer stärker auf das Monitoring der Durchführungsorganisationen verlassen (oftmals auch nur remote), weil sie aus Sicherheitsgründen nicht selbst ins Feld fahren durften.

**Bezugnehmend auf die gegenwärtige Situation in Afghanistan (2023) bestätigten die befragten Durchführungsorganisationen, dass ihnen die Einhaltung der humanitären Prinzipien nach wie vor möglich ist, wenngleich es kreativer Lösungen und Verhandlungsgeschicks bedarf.** So berichteten diese, dass die Aushandlung von Ausnahmeregelungen zur Einhaltung von Frauenrechten wie auch die Beschäftigung von Frauen teilweise möglich ist, dies aber zunehmend erschwert wird. Insgesamt monieren die humanitären Durchführungsorganisationen, dass sie derzeit gezwungen sind, ohne einen politischen Rahmen und oftmals am Rande der Legalität zu operieren, da von deutscher Seite diplomatische Beziehungen mit dem Taliban-Regime nicht aufgenommen werden. Dieser unklare Handlungsraum stellt ein Risiko für die Organisationen, deren Personal, aber auch die lokale Bevölkerung dar, besonders für Frauen. Die internationalen Geber halten sich dabei gegenwärtig mit einer klaren Artikulation ihrer Position zurück. Dem liegt die international geteilte Auffassung zugrunde, dass die humanitären Prinzipien nicht nur von Geberländern und -organisationen, sondern auch von den De-facto-Autoritäten des Empfängerlandes eingehalten werden müssen. Im Ergebnis bedeutet dies derzeit, dass die humanitäre Diplomatie faktisch bei den humanitären Organisationen (NRO, VN) liegt, die mit dieser Verlagerung zusätzlicher Risiken zusätzlich belastet sind. Damit drängt sich aus humanitärer Sicht gegenwärtig der Eindruck auf, dass diese übergeordneten politischen Entscheidungen ohne Einbeziehung der jahrelangen Expertise der Durchführungsorganisationen getroffen werden könnten.

<sup>48</sup> Als Angehörige des schiitischen Islams gelten die Hazara in den Augen der Islamisten als ungläubig. Auch die Tatsache, dass Frauen sich bei den Hazara mehr Freiheiten erkämpft haben, macht sie zum Angriffsziel der Taliban und anderer islamistischer Terrorgruppen im Land.



### 4.3.3 AKBP

**Auch für die Maßnahmen in den Bereichen der Kultur, der Medien und der Wissenschaft gilt eine hohe Zielerreichung auf Output-Ebene.** Noch stärker als im humanitären Bereich versetzten die Maßnahmen die Nutznießenden auf afghanischer Seite in die Lage, mit diesen Leistungen selbst weitergehende Ergebnisse zu generieren. Übergreifend schränkte nur die sich verschlechternde Sicherheitslage das Engagement ein. Wegmarken waren hier zum einen einzelne wichtige Ereignisse wie das Attentat auf die deutsche Botschaft in Kabul im Mai 2017, zum anderen externe Gegebenheiten wie die Covid-19-Pandemie. Beide führten zu einer Kontraktion im Sinne eines Rückzugs auf sichere Orte unter reduziertem Handlungsumfang.

**Alle Bereiche der AKBP zeichnen sich u. a. durch ein hohes und im Zeitverlauf wachsendes Maß der Einbindung afghanischer Akteure aus.** Dies gilt nicht nur für die Situation vor Ort in Afghanistan, sondern auch für eine Vielzahl von Verantwortlichen und Beteiligten, die in Deutschland bzw. andernorts außerhalb Afghanistans lebten. Hier kam es zu einer regelrechten Rückwanderung hochqualifizierter und hochmotivierter Fachleute in den Bereichen Kultur, Medien und Wissenschaften nach Afghanistan. Einige von ihnen hatten teilweise Jahrzehnte in Deutschland verbracht, waren in ihren Berufsfeldern anerkannt und bereit, sich im Rahmen des zivilen Engagements den Herausforderungen Afghanistans zu stellen. Dies verlieh allen Bereichen eine hohe Wirkdynamik, die sich aus den Anfangsjahren bis in den Betrachtungszeitraum erhielt.

**Damit verbunden war auch eine höhere Vertrautheit mit den Kontextbedingungen Afghanistans unter den Verantwortlichen in Medien, Kultur und Wissenschaft.** Insbesondere sprachliche und kulturelle Barrieren fielen in diesen Bereichen deutlich niedriger aus. In Kernbereichen waren die mit den Maßnahmen Betrauten regelrechte Türöffner, insbesondere, weil sie aufgrund ihrer Sprach- und Landeskenntnisse für die Arbeit in Afghanistan qualifiziert waren. Dabei erklärten aber auch aus Deutschland zurückgekehrte afghanische Fachleute, dass selbst sie zu Beginn ihrer Arbeit einer steilen Lernkurve ausgesetzt waren, weil Afghanistan sich in den Jahren bzw. Jahrzehnten ihrer Abwesenheit weiterentwickelt hatte. Insofern bestanden wichtige Anknüpfungspunkte, die ein weiteres Lernen ermöglichten.

**In den Bereichen Medien, Kultur und Wissenschaft konnten umfangreich Kapazitäten und Kompetenzen zivilgesellschaftlicher Akteure erhöht werden.** Dies galt zum einen durch die rechtliche Sicherstellung gesellschaftlicher Teilhabe insbesondere für die weibliche Bevölkerung. Es galt zum anderen durch eine gesellschaftliche Dynamisierung in verschiedenen Lebensbereichen.

- Maßnahmen im **Kulturbereich** ermöglichten eine weitgehend freie Artikulation von Ausdrucksformen, die in der vorangegangenen Herrschaft unter den Taliban nicht möglich gewesen war. Hieran hatte die afghanische Bevölkerung insgesamt einen wachsenden Anteil. Die Arbeit des Goethe-Instituts erschien Verantwortlichen im Rückblick zwar als „verloren gegangen“, doch steht diese Einschätzung vor dem Hintergrund einer stark von prinzipieller Nachhaltigkeit geprägten Arbeit. So wurden neun aufeinander folgende nationale Theaterfestivals durchgeführt, mit deren Kontinuität eine umfassende Kapazitätsentwicklung einherging, die unter den Beteiligten unabhängig von ihren gegenwärtigen Aufenthaltsorten anhält. Analog gilt dies auch für den Literaturbereich, in dem junge Schriftsteller und Schriftstellerinnen sich neuer Themen annahmen. Im Segment der Kinderliteratur sowie in der Kategorie der Animationsfilme entstand Neues, wo zuvor in Afghanistan nach Verlautbarung der Beteiligten nichts war. Auch die zuvor unter der ersten Herrschaft der Taliban unterdrückte Musiktradition Afghanistans konnte unterstützt und wiederbelebt werden.<sup>49</sup> Auf diese Weise erwuchs aus künstlerischen und kulturellen Ausdrucksformen ein Instrument der Aufklärung,

<sup>49</sup> Siehe zum Beispiel die Website des *Afghanistan National Institute of Music*: “ANIM is acknowledged as the institution which brought music back to Afghanistan and restored and ensured the musical rights of the Afghan people.” <https://www.anim-music.org/about-us>

dessen potenzielle Wirkung unter den gegenwärtigen Umständen nur schwer eingeschätzt werden kann.<sup>50</sup>

- Maßnahmen im **Medienbereich** initiierten und begleiteten in den Jahren des zivilen Engagements eine Professionalisierung und Ausweitung des Journalismus und der Medienorganisationen. Projekte wurden hierzu von privatwirtschaftlichen und unabhängigen Entwicklungsagenturen wie MiCT sowie von deutschen Flaggschiff-Institutionen wie der Deutschen Welle und der DW-Akademie durchgeführt. Selbstgestellte Aufgaben umfassten dabei die Ausbildung von Journalisten und Journalistinnen sowie die Zusammenarbeit mit Medienverbänden. Ausbildungszusammenarbeit konzentrierte sich auf die Universitäten von Kabul, Masar-i Scharif und Herat, aber auch auf kleinere Hochschulen, um möglichst in der Breite wirken zu können. Hierzu gehörte auch die Zusammenarbeit mit dem nationalen Verband der *Afghanistan's National Journalists Union* (ANJU). Die DW-Akademie konzentrierte sich erfolgreich auf die Entwicklung von Fähigkeiten, qualitativ hochwertigen Journalismus auf nachhaltige Weise zu produzieren (*media viability*). Hierzu wurden neben Fertigkeiten und Medienethik auch wichtige Komponenten wie Agenturwesen, Marketing und Werbung vermittelt. Die Arbeit außerhalb Kabuls war besonders wichtig. Gerade aufgrund der jungen Altersstruktur der Bevölkerung Afghanistans boten Medien in der Breite des Landes Möglichkeiten der Befreiung, von der besonders junge Frauen Gebrauch machten. Dies wurde durch die eigene Anonymisierbarkeit in sozialen Netzwerken erleichtert. Dadurch konnten auch sogenannte Tabu-Themen diskutiert und investigativer Journalismus praktiziert werden.
- Maßnahmen im **Wissenschaftsbereich** begannen aus Sicht der maßgeblichen Mittlerorganisation DAAD in Afghanistan auf niedrigem Niveau, erfolgten aber in einem kohärenten schrittweisen Aufbau von Fachbereichen.<sup>51</sup> Auch hier wäre eine retrospektive Betrachtungsweise der jüngsten Vergangenheit ausgehend von der Machtübernahme der Taliban irreführend. Zwar wurde die Zielerreichung bezogen auf die sogenannte Transformationsphase ab 2015 kritisch bewertet, die der vorangegangenen Phasen hingegen positiv (Soforthilfephase 2002–2003/04, Aufbauphase 2004–2007 und Konsolidierungsphase 2008–2014).<sup>52</sup> Das deutsche Engagement beruhte auf einer gemeinsamen Sichtung von Fachbereichen, von denen IT, Wirtschaftswissenschaften, Bergbau/Geologie, Pharmazeutik u. a. als besonders vielversprechend identifiziert wurden. Für diese Bereiche wurden Curricula mit deutschen Wissenschaftlern entwickelt, die sich über die institutionellen Erfordernisse auch persönlich stark engagierten. Der Ansatz Deutschlands unterschied sich hier teilweise von anderen Initiativen, die sich – wie im Falle der USA – stärker auf bauliche Maßnahmen konzentrierten. Dies machte die im Vergleich niedrigeren DAAD-Mittel weniger korruptionsanfällig als etwa US-Gelder. Der schrittweise Aufbau der Studiengänge zog auch eine hohe Beschäftigungsfähigkeit nach sich.

**Individuelle Kapazitätsentwicklungen wirkten sich strukturell nicht mehr aus.** Dies lag zum einen an den übergreifenden politisch-gesellschaftlichen Kontextbedingungen Afghanistans. Das gesellschaftspolitische System Afghanistans war insofern anders geprägt, als es zivilgesellschaftlichen Erwartungen und Ambitionen gegenüber nicht rechenschaftspflichtig war. Trotzdem wurden z. B. aus dem Wissenschaftsbereich um 2020 noch Initiativen entwickelt, die Absolventinnen und Absolventen der IT erfolgreich in afghanische Ministerien vermitteln konnten, um von dort aus an der Reform der öffentlichen Verwaltung mitzuwirken. Mit dem Zusammenbruch des Systems im August 2021 und der einsetzenden Panik flohen allerdings auch diese jungen Fachleute. Aufgrund ihrer zuvor in Deutschland erworbenen akademischen Abschlüsse konnten sie oftmals eine Beschäftigung in Deutschland finden, wie der Fall einer

<sup>50</sup> **Theater der Zeit (2021):** Angst und Widerstand, Thema Afghanistan. Darin: Patrick Wildermann und Ibrahim Hotak (2021): „Man kann nicht sagen, dass alles umsonst war“. <https://tdz.de/artikel/d883da50-9fd0-4d5c-96d3-182d85769d6c>

<sup>51</sup> DAAD (2021): Länderevaluation Afghanistan. Zusammenfassung. Bonn, August 2021. [https://static.daad.de/media/daad\\_de/der-daad/kommunikation-publikationen/daadevaluationafgexecutivesummaryde.pdf](https://static.daad.de/media/daad_de/der-daad/kommunikation-publikationen/daadevaluationafgexecutivesummaryde.pdf)

<sup>52</sup> DAAD (2021), S. 6

afghanischen IT-Expertin illustriert, die nunmehr als Cloud-Engineer bei der Deutschen Bahn arbeitet.

#### 4.4 Impact: Übergeordnete Wirkungen

Unter dem Kriterium Impact soll dargestellt werden, inwieweit AA-Maßnahmen im Rahmen des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan 2013 bis 2021 die übergreifenden politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Afghanistan beeinflussten. Um dies bewerten zu können, wurden zwei Teilbereiche überprüft.

- **Erstens** wurde untersucht, welcher *Beitrag zu den übergeordneten politischen Zielen* für die Maßnahmen des zivilen Engagements angenommen werden kann. Dabei wurden, soweit verfügbar, *Makrotrends* der Entwicklung Afghanistans den mit den deutschen Maßnahmen verfolgten Zielsetzungen gegenübergestellt.
- **Zweitens** wurde untersucht, inwieweit Maßnahmen des zivilen Engagements zu *negativen nichtintendierten Wirkungen* in Afghanistan beitrugen. Dazu wurden hinreichend bekannte und belegte unbeabsichtigt gestärkte Phänomene identifiziert und überprüft, inwieweit das zivile deutsche Engagement zu diesen möglicherweise beitrug.

**Im Wirkungsmodell zum zivilen Engagement Deutschlands in Afghanistan von 2013 bis 2021 wurden sieben übergeordnete politische Zielbereiche rekonstruiert.** Aus der Perspektive der Bewertung der AA-Maßnahmen ergeben sich dabei folgende Ergebnisse.

##### 4.4.1 Ziel: Die Sicherheitslage ist verbessert bzw. auf gleichbleibendem Niveau

***Makrotrend: Die militärische wie zivile Sicherheitslage verschlechterte sich in Fortsetzung früherer Jahre über den Evaluierungszeitraum kontinuierlich.***

**Im Jahr 2021 waren große Teile des Landes nicht mehr unter der Kontrolle der legitimen afghanischen Regierung.** Ähnlich entwickelte sich auch die Lage in den für das Engagement Deutschlands wichtigen Nordprovinzen, in denen die Taliban traditionell weniger Rückhalt hatten. Im GPI wird ein kontinuierlicher Abwärtstrend seit Beginn der Messung 2008 deutlich.<sup>53</sup> Terroristische Ereignisse nahmen über den Betrachtungszeitraum massiv zu, was mit dem Anschlag auf die deutsche Botschaft in Kabul im Mai 2017 auch Deutschland betraf.<sup>54</sup> Die kontinuierliche Verschlechterung der Sicherheitslage spiegelt sich auch im persönlichen Empfinden der Bevölkerung wider. Der Anteil der Befragten, die sich laut SAP unsicher fühlten, nahm von 40 Prozent im Jahr 2006 auf 75 Prozent 2019 kontinuierlich zu.<sup>55</sup>

***Im Rahmen des zivilen Engagements der Bundesregierung konnten auch die AA-Maßnahmen keinen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Sicherheitslage leisten.***

**Das AA leistete in diesem Bereich umfangreiche finanzielle Beiträge.** Von mehr als 665 Mio. €, die zugesagt waren, flossen etwas mehr als 500 Mio. € im Evaluierungszeitraum ab. Der Hauptteil lag dabei in der LOTFA-Finanzierung mit einer Zusage von 589 Mio. € und einer Mittelumsetzung von knapp 428 Mio. €. Diese Mittel dienten primär der Finanzierung von Polizeigehältern. Die restlichen Mittel wurden überwiegend für die von der GIZ umgesetzten Police-Cooperation-Projekte verwendet, in denen es primär um die Alphabetisierung von Polizeikräften ging und zu Ende des Betrachtungszeitraums auch um den Aufbau einer bürgernahen Polizei. Insgesamt wurde hierfür 72 Mio. € zugesagt, wovon 68 Mio. € umgesetzt wurden.

<sup>53</sup> Für die Jahre 2014 und 2015 wird eine kurzfristige und leichte Lageverbesserung verzeichnet, wobei Afghanistan über den gesamten Evaluierungszeitraum hinweg zu den Ländern mit dem höchsten GPI zählt. Afghanistan belegt in allen Jahren zwischen 2013 und 2021 maximal Platz 160 von 163 Ländern.

<sup>54</sup> Global Terrorism Index. Im Zeitraum 2013–2021 Zunahme terroristischer Anschläge (von 251 im Jahr 2013 zu 837 im Jahr 2021). <https://www.visionofhumanity.org/maps/global-terrorism-index/#/>

<sup>55</sup> Asia Foundation (2021): A Survey of the Afghan People. Afghanistan in 2021, Asia Foundation, Kabul, S. 55.

Für LOTFA liegt eine vom UNDP in Auftrag gegebene Schlussevaluierung vor, die hinsichtlich der Wirkungen zu einem aus Sicht des GFA-Evaluierungsteams nicht geteilten positiven Ergebnis kommt.<sup>56</sup> Allerdings wird im Rahmen der Studie auch einschränkend darauf verwiesen, dass der Betrachtungszeitraum der Evaluierung zu früh war, um Wirkungen ausreichend zu erfassen. Beispielsweise wurde für den Betrachtungszeitraum der Evaluierung das System der Lohnbuchhaltung zwar bereits von Mitarbeitenden des Innenministeriums praktiziert, das System war aber noch nicht an das Innenministerium übergeben worden. Es lagen auch keine Indikatoren auf Outcome- und Impact-Ebene vor und daher war direkt von der Qualität der Ergebnisse auf der Output-Ebene auf Wirkungen geschlossen worden. Diese Einschränkungen, die fehlende Möglichkeit, im Rahmen der Evaluierung mit damaligen Regierungsmitarbeitenden zu sprechen, die sehr dezidierte Kritik, die die Geber hinsichtlich des LOTFA-Managements am UNDP übten, und Interviewaussagen, die den Erfolg von technischen Maßnahmen zur Vermeidung von Unterschlagung in Frage stellten, führen aus Sicht des Evaluationsteams dazu, dass die Wertung dieser Studie bezüglich Impact nicht ausreichend belegt ist.

**Verfügbare Zwischenberichte der von der GIZ durchgeführten Police-Cooperation- bzw. ‚Community Policing‘-Projekte lassen keinen Schluss auf verbessertes Polizeihandeln zu.** Für die von der GIZ durchgeführten Police-Cooperation- bzw. ‚Community Policing‘-Projekte liegen keine Evaluierungen vor. Im Zwischenbericht des ‚Community Policing‘-Projekts für die Periode Juni bis Dezember 2020 wird jedoch vermerkt, dass die afghanische Polizei weiterhin nicht in der Lage sei, *„ihren Aufgaben in der Gefahrenabwehr und bei der Verfolgung strafbarer Handlungen und Ordnungswidrigkeiten zufriedenstellend nachzukommen und den Forderungen von Politik und Bevölkerung gerecht zu werden.“* Aufgaben in der Terrorbekämpfung würden wesentliche Ressourcen binden und anhaltende Personalverluste durch Terrorangriffe seien schwer zu kompensieren (AA-internes Dokument). Die Zwischenberichte des Police-Cooperation-Projektes verweisen zwar auf durchgeführte Trainingsmaßnahmen und daraus resultierende Beförderungen, geben jedoch keine Auskunft darüber, ob sich damit das Handeln der Polizei bzw. die Wahrnehmung der Polizei seitens der Bevölkerung verbessert haben. Es gibt daher im Rahmen der vom AA finanzierten Projekte keine Evidenz dahingehend, dass sich die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Polizei verbessert hätte bzw. dass ausreichende, nachhaltige Kapazitäten, Strukturen und Prozesse im afghanischen Innenministerium für die Finanzierung, Logistik und Versorgung und Personalplanung der ANP geschaffen worden wären.

**Im Gegenteil zeigen die Indizes auf, dass sich die Wahrnehmung der Polizei durch die Bevölkerung als sicherheitsstiftende Institution im Land im Zeitverlauf verschlechterte.** Im Jahr 2021 stimmten 31 Prozent der Aussage zu, dass die ANP die Sicherheitslage verbessere, was eine Verschlechterung um ca. 25 Prozent im Vergleich zur Erhebung 2007 darstellt. Zudem gibt es Hinweise darauf, dass sich die Rechtsstaatlichkeit des Polizeihandelns nicht verbesserte. Laut WJP-Index nahmen die Achtung der Grundrechte und die Ahndung von Gesetzesbrüchen durch Polizeikräfte während des Evaluierungszeitraums nicht zu. Menschenrechtsberichte etwa des *US State Department* und von *Human Rights Watch* belegen gravierende, teilweise systematische Menschenrechtsverletzungen und allgemeine Straflosigkeit von Polizeikräften. Auch die gravierende Korruption im Polizeisektor wurde z. B. nach WJP-Angaben nicht gemindert.

---

<sup>56</sup> „When comparing key results with the intended outputs, the Project has definitely produced a significantly positive impact on the payroll system of MOIA. The Project has, to great extent, strengthened the MOIA's payroll management capacity and supported the envisaged transfer of LOTFA payroll management functions to MOIA although some outputs remain to be achieved. As such, the Project has significantly contributed to the enhanced MOIA credibility, overall state security and improved Rule of Law.“ Law and Order Trust Fund for Afghanistan (2022): Annual Report for the Law and Order Trust Fund for Afghanistan Multi-Partner Trust Fund (1 January to 31 December 2022), S. 8. [https://mptf.undp.org/sites/default/files/documents/2023-05/2022\\_lotfa\\_consolidated\\_narrative\\_report.pdf](https://mptf.undp.org/sites/default/files/documents/2023-05/2022_lotfa_consolidated_narrative_report.pdf)



#### 4.4.2 Ziel: Die Zufriedenheit der Bevölkerung mit staatlichen Institutionen und das Vertrauen in diese Institutionen sind gestärkt

***Makrotrend: Die Zufriedenheit mit und das Vertrauen in staatliche Institutionen auf nationaler und subnationaler Ebene nahm über den Betrachtungszeitraum ab, wobei es allerdings auch zu temporären Verbesserungen kam.***

Mit Blick auf die Zufriedenheit mit staatlichen Institutionen auf *nationaler* Ebene weisen zwei einschlägige Studien 2021 deutlich niedrigere Werte als 2013 auf. Dies zeigen sowohl die Ergebnisse des jährlichen SAP (2021, S. 103) als auch die vom BMZ in Auftrag gegebenen Studien mit Fokus auf die Nordprovinzen (Sexton & Zürcher 2019).<sup>57</sup> Während der SAP zwischen 2016 und 2018 leicht positive Entwicklungen aufzeigt, zeigen sich diese in der anderen Studie nicht.<sup>58</sup> Für das Vertrauen in öffentliche Institutionen zeigt der SAP 2021 ebenfalls für alle betrachteten Institutionen eine Verschlechterung. Von allen Institutionen schneiden nationale Ministerien und das Parlament am schlechtesten ab (SAP 2021, nicht veröffentlicht). Die Wahrnehmung der Polizei als Institution, die Sicherheit gewährleistet, verschlechterte sich über die Jahre ebenso auf einen historischen Tiefstwert von 33 Prozent der Befragten, die im Jahr 2021 angaben, dass die ANP die Sicherheit verbessert. Die SAP-Daten zeigen zwischen 2016 und 2019 einen positiven Trend, dessen Ursachen wegen fehlender Wirkungsanalysen nicht benannt werden können.<sup>59</sup> Es bleibt unklar, ob die Ursache in den Förderprogrammen der internationalen Gemeinschaft verortet werden kann, ob exogene wie endogene Faktoren eine Rolle spielten oder eine Kombination aus allen Faktoren. Andere im SAP verwendete Indikatoren zur Messung der Kriminalität zeigen jedoch keine derartigen Entwicklungen.<sup>60</sup>

***Im Rahmen des zivilen Engagements der Bundesregierung trugen AA-Maßnahmen in ausgewählten Vorhaben temporär auf subnationaler Ebene zu einer Legitimitätssteigerung bei, nicht jedoch auf der nationalen Ebene.***

Zwei Wirkungsstudien kommen zum Schluss, dass es im Rahmen von AA-finanzierten Projekten temporär zu einer Legitimitätssteigerung auf subnationaler Ebene kam. Für das SPNA stellt die rigorose Wirkungsstudie von Köhler und Gosztanyi (2019) auf Basis eines Längsschnittverfahrens fest, dass die Legitimität durch die kommunalen DDA<sup>61</sup> zeitweilig gesteigert werden konnte. Desgleichen resümiert eine qualitativ ausgerichtete Studie für das PATRIP-Vorhaben, das sich auf vernachlässigte Grenzregionen konzentrierte, dass auf der lokalen Ebene ein Beitrag zur Stärkung der Legitimität staatlicher Strukturen geleistet werden konnte.<sup>62</sup>

<sup>57</sup> Laut dem SAP sanken die Werte für die Zufriedenheit mit der nationalen Regierung zwischen 2007 und 2021 von 79 auf 64 Prozent, für die Provinzregierung von 80 auf 60 Prozent und für Distriktverwaltungen von 67 auf 57 Prozent. Lediglich die Werte für die Stadtverwaltungen bleiben stabil mit 58 und 57 Prozent, aber auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Für die Nordprovinzen zeigen Sexton und Zürcher (2018) eine deutlich negativere Gesamt-Bewertung, wobei der Trend ebenfalls (leicht) negativ verläuft. So waren 2016 lediglich 11,4 Prozent der Meinung, dass sich die subnationale Verwaltung immer oder häufig um die Belange der Bevölkerung in den Dörfern kümmern würde. Im Jahr 2018 fiel dieser Wert leicht auf 9,81 Prozent.

<sup>58</sup> Im SAP wird, entgegen den Ergebnissen der BMZ-Studie, zwischen 2016 und 2019 ein vorübergehend leicht positiver Trend sichtbar. Die Zufriedenheit mit der Leistung aller afghanischen Regierungsebenen stieg laut dieser Messung kontinuierlich von 2016 bis 2019. Im Jahr 2021 kehrte sich dieser Aufwärtstrend jedoch um und die Zufriedenheit mit Zentralregierung, Provinzregierungen, Bezirksregierungen und kommunalen Behörden nahm ab. Darüber hinaus wird im SAP ein höheres Niveau genereller Zufriedenheit gemessen als in der BMZ-Studie. Die Unterschiede können wegen des Fehlens detaillierter Angaben zur Methodik des SAP nicht erklärt werden.

<sup>59</sup> Die Wahrnehmung, dass die Polizei hilft, die Sicherheit zu verbessern, stieg von 35 Prozent der Befragten im Jahr 2016 auf 48 Prozent im Jahr 2017, ging dann 2019 leicht auf 44 Prozent zurück, bevor 2021 der sehr niedrige Wert von 33 Prozent eintrat. Die Ursachen für diese Verbesserungen sind nicht bekannt. Sie könnten sowohl als Hinweis gewertet werden, dass Unterstützungsprogramme der internationalen Gemeinschaft temporär wirksam waren, als auch in anderen externen Faktoren begründet sein. Eine entsprechende Bewertung ist auf Basis der vorhandenen Daten nicht möglich.

<sup>60</sup> Der GPI zeigt, dass sowohl die Wahrnehmung von Kriminalität als auch das Kriminalitätsniveau – erhoben auf der Grundlage von Experteneinschätzungen – sich im Zeitverlauf nicht verbessern. Die Anzahl von Tötungsdelikten steigt nach Angaben von UNODC im Vergleichszeitraum 2013–2021 (von 2,3 je 100 000 Einwohner im Jahr 2013 auf 3,16 im Jahr 2021).

<sup>61</sup> Köhler, J. und Gosztanyi, K. (2019)

<sup>62</sup> "PATRIP's projects have a locally stabilising effect by improving living conditions, supporting the legitimacy of the state, and reducing frustrations. This, in turn, leads to these border areas becoming more resilient to the destabilising factors that cannot be influenced. Hence, PATRIP's projects achieve insular stabilisation in highly fragile surroundings." Siehe Kükenshörer, C. und Rossmann, C. (2021), S. 30.



**Die temporäre Steigerung der Legitimität der DDA betraf eine quasikommunale Struktur mit gewählten Vertretern aus zuvor gebildeten *District Development Councils*.** Laut der Studie von Köhler und Gosztanyi (2019) trug zur Legitimitätssteigerung v. a. die intensive Kapazitätsbildung der DDA im Rahmen von Infrastrukturprojekten bei. Wichtig ist auch der Hinweis, dass die positiven Ergebnisse und Trends der SPNA-Stabilisierungseffekte vor dem Hintergrund der ansonsten allgemeinen negativen Trends erzielt werden konnten (Zunahme an Instabilität, Fragmentierung der lokalen Verwaltung, institutioneller Rückzug des Staates aus dem Hinterland, Zunahme der ideologischen Herausforderung für das internationale Engagement etc.).<sup>63</sup> Außerdem wird darauf verwiesen, dass ohne SPNA sich die Situation noch weiter verschlechtert hätte: *„What can be claimed with some confidence is that without SPNA the situation would have deteriorated even further.“*<sup>64</sup> Die Studie zeigt aber auch, dass die positiven Effekte der Legitimitätssteigerung nach 2016 nicht mehr vorzufinden sind. Die Gründe dafür sind nicht eindeutig, werden aber mit der sich verschlechternden Sicherheitslage in Verbindung gebracht, die auch dazu führte, dass die DDA nicht mehr wie zuvor agieren konnten. Erschwerend kommt hinzu, dass die rechtliche Grundlage der DDA nie geklärt wurde und diese Gefahr liefen, bei einer geplanten Reform der subnationalen Ebene vollends an Bedeutung zu verlieren.

**Erfolge auf der subnationalen Ebene zeigen, dass mit partizipativen und flexiblen Projektansätzen eine Stärkung staatlicher Legitimität erreicht werden kann.** Darauf verweist neben der SPNA-Studie auch jene zum PATRIP-Vorhaben, die dem Projekt attestiert, auf lokaler Ebene ein Beitrag zur Stärkung der Legitimität staatlicher Strukturen geleistet zu haben. Gemeinsam ist diesen Projektansätzen, dass sie spezifisch ausgerichtet waren, stark auf gesellschaftlicher Teilhabe beruhten und allgemein ‚bottom-up‘ konzipiert waren. Investitionen erfolgten damit nicht nur in materielle Leistungen, sondern auch in Kapazitätsbildung. Zudem stützten sich die Projekte auf Implementierungspartner, die über ein hohes Maß an Kontextwissen verfügten. Dieser legitimitätssteigernde Ansatz der intensiven Bürgerbeteiligung des SPNA-Projektes wird auch in der Studie von Sexton und Zürcher (2023)<sup>65</sup> positiv bewertet, auch wenn diese Studie ansonsten zu primär kritischen Einschätzungen hinsichtlich der Legitimitätssteigerung von Infrastrukturprojekten kommt.<sup>66</sup> Allerdings ist auch darauf zu verweisen, dass die Studie auf Infrastrukturprojekte fokussiert war und nicht die Bandbreite an Maßnahmen, die zur Legitimitätssteigerung beitragen kann, im Fokus stand.

Eine Studie des SIGAR zu Lernerfahrungen im Hinblick auf den von den USA verfolgten Ansatz bei der Stabilisierung kommt ebenfalls zu einem kritischen Ergebnis, zeigt jedoch Bedingungen auf, unter denen Stabilisierung erfolgreich war: *„Stabilization was most successful in areas that were clearly under the physical control of government security forces, had a modicum of local governance in place prior to programming, were supported by coalition forces and civilians who recognized the value of close cooperation, and were continuously engaged by their government as programming ramped up.“*<sup>67</sup>

**Die Ursachen für das Ausbleiben stärkerer Legitimitätssteigerung besonders auf nationaler Ebene ergibt sich nur bedingt aus der Art, in der Förderprogramme umgesetzt**

<sup>63</sup> Köhler, J. und Gosztanyi, K. (2019), S. xvi.

<sup>64</sup> Köhler, J. und Gosztanyi, K. (2019), S. xvi.

<sup>65</sup> „In an additional test, we looked at projects of the Stabilisation Programme Northern Afghanistan (SPNA), which included a particularly intensive consultation program that included local community development councils and did not employ as many out-of-area NGOs as in other cases. ... However, we do see that the results of these projects are somewhat stronger, generating some small positive effects on public opinion.“ Siehe Sexton, R. und Zürcher, C (2023); „Aid, attitudes, and insurgency: evidence from development projects in Northern Afghanistan“, American Journal of Political Science, Vol. 0, Nr. 0, S. 1–15, S. 11. <https://static1.squarespace.com/static/53fc9eb3e4b01bd08e4a58ba/t/64b5d10bf5df4422e682bdd5/1689637131973/AJPS+-2023+-Sexton+-Aid++Attitudes++and+Insurgency++Evidence+from+Development+Projects+in+Northern.pdf>

<sup>66</sup> Die Studie von Sexton und Zürcher (2023) stellt fest, dass die alleinige Bereitstellung von Infrastrukturprojekten keine übergreifende Legitimitätssteigerung erzielte bzw. sogar negative Effekte verursachte. Die Studie lässt sich aber nur bedingt mit den SPNA- bzw. PATRIP-Studien vergleichen. Diese beiden Studien befassten sich jeweils mit einem spezifischen Projekt, während die Studie von Sexton und Zürcher (2023) nur projektübergreifend Wirkungen untersuchte. Der Gegenstand der Evaluierung war somit ein anderer und auch das methodische Vorgehen unterschied sich in allen drei Studien voneinander.

<sup>67</sup> SIGAR (2018): Stabilization. Lessons from the US experience in Afghanistan. Arlington, Virginia, S. xii. [www.sigar.mil/interactive-reports/stabilization/index.html](http://www.sigar.mil/interactive-reports/stabilization/index.html)

**wurden.** Entscheidende Ursachen ausbleibender Legitimitätssteigerung sind eine fehlende Interessenskongruenz auf Seiten der afghanischen Akteure, Klientelismus und weitverbreitete Korruption. Allerdings ist auch darauf zu verweisen, dass die Verantwortlichen der deutschen Ressorts einschließlich des AA trotz des Wissens um diese Probleme die Förderprogramme nicht entsprechend angepasst oder eingestellt haben. Dies wird am Beispiel der oben genannten DDA besonders deutlich, da diese Institutionen nie ausreichend rechtlich abgesichert waren, womit die Wirkung langjähriger und erfolgreicher Förderprogramme gefährdet wurde. Sowohl das BMZ als auch das AA zogen keine Schlussfolgerungen aus der fehlenden Bereitschaft der Regierungen unter Karsai bzw. Ghani, die subnationale Ebene zu stärken.<sup>68</sup>

#### 4.4.3 Ziel: Binnenvertriebene und Rückkehrende sind integriert

***Makrotrend: Die stetige Zunahme von Binnenvertreibung, Flucht und Migration konnte weder verlangsamt noch gestoppt werden.***

Ausgehend von einer langwierigen Kriegs- und Krisensituation verschlechterte sich die Situation von Binnenflucht und Migration. Im Betrachtungszeitraum kam es zu massiven Zunahmen. So lag 2015 die Zahl der Binnenvertriebenen bei 384 000 und wuchs bereits 2016 auf 675 000 an. Im Jahr 2018 lag die Zahl bei geschätzten 1,8 Mio. (vgl. Schmeidel 2019). Maßgebliche Faktoren waren die Verschlechterung der wirtschaftlichen Gesamtlage sowie der Sicherheitssituation. Hinzu kamen Rückkehrerwellen aus Iran und Pakistan, die nicht immer freiwillig waren, sowie die Auswirkungen von Naturkatastrophen. All diese Faktoren waren nicht durch einzelne Projekte und nur bedingt durch das zivile Engagement Deutschlands beeinflussbar.

***Im Rahmen des zivilen Engagements der Bundesregierung konnten AA-Maßnahmen zumindest eine umfangreiche und qualitativ hochwertige Betreuung von Binnenvertriebenen gewährleisten.***

**Für die Versorgung von Binnenvertriebenen wurde im Rahmen der Humanitären Hilfe rechtzeitig und angemessen Unterstützung bereitgestellt.** Vor dem Hintergrund umfänglicher Entwicklungsprojekte war die Humanitäre Hilfe Deutschlands zwar vergleichsweise unterdimensioniert. Sie kam aber in der Regel gezielt und konzentriert dort zum Einsatz, wo Menschen durch Flucht und Migration in besonderer Weise erhöhter Vulnerabilität ausgesetzt waren. Dabei wurde nicht nur auf die Integration und/oder die Betreuung abgezielt, sondern auch die Situation vulnerabler Bevölkerungskreise in den aufnehmenden Gemeinden berücksichtigt.

**Auch Projekte aus dem Stabilitätspakt trugen zu einer Unterstützung von Binnenvertriebenen, Geflüchteten und Rückkehrenden bei.** Wichtige und erfolgreich umgesetzte Betreuungsprojekte zielten u. a. auf die traumasensible und psychosoziale Beratung von Binnenvertriebenen und Rückkehrenden ab, einschließlich von aus Deutschland nach Afghanistan abgeschobenen Menschen. Hierbei waren u. a. Projekte der IPSO und von *medica mondiale* hilfreich. Diese Projekte konnten u. a. präventiv zur Fluchtursachenbekämpfung wie auch zur Integration der Rückkehrerinnen und Rückkehrer sowie ihrer Familien beitragen. Weiter konnten sie in vielen Fällen eine erneute Migration oder Flucht verhindern. Zudem erfolgten Verbesserungen im Flüchtlingsrecht einschließlich der Unterstützung bei der Umsetzung der nationalen Strategie zu Binnenvertriebenen und bei der Unterstützung von Flüchtlingen in den Nachbarländern wie Pakistan.<sup>69</sup>

**Die Orientierung auf Flucht und Migration war insofern gut, es fehlte aber eine Verzahnung zu entwicklungspolitischen Instrumenten.** Dadurch erfolgte im Zusammenhang mit den stärker ursächlichen verschlechterten äußeren Rahmenbedingungen keine langfristige Reduzierung der humanitären Bedarfe, außer bei Organisationen, die sich nicht allein auf

<sup>68</sup> „A long-awaited sub-national governance policy adopted in April 2017 de facto abolished DDAs as official governance bodies and mandated them to be replaced by District Councils – to be elected in the October 2018 elections. Unexpectedly, district council elections were scrapped at the last minute leaving a governance vacuum at the district level“ Siehe Köhler, J. und Gosztanyi, K. (2019), S. xii.

<sup>69</sup> Siehe Islamic Republic of Afghanistan / Ministry of Refugees and Repatriation (2013): National Policy on Internally Displaced Persons. Kabul. <https://www.refworld.org/pdfid/52f0b5964.pdf>

Nothilfe konzentrierten, sondern auch erfolgreich längerfristige Wirkungen durch einkommensschaffende Strukturen erzielen.

#### 4.4.4 Ziel: Die Lebensbedingungen sind verbessert und werden von der Bevölkerung so wahrgenommen

Im Folgenden werden zunächst die Makrotrends der Bereiche dargestellt, die für die Verbesserung der Lebensbedingungen eine wichtige Rolle darstellen, und danach die Beiträge, die das AA dafür leisten bzw. nicht leisten konnte.

**Makrotrend I: Während Haushaltseinkommen zu Beginn des internationalen Engagements anstiegen, verschlechterte sich die wirtschaftliche Lage der Menschen im Evaluierungszeitraum.**

Die afghanische Wirtschaft entwickelte sich über den Evaluierungszeitraum kaum. Der formelle Privatsektor blieb weitestgehend bedeutungslos, die meisten Arbeitsplätze fanden sich weiterhin in der kleinbäuerlichen Landwirtschaft. Während das jährliche Bevölkerungswachstum Afghanistans um 3 Prozent lag, sank laut Weltbank-Daten das Pro-Kopf-Einkommen in Afghanistan von rund 608 US-Dollar (USD) im Jahr 2013 (der höchste Wert seit 2002) auf 553 USD im Jahr 2020. Infolge der ab 2013 reduzierten Ausgaben internationaler Akteure, der zunehmenden Unsicherheit, der Covid-19-Pandemie und wiederkehrender Dürren stieg die nationale Armutsrate im Evaluierungszeitraum an. Lebten 2007 etwa 36 Prozent der Bevölkerung unter der Armutsgrenze, waren es 2016 mit 55 Prozent mehr als die Hälfte und 2019 73 Prozent.<sup>70</sup> Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich auch für die Nordprovinzen, die das deutsche Engagement fokussierte.<sup>71</sup>

**Makrotrend II: Die Grundversorgung der Bevölkerung mit Bildung, Wasser, Strom und Gesundheitsdiensten verbesserte sich beachtlich.**

- **Der Zugang weiter Teile der afghanischen Bevölkerung zu Bildung verbesserte sich deutlich.** Viele Schulen wurden gebaut oder instand gesetzt. Die Zahl von Kindern mit Zugang zur Grundbildung stieg signifikant an, was insbesondere für den Anteil der Mädchen galt.<sup>72</sup> Übergreifend schätzt eine Studie der *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO)<sup>73</sup> eine Zunahme der Alphabetisierungsrate von 34,8 Prozent (2016/2017) auf 43 Prozent (2020). Bei den 15- bis 24-jährigen liegt diese höher, doch mit deutlichen Unterschieden zwischen jungen Männern und Frauen.<sup>74</sup>
- **Der Zugang zu Wasser und Strom verbesserte sich im Betrachtungszeitraum erheblich.** So gaben im Norden 2007 nur 9 Prozent der Haushalte an, Wasser aus

<sup>70</sup> Siehe World Bank (ohne Jahr): Data Afghanistan. <https://data.worldbank.org/country/afghanistan>

<sup>71</sup> Für den Norden liegen Umfragen aus sechs (2007) bzw. 18 (2018) Distrikten zu Haushaltseinkommen vor. Im Jahr 2007 fielen 30,5 Prozent auf die beiden ärmsten Kategorien. Siehe Böhnke, J. R., Koehler, J. und Zürcher, C. (2015): Die internationale Entwicklungszusammenarbeit in der Wahrnehmung der afghanischen Bevölkerung. DEval Policy Brief 4/2015, Bonn. [https://www.deval.org/fileadmin/Redaktion/PDF/05-Publikationen/Policy\\_Briefs/2015\\_4\\_1\\_Afghanistan/DEval\\_Policy-Brief\\_Afghanistan\\_Wahrnehmung\\_2015\\_de.pdf](https://www.deval.org/fileadmin/Redaktion/PDF/05-Publikationen/Policy_Briefs/2015_4_1_Afghanistan/DEval_Policy-Brief_Afghanistan_Wahrnehmung_2015_de.pdf)

Im Jahr 2018 waren es nach Sexton, R. und Zürcher, C (2023) bereits 50,3 Prozent.

<sup>72</sup> Laut Daten der Weltbank betrug die Brutto-Einschreibungsrate in Grundschulen von Kindern im entsprechenden Alter im Jahr 2001 21 Prozent. Im Jahr 2019 war die Rate auf 107 Prozent gestiegen. Für Mädchen lag die Brutto-Einschreibungsrate in Grundschulen im Jahr 2001 bei 0 Prozent, im Jahr 2019 bei 85 Prozent. Dass die gesamte Rate im Jahr 2019 über 100 Prozent beträgt, ist damit zu erklären, dass eine Brutto-Einschreibungsrate auch solche Kinder erfasst, die früher oder später eingeschult wurden oder eine Klasse wiederholt haben, wodurch die Gruppe größer ist als die offiziell diesem Bildungsniveau zugeordnete Bevölkerungsgruppe. Zahlen zur Netto-Einschreibungsrate liegen leider nicht vor. Insgesamt muss angemerkt werden, dass die Zahlen zwar einen Eindruck des positiven Trends vermitteln können, jedoch auf Grund zahlreicher beschränkender Faktoren, wie dem mangelnden Zugang zu bestimmten Landesteilen, Diskrepanzen zwischen Einschreibungszahlen und tatsächlichem Schulbesuch sowie der Korruption im Bildungssektor, sehr ungenau sind. World Bank: Data Afghanistan (2023): School enrollment, primary (% gross) - Afghanistan

<https://data.worldbank.org/indicator/SE.PRM.ENRR?locations=AF>

<sup>73</sup> UNESCO Institute for Lifelong Learning: "Interview: 'Literacy rate in Afghanistan increased to 43 per cent', 17 March 2020, <https://uil.unesco.org/interview-literacy-rate-afghanistan-increased-43-cent>

<sup>74</sup> Bei männlichen Jugendlichen (15–24 Jahre) liegt die Alphabetisierungsrate bei 71 Prozent, bei weiblichen jedoch nur bei 42 Prozent (15–24 Jahre). World Bank: Data Afghanistan (2022): Literacy rate, youth male (% of males ages 15-24), June 2022. <https://data.worldbank.org/indicator/SE.ADT.1524.LT.MA.ZS?locations=AF%22%20%5Ch>

Leitungssystemen zu beziehen. Diese Zahl stieg bis 2018 auf 29 Prozent. In ländlichen Distrikten im Norden waren 2005 keine Haushalte an das Stromnetz angeschlossen.<sup>75</sup> Im Jahr 2018 bezogen bereits 46 Prozent der Haushalte Strom aus dem Netz.<sup>76</sup> Landesweit bezogen 2018 sogar 91 Prozent der Haushalte Strom (aus dem Netz, Solarpanels, Diesel oder Wasser-Generatoren) (Sexton und Zürcher, 2019).

- **Die Entwicklung im Gesundheitsbereich war positiv.** Der Zugang zu Impfungen für Kinder unter zwei Jahren stieg von 30 Prozent im Jahr 2014 auf 52 Prozent im Jahr 2019.<sup>77</sup> Die Müttersterblichkeit und die Sterblichkeit von Kindern unter fünf Jahren sanken, blieben aber auf hohem Niveau.<sup>78</sup>

***Im Rahmen des zivilen Engagements der Bundesregierung leisteten AA-Maßnahmen wichtige Beiträge zur Verbesserung der Grundversorgung und der Lebensbedingungen.***

Im Rahmen des Stabilitätspaktes wandte das AA etwa 23 Prozent der umgesetzten Mittel (276,6 Mio. €) für Infrastruktur (überwiegend für die Bereiche Gesundheit und Bildung, aber auch für wichtige Einzelprojekte wie den Flughafen in Masar-i Scharif) sowie allgemeine Fördermaßnahmen in Gesundheit, Schulbau und Elektrifizierung auf. Der Infrastrukturanteil ist vergleichsweise hoch, was v. a. an den finanziell umfangreichen Programmen wie SPNA und PATRIP liegt, deren Wirkungen in den vorliegenden Evaluierungen positiv bewertet werden.

- PATRIP setzte bis Ende 2020 insgesamt 140 Projekte in den Bereich Gesundheit, Bildung, Energieversorgung und Landwirtschaft um. Finanziell hatte dabei die Energieversorgung den höchsten Anteil.
- SPNA setzte Projekte in Bildung, Energie, Wasser, Straßen, Verkehr, Gesundheit und Regierungsführung um, außerdem Kapazitätsförderung zu Interessensvertretung, Gender, Katastrophenrisiken, Betrieb und Instandhaltung, Monitoring, Bauüberwachung, Projektmanagement, Konfliktlösung, Distriktplanung u. a.

**Zur Verbesserung der Lebensbedingungen trug auch die Reduzierung und Deckung humanitärer Bedarfe bei.** Ausgehend von der Notsituation eines großen Teils der afghanischen Bevölkerung konnten konkrete Wirkungen auch aus der Humanitären Hilfe heraus erzielt werden. Gerade für die vulnerable Bevölkerung schuf sie die Basis der Grundversorgung. Dies galt z. B. für den Bildungsbereich (*education in emergencies*), der auch mit Schulspeisungen und Schulbauten unterstützt wurde. Desgleichen ermöglichte die Humanitäre Hilfe Trink- und Abwasserversorgung sowie teilweise die Versorgung mit Elektrizität (etwa durch die dauerhafte Bereitstellung von Generatoren in Gesundheitseinrichtungen). Die Verbesserung profitierte hier auch von Innovationen im humanitären Bereich, wie sie im Vorlauf zum *International Humanitarian Summit* 2016 in Istanbul entwickelt worden waren. Hierzu gehörten z. B. eine stärkere Lokalisierung, der Ansatz des Grand Bargain, die nichtkonditionalisierte Unterstützung mit Barmitteln sowie ein stärkeres Augenmerk auf Protektion, d. h. auf Monitoring und die Sicherung bzw. Wahrung von Menschenrechten.

**Die Humanitäre Hilfe hätte noch weitere Wirkungen hinsichtlich der Verbesserung der Lebensbedingungen erzielen können.** Hierzu fehlte aber eine Verzahnung zu entwicklungspolitischen Instrumenten bzw. es fehlten weitergehende Ansätze im Sinne des im Kapitel Kohärenz angesprochenen HDP-Nexus. Ein Grund hierfür auf deutscher Seite war, dass Afghanistan bis 2021 nicht als Übergangshilfeland deklariert war und daher das BMZ auch keine Übergangshilfe praktizierte, so dass es zwischen AA und BMZ keine systematischen Anknüpfungspunkte hierzu gab. Dies machte eine weitergehende Reduzierung der humanitären Bedarfe nicht möglich.

<sup>75</sup> Böhnke, J. R., Koehler, J. und Zürcher, C. (2015); Sexton, R. und Zürcher, C. (2019): German development cooperation: trends and impacts, 2016–2018, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (unveröffentlicht)

<sup>76</sup> Sexton, R. und Zürcher, C. (2023)

<sup>77</sup> ARTF scorecard 2020, Afghanistan Reconstruction Trust Fund, January–December 2020., [https://www.wb-artf.org/sites/default/files/ARTF/ARTF%20Scorecard%202020%20s\\_Redacted1\\_Redacted2.pdf](https://www.wb-artf.org/sites/default/files/ARTF/ARTF%20Scorecard%202020%20s_Redacted1_Redacted2.pdf)

<sup>78</sup> UNICEF (2023): Maternal Mortality Data. Datenzugriff auf: <https://data.unicef.org/resources/dataset/maternal-mortality-data/>



#### 4.4.5 Ziel: Die Rechenschaft staatlicher Akteure sowie die politische und gesellschaftliche Teilhabe sind erhöht

***Makrotrend: Die Rechenschaft des Staates gegenüber der Bevölkerung verbesserte sich nicht. Die politische Teilhabe der Bevölkerung sank, während sich die gesellschaftliche Teilhabe bis zur Machtübernahme durch die Taliban dynamischer entwickelte.***

Wie verschiedene World-Governance-Indikatoren belegen, konnten keine signifikanten Verbesserungen mit Blick auf Rechtsstaatlichkeit (*Rule of Law*) festgestellt werden. Ein Indikator für das Ausbleiben einer Verbesserung der Rechenschaftspflicht ist u. a. das als konstant hoch wahrgenommene Korruptionsniveau. Afghanistan gehörte während des gesamten Zeitraums zu den zehn korruptesten Ländern der Welt.<sup>79</sup> Menschen in Afghanistan zahlten routinemäßig Bestechungsgelder, um Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen zu erhalten.<sup>80</sup> Dies lässt den Schluss zu, dass Partikularinteressen der Akteure in staatlichen Institutionen der ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Aufgaben im Wege standen. Die mangelnde Rechenschaftslegung spiegelte sich trotz anfänglich großen Enthusiasmus der Bevölkerung für politische Teilhabe in nachlassender politischer Teilhabe. So sank nach Angaben der (2021 aufgelösten) unabhängigen Wahlkommission Afghanistans die Wahlbeteiligung stetig, nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der massiven Wahlfälschungen. Die Beteiligung bei den Präsidentschaftswahlen sank zwischen 2004 und 2014 von 70 auf 50 Prozent. Bei den Parlamentswahlen sank die Beteiligung um 7 Prozentpunkte von 52 Prozent im Jahr 2005 auf 45 Prozent im Jahr 2018.<sup>81</sup>

***Im Rahmen des zivilen Engagements der Bundesregierung trugen AA-Maßnahmen kaum zur Stärkung der Rechenschaftspflicht staatlicher Akteure bei. Auch Beiträge zur Stärkung der politischen Teilhabe sind im Evaluierungszeitraum nicht erkennbar. Demgegenüber konnten einige Erfolge hinsichtlich der Stärkung gesellschaftlicher Teilhabe verzeichnet werden.***

Projekte im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, der Stärkung politischer und staatlicher Institutionen bzw. der politischen Stabilisierung konnten nur punktuelle Erfolge verbuchen. Ein signifikanter Beitrag zur Stärkung der Rechenschaftspflicht staatlicher Akteure scheint daher nicht plausibel. Haupthindernis dafür waren die politische Kultur der Patronagesysteme, die eine effektive Rechenschaftslegung des afghanischen Staates stark beeinträchtigte, sowie das hohe Korruptionsniveau. Die internationalen wie auch die deutschen Akteure einschließlich des AA fanden keine Lösungen zum Umgang mit diesen Herausforderungen. In einem AA-internen Dokument wird darauf verwiesen, dass (Zwischen-) Erfolge seitens der Nutznießer solcher Erfolge nicht afghanischen Institutionen zugeschrieben wurden und daher nicht das erwünschte politische Kapital für eine weitergehende Stabilisierung erzeugt wurde. Als Grund hierfür wurden die Schwäche dieser Institutionen, reformunwillige Beharrungskräfte, aber auch AA-eigene Defizite angeführt (AA:2016 – internes Dokument).

**Während die politische Teilhabe im Sinne formaler demokratischer Prozesse wie insbesondere Wahlen abnahm, leistete das AA Beiträge zur Stärkung der gesellschaftlichen Teilhabe.** Hierzu erfolgten Maßnahmen aus allen drei Bereichen der Stabilisierung, der Humanitären Hilfe sowie der AKBP, was auf deren starke zivilgesellschaftliche Ausrichtung zurückzuführen ist. Maßnahmen in diesem Bereich unterlagen im Zeitverlauf der sogenannten Kontraktion, in deren Folge Projekte dem Umfang nach heruntergefahren oder bis auf weiteres eingestellt bzw. auf sichere Orte verlegt wurden – nicht jedoch dort, wo mit Durchführungs- und Mittlerorganisationen zusammengearbeitet wurde, die über hohes Kontextwissen verfügten, lokal verankert und/oder lokal respektiert waren (wie die Aga-Khan-Stiftung). Unterbrochen wurde die positive gesellschaftliche Dynamisierung erst durch die

<sup>79</sup> Siehe Transparency International (2022): Corruption Perceptions Index. Interessanterweise weist der Index einen leicht positiven Trend zwischen 2013 und 2020 auf. <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/afg>

<sup>80</sup> So berichten 2018 49 Prozent der Befragten, dass sie im Umgang mit Vertretenden der Distrikt- und Stadtverwaltung regelmäßig Korruption erlebten. Siehe Asia Foundation (2018): A Survey of the Afghan People. Afghanistan in 2018, Asia Foundation, Kabul.

<sup>81</sup> Siehe das Repositorium der Independent Election Commission auf der Website: <https://www.afghanistan-analysts.org/en/tag/iec/>



erneute Machtübernahme der Taliban-Bewegung im August 2021. Deren gegenwärtiges Regime zeichnet sich v. a. dadurch aus, Errungenschaften im Bereich der gesellschaftlichen Teilhabe gewaltsam zurückzudrängen, insbesondere die Errungenschaften der gesellschaftlichen Teilhabe von Frauen und Mädchen. Insofern können weitergehende Wirkungen des zivilen Engagements im Bereich der gesellschaftlichen Teilhabe als wichtige Zwischenerfolge gewertet werden. Ihr Fortdauern ist aufgrund der neuen Machtverhältnisse aber mehr als unsicher. Eine abschließende Wertung wird erst in den kommenden Jahren möglich sein.

### **Die verbesserte gesellschaftliche Teilhabe artikuliert sich auf mehrere Weisen:**

- **Erstens** betraf dies die Präsenz von Frauen im öffentlichen Leben. Dank der internationalen Präsenz waren Frauen bis 2021 in der Lage, sich frei, wenn auch nicht überall ungefährdet, in der Öffentlichkeit zu bewegen und zu artikulieren. Es gab Aufklärungskampagnen und Initiativen zur Förderung der Frauenrechte auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene. In Fortsetzung der Initiativen zur breiten Grundbildung galt dies auch für die Teilhabe von Frauen am wirtschaftlichen, politischen und sozialen Leben. Projekte der Wissenschaftskooperation integrierten gezielt Frauen in Studiengänge, aus denen heraus ihnen eine Integration ins Berufsleben ermöglicht wurde. Dies wurde auch durch Projekte der deutschen NRO *medica mondiale* und die Förderung der afghanischen Richterinnenvereinigung über die *Max-Planck-Stiftung für Internationalen Frieden und Rechtsstaatlichkeit* verwirklicht.
- **Zweitens** fand eine weitergehende Durchdringung der afghanischen Gesellschaft mit Zugang zu Informations- und Kommunikationstechnik statt. Dies führte auch zu gesellschaftlichen Veränderungen im Alltagsleben, speziell in urbanen Räumen.
- **Drittens** spiegelte sich die gesellschaftliche Dynamisierung auch in einem expandierenden Mediensektor wider, der mit einer sich differenzierenden Mediennutzung einherging. Diese wurde auch in den regelmäßigen Evaluierungen etwa der Deutschen Welle konstatiert. Deren Akademie sowie mehrere unabhängige und zivilgesellschaftliche Medienplattformen trugen in erheblichem Maße mit zu einer Professionalisierung des Medienwesens bei. Hierbei ging es nicht nur um journalistisches oder technisches Wissen bzw. Kompetenzen im Medienmanagement, sondern auch um Inhalte, die für das Leben der Bevölkerung Afghanistans in besonderer Weise relevant waren. Im Ergebnis war der Mediensektor in Afghanistan zu einem wichtigen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ansatzweise auch politischen Faktor geworden.
- **Viertens** konnte sich ein vielfältiges kulturelles Leben in verschiedenen Bereichen über traditionelle und innovative Plattformen artikulieren. Die AA-Maßnahmen im Bereich des Kulturerhalts gaben dem deutschen Handeln eine besondere Legitimität in der Wahrnehmung der afghanischen Akteure und weiteren Bevölkerung. Auch eine Wiederbelebung von Kunstformen, die während der ersten Herrschaftsperiode der Taliban verboten worden waren, fand statt, etwa in den Bereichen Film und Theater. Hier sowie im Literatur- und Musikleben wurde nicht nur durch das vor Ort besonders engagierte Goethe-Institut, sondern auch durch unabhängige Plattformen ein reger gesellschaftlicher Austausch ermöglicht. Dies entsprach dem Ziel der AKBP, vorpolitische Räume zu eröffnen, in denen gesellschaftliche Diskurse gepflegt werden können.
- **Fünftens** trug eine Ausweitung des Wissenschaftssektors zu einer Dynamisierung der Gesellschaft bei. Der Ausgangspunkt hierfür war durch Bürgerkrieg, sowjetische Invasion und die erste Herrschaft der Taliban besonders niedrig und konnte kaum an frühere Versuche der Förderung akademischen Lebens anknüpfen. Dennoch gelang es dem DAAD, auch mit Hilfe ehemals aus Afghanistan Geflohener bzw. noch im Lande ansässiger Wissenschaftler, einen Erneuerungsprozess in Gang zu setzen. Hierzu konnten die in einem partizipativen Verfahren identifizierten Fachbereiche – IT, Wirtschaftswissenschaften, Pharmazeutik u. a. – über mehrere Jahre hinweg so entwickelt werden, wie dies eine sequenzierte Curricula-Entwicklung erfordert. Wie im Medien- und Kulturbereich war auch hier der externe Umstand der Machtübernahme durch die Taliban der Grund, dass erzielte Wirkungen fürs Erste unterbrochen wurden.

#### 4.4.6 Ziel: Die Situation von Frauen und Mädchen ist im Sinne der Gleichberechtigung der Geschlechter verbessert

**Makrotrend:** Die Situation von Frauen und Mädchen hatte sich im Evaluierungszeitraum trotz patriarchaler Rollenbilder und struktureller Diskriminierung verbessert. Das gegenwärtige Regime der Taliban ersetzte seither die zuvor erfolgte formale Stärkung der zivilen Rechte von Frauen ab August 2021 durch eine restriktive Interpretation islamischer Normen. Zugleich schränkten die Taliban den faktischen Zugang von Frauen zu Bildung, Arbeitsmarkt und Gesundheitsvorsorge sowie ihre Teilhabe am gesellschaftlichen Leben deutlich ein.

Im Rahmen des zivilen Engagements der Bundesregierung waren AA-Maßnahmen grundsätzlich dazu geeignet, zu den positiven Entwicklungen für Frauen und Mädchen beizutragen.

Das AA adressierte mit seinen Vorhaben in vielen der oben beschriebenen Bereiche Frauen und Mädchen als Zielgruppen und leistete dadurch einen Beitrag zur Verbesserung ihrer Lebensbedingungen. In der Zuordnung der Themenbereiche, die das AA für Projekte aus dem Stabilitätspakt vorgenommen hat, findet sich das Thema Frauenförderung nicht als separates Thema, aber insgesamt sind in der Projektliste 13 Projekte mit einem umgesetzten Mittelvolumen von 4,5 Mio. € aufgeführt, die im Projekttitel einen expliziten Bezug zu Frauen haben. Im Vordergrund stehen Themen wie Rechtszugang bzw. Rechtsberatung für Frauen und Mädchen, traumasensible Beratung für afghanische Frauen und Prävention/Reaktion/Empowerment gegen Gewalt. Zu nennen sind auch die Aktivitäten des AA-finanzierten GPPT-Projektes, die zu einer Erhöhung des Frauenanteils in der afghanischen Polizei beitrugen, wobei Polizistinnen jedoch kaum in operativen Funktionen eingesetzt wurden. Zu nennen sind insbesondere die Projekte der NRO *medica mondiale* und IPSO die wichtige Beiträge zur Stärkung von Frauen und ihrer Rechte geleistet haben. Die Projekte von IPSO wurden auch nach Übernahme der Taliban im August 2021 weitergeführt, werden aber voraussichtlich wegen fehlender finanzieller Förderung noch in diesem Jahr (2023) eingestellt.

Es ist davon auszugehen, dass in den meisten anderen Projekten des Stabilitätspaktes die Berücksichtigung von Frauen eine Rolle spielte angesichts dieses prominenten Themas während des Afghanistaneinsatzes. Im AA-Förderkonzept für Projekte zur Unterstützung von internationalen Maßnahmen auf den Gebieten der Krisenprävention, Konfliktbewältigung, Stabilisierung und Friedensförderung in Afghanistan von Juli 2017 findet sich jedoch kein Hinweis darauf, dass die Berücksichtigung von Frauen in Projekten zwingend vorgeschrieben oder als besonders wünschenswert erachtet wird. In den Projektanträgen müssen die Antragsteller sich aber zum Aspekt der ‚Gleichberechtigung der Geschlechter‘ äußern.

**Der Beitrag des AA zu positiven Entwicklungen für Frauen und Mädchen lässt sich nicht exakt bemessen. Neben dem direkten Beitrag durch Vorhaben hatte allerdings allein die Präsenz des zivilen Engagements indirekten Einfluss.** Es wurden keine rigorosen Wirkungsevaluierungen durchgeführt, um Wirkungen für Frauen oder auf Gender-Dynamiken zu erfassen.

Die Bemessung des Beitrages des AA wie auch der anderen Ministerien wird weiter dadurch erschwert, dass soziale Veränderungen wie solche der Geschlechterverhältnisse von einer Vielzahl an Faktoren abhängen.

**Im Folgenden werden daher die Veränderungen der gesellschaftlichen und politischen Situation der Frauen anhand von Sekundärliteratur verdeutlicht.**

**Wesentliche Schritte erfolgten zur formellen Verankerung von Frauenrechten und politischer Teilhabe.** Hierzu gehörten potenziell bessere Voraussetzungen für Frauen, um ihre Rechte einzufordern, und dies war u. a. durch ‚Family Response Units‘<sup>82</sup> oder durch die

<sup>82</sup> UNFPA (2006): „Afghanistan's first family response unit open for business“, UNFPA Feature Story, <https://web.archive.org/web/20100706052641/http://www.unfpa.org/public/News/pid/161>

Rekrutierung von Frauen im Polizei- und Justizbereich gegeben.<sup>83</sup> Die Verfassung schrieb u. a. eine Frauen-Quote für das Unterhaus vor.<sup>84</sup> Unterdessen entstand eine Landschaft von NRO, die, von Frauen geführt und durch internationale Gelder finanziert, Unterstützung für Frauen leisteten und deren Interessen vertraten.<sup>85</sup>

**Auch der Zugang von Frauen und Mädchen zu Basisdienstleistungen verbesserte sich signifikant.** War Mädchen unter der ersten Taliban-Herrschaft Schulbildung verwehrt gewesen, besuchten 2019 laut offiziellen Zahlen 85 Prozent der Mädchen eine Grundschule.<sup>86</sup> Dies resultierte in einen Anstieg der Alphabetisierungsrate unter Mädchen von 20 Prozent im Jahr 2005 auf 39 Prozent im Jahr 2017.<sup>87</sup> Auf dem Arbeitsmarkt stieg die Partizipation von Frauen von 16 Prozent im Jahr 2000 auf 23 Prozent der Frauen im Jahr 2019.<sup>88</sup> Ihr Anteil an festen Arbeitsplätzen stieg sogar von 27 Prozent im Jahr 2007 auf 42 Prozent im Jahr 2017.<sup>89</sup> Ein besonders positiver Trend ließ sich im Gesundheitssektor beobachten: Schätzungen des Rückgangs der Müttersterblichkeit liegen bei zwischen 19 und 50 Prozent zwischen 2002 und 2015.<sup>90</sup> Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass der Anteil der von professionellem Personal begleiteten Geburten stark anstieg.<sup>91</sup>

**Einschränkung: Diese positiven Entwicklungen von Frauenrechten und dem Zugang von Frauen zu Basisdienstleistungen können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass patriarchale Rollenbilder und strukturelle Diskriminierung über den Evaluierungszeitraum hinweg Bestand hatten.** Dies sowie die Sicherheitslage schränkten die oben beschriebenen Entwicklungen ein. So bestand eine Diskrepanz zwischen den formal garantierten Rechten von Frauen und jenen, die sie in der Realität innehatten.<sup>92</sup> Die öffentliche Debatte um Frauenrechte beschränkte sich weitgehend auf Kabul, wo die meisten Frauen-NRO angesiedelt waren. In weiten Teilen des Landes änderte sich hingegen kaum etwas an bestehenden Gender-Dynamiken. Mehr noch – die NRO, die urban durch die Mittelschicht geprägt waren, finanziell von der internationalen Gemeinschaft abhingen und deren Agenden vorantrieben, stießen auf Widerstand aus der Gesellschaft.<sup>93</sup> Auch der Zugang von Frauen zu Basisdienstleistungen wie Gesundheit und Bildung unterlag einem starken Stadt-Land-Gefälle und der Anteil von Frauen an der Zahl der Erwerbstätigen war im internationalen Vergleich immer noch sehr niedrig.<sup>94</sup> Weniger Mädchen gingen zur Schule, als offizielle Zahlen es suggerieren, außerdem beschränkte sich die positive Entwicklung hauptsächlich auf die Grundbildung.<sup>95</sup> Die Zahl von

<sup>83</sup> Die Zahl der Polizistinnen stieg laut SIGAR von 180 im Jahr 2005 auf 3650 im Jahr 2019, die Zahl der Richterinnen von 73 auf 261 zwischen 2007 und 2018. SIGAR (2021b): Support for gender equality. Lessons from the U.S. experience in Afghanistan, Arlington, Virginia. [www.sigar.mil/interactive-reports/gender-equality/index.html](http://www.sigar.mil/interactive-reports/gender-equality/index.html) S. xii.

<sup>84</sup> World Bank: Data Afghanistan (2023): Proportion of seats held by women in national parliaments (%) – Afghanistan <https://data.worldbank.org/indicator/SG.GEN.PARL.ZS>

<sup>85</sup> Grau, B. (2016): „Supporting women’s movements in Afghanistan: challenges of activism in a fragile context“, Gender & Development, Vol. 24, Nr. 3, S. 409–426. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13552074.2016.1233736>

<sup>86</sup> World Bank: Data Afghanistan (2023): School enrollment, primary, female (% gross) – Afghanistan <https://data.worldbank.org/indicator/SE.PRM.ENRR.FE?locations=AF>

<sup>87</sup> SIGAR (2021b), S. xi.

<sup>88</sup> Partizipation von Frauen im Alter von 15 bis 64 Jahren:  
World Bank: Data Afghanistan (2023): Labor force participation rate, female (% of female population ages 15-64) (modeled ILO estimate) – Afghanistan <https://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.ACTI.FE.ZS?locations=AF>

<sup>89</sup> SIGAR (2021b): S. xii.

<sup>90</sup> SIGAR verweist auf die schwierige Datenlage – während klar eine Verbesserung zu erkennen sei, ließe sich diese nicht genau beziffern. SIGAR (2021b) S. 51 ff.

<sup>91</sup> Zwischen 2002 und 2018 von 14 auf fast 60 Prozent. SIGAR (2021b) S. xi.

<sup>92</sup> Kandiyoti, D. (2005): The Politics of Gender and Reconstruction in Afghanistan, United Nations Research Institute for Social Development, Occasional Paper 4, Genua, S. 22, <https://www.unrisd.org/en/library/publications/the-politics-of-gender-and-reconstruction-in-afghanistan>.

<sup>93</sup> Azerbaijani Moghaddam, S. (2006), Gender in Afghanistan, Publication Series on Promoting Democracy in Fragile States under Conditions of State Fragility, Issue 1: Afghanistan, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, S. 33 f., [https://www.boell.de/sites/default/files/afghanistan\\_en.pdf](https://www.boell.de/sites/default/files/afghanistan_en.pdf)

<sup>94</sup> SIGAR (2021b) S. 54, 67.

<sup>95</sup> SIGAR (2021b) S. xii.

Frauen, deren Partner ihnen Gewalt antun, war im internationalen Vergleich weiterhin hoch.<sup>96</sup> Das Gesetz zur Eliminierung von Gewalt gegen Frauen war nur gegen erhebliche Widerstände verabschiedet worden und wurde kaum umgesetzt, auch weil es an Akzeptanz unter Staatsanwälten, Richtern, Polizisten und in der Bevölkerung mangelte und Frauen angesichts von finanziellen Abhängigkeiten und aus Angst vor Stigmatisierung davon absahen, rechtlich gegen Täter vorzugehen.<sup>97</sup> Die Kinderehe bestand fort – zwar ging die Zahl zurück, doch 2017 waren noch immer 4,2 Prozent aller befragten Frauen zwischen 20 und 24 Jahren vor ihrem 15. Lebensjahr, 28 Prozent vor ihrem 18. Lebensjahr verheiratet worden.<sup>98</sup> Währenddessen blieb das *Ministry of Women's Affairs* ohne politisches Gewicht.<sup>99</sup> Frauen, die in Bereiche vordrangen, die ihnen zuvor aufgrund von Rollenbildern verschlossen gewesen waren, sahen sich einer erhöhten Gefahr von Anfeindungen, Belästigung und Gewalt ausgesetzt (siehe zu dieser Gefahr im Zusammenhang mit zivilen Vorhaben den Abschnitt 7.4 zu negativen nichtintendierten Wirkungen).<sup>100</sup> Nichtsdestotrotz – der Widerstand von Frauen gegen die erneute Machtübernahme der Taliban im August 2021 zeigt, dass die Entwicklungen der letzten zwei Jahrzehnte, wenn auch begrenzt, so doch von großer Bedeutung waren.<sup>101</sup>

**Die Wirksamkeit von Vorhaben, die auf positive Entwicklungen für Frauen und Mädchen abzielten, wurde durch Kampfhandlungen und fortbestehende Geschlechternormen eingeschränkt.** Die Analyse hat deutlich gemacht, dass manche der Vorhaben unter den vorherrschenden Bedingungen nur eingeschränkt wirksam sein konnten. So behinderte die zunehmend prekäre Sicherheitslage den Zugang von Mädchen zu Bildung. Auch Geschlechternormen und strukturelle Diskriminierung schränkten die Wirksamkeit von Vorhaben ein, wie im Falle von geförderten Juristinnen, die keine Anstellung im Justizsystem fanden. Wie im Abschnitt 7.3 zu Querschnittsthemen dargelegt, hätten die Kontextbedingungen in der Vorhaben-Gestaltung besser berücksichtigt werden können. Ob und inwieweit es dadurch möglich gewesen wäre, die Situation von Frauen und Mädchen im Sinne einer Gleichberechtigung der Geschlechter noch stärker zu verbessern, lässt sich im Rahmen dieser Evaluierung nicht beurteilen. Negativen Wirkungen (siehe hierzu Abschnitt 7.4 zu negativen nichtintendierten Wirkungen) hätte so jedoch vermutlich besser vorgebeugt werden können.

Wie im Kapitel zur Nachhaltigkeit dargelegt wird, wurden die meisten der oben beschriebenen positiven Entwicklungen durch die erneute Machtübernahme der Taliban im August 2021 zunichtegemacht. In Gesprächen mit afghanischen Aktivistinnen hoben diese hervor, dass Deutschland auch in Zukunft eine wichtige Rolle dabei zukomme, sie in ihrem Kampf für Frauenrechte zu unterstützen.

<sup>96</sup> Im Jahr 2015 gaben 46,1 Prozent der befragten Frauen zwischen 15 und 49 Jahren an, die sich in einer Beziehung befanden, in den vergangenen 12 Monaten sexualisierte oder physische Gewalt von ihrem Partner angetan bekommen zu haben. World Bank: Data Afghanistan (2023): Proportion of women subjected to physical and/or sexual violence in the last 12 months (% of ever-partnered women ages 15-49) [https://data.worldbank.org/indicator/SG.VAW.1549.ZS?most\\_recent\\_value\\_desc=true](https://data.worldbank.org/indicator/SG.VAW.1549.ZS?most_recent_value_desc=true)

<sup>97</sup> *Medica Mondiale (ohne Jahr): Frauenrechte in Afghanistan.* <https://medicamondiale.org/service/glossar/evaw-law-elimination-of-violence-against-women>

Human Rights Watch (2021a): "I Thought Our Life Might Get Better" Implementing Afghanistan's Elimination of Violence against Women Law. New York. <https://www.hrw.org/report/2021/08/05/i-thought-our-life-might-get-better/implementing-afghanistans-elimination> Zahlen zu Einstellungen bezüglich Gewalt in Partnerschaften zeigen die Diskrepanz zwischen der neuen Gesetzgebung und der weitverbreiteten Akzeptanz von Gewalt gegen Frauen: Im Jahr 2015 gaben 59,2 Prozent der befragten Frauen an, ein Mann habe das Recht, seine Frau zu schlagen, wenn sie sich mit ihm streitet. World Bank: Data Afghanistan (2023): Women who believe a husband is justified in beating his wife when she argues with him (%) – Afghanistan <https://data.worldbank.org/indicator/SG.VAW.ARGU.ZS?locations=AF>

<sup>98</sup> World Bank: Data Afghanistan (2023): Women who were first married by age 15 (% of women ages 20-24) – Afghanistan <https://data.worldbank.org/indicator/SP.M15.2024.FE.ZS?locations=AF>

<sup>99</sup> Azerbaijani Moghaddam, S. (2006), S. 32 f.

<sup>100</sup> SIGAR (2021b) S. xii; Kandiyoti, D. (2005) S. 22.

<sup>101</sup> Amnesty International (2023): Women, Protest and Power- Confronting the Taliban. March 7, 2023. <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2023/03/women-protest-and-power-confronting-the-taliban/>



#### 4.4.7 Ziel: Ein innerafghanischer Ausgleichs- und Friedensprozess, der von den Staaten der Region unterstützt wird, macht Fortschritte.

**Makrotrend:** Mit der erneuten Herrschaftsübernahme der Taliban scheint der innerafghanische Ausgleich obsolet geworden zu sein. Nicht nur im Rückblick schien dieses Ziel durch das Abkommen zwischen den USA und den Taliban vom 29. Februar 2020 in weite Ferne gerückt zu sein. Der Abzug der internationalen Gemeinschaft 2021 darf allerdings nicht zum Fehlschluss verleiten, die nationalen afghanischen sowie die regionalen Gegensätze und Spannungen hätten sich seither gelöst.

**Im Rahmen des zivilen Engagements der Bundesregierung trugen AA-Maßnahmen in besonderer Weise dazu bei, Zwischenerfolge auf dem Weg zum innerafghanischen Ausgleich zu generieren.**

Seit dem Jahr 2010 verfolgte das AA die Strategie, zu einem politischen Ausgleich mit der Insurgenz der Taliban beizutragen.<sup>102</sup> Dieser Ansatz war seinerzeit keinesfalls konsens- oder gar mehrheitsfähig, insofern der gesamte internationale Einsatz in Afghanistan nahtlos von der Niederschlagung Al-Qaidas zur Bekämpfung der Taliban überging. Die Einrichtung des Taliban-Kontaktbüros in Doha erfolgte 2013 in einem Prozess, an dem Deutschland maßgeblichen Anteil hatte. Seit 2016 unterstützte das AA zudem auf operative Weise Maßnahmen zur Ermöglichung und Förderung des innerafghanischen Ausgleichs. Dies entspricht auch dem 2016 konkretisierten Stabilisierungskonzept und unter Nutzung von Mitteln aus dem Stabilitätspakt Afghanistan. Hieraus wurden insgesamt sieben spezifische Projekte im Umfang von 11,2 Mio. € zum Friedensprozess finanziert. Typologisch handelte es sich dabei zum einen um lokale Dialogformate, die Vertrauen bilden und humanitären Zugang ermöglichen sollten, sowie zum anderen um genuin politische Vorbereitungen eines dauerhaften Ausgleichs. Hierzu wurden seither fünf Projekte durch die *Berghof Foundation* umgesetzt. Diese zielten darauf ab, bestehende Kontakte zu den Taliban und zur Regierung Afghanistans sowie zu zivilgesellschaftlichen Gruppen zu nutzen und weiterzuentwickeln. Zahlreiche vorbereitende Maßnahmen zur Etablierung von Dialogformaten in Doha und andernorts sowie die Durchführung mehrerer Zusammentreffen verschiedener afghanischer Gruppen sowie gesellschaftlicher Führungspersönlichkeiten beschreiben dabei wichtige Zwischenerfolge.

**Das offensichtliche Scheitern des Friedensprozesses sollte nicht zum Fehlschluss verleiten, dass ein innerafghanischer sowie ein regionaler Ausgleich nicht mehr in Frage kommen.** Die ethnischen, sozio-kulturellen und sozio-ökonomischen Bruchlinien der afghanischen Gesellschaft bestehen weiter. Desgleichen hat sich an den Versuchen der regionalen und geopolitischen Einflussnahme nichts Grundlegendes geändert. Es ist davon auszugehen, dass auch die neuen De-facto-Machthaber Afghanistans in ernsthafte Bedrängnis kommen, wenn es ihnen nicht gelingt, tragfähige Lösungen anzubieten.

Auch das AA kam im März 2020 zum Ergebnis, trotz der absehbaren Schwierigkeiten eines zeitgebundenen militärischen Abzugs an der Unterstützung von Dialogmaßnahmen festzuhalten. Hierbei spielte auch die Einschätzung eine Rolle, dass die Bewegung der Taliban sich über die vergangenen zwei Jahrzehnte ausdifferenziert hatte und es daher lohnenswert sei, mit Teilen der Taliban mit dem Ziel eines Ausgleichsversuchs weiter zu verhandeln bzw. sich die Möglichkeit offenzuhalten, auf moderate Kräfte innerhalb der Taliban einzuwirken. Diese Einschätzung wird auch von der *Berghof Foundation* geteilt, deren Einsatz für einen inneren Ausgleich Afghanistans fortbesteht.<sup>103</sup>

<sup>102</sup> Die Bundesregierung (2010b): Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestags, Dezember 2010, Berlin. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/240050/7fac3ec5b0dddaaa12c932d5a0b44efc/fortschrittsbericht-2010-data.pdf>

<sup>103</sup> Die Internetseite der *Berghof Foundation* vermerkt dazu (Zugriff 6. Oktober 2023): „These developments, while representing a significant change in framework conditions, do not in themselves mean an end of the political process that yet needs to be completed.“ <https://berghof-foundation.org/work/projects/afghanistan-fostering-peace-negotiations>



## 4.5 Nichtintendierte Wirkungen und Dilemmata

Im herausfordernden Kontext Afghanistans hat das AA auch zu nichtintendierten negativen Wirkungen beigetragen. Für das internationale Engagement in Afghanistan sind negative nichtintendierte Wirkungen gut belegt. Es kann angenommen werden, dass dies auch für Teile des AA-Engagements gilt, da das AA im Rahmen des internationalen Engagements agierte, sich in Teilen auf die gleichen Durchführungsorganisationen stützte und in denselben Regionen wie andere internationale Akteure operierte. Es ist allerdings wichtig, darauf zu verweisen, dass es insbesondere für die negativen Wirkungen einer indirekten Unterstützung und Legitimierung der Taliban und der Verschärfung der Konkurrenz zwischen ethnischen Netzwerken **keine konkret belegten Beispiele** gibt, bei denen diese negativen Wirkungen mit AA-Maßnahmen in Verbindung gebracht wurden. Auch die Förderung von Dialogformaten im Rahmen des innerafghanischen Friedensprozesses zogen keine negativen nichtintendierten Wirkungen nach sich und trugen auch nicht zur Legitimierung der Taliban bei.

**Das Eintreten negativer nichtintendierter Wirkungen ist sowohl auf die Ausgestaltung des Afghanistaneinsatzes der internationalen Gemeinschaft und damit inklusive Deutschlands und des AA als auch auf die Charakteristika des afghanischen politischen wie gesellschaftlichen Systems zurückzuführen.** Fehlendes Kontextverständnis, gepaart mit Erfolgsdruck und massivem Finanzmitteleinsatz auf der internationalen Seite, traf hierbei auf ein afghanisches System, das (1) vom Streben nach dauerhaftem leistungslosen Einkommen (*rent-seeking*) durch Hilfgelder, (2) von einer endemischen Korruption, (3) durch tief verankerte politisch-soziale Patronage- und Klientelverhältnisse, (4) durch fortdauernde gewaltsame Austragung politischer Konflikte sowie (5) durch ein insbesondere den Frauenrechten abträglichen gesellschaftlichen Konservatismus geprägt war.

**Das nach Prinzipien rationaler Herrschaft formulierte Engagement Deutschlands wie der internationalen Gemeinschaft insgesamt stand damit in einem Spannungsverhältnis zu einer grundlegend verschiedenen gesellschaftlichen Realität.** Dabei war das Engagement darauf angelegt, diese nur in Teilen verstandene Wirklichkeit Afghanistans umfassend zu transformieren. Wie spätestens im Rückblick deutlich wird, war es aber nicht möglich, großvolumig Finanzmittel einzusetzen, ohne die historisch gewachsenen gesellschaftlichen, politischen und individuellen Missstände Afghanistans selbst erheblich zu alimentieren.

**Basierend auf den genannten Charakteristika ergaben sich die folgenden negativen Wirkungen, die zudem einander verstärkten:**

- (2) **Der Rentierstaat mit ausgeprägten Patronage-Netzwerken wurde gestärkt.** Der afghanische Staat ist geprägt von klientelistischen Netzwerken.<sup>104</sup> Die internationale Gemeinschaft kooperierte mit den sogenannten Patrons solcher Netzwerke, die sich an den Geldern bereicherten.<sup>105</sup> Dadurch hoben die internationalen Gelder, darunter auch die des AA, den Rentierstaat auf ein noch nie dagewesenes Niveau. Die Zusammenarbeit insbesondere mit ehemaligen Warlords wie Atta Nur<sup>106</sup> stärkte nicht nur das Patronagesystem, es untergrub in den Augen der Bevölkerung auch die Legitimität des zivilen Engagements, das einerseits als Verfechter von Demokratie und Rechtsstaat auftrat, andererseits mit Kriminellen kooperierte. Die Legitimität des Staats, den die internationale Gemeinschaft stärken wollte, wurde weiter geschmälert.<sup>107</sup> Außerdem schufen die massiven

<sup>104</sup> Vgl. Shahrani, N. (1998): „The Future of the State and the Structure of Community Governance in Afghanistan“, in Maley, W. (Hrsg): *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban*, C. Hurst and Company, London, S. 212–242; Sharan, T. (2012): „The Dynamics of Elite Networks and Patron-Client Relations in Afghanistan“, in Lane, D. (Hrsg.), *Elites and Identities in Post-Soviet Space*, Routledge, London, S. 185–204.

<sup>105</sup> SIGAR (2016): Corruption in conflict. Lessons from the U.S. experience in Afghanistan, Arlington, Virginia. [www.sigar.mil/interactive-reports/corruption-in-conflict/index.html](https://www.sigar.mil/interactive-reports/corruption-in-conflict/index.html)

<sup>106</sup> Gouverneur Atta Nur, ehemaliger Warlord und Milizenführer, wurde rasch zum ‚Gatekeeper‘ für zivile Vorhaben in den nördlichen Provinzen.

<sup>107</sup> Vgl. Fishstein, P. und Wilder, A. (2012): *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan*, Feinstein International Center, Medford, <https://fic.tufts.edu/assets/WinningHearts-Final.pdf>  
Haque, T., N. Robert und A. Ahmadzai (2023), *Tackling Fragility and Building Institutions. Lessons from Afghanistan*, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, D. C.

Mittel des internationalen Engagements paradoxerweise Anreize für lokale Akteure, alle Reformen, die das System ‚Rentierstaat‘ hätten bedrohen können, zu unterlaufen.<sup>108</sup>

- (3) **Korruption wurde befördert.** Wie beschrieben, war die Korruption in Afghanistan vor dem internationalen zivilen Engagement sowie während dessen Umsetzung sehr hoch. Durch die Gelder der internationalen Gemeinschaft einschließlich des AA wurde die Korruption befördert.<sup>109</sup> In einem System, in dem Korruption verankert ist, besteht ein großes Risiko, dass eingespeiste Gelder durch Korruption absorbiert werden. Ein Vorhaben, das erwiesenermaßen von Korruption bzw. Unterschlagung betroffen war, war der vom UNDP gesteuerte LOTFA, an dem sich das AA umfangreich finanziell beteiligte. In AA-Vorhaben wurden Mechanismen zur Korruptionsvermeidung bzw. -bekämpfung umgesetzt und es kann angenommen werden, dass aufgrund dieser Mechanismen die deutschen Akteure einschließlich des AA den Ruf hatten, vergleichsweise transparent und sorgfältig zu arbeiten.
- (4) **Taliban zogen Nutzen aus Ressourcen und wurden indirekt legitimiert.** Die Taliban wurden 2001 zwar entmachtet, blieben jedoch eine bedeutende gesellschaftliche Kraft. Insbesondere dort, wo die Taliban hohe Präsenz oder Kontrolle hatten, konnten Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft indirekt zur Unterstützung der Taliban beitragen. Dies geschah durch drei gut dokumentierte Mechanismen: Erstens konnten die Taliban dort, wo Maßnahmen umgesetzt wurden, faktisch Steuereinnahmen erzielen.<sup>110</sup> Zweitens trieben die Taliban von Implementierungs-Organisationen eine informelle Registrierungsgebühr im Austausch für Sicherheitsgarantien ein.<sup>111</sup> Es gibt aber keine Belege dafür, dass deutsche zivile Akteure direkt Schutzgelder zahlten. Drittens konnten die Taliban durch die Präsenz von zivilen Maßnahmen in bestimmten Fällen an Legitimität gewinnen, wenn sie sich gegenüber Teilen der Bevölkerung als diejenigen porträtierten, die nicht nur Maßnahmen in bestimmte Regionen brachten, sondern die Implementierenden zu guter Arbeit zwangen. Dieses Narrativ diente dazu, den Gegensatz zum afghanischen Staat zu verdeutlichen, der Maßnahmen gemäß den Taliban langsam und schlecht implementierte.<sup>112</sup>
- (5) **Die Konkurrenz zwischen ethnischen Netzwerken und daraus resultierende Konfliktpotenziale wurden potenziell verschärft.** Die Konkurrenz zwischen ethnischen Netzwerken ist in Afghanistan von der Spitze des Staates über alle Verwaltungsebenen bis auf die Dorf-Ebene omnipräsent. Empirische Untersuchungen zeigen, dass zivile Vorhaben oft interethnische Konflikte auf lokaler Ebene verstärken, weil rivalisierende Gruppen um solche Vorhaben konkurrieren und die Allokation von Geldern oft *a priori* als unfair und nepotistisch betrachten.<sup>113</sup> In einzelnen Vorhaben wurde versucht, durch eine ausgeglichene Beteiligung ethnischer Gruppen an einer Maßnahme der Verstärkung von Konkurrenz entgegenzuwirken. Partizipative bevölkerungsnahen Vorhaben wie SPNA und PATRIP bargen ein geringeres Risiko, ethnische Konkurrenz zu verschärfen, und es sind für diese Vorhaben auch keine derartigen negativen Wirkungen bekannt.<sup>114</sup>
- (6) **Sozial-konservative Gegenbewegungen wurden hervorgerufen.** Das deutsche wie das internationale zivile Engagement riefen insbesondere dort, wo Maßnahmen als Widerspruch zu den bestehenden Geschlechterverhältnissen und -normen wahrgenommen wurden,

<sup>108</sup> Suhrke, A. (2011): *When More is Less. The International Project in Afghanistan*, Hurst & Company, London.

<sup>109</sup> Murtazashvili, J. (2022): „The Collapse of Afghanistan“, in *Journal of Democracy*, Vol. 33, Nr. 1, S. 40-54, <https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-collapse-of-afghanistan/>; Vgl. Fishstein, P. und Wilder, A. (2012); Child, C., Wright, A. und Xiao, Y. (2023): *Aid Fragmentation and Corruption*, University of Chicago, Becker Friedman Institute for Economics Working Paper, Nr. 2021-69, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3869814](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3869814) ; SIGAR (2016)

<sup>110</sup> Zürcher, C. (2019): „The folly of aid for stabilisation“, *Third World Quarterly*, Vol. 40, Nr. 5, S. 839–854.

<sup>111</sup> Amiri, R. und Jackson, A. (2022): *Taliban Taxation in Afghanistan (2006-2021)*, ICTD Working Paper 138, Institute of Development Studies, Brighton, [https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/17193/ICTD\\_WP138\\_1.0.pdf?sequence=11](https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/17193/ICTD_WP138_1.0.pdf?sequence=11) ; Zürcher, C. (2019)

<sup>112</sup> Jackson, A. (2018), *Life under the Taliban Shadow Government*, Overseas Development Institute Denmark, <https://odi.org/en/publications/life-under-the-taliban-shadow-government/> ; Zürcher, C. (2019)

<sup>113</sup> Sexton, R. und Zürcher, C. (2023); Fishstein, P. und Wilder, A. (2012)

<sup>114</sup> Sexton, R. und Zürcher, C. (2023)

gesellschaftliche Widerstände hervor. Diese Gegenreaktion zeigte sich in Form des Erstarkens konservativer politischer Fraktionen und deren Rhetorik gegen deutsche zivile Vorhaben. Frauen und Mädchen, die an solchen Vorhaben teilnahmen, sahen sich Ausgrenzung, Anfeindungen und Gewalt ausgesetzt. Mädchenschulen wurden immer wieder Anschlagziel der Taliban.<sup>115</sup> Evaluierungen der Vorhaben anderer Geberländer berichten ebenfalls von Anfeindungen und Gewalt gegen Frauen, die durch zivile Maßnahmen in vormals männlich dominierte Bereiche vordrangen.<sup>116</sup>

**Auf strategischer Ebene waren die Beteiligten im AA und in den Durchführungsorganisationen, die Projekte für das AA umsetzten, über die potenziellen negativen Wirkungen des Engagements im Bilde.** Es sind aber keine ausreichenden strategischen Prozesse zum Umgang mit den genannten negativen Wirkungen zu erkennen. Potenzielle negative Wirkungen sind teilweise aus Mangel an Alternativen oder infolge bestehender Dilemmata in Kauf genommen worden. Letzteres kann aber zumindest im Bereich der Stabilisierung als Resultat eines informierten Abwägungsprozesses gewertet werden, da im Rahmen der Stabilisierungsrisikoanalysen entsprechende Abwägungen erfolgten.<sup>117</sup> Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass es grundsätzliche methodische Schwierigkeiten gibt, negative Wirkungen effektiv zu erfassen und eine Mitigation entsprechend zu verfolgen. Im Rahmen eines Interviews mit SIGAR-Verantwortlichen wurde zugespitzt darauf verwiesen, dass das Erfassen sozio-politischer Strukturen in einem in Teilen kriminellen Klientel- bzw. Patronagesystem den Herausforderungen einer Infiltrierung der Strukturen der Mafia gleichkäme.

#### 4.6 Anschlussfähigkeit/Nachhaltigkeit

**Unter diesem Kriterienbereich soll dargestellt werden, inwieweit das AA-Handeln im Rahmen des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan 2013 bis 2021 anschlussfähig bzw. nachhaltig war.** Das Konzept der Anschlussfähigkeit unterscheidet sich dabei vom Konzept der Nachhaltigkeit der Entwicklungspolitik. Dem liegt zugrunde, dass die außenpolitischen Zuständigkeiten des AA nicht zwingend der Logik langfristiger sektoraler Entwicklung unterliegen. Während die **AKBP** stark auf die gestalterische Autonomie und Freiheit von Wissenschaft, Medien und Kultur abhebt, wird die **Humanitäre Hilfe** unpolitisch und bedarfsorientiert geleistet. Demgegenüber wird im politisch definierten Bereich der Krisenprävention, Stabilisierung und Konfliktnachsorge die Notwendigkeit gesehen, aufgrund sich ständig verändernder Rahmenbedingungen flexibel und kurzfristig handeln zu können. Das AA hat im Krisenkontext daher grundsätzlich nicht den Anspruch, langfristig zu handeln, sondern lediglich – sofern möglich – den Übergang bzw. die Anknüpfung an längerfristige Maßnahmen in einem weniger fragilen Zielzustand zu gewährleisten. Daher orientiert sich das AA am Kriterium der Anschlussfähigkeit, dessen Überprüfung darin besteht, ob die Anschlussfähigkeit an längerfristige Maßnahmen anderer Akteure von Beginn an mitgedacht und bei entsprechender Gelegenheit umgesetzt wurde.

Um das AA-Handeln unter diesen Präzisierungen bewerten zu können, wurden zwei Teilbereiche überprüft:

- **Erstens** wurde untersucht, inwieweit das AA Voraussetzungen für Anschlussfähigkeit bzw. Nachhaltigkeit schuf.
- **Zweitens** wurde eingeschätzt, inwieweit das AA Anschlussfähigkeit bzw. Nachhaltigkeit umsetzte.

<sup>115</sup> Deutscher Bundestag (2023), Der Afghanistan-Einsatz 2001–2021. Eine sicherheitspolitische Chronologie, WD 2 - 3000 - 062/21, <https://www.bundestag.de/resource/blob/881198/27fd4f597e1d4ee43350aaffc6f9d8c/WD-2-062-21-pdf-data.pdf>.

<sup>116</sup> Norwegian Ministry of Foreign Affairs and Ministry of Defence (2016): A good ally. Norway in Afghanistan 2001–2014. Official Norwegian Reports NPOU 2016:8 (English translation from Norwegian), <https://www.regjeringen.no/contentassets/09faceca099c4b8bac85ca8495e12d2d/en-gb/pdfs/nou201620160008000engpdfs.pdf>. Global Affairs Canada (2020): Evaluation of International Assistance Programming in Afghanistan. 2014/15 to 2019/20 Final Report. International Assistance Evaluation Division, <https://www.oecd.org/derec/canada/afghanistan-evaluation-report.pdf>.

<sup>117</sup> In einer der Stabilisierungsrisikoanalysen wird bezogen auf die Finanzierung des „Risk Management Office“ das Risiko einer unbeabsichtigten Terrorismusfinanzierung benannt und ausgeführt, dass dieses Risiko wegen der Wichtigkeit des Vorhabens in Kauf zu nehmen sei. Doch dafür werde ein spezifisches Monitoringsystem aufgebaut und auf Kenntnisse der internationalen Partner zurückgegriffen.

#### 4.6.1 Zusammenfassung

**Die AA-Maßnahmen waren in ihren drei Arbeitsbereichen in unterschiedlicher Weise von Anschlussfähigkeit und Nachhaltigkeit geprägt.** Im Bereich der Stabilisierung konzentrierte sich das AA gemäß eigenen Vorgaben und aufgrund der Besonderheiten außenpolitischen Handelns auf die Herstellung bzw. Umsetzung von Anschlussfähigkeit. Dieser Ansatz birgt Risiken für eine nachhaltige Umsetzung und für die politischen Prozesse bzw. Ziele, die mit den Stabilisierungsmaßnahmen befördert bzw. erreicht werden sollen. Diese Risiken werden weiter unten näher erläutert. Es ist aber aus Sicht der Evaluatoren festzuhalten, dass das Konzept der Anschlussfähigkeit im Krisenkontext als das realistischere Konzept erscheint, da es Nachhaltigkeit per se nicht ausschließt, aber schnelles und flexibles Handeln zulässt und dort, wo eine längerfristige Unterstützung geboten und möglich ist, diese durch einen Anschluss an längerfristige Maßnahmen anderer Akteure ermöglicht. Angesichts der im Vergleich zu anderen OECD-DAC-Kriterien im Durchschnitt meist schlechter bewerteten Nachhaltigkeit<sup>118</sup> muss gerade im Krisenkontext die Frage gestellt werden, ob eine zu starke Fixierung auf den Anspruch der Nachhaltigkeit dazu führt, bestehende Veränderungspotenziale durch Nicht- oder zu langsames Handeln nicht wahrzunehmen.

Übergreifend ist zunächst festzustellen, dass auf der strategischen Ebene das Konzept der Anschlussfähigkeit zwar definiert wurde, auf der operativen Ebene aber keine entsprechende Ausgestaltung vorliegt. Dies ist möglicherweise einer der Gründe dafür, dass für Stabilisierung und Humanitäre Hilfe keine faktisch greifenden Exitstrategien definiert wurden und jene der AKBP im Ergebnis unrealistisch waren. Risiken, die mit dem Konzept der Anschlussfähigkeit verbunden sind, wurden nicht ausreichend thematisiert. Auf Projektebene wurde in den betrachteten Stabilisierungsprojekten fast durchgängig Anschlussfähigkeit umgesetzt und vielfach innerhalb des Betrachtungszeitraums Nachhaltigkeit erzielt. Eine insgesamt auf das Portfolio bezogene ausreichende Verzahnung von AA- mit BMZ-Maßnahmen, die eine höhere Nachhaltigkeit hätten gewährleisten können, blieb aus. Auch ein ausreichendes Ownership bei den afghanischen Akteuren konnte übergreifend wegen mangelnder Interessenskongruenz und wegen dominanter Patronage-Klientel-Systeme nicht erzielt werden. Es gibt Hinweise, dass die Wirkungen von Maßnahmen anhalten (Infrastruktur, individueller Kapazitätsaufbau, Stärkung kommunaler Institutionen). Insgesamt ist es jedoch zu früh zu bewerten, ob die erneute Herrschaftsübernahme durch die Taliban die erzielten positiven Wirkungen in der Bewusstseinsbildung hinsichtlich Geschlechtergerechtigkeit, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und gesellschaftlicher Teilhabe ungeschehen machen kann.

#### 4.6.2 Stabilisierung

**Im Bereich der Stabilisierung konzentrierte sich das AA auf die Herstellung bzw. Umsetzung von Anschlussfähigkeit.** Für den Bereich der Stabilisierung ist gemäß den einleitenden Bemerkungen zu verdeutlichen, dass kein zwingender Anspruch an Nachhaltigkeit besteht, sondern die Anschlussfähigkeit der Maßnahmen im Vordergrund steht. Das AA orientiert sich infolge der Notwendigkeit, in Krisen schnell und flexibel handeln zu können, am Kriterium der Anschlussfähigkeit. In einem internen Dokument aus dem Jahr 2016 wird dazu ausgeführt, dass bei Stabilisierung darauf zu achten ist, dass diese anschlussfähig sind an strukturelle und gesellschaftliche Veränderungsprozesse (AA 2016 – internes Dokument). Die Überprüfung dieses Ansatzes besteht darin, ob die Anschlussfähigkeit an längerfristige Maßnahmen anderer Akteure von Beginn an mitgedacht und bei entsprechender Gelegenheit umgesetzt wurde.<sup>119</sup>

**Risiken, die mit dem Konzept der Anschlussfähigkeit verbunden sind, wurden auf strategischer Ebene nur unvollständig thematisiert.** Das AA will und muss in Krisen flexibel

<sup>118</sup> Vgl. GIZ Evaluierungsbericht 2020, 2022.

<sup>119</sup> Die Kontrastierung der Stabilisierung wird in einem AA-internen Dokument wie folgt vorgenommen: „So verstanden ist Stabilisierung in fragilem Umfeld weder EZ (denn ihr primäres Ziel ist nicht nachhaltige Entwicklung) noch humanitäre Hilfe (denn



und schnell handeln können. Ein Nicht- oder verspätetes Handeln kann dazu führen, dass eine Krise weiter eskaliert mit potenziell weitreichenden und noch gravierenderen negativen Folgen. Diese außenpolitische Logik ist nachvollziehbar, sie beinhaltet aber Risiken aus politischer wie entwicklungspolitischer Sicht. Stabilisierung dient dem Konzept nach primär dazu, politische Akteure und politische Prozesse zu unterstützen. Schnelles und flexibles Handeln – z. B. zur Stützung eines politischen Akteurs oder Prozesses – kann unter bestimmten Umständen negative nichtintendierte Wirkungen befördern. Ein Beispiel wäre die Rehabilitation eines Krankenhauses, die nicht ausreichend mit den Plänen und Kapazitäten des jeweiligen Gesundheitsministeriums abgestimmt werden konnte und bei dem im Vorfeld auf detaillierte Bedarfsanalysen wegen der Dringlichkeit des Handelns verzichtet werden musste. Dies kann beispielsweise dazu führen, dass ein solches Krankenhaus keine entsprechenden Leistungen wegen fehlenden Personals anbieten kann. Dieser Mangel kann wiederum dazu führen, dass sich die Bevölkerung gegen den politischen Akteur wendet, den ein solches Projekt zu unterstützen angetreten ist, insofern eine erwartete Verbesserung der Gesundheitsversorgung nicht eintritt.<sup>120</sup> Solchen Risiken soll das Konzept der Anschlussfähigkeit begegnen. Hierzu finden sich in den Ausführungen des AA-Stabilisierungskonzepts nur zwei explizite Stellen, die skizzieren, wie dies umgesetzt werden soll, ohne dass es dazu konkretere Ausführungen gibt, wie auf der operativen Ebene Anschlussfähigkeit erzielt werden sollte. Es wird eine Verschränkung des Ansatzes mit strukturbildender EZ mit Fokus auf Resilienz gelegt (AA-internes Dokument 2016) bzw. ausgeführt, dass: *„Das Auswärtige Amt sorgt im Rahmen seines außenpolitischen Koordinierungsauftrags für die Kohärenz des Stabilisierungsbeitrags der Bundesregierung sowie die Anschlussfähigkeit an internationale und multilaterale Strukturen und Prozesse. Durch die Bereitstellung geeigneter Plattformen (z. B. Steuerungsgruppe) wird die möglichst effektive Verzahnung der Ansätze der Ressorts sichergestellt (idem).“* Es wird aber auch seitens des AA deutlich gemacht, dass es sich bei Stabilisierung um eine Hochrisiko-Investition handelt. Demzufolge ist die Gefahr des Scheiterns in Anbetracht komplexer und volatiler Zusammenhänge hoch. *„Diese Risiken müssen in der Portfolioentwicklung abgewogen werden — die (oft deutlich größeren) negativen Folgen von Nichtstun ebenso.“* (AA 2016 – internes Dokument).

**Auf Projektebene wurden hingegen vielfach Maßnahmen ergriffen, um Anschlussfähigkeit herzustellen.** Konkrete Beispiele dafür sind das SPNA, das an das BMZ übergeben wurde, oder die ‚Community Policing‘-Komponente des BMZ-finanzierten ‚Rule of Law‘-Vorhabens, die an das AA übergeben wurde. Im Rahmen des PATRIP wurde es europäischen bilateralen Gebern ermöglicht, sich an diesem Projekt zu beteiligen. Inwieweit in der Mehrzahl der im Rahmen des Stabilitätspaktes geförderten Projekte das Konzept der Anschlussfähigkeit mitgedacht bzw. umgesetzt haben, lässt sich wegen des gewählten methodischen Ansatzes der Analyse einer typologischen Auswahl an Projektbeispielen nicht feststellen.<sup>121</sup>

**Eine Verzahnung des LRRD-Ansatzes oder die Weiterentwicklung des HDP-Nexus wurde bei Projektkonzeptionen nicht ausreichend berücksichtigt.** Obwohl das Konzept des HDP-Nexus erst zu Ende des Betrachtungszeitraums Gestalt annahm, hätte die Idee der sinnhaften Verzahnung von Humanitärer Hilfe–Stabilisierung–Friedensförderung und EZ bereits auch unter LRRD-Gesichtspunkten (gültig seit ca. den 2000er-Jahren) bereits in entsprechendem Maße

---

sie ist nicht ausschließlich bedarfsorientiert und auch nicht neutral und unparteilich), noch ist sie Aufstandsbekämpfung (COIN) (denn anders als bei COIN steht nicht die militärische Überwindung des Gegners im Vordergrund).“ (AA internes Dokument Aufbau Abteilung S, Seite 9)

<sup>120</sup> In einer Begleitmail zur Diplomatischen Korrespondenz vom Oktober 2014 findet sich ein konkreter Hinweis auf dieses Problem: „In Takhar wurde die Rede des Gouverneurs bei der Eröffnung des durch uns finanzierten Krankenhauses in Rustaq (Stabilitätspakt) von den Zuhörern mehrfach mit Fragen, u. a. nach der Personalausstattung und den Öffnungszeiten desselben, unterbrochen, die geduldig beantwortet wurden.“

<sup>121</sup> Eine übergreifende Bewertung der Anschlussfähigkeit bzw. Nachhaltigkeit lässt sich in Folge des methodischen Vorgehens nicht treffen. Aufgrund ihrer strategischen Ausrichtung musste die vorliegende Evaluierung typologisch repräsentativ vorgehen. Für ein statistisch repräsentatives Vorgehen hätte ein Sampling der Projekte nach entsprechenden Kriterien vorgenommen werden müssen. Dies war angesichts des Umfangs an Projekten im Betrachtungszeitraum sowie der zur Verfügung gestellten Ressourcen für diese Evaluierung nicht möglich.



seitens des AA berücksichtigt werden können. Das Konzept als solches greift aber für den Bereich der Stabilisierung zu kurz, insofern Stabilisierung v. a. relevant ist im Übergang der Humanitären Hilfe zu längerfristigen EZ-Maßnahmen, der vielfach in krisenhaften und volatilen Situationen aber nicht nahtlos erfolgen kann. Das gilt insbesondere, wenn (noch) keine ausreichend legitimierten und/oder funktionsfähigen staatlichen Strukturen bestehen, die in der Regel Voraussetzung für eine längerfristige EZ darstellen. Elemente des HDP-Nexus wurden im Rahmen des GAAP-Prozesses durch das AA und BMZ aufgegriffen. Wie aber im Kapitel zur Kohärenz dargelegt wird, beschränkten sich die Kooperationsformate beider Ministerien mehr auf die gegenseitige Information und Sicherstellung der Abgrenzung der Maßnahmen als auf die Schaffung potenzieller Synergien durch eine strategisch geplante Verzahnung von Ansätzen – wie der Stabilisierung (AA) mit der Übergangshilfe (BMZ). Der Zwang zur Abgrenzung ging sogar so weit, dass das AA sich aus der Förderung von Stabilisierungsvorhaben der deutschen NRO *RET Germany* zurückzog, da in diesen Vorhaben das BMZ eine unzulängliche Überschneidung mit seinen Berufsbildungsprojekten sah – ohne dass aber im Gegenzug die RET-Vorhaben seitens des BMZ übernommen wurden.

**Es besteht die Notwendigkeit einer stärkeren sektoralen Flexibilität anderer Ressorts, insbesondere des BMZ, sofern Anschlussfähigkeit die Voraussetzung für längerfristige Entwicklungsmaßnahmen im Ressortkontext sicherstellen soll.** Ein konkretes kritisches Beispiel aus dem Berichtszeitraum in Afghanistan waren die AA-Maßnahmen im Gesundheitsbereich, die nicht vom BMZ übernommen wurden, weil die Förderung des Gesundheitssektors nicht Teil der bilateralen, entwicklungspolitischen Regierungsvereinbarungen mit Afghanistan war. Schwierig war zudem, dass das BMZ sich auf strukturbildende EZ anstelle der Übergangshilfe konzentrierte und damit das Andocken von Maßnahmen der Humanitären Hilfe an entsprechende Maßnahmen nicht möglich war. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Anschluss von Stabilisierungsmaßnahmen an längerfristige Maßnahmen der EZ nicht zwingend im deutschen Ressortkreis erfolgen muss, sondern ebenso an bi- wie multilaterale Geber sowie internationale Organisationen erfolgen kann.

**Eine spezifische Exitstrategie auf der Basis von Ownership der afghanischen Partner lag für den Bereich der Stabilisierung nicht vor.** In keinem der analysierten Dokumente und auch nicht in Interviews gab es Hinweise auf eine Exitstrategie oder Kriterien, ab wann in einer Krise Stabilisierungsmaßnahmen angepasst oder eingestellt werden sollten. Dies überrascht, da das AA Stabilisierung nicht als andauernde Intervention versteht, sondern als ein Vorgehen, das *auch erste Voraussetzungen für Aussöhnung zwischen Konfliktparteien schaffen und so die Fundamente für nachhaltige Stabilität, partizipative politische Strukturen und langfristige Entwicklung legen soll*. Auf Ebene der Projekte gab es jedoch konkrete Belege, dass Projekte zeitlich begrenzt und Voraussetzungen für Anschlussfähigkeit geschaffen werden sollten. Dies gilt insbesondere für das SPNA-Vorhaben.

**Im Rahmen ausgewählter Projekte des Stabilitätspaktes wurde Anschlussfähigkeit sichergestellt bzw. wurde Nachhaltigkeit erreicht.** Ein erfolgreicher Anschluss lag wie bereits erwähnt bei SPNA oder bei PATRIP vor. Die nachfolgende Tabelle listet die Wertungen der Nachhaltigkeit ausgewählter Projekte auf, die im Rahmen von Evaluierungen erfolgte.

Tabelle 2: Nachhaltigkeitsbewertung ausgewählter Projekte des Stabilitätspaktes.

PROJEKT	THEMATISCHER BEREICH	DURCHFÜHRUNGS-ORGANISATION	BEWERTUNG DER NACHHALTIGKEIT
Unterstützung des Aufbaus der afghanischen Ministerien und Verwaltungssysteme auf nationaler und subnationaler Ebene	Stärkung politischer und staatlicher Institutionen	GIZ	Sehr erfolgreich

PROJEKT	THEMATISCHER BEREICH	DURCHFÜHRUNGS-ORGANISATION	BEWERTUNG DER NACHHALTIGKEIT
Stärkung der Verwaltungsbildung in Afghanistan	Verwaltungs- und Justizaufbau, Menschenrechte, Demokratisierung	GIZ	Sehr erfolgreich
Grundlegung des afghanischen Verwaltungsrechts, Phase III	Verwaltungs- und Justizaufbau, Menschenrechte, Demokratisierung	Max-Planck-Stiftung für Internationalen Frieden und Rechtsstaatlichkeit gGmbH	Sehr gut
“Empowerment for Afghan Women through Psychosocial Counseling and Capacity Building” And “Community-Based Trauma-Sensitive Support for Afghan Women in Kabul and Mazar-e Sharif” Projects	Förderung und Stärkung der Zivilgesellschaft	Medica mondiale e. V.	Sehr erfolgreich
PATRIIP	Stärkung politischer und staatlicher Institutionen	KfW	Zwischenevaluierung 2015 Anschlussfähigkeit durchgängig bestätigt; positive Prognose hinsichtlich Nachhaltigkeit
PATRIIP	Stärkung politischer und staatlicher Institutionen	KfW	Wirkungsevaluierung 2021: Gemischtes Bild: erfolgreich im Hinblick auf Projekte (grünes Ampelsymbol); unterschiedlich in Bezug auf die Förderprozesse (gelbes Ampelsymbol). Keine finanzielle Nachhaltigkeit (rotes Ampelsymbol)
SPNA	Förderung und Stärkung der Zivilgesellschaft	KfW	<u>Zwischenevaluierung 2015:</u> Eingeschränkte Nachhaltigkeit (Note 3) End-Evaluierung 2019: Betrieb und Instandhaltung ist bei 68 Prozent der Infrastruktur sichergestellt. Problematisch ist dagegen die fehlende rechtliche Anerkennung der Distriktgremien (DDA)
<b>Kritische Einschätzung der Nachhaltigkeit</b>			
Stärkung lokaler staatlicher Institutionen und Förderung der Zivilgesellschaft	Verwaltungs- und Justizaufbau, Menschenrechte, Demokratisierung	Help – Hilfe zur Selbsthilfe e. V.	Zufriedenstellend

PROJEKT	THEMATISCHER BEREICH	DURCHFÜHRUNGS-ORGANISATION	BEWERTUNG DER NACHHALTIGKEIT
LOTFA	Sicherheit und Polizeiaufbau	UNDP	Unwahrscheinlich (von Beginn an wegen sehr hohen Mitteleinsatzes)
Krankenhaus Masar-i Scharif	Gesundheit	GIZ und KfW	Note 3 wegen fehlender Finanzierung und schwieriger Sicherheitslage

**Die fehlende Einbindung aller relevanten Akteure hat teilweise dazu geführt, dass Nachhaltigkeit nicht erreicht werden konnte.** Ein wichtiges Beispiel dafür ist das AA-finanzierte SPNA-Vorhaben, in dem erfolgreich die DDA-Kapazitäten gestärkt werden konnten. Dies trug zu einer Steigerung der Legitimität dieser Organe bei, allerdings war dies zeitlich begrenzt und nicht im eigentlichen Sinne nachhaltig. Grund hierfür war das Problem, dass auf der nationalen Ebene kein Interesse und keine Bereitschaft bestanden, die subnationale Ebene zu stärken. Die DDA erhielten nie einen eindeutigen legalen Status. Auch hätte eine geplante Reform subnationaler Regierungsinstitutionen während der Präsidentschaft von Aschraf Ghani den DDA bei ihrer Umsetzung deren rechtliche Grundlage entzogen. Dem AA ist es nicht gelungen, die nationale Ebene von den Vorteilen der Stärkung der subnationalen Ebene zu überzeugen.

**Es gibt Hinweise darauf, dass erstellte Infrastruktur weiter genutzt wird und Projektwirkungen fortbestehen. Für Frauen und Mädchen hat sich die Situation jedoch massiv verschlechtert.** Vor-Ort-Besuche von Projektmitarbeitenden in Afghanistan nach August 2021 geben Hinweise darauf, dass Teile der entwickelten Infrastruktur weiter genutzt werden. Dies gilt beispielsweise für Gebäude und Material, die im Rahmen von PATRIP oder SPNA bereitgestellt wurden, oder für den Flughafen sowie das Krankenhaus in Masar-i Scharif. Der genaue Zustand der Infrastruktur und die Art der Nutzung konnten dabei nicht erfasst werden. Jenseits physischer Infrastruktur belegen Interviewaussagen, dass die Taliban z. B. wieder auf die von Deutschland geförderte kommunalpolitische Struktur der DDA zurückgreifen, da sie deren Verwaltungskapazitäten benötigen. Allerdings gibt es Hinweise darauf, dass die DDA nun nicht mehr bürgernah und partizipativ agieren können. Vielmehr gibt es konkrete Hinweise, dass die ehemaligen DDA-Mitarbeitenden von den Taliban vereinnahmt werden, um mittels dieser Institutionen zentrale Anweisungen lokal umzusetzen. Dabei steht materiell die Geltendmachung islamischen Rechts nach der Interpretation der Taliban im Vordergrund. Aus dem gleichen Grund scheinen aber auch Gesetze fortzubestehen, die Scharia-Recht nicht berühren. So wurde das verwaltungsmäßig ausgerichtete Gesetz zur Regelung von Organstreitverfahren dem Anschein nach komplett von den Taliban übernommen. Schließlich gibt es Hinweise darauf, dass einige Afghaninnen weiter als Rechtsanwältinnen praktizieren, durch die Anwendung der Scharia-Interpretation durch die Taliban allerdings kaum mehr effektive Akteurinnen des Justizwesens sind.<sup>122</sup>

<sup>122</sup> „Under the Taliban, women have also been barred from practicing law or serving as a judge, prosecutor or defense lawyer. Of the roughly 300 women judges in Afghanistan prior to the takeover, 244 of them have been evacuated from the country entirely.“ United States Institute of Peace (2022): "After a Year of Taliban Rule, Advances for Afghan Women and Youth Have All but Evaporated", August 25, 2022. <https://www.usip.org/publications/2022/08/after-year-taliban-rule-advances-afghan-women-and-youth-have-all-evaporated>. Siehe übergreifend zu den Einschränkungen der Rechte von Frauen in den Bereichen Bildung, Hochschule, Justiz, Berufstätigkeit, Sport, Mobilität etc. die fortlaufend aktualisierte Aufstellung des United States Institute of Peace: Tracking the Taliban's (Mis)Treatment of Women <https://www.usip.org/tracking-talibans-mistreatment-women>

### 4.6.3 Humanitäre Hilfe

**Einführend muss berücksichtigt werden, dass im Bereich der Humanitären Hilfe Konzepte der Anschlussfähigkeit und der Nachhaltigkeit nebeneinander bestehen.** Zu den Zielen der Nachhaltigkeit gehört dabei nicht direkt die Überwindung der Notwendigkeit Humanitärer Hilfe, sondern die Stärkung nationaler und lokaler Kapazitäten, das humanitäre System eines Landes selbst maßgeblich zu gestalten. Demgegenüber bestehen Konzepte der Anschlussfähigkeit zum einen in Richtung von Maßnahmen der politisch motivierten Stabilisierung sowie übergreifend im Sinne der weiteren Entwicklung. Damit hat Humanitäre Hilfe dem Verständnis nach Anteil am oben eingeführten HDP-Nexus bzw. am zuvor relevanten LRRD-Ansatz. Dementsprechend sollten für Humanitäre Hilfe auf Basis solcher konzeptuellen Anschlüsse auch Exit-Möglichkeiten bestehen.

**Im Betrachtungszeitraum kam es jedoch zu keinen mit den afghanischen Partnern abgestimmten Exitstrategien.** Dies galt in erster Linie in Richtung des afghanischen Staates, der keine Systeme sozialer Sicherung bot, an die Infrastruktur hätte übergeben werden können, die im Rahmen der Humanitären Hilfe, wie Zentren der Basisgesundheitsversorgung, errichtet worden waren. Wie im Kapitel Relevanz ausgeführt, bestand hier eine gegenseitige Abhängigkeit der internationalen Gemeinschaft und der afghanischen Regierungselite. Diese führte dazu, dass es auch für das zivile Engagement des AA trotz wachsender Einsicht in die dysfunktionale Funktionsweise der afghanischen Regierung zunehmend schwieriger wurde, aus dem Mangel an Verantwortungsübernahme adäquate Konsequenzen zu ziehen. In besonderer Weise galt dies für die Humanitäre Hilfe, die per se nicht konditionalisiert wird.

**Die Humanitäre Hilfe berücksichtigte in der Strategieformulierung Aspekte der Anschlussfähigkeit und Nachhaltigkeit, konnte diese aber nur begrenzt umsetzen.** Dies galt auch für die institutionelle Aufstellung im deutschen Kontext, die durch einen Mangel an Flexibilität der Ressorts charakterisiert war und ist. So wurde seitens einer international tätigen deutschen NRO versucht, Cash-for-Work-Aktivitäten im Rahmen von AA-Projekten im Bereich von Bewässerungssystemen einzuführen. Dies wurde vom AA aber nicht zugelassen, weil dies als eine Domäne des BMZ galt. Zwar gab und gibt es eine auf gegenseitiger Unterrichtung zwischen AA (insbesondere S09) und BMZ beruhende Abstimmung bezüglich Projekten privater Träger und der Übergangshilfe, allerdings betraf dies in Afghanistan nur wenige Fälle.

**Die Beschäftigung mit dem HDP-Nexus nahm im AA zu, wurde im Beobachtungszeitraum bei der Projektkonzeption aber nicht berücksichtigt.** Der Austausch zu diesem Thema ist dokumentiert, auch mit der Stabilisierung, betraf allerdings primär die späten Jahre des Engagements in Afghanistan, so dass sich der HDP-Nexus nicht mehr in der Umsetzung niederschlug. Abgesehen von der relativen Neuheit des HDP-Nexus wurde dieser dadurch behindert, dass die Planungs- und Projektzyklen in AA und BMZ unterschiedlich sind. Ein Andocken von Maßnahmen über Ressortgrenzen hinweg war damit zeitplanerisch schwierig. Ein zweiter Grund ist, dass Afghanistan nicht als Land der Übergangshilfe galt, so dass auch unter diesem Aspekt ein Anschließen von Maßnahmen wie in anderen Ländern üblich nicht möglich war. Hinzu kommt, dass zumindest in der Wahrnehmung der NRO unter den Durchführungsorganisationen die Nexus-Möglichkeiten bzw. Prozesse sowohl von AA als auch von BMZ nicht ausreichend transparent und insofern von außen nur schwer nachvollziehbar sind.

**Maßnahmen der Humanitären Hilfe unterlagen primär dem Monitoring der Durchführungsorganisationen.** Insofern Aspekte von Anschlussfähigkeit/Nachhaltigkeit betroffen waren, wurden diese erfasst. Diese waren aber begrenzt – mit Ausnahme der unten aufgeführten Kapazitätsbildung afghanischer Partner. Darüber hinaus gehende M&E-Mechanismen lagen allerdings weder in der deutschen Botschaft in Kabul noch bei den Referaten S07/S08/S09 vor.

**Institutionelle Kapazitäten und Ownership afghanischer humanitärer Partner nahmen im Beobachtungszeitraum zu.** Dies bezog sich zwar nicht auf die finanzielle Eigenständigkeit, wohl aber auf den Umgang der afghanischen NRO mit den international bereitgestellten Mitteln. So wurden die afghanischen NRO in ihren Kapazitäten durch den *Afghanistan Humanitarian Fund* (AHF), einen Sammelfonds von UN-OCHA (*country-based pooled fund*), sowie durch eine

Kooperation mit dem afghanischen NRO-Netzwerk ACBAR gestärkt.<sup>123</sup> Hintergrund hierfür waren neben der prinzipiellen Ambition, das afghanische humanitäre System zu stärken, auch die Erfordernisse der sich verschlechternden Sicherheitslage, vor deren Hintergrund die afghanischen Partnerorganisationen mit einer eigenständigeren Implementierung betraut wurden.

#### 4.6.4 AKBP

**Im Bereich der AKBP kommen verschiedene Konzepte und Praktiken der Anschlussfähigkeit und Nachhaltigkeit zur Anwendung.** Prinzipiell sind AA-Maßnahmen hierbei auf Nachhaltigkeit angelegt, insofern es um die gesellschaftliche Dynamisierung jenseits einzelner Projekte geht. Ziel des Engagements ist es immer, gesellschaftliche Diskurse zu ermöglichen und vorpolitische Räume zu eröffnen, in denen Kultur- und Medienschaffende sowie Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen dauerhaft wirken können. Allerdings ist die Nachhaltigkeit einzelner Maßnahmen häufig begrenzt. So sind im Kulturbereich in der Regel die Projekte von begrenztem Umfang und begrenzter Dauer. Die Kreise, die ein solches Engagement zieht, sind deshalb besonders schwer in Relation zu solchen Initiativprojekten zu setzen. Demgegenüber ist ein Engagement z. B. im Wissenschaftsbereich operativ häufig von vornherein auf einen längeren Zeitraum angelegt, auch wenn eine Organisation wie der DAAD in der Regel auch nach dem Prinzip der Einjährigkeit der Mittel verfahren muss. Im Bereich der Medien wurde die Erzeugung von Nachhaltigkeit teilweise als direktes Ziel (*media viability*) verfolgt, indem etwa Module zu Medienfinanzierung und Marketing Bestandteile von Projekten waren.

**Im oben genannten Sinne forderte das AA regelmäßig von allen AKBP-Projekten Vorkehrungen für Exitstrategien ein.** Grundlegend limitierend war dabei, dass Maßnahmen in Afghanistan – mit Ausnahme weniger Initiativen im Medienbereich – weiter von deutscher Finanzierung abhingen. Dies galt für Kulturfestivals, Publikationen, Filme etc. ebenso wie für die sequenzierte Einführung neuer Studiengänge an afghanischen Hochschulen. In Teilen wurden afghanische staatliche bzw. zivilgesellschaftliche Institutionen als Partner explizit mit der Übernahme von Projektergebnissen betraut. Dies galt zum Beispiel an den afghanischen Hochschulen, an denen Rechenzentren eingerichtet, Fakultäten aufgebaut und Curricula entwickelt wurden. Allerdings geschah diese administrative Übernahme, ohne dass die afghanische Seite in der Lage gewesen wäre, den entsprechenden finanziellen Verpflichtungen auch tatsächlich nachzukommen.

**Der prinzipiell gegebenen administrativen Anschlussfähigkeit an afghanische Institutionen entsprach allerdings keine finanzielle Nachhaltigkeit.** Dies gilt zumindest für die Bereiche der Kultur sowie der Wissenschaftskooperation. Dass Kultur dauerhafter öffentlicher Unterstützung bedarf, war dabei keine Sondersituation Afghanistans. Im Kultur- wie im Wissenschaftsbereich wurde davon ausgegangen, dass man das deutsche Engagement primär in einem administrativen Sinne als nachhaltig konzipierte, ohne von vornherein die finanzielle Eigenverantwortung der afghanischen Seite einzufordern. Lediglich im Medienbereich gelang es, aufgrund der wirtschaftlichen Ausgestaltung des Sektors in Teilen eine selbsttragende Struktur von Medienplattformen zu etablieren und Medienfachleuten dauerhafte Beschäftigungen zu ermöglichen.

**Mit der wichtigen Einschränkung hinsichtlich finanzieller Eigenverantwortung wird das erreichte Ownership im Bereich der AKBP-Maßnahmen als hoch eingeschätzt.** Im Kulturbereich gelang es den staatlichen Mittlern wie auch privat organisierten Kulturplattformen, zusammen mit afghanischen Kunstschaaffenden gemeinsame Initiative zu entwickeln, die den Ambitionen und Interessen der afghanischen Seite in hohem Maße entsprachen. Analog galt im Wissenschaftsbereich eine klare Orientierung auf die ausformulierten Bedarfe der afghanischen Hochschulen. Die Ergebnisse dieser Prozesse flossen sowohl in die Kooperation mit deutschen

<sup>123</sup> Siehe die Website der Agency Coordinating Body for Afghan Relief and Development <https://www.acbar.org/>



Universitäten als auch in die afghanischen Strategien zur Entwicklung des Hochschulwesens ein (*Afghanistan National Higher Education Strategic Plans I/II*).

**Mit dem Zusammenbruch des Systems im August 2021 hat sich aber auch der Bereich der zivilgesellschaftlichen Dynamisierung als äußerst volatil erwiesen.** Der Kultursektor ist nicht primär wegen des Wegfalls von Finanzierungsmöglichkeiten kollabiert. Vielmehr lag dem der Zusammenbruch des politischen Systems zugrunde, insofern die Taliban ihre Herrschaft explizit mit einem Kampf gegen die kulturelle Öffnung Afghanistans durchzusetzen beabsichtigten. Im Wissenschaftsbereich ist dies weniger eindeutig, aber es ist nach Rückmeldungen aus Afghanistan sowie seitens der Mittlerorganisationen klar, dass das über Jahre Aufgebaute weithin zusammengebrochen ist. Wie im Kulturbereich ist dies nicht Gründen geschuldet, die der Projektkonzipierung oder -umsetzung inhärent waren. Vielmehr geht dies auf die äußeren Rahmenbedingungen zurück, die ihrerseits weder aus dem Kultur- noch aus dem Wissenschaftssektor heraus maßgeblich beeinflusst werden konnten. Im Medienbereich ist die Situation gemischt. Aufgrund des gesellschaftspolitischen Engagements vieler Medienplattformen zogen es viele Medienpraktiker jedoch vor, ins benachbarte Ausland zu fliehen, um von dort aus journalistischen Tätigkeiten nachzugehen.

**Insofern gilt für den Arbeitsbereich der AKBP, dass die Wirkung von Maßnahmen anhält, oft aber nunmehr außerhalb Afghanistans.** Dem Scheitern im Großen – bezogen auf die politische und gesellschaftliche Situation innerhalb Afghanistans – steht in den Bereichen Medien, Kultur und Wissenschaft eine heterogene Erfolgslandschaft im Kleinen gegenüber. Während die Maßnahmen innerhalb Afghanistans potenziell ineinandergreifend und konzentriert wirken konnten, sind die Nachwirkungen seit August 2021 weniger eindeutig zu fassen. Der Flucht vieler Afghanen und Afghaninnen vor den Taliban entspricht dabei nicht unbedingt ein völliger Zerfall von Wirkungen aufgrund der geographischen Zerstreuung der ehemaligen zivilgesellschaftlichen Akteure. Dem Vernehmen einer Reihe von Befragten nach sind insbesondere in den Bereichen Kultur und Medien sowie teilweise auch in der Wissenschaft bislang Netzwerke afghanischer Beteiligter erhalten geblieben, die sich durch deutsche Unterstützung etabliert haben. Folgemaßnahmen für die Alumni deutscher AKBP-Maßnahmen haben seit August 2021 insofern nicht nur individuell für eine Milderung der Katastrophe gesorgt. Sie bieten potenziell auch eine Grundlage für ein erneutes Engagement, wenn sich die äußeren Umstände, in denen Kultur, Medien und Wissenschaft in Afghanistan operieren, möglicherweise wieder ändern.

## 4.7 Effizienz

**Unter dem Kriterium der Effizienz soll dargestellt werden, wie das Verhältnis von eingesetzten Ressourcen zu den erreichten Leistungen und Ergebnissen war und ob diese den Zielgruppen rechtzeitig zugutekamen.** Um dies einschätzen zu können, wurden vier Teilaspekte überprüft.

- **Erstens** wurde untersucht, inwieweit die geplanten Kosten der AA-Maßnahmen eingehalten wurden.
- **Zweitens** wurde geprüft, ob die Maßnahmen rechtzeitig umgesetzt und dabei an veränderte Bedingungen angepasst wurden.
- **Drittens** wurde analysiert, ob sowohl AA als auch die beauftragten Durchführungs- und Mittlerorganisationen über die notwendigen Kapazitäten verfügten.
- **Viertens** wurde geprüft, inwieweit Effizienzüberlegungen in politischen Steuerungsentscheidungen eine Rolle spielten.

**Im Verlauf der Evaluierung stellte sich sowohl für das AA als auch für die anderen beteiligten Ressorts der ressortgemeinsamen Evaluierung heraus, dass die Betrachtung weder allumfassend noch statistisch repräsentativ erfolgen kann.** Dem lag der strategische Charakter der Evaluierung zugrunde, der vom Ansatz her ein solches Vorgehen nicht vorsieht, das eher typisch für einzelne Projekt- oder Programmevaluierungen ist. Abgesehen vom methodischen Ansatz war auch die zeitliche, personelle und finanzielle Ressourcenausstattung für eine solch vollumfängliche Beurteilung nicht gegeben. Die Ergebnisse der Evaluierung beziehen sich insofern auf Aussagen, die aufgrund der übergreifenden Portfolioanalyse sowie

einer typologisch, nicht aber statistisch repräsentativen Bearbeitung einzelner Projekte einschließlich evidenzbasierter Aussagen von Projektverantwortlichen des AA bzw. der Durchführungsorganisationen beruhen.

#### 4.7.1 Zusammenfassung

**Die Einhaltung geplanter Kosten war uneinheitlich.** Bei der Humanitären Hilfe und der AKBP war sie hoch, in der Stabilisierung hingegen wurden insgesamt weniger Mittel umgesetzt als zugesagt. Letzteres war in erster Linie durch das vorzeitige Ende des Afghanistaneinsatzes bedingt. Die Mittelverwendung für thematische Bereiche (Stabilisierung) bzw. durch bestimmte Durchführungsorganisationen (Humanitäre Hilfe) wurde über die Jahre verändert, während es im Rahmen der AKBP insgesamt ausgeglichener war. Dort allerdings machte sich der Abzug von Projekten vor dem Hintergrund der Sicherheitslage in der Ausgestaltung des Portfolios bemerkbar. Während die Humanitäre Hilfe bis zum Ende des Betrachtungszeitraums eher unterdimensioniert war, war der Stabilitätspakt mit deutlich höheren Mitteln ausgestattet. Diese wurden ab 2016 nach Gründung der Abteilung S stärker auf Kernbereiche der Stabilisierung fokussiert. Die gewählten Durchführungsorganisationen verfügten in allen Arbeitsbereichen über gute fachliche und quantitative Kapazitäten. Auffällig war jedoch, dass insgesamt nur sehr wenige rein afghanische Organisationen mit der Umsetzung von Projekten betraut waren. Als sehr problematisch erwies sich im Bereich der Stabilisierung zudem die Kooperation mit dem UNDP im Rahmen des LOTFA-Vorhabens. Auf dieses entfielen fast die Hälfte der gesamten Finanzmittel des Stabilitätspaktes, obwohl das UNDP wiederholt Steuerungsvorgaben der Geber nicht umsetzte und gegenüber der internationalen Gemeinschaft der Geber tendenziell die Partikularinteressen der afghanischen Regierung vertrat. Gemessen am Gesamtvolumen des zivilen Engagements waren die AA-Personalkapazitäten in quantitativer wie qualitativer Hinsicht nicht ausreichend. Dies bezieht sich nicht auf die allgemeine Qualifikation für den diplomatischen Dienst, sondern primär auf notwendige regionalspezifische und Landeskenntnisse einerseits sowie Erfahrungen und Expertise im Rahmen von Projektmanagement andererseits. Effizienzüberlegungen spielten in politischen Steuerungsentscheidungen übergreifend keine ausreichende Rolle. Während die AKBP auf die reduzierten Arbeitsmöglichkeiten in Afghanistan mit fallenden Budgets reagierte, wurden die Mittel in der Stabilisierung nicht herabgesetzt. Dies stand im Widerspruch zur Einschätzung der Situation unter Verantwortlichen, die angesichts geringer Absorptionsfähigkeit afghanischer Institutionen und der bekannten Korruptionsproblematik eine Mittelreduzierung als sinnvoll erachteten. Dass es nicht dazu kam, lag einerseits an institutionellen Interessen, andererseits an der Wahrnehmung, dass eine Mittelrückgabe oder Reduktion seitens der Politik als Scheitern des Engagements aufgefasst worden wäre. Das Haushaltsprinzip, nicht verausgabte Mittel prinzipiell nicht in das Folgejahr übertragen zu können, hat die Verwendung von Geldern für nur eingeschränkt sinnvolle Projekte potenziell befördert.

#### 4.7.2 Stabilisierung

**Geplante Kosten wurden nicht eingehalten, da weniger Mittel als zugesagt umgesetzt wurden.** Die Tabelle 3 listet in absteigender Reihenfolge die finanziellen Zusagen und die umgesetzten Mittel der thematischen Bereiche der Projekte des Stabilitätspaktes auf, die seitens des AA definiert wurden. Es wird deutlich, dass die drei finanzmäßig stärksten Bereiche die folgenden waren: ‚Sicherheit und Polizeiaufbau‘, ‚Stärkung politischer und staatlicher Institutionen‘ und ‚Politische und zivilgesellschaftliche Stabilisierung‘. Die Bereiche, in denen am wenigsten der zugesagten Mittel umgesetzt wurden, sind ‚Enabler-Projekte‘ (15,66 Prozent),<sup>124</sup> gefolgt von ‚Flugsicherheit, Infrastruktur an Flughäfen‘ (29,05 Prozent) und ‚Bedarfsorientierte Projekte‘<sup>125</sup> (31,34 Prozent). In den Bereichen Sicherheit und Polizeiaufbau wurden 75,19 Prozent der zugesagten Mittel umgesetzt und bei den Projekten zur Ermöglichung des Friedensprozesses in Afghanistan 79,24 Prozent.

<sup>124</sup> Mittelumsetzung in Prozent im Verhältnis zur Zusage.

<sup>125</sup> Projekte, die vorrangig der Grundversorgung bzw. der humanitären Unterstützung dienen.

**Die Gründe für diese Minderausgaben konnten aufgrund der strategischen Anlage der Evaluierung nicht im Detail erfasst werden.** Grundsätzlich ist Flexibilität ein sehr wichtiges Merkmal von Stabilisierung und es muss daher nicht grundsätzlich darum gehen, die Finanzierungsplanungen exakt einzuhalten. Im Folgenden werden Gründe bzw. Annahmen dargestellt, die die Minderausgaben erklären. Im Vordergrund steht dabei in der Regel das erzwungene Ende von Projekten infolge der Machtübernahme der Taliban.

Im Bereich der ‚Enabler-Projekte‘, die fast alle erst 2021 gestartet wurden, ist davon auszugehen, dass die schnelle und nicht ausreichend antizipierte Machtübernahme der Taliban es unmöglich machte, die Mittel umzusetzen. Dies betrifft in diesem Bereich v. a. das innovative *Flexibilitätsinstrument Stabilisierung* (FIS), das im August 2020 startete und in dem nur 1.225.000 € von zugesagten 44.237.750 € umgesetzt werden konnten. Im Bereich der Flugsicherheit/Infrastruktur an Flughäfen ist es v. a. das *Vorhaben Flughafen Masar-i Scharif*, bei dem innerhalb von neun Jahren (2009–2017) nur 7.958.913 € von zugesagten 45.560.000 € umgesetzt wurden. Im Bereich der bedarfsorientierten Projekte ist es v. a. das Projekt *Telemedizin*, das erst zu Beginn 2020 gestartet wurde und bei dem nur 3.244.194 € von 15.454.950 € umgesetzt wurden. Im Bereich Sicherheit und Polizeiaufbau ist es v. a. der LOTFA, der infolge der Machtübernahme der Taliban gestoppt werden musste und bei dem 427.890.697 € von 589.000.000 € umgesetzt wurden. Im Bereich Unterstützung des Friedensprozesses ist es v. a. das *Projekt Unterstützung eines nachhaltigen Friedens in Afghanistan*, durchgeführt von der Berghof-Stiftung, das als Folgeprojekt früherer Engagements im Januar 2021 begann und bei dem 1.519.736 € von 2.978.304 € umgesetzt wurden.<sup>126</sup>

**Die Minderausgaben sind typisch für Maßnahmen in Krisenkontexten.** Sie spiegeln wider, dass es gerade in volatilen Situationen in der Regel sehr schwer und bisweilen sogar unmöglich ist, Mittel wie geplant zu verausgaben.

Tabelle 3: Mittelzusagen und Mittelumsetzung thematischer Bereiche des Stabilitätspaktes im Betrachtungszeitraum (2013–08/2021).

Thematischer Bereich	Anzahl von Projekttiteln	Summe von Mittelzusage in €	Summe von Mittelabfluss in €	Mittelumsetzung in Prozent im Verhältnis zur Zusage
Sicherheit und Polizeiaufbau	9	665.135.548	500.091.701	75,19
Stärkung politischer und staatlicher Institutionen	62	366.481.091	331.027.925	90,33
Politische und zivilgesellschaftliche Stabilisierung	14	140.539.413	114.120.430	81,20
Förderung und Stärkung der Zivilgesellschaft	56	86.480.762	86.018.332	99,47
Flugsicherheit, Infrastruktur an Flughäfen	2	55.709.209	16.184.758	29,05
Enabler-Projekte	5	54.573.358	8.544.780	15,66
Verwaltungs- und Justizaufbau, Menschenrechte, Demokratisierung	35	52.993.813	50.463.663	95,23
Gesundheit	7	36.617.271	36.612.931	99,99
Bedarfsorientierte Projekte (dienen vorrangig	6	23.937.867	7.501.877	31,34

<sup>126</sup> Das Projekt besteht nach erfolgter Umwidmung und Verlängerung weiter und bisher wurden rund 2 Mio. € ausbezahlt.

Thematischer Bereich	Anzahl von Projekttiteln	Summe von Mittelzusage in €	Summe von Mittelabfluss in €	Mittelumsetzung in Prozent im Verhältnis zur Zusage
Grundversorgung/humanitärer Unterstützung)				
Minenräumung, Waffen- und Munitionszerstörung, Drogenbekämpfung, Humanitäre Hilfe	6	11.432.477	10.632.477	93,00
Projekte zur Ermöglichung des Friedensprozesses in Afghanistan	3	7.025.341	5.566.773	79,24
Kultur, Bildung, Medien	17	5.491.013	5.413.463	98,59
Reintegration OMF, Wahlen, Regionalprozess, Wirtschaftsentwicklung	6	1.705.064	1.397.478	81,96
Unterstützung des Friedensprozesses	3	1.345.566	1.166.734	86,71
Infrastruktur	4	698.025	698.009	100,00
Ohne Angabe	2	80.920	80.920	100,00
Fluchtursachenbekämpfung	2	45.647	45.647	100,00

**Eine übergreifende Aussage, ob die Mehrheit der Maßnahmen rechtzeitig umgesetzt wurden und ob eine ausreichende Anpassung an sich ändernde Bedingungen erfolgte, ist nicht möglich.** Grundlegend hierfür sind die methodische Ausrichtung als strategische Evaluierung und die oben dargelegten Ressourcenbegrenzungen.

**Festzustellen ist jedoch, dass sich für den Stabilitätspakt insgesamt eine inhaltliche Fokussierung etwa ab 2016 ergeben hat.** Diese muss im Zusammenhang mit der Gründung der Abteilung S im Jahr 2015 gesehen werden. Dies verdeutlicht die Tabelle 4, in der in absteigender Reihenfolge die Mittelzusage je Bereich und die Anzahl der Projekte ab 2016 verdeutlicht werden. Der Schwerpunkt liegt in den Bereichen ‚Stärkung politischer und staatlicher Institutionen‘, ‚Sicherheit und Polizei‘, ‚Politische und zivilgesellschaftliche Stabilisierung‘, ‚Enabler-Projekte‘ (v. a. FIS), ‚Förderung der Zivilgesellschaft‘ und ‚Bedarfsorientierte Projekte‘ (hier v. a. die Projekte von IPSO und *medica mondiale* zur traumasensiblen Beratung von Frauen, Rückkehrern und Binnenvertriebenen).

Tabelle 4: Projekt- und Mittelzusagen im Rahmen des Stabilitätspaktes ab 2016

BEREICH	PROJEKTE	ZUSAGE IN MIO. €
Stärkung politischer und staatlicher Institutionen	35	113,65
Sicherheit und Polizei	7	55,45
Politische und zivilgesellschaftliche Stabilisierung	3	55,4
Enabler-Projekte	5	54,5
Förderung der Zivilgesellschaft	39	30,0
Bedarfsorientierte Projekte	6	23,9
Minenräumung, Waffen- und Munitionszerstörung, Drogenbekämpfung, Humanitäre Hilfe	5	11,2

BEREICH	PROJEKTE	ZUSAGE IN MIO. €
Unterstützung des Friedensprozesses	6	8,22
Verwaltungs- und Justizaufbau, Menschenrechte, Demokratisierung	11	3,5
Reintegration OMF, Wahlen, Regionalprozess, Wirtschaftsentwicklung	5	1,67
Infrastruktur	2	0,62
Kultur, Bildung, Medien	1	0,078
Gesundheit	1	0,07

**Noch deutlicher wird die Fokussierung ab 2017.** Ab diesem Jahr wurden keine neuen Projekte mehr in den Bereichen Gesundheit, Infrastruktur, Kultur/Bildung/Medien, Minenräumen, Reintegration OMF/Wahlen, Verwaltungs- und Justizaufbau sowie Flugsicherheit mehr aufgelegt. Einschränkend muss hier hinzugefügt werden, dass im Rahmen von SPNA und PATRIP kleine bis mittlere Infrastrukturprojekte weiterhin eine wichtige Rolle spielten.

**Eine bedarfsgerechte Anpassung im Rahmen der Projekte ist angesichts der Laufzeiten als Herausforderung zu begreifen.** Die durchschnittliche Laufzeit der Projekte betrug nur zwei Jahre. Insgesamt 81 Projekte hatten eine Laufzeit von nur einem Jahr, 115 liefen mehr als ein Jahr und 43 hatten eine Laufzeit von unter einem Jahr. Im Rahmen von Folgevorhaben ist eine bedarfsgerechte Anpassung einfacher sicherzustellen. Es ist hier jedoch darauf zu verweisen, dass aus den der GFA vorliegenden Projektlisten nicht durchgängig ersichtlich war, bei welchen Projekten es sich um Folgevorhaben handelte.

**Die Durchführungsorganisationen und die afghanischen Umsetzungspartner verfügten überwiegend über notwendige Kapazitäten.** Wie im Kapitel zur Portfolioanalyse ausgeführt, wurden ein Großteil der umgesetzten Mittel (39 Prozent) im Bereich der Stabilisierung über internationale Organisationen und die beiden wichtigsten deutschen Durchführungsorganisationen GIZ und KfW umgesetzt. Die internationalen Organisationen sind alle dem VN-Bereich zuzuordnen.<sup>127</sup> Es ist davon auszugehen, dass alle diese Institutionen infolge ihrer langjährigen Expertise und institutionellen Aufstellung über quantitativ ausreichende und qualitativ hochstehende Kapazitäten verfügen, was insbesondere für die deutschen Durchführungsorganisationen GIZ und KfW gilt. Einschränkend ist hier aufzuführen, dass es hinsichtlich des Managements vom UNDP des LOTFA massive Kritik seitens des AA und der Gebergemeinschaft am UNDP gab. Die Kritik zielte in erster Linie darauf ab, dass das UNDP den Vorgaben der Gebergemeinschaft in Teilen nicht folgte (u. a. Verausgabung von Mitteln) und zu sehr die Partikularinteressen der afghanischen Regierung vertrat anstatt diejenigen der Gebergemeinschaft.

**Als besondere Positivbeispiele für Durchführungsorganisationen sind die Aga-Khan-Stiftung, die Berghof Foundation, IPSO sowie *medica mondiale* hervorzuheben.** Die Aga-Khan-Stiftung ist sehr gut mit dem afghanischen Kontext vertraut und genoss bei den afghanischen Verantwortlichen und der Bevölkerung ein hohes Ansehen. Dies ermöglichte u. a. die Fortführung von Projekten bei SPNA und PATRIP trotz sich verschlechternder Sicherheitslage. Die Berghof-Stiftung konnte durch ihre exzellenten Kontakte zu afghanischen Verantwortlichen einschließlich der Taliban wichtige Impulse für den innerafghanischen Friedensdialog leisten. Die Projekte von IPSO, die v. a. im Bereich der psychosozialen Kompetenz- und Resilienzstärkung, Partizipation und Inklusion angesiedelt waren, konnten einen wichtigen Beitrag zur Unterstützung von vulnerablen Gruppen, aber auch hinsichtlich kritischer Diskussionen von gesellschaftlichen Werten leisten, die als Hindernis für Partizipation, Inklusion und Modernisierung zu verstehen waren. Ähnlich arbeitete *medica mondiale* im Bereich der psychosozialen Begleitung einschließlich des Aufbaus lokaler Kapazitäten im Bereich der Frauenförderung. Die Projekte von IPSO konnten auch über den Zeitpunkt der Machtübernahme der Taliban fortgesetzt werden. Zu nennen sind auch die innovativen Projekte der Max-Planck-Stiftung für Internationalen Frieden und Rechtsstaatlichkeit hinsichtlich der Diskussion um die

<sup>127</sup> IOM, UNODC, UNHCR, UNDP, WPHF



Verfassung. Auffällig bleibt, dass nur in sehr wenigen Fällen rein afghanische Organisationen beauftragt wurden. Verschiedene deutsche NRO gründeten afghanische Niederlassungen und wiesen darauf hin, dass dies Ownership und lokale Verantwortung gestärkt habe (z. B. *medica mondiale Afghanistan*, *Mediothek Afghanistan*).

**Es wurden seitens des AA keine ausreichenden Personalkapazitäten in quantitativer wie qualitativer Hinsicht bereitgestellt.** Dies stellt nicht die fachlichen Kapazitäten und das Engagement der Mitarbeitenden in Frage. Es hat sich jedoch gezeigt (auch nach Aussagen von AA-Mitarbeitenden), dass insgesamt zu wenig Personal für diesen so wichtigen wie finanziell herausragenden und herausfordernden Einsatz zur Verfügung gestellt wurde. Das qualitative Manko wurde dahingehend benannt, dass es einerseits zu wenig Afghanistankenntnis bei den Mitarbeitenden gab und andererseits zu wenig Erfahrung in der Umsetzung so umfangreicher Projektmittel wie auch im Bereich des Projektmanagements. Quantitativ ist zu unterscheiden zwischen der Periode des AS AFG-PAK und der Periode, in der die Abteilung S für die operative Umsetzung der Afghanistanmittel zuständig war. Der Arbeitsstab war nach allgemeinen Aussagen personell in quantitativer Hinsicht umfangreich und ausreichend ausgestattet. Allerdings gibt es auch hier Hinweise auf eine unzureichende Ausstattung, was die Verwaltung der Mittel des Stabilitätspaktes angeht: *„Personell sind wir mit einem Referenten, zwei Sachbearbeitern und einer Leihgabe der KfW angesichts des Titelvolumens nicht üppig ausgestattet.“*<sup>128</sup> Hinsichtlich Afghanistankenntnis und Projektmanagementenerfahrung können keine Aussagen getroffen werden, da der Arbeitsstab zu Beginn des Betrachtungszeitraums aufgelöst wurde und den Evaluator:innen die genaue Personalzusammensetzung des Stabes nicht vorlag. Hinsichtlich der Abteilung S ist zu vermerken, dass diese 2015 gegründet und erst aufgebaut werden musste. Nach Aussagen aus dem AA musste aber das Afghanistanportfolio des Stabilitätspaktes teilweise von nur zwei Mitarbeitenden im Referat S03 operativ umgesetzt werden, trotz eines beachtlichen und schnellen Aufbaus der Abteilung.<sup>129</sup> Auch die deutsche Botschaft in Afghanistan war nur begrenzt mit Personal ausgestattet, was aber auch an Sicherheitsüberlegungen lag. Zuständige Referent:innen wechselten sich im sechsmonatigen Turnus ab, was die Kontinuität beeinträchtigte und aufwändige Übergaben nach sich zog.

**Effizienzüberlegungen spielten in politischen Steuerungsentscheidungen keine wesentliche, sondern nur eine untergeordnete Rolle.** Die Haushaltsmittel waren seitens des Bundestages gesetzt und mussten ausgegeben werden. In Interviews wurde jedoch deutlich, dass vielen Verantwortlichen im AA bewusst war, dass es ein Zuviel an Mitteln war angesichts der unzureichenden Absorptionskapazität afghanischer Institutionen und der bekannten Korruptionsproblematik. Als Gründe auf die Frage, weshalb eine Verkleinerung des finanziellen Portfolios nicht angestrebt wurde, wurde angegeben, dass die Befürchtung bestand, dass eine solche Wendung gegenüber dem Bundestag als Eingeständnis des Scheiterns aufgefasst werden könnte. Darüber hinaus bestanden institutionelle Interessen, derartig hohe Haushaltsmittel nicht aus der Hand zu geben.

**Effizientes Handeln wurde durch das Prinzip der fehlenden Übertragbarkeit von Mitteln beeinträchtigt.** Die BHO sieht nicht vor, dass nicht ausgegebene Projektmittel eines Haushaltsjahres auf das Folgejahr übertragen werden können. Nicht ausgegebene Mittel müssen zurückgegeben werden. Diese im Hinblick auf eine solide Haushaltsführung sinnvolle Vorgabe kann aber in volatilen Krisenkontexten zu Problemen führen. In diesen Kontexten ist die Planbarkeit von Mittelverwendung nur begrenzt möglich und Maßnahmen müssen oft kurzfristig abgesagt oder verschoben werden. Dies kann in volatilen Krisensituationen in größerem Maße als in stabilen Kontexten dazu führen, dass geplante Mittel nicht in einem Haushaltsjahr ausgegeben werden können, aber ggf. im Folgejahr dringend gebraucht werden. Für Letzteres kann das Instrument der Verpflichtungsermächtigung genutzt werden. Es besteht jedoch das

<sup>128</sup> AA 2012: internes Dokument

<sup>129</sup> „Als die Abteilung S am 11. März 2015 formal gegründet wurde, bestand sie v. a. aus den ‚Altreferaten‘ S03 (ex-VN02) und S05 (ex-VN05). Die übrigen Arbeitseinheiten gab es nur auf dem Papier. Heute, 18 Monate später, ist die Abteilung zweizügig, besteht aus sieben Referaten und hat etwa 130 Mitarbeiter, davon fast die Hälfte extern rekrutierte Zeitvertragskräfte – ein organisatorischer Kraftakt, und dies, während Krisen und Konflikte an Intensität zunahmen, in Gestalt der ‚Flüchtlingskrise‘ in Deutschland ankamen und (auch) die Abteilung S forderten, während sie noch im Aufbau war.“ Quelle: 18 Monate Abteilung S – Eine Zwischenbilanz (AA 09/2016:interne Vorlage)

gängige finanzpolitische Problem, dass eine umfangreiche Rückgabe an nicht genutzten Mitteln dazu führen kann, dass in den Folgejahren auch weniger Mittel bereitgestellt werden. Um dies zu vermeiden, ist es oftmals gängige Praxis, zu Ende des Jahres hin sicherzustellen, dass die Mittel weitestgehend ausgegeben werden, was auch als ‚Dezemberfieber‘ bekannt ist. Dies muss nicht, kann aber dazu führen, dass Mittel für Projekte ausgegeben werden, die unter normalen Umständen nicht finanziert worden wären.

#### 4.7.3 Humanitäre Hilfe

**Die Humanitäre Hilfe wurde im Wesentlichen finanziell wie geplant umgesetzt.** Die Besonderheit während des Untersuchungszeitraums war, dass sich die humanitären Bedarfe ständig änderten und sich hieraus ein hoher Bedarf an Nachsteuerung ergab. Dies war personalintensiv, zumal der Aufwand 2021 auch durch die Einrichtung des Bundesamtes für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA) weiter gestiegen war. Denn es galt, den verantwortlichen Kollegen dort von Seiten der beiden Sachbearbeiterinnen engmaschig in seine Aufgaben einzuweisen und für Detailrückfragen bereitzustehen. Die Kommunikation mit den Durchführungsorganisationen zur Berichterstattung erfolgte weiterhin weitgehend über S09. Kennzeichnend für die Humanitäre Hilfe war, dass sie gegenüber dem übrigen zivilen Engagement Deutschlands eher von kleinen Volumina geprägt war. Die Beträge beliefen sich zwischen 2013 und 2021 in der Regel auf zwischen rund 11 Mio. € und 23 Mio. € (2017), nachdem sie im Jahr zuvor auf rund 46 Mio. € angestiegen waren. Erst nach dem eigentlichen Betrachtungszeitraum stieg die Humanitäre Hilfe 2023 sprunghaft auf knapp 365 Mio. € an. Insgesamt flossen laut vorliegenden Daten die Mittel im Gesamtzeitraum nahezu vollständig ab.

**Die Humanitäre Hilfe wurde in der Regel rechtzeitig umgesetzt und den Bedingungen entsprechend angepasst.** Die Tendenz bei S09 lief auf die Finanzierung mehrjähriger Projekte besonders für internationale Organisationen (VN, IKRK) hinaus bzw. ergab sich u. a. durch die Verlängerungen von Projektlaufzeiten. Dieses Vorgehen entsprach dem Wunsch der internationalen Organisationen nach Planungssicherheit und Flexibilität, da oftmals auch ohne ‚Earmarking‘ in das jeweilige Afghanistanportfolio insgesamt finanziert wurde. Die Mehrjährigkeit wurde favorisiert, weil sie die Planungssicherheit erhöht. Dies ist angesichts der realistischen Annahme, dass humanitäre Bedarfe in Afghanistan langfristig sind, folgerichtig. Demgegenüber finanziert der AHF, den UN-OCHA verwaltet, oftmals nur Projekte mit einer Laufzeit von sechs Monaten, was nicht hilfreich ist. Allerdings gab es auch Rückmeldungen z. B. einer internationalen deutschen NRO, die kürzere Laufzeiten bzw. unterschiedliche Phasen der Projektimplementierung bevorzugen würde. Aus Sicht der Durchführungsorganisationen kamen die AA-Mittel rechtzeitig. Herausforderungen gab es bei manchen NRO dahingehend, dass diese Eigenmittel zur Vorfinanzierung aufbringen mussten.

**Die Verwaltung der Humanitären Hilfe im AA ist professionell, leidet aber an Personalmangel sowie häufigem Personalwechsel.** Letzteres führt zu regelrechtem Wissensverlust, so dass man schlussfolgern kann, dass die bestehenden Rahmenbedingungen nicht förderlich sind, um eine ausgesprochene Expertise der Humanitären Hilfe personell im AA selbst und seinen Auslandsvertretungen zu verankern. Die Bestrebungen, externe Expertise durch Zeitvertragskräfte (ZVK) zu gewinnen, stellt einen guten Weg dar, ebenso wie die Verstetigung von hausinterner Expertise durch die Einführung des nichttechnischen Verwaltungsdienstes. Allerdings steht diese Situation der sehr knappen und unzureichenden Personalkapazitäten in keinem angemessenen Verhältnis zu den umzusetzenden Mitteln. Die NRO (internationale und lokale) in Afghanistan hätten die Kapazitäten, mehr umzusetzen, wenn die AA-Kapazität höher wäre. Die Effizienz wurde auch gemindert durch relativ kleinteilige Berichtspflichten, die insbesondere für NRO nicht angemessen und angepasst sind. Auch UNHCR und IKRK bestätigten Verbesserungsmöglichkeiten bei den komplexen Verwaltungsabläufen sowie dem Aufwand für die Berichterstattung im Vergleich zu anderen Gebern. Dies steht insgesamt im Widerspruch zu den Leitlinien des *Grand Bargain*, der im Nachgang zum *World Humanitarian Summit* 2016 initiiert wurde.

**Dennoch war die Humanitäre Hilfe in Afghanistan nicht minder effizient als in anderen Kontexten.** Das Verhältnis von eingesetzten Ressourcen und erreichten Ergebnissen wurde auch seitens S09 als sehr effizient eingeschätzt. Dies beruhte auf etablierten Verfahren, mit denen Maßnahmen umgesetzt werden konnten. Im Vergleich zu Afghanistan gab es in anderen Krisenkontexten größere administrative Schwierigkeiten. Durchführungsorganisationen bestätigten, dass das AA zu den flexibelsten Gebern gehörte, hauptsächlich aufgrund flexibler Mittel, die beispielsweise für eine Region verwendet werden können (nicht zweckgebunden), aber auch durch die relativ kurzen Wege, um Anpassungen in der Projektdurchführung oder aber in der Laufzeit zu ermöglichen. Der *Grand Bargain* hat das Verständnis Deutschlands hierfür nochmals erhöht. So sind 70 Prozent der Beiträge zum IKRK nicht gebunden. Aufgrund der Flexibilität schätzen auch die I-NRO, wie die WHH, die Zusammenarbeit mit dem AA mehr als die mit der *Food and Agriculture Organization* (FAO) oder dem WFP bei ähnlichen Maßnahmen.

**Einige NRO bemängelten allerdings auch das Festhalten an starren Strukturen.** Dies betrifft z. B. den Umgang mit bestimmten Transfermethoden für Mittel (*havalala*). Es bezieht sich aber auch auf Anträge zur Umwidmung von Mitteln zugunsten anderer Distrikte. Hier sei laut einigen NRO das Antragsverfahren zu komplex bzw. wenig nachvollziehbar. So seien andere Geber in solchen Angelegenheiten offener gegenüber pragmatischen Regelungen und schneller in der Anpassung.

**Die Durchführungsorganisationen verfügten in der Regel über die notwendigen Kapazitäten,** was auch durch das Qualitätsprofil und die Prüfung der Förderungswürdigkeit von I-NRO begünstigt wird. Die lange und weitgefächerte Projekterfahrung der internationalen Organisationen sowie der I-NRO spiegelte sich regelmäßig in einer realistischen Projektplanung. Die Kapazitäten der nationalen humanitären Organisationen sind im Betrachtungszeitraum gestiegen, allerdings haben diese lokalen Durchführer die Sorge, dass es nun schwieriger werden würde, an Finanzierungen zu kommen. Der AHF von UN-OCHA ist mehr oder weniger das einzige verbliebene Vehikel, das diese lokalen Durchführungsorganisationen noch unterstützt.

**Effizienzüberlegungen spielten für die Humanitäre Hilfe im Untersuchungszeitraum eine nur untergeordnete Rolle.** Zunächst war die finanzielle Ausstattung sehr gering und gemessen an den humanitären Bedarfen unterdimensioniert. Seit 2022 hat sich das Verhältnis der humanitären zu den entwicklungspolitischen Haushaltstiteln umgekehrt. Schwankungen charakterisierten das Budget der Humanitären Hilfe auch im Verlauf der Jahre, was zu Planungsschwierigkeiten bei den Partnern führte. So erhielt UNHCR im Jahr 2013 1,3 Mio. USD, in manchen Jahren 5 Mio. USD, dann wiederum nur 1 Mio. USD. Zwischen 2017 und 2020 erhielt UNHCR keine Mittel für Afghanistan wegen der Priorität Syrien, dann aber 2 Mio. € für den Iran (2020), bevor ein enormer Anstieg im Jahr 2022 auf über 250 Mio. € erfolgte mit einer zusätzlichen Bewilligung von 46 Mio. € im Jahre 2022.

**Weitere Effizienzüberlegungen betreffen das Instrument der ‚Pooled Funds‘.** Das S09 beschrieb diese im Rahmen der Evaluierung als Zukunftsmodell, da hier am besten Einfluss genommen werden könne. Allerdings gilt hier, dass das AA über zu geringe personelle Ressourcen verfügt(e), um dies effektiv und effizient auszunutzen. Ein Schreiben des AA an deutsche Durchführungsorganisationen, in dem diesen empfohlen wurde, sich verstärkt an den AHF zu wenden, sorgte als erste ‚Weisung‘ dieser Art für Diskussionen. Insbesondere die NRO verstanden die politische Entscheidung, aufgrund von Mittelabflussabdruck Gelder vorzugsweise an die VN zu vergeben, weil hier der administrative Aufwand zur Mittelbetreuung für S09 am geringsten ist. Sie wiesen aber auf die geringere Effizienz (und den höheren Mittelverlust) sowie einen höheren Konkurrenzdruck beim Zugang zu Mitteln hin.

#### 4.7.4 AKBP

**Die Maßnahmen der AKBP wurden im Wesentlichen finanziell wie geplant umgesetzt.** Für den Untersuchungszeitraum 2013 bis 2021 standen Mittelzusagen in den unten aufgeführten Arbeitsschwerpunkten von etwas über 28,8 Mio. € einer Verausgabung von gut 26,3 Mio. € gegenüber. Dies repräsentiert eine Umsetzung des Haushalts von über 91 Prozent. Die Minderausgaben betreffen dabei hauptsächlich den Bereich der Wissenschaft, in dem der DAAD längerfristige Kooperationen hatte. Dieser Bereich wurde wie alle übrigen thematischen Schwerpunkte von der sich verschlechternden Sicherheitslage im Verlauf der Jahre beeinflusst. Die insgesamt rund 20,287 Mio. € des DAAD waren aber im Verlauf der Jahre nicht in gleichen Beträgen zugeteilt und verausgabt. Vielmehr folgten die variablen Mittelbedarfe der Umsetzung des wissenschaftlichen Programms und seiner unterschiedlichen Finanzierungsniveaus im Zeitraum.

Tabelle 5: AKBP – Mittelzusagen und -umsetzung einzelner Themenbereiche

SCHWERPUNKTE	SUMME VON MITTELABFLUSS IN €	SUMME VON MITTELZUSAGE IN €
Wissenschaft	20.287.728	22.601.909
Medien	3.696.219	3.875.579
Bildung	1.382.782	1.411.178
Kultur	705.287	705.287
Sport	191.833	191.833
Kommunikation	53.881	53.881
Andere	0	2.350
Gesamtergebnis	26.317.729	28.842.017

**Die Maßnahmen der AKBP wurden in der Regel rechtzeitig umgesetzt und den Veränderungen insbesondere der Sicherheitslage angepasst.** Diese Adaptation ging mit einer deutlichen tendenziellen Absenkung der Mittel einher, wie die Portfolioanalyse zeigt. Während die Mittelabflüsse von rund 2,96 Mio. € im Jahr 2013 auf über 6,31 Mio. € im Jahr 2016 anstiegen, sanken sie ab 2017, dem Jahr des Terroranschlags auf die deutsche Botschaft in Kabul, konstant auf knapp 1,99 Mio. € im Jahr 2018 gefolgt von 0,8 Mio. € 2019 sowie 0,24 Mio. € im Jahr 2020. Lediglich für 2021 ergab sich erneut ein Mittelabfluss über 1 Mio. €, was auch im Zusammenhang mit Maßnahmen der veränderten Situation zu sehen ist. Der Tendenz nach setzte die AKBP eine Reduzierung des Haushalts um, statt aus nachgeordneten Überlegungen auf einer hohen Mittelausstattung zu bestehen. Dies ist insbesondere zur Praxis der Maßnahmen der EZ bzw. des Stabilitätspaktes hervorzuheben.

**Die vom AA geförderten Mittlerorganisationen setzten die Maßnahmen auf der Basis geeigneter Kapazitäten um.** Sowohl die primär staatlich finanzierten Organisationen wie der DAAD, das Goethe-Institut oder die Deutsche Welle samt der DW-Akademie als auch unabhängige und gemeinnützige private Institutionen verfügten über die entsprechende organisatorische Aufstellung und langjährige Expertise. Hierbei kamen sämtlichen Mittlern in besonderer Weise die landeskundlichen und sprachlichen Kompetenzen zugute, welche die Arbeit der AKBP insgesamt auszeichnete. Zur effizienten Umsetzung gehörte auch eine hohe persönliche Motivation und Bereitschaft leitender Mitarbeitender, trotz der Gefahrensituation möglichst lange vor Ort in Afghanistan zu bleiben.

**Auch im AA verfügten die einschlägigen Referate der Abteilung 6 über die nötigen Kapazitäten, die Maßnahmen effizient umzusetzen.** Zum einen wurden die Verantwortlichen dabei von der Professionalität der Mittlerorganisationen unmittelbar unterstützt. Dies geht nicht zuletzt auf regelmäßige Planungs- und Austauschgespräche zurück, insofern diese Organisationen dem AA bekannte Größen sind. Zum anderen ergab sich im AA durch das beteiligte Personal auch eine Akkumulation von Expertise, die einer effizienten Bearbeitung von

Projekten bei Konzeption, Budgetierung, Umsetzung und Monitoring zuträglich war. Allerdings gilt nach wie vor, dass länderspezifische Kenntnisse sowie Projektmanagementenerfahrung aufgrund von Rotation einer kurzen Halbwertszeit unterliegen können. Umstellungen ergaben sich zudem bisweilen aus Fragen der Zuständigkeit insbesondere unabhängiger Medienplattformen, deren Förderung teilweise aus der Abteilung S sowie teilweise aus Referat S03 im Rahmen der Stabilisierung erfolgte.

**Effizienzüberlegungen spielten für die AKBP im Untersuchungszeitraum in der Regel eine angemessene Rolle.** Das AA berücksichtigte dies in der Zusammenarbeit mit den staatlich finanzierten Mittlern wie auch in der Kooperation mit privaten und gemeinnützigen Initiativen, die entweder ein ausgesprochen starkes Afghanistan-Profil hatten (im Kulturbereich etwa *Mediothek Afghanistan*) oder mit denen darüber hinaus eine Vielzahl von Projekten in anderen Krisenkontexten umgesetzt wurden (wie MiCT). Übergreifend spielten Effizienzüberlegungen eine Rolle vor dem Hintergrund der sich verschlechternden Sicherheitssituation. Dies führte gerade im AKBP-Bereich zur Fragestellung, wie effizient Maßnahmen noch sein können, wenn ein wachsender Teil der Ausgaben für Sicherheit aufgewendet werden muss oder wenn Veranstaltungen aufgrund restriktiver Sicherheitsprotokolle von der Öffentlichkeit kaum noch besucht werden können. Insofern trugen auch Effizienzüberlegungen zum oben skizzierten Absenken des AKBP-Engagements bei.



## 5 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

### 5.1 Schlussfolgerungen

**Im Folgenden werden zuerst übergeordnete, dann spezifische Schlussfolgerungen dargelegt.** Die übergeordneten Schlussfolgerungen beziehen sich auf die geänderte Situation, die sich mit der Machtübernahme der Taliban nicht nur für Afghanistan, sondern auch für die internationale Gemeinschaft insgesamt ergeben hat. Der Zusammenbruch vom 15. August 2021 birgt das Risiko, ein langjähriges transformatives Engagement in vielen Facetten unzulässig auf das seinerzeit so augenfällige Scheitern zentraler afghanischer Staatsgewalt und ihrer internationalen Unterstützung zu reduzieren. Die vorliegende Evaluierung hat sich eine solche rückblickende und damit ahistorische Zielorientierung nicht zu eigen gemacht. Als strategisch angelegte Evaluierung hat sie vielmehr das Engagement so analysiert, wie es sich aus dem Zeitverlauf von 2013 bis 2021 nach Maßgabe damaliger Zielsetzungen entwickelt hat. In diesem Rahmen bieten sowohl das Misslingen als auch das Gelingen ein hohes Lernpotential über die gegenwärtige Situation Afghanistans hinaus. Hieraus ergeben sich spezifische Schlussfolgerungen, die entlang eines typologischen Politikzyklus behandelt werden. Die Erkenntnisse, die sich zu den einzelnen Stufen und Aspekten des Kontextverständnisses, der Strategieentwicklung, der Programmformulierung, der Umsetzung sowie des ‚Monitoring, Evaluierung, Lernen‘ (MEL) ergeben, bieten ihrerseits die Grundlage für Empfehlungen, die am Beispiel Afghanistans erarbeitet wurden, zugleich aber für andere Krisenkontexte nutzbar sind.

#### 5.1.1 Allgemeine Schlussfolgerungen

- 1. Die internationale Gemeinschaft und damit auch Deutschland leisteten im Rahmen ihres zivilen Engagements in Afghanistan wichtige Beiträge zu politischen und gesellschaftlichen Prozessen sowie zur Daseinsfürsorge.** Dies gilt sowohl für Maßnahmen auf der nationalen wie auch auf der subnationalen Ebene Afghanistans. Das AA hat damit im Sinne einer internationalen Arbeitsteilung über zwei Jahrzehnte das Leben einer Generation von Afghanen und Afghaninnen maßgeblich mitgeprägt und Perspektiven mitentwickelt. Die Analyse der drei Arbeitsbereiche Stabilisierung, Humanitäre Hilfe und AKBP weist an unterschiedlichen Stellen und zu verschiedenen Zeiten Zwischenerfolge auf. Diese entsprechen durchaus dem hohen Grad des Engagements, wobei dessen Art und Umfang allerdings auch in ihrer Relation zum Engagement des weitaus breiter aufgestellten Bündnispartners der USA einzuordnen sind. Insofern sollten AA-Beiträge in ihrem absoluten Umfang nicht unterschätzt, aber in ihrer relativen Bedeutung auch nicht überschätzt werden.
- 2. Diese Beiträge ändern dennoch nicht das Gesamtbild, dass es der internationalen Gemeinschaft nicht gelungen ist, eine transformative Agenda von Staat und Gesellschaft in Afghanistan umzusetzen.** Diese Ambition, der in Deutschland auch die Erwartungshaltung des Bundestages und der weiteren Öffentlichkeit zugrunde lag, verband sich mit der problematischen Strategieannahme, man könne einen Staat primär von außen und transnational koordiniert aufbauen, ohne dass eine Interessenkongruenz oder wenigstens -konvergenz mit den politischen Eliten Afghanistans vorliegt. So wurden die Herausforderungen der afghanischen Situation unterschätzt und die eigenen Gestaltungsmöglichkeiten überschätzt. Im Ergebnis geriet das deutsche Engagement in eine Zwangslage, zum einen gegenüber einer afghanischen Elite, die auf die Wahrung eigener Interessen bedacht war, zum anderen gegenüber der internationalen Gemeinschaft mit ihren ambitionierten Zielen, die die Bundesregierung mitbestimmt hatte.
- 3. Das Scheitern in Afghanistan, bezogen auf die erneute Machtübernahme der radikalislamischen Taliban, kann dabei allerdings weder alleinig noch primär den Ambitionen des zivilen Engagements zugeordnet werden.** Die Gründe für deren erneute Machtübernahme sind vielschichtig. *Erstens* spielte die Art der militärischen Bekämpfung der Taliban ihrem Wiedererstarken in die Hände, besonders aufgrund der hohen Zahl an zivilen

Opfern. *Zweitens* verdankten sie ihren erneuten Aufstieg auch der fortwährenden geopolitischen Einflussnahme und den Rivalitäten regionaler Mächte wie Pakistan, Indien, Russland, Usbekistan und Iran sowie weiterer Akteure, insbesondere des Emirats Katar. *Drittens* war die erneute Machtübernahme der Taliban maßgeblich den Charakteristika der afghanischen Eliten geschuldet: Korruption, Rentierverhalten, Klientelismus und Politisierung ethnischer Unterschiede. Im Rahmen des internationalen Engagements, einschließlich Deutschlands und damit auch des AA, wurden diese Problemfelder unbeabsichtigt verstärkt. Es ist dabei aber festzuhalten, dass diese Probleme vor dem Engagement der internationalen Gemeinschaft und Deutschlands bereits bestanden und nicht ursächlich durch das Engagement ausgelöst wurden.

4. **Das Verfehlen der ambitionierten Ziele des zivilen Engagements bedeutet deshalb auch nicht, dass alle gewählten Ansätze, Handlungspfade und Instrumente des AA zwingend gescheitert wären.** Aus der Rückkehr der Taliban hierauf zu schließen, wäre verfehlt. Es wird sich erst mittelfristig zeigen, ob und was 20 Jahre primär westlich geprägter Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Gleichberechtigung in der afghanischen Gesellschaft bewirkt haben. Erst dann lässt sich abschließend bewerten, ob diese Periode nur eine Episode in der wechselhaften und oftmals von Gewalt geprägten Geschichte Afghanistans bleibt oder ob das internationale Engagement die Gesellschaft oder zumindest Teile der Gesellschaft Afghanistans nachhaltiger verändert hat, als dies aktuell der Fall zu sein scheint.

### 5.1.2 Spezifische Schlussfolgerungen

Innerhalb dieses Rahmens ergeben sich die folgenden spezifischen Schlussfolgerungen des AA-Engagements entlang eines idealtypischen Politikzyklus.

#### A) Kontextverständnis/Positionierung

**Das zivile Engagement des AA wie Deutschlands insgesamt erfolgte auf Basis eines unzureichenden Kontextverständnisses.** Es begann 2001 nicht aus einer tiefergehenden Kenntnis der Verhältnisse Afghanistans, sondern aus Bündnistreue gegenüber den USA innerhalb der Beistandsverpflichtung der *North Atlantic Treaty Organization* (NATO). Das zivile folgte dabei dem militärischen Engagement, ohne dass beiden Interventionsformen ausreichende und regelmäßig aktualisierte Kontextkenntnisse zugrunde gelegen hätten. Statt von den afghanischen Verhältnissen auszugehen, entwickelte sich das zivile Engagement Deutschlands primär aus innen-, partei- und koalitionspolitischen Erwägungen. Weil Teile der politischen Öffentlichkeit Deutschlands den Militäreinsatz kritisch sahen oder ihn ablehnten, hatte das zivile Engagement auch einen stark kompensatorischen Charakter nach innen. Im Zeitverlauf nahm das Verständnis des afghanischen Kontextes innerhalb des AA zu, blieb aber im Ergebnis unzureichend, was sich v. a. am Festhalten an den ambitionierten Zielen festmacht, obwohl sich die Situation in zentralen Interventionsbereichen wie der zivilen und militärischen Sicherheit, den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, aber v. a. im Bereich des Vertrauens der Bürger in die Leistungsfähigkeit und Gerechtigkeit afghanischer Staatsinstitutionen von wenigen Ausnahmen abgesehen ständig verschlechterte. Hinzu kam, dass Art und Umfang des deutschen Engagements auch ein anderes, nämlich stärker operatives Kontextverständnis erforderten, das sich nicht im regulären Verständnis politischer Beobachtung erschöpfte.

#### **Die Art und der Umfang des zivilen Engagements basierten auf problematischen Annahmen der internationalen Gemeinschaft einschließlich Deutschlands und des AA.**

Die *erste* Annahme war, dass es Afghanistan primär an technischen und organisatorischen Kapazitäten für den Aufbau von Rechtsstaat und Demokratie sowie für eine Modernisierung von Gesellschaft und Wirtschaft fehle. Die *zweite* Annahme war, dass dieser Aufbau mit großer Finanzierung von außen erfolgen könne. Die *dritte* Annahme war, dass dieser Prozess durch internationale Akteure kohärent transnational gesteuert werden könne. Die *vierte* Annahme war, dass die Interessen der afghanischen Regierungseliten mit jenen der internationalen Gemeinschaft übereinstimmen. Im Ergebnis entwickelten sich hieraus mehrere Spannungsverhältnisse. Zum einen traten innerhalb der internationalen Gemeinschaft Divergenzen hinsichtlich von Ansätzen und Zielen zutage. Diese wurden nicht erst mit dem USA-Taliban-Abkommen vom Februar 2020 offenkundig. Zum anderen verstärkte sich die Abhängigkeit der internationalen Akteure – und damit auch des AA – von den maßgeblichen

Akteuren der afghanischen Regierung, deren Ziele auf ihre eigenen Partikularinteressen im Rahmen ihrer Patronage-Klientel-Beziehungen ausgerichtet blieben.

**Nach den frühen Weichenstellungen reflektierte das AA nicht ausreichend die absehbaren Risiken auch des zivilen Engagements.** So wurde unterschätzt, wie sehr sich die Wirkungen von Maßnahmen unabsichtlich in ihr Gegenteil verkehren können. Die hohen Finanzmittel Deutschlands und der internationalen Gemeinschaft insgesamt führten zu importierter Inflation, stärkten Rentierverhalten und Korruption, alimentierten Patronage-Klientel-Verhältnisse und trugen potenziell dazu bei, Rivalitäten zwischen ethnischen Netzwerken zu verstärken und/oder von den Taliban abgeschöpft zu werden. Im Ergebnis erkannten die Verantwortlichen im AA zwar in unterschiedlichem Maße diese Risiken als Dilemmata. Sie wussten solchen nichtintendierten negativen Wirkungen aber nur in sehr begrenzter Form durch Mitigationsstrategien erfolgreich zu begegnen.

## B) Strategie

**Das AA entwickelte seine strategischen Ansätze für Afghanistan iterativ, ohne dass es diese übergreifend systematisierte und in einer ausformulierten und dokumentierten Strategie konsolidierte.** Unter der Maßgabe, im Rahmen eines internationalen Militäreinsatzes das Zivile in besonderer Weise zu akzentuieren, nutzte das AA seine klassischen Arbeitsbereiche (Politische Beobachtung, Humanitäre Hilfe/AKBP) und engagierte sich in neuen Bereichen, vor allem der Stabilisierung. Letztere zeichnete sich zu Beginn durch ein sehr breites Maßnahmenbündel aus. Diese Ausrichtung war zunächst der auch intern als bewusst vage wahrgenommenen Zweckbestimmung des Stabilitätspaktes für Afghanistan geschuldet, der allgemein auf Stabilität, nicht auf Stabilisierung rekurrierte. Der Aufbau staatlicher Institutionen, die Förderung der Zivilgesellschaft und Maßnahmen in Richtung einer Sicherheitssektorreform standen im Vordergrund. Ab der Akzentuierung einer ‚Außenpolitik mit Mitteln‘ im Review-Prozess 2014 wurde das Handlungsfeld Stabilisierung operativ in der 2015 neugegründeten Abteilung S verortet, 2016 konzeptionell stärker ausdifferenziert und in einer internen Definition dokumentiert. Analog gab es AA-interne Verständigungsprozesse zur Ausgestaltung der Humanitären Hilfe sowie der Rahmenkonzepte für die AKBP in Afghanistan.

**Die schrittweise und in Teilen erst spät erfolgte Konkretisierung einzelner strategischer Konzepte stand im Gegensatz zur frühen Formulierung hochgesteckter Ziele.** Schon zu Beginn, dann aber besonders mit den Fortschrittsberichten ab 2010, waren die Ziele, die Deutschland in Afghanistan zu erreichen suchte, umfassend formuliert worden. Im Rückblick stellten sich diese Ziele aber als zu hoch gesteckt heraus. Ihre Erreichung war in hohem Maße überambitioniert und angesichts der Situation in Afghanistan nur wenig realistisch. Dies wurde auch einer wachsenden Anzahl von Verantwortlichen im AA deutlicher bewusst. Eingeschlagene Handlungspfade und der andauernde Einsatz sehr hoher Finanzmittel beförderten allerdings die Fortführung von Ansätzen, die angesichts ausbleibender Erfolge hätten angepasst werden müssen. Der hohe politische Erfolgsdruck und fehlende überzeugende Alternativen verbunden mit institutionellen Eigeninteressen und der allgemeinen Problematik des jährlichen Mittelabflusses wirkten sich hierbei kontraproduktiv aus.

**Das AA hatte keine explizite Strategie für Afghanistan, die von den anvisierten Zielen ausgehend Vorbedingungen abgeleitet und strategische Ansätze begründet hätte.** Das Fehlen einer derartigen Strategie trug dazu bei, dass Querverbindungen zwischen den Arbeitsbereichen des AA sowie mögliche Anknüpfungspunkte mit ressortexternen Akteuren unzureichend erkannt bzw. bearbeitet wurden. Dies trug auch dazu bei, dass die Anschlussfähigkeit von Maßnahmen zwar bedacht, aber in zu geringem Maße konkretisiert wurde. Exit-Optionen bei Maßnahmen zur Stützung politischer Akteure und Prozesse wurden in den meisten Fällen nicht ex ante entwickelt oder vorgegeben, sondern wurden eher adaptiv gehandhabt. Dies wiederum beeinträchtigte – neben anderen wichtigen Faktoren – die Entwicklung eines wirkungsvollen afghanischen Ownerships.

**Aufgrund unzureichender Wirkungsorientierung im Rahmen der Befassung mit Strategiefragen konnten potenzielle negative Wirkungen des Engagements nicht erfasst**

**werden.** Diese resultierten aus verschiedenen Dilemmata, die im Kapitel zu den nichtintendierten negativen Wirkungen näher dargelegt sind. Insbesondere konnten die Risiken des Rentierstaats, der Korruptionsanfälligkeit, des Klientelismus und der ethnischen Konflikte nicht systematisch gemindert oder gar aufgelöst werden. So führte die für die Stabilität als notwendig erachtete Einbeziehung ehemaliger Warlords zu (ungewollten) Vertrauensverlusten der Bevölkerung in den afghanischen Staat und seine Vertreter. Eine Beschäftigung mit Strategie hätte stärker explizit erfolgen müssen, auch um risikomindernde Strategien für die oben genannten Zwangslagen zu entwickeln, insbesondere eine kritische Reflexion der Sinnhaftigkeit exorbitanter Finanzmittel angesichts der bekannten Problemlagen.

**Das AA war in seiner Befassung mit Strategiefragen durch unzureichende Personalkapazitäten begrenzt.** Dies gilt für die Humanitäre Hilfe und die AKBP in dem Maße, in dem diese Bereiche ohnehin stärker einer externalisierten Strategiebildung folgen. Bei der Humanitären Hilfe sind dies regelmäßig die Planungen des Systems der Vereinten Nationen (VN), in die das AA sich einbringt. In der AKBP ist es aufgrund der Autonomie von Wissenschaft, Kultur und Medien weitgehend den Durchführungs- und Mittlerorganisationen überlassen, Strategien zu formulieren und operativ umzusetzen. Dies führte in Afghanistan dazu, dass sich Deutschland beispielsweise in der Humanitären Hilfe strategisch-konzeptionell nicht so einbrachte, wie es seiner Rolle als zweitgrößtem Geber entsprochen hätte. Auch die strategische Ausrichtung etwa der Wissenschaftskooperation wurde vom AA unzureichend adressiert. Dies betrifft etwa die Möglichkeit, bei der Identifizierung von Fachbereichen mitzuwirken, die aus außen- oder entwicklungspolitischer Sicht Deutschlands als prioritär gelten können. Im Bereich der Stabilisierung gilt die begrenzte personelle Ausstattung analog für den Beginn des Betrachtungszeitraums. Die Situation änderte sich aber mit der Etablierung der Abteilung S und wurde zum Ende des Betrachtungszeitraums durch die Einrichtung der AA-externen *Stabilisation Platform* (Anfang 2021) weiter gestärkt.

### C) Programmformulierung

**Der iterativen Entwicklung strategischer Ansätze entsprach die additive Art, in der das AA die verschiedenen Arbeitsbereiche zum Einsatz brachte.** Der Humanitären Hilfe und v. a. der AKBP kam dabei während des gesamten Betrachtungszeitraums eine dem finanziellen Umfang nach eher geringe Bedeutung zu, was in späteren Jahren von verschiedenen Seiten v. a. für die Humanitäre Hilfe als kritisch betrachtet wurde. Dies gilt insbesondere mit Blick auf nicht ausreichend identifizierte und genutzte Synergiechancen in Richtung der Stabilisierung und der EZ. Zwischen der Humanitären Hilfe und der EZ hätten solche Möglichkeiten eher bestanden, sofern das BMZ auch die Strukturbildende Übergangshilfe in Afghanistan angewendet hätte. Der AKBP kam vor dem Betrachtungszeitraum eine größere Rolle zu, während sie im Betrachtungszeitraum nicht zuletzt aufgrund verschlechterter Sicherheitsbedingungen reduziert wurde. Die gesellschaftspolitischen Zielsetzungen der AKBP waren formuliert, unklar blieb aber, in welcher Weise insbesondere die parallelen Zielsetzungen von Maßnahmen der Stabilisierung v. a. im Bereich der Förderung der Zivilgesellschaft sich dazu verhielten. Innerhalb der Stabilisierung existierte eine Spannung zwischen dem Anspruch, kurzfristig, flexibel und eng an politischen Prozessen und mit politischen Akteuren zu arbeiten, und der Tatsache, dass teilweise gleichzeitig über eher längerfristig ausgerichtete Projekte gearbeitet wurde.

**Die Formulierung von Maßnahmen war innerhalb des AA nicht von einer ausreichenden planerischen Verzahnung gekennzeichnet.** Hierfür hätten die verantwortlichen Stellen im AA (Länderreferat Afghanistan, Referate für Stabilisierung und Humanitäre Hilfe der Abteilung S, Abteilung 6 mit Zuständigkeit für AKBP) sich stärker miteinander koordinieren müssen. Dies war im Rahmen des Arbeitsstabes Afghanistan-Pakistan (AS AFG-PAK) nach Aussagen beteiligter Akteure und Verantwortlichen im AA effektiver gelöst: Der Stab wurde für die Jahre seines Bestehens als eine kohärent funktionierende Einheit beschrieben. Die Gründe für die Schaffung der Abteilung S und der damit verbundenen Trennung der Kernzuständigkeiten des Länderreferats von den Projektverantwortlichkeiten, d. h. der arbeitsteiligen Scheidung des Politischen vom Operativen, sind jedoch nachvollziehbar. Auch Humanitäre Hilfe und Stabilisierung bieten im Prinzip Potenzial für eine planerische wie strategische Verzahnung. Dies war aber wie oben angeführt für das Engagement in Afghanistan nicht ausreichend zu erkennen.



Zudem kam es in der Zeit des Übergangs vom Arbeitsstab hin zur Abteilung S zu temporären Effizienzeinbußen. Die Herausforderungen liegen aber auch auf weiteren Ebenen. So gibt es in den verschiedenen Abteilungen bzw. Referaten unterschiedliche kalendarische Planungszyklen und verschiedene zeitliche Vorlaufperioden, unter denen die Rahmenplanung für die Programmformulierung in den drei Arbeitsbereichen erfolgt. Hier spielen auch die Erfordernisse und Praktiken externer Akteure hinein, etwa die Planungszyklen des humanitären Systems im Rahmen der VN, die für S07/S08/S09 relevant, aber nicht notwendigerweise mit Stabilisierungsplanung synchron sind bzw. sein können.

**In der programmatischen Ausgestaltung überließ das AA den Durchführungs- und Mittlerorganisationen eine Bandbreite an Möglichkeiten zur Artikulation von Maßnahmen.**

Damit machte sich das AA einerseits deren inhaltliche, regionalspezifische und länderkundliche Kompetenzen zunutze. Dies trug andererseits aber auch dazu bei, dass Projektformulierungen stark von den Partnerorganisationen bestimmt werden konnten. Damit verbanden sich Risiken, dass zum einen die bestehenden konzeptionellen Erfahrungen eines Partners zu sehr in den Vordergrund rücken konnten – wie bei Durchführungsorganisationen mit primär entwicklungspolitischem Hintergrund – und zum anderen auch Eigeninteressen solcher Organisationen einfacher verfolgt werden konnten. Dies galt v. a. für den Bereich der Stabilisierung, für den die strategische konzeptionelle Schärfung (zu) spät kam. Dadurch konnten in Afghanistan Programme formuliert werden, die zwar allgemein einer Verbesserung der politischen oder gesellschaftlichen Verhältnisse zugeordnet werden konnten. Sie waren aber, wie die Projektlisten und die Bearbeitung ausgewählter Beispiele zeigen, häufig zu unspezifisch. Gerade für den Bereich der Stabilisierung ergab sich daraus das Problem, dass technische Projekte, die spezifische politische Akteure und Prozesse befördern sollten, als solche nur schwer einschätzbar waren, da deren Zielsetzung in der konkreten Ausformulierung und Umsetzung auf das technische, nicht auf das politische Ziel hin zugeschnitten waren.

**Zu einer stärker aus dem AA heraus erfolgenden Programmformulierung fehlten dem AA ausreichende eigene Personalkapazitäten.** Dies bezieht sich sowohl auf die Anzahl als auch auf qualitative Aspekte wie regionale, landeskundliche und projektbezogene Kompetenzen. Im Falle Afghanistans führte dieses Vorgehen in Teilen zu einer nach allgemeiner Wahrnehmung eher angebotsorientierten Portfolioausgestaltung. Die in ihrer Präzision unzureichenden strategischen Vorgaben des AA beförderten bis zu einem gewissen Grad diese Art der Portfoliogestaltung. Wegen der damit verbundenen Bandbreite erfüllten prinzipiell viele Projekte die nur vage definierten Zielsetzungen. Sie galten insofern als mit diesen vereinbar, während sie dem kritischen und analytischen Rückblick auch des AA selbst heute nicht mehr standhielten. Dies gilt auch und gerade vor dem Hintergrund des mittlerweile stark zugespitzten Verständnisses von Stabilisierung.

#### **D) Programmumsetzung**

**Die Praxis der Umsetzung von Projekten und Programmen über beauftragte Organisationen hat sich auch in Afghanistan im Prinzip bewährt.** Die unterschiedlichen Durchführungs- und Mittlerorganisationen waren grundsätzlich geeignet, die seitens des AA als relevant erachteten Maßnahmen effektiv und effizient umzusetzen. Dieses Vorgehen erlaubte dem AA, in der Krisensituation Afghanistans auf anderweitig bestehende Kompetenzen zuzugreifen, ohne selbst größere eigene personelle Kapazitäten vorhalten zu müssen. Allerdings waren nicht alle beauftragten Organisationen gleichermaßen unmittelbar kontextkompetent, sondern mussten sich die afghanistanspezifische Expertise auch selbst erst erarbeiten. Insofern gab es zwischen AA und Durchführungs- wie Mittlerorganisationen analoge Lernkurven, die sich erst während des Engagements in Afghanistan artikulierten.

**Die Umsetzung durch Dritte führte zu einer Beibehaltung von Handlungsfeldern und zu einer Kontinuität von Arbeitspraktiken bei der Humanitären Hilfe und der AKBP einerseits und zu Innovationen bei der Stabilisierung andererseits.** Humanitäre Hilfe und AKBP konnten unmittelbar auf bestehende thematische Schwerpunkte und Kooperationspartner zurückgreifen. In Teilen galt dies für den neuen Arbeitsbereich der Stabilisierung auch, insofern



z. B. mit multilateralen und internationalen Strukturen kooperiert wurde. Hinzu kam bei der Stabilisierung aber auch ein gewisser Grad an Neuerungen. Dies galt etwa dort, wo mit nichtklassischen Durchführungsorganisationen wie der Aga-Khan-Stiftung kooperiert wurde, sowie in Projekten, die klar und eindeutig der Unterstützung politischer Prozesse zugeordnet waren, wie bei der Förderung des Friedensprozesses oder dem inklusiven Dialog zur Verfassung.

**Die Umsetzung von Maßnahmen war analog zu ihrer Formulierung von einer unzureichenden operativen Verzahnung geprägt.** Diese betraf zum einen die Durchführung seitens der verschiedenen verantwortlichen Stellen im AA zwischen Länderreferat, den für die Stabilisierung zuständigen Referaten S03/S04, der Humanitären Hilfe S07/S08/S09 sowie der Abteilung 6. So gab es zu wenige operative Synergien zwischen der Stabilisierung und der Humanitären Hilfe. Auch gab es kaum operative Beziehungen im Bereich der Förderung der Zivilgesellschaft, zu der besonders Stabilisierungsprojekte von S03 sowie die Maßnahmen der AKBP insgesamt beizutragen bestimmt waren. Die Ausrichtung solcher Projekte auf zivilgesellschaftliche Stärkung und Dynamisierung wurde nur sehr allgemeinen Zielen zugeordnet, deren Erreichung dann nur schwer nachvollziehbar war. Dieser Mangel an operativen Beziehungen untereinander galt auch für die beauftragten Durchführungs- und Mittlerorganisationen, die ebenfalls zu wenig auf Synergien mit parallel tätigen Organisationen bedacht waren, die auch im Rahmen des zivilen Engagements Deutschlands finanziert wurden. Dabei wirkte die eigene administrative und operative Stärke dieser Organisationen paradoxerweise verstärkend in Richtung einer eher auf eigenständiges Handeln statt auf Kooperation untereinander ausgerichteten Praxis.

**Die schwache Vernetzung von Maßnahmen illustriert auch den geringen Umfang an berücksichtigten oder vollzogenen Anschlussmöglichkeiten.** Dies gilt weniger im Bereich der AKBP, wo ein hohes afghanisches Ownership vorlag. Dieses artikulierte sich allerdings primär administrativ und nicht finanziell, weil die Nachhaltigkeit afghanischer Staatsfinanzen z. B. auch im Wissenschaftssektor nicht gegeben war. Hingegen sollte im Bereich der Stabilisierung insbesondere gemäß dem Konzept von 2016 die Anschlussfähigkeit mitbedacht werden. Dies galt speziell, um Stabilisierungsprogramme nicht wie EZ-Maßnahmen auf eine langfristige und entwicklungstypische Weise auf eine eigene dauerhafte Fortführung festzulegen. Anschlussoptionen wurden zwar erfolgreich bedacht und exemplarisch umgesetzt, eine umfassende Praxis war aber übergreifend für den Gesamtbereich nicht erkennbar.

**In der Umsetzung achtete das AA in den verschiedenen Bereichen in unterschiedlichem Maße auf Möglichkeiten oder Erfordernisse, Anpassungen in der Höhe der eingesetzten Mittel vorzunehmen.** Dies galt nicht im engeren Sinne für die Humanitäre Hilfe, deren Ausstattung ohnehin eher gering war. Im Bereich der AKBP wurden die Mittel hingegen fortlaufend angepasst. Dies galt besonders für die unterschiedlich hohen Mittelerfordernisse im Verlauf der Hochschulkooperation. Übergreifend führte die verschlechterte Sicherheitslage zu einer Kontraktion, die sich im Bereich der AKBP in einer folgerichtigen Absenkung der Mittel spiegelte. Demgegenüber blieb das Budget im Bereich der Stabilisierung im Wesentlichen konstant, obwohl es zu wenige positive Wirkungen in zentralen Bereichen sowie kritische Erfahrungen in Programmen und mit umsetzenden Organisationen gab. Letztere sind aber v. a. im Sicherheitsbereich zu verzeichnen und Mittelanpassungen hätten voraussichtlich unmittelbar zu einer Verschlechterung der Sicherheitslage beigetragen. Mittelkürzungen als Ganzes, bezogen auf den Stabilitätspakt, wurden auch nicht vorgenommen, da die Befürchtung bestand, damit ein Scheitern zu signalisieren. Es bestanden aber auch ministerielle Eigeninteressen, die Finanzausstattung des AA für Operatives nicht zu gefährden.

**Die Umsetzung entsprach nicht ausreichend den Prinzipien der konfliktensiblen Ausgestaltung von Maßnahmen.** So wurden mit dem zivilen Engagement Deutschlands aufgrund des insgesamt gleichbleibend hohen Mitteleinsatzes nichtintendierte negative Wirkungen potenziell verstärkt. Wie ausgeführt gehören hierzu die Förderung des Strebens nach leistungslosem Einkommen (Rentierstaat), die Ausweitung von Korruptionsanfälligkeit, die Stärkung von Patronage-Klientel-Verhältnissen und die damit verbundenen Risiken einer politisch-ethnischen Aufladung von Rivalitäten. Alle diese Artikulationen basierten zwar zuerst

auf afghanischen Gegebenheiten, wurden aber über den langen Zeitraum der hohen Finanzaufflüsse verstärkt.

**Wie im Analyse- und Planungsbereich fehlen dem AA auch bei der Umsetzung ausreichende eigene Personalkapazitäten.** Die Nutzung von personellen und institutionellen Ressourcen beauftragter Organisationen war einerseits ein effizienzförderndes Vorgehen. Andererseits limitierte es aber die Effektivität der Maßnahmen, insofern im Verlauf der Umsetzung eigene Erfahrungen und Interessen der Durchführungs- und Mittlerorganisationen dominant werden konnten. Um dies richtig einzuschätzen und zu adressieren, war das AA insgesamt in Afghanistan nicht hinreichend personell aufgestellt. Dies gilt sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht. Letztere Beobachtung stellt dabei nicht die diplomatische Professionalität infrage. Sie unterstreicht vielmehr die Gegebenheit, dass es aufgrund des universalistischen Anspruchs der Einsetzbarkeit von Personal und des Rotationsprinzips keine entsprechende ausreichend breit aufgestellte Projekt- und damit verbundene Regionalexpertise für Afghanistan gab.

**Das AA stützte seine Lernprozesse auf die reguläre politische Beobachtung, auf die Berichterstattung der Mittler- und Durchführungsorganisationen, aber auch auf die Erkenntnisse aus dem Review-Prozess 2014, dem PeaceLab-Prozess 2016 und Überlegungen im Rahmen des Aufbaus der Abteilung S.** Die politischen Analysen wurden dabei permanent vorgenommen, während die Berichtslegung zu den Projekten periodisch erfolgte. Beide Lernprozesse bezogen sich häufig aufeinander, obwohl die politische Beobachtung vorwiegend die neuesten Entwicklungen referierte, während das Berichtswesen seiner Natur nach zum größeren Teil retrospektiv war. Problematisch hierbei war im afghanischen Kontext die sich permanent verschlechternde Sicherheitslage. Sie schränkte in Teilen sowohl die Unmittelbarkeit politischer Analysen als auch die Berichterstattung aus den Projekten ein. Besonders positiv hervorzuheben sind die o. g. Prozesse (Review/PeaceLab/Aufbau Abteilung S), die allerdings dem Engagement in Afghanistan nur in sehr geringem Maße zugutekamen. Genutzt wurden deren Ergebnisse hingegen v. a. in anderen regionalen Kontexten (Irak, Tschadsee und Sahel).

**Für die operative Gestaltung war das AA für den Bereich von Monitoring und Evaluierung (M&E) und des damit verbundenen Lernens primär von den beauftragten Organisationen abhängig.** Sowohl die internationalen Organisationen als auch die übrigen Durchführungs- und Mittlerorganisationen stellten dem AA Informationen aus ihren M&E-Begleitprozessen zur Verfügung. Die Verfügbarkeit war damit grundsätzlich gegeben. Allerdings gingen mit der Art der Bereitstellung solcher Daten auch inhärente Beschränkungen einher. *Erstens* waren diese Daten in ihrem Umfang und ihrer Aussagekraft immer von der Qualität der Planungsdokumente und der Qualität des Monitorings abhängig. Je nach Stringenz und Detailliertheit der Logframes variierte damit die Relevanz der Informationen jenseits der Leistungen (Outputs), worauf im folgenden Absatz eingegangen wird. *Zweitens* wurden Daten der Durchführungs- und Mittlerorganisationen dem AA in der Regel erst bei fälliger Berichtslegung zugänglich. Dadurch ergaben sich potenzielle Verzögerungen. *Drittens* liefen aufgrund der Trennung politischer und administrativer Aufgaben innerhalb des AA Informationen Gefahr, primär verwaltungsmäßig bearbeitet zu werden. Die weitergehende politische Nutzung von Monitoring-Ergebnissen wurde damit für die praktische Arbeit nicht voll ausgeschöpft.

**Innerhalb dieser Einschränkungen wurden in den M&E-Systemen der beauftragten Organisationen primär Leistungen (Outputs) und nur unzureichend Wirkungen (Outcomes) erfasst.** Damit ergab sich für die Verantwortlichen im AA die Schwierigkeit, aus zahlreichen Informationen zu den Fortschritten einzelner Projekte das größere Bild der politischen Zielerreichung zusammenzusetzen. Auf diese Weise war es auf operativer wie auf strategischer Ebene kaum möglich, die Beiträge aller Maßnahmen zu Wirkungen im Bereich der Outcomes erkennbar zu machen. Weiterhin gab es im AA keine Wirkungsanalysen im eigentlichen Sinne, wobei es allerdings explizit positive Ausnahmen gab. Diese betreffen die Wirkungsstudien zu den Projekten SPNA und PATRIP, die jedoch von den Partnerorganisationen und nicht direkt durch das AA initiiert wurden. Insgesamt war dadurch

unzureichend bekannt, ob bzw. wie weit man den ohnehin hochgesteckten Zielen nähergekommen war. Eine evidenzbasierte Umsteuerung seitens des AA konnte damit nicht erfolgen. Auch potenzielle bzw. tatsächliche nichtintendierte negative Wirkungen sowie ein möglicher Umgang mit ihnen konnten nicht erfasst werden.

**Dies bedeutet im Ergebnis, dass die Grundlagen des Engagements in Afghanistan nicht systematisch überprüft werden konnten.** Die externe Sammlung von Daten seitens Durchführungs- und Mittlerorganisationen, ihre nur periodische Übermittlung an das AA, ihre Einschränkung auf Outputs von Maßnahmen und ihre primär administrative Bearbeitung im Rahmen der Projektverwaltung resultierten in einer Situation, in der die strategische politische Ausrichtung des zivilen Engagements vom Tagesgeschäft des Operativen strukturell getrennt war. Der Kreislauf des Lernens mittels M&E konnte sich daher nicht regelmäßig schließen. Dies wird im Rahmen der Evaluierung als ein Hauptgrund betrachtet, warum im Betrachtungszeitraum überwiegend gleiche Ansätze und Maßnahmen weitergeführt wurden.

## 5.2 Empfehlungen

Im Folgenden werden Empfehlungen entlang eines schematischen Politikzyklus ausgesprochen, d. h. Empfehlungen für die Positionierung im Hinblick auf Krisen, für die Strategieentwicklung, für die Programm- und Projektformulierung, für die Umsetzung sowie für M&E und Lernen.

### 5.2.1 Positionierung im Hinblick auf Krisen

- Das AA sollte vor Engagements in internationalen Krisen intern deutlicher und extern transparenter klären, inwieweit eine Krise welche grundlegenden außen-, sicherheits-, entwicklungs- sowie weitere (geo-)politischen Interessen Deutschlands betrifft, welches Handeln als erforderlich betrachtet wird und welches Engagement in welchen Handlungsfeldern und mit welchen Zielsetzungen daraus abgeleitet wird.
- Das AA sollte hierzu in geeigneter Form regelmäßige Kontext-, Konflikt- und Risikoanalysen durchführen bzw. erstellen lassen, die in einen kontinuierlichen ressortübergreifenden Reflexionsprozess über das ‚Ob‘ und ‚Wie‘ eines potenziellen Engagements einfließen.
- Das AA sollte Entscheidungen über ein (umfangreiches) ziviles und/oder militärisches Engagement in externen Krisen unter Berücksichtigung von Empfehlungen des zu schaffenden ressortübergreifenden Beratungs- und Koordinationsgremiums treffen.
  - Hierzu sollte die Bundesregierung, wie in *Empfehlung 2 des Ressortgemeinsamen Berichts* dargelegt, ein die Ressorts übergreifendes Beratungs- und Koordinationsgremium einrichten, das in solchen Situationen eine handlungsleitende Positionierung der Bundesregierung übergeordnet und kohärent vornimmt und dem Kabinett zur Entscheidung empfiehlt. Darüber hinaus sollte dieses Gremium in einem Krisen- oder Konfliktfall die Koordinierung eines operativen Engagements der beteiligten Ressorts vornehmen und dabei im Falle von Meinungsverschiedenheiten auch weisungsbefugt agieren können.

Aus diesem Grunde sollte dieses Gremium aus verfassungsrechtlichen wie auch praktischen sowie politischen Erwägungen beim Bundeskanzleramt angesiedelt sein und aus hochrangigen Verantwortlichen der politischen wie operativen Einheiten der verschiedenen Ministerien zusammengesetzt sein. Um eine qualitativ bestmögliche Beratungsfunktion wahrnehmen zu können, sollte das Gremium externe Expertise aus Praxis und Wissenschaft hinzuziehen.

### 5.2.2 Strategieentwicklung

- Das AA sollte spezifische kontextbezogene Strategien für großvolumige Krisenengagements für seine einzelnen Arbeitsbereiche und bereichsübergreifend frühzeitig und dergestalt formulieren, dass diese sowohl AA-intern als auch von Durchführungs- und

Mittlerorganisationen zwecks strategischer Orientierung und Steuerung genutzt werden können. Bestandteile solcher Strategien sind (a) klarer und realistischer formulierte messbare Ziele, (b) eine größere Detailtiefe verschiedener Ergebnisebenen, (c) eine klare Wirkungsorientierung unter Benennung der angenommenen Wirklogiken, (d) überprüfbare Indikatoren sowie (e) Hinweise auf Exit-Strategien bzw. -optionen, die erkennen lassen, ab wann ein Engagement zeitlich und/oder inhaltlich wie beendet werden kann oder sollte.

- Das AA sollte übergeordnete Kapazitäten zur Strategieentwicklung im Rahmen seiner umfassenden Kompetenzen für Auswärtiges bzw. bestehende personelle Ressourcen dafür einsetzen, sowohl für die Arbeitsbereiche des AA wie übergeordnet im Sinne der Gemeinsamen Analyse und abgestimmten Planung (GAAP) kohärente und realistische Zielvorstellungen zu entwickeln.
- Das AA sollte das hausinterne und Ebenen-übergreifende Lernen stärken und organisationskulturelle Anreizsysteme (i. S. von Warnmechanismen) schaffen, damit auch kritische Erkenntnisse von der operativen hin zur strategischen und politischen Ebene frei und effektiv geäußert werden können.
- Das AA sollte noch regelmäßiger, d. h. in kürzeren Abständen und institutionalisiert, sowie umfassender unabhängige institutionelle und individuelle Wissensträger (nicht Durchführungs- und Mittlerorganisationen) aus der Praxis einbinden, um sein strategisches Handeln kritisch einschätzen zu lassen und Rückmeldungen gezielt zur Anpassung zu nutzen. Dazu sind prinzipiell strategische wie auch Projekt- bzw. Programmevaluierungen geeignet, aber auch Workshop- und Austauschformate (wie es in Teilen durch das AA bereits praktiziert wird).
- Das AA sollte seine fachlichen und personellen Kapazitäten erweitern, um auch die Ausgestaltung von Strategien durch Dritte (VN-System, Durchführungs- und Mittlerorganisationen etc.) effektiver im Sinne holistischer Strategieentwicklung zu begleiten und stärker zu steuern. Hierzu gehört auch eine Verstärkung des Personals zur intensiveren, proaktiven Teilnahme an internationalen Gremien und bei internationalen Organisationen.
- Das AA sollte jenseits latenter oder akuter Krisen- und Konfliktsituationen im Rahmen der GAAP verstärkt darauf hinwirken, dass die Handlungsfelder und Instrumente zwischen AA und BMZ zielführender aufeinander ausgerichtet sind, um Effektivitäts- und Effizienzverluste aus Abgrenzungsprozessen voneinander durch Synergiegewinne zu ersetzen. Es wird vorgeschlagen zu prüfen, inwieweit auch das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), das BMI und ggf. weitere Ministerien in den Prozess einbezogen werden.
- Das AA sollte mit Blick auf den Bereich der Stabilisierung einen (weiteren) Klärungsprozess mit dem BMZ initiieren, wie das in den Leitlinien von 2017 und im Praxisleitfaden von 2019 weiter gefasste Handlungsfeld von beiden Ministerien gemäß ihren spezifischen Kompetenzen effektiv und synergetisch umgesetzt werden kann.
  - Das AA sollte dabei primär für Maßnahmen zuständig sein, die geeignet sind, akute Krisen auf das Niveau ‚normaler‘ Fragilität zurückführen und dabei v. a. die Förderung politischer Prozesse bzw. Akteure in den Vordergrund stellen (kurzfristige Stabilisierung).
  - Das AA sollte in einem konkreten Krisenkontext frühzeitig auf das BMZ zugehen, um über die politische Ausrichtung von Stabilisierungsmaßnahmen des AA zu informieren und um frühzeitig zu klären, inwieweit entwicklungspolitische Maßnahmen daran anschließen können.
  - Jenseits des BMZ als Ressort der deutschen Entwicklungspolitik sollte das AA auch gegenüber anderen Ressorts und internationalen Organisationen und Gebern Anschlussoptionen prüfen, insbesondere, wenn dem BMZ wegen sektoraler Einschränkungen keine Rolle zukommen kann.
- Das AA sollte Deutschlands Rolle bei der Ausgestaltung internationaler Strategien durch die aktive Mitwirkung an internationalen Koordinierungsmechanismen sowie v. a. in den Exekutivorganen von VN (z. B. Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen,



UNHCR) und dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) mittels sachspezifisch kompetenten Personals ausweiten. Dies betrifft v. a. die Humanitäre Hilfe.

### Spezifische Empfehlungen für die Humanitäre Hilfe

- Das AA sollte seine Maßnahmen der Humanitären Hilfe stärker auf spezifische humanitäre Sektoren konzentrieren, um damit eine Spezialisierung zu fördern, die zur intensiveren und optimierten Bearbeitung einzelner humanitärer Bereiche beiträgt und zugleich der herausgehobenen Geberrolle Deutschlands Rechnung trägt. Diese Spezialisierung sollte sich weiterhin bedarfsgerecht gestalten und wesentliche Elemente der Humanitären Hilfe wie Protektion stets mitberücksichtigen.
- Das AA sollte die Praxis bestehender Austauschformate mit Durchführungsorganisationen der Humanitären Hilfe (regionale Analysegespräche, Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe) stärker partizipativ gestalten und mit Rückkopplungsmechanismen anreichern, damit sich diese in spezifischen Krisensituationen mit ihrem Know-how besser einbringen können und um im Dialog der gemeinsamen Gestaltung zu verbleiben.

### 5.2.3 Programm-/Projektformulierung

- Das AA sollte seine fachlichen und personellen Kapazitäten erweitern, um die Durchführungs- und Mittlerorganisationen bei der Übersetzung von Strategien in Projekte enger zu begleiten und dabei die Querverbindungen zwischen Projekten proaktiv zu stärken bzw. informierter einfordern zu können.
- Das AA sollte hierbei sicherstellen, dass übergeordnete politische Zwecke von Vorhaben entsprechend deutlich gemacht, so weit als möglich über Indikatoren überprüfbar gemacht und stringent dokumentiert werden. Dies betrifft in erster Linie den Bereich der Stabilisierung und die damit verbundene Beförderung von politischen Prozessen und/oder Akteuren. Die Einordnung eines Vorhabens in die übergeordneten politischen Zielsetzungen sollte dokumentiert sein und über M&E-Systeme verfolgt werden, um zu prüfen, ob die politischen Ziele über die Projekte erreicht werden (können).
- Das AA sollte fachlich entsprechend ausgebildetes Personal mit regional- und länderspezifischer Expertise sowie Kompetenzen im Projektmanagement vorhalten. Hierzu sollte es umfassend von der Möglichkeit Gebrauch machen, qualifizierte externe Quereinsteiger in den mittlerweile verfügbaren nichttechnischen Verwaltungsdienst zu rekrutieren.
- Das AA sollte die operativen Aspekte der neuen außenpolitischen Praxis stärker in die theoretische und praktische Diplomatenausbildung integrieren.

### Spezifische Empfehlung für die Humanitäre Hilfe

- Das AA sollte die in der Praxis relevanten Parameter des *Humanitarian-Development-Peace* (HDP)-Nexus in Zusammenarbeit mit dem BMZ zur verbesserten Sicherstellung von nachhaltiger Resilienz vulnerabler Bevölkerungen weiterentwickeln. Darüber hinaus sollte das AA die Position der Stabilisierung im Rahmen des Nexus grundsätzlicher klären, damit Humanitäre Hilfe und Stabilisierung in Krisensituationen proaktiver aufeinander bezogen werden können. Der strategischen Konzeption des HDP-Nexus muss eine nachvollziehbare Operationalisierung für die Durchführungs- und Partnerorganisationen folgen.

### 5.2.4 Umsetzung

- Das AA sollte in strukturierter Weise sicherstellen, dass Vorhaben konfliktensibel durchgeführt werden und hierbei zwingend vorgeben, dass von Durchführungs- und Mittlerorganisationen PCA durchgeführt und entsprechend den Empfehlungen in diesen Dokumenten auch umgesetzt werden sowie Prinzipien des Do-no-harm-Ansatzes in der Projektumsetzung berücksichtigt werden.



- Das AA sollte seine Steuerungskapazität professionalisieren. Dies umfasst in erster Linie den verbindlichen Einsatz von adäquaten Logframes in allen Projekten der beteiligten Referate und Abteilungen. Dabei ist sicherzustellen, dass die Logframes klar auf strategische Ziele des AA ausgerichtet sind und aussagekräftige Indikatoren zur Output- und Outcome-Ebene enthalten. Innerhalb des AA müssen die Kapazitäten zur Qualitätssicherung der Logframes im Rahmen des Antragsverfahrens gegeben sein.
- Das AA sollte sich dafür einsetzen, dass das Haushaltsprinzip, das regelt, dass Finanzmittel nicht in das Folgejahr übertragen werden können, für Krisenkontexte in dem Sinne angepasst wird, dass – sofern ausreichend und im Einzelfall begründet – Haushaltsmittel in das Folgejahr übertragen werden können.
- Das AA sollte ein Rechtsgutachten zur Ergänzung der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und der entsprechenden Verwaltungsvorschriften (VV) erstellen lassen, um z. B. einen zusätzlichen § 44a BHO für Zuwendungen im Ausland oder Möglichkeiten überjähriger Mittel zu schaffen bzw. Verlängerungsoptionen der Verausgabungsfristen oder fremdsprachiges Antrags- und Berichtswesen in den Allgemeinen Nebenbestimmungen (ANBest-P) zu verankern.

### **Spezifische Empfehlung für die Humanitäre Hilfe**

- Das AA sollte den Vergabeschlüssel bzw. die Modalitäten von finanziellen Förderungen Humanitärer Hilfe bekanntgeben, um transparent zu machen, welche Anteile an VN, IKRK und internationale Nichtregierungsorganisationen (I-NRO) gehen.

### **5.2.5 Monitoring, Evaluierung, Lernen (MEL)**

- Das AA sollte Strategien wirkungsorientiert formulieren und regelmäßig aktualisieren, damit auf der Basis definierter Ziele und praktisch handhabbarer Indikatoren eine Erfolgsmessung nicht nur der erbrachten Leistungen, sondern auch der erzielten Wirkungen sowohl unter- als auch mehrjährig möglich wird.
- Das AA sollte die Kapazitäten für M&E über die Abteilung S hinaus weiter institutionell und personell stärken. Es wird empfohlen, hierzu ein übergeordnetes Evaluationsreferat direkt der Leitungsebene des Ministeriums im Sinne einer Stabsstelle zuzuordnen, um der eminenten und allgemein gestiegenen Bedeutung von M&E für Lernen und Rechenschaft zu entsprechen und um Wissensmanagement sicherzustellen. Ergänzend dazu sollten aber auch in den Abteilungen Einheiten verankert sein, die operativ zu M&E beraten und so zur verbesserten Qualität von Planung und Umsetzung sowie M&E beitragen.
- Das AA sollte im Zusammenhang mit der Stärkung der Monitoringsysteme in allen Bereichen sicherstellen, dass sämtliche Daten so weit als möglich aggregiert werden können. Dies setzt zwingend voraus, dass das AA eine Professionalisierung der Digitalisierung vornimmt, insbesondere auch, was die Verwendung von Finanzmitteln und die Aktenführung angeht.
- Das AA sollte, wie weiter oben ausgeführt, grundsätzlich verdeutlichen, ob ein Projekt zu einem spezifischen politischen Prozess bzw. der Stärkung eines politischen Akteurs beitragen soll, und dies zwecks Überprüfbarkeit mit ggf. vorgegebenen Indikatoren unterlegen.
- Das AA sollte die Vorgaben für die M&E-Praxis der Durchführungs- und Mittlerorganisationen weiterentwickeln und dahingehend präzisieren, dass die gewonnenen Informationen dem AA in qualitativ hochwertiger Form und zeitnah übermittelt werden können. Hierbei ist es auch wichtig, dass die fachlichen und personellen Kapazitäten in den Referaten S03, S04, S07, S08, S09 sowie in der Abteilung 6 so ausgeweitet werden, dass diese die Durchführungs- und Mittlerorganisationen in einer realistischen und offenen Identifizierung von Risiken und ihrer Minderung unterstützen können.
- Das AA sollte größere Engagements grundsätzlich durch strategische Evaluierungen begleiten, um sicherstellen, dass zeitnahe regelmäßige Wirkungsevaluierungen nicht nur

einzelner Projekte, sondern v. a. des Gesamtengagements mindestens im Turnus von fünf Jahren stattfinden.

Das AA sollte für zukünftige ressortgemeinsame Evaluierungen klären, ob solche Evaluierungen über das Konstrukt einer ARGE aus gleichberechtigten und nach unterschiedlichen Kriterien ausgewählten bzw. identifizierten ARGE-Partnern erfolgen soll oder über ein offenes Wettbewerbsverfahren, in dem auf Basis einer einheitlichen Leistungsbeschreibung eine Organisation oder Bietergemeinschaft mit klarer inhaltlicher wie organisatorischer Verantwortlichkeit ausgewählt wird.

