



AFGHANISTAN

Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan

Redaktion:

D^Eval:

Christoph Hartmann/Helge Roxin (Teamleitung), Mojib Rahman Atal, Helena Berchtold, Matthew Kellogg, Maren Weeger

D^HPol:

Uwe Marquardt (Teamleiter), Anne Lange, Katja Mielke, Pia Seltmann, Thilo Vogt

G^FA:

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

NOVEMBER 2023

Ihre Ansprechpartner:

Stefan Leiderer (DEval)

Uwe Marquardt (DHPol)

Tomas Keilbach (GFA)

Ressortgemeinsame strategische Evaluierung
des zivilen Engagements der Bundesregierung in
Afghanistan

A f g h a n i s t a n

**R E S S O R T G E M E I N S A M E R
B E R I C H T**

F I N A L E V E R S I O N

A d r e s s e

DEval: Fritz-Schäffer-Str. 26, 53111 Bonn

DHPol: Zum Roten Berge 18-24, 48165 Münster

GFA: Eulenkrogstraße 82, 22359 Hamburg

E-Mail stefan.leiderer@deval.org

E-Mail internationalpolice@dhpol.de

E-Mail governance@gfa-group.de

INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG	1
Hintergrund	1
Vorgehensweise der Evaluierung	2
Das zivile Engagement der Bundesregierung in Afghanistan	3
Ziele der Bundesregierung/des zivilen Engagements	3
Portfolio von AA, BMI und BMZ in Afghanistan im Evaluierungszeitraum	3
Ergebnisse der Evaluierung	4
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	8
Schlussfolgerungen	8
Empfehlungen	13
1 EINLEITUNG	17
1.1 Hintergrund der Evaluierung	17
1.2 Gegenstand der Evaluierung	19
1.3 Ziele, Adressat:innen und Nutzen der ressortgemeinsamen Evaluierung	20
1.4 Herausforderungen der Evaluierung	21
2 EVALUIERUNGSFRAGEN, -DESIGN, -METHODEN UND LIMITATIONEN	23
2.1 Evaluierungsfragen und Analyseebenen	23
2.2 Design	24
2.3 Quellen und Methoden	25
2.4 Limitationen der Datenerhebung	27
3 DAS ZIVILE ENGAGEMENT – THEORIEN DES WANDELS UND PORTFOLIO	28
3.1 Theorie des Wandels der Bundesregierung und der Ressorts	28
3.2 Die politische Theorie des Wandels der Bundesregierung im Kontext	29
3.3 Operative Theorie des Wandels der Ressorts	33
3.4 Portfoliodarstellung	37
3.4.1 Finanzmittelentwicklung allgemein und je Schwerpunktbereich/Sektor	37
3.4.2 Zusammensetzung des deutschen zivilen Engagements nach Ministerium und Sektor	38
3.4.3 Durchschnittliche Projektvolumina und größte umgesetzte Projekte der drei Ressorts	39
3.4.4 Durchführungs- und Mittelorganisationen	40
3.4.5 Geografische Verteilung der Projektstätigkeit	41
4 KONSTITUTIVER RAHMEN DES DEUTSCHEN ENGAGEMENTS IN AFGHANISTAN	42
5 RELEVANZ	50
5.1 Interessen und Zielsetzungen der Bundesregierung	50

5.2	Erfassung und Berücksichtigung afghanischer Interessen und Bedarfe	52
5.3	Gestaltung der strategischen Planung	54
5.4	Lern- und Anpassungsfähigkeit auf politischer, strategischer und operativer Ebene	56

6 KOHÄRENZ 61

6.1	Externe Kohärenz: Internationale Abstimmung	61
6.2	Externe Kohärenz: Bezug zur Regierung Afghanistans	65
6.3	Ressortübergreifende Kohärenz	66

7 WIRKSAMKEIT: EFFEKTIVITÄT UND IMPACT 69

7.1	Effektivität: Kurz- und mittelfristige Ziele des deutschen zivilen Engagements	69
7.1.1	Zielerreichung auf der Output-Ebene	69
7.1.2	Zielerreichung auf den Outcome-Ebenen	70
7.2	Impact: Übergeordnete Wirkungen des deutschen zivilen Engagements	75
7.2.1	(I) Die Sicherheitslage ist verbessert bzw. auf gleichbleibendem Niveau	76
7.2.2	(II) Die Zufriedenheit der Bevölkerung mit staatlichen Institutionen und das Vertrauen in sie sind gestärkt.	77
7.2.3	(III) Politische und gesellschaftliche Teilhabe sowie rechtsstaatliches Handeln staatlicher Akteure sind erhöht	80
7.2.4	(IV) Grundversorgung und Lebensbedingungen der Bevölkerung sind verbessert	82
7.2.5	(V) Integration von Internally Displaced Persons und Geflüchteten	84
7.2.6	(VI) Die Situation von Frauen und Mädchen ist im Sinne der Gleichberechtigung der Geschlechter verbessert	86
7.2.7	(VII) Ein innerafghanischer Ausgleichs- und Friedensprozess, der von den Staaten der Region unterstützt wird, macht Fortschritte	88
7.3	Strategische Steuerung und Umgang mit Risiken	89
7.4	Nicht-intendierte negative Wirkungen	93

8 ANSCHLUSSFÄHIGKEIT UND NACHHALTIGKEIT 98

8.1	Voraussetzungen für Nachhaltigkeit und Anschlussfähigkeit	98
8.2	Tatsächlich erreichter Anschluss bzw. absehbare Nachhaltigkeit der Wirkungen	104
8.2.1	Anschlussfähigkeit	104
8.2.2	Nachhaltigkeit	105

9 EFFIZIENZ 108

10 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN 110

10.1	Schlussfolgerungen	110
10.2	Empfehlungen	115

Anhänge

1. Evaluierungsmatrix
2. Interviewtabelle
3. Literaturverzeichnis

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Vergleich von World-Bank-Governance-Indikatoren: Afghanistan, Mali und Schweden	18
Abbildung 2: Schematische Darstellung der drei Analyseebenen der Evaluierung	24
Abbildung 3: Theorie des Wandels der Bundesregierung	31
Abbildung 4: Operative Theorie des Wandels der Ressorts	35
Abbildung 5: Jährlicher Gesamtmittelabfluss über AA, BMI und BMZ um Zeitraum 2013 – 2021 (in Mio. Euro)	38
Abbildung 6: Geografische Verteilung der Projektstätigkeit (nach Provinzen und mit Angaben zur Anzahl der Projekte)	41
Abbildung 7: Übergeordnete Impact-Ziele des deutschen zivilen Engagements	76

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Finanziell größte Projekte je Ressort	39
--------------------------------------------------	----

KASTENVERZEICHNIS

Kasten 1: Genese des Stabilisierungsverständnisses und seine Bedeutung für die Evaluierung	59
Kasten 2: Strategieleitende Wirkungsannahmen	75
Kasten 3: Risk Management Office der Bundesregierung	92
Kasten 4: Nachhaltigkeit, Connectedness und Anschlussfähigkeit von Stabilisierungsmaßnahmen (aus Sicht von DEval & /DHPOL)	99
Kasten 5: Nachhaltigkeit und Anschlussfähigkeit aus Sicht der GFA Consulting Group	101
Kasten 6: Ausblick: Nachhaltigkeit nach Ende des Evaluierungszeitraums im August 2021	106

ABKÜRZUNGEN

AA	Auswärtiges Amt
ACBAR	Agency Coordinating Body for Afghan Relief & Development
AFG	Afghanistan
AHF	Afghanistan Humanitarian Fund
AKBP	Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik
ANDS	Afghanistan National Development Strategy
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
ANP	Afghan National Police
ANPA	Afghan National Police Academy
ANPDF	Afghanistan National Peace and Development Framework
ARTF	Afghanistan Reconstruction Trust Fund
BHO	Bundeshaushaltsordnung

BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BReg	Bundesregierung
CEDAW	UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
COIN	Counterinsurgency (Ansatz zur Aufstandsbekämpfung)
CRS	Common Reporting Standards (OECD)
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DAI	Deutsches Archäologisches Institut
DDA	District Development Assembly
DDR	Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration (Demobilisation, Disarmament and Reintegration)
DEU	Deutschland
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
DFID	Department for International Development
DHPol	Deutsche Hochschule der Polizei
DIAG	Disbandment of Illegal Armed Groups / Auflösung illegaler bewaffneter Gruppen
DO	Durchführungsorganisation
EQUIP	Education Quality Improvement Programme
EU	Europäische Union
eVt	Einheitlicher Versetzungstermin
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FU	Freie Universität Berlin
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GAAP	Gemeinsame Analyse und abgestimmte Planung
GFA	GFA Consulting Group GmbH
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GMAF	Geneva Mutual Accountability Framework
GPI	Global Peace Index
GPPT	German Police Project Team
HDP	Humanitarian-Development-Peace Nexus
HH	Haushalt
ICAI	Independent Commission for Aid Impact (UK)
IDMC	Internal Displacement Monitoring Centre
IDP	Internally Displaced Person
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
INSO	International NGO Safety Organisation

IO	Internationale Organisation
IOB	Policy and Operations Evaluation Department
IPSO	International Psychosocial Organisation
ISAF	International Security Assistance Force
JCMB	Joint Coordination and Monitoring Board
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KWI	Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur
LOTFA	Law and Order Trust Fund for Afghanistan
M&E	Monitoring und Evaluierung
MEK	Monitoring, Evaluierung, Kommunikation Projekt
MOI	Afghanisches Innenministerium (Ministry of Interior)
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NEPS	North-Eastern Power Supply System
NPP	National Priority Programs
NRO	Nichtregierungsorganisation
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OECD DAC	OECD-Development Assistance Committee
OEF	Operation Enduring Freedom
PATRIIP	Pakistan Afghanistan Tajikistan Regional Integration Programme
PBS	Projektbearbeitungssystem
PCA	Peace & Conflict Analysis
PCP	Police Cooperation Project
PFA	Portfolioanalyse
PRT	Provincial Reconstruction Team
PUA	Parlamentarischer Untersuchungsausschuss
RCD	Regional Capacity Development
RCDF	Regional Capacity Development Fund
REP	Decentralised power supply through Renewable Energy
RG	Ressortgemeinsam
RGE	Ressortgemeinsame strategische Evaluierung
RIDF	Regional Infrastructure Development Fund
RMO	Risk Management Office
RS	Ressortspezifisch
RSM	Resolute Support Mission
SAP	Survey of the Afghan People

SEDEP	Sustainable Economic Development and Employment Promotion
SFB	Sonderforschungsbereich
SI	Sonderinitiative
SIGAR	Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction
SMAF	Self-Reliance through Mutual Accountability
SPNA	Stabilisierungsprogramm Nordafghanistan
SRRAR	Sustainable Return and Reintegration of Afghan Refugees
SSAR	Solutions Strategy for Afghan Refugees
SSR	Sicherheitssektorreform
STFA	Special Trust Fund for Afghanistan
TdW	Theorie des Wandels
TMAF	Tokyo Mutual Accountability Framework
TVET	Technical and Vocational Education and Training
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees / Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
VN	Vereinte Nationen
WASH	Wasser, Sanitär, Hygiene
WFP	World Food Programme
WJP	World Justice Project
WZ	Wirtschaftliche Zusammenarbeit

ZUSAMMENFASSUNG

Vorbemerkung

Deutschland hat sich nach dem Ende des Taliban-Regimes in 2001 in umfassender Weise im Rahmen des internationalen Engagements sowohl zivil wie militärisch in Afghanistan engagiert und damit in vielen Bereichen Neuland betreten.

Von allen Beteiligten im zivilen wie auch im militärischen Bereich wurde dabei großes Engagement für diesen Einsatz und dessen Ziele sowie Empathie für Afghanistan und seine Menschen gezeigt. Viele deutsche Staatsbürger:innen haben als Angehörige der Bundeswehr, der deutschen Polizeien und ziviler Organisationen in Afghanistan in diesem Einsatz ihr Leben verloren, etliche mehr wurden an Körper und Seele verletzt. Die Angehörigen in Deutschland waren und sind in dieses Leid mit eingebunden. Noch viel mehr Afghan:innen haben in diesem Einsatz ebenfalls ihr Leben verloren oder sind schwer verletzt worden.

Dies alles kann nur anteilig Inhalt einer strategischen Evaluation sein, die gerade auch kritische Punkte benennen muss, um zukünftige strukturelle Verbesserungen anzustoßen.

Es ist dem Evaluationsteam dennoch wichtig, dieses umfassende Engagement aller Beteiligten vollumfänglich anzuerkennen.

Hintergrund

Spätestens die dramatischen Bilder vom Abzug des internationalen Militärs und der Machtübernahme der Taliban zeigten 2021, dass das internationale Engagement zum Aufbau eines demokratischen und friedlichen Afghanistans der vergangenen 20 Jahre nicht erfolgreich war.

Neben dem Militäreinsatz in Reaktion auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den USA sollten insbesondere mit zivilen Mitteln die Grundlagen dafür gelegt werden, Afghanistan als friedlichen und möglichst demokratischen Staat in der internationalen Gemeinschaft zu etablieren. Dieses zivile Engagement in Afghanistan wurde von einer Vielzahl internationaler Akteure getragen, wobei Deutschland im Evaluierungszeitraum den zweitgrößten Anteil der bilateralen Unterstützungsleistungen finanzierte.

Gegenstand der vorliegenden ressortgemeinsamen strategischen Evaluierung ist das zivile Engagement der Bundesregierung in Afghanistan in den Jahren 2013 bis 2021, wobei der Zusammenbruch staatlicher Autoritäten vom 15. August 2021 aufgrund seiner Bedeutung einen faktischen Endpunkt der Evaluierung markiert. Kursorisch erfolgen, wo nötig, Ausblicke darüber hinaus, die aber nicht mit den Umständen der Evakuierung befasst sind.

Die bereits 2021 beschlossene Evaluierung beschränkt sich auf die drei Ministerien, die das zivile Engagement Deutschlands in Afghanistan maßgeblich trugen: das Auswärtige Amt (AA), das Bundesministerium des Inneren und für Heimat (BMI) und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

Hauptziel der Evaluierung war es, eine unabhängige und umfassende Analyse und Bewertung des zivilen Afghanistan-Engagements der Bundesregierung im Zeitraum 2013 bis 2021 vorzunehmen, um Erkenntnisse für zukünftige zivile Engagements der Bundesregierung in besonders fragilen und durch massive Gewaltkonflikte gekennzeichneten Kontexten zu gewinnen. Die Evaluierung soll dementsprechend auf politischer und strategischer Ebene primär von den drei Ressorts, AA, BMI und BMZ sowie vom Deutschen Bundestag genutzt werden können.

Die Evaluierung fand parallel zu zwei weiteren nationalen Aufarbeitungsprozessen zu Afghanistan statt: (i) der 2021 eingerichteten Enquete-Kommission des Bundestags zu „Lehren

aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“ und (ii) dem Untersuchungsausschuss des Bundestags zu Afghanistan.

Vorgehensweise der Evaluierung

Evaluierungsfragen

Die Bewertung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan erfolgte entlang der OECD-DAC-Evaluierungskriterien:

- **Relevanz:** Hat die Bundesregierung in Afghanistan das Richtige getan?
- **Kohärenz:** Haben die Ressorts ressortintern, ressortübergreifend sowie national und international kohärent, synergetisch und koordiniert gehandelt?
- **Effektivität und Impact:** War das deutsche zivile Engagement in Afghanistan effektiv und erzielte es übergeordnete Wirkungen?
- **Nachhaltigkeit/Anschlussfähigkeit:** War das deutsche zivile Engagement in Afghanistan nachhaltig bzw. wurde Anschlussfähigkeit erreicht?
- **Effizienz:** War das deutsche zivile Engagement in Afghanistan effizient?

Die Evaluierungsfragen wurden auf drei Analyseebenen untersucht: der politischen Entscheidungsebene, der strategischen Ebene der Ministerialverantwortlichen und der operativen Ebene der umsetzenden Organisationen.

Design: Theoriebasierte Evaluierung

Die Evaluierung verfolgt einen theoriebasierten Ansatz. Um der ressortgemeinsamen Evaluierung einen transparenten, theoretischen Maßstab zugrunde zu legen, rekonstruierte die Evaluierung die dem Engagement implizit zugrundeliegende Theorie des Wandels, einschließlich Zielen der Bundesregierung und dahinterliegender Wirkungslogik auf Basis einschlägiger Dokumente der Ressorts und mit Unterstützung der Beteiligten der Ministerien. Dies diente dazu, einerseits die politischen Ziele des Engagements zu verstehen und diese im Lichte der tatsächlichen Kontextentwicklungen zu untersuchen und andererseits auch ressortspezifische Wirkungslogiken zu dokumentieren und dahinterliegende Annahmen möglichst genau darzulegen.

Genutzte Datenquellen

Folgende Datenquellen wurden für die Evaluierung herangezogen: (1) semistrukturierte Interviews mit Vertreter:innen verschiedener Akteursgruppen; (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 Datenbanken wie der *Survey of the Afghan People* (SAP), welche die Wahrnehmungen und Ansichten der afghanischen Bevölkerung zu verschiedenen Themen über die Zeit erheben.

Limitationen der Evaluierung

Für viele Bereiche des deutschen zivilen Engagements liegen keine bzw. qualitativ nur unzureichende Daten zur Wirksamkeit vor. 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. Sie wurde aus diesen Gründen von den beteiligten Ministerien abgelehnt. Vielfach befanden sich Wissensträger:innen allerdings bereits außerhalb Afghanistans und konnten so für die Evaluierung befragt werden.

Das zivile Engagement der Bundesregierung in Afghanistan

Ziele der Bundesregierung/des zivilen Engagements

Das mit der internationalen Gemeinschaft abgestimmte Ziel des zivilen Engagements der Bundesregierung war der Aufbau eines demokratischen Rechtsstaats, in dem die Regierung das Gewaltmonopol innehat und deren Vertreter:innen das Vertrauen der Bevölkerung genießen. So sollten eine langfristig friedliche Entwicklung Afghanistans ermöglicht und Zukunftsperspektiven jenseits von Armut, Flucht, Migration und Extremismus geboten werden. Ein wichtiges Ziel war auch, zum innerafghanischen Friedenprozess beizutragen.

Darüber hinaus zielte das Engagement der Bundesregierung darauf ab, die Lebensbedingungen der afghanischen Bevölkerung im Norden des Landes sowie in Kabul zu verbessern. Hierbei sollte insbesondere ein Fokus auf die Förderung von Frauen und Mädchen gelegt werden. Unterstützung wie auch Reintegration der Binnenververtriebenen wurden ebenfalls angestrebt.

Hervorzuheben ist, dass die wichtigsten politischen Rahmensetzungen für das zivile Engagement der Bundesregierung in Afghanistan schon vor Beginn des Untersuchungszeitraums der Evaluierung 2013 stattfanden.

Portfolio von AA, BMI und BMZ in Afghanistan im Evaluierungszeitraum

Der größte Teil der durch die drei Ressorts im Evaluierungszeitraum 2013 bis 2021 insgesamt verausgabten Finanzmittel (3,518 Milliarden Euro) wurde gleichermaßen durch das AA (49,2 Prozent bzw. 1,732 Milliarden Euro) und das BMZ (49 Prozent bzw. 1,725 Milliarden Euro¹) umgesetzt. Die Gesamtmittelverausgabung verteilte sich auf insgesamt 666 umgesetzte Projekte. Davon wurden 453 im Auftrag des AA und 213 im Auftrag des BMZ implementiert. Das BMI setzte ein Projekt mit vom AA zugewiesenen Finanzmitteln um.

Mehr als zwei Drittel der Mittelabflüsse des AA entfielen auf Maßnahmen des „Stabilitätspakts Afghanistan“, in denen 69 Prozent der Gesamtmittel umgesetzt wurden, wobei die drei größten Bereiche Sicherheit und Polizeiaufbau, die Stärkung politischer und staatlicher Institutionen sowie die politische und zivilgesellschaftliche Stabilisierung umfassten. 30 Prozent der AA-Gesamtausgaben entfielen auf den Bereich der Humanitären Hilfe² und ein Prozent auf die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik (AKBP).

Das vom BMI implementierte *German Police Project Team* (GPPT) wurde über den Haushaltstitel „Stabilitätspakt für Afghanistan“ des AA finanziert (61 Mio. Euro). Darüber hinaus trug das BMI zur Finanzierung auslandsbedingter Mehrkosten für die ins GPPT entsendeten Polizeikräfte bei (ca. 36 Mio. Euro).

Der Großteil der im Auftrag des BMZ umgesetzten Mittel entfiel auf die Förderung von Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten (41 Prozent), wovon 70 Prozent über den *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF) abflossen. Die Sektoren nachhaltige Wirtschaftsentwicklung (13 Prozent), Bildung (13 Prozent), Wasser (7 Prozent) und Energie (11 Prozent) machten den anderen Teil des BMZ-Portfolios aus. Zusätzlich flossen auch über den ARTF großvolumig Mittel in diese Sektoren.

Der Fokus des deutschen zivilen Engagements lag im Norden Afghanistans, zudem gab es eine Schwerpunktbildung auf Provinzen mit bedeutenden urbanen Zentren, einschließlich Balch, Kundus und Herat.

¹ Die hier für das BMZ angegebenen Werte basieren auf den Daten des *German Development Tracker for Afghanistan*. Die BMZ-eigene Datenbank weist einen höheren Wert von insgesamt 1,899 Milliarden Euro verausgabter Mittel für den Evaluierungszeitraum auf. Gründe für die Differenz werden in Kapitel 3 erläutert.

² Die Mittel der Humanitären Hilfe beziehen sich auf den Zeitraum bis Ende 2021. Allerdings waren die Mittel, die nach August 2021 bis Ende des Jahres 2021 umgesetzt wurden, gering und betrugen nur ein Prozent der Ausgaben im Jahr 2021.

Ergebnisse der Evaluierung

Rückblickend ist festzustellen, dass die gemeinsam mit der internationalen Gemeinschaft beschlossenen politischen Ziele – insbesondere der Aufbau eines demokratischen Rechtsstaats in Afghanistan – nicht erreicht wurden. Angesichts des außergewöhnlich herausfordernden Kontextes in Afghanistan hätten diese auch ohne die Machtübernahme durch die Taliban im Juni 2021 voraussichtlich nicht innerhalb eines absehbaren Zeithorizonts erreicht werden können. Auch wenn die übergeordnete Zielsetzung verfehlt wurde, leisteten die Ressorts wichtige Beiträge zur Stärkung der gesellschaftlichen Teilhabe sowie zur Verbesserung der Lebensbedingungen der afghanischen Bevölkerung, insbesondere im Norden des Landes. So haben die deutschen zivilen Akteure über 20 Jahre das Leben vieler Afghaninnen und Afghanen positiv mitgeprägt.

Konstitutiver Rahmen

Die Analyse des afghanischen Kontextes vor 2001 und des internationalen Engagements ab 2001 bis zum Beginn des Evaluierungszeitraums zeigt eine Reihe bestimmender Faktoren, die rückblickend ein erfolgreiches ziviles Engagement ab 2013 stark beeinträchtigten. Dazu gehören vor allem der geringe Grad der staatlichen Durchdringung Afghanistans und der Versuch, die kaum existierenden staatlichen Strukturen nach westlichem Vorbild aufzubauen, das Fehlen innerafghanischer Wertschöpfung und die wirtschaftliche Abhängigkeit von außen sowie die anhaltenden gewaltsamen Konflikte auf Grundlage eines ausbleibenden innerafghanischen Friedensprozesses.

Relevanz

Das Engagement Deutschlands in Afghanistan erfolgte im Einklang mit der internationalen Gemeinschaft – teilte damit aber auch das grundlegende Problem, einen Staatsaufbau Afghanistans von außen zu betreiben. Es gab trotz Durchführung hochrangiger Afghanistan-Konferenzen und dort geschlossener Vereinbarungen keine integrierte gemeinsame internationale Strategie mit präzisen strategischen Zielsetzungen und daran anschließenden geteilten, stärker operativen Gestaltungsaufgaben für das Engagement in Afghanistan.

Die breit formulierten Zielsetzungen für das zivile Engagement der Bundesregierung betteten sich in diesen internationalen Rahmen ein und blieben über den Gesamtzeitraum im Wesentlichen erhalten. Sie wurden im Verlauf lediglich unterschiedlich akzentuiert und nur begrenzt angepasst. Auch eine ressortübergreifende Strategie auf Ebene des deutschen Engagements in Afghanistan insgesamt wurde nicht entwickelt. Die im Verlauf der Jahre erstellten Fortschrittsberichte der Bundesregierung dienten primär der Unterrichtung der politischen Öffentlichkeit.

Das BMZ entwickelte als einziges der drei Ressorts eine Gesamtstrategie für sein Engagement in Afghanistan (Länderstrategie 2014). Das AA orientierte seine Humanitäre Hilfe an den Bedarfsplänen der Vereinten Nationen, im Handlungsfeld AKBP galten kurze Länderkonzepte. Für das Handlungsfeld der Stabilisierung erfolgte ab circa 2010 eine konzeptionelle Schärfung, die zu Beginn 2016 in eine detaillierte Beschreibung des Stabilisierungsverständnisses des AA, inklusive der Chancen und Grenzen dieses Ansatzes, mündete. Das BMI agierte beim Polizeiaufbau entlang politischer Vorgaben auf Basis des bilateralen Sitz- und Statusabkommens (2002/2006), ergänzt durch die Geschäftsordnung des GPPT 2018.

Dabei konnte das Evaluierungsteam nicht erkennen, dass die Ressorts in ihren strategischen Zielsetzungen über ein angemessenes Verständnis der afghanischen Gesellschaft und ihrer relevanten Akteure verfügten. Auch wenn sich dies im Verlauf der Jahre teilweise änderte, erfolgte die Zusammenarbeit überwiegend mit einer afghanischen Regierungselite, deren Beteiligung als maßgeblich für die Zielerreichung erachtet wurde, deren Partikularinteressen aber nur unzureichend verstanden wurden. Im Ergebnis orientierte sich das deutsche Engagement an einer regierenden Elite, deren Rechenschaftspflicht sich primär auf die internationale Gemeinschaft bezog, die aber nicht repräsentativ für die Bevölkerung des Landes war. Insofern

schätzten die Ressorts die politischen Interessen und Ziele der afghanischen Regierung nicht richtig ein oder zogen zumindest aus deren Unwillen zu Reformen und den existierenden strukturellen Reformblockaden keine angemessenen Konsequenzen. Demgegenüber entwickelten sich auf operativer Ebene teilweise verbesserte Kontextverständnisse insbesondere dort, wo deutsche Verantwortliche selbst nah an afghanischen Zielgruppen arbeiteten.

Ein systematisches, ressortübergreifendes Lernen aus den im Land gemachten Erfahrungen sowie ein strukturiertes ressortübergreifendes Wissensmanagement sind auf Grundlage der vorliegenden Informationen für Afghanistan nicht erkennbar. Dementsprechend wurden im Evaluierungszeitraum in Reaktion auf Erfolge und Misserfolge des Engagements weder die übergeordneten Ziele angepasst noch eine entsprechend modifizierte gemeinsame Strategie verfasst.

Lernen in Afghanistan fand dagegen in begrenztem Ausmaß in jedem einzelnen Ressort statt. Im BMZ wurden entsprechende Erkenntnisse vor allem über Portfolio- und Meta-Reviews generiert, während das AA Lernerfahrungen aus Afghanistan im Review-Prozess 2014 und bei der Ausformulierung des AA eigenen Stabilisierungsverständnisses nutzte.

Kohärenz

Die politische und strategische Abstimmung auf internationaler Ebene erfolgte nicht konsequent nach den eigentlichen Erfordernissen Afghanistans und den Notwendigkeiten koordinierten Handelns. Der Staatsaufbau von außen erweckte in seinen verschiedenen Koordinierungsformaten wie den hochrangigen Afghanistan-Konferenzen, den *Senior Officials' Meetings* (SOM), den Treffen des *Joint Coordination and Monitoring Board* (JCMB) und anderen Foren den Eindruck von intensiver Beschäftigung, die aber kaum in gemeinsame strategische Ansätze und koordinierte Planungen mündeten. So konnten die Koordinationsformate nicht darüber hinwegtäuschen, dass Widersprüche in den Ansätzen der internationalen Akteure zutage traten.

Auch die übrigen internationalen Afghanistan-Konferenzen erhöhten die Kohärenz internationalen Handelns nicht grundlegend. Mit den *Mutual Accountability Frameworks* von 2012, 2015 und 2018 bemühte sich die internationale Gemeinschaft um verstärkte Konditionalität und um eine stärkere afghanische Rechenschaftslegung. Weil aber nach 2012 fortdauernd weitere internationale Finanzausgaben gemacht wurden, ohne dass die vereinbarten Zwischenziele erreicht worden wären, blieb dieser Ansatz erfolglos. Diese Inkonsistenz artikulierte sich auch in miteinander konkurrierenden Initiativen, die ohne gemeinsamen strategischen Rahmen durchgeführt wurden.

Die unzureichende internationale Abstimmung und Einigung auf übergeordneter Ebene manifestierten sich in der Konsequenz in einer ebenfalls nur schwach ausgeprägten Kohärenz auf operativer Ebene. Eine Stärkung der internationalen Koordination jenseits der vor Ort praktizierten Zusammenarbeit erfolgte im Untersuchungszeitraum nicht. Grundlegend war zudem, dass sich sowohl nationale als auch internationale Abspracheformate auf lokaler Ebene eher replizierten, während die Koordination vor Ort durch die eigentlich maßgeblich verantwortliche Regierung Afghanistans kaum erfolgte.

Wie die Abstimmung auf internationaler Ebene und mit afghanischen Akteuren war auch die Kohärenz der Aktivitäten der beteiligten deutschen Ressorts begrenzt. Existierende Abstimmungs- und Koordinationsmechanismen in Deutschland wurden nur eingeschränkt zur kohärenten strategischen Steuerung genutzt. Hingegen wurden primär operativ ausgerichtete Abstimmungen zwischen den Ressorts besser gestaltet. Dies galt für die Zusammenarbeit der Verantwortlichen der Ministerien untereinander sowie für den Austausch mit deutschen Durchführungsorganisationen vor Ort. Erschwert wurde ein kohärentes Vorgehen der Ressorts allerdings dadurch, dass die mit dem zivilen Engagement angestrebten Wirkungen nicht systematisch und gemeinsam erfasst wurden.

Wirksamkeit: Effektivität und Impact

Die in den Maßnahmen des AA, BMI und BMZ geplanten Outputs wurden trotz der schwierigen Rahmenbedingungen für die Projektumsetzung in Afghanistan überwiegend erbracht. Insbesondere der Zugang der afghanischen Bevölkerung zu Basis- und weiterführenden Dienstleistungen, vor allem in den Bereichen Wasser, Energie, Gesundheit und Bildung konnte so signifikant verbessert und humanitäre Bedarfe konnten gedeckt werden. Darüber hinaus wurde in allen Bereichen des zivilen Engagements Deutschlands der weibliche Anteil der Bevölkerung Afghanistans mit in die Leistungserbringung und die gesellschaftliche Teilhabe einbezogen. Dies ging aufgrund des langen Zeitraums mit Erfolgen im Bereich der Bildung von Mädchen und Frauen sowie deren verbesserter Gesundheitsversorgung einher.

Allerdings musste aufgrund der sich verschlechternden Sicherheitslage zunehmend ein räumlicher Rückzug von Infrastrukturmaßnahmen, Trainings, Workshops und Beratung auf sichere Orte erfolgen. Auch wenn die Vielzahl der Kapazitätsentwicklungsmaßnahmen vermuten lässt, dass die Maßnahmen von AA, BMZ und BMI zum Aufbau und zur Stärkung von individuellen Kapazitäten und Kompetenzen beigetragen haben, weist die verfügbare Evidenz darauf hin, dass diese Verbesserungen zu wenig strukturbildend und -verändernd (auf öffentliche Verwaltung, Polizei und Zivilgesellschaft) wirkten. Beiträge zur Stärkung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wurden ebenso kaum geleistet. Strategieleitende Wirkungsannahmen haben sich hinsichtlich gegebener Kontextrealitäten teilweise als falsch herausgestellt.

Die entsprechenden Ziele der Bundesregierung auf der Impact-Ebene, die Verbesserung der öffentlichen Sicherheit, die Stärkung des rechtstaatlichen Handelns staatlicher Akteure sowie des Vertrauens in und der Zufriedenheit mit staatlichen Institutionen auf nationalstaatlicher sowie subnationaler Ebene wurden nicht erreicht. Wobei jedoch Evidenz dafür besteht, dass zumindest temporär und regional begrenzt das Vertrauen in Distriktgremien gestärkt werden konnte.

Mit Blick auf die Grundversorgung der afghanischen Bevölkerung erzielte das deutsche zivile Engagement positive Wirkungen. In den Regionen mit deutschem Engagement wurde der Zugang der Bevölkerung zu Basisdienstleistungen in den Bereichen Wasser, Energie, Bildung und Gesundheit, inklusive psychosozialer Betreuung, deutlich erhöht. Die Ressorts leisteten so wichtige Beiträge zur Verbesserung der Lebensbedingungen, insbesondere im Norden des Landes sowie in Kabul. Dies betraf gerade auch Frauen und Mädchen.

Steuerung

Eine zum Teil fehlende Wirkungsorientierung in Planung, Monitoring und Evaluierung führte zu einer vorrangig outputorientierten Steuerung. Dabei zeigen sich Unterschiede zwischen den Ressorts. Evaluierungen insbesondere zu erreichten Wirkungen liegen ebenfalls kaum vor – auf übergreifender strategischer Ebene, das heißt für das Gesamtengagement eines Ressorts, wurden nur vom BMZ entsprechende Studien durchgeführt.

Die Ressorts gingen mit Sicherheitsrisiken insgesamt erfolgreich um. Viele andere Risiken, die aus institutionellen, politischen und gesellschaftlichen Kontextfaktoren resultierten, konnten jedoch nicht ausreichend adressiert werden. In der Folge konnten Vorhaben trotz der herausfordernden Arbeitsbedingungen umgesetzt werden, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit wurden jedoch beispielsweise durch mangelnde *Ownership* auf Partnerseite, Korruption und Patronagenetzwerke negativ beeinflusst.

Eine Bewertung der vorhandenen Personalressourcen ist nicht abschließend zu treffen, doch ist ein hoher persönlicher Einsatz der Mitarbeitenden ersichtlich. Schwierige Personalrekrutierung für Stellen vor Ort und eine häufige Personalrotation der Mitarbeitenden der Ressorts sowie der Durchführungs- und Mittlerorganisationen in Afghanistan hatten negative Auswirkungen auf die Qualität der Personalkapazitäten und teilweise auf die Projektumsetzung.

Nichtintendierte negative Wirkungen

Für das gesamte internationale Engagement in Afghanistan sind negative nichtintendierte Wirkungen wie die Beförderung von Korruption oder die Stärkung eines Rentierstaates gut belegt. Eine Zuordnung dieser nichtintendierten Wirkungen auf einzelne Geber ist unter anderem aufgrund der Fungibilität der eingesetzten internationalen Gesamtmittel allerdings kaum möglich. Es kann jedoch plausibel angenommen werden, dass auch das deutsche Engagement zu diesen negativen Wirkungen beigetragen hat, wenngleich explizite empirische Evidenz hierzu nicht erhoben wurde und nicht vorliegt. Vielmehr liegt nahe, dass die Stärkung von Rentierstrukturen durch internationale Mittel auch Resultat eines Dilemmas ziviler Maßnahmen im afghanischen Kontext ist: Wie rückblickend deutlich wird, war es nicht möglich, großvolumig Mittel einzusetzen, ohne in erheblichem Maße die historisch gewachsenen Missstände wie etwa klientelistische Strukturen des afghanischen politischen Systems zu alimentieren. In der operativen Umsetzung vor Ort waren zwar Versuche der deutschen Akteure erkennbar, die Risiken für solche unbeabsichtigten Auswirkungen des Engagements zu mindern, auf strategischer Ebene liegen dieser Evaluierung jedoch keine Hinweise vor, dass sich die Bundesressorts – wie auch die internationalen Akteure – hinreichend mit der Herausforderung auseinandergesetzt hätten, einen stark von klientelistischen Strukturen geprägten und wenig absorptionsfähigen Staatsapparat mit großvolumigen Finanzmitteln zu versorgen, ohne hiermit nichtintendierte Wirkungen zu provozieren.

Anschlussfähigkeit und Nachhaltigkeit

Zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit im Sinne der Dauerhaftigkeit der Wirkungen strebte das zivile Engagement der Bundesregierung die Übergabe an die afghanischen Partner an. Im Einklang mit dem übergeordneten Ziel des Staatsaufbaus bedeutete dies vor allem, die staatlichen Strukturen Afghanistans auf unterschiedlichen Ebenen mittels Stärkung von *Ownership* und Kapazitätsaufbau in die Lage zu versetzen, Wirkungen des zivilen Engagements absehbar dauerhaft zu sichern.

Die Ressorts legten dabei unterschiedliche Konzepte und Ansprüche an ihre Maßnahmen an. Es fehlte eine gemeinsame ressortübergreifende strategische Konzeption zur Herstellung von (ressortübergreifender) Nachhaltigkeit bzw. Anschlussfähigkeit. Eine erfolgreiche dauerhafte Verantwortungsübergabe an die afghanischen Strukturen erfolgten dementsprechend nur begrenzt und unterlagen im Übrigen der fortdauernden finanziellen Abhängigkeit des afghanischen Staats von internationalen Geldgebern.

Die Kontextbedingungen in Afghanistan erschwerten dabei die Sicherstellung nachhaltiger Wirkungen massiv. Die Kombination aus einem sehr niedrigen Ausgangsniveau an staatlicher Kapazität, mangelndem *Ownership* der meisten Elitenfraktionen für einen meritokratischen Staatsaufbau sowie die durch den Militäreinsatz und Gewaltkonflikt induzierten Unsicherheiten verhinderten eine substanzielle Stärkung der afghanischen Partnerstrukturen. Für diese Herausforderungen fanden die deutschen Akteure wie auch die internationale Gemeinschaft keine erfolgreichen Lösungen. Zudem hielten die deutschen wie auch das Gros der internationalen Akteure am Ziel der Nachhaltigkeit mit entsprechender Einbindung der lokalen Partner fest, obwohl sich die genannten Herausforderungen bereits vor Beginn des Evaluierungszeitraums abzeichneten.

Jenseits des verfehlten Nachhaltigkeitsziels mit Blick auf die afghanischen Staats- und Verwaltungsstrukturen ist aber auch festzuhalten, dass die erzielten Erfolge des zivilen Engagements der Bundesregierung durch einen zumindest temporär verbesserten Zugang zu Basisdienstleistungen längerfristige Wirkungen bei individuell Begünstigten gezeitigt haben dürften.

Effizienz

Aufgrund des schwierigen Kontextes, der internationalen Einbettung und der hohen innenpolitischen Erwartungen waren die Kosten des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan sehr hoch – global wie auch bezogen auf die einzelnen erbrachten Leistungen. Die begrenzte Wirksamkeit der Maßnahmen bei gleichzeitig außerordentlich hohen Kosten bedingt rückblickend eine kritische Bewertung der Effizienz des Engagements. Allein dieser hohe Ressourceneinsatz angesichts der ambitionierten Zielsetzung eines staatlichen und wirtschaftlichen Aufbaus Afghanistans war jedoch nicht ausreichend. Es gibt starke Hinweise dafür, dass aufseiten der afghanischen Akteure und Strukturen keine hinreichende Absorptionsfähigkeit für den großen Mitteleinsatz bestand. Dies bedeutete ein – unter Effizienzgesichtspunkten kaum zu bewertendes – Dilemma für die Bundesregierung mit Blick auf die Fortsetzung des Engagements in Afghanistan.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das deutsche wie auch das internationale zivile Engagement haben wichtige Beiträge zur Verbesserung der Lebensbedingungen der afghanischen Bevölkerung, insbesondere im Norden des Landes sowie in Kabul, geleistet. Es wird erst mittelfristig möglich sein, eine Einschätzung dazu zu geben, ob und wie dieses Engagement die afghanische Gesellschaft verändert hat.

Bilanzierend bleibt jedoch festzustellen, dass das Ziel des Aufbaus eines demokratisch legitimierten Rechtsstaats und eines selbsttragenden Wirtschaftssystems in Afghanistan eindeutig verfehlt wurde – nicht zuletzt deswegen, weil die Zielsetzungen zu ambitioniert waren und auf der falschen Annahme basierten, einen solchen Staat von außen ohne eine ausreichende Interessenskongruenz mit den Eliten Afghanistans aufbauen zu können.

Bei aller Kritik ist aber auch festzuhalten, dass der Einsatz in Afghanistan Dilemmata mit sich brachte, die zu spät erkannt wurden und nicht aufzulösen waren. Diese stellen sich allerdings nicht in allen fragilen und Konfliktkontexten gleichermaßen, sodass die Ergebnisse dieser Evaluierung nicht ohne Weiteres auf andere sehr fragile Kontexte eins zu eins übertragbar sind. Aber dennoch ist Lernen aus dem zivilen Engagement der Bundesregierung in Afghanistan möglich. Zu diesem Zweck formuliert die Evaluierung fünf übergeordnete Schlussfolgerungen.

Schlussfolgerungen

Schlussfolgerung 1

Die Bundesregierung schätzte die Herausforderungen Afghanistans und ihre eigenen Gestaltungsmöglichkeiten falsch ein. Die Bundesregierung unterschätzte die komplexen gesellschaftlichen und soziokulturellen Herausforderungen Afghanistans. Sie überschätzte hingegen die Möglichkeiten Deutschlands, die afghanischen und regionalen Problemlagen zu bewältigen. Jenseits der Beiträge Deutschlands zur Terrorbekämpfung galt dies besonders für sein ambitioniertes ziviles Engagement. Durch frühe Weichenstellungen blieb die Bundesregierung – im Verbund mit der internationalen Gemeinschaft – bis zuletzt den 2001 festgelegten übergeordneten und hochgesteckten Zielen verhaftet. So waren die deutschen wie auch andere internationale Akteure auf die Kooperation der von ihr unterstützten afghanischen Regierung bzw. Eliten angewiesen, die gegenüber ihrer eigenen Bevölkerung kaum rechenschaftspflichtig waren.

Die politischen Ziele waren überambitioniert und alle Akteure standen unter erheblichem politischem Druck, Erfolge vorzuweisen.

- Das Engagement Deutschlands in Afghanistan war primär der Bündnistreue gegenüber den USA innerhalb der Beistandsverpflichtung der NATO geschuldet. Das zivile Engagement der Bundesregierung folgte dem internationalen militärischen Einsatz, ohne den es nicht möglich gewesen wäre.

- Dabei stand das zivile Engagement von Beginn an unter erheblichem politischem Druck, ein positives Narrativ im Zusammenhang mit dem militärischen Einsatz zu schaffen. Hierfür war eine innenpolitische, parteiinterne und koalitionsbezogene Skepsis gegenüber dem militärischen Engagement in Afghanistan maßgeblich, die durch das zivile Engagement kompensiert werden sollte.
- Die Ausweitung dieses zivilen Engagements Deutschlands insbesondere seit 2010/2011 erfolgte unter Maßgabe hochgesteckter Ziele, deren Erreichung unrealistisch war. Dies wurde im Verlauf des Engagements auch von vielen operativ Verantwortlichen zunehmend anerkannt.

Strategieleitende Annahmen hielten der Realität nicht stand.

- Das zivile Engagement fußte auf der international geteilten, im Rückblick aber falschen Annahme, dass die Entwicklung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie sowie einer offenen Gesellschafts- und nachhaltigen Wirtschaftsordnung im Rahmen eines Staatsaufbaus von außen erfolgen könne.
- Die Idee einer primär stark von außen unterstützten Gestaltbarkeit von Staat und Gesellschaft Afghanistans beruhte auf der vereinfachenden Annahme der internationalen Gemeinschaft, dass es eine Interessenkongruenz zwischen den internationalen und den für relevant gehaltenen afghanischen Akteuren vor Ort gegeben habe.
- Den politischen Eliten Afghanistans fehlten nicht nur die technischen und organisatorischen Kapazitäten. Vor allem waren sie nicht repräsentativ für die Bevölkerung Afghanistans, leisteten dieser gegenüber kaum Rechenschaft und setzten auch die mit der internationalen Gemeinschaft vereinbarten Programme und Reformen kaum um. Vielmehr nutzten die Eliten internationale Finanzmittel primär dazu, eigene klientelistische Partikularinteressen zu verfolgen.
- Die Annahme, dass die Verbesserung der zivilen Sicherheit über den Aufbau und die Finanzierung von Polizei, die Kapazitätsförderung vor allem im Bereich des Rechtsstaats und der Zivilgesellschaft sowie über die Verbesserung der Lebensgrundlagen zu einer ausreichenden Legitimitätssteigerung der Regierung und Verwaltung führen würde, bewahrheitete sich trotz einiger Projekterfolge (v.a. im Bereich der Lebensgrundlagen) nicht.
- Vielen internationalen Akteuren fehlte es an den nötigen landes- und regionalspezifischen Kenntnissen und Kompetenzen. Lernerfahrungen im Verlauf der Jahre kamen in den Ressorts nicht so zur Geltung, dass daraus ein besserer Umgang mit den gesellschaftlichen und politischen Strukturen und Prozessen in Afghanistan und den regionalen Verflechtungen und Einflüssen entstanden wäre.

Durch die Zusammenarbeit mit korrupten und teilweise auch ehemaligen Gewaltakteuren konterkarierte das zivile Engagement seine eigenen Ziele.

- Die Zusammenarbeit der internationalen Gemeinschaft, einschließlich der Bundesregierung mit ehemaligen Gewaltakteuren und korrupten Eliten, leistete unabsichtlich einem Legitimitätsverlust des afghanischen Staats in den Augen der Bevölkerung Vorschub. Die Zusammenarbeit mit klientelistisch orientierten Eliten konterkarierte so die Zielsetzung, Legitimität und Vertrauen der Bevölkerung in den afghanischen Staat zu erhöhen.
- Die internationale Gemeinschaft wie auch Deutschland befanden sich hierbei jedoch in einem Dilemma, da ein Einschluss dieser Akteure mit dem Ausschluss anderer politischer Kräfte einherging. Dies wurde aus damaliger Sicht der Verantwortlichen als erforderlich angesehen, um das Risiko eines wiederaufbrechenden Bürgerkriegs zu vermeiden. Dies war auch der wesentliche Grund, weshalb es nicht zur geplanten Übergangsjustiz kam.
- In diesem Verhältnis von internationaler Gemeinschaft und unterstützten afghanischen Eliten verstärkte sich im Verlauf der Jahre die gegenseitige Abhängigkeit, sodass eine nachhaltige Festigung eigenständiger afghanischer Staatlichkeit nicht erfolgen konnte und das internationale Engagement fort dauerte.

- Die weitgehende Dysfunktionalität des afghanischen Staats nach 2001 war zusammen mit den Auswirkungen anhaltend massiver militärischer Interventionen, welche die Zivilbevölkerung stark in Mitleidenschaft zogen, eine wesentliche Ursache für das Wiedererstarken der über die Jahre maßgeblich von Pakistan unterstützten Taliban.

Schlussfolgerung 2

Die Bundesregierung hat die sehr ambitionierten, aber vage gehaltenen Ziele der internationalen Gemeinschaft nicht in eine kohärente Gesamtstrategie des deutschen zivilen Engagements überführt. Die Ressorts agierten in Afghanistan ohne eine formale und kohärente ressortübergreifende Strategie, die alle außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Zielvorstellungen der Bundesregierung zusammengeführt, spezifiziert und fortlaufend angepasst hätte. Vor dem Hintergrund einer komplexen Abstimmung mit der internationalen Gemeinschaft und einer Vielzahl von internationalen, deutschen und afghanischen Durchführungs- und Mittlerorganisationen blieben die Ressorts in der Praxis hinter dem Anspruch eines miteinander vernetzten Vorgehens zurück. Sie nutzten nur selten Gelegenheiten zu integriertem und synergetischem ressortübergreifendem Vorgehen. Zielkonflikte, die aus der Anwendung unterschiedlicher Konzepte resultierten, wurden nicht proaktiv adressiert. Dies galt insbesondere für das neue Handlungsfeld der Stabilisierung im sehr fragilen Kontext Afghanistans. Dies erforderte langwierige Abstimmungsprozesse mit erheblichem Ressourcenaufwand. Diese Herausforderungen ergaben sich primär aus der praktischen Umsetzung des Ressortprinzips.

Die Ressorts arbeiteten nicht ausreichend zusammen (Strategieerstellung, Planung, Umsetzung)

- **Strategieebene:** Die Tatsache, dass Strategien in Reaktion auf Krisenlagen meist spontan entwickelt werden, ist charakteristisch für solche Situationen. Im Falle Afghanistans entwickelten die verschiedenen Ressorts jedoch selbst über zwei Jahrzehnte keine gemeinsame kohärente Strategie, welche die übergeordneten politischen Ziele spezifiziert hätte.
- Die außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Zielsetzungen und Vorgehensweisen wurden dabei vor allem nebeneinander und nicht miteinander entwickelt. Dies führte auch dazu, dass potenzielle Zielkonflikte unterschiedlicher Konzepte nicht identifiziert bzw. gemeinsame Lösungsansätze nicht entwickelt wurden.
- **Umsetzungsebene:** Unterschiedliche Handlungslogiken, verschiedene Planungszyklen und damit zusammenhängende Zeitpläne machen es in der Praxis schwer, zu einem kohärenten integrierten Handeln zu kommen.
- Dies galt in Afghanistan sowohl für Arbeitsabläufe zwischen den Ministerien als auch für solche zwischen verschiedenen Arbeitsbereichen, die einerseits Kohärenz vermissen ließen und andererseits von inhaltlichen Überschneidungen gekennzeichnet waren.
- Die Zusammenarbeit beschränkte sich zumeist auf einen Informationsaustausch zwischen den Ressorts. Dies geschah jedoch oft erst nachträglich und betonte eher die Abgrenzung der Arbeitsbereiche voneinander als deren potenzielle Synergien.
- Die angestrebte Erhöhung der Wirksamkeit des zivilen Engagements Deutschlands durch eine bessere Verknüpfung von friedensfördernden, humanitären und entwicklungspolitischen Maßnahmen (im Sinne des erst ab 2017 formulierten *Triple-Nexus*) gelang in der Praxis in Afghanistan nicht.
- Es gibt kaum Beispiele, bei denen ressortübergreifend Maßnahmen miteinander verknüpft wurden. Selbst innerhalb einzelner Ressorts ist es teilweise nicht ausreichend gelungen, Verknüpfungen – etwa zwischen Humanitärer Hilfe und Stabilisierung – besser zu gewährleisten.
- Vielmehr gestaltete sich die Zusammenarbeit insbesondere in Handlungsfeldern mit inhaltlichen Überschneidungen und dadurch großem Verknüpfungspotenzial als herausfordernd. Dies betrifft vor allem den Bereich der Stabilisierung und die diesbezügliche Koordination zwischen AA und BMZ als auch die auf die Polizeiarbeit bezogene Kooperation zwischen AA und BMI.

- Arbeitsgebiete mit Überschneidungen wurden zwar in den Leitlinien und im Praxisleitfaden zur Krisenprävention thematisiert, aber nicht ausreichend präzisiert. Dies liegt auch an konkurrierenden Ressortansprüchen und -interessen, die bislang eine bessere Abstimmung und ein kohärenteres Vorgehen verhindert haben.

Vorhandene ressortübergreifende Koordinationsstrukturen führten im afghanischen Kontext nicht zu einer besseren Zusammenarbeit.

- Das im Ressortprinzip der Bundesregierung angelegte Spannungsfeld zwischen ressortbegründeter Arbeitsteilung bzw. Komplementarität einerseits und übergeordneter Koordination andererseits konnte im zivilen Engagement Afghanistans nicht zufriedenstellend austariert werden.
- Zwischen den beteiligten Ressorts wurden keine ausreichenden Koordinationsstrukturen eingerichtet, um bei strategischer Planung und Steuerung, Umsetzung sowie bei Monitoring und Evaluierung ein hinreichend kohärentes Vorgehen zu erreichen und hiermit in einem besonders anspruchsvollen Umfeld Effektivität, Wirksamkeit und Effizienz des zivilen Engagements zu stärken. Die seitens des Bundeskanzleramts periodisch einberufene ressortübergreifende Staatssekretärsrunde übernahm diese Funktion ebenfalls nicht, da sie eher Austausch- als Entscheidungscharakter hatte.

Die GFA kommt hier zu einer weitergehenden Schlussfolgerung:

Die Praxis des Ressortprinzips von Bundesministerien und Bundeskanzleramt begrenzte die Zusammenarbeit in der langwierigen Krise.

- Viele der oben genannten Herausforderungen sind in der Praxis des Ressortprinzips begründet, die eine kohärente Krisenadressierung erschwert. Die dem Ressortprinzip inhärente, verfassungsrechtlich gewollte und koalitionspolitisch genutzte Betonung der selbständigen und eigenverantwortlichen Führung der Geschäftsbereiche förderte in Afghanistan ein Silodenken, mangelnde Kooperationsbereitschaft und eine Abgrenzung zwischen den verschiedenen Ressorts, wie auch im Irak-Engagement festzustellen war.
- Als ressortübergreifende Institution war das Bundeskanzleramt bezüglich der Koordination in Afghanistan zurückhaltend. Von der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers wurde soweit bekannt kein Gebrauch gemacht. Die seitens Abteilung 2 des Bundeskanzleramts periodisch einberufene ressortübergreifende Staatssekretärsrunde hatte eher Austausch- als Entscheidungscharakter, was unter anderem daran lag, dass eine effektive und entscheidungsleitende Koordination, bei dem das Bundeskanzleramt nur auf Abteilungsleiterenebene agierte, nicht möglich war.

Schlussfolgerung 3

Die Bundesregierung passte ihr ziviles Engagement in Afghanistan trotz kritischer (Lern-)Erfahrungen während des langen Zeitraums kaum an.

- Die Bundesregierung passte die politischen Ziele, die bereitgestellten Finanzmittel und somit auch die operativen Handlungsfelder im Evaluierungszeitraum nicht grundlegend an, obwohl kritische Erfahrungen in Afghanistan dies nahegelegt hätten. Operative Lernerfahrungen aus den Ressorts wurden nicht effektiv auf die strategische und politische Ebene kommuniziert. Dies erschwerte zunächst realistische Einschätzungen der sich verändernden Lage auf der politischen Ebene. Schließlich führte dies auch nach Einsicht in die tatsächlichen Verhältnisse zur Wahrnehmung unter Verantwortlichen, dass grundlegende effektive Anpassungen ohnehin kaum mehr möglich waren.
- Obwohl spätestens nach 2013 das Wissen und das Bewusstsein um Risiken und Fehlentwicklungen bei Verantwortlichen auf verschiedenen Ebenen zunahmen, wurden die strategischen Ziele sowie ihre operative und finanzielle Ausgestaltung nur ansatzweise angepasst.

- Aus der Arbeit im internationalen Zusammenhang ergab sich ein politischer Druck, vereinbarte Ziele der internationalen Gemeinschaft gemeinsam weiter zu verfolgen und entsprechende operative Programme und Projekte weiterzuführen.
- Auch auf nationaler Ebene arbeiteten die Verantwortlichen in den Ressorts unter politischem Druck entlang festgelegter Handlungspfade, für die umfangreiche Finanzmittel bereitgestellt wurden, die auch verausgabt werden sollten.
- Die Wahrnehmung eines Zwangs zum Erfolg verstärkte institutionell und individuell bedingte Reflexe, sich mit kritischen Einschätzungen zum Engagement in Afghanistan zurückzuhalten und stattdessen einer Erfolgsberichterstattung Vorschub zu leisten.
- Auf institutioneller Ebene gab es sowohl bei den Ressorts als auch bei einigen Durchführungs- und Mittlerorganisationen systemisch verankerte Organisationsinteressen, die dazu führten, dass kritische Erkenntnisse nicht (genug) Eingang in strategisches Lernen und Anpassung fanden.
- Auf individueller Ebene gab es keine Anreizstrukturen, mit denen Verantwortliche motiviert worden wären, kritische Lageberichte die Hierarchie hinaufzureichen, um auf strategischer und politischer Ebene zu evidenzbasierten Anpassungen zu gelangen.
- Im Ergebnis waren kritische Erkenntnisse über fehlende Wirkungen mindestens seit 2016 ausreichend vorhanden, doch mündete diese Lektionen (*lessons known*) nicht in eine Anpassung, die aus diesem Wissen Konsequenzen gezogen hätte (*lessons learned*), wofür es einer ressortgemeinsamen Anstrengung bedurft hätte.

Schlussfolgerung 4

Die Bundesregierung berücksichtigte in ihrem zivilen Engagement in Afghanistan nicht ausreichend die Risiken potenzieller negativer Wirkungen und unterminierte damit ihre eigenen Ziele, insbesondere hinsichtlich der Stärkung der afghanischen Regierung. Die unzureichend berücksichtigten Risiken entwickelten sich zusehends zu Zwangslagen für das deutsche wie auch internationale zivile Engagement in Afghanistan. Wie groß Deutschlands direkter Anteil an den negativen Effekten war, die unter anderem das Potenzial hatten, Konflikte zu verschärfen, lässt sich jedoch – nicht zuletzt aufgrund des Fehlens einschlägiger Evaluierungen – nicht eindeutig feststellen.

- Zu den Risiken gehörten vor allem die Korruption, die importierte Inflation, die Verstärkung von Rentierverhalten, die Alimentierung klientelistischer Strukturen und die Inkaufnahme der Umleitung von Hilfsgeldern zugunsten der Taliban sowie anderer bewaffneter Gruppen und Krimineller.
- Unter dem hohen Mittelabflussdruck gingen die Ressorts Risiken ein, die unter anderen Umständen wohl vermieden worden wären. Die durch die Bundesregierung wie auch das internationale Engagement geförderten Programme überstiegen dabei die Absorptionskapazität Afghanistans bei Weitem. Auch wurden Projekte teils übereilt und nicht immer unter ausreichender Berücksichtigung wichtiger Qualitäts- und Nachhaltigkeitsstandards durchgeführt.
- Um bestimmte Risiken zu minimieren, setzten die zivilen Akteure Mitigationsstrategien ein. So wurden zum Beispiel erhebliche Anteile der Zuwendungen *off-budget* ausbezahlt, in der allerdings umstrittenen Annahme, dies würde bei der Vermeidung von Korruption helfen.
- Für das deutsche wie internationale zivile Engagement ergaben sich dabei eine Reihe von Dilemmata.
 - **Dilemma 1: Einerseits** wollte die Bundesregierung mit dem zivilen Engagement Staat, Wirtschaft und Gesellschaft in Afghanistan modernisieren. **Andererseits** trug sie dadurch potenziell mit dazu bei, dass die Bereitstellung umfangreicher finanzieller Mittel inflationäre Tendenzen und Korruption in Afghanistan beförderte sowie das Rentierverhalten (*rent seeking*) staatlicher wie nichtstaatlicher afghanischer Akteure verstärkte.

- **Dilemma 2: Einerseits** wollte die Bundesregierung durch politische Unterstützung mit den einflussreichen Akteuren der afghanischen Regierung so effektiv wie möglich zusammenarbeiten. **Andererseits** trug sie dadurch potenziell mit dazu bei, dass die Alimentierung klientelistischer Strukturen unter den afghanischen Eliten die ethnischen, konfessionellen, tribalen und sonstigen sozialen Strukturen akzentuierte, was weiterer gesellschaftlicher und politischer Polarisierung Vorschub leistete.
- Diese und andere genannte Dilemmata waren in Afghanistan allgegenwärtig, fanden jedoch kaum Eingang in die Begründung strategischer Entscheidungen der für das zivile Engagement Verantwortlichen. Die Opportunitätskosten bzw. -erlöse für Wirksamkeit und Nachhaltigkeit, die sich daraus für das Engagement ergaben, wurden nur unzureichend berücksichtigt.

Schlussfolgerung 5

Die Bundesregierung verfügte nicht über ausreichende Personalkapazitäten sowie (ressortübergreifende) Steuerungsmechanismen für ihr ziviles Engagement in Afghanistan. Dies schränkte Lernen sowie Umsteuerung ein. Den Ressorts ist es in kurzer Zeit gelungen, Strukturen zu schaffen, die das seit 2011 massiv erhöhte finanzielle Volumen schnell umzusetzen vermochten. Die für die strategische Steuerung notwendigen personellen Ressourcen und Kapazitäten sowie Monitoring- und Evaluierungssysteme der Ressorts wurden jedoch nicht im gleichen Maße erweitert.

- Neben teilweise fehlenden Planstellen zur Steuerung des zivilen Engagements in den Ressorts beeinflussten die schwierige Personalrekrutierung für Stellen in Afghanistan sowie die häufige Personalrotation die Steuerungsqualität. So hatten die Ressorts trotz des ausgesprochen hohen persönlichen Einsatzes der Mitarbeitenden vor dem Hintergrund des gleichzeitig hohen Mittelabflussdrucks zum Beispiel nur sehr eingeschränkte Kapazitäten, um vom Tagesgeschäft abstrahiert das Gesamtengagement zu reflektieren.
- Nach 2013 nahmen das Wissen und das Bewusstsein um Risiken und Fehlentwicklungen bei der Umsetzung des Engagements bzw. der einzelnen Vorhaben bei Verantwortlichen zu. Risiken wurden zunehmend identifiziert und Mitigationsstrategien entwickelt. Deren Erfolg oder Misserfolg wurde jedoch nicht ausreichend verfolgt. Ein Abbruch oder Rückzug aus bestimmten Bereichen in Konsequenz von identifizierten Risiken und der Feststellung von begrenztem Einfluss erfolgte jedoch nur selten.
- Zudem führte eine fehlende Wirkungsorientierung in Planung, Monitoring und Evaluierung zu einer vorrangig outputorientierten Steuerung. Dabei gab es Unterschiede zwischen den Ressorts, denen divergierende ressortspezifische Sozialisationserfahrungen in Bereichen wie wirkungsorientierter Planung sowie Monitoring & Evaluierung zugrunde liegen, wobei das BMZ auf die längste Erfahrung mit und wirkungsorientierter Planung zurückgreifen konnte.
- Monitoring und Evaluierung wurde nicht ressortgemeinsam durchgeführt. Der *Development Tracker*, ein innovatives und ursprünglich ressortgemeinsam angedachtes strategisches (Output-)Monitoring-Instrument, wurde letztlich nicht ressortgemeinsam genutzt. Insgesamt hätten sowohl auf Projekt- als auch auf strategischer Ebene zusätzliche Evaluierungen und Wirkungsstudien den Ressorts bessere Grundlagen für eine wirkungsorientierte (Um-)Steuerung an die Hand gegeben.

Empfehlungen

Die nachfolgenden sechs strategischen Empfehlungen dieser Evaluierung leiten sich aus den Schlussfolgerungen ab und beziehen sich vorrangig auf ressortübergreifende, zivile Engagements der Bundesregierung in sehr fragilen Kontexten. Sie beziehen sich insbesondere auf die Positionierung und Zielsetzung zivilen Engagements, dessen ressortübergreifende

Koordination, Strategiebildung- und strategische Steuerung der Umsetzung, wirkungsorientierte Planung, Monitoring und Evaluierung sowie ressortübergreifendes Lernen.

Empfehlung 1: Die Bundesregierung³ sollte ihr Engagement in sehr fragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Kontext stärker auf ressortübergreifend abgestimmten und regelmäßig überprüften Positionen basieren. Dabei sollte sie zu einem absehbaren Engagement wertebasiert und zugleich stärker interessengeleitet klären, ob grundlegende außen-, sicherheits- und entwicklungspolitische Interessen Deutschlands betroffen sind, die ein Handeln erfordern, und ob die notwendigen Kapazitäten für dieses Handeln verfügbar sind. Diese Positionierung sollte entlang eines konsequent angewendeten integrierten Ansatzes der Bundesregierung auf Grundlage von außen-, sicherheits-, entwicklungs- und weiteren (geo-)politischen Kriseneinschätzungen erfolgen. Dabei sollten, sofern absehbar, spezifische Anforderungen an eine (potenzielle) Verschränkung ziviler und militärischer Engagements gestellt werden. Eine hieraus resultierende Positionierung sowie die daraus abgeleiteten politischen Zielsetzungen sollten nach außen möglichst klar kommuniziert und nach innen regelmäßig auf ihre Realisierbarkeit hin überprüft werden (siehe auch Empfehlung 3).

Empfehlung 2: Die Bundesregierung sollte für konkrete Krisen- oder Konfliktfälle 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 sollte 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.

Empfehlung 3: Die Bundesregierung sollte unter Berücksichtigung der in Empfehlung 2 genannten Koordinationsstruktur eine gemeinsame, aus den politischen Zielen abgeleitete Strategie (einschließlich einer Festlegung des gewünschten Endzustands des Engagements) entwickeln und hierbei die Verantwortlichkeiten und Aufgabenfelder der einzelnen Ressorts klar benennen und eine kontinuierliche Abstimmung und Anpassung des Engagements sicherstellen. Die Bundesregierung sollte stärker wirkungsorientiert arbeiten. Dabei sollte sie die politisch gesetzten Ziele im Lichte der tatsächlichen Einflussbereiche der Ressorts entsprechend ausformulieren. Sowohl die Ziele als auch die strategieleitenden Annahmen sollten explizit gemacht werden und mit überprüfbaren Indikatoren auch auf Wirkungsebene hinterlegt werden. Dabei sollte die Bundesregierung ihre Handlungsfelder besser abstimmen und effektiv aufeinander beziehen. Die Wirkungsorientierung auf der Basis expliziter kausaler Hypothesen sollte dabei im Vordergrund stehen, um Synergien zu ermöglichen und eine maßgeblich entlang von Haushaltstiteln abgeleitete Abgrenzungslogik zu vermeiden. Künftige Abstimmung sollte sich dabei auf gemeinsame Analyse, Strategieerstellung und Planungsprozesse erstrecken. Inwieweit dabei der GAAP-Prozess genutzt und ausgebaut werden kann, ist zu prüfen.

Darüber hinaus sollten fortlaufende Bestandsaufnahmen erfolgen und eine kontinuierliche gemeinsame Weiterentwicklung von Engagements sichergestellt werden. Mithilfe angemessener Prozesse und Mechanismen sollten die Ziele regelmäßig hinsichtlich ihres Realismus überprüft werden. Die so gewonnenen Informationen sollten unter einer verbesserten Fehler- und Lernkultur für eine etwaige Umsteuerung des Engagements genutzt werden. Dazu sollten die

³ Im Folgenden wird stets die Bundesregierung als Adressat der Handlungsempfehlungen benannt. Damit sind in erster Linie das AA, BMI und BMZ gemeint. Ausgehend von einem vernetzten Ansatz sind die Empfehlungen jedoch auch für weitere Ressorts relevant.

fachlichen und regionalspezifischen Kapazitäten innerhalb der Ministerien gestärkt und unabhängiger externer Sachverstand systematisch gefördert und einbezogen werden.

Schließlich sollte die Bundesregierung bereits in der Konzeptions- und Planungsphase Exit-Optionen (z.B. im Falle fehlender Eigenverantwortung der lokalen Partner) definieren und diese ebenso fortlaufend überprüfen. In jedem Falle sollte eine Übergabe in Eigenverantwortung nicht politisch getrieben sein, sondern von Voraussetzungen abhängig gemacht werden und prozessmäßig begleitet werden. Zudem sollte *Ownership* der lokalen Partner und die Übergabe in Eigenverantwortung auch von internationaler Seite ernst gemeint sein. Dafür sollten die zukünftigen Verantwortlichkeiten entsprechend von vornherein vorausgesetzt werden. Dies bedeutet, den Modus der Ersatzvornahme internationaler Akteure und den Kapazitätsaufbau der lokalen Partner grundlegend zu überdenken, damit diese besser in die Lage versetzt werden, Verantwortung von vornherein selbst zu tragen. Dies setzt die Schaffung eines gemeinsamen Verständnisses von Bedarfen und Eigenverantwortung voraus.

Empfehlung 4: Die Bundesregierung sollte bei zivilen Interventionen in Krisensituationen Instrumente des ressortübergreifenden Monitorings und der ressortübergreifenden Evaluierung substanziell stärken. Die Bundesregierung sollte ihre Kapazitäten und Kompetenzen für die Wirkungsorientierung und deren Messung stärken. Sie sollte insbesondere gewährleisten, dass aussagekräftige Wirkungsdaten auf Vorhaben- und Projektebene systematisch und kontinuierlich erfasst und für die wirkungsorientierte Steuerung genutzt werden. Auf Langfristigkeit ausgerichtete Engagements sollten durch strategische Evaluierungen begleitet werden. Damit soll sichergestellt werden, dass regelmäßige Wirkungsevaluierungen nicht nur einzelner Projekte, sondern des Gesamtengagements in einem vorab festgelegten Turnus und anlassbezogen (z.B. nach wichtigen kontextuellen Veränderungen), spätestens aber nach fünf bis sieben Jahren stattfinden. Die Bundesregierung sollte auch bei der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen sowie anderen Durchführungs- und Mittlerorganisationen nicht nur auf die Erbringung vereinbarter Leistungen (Outputs) achten, sondern auch die Beiträge zu übergeordneten Ergebnissen (Outcomes) regelmäßig überprüfen und so die Wirkungsorientierung unterstützen. Dafür sollte wirkungsorientierte Planung ein zentraler Aspekt der Antragstellung auf Finanzmittel sein. Darüber hinaus sollte die Bundesregierung Interventionen durch regelmäßige vorhabenübergreifende Wirkungsstudien unterstützen und hierfür externe und unabhängige Expertise einbeziehen. Die Evaluierungstätigkeit sollte das Lernen der Bundesregierung unterstützen und zu verbesserten, wirkungsvolleren Interventionen beitragen. Dies erfordert zwingend eine offene und konstruktive Fehler- und Lernkultur.

Empfehlung 5: Die Bundesregierung sollte bei Engagements in Krisenkontexten die vorliegende Evidenz aus Monitoring, Evaluierungen, Implementierungspraxis und Wissenschaft stärker zur Überprüfung und gegebenenfalls notwendigen Anpassungen übergeordneter Ziele, Strategien und strategischer Steuerung nutzen und dafür eine offene und konstruktive Fehler- und Lernkultur schaffen. Innerhalb der Ministerialbürokratien sollte der vertikale Austausch von unten nach oben sowie der horizontale Austausch von Wissen und Einschätzungen gestärkt und dabei systematisch und regelmäßig auch auf externes Fachwissen zurückgegriffen sowie Strukturen für ein systematisches Wissensmanagement innerhalb der Ministerialbürokratien wie auch ressortübergreifend geschaffen werden. Auch außerhalb der Organisationen, die in die Umsetzung von Maßnahmen involviert sind, sollte die Bundesregierung systematisch und regelmäßig auf unabhängige Wissensquellen in Form von Institutionen und Einzelpersonen zugehen. Damit könnte die Bundesregierung ihr strategisches Handeln kritisch einschätzen lassen und multiperspektivisch validieren. Jenseits ressortübergreifender Lernprozesse sollten zudem organisationskulturelle Anreizsysteme (im Sinne von Warnmechanismen) geschaffen werden, damit Wissen insgesamt sowie insbesondere Kritik von der operativen hin zur strategischen und politischen Ebene effektiv geäußert werden kann.

Empfehlung 6: Die Bundesregierung sollte bei der strategischen Planung und operativen Umsetzung in sehr fragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Kontexten potenzielle negative Wirkungen systematischer berücksichtigen und deren Eintreten

kontinuierlich überprüfen. Das Bundesregierung und ihre Durchführungspartner (DO, Unterauftragnehmer und/oder Kooperationspartner auf Partnerseite) sollten Risiken, die aus der Zusammenarbeit mit bestimmten Partnern entstehen, etwa (ehemalige) Gewaltakteure, im Vorfeld antizipieren. Dies bedarf einer systematischen Überprüfung wichtiger potenzieller Partner sowie einer dokumentierten Abwägung der aus der Zusammenarbeit potenziell resultierenden Kosten (etwa die Delegitimierung des gesamten Engagements). Dies gilt insbesondere auch für die Umsetzung von Vorhaben in Räumen, die nicht oder nur teilweise staatlicher Kontrolle unterliegen. Die Bundesregierung sollte Mitigationsstrategien entwickeln bzw. dort, wo der eigene Einflussbereich gering ist, eine Abwägung von potenziellen negativen Wirkungen gegenüber dem erwarteten Nutzen von Interventionen vornehmen, systematisch dokumentieren und eine Roadmap entwickeln, wann und wie es gegebenenfalls auch zum Abbruch von Maßnahmen kommen kann/muss. Gemeinsam mit der internationalen Gemeinschaft sollte dabei auch systematisch über die Auswirkungen deren Präsenz auf die politische Ökonomie eines Konflikts nachgedacht und sollten proaktiv Wege zur Abmilderung der negativen Auswirkungen gefunden werden.

Die Bundesregierung sollte gemeinsam mit ihren Durchführungspartnern kontinuierlich auf Portfolio- und Projektebene überprüfen, ob bei der Umsetzung der Maßnahmen negative Wirkungen entstehen (können). In sehr fragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Kontexten sollten sie darauf hinwirken, dass Konfliktsensibilität und das Risiko negativer Wirkungen in Evaluierung von Strategien und Programmen prominenter abgedeckt werden. Bestehende Instrumente wie politökonomische Kurzanalysen, Stabilisierungsrisikoanalysen oder *Peace and Conflict Assessments* sollten diesbezüglich geschärft und systematisch durchgeführt werden und die Ergebnisse sollten in der strategischen Planung sowie in der Projektkonzeption umfassend berücksichtigt werden.

1 EINLEITUNG

Das folgende Kapitel stellt den Hintergrund, den Gegenstand und die Herausforderungen bei dieser Evaluierung dar.

1.1 Hintergrund der Evaluierung

Spätestens die dramatischen Bilder vom Abzug des internationalen Militärs und der Machtübernahme der Taliban zeigten 2021, dass das internationale Engagement zum Aufbau eines demokratischen und friedlichen Afghanistans der vergangenen 20 Jahre nicht erfolgreich war. Angesichts der Aufbruchsstimmung nach der Vertreibung der Taliban 20 Jahre zuvor erscheint die Entwicklung schwer nachvollziehbar. Wie lassen sich die zwischenzeitlichen Entwicklungen erklären? Welche Lehren müssen gezogen werden? Diese Überlegungen stellten bereits vor dem Abzug der Bundeswehr einen wichtigen Anstoß für drei maßgeblich in Afghanistan engagierte deutsche Ministerien – das Auswärtige Amt (AA), das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) – dar, das zivile Engagement Deutschlands in Afghanistan extern evaluieren zu lassen.

Ein zusätzlicher Grund für die Evaluierung war, dass Afghanistan auch nach zwei Dekaden des massiven internationalen Engagements ein sehr fragiles und von gewaltsamen Konflikten geprägtes Land geblieben ist.⁴ So verorteten Rankings gängiger Indizes zu politischen Rahmenbedingungen Afghanistan auch im Jahr 2020 in der Gruppe von Staaten mit den schlechtesten Bewertungen. Ein Vergleich unterschiedlicher Weltbank-Indikatoren für die Qualität von Regierungsführung zeigt etwa, dass Afghanistan selbst im Verhältnis zu anderen fragilen Ländern, wie etwa Mali, hinsichtlich der meisten Indikatoren deutlich abfällt und sich daran auch über die Zeit hinweg wenig geändert hat (vgl. Abbildung 1). Deshalb kann Afghanistan in Anlehnung an die Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ der Bundesregierung mit der untersten Ausprägung beschrieben werden, also als „dysfunktionaler Staat mit erheblichen Schwächen in allen Dimensionen, häufig geprägt durch gewaltsame Auseinandersetzungen bis hin zu Bürgerkrieg“.⁵

Die bilateralen Beziehungen zwischen Deutschland und Afghanistan gehen bis an den Beginn des 20. Jahrhunderts zurück.⁶ Vorrangiger Grund für das Engagement Deutschlands in Afghanistan nach 2001 waren jedoch nicht die traditionell engen Beziehungen, sondern primär die Bündnistreue zu den USA und der NATO im Rahmen des Militäreinsatzes der NATO nach 9/11. In dessen Folge sollten neben dem Militäreinsatz auch mit zivilen Mitteln, die Grundlagen

⁴ Es gibt weder eine einheitliche Definition von Fragilität noch besteht Einigkeit in der Forschung, wie man unterschiedliche Fragilitätsgrade misst. Generell kann jedoch bei fragilen Staaten von einem Mangel in den Grundfunktionen im Bereich Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und sozialer Grundversorgung ausgegangen werden. Wie in Kapitel 4 (konstitutiver Rahmen) ausgeführt wird und in allen gängigen Fragilitätsindizes nachzuvollziehen ist, lag und liegt Afghanistan dabei fast durchgehend am Ende der Rankings (vgl. etwa List of fragile and conflict-affected situations der Weltbank 2023 oder den Fragile States Index 2019). Spätestens mit den zunehmenden Gewaltkonflikten und einer sich verschlechternden Sicherheitslage während des Evaluierungszeitraums brach die Grundlage für die strukturbildende Technische und Finanzielle Zusammenarbeit weg.

⁵ Die Bundesregierung (2017), „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung“, Berlin. Die Dimensionen beschreiben dabei: die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols, die Fähigkeit zur Erbringung grundlegender staatlicher Dienstleistungen sowie die Akzeptanz des staatlichen Herrschaftsanspruchs durch das Volk (Legitimität).

⁶ Stewart, J. (2014), *The Kaiser's Mission to Kabul: A Secret Expedition to Afghanistan in World War I*, I.B. Tauris, London; Baraki, M. (1996), *Die Beziehungen zwischen Afghanistan und der Bundesrepublik Deutschland 1945–1978*, Peter Lang, Frankfurt a.M.; Müller, R. D. (2020), „Afghanistan als militärisches Ziel deutscher Außenpolitik im Zeitalter der Weltkriege“, in Chiari, B. (Hrsg.), *Afghanistan, Wegweiser zur Geschichte*, Schöningh, Paderborn, 4. Aufl., S. 43–53; Schlagintweit, R. (2005), „Die deutsch-afghanischen Beziehungen zwischen dem Ende des 2. Weltkrieges und dem 11. September 2001“, in Gomm-Ernsting, C. und A. Günther (Hrsg.), *Unterwegs in die Zukunft. Afghanistan – drei Jahre nach dem Aufbruch vom Petersberg. Grundlagen und Perspektiven deutsch-afghanischer Sicherheitskooperation*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, S. 39–59.

dafür gelegt werden, Afghanistan als friedlichen Teil der internationalen Gemeinschaft zu etablieren – nicht als „Hort des Terrorismus“, der Deutschland oder seine Verbündeten bedroht.⁷

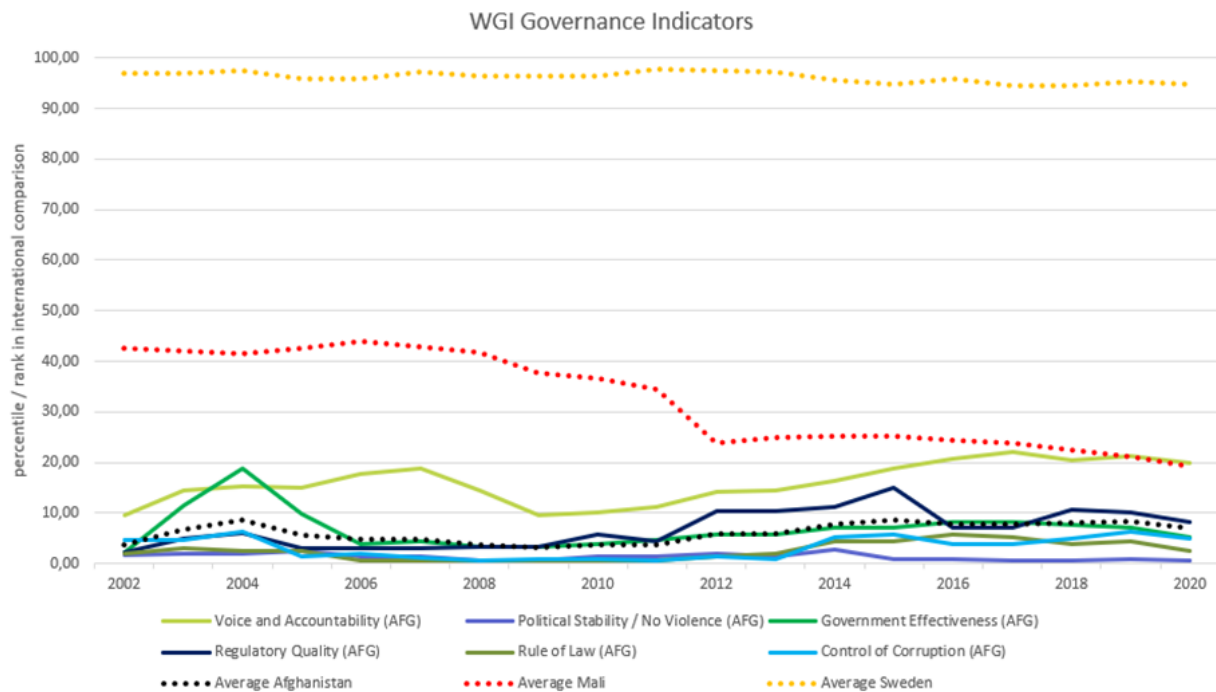


Abbildung 1: Vergleich von World-Bank-Governance-Indikatoren: Afghanistan, Mali und Schweden

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Angaben der Weltbank.⁸

Das internationale zivile Engagement in Afghanistan wurde von einer Vielzahl internationaler Akteure getragen, wobei Deutschland mit über 8 Prozent nach den USA (knapp 39 Prozent) den zweitgrößten Anteil der bilateralen Unterstützungsleistungen finanzierte.⁹ Deshalb reiht sich die vorliegende strategische Evaluierung des deutschen zivilen Engagements in eine beachtliche Anzahl anderer (inter-)nationaler Aufarbeitungsprozesse ein (u.a. der EU, Weltbank und bilateraler Geber). Die vorliegende Evaluierung wurde unter den spezifisch deutschen Rahmenbedingungen mehrerer beteiligter Ressorts als ressortgemeinsame Evaluierung der zivilen Ressorts konzipiert und von drei Evaluierungsteams im Rahmen einer Arbeitsgemeinschaft (ARGE) durchgeführt.

Der vorliegende Bericht zur ressortgemeinsamen strategischen Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan von 2013 bis 2021 wurde gemeinschaftlich vom Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol) und einem Konsortium unter Führung der GFA Consulting Group GmbH (GFA) mit CEval GmbH und SiCon International Development GmbH erstellt. Jede der drei genannten Institutionen verfasste zudem einen separaten ressortspezifischen Bericht. Das DEval war für die Evaluierung des BMZ-Engagements, die DHPol für die Evaluierung des BMI-

⁷ Vgl. die Rede des damaligen Verteidigungsministers Peter Struck zur Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte am Einsatz des internationalen Militäreinsatzes in Afghanistan vor dem Deutschen Bundestag am 20. Dezember 2002. In dieser bezeichnete er das militärische Engagement der Bundesregierung als notwendig, weil Deutschlands Sicherheit auch am Hindukusch verteidigt würde. Die Bundesregierung (2002), „Rede des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Peter Struck“, 2002.

⁸ World Bank (2022), Worldwide Governance Indicators.

⁹ Zwischen 2002 und 2020 investierten circa 45 Staaten und 37 internationale Organisationen über 62 Milliarden Euro in den Wiederaufbau Afghanistans. Die zehn größten Geber im Betrachtungszeitraum sind in Tabelle 1 aufgeführt. Die verwendeten Daten stammen aus dem OECD-DAC Creditor Reporting System (CRS). Da CRS-Daten immer mit einer Verzögerung von zwei Jahren eingetragen werden, beinhalten die abgebildeten Daten nur die Daten für den Zeitraum 2001 bis 2020. CRS-Daten werden quartalsweise aktualisiert. Änderungen gegenüber den Daten für die Jahre 2020 und 2021 werden im weiteren Verlauf der Evaluierung berücksichtigt werden.

Engagements und die GFA Consulting Group für die Evaluierung des AA-Engagements zuständig.

1.2 Gegenstand der Evaluierung

Der Gegenstand der ressortgemeinsamen strategischen Evaluierung ist das zivile Engagement der Bundesregierung in Afghanistan im Zeitraum 2013 bis 15. 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* abgelöst wurde. Der Startzeitpunkt 2013 wurde von den Ressorts festgelegt. So sollte die Evaluierung auf die im Verhältnis zum rein Militärischen wichtiger gewordenen zivilen Maßnahmenstränge Deutschlands und anderer internationaler Akteure fokussieren.¹⁰ In der Evaluierung wird jedoch auch die Zeit vor 2013 berücksichtigt, insbesondere mit Blick auf entscheidende politisch-strategische Weichenstellungen, die maßgeblich für das Engagement nach 2013 waren. Auch das Ende des Untersuchungszeitraums folgt einer Vorgabe der Ressorts und entspricht der Zäsur des weitgehenden Abzugs internationaler Organisationen aus Afghanistan. Allerdings hat das Engagement Deutschlands in Teilen über den 15. August 2021 hinaus Bestand – in Form von zivilen Maßnahmen des Auswärtigen Amts, das die Humanitäre Hilfe weiterverfolgte, und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, das seither Instrumente der Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur (KWI) und der Sonderinitiative (SI) Flucht in Afghanistan einsetzte sowie regierungsfern, aber bevölkerungsnah Programme der finanziellen und technischen Zusammenarbeit wiederaufnahm.

Die Evaluierung beschränkt sich auf die drei Ministerien, die das zivile Engagement Deutschlands in Afghanistan prägten: das Auswärtige Amt (AA), das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI). Inhaltlich umschließt der Gegenstand Maßnahmen in den Bereichen Stabilisierung,¹¹ Polizeiaufbau, Entwicklungszusammenarbeit und Wiederaufbau, Humanitäre Hilfe sowie Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik (AKBP). Innerhalb dieser Handlungsfelder führten die Ministerien gemäß dem Ressortprinzip unterschiedliche Maßnahmen durch, wobei dies teilweise mit denselben Partnern geschah.

Schnittstellen zwischen den Ressorts und inhaltlichen Bereichen sind Gegenstand der Evaluierung. Mit einigen Maßnahmen – wie zum Beispiel der Bereitstellung von Basisdienstleistungen – partizipierten Ressorts an gleichen Handlungsfeldern, verfolgten diese aber teilweise mit unterschiedlichen Konzepten, Zielsetzungen, Vorgehensweisen und Schwerpunktsetzungen. Die teils eigenständigen, teils aufeinander bezogenen Maßnahmen unterlagen dabei einem wachsenden Anspruch auf vernetztes Handeln. In den Jahren des Afghanistan-Engagements wurde hierzu auch im Laufe des deutschen Engagements in anderen Ländern wie Irak und in Regionen wie der Sahelzone ein allgemeiner Verständigungsprozess zwischen den Ressorts initiiert. Dieser resultierte im Juni 2017 in den Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. Der darin akzentuierte vernetzte Ansatz deutschen Regierungshandelns wurde im Juli 2019 im Praxisleitfaden „Ressortgemeinsamer Ansatz zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und

¹⁰ Aus Sicht des BMZ war für diese Festlegung der bereits 2014 erfolgte Rückblick des DEval auf das Afghanistan-Engagement der Jahre 2002 bis 2013 bedeutsam. Vgl. Kirsch, R. und M.B. Wilson (2014), Ein Review der Evaluierungsarbeit zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan 2014, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn.

¹¹ Der Bereich der Stabilisierung erfordert regelmäßig Begriffsklärungen, die abschließend im Rahmen der Evaluierung weder vorgenommen werden sollen noch können. Um jedoch Unklarheiten zu vermeiden, wird nachfolgend der Begriff Stabilisierung im Sinne der Definition in den Krisenleitlinien der Bundesregierung von 2017 verwendet, die vorsieht, dass je nach Bedarf diplomatische, entwicklungs- und sicherheitspolitische Maßnahmen flexibel und aufeinander abgestimmt eingesetzt werden. In Kapitel 5 (Relevanz) wird zusätzlich die Genese des Stabilisierungsverständnisses, einschließlich des Verständnisses des AA, dargestellt. Maßnahmen des AA in diesem Bereich werden als Stabilisierungsmaßnahmen des AA gekennzeichnet.

Friedensförderung“ weiterentwickelt und bestimmt die Prinzipien der gemeinsamen Analyse und abgestimmten Planung (GAAP) von AA und BMZ.

Weitgehend ausgeklammert blieben entsprechend der Leistungsbeschreibung der Evaluierung die Maßnahmen des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg). Sie wurden jedoch hinsichtlich ihrer Schnittstellen zu den Maßnahmen von AA, BMI und BMZ so weit wie möglich mitbetrachtet. Diese beschränken sich auf die sogenannte zivil-militärische Zusammenarbeit als einem Aspekt des zivilen Engagements Deutschlands. Dies entspricht der Rolle solcher Maßnahmen im Sinne der vernetzten Sicherheitsstrategie, zuletzt dargelegt im „Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“ von 2016.

1.3 Ziele, Adressat:innen und Nutzen der ressortgemeinsamen Evaluierung

Das Hauptziel der strategischen Evaluierung ist, eine unabhängige und umfassende Analyse und Bewertung des zivilen Afghanistan-Engagements der Bundesregierung im Zeitraum 2013 bis 2021 vorzunehmen, um Erkenntnisse für eine zukünftige Steuerung durch die Ressorts zu gewinnen und zu nutzen. Sie dient dem gemeinsamen institutionellen Lernen insbesondere von AA, BMI und BMZ sowie der politischen Rechenschaftslegung. Da die Finanzmittel des deutschen Engagements als öffentliche Mittel für Entwicklungsleistungen (Official Development Assistance, ODA) gelten, erfolgt die Evaluierung auf der Basis der sechs OECD-DAC-Kriterien Relevanz, Kohärenz, Effektivität, Impact, Nachhaltigkeit/Anschlussfähigkeit sowie Effizienz. Die gewonnenen Erkenntnisse sollen den drei beteiligten Ministerien ressortspezifische wie auch ressortgemeinsame Einschätzungen zur Weiterentwicklung bieten. Dies gilt insbesondere für die genannte GAAP, die arbeitsteilige Umsetzung außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Handelns sowie das vorbereitende, begleitende und nachsteuernde strategische Management. Die Erkenntnisse der Evaluierung des zivilen Afghanistan-Engagements sollen als generelle Lernerfahrungen für Strukturen, Instrumente und Prozesse in den Ressorts sowie für die mögliche Anwendung dieser Lernerfahrungen auf andere Krisensituationen Aufschlüsse geben.

Neben der Zielrichtung des strategischen Lernens und der politischen Rechenschaftslegung leistet die Evaluierung auch einen Beitrag zur abschließenden Erfolgskontrolle des Engagements. Die Kontrolle der Zielerreichung und Wirkung erfolgt im Sinne der Bundeshaushaltsordnung (BHO). Die gewonnenen Erkenntnisse sollen die Bundesregierung in ihrer Bestrebung unterstützen, Monitoring und Evaluierung ihres Krisenengagements in anderen Krisenkontexten als ein wichtiges Instrument für die Rechenschaftslegung zu verankern.¹² Folglich können die Evaluierungsergebnisse zur Schaffung von Transparenz des deutschen Engagements in Afghanistan beitragen.

Die Evaluierung soll auf politischer und strategischer Ebene primär von den drei Ressorts AA, BMI und BMZ sowie mittelbar vom Deutschen Bundestag genutzt werden können. Auf parlamentarischer Ebene zählen dazu neben den Mandatsträger:innen im Allgemeinen auch die einschlägigen Ausschüsse sowie die wissenschaftlichen Dienste. So kann die Evaluierung das Parlament in seiner Kontrollfunktion unterstützen. Gleichzeitig können damit Erfahrungen aus Afghanistan in die Debatte zur Rolle Deutschlands in der Region und in sehr fragilen Kontexten weltweit für das laufende und insbesondere zukünftige zivile Engagement eingebracht werden. Zudem können diese Erfahrungen Anwendung auf die Verzahnung von Humanitärer Hilfe, Sicherheitspolitik, Stabilisierung, Polizei-, Justiz- und Strafvollstreckungsaufbau, auswärtiger Kultur- und Bildungspolitik (AKBP), staatlicher bilateraler Entwicklungszusammenarbeit (EZ) sowie der strukturbildenden Übergangshilfe und der SI Flucht finden.

Zugleich sollen die Ergebnisse der Evaluierung auf umsetzender Ebene den nationalen und internationalen Durchführungs-, Mittler- und Partnerorganisationen einen mittelbaren

¹² Vgl. Die Bundesregierung (2017), S. 140 ff.

Nutzen bringen. Dies gilt sowohl für die großen staatlichen Durchführungsorganisationen Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) als auch für die verschiedenen Nichtregierungsorganisationen (NROs) und multilateralen Organisationen, deren Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Afghanistan-Engagement in der Evaluierung analysiert werden.

Schließlich sollen die Ergebnisse der Evaluierung auch als Grundlage für die politische und fachliche Auseinandersetzung in Deutschland sowie auf internationaler Ebene zugänglich gemacht werden. Die Evaluierung berücksichtigt deshalb auch die Interessenlagen und Bedarfe des außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Fachpublikums sowie der informierten Öffentlichkeit in Medien, bei bi- und multilateralen Gebern, Denkfabriken und Trägern 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.

Die ressortgemeinsame Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung fand parallel zu zwei weiteren nationalen Aufarbeitungsprozessen zum Afghanistan-Engagement statt: erstens der Enquete-Kommission des Bundestags zu „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“, die den gesamten Zeitraum des Engagements, inklusive der militärischen Komponente, analysiert, und zweitens dem Bundestagsuntersuchungsausschuss zu Afghanistan, der sich vornehmlich mit der Zeit des Abzugs der Bundeswehr aus Afghanistan auseinandersetzt.¹³

Die Evaluierung gliedert sich wie folgt: Zunächst werden die Herausforderungen (Abschnitt 1.3) und danach die Evaluierungsfragen, das Evaluierungsdesign und die Methoden vorgestellt (Kapitel 2). Daraufhin erfolgt eine Analyse der Theorien des Wandels der Bundesregierung (Abschnitte 3.1 bis 3.3) und eine Darstellung des Portfolios (Abschnitt 3.4). Im Anschluss wird der konstitutive Rahmen des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan analysiert, der maßgeblich vorgab, wie wirksam das zivile Engagement im Beobachtungszeitraum überhaupt sein konnte (Kapitel 4). Im Relevanzkapitel (Kapitel 5) wird erläutert, inwiefern die Bundesregierung im Rahmen des zivilen Engagement das Richtige getan hat. Danach erfolgt eine Bewertung, inwiefern das Handeln der Bundesregierung kohärent war (Kapitel 6). Kapitel 7 analysiert die Wirksamkeit des zivilen Engagements der Bundesregierung, indem Effektivität und übergeordnete Wirksamkeit (Impact) überprüft werden. Kapitel 8 befasst sich mit der Nachhaltigkeit des Engagements und in Kapitel 9 wird eine erste Effizienzbewertung vorgenommen. Schließlich werden in Kapitel 10 Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen ausgesprochen.

1.4 Herausforderungen der Evaluierung

Erstens besteht durch die Festlegung des Evaluierungszeitraums von 2013 bis 2021 die Gefahr, wesentliche Weichenstellungen vor 2013 außer Acht zu lassen. Aus diesem Grund wurden wichtige politisch-strategische Weichenstellungen und relevante politische Ereignisse nachgezeichnet und bei der Bewertung berücksichtigt. Zudem wurde dieser Herausforderung damit begegnet, dass auch die Genese einzelner besonders einschlägiger Instrumente und Schwerpunktsetzungen vor 2013 analysiert wurde. So wurde etwa die Anwendung von Konditionalisierung bei gleichzeitiger Erhöhung der Budgets im Verlauf der Kooperation mit Afghanistan nachgezeichnet. Limitierend bleibt jedoch, dass etwa nicht alle wichtigen Entscheidungspunkte, die vor dem Evaluierungszeitraum lagen, durchgehend genauer analysiert werden konnten, um daraus Lehren für die Zukunft zu ziehen. Zudem konnte die Evaluierung nicht allen Herausforderungen kompensieren, die der sehr späte Zeitpunkt einer Evaluierung des

¹³ Deutscher Bundestag (o.D.), „Enquete-Kommission, Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“; Deutscher Bundestag (2022a), Drucksache 20/2352 – Antrag Einsetzung des 1. Untersuchungsausschusses der 20. Wahlperiode, Berlin.

gesamten zivilen Engagements Deutschlands in Afghanistan nach sich zog (u.a. schwieriger Datenzugang, fehlende Primärdatenerhebungen).

Zweitens musste die Evaluierung aufgrund des Umbruchs durch die Machtübernahme der Taliban mit Herausforderungen bei der Datenerhebung umgehen. Der Zugang zum Land und die Erhebung von Daten in Interviews oder Fokusgruppendifkussionen, durch Beobachtungen vor Ort sowie durch andere Instrumente wurden dadurch erschwert. Eine Feldmission, die insbesondere dem *Do-no-Harm*-Prinzip besondere Beachtung hätte schenken müssen, wurde aus Sicherheitsbedenken und aus Sorge vor einer möglichen politischen Vereinnahmung durch die Taliban zudem von den Ministerien abgelehnt. Um dieser diffizilen Ausgangslage gerecht zu werden, hat die Evaluierung wichtige Kontextfaktoren über eine präzise Formulierung und Fokussierung von Fragen stringent berücksichtigt sowie Ergebnisse aus unterschiedlichen Datenquellen nach Möglichkeit trianguliert. Dabei wurde auch auf die schriftliche Dokumentation vor 2013 zurückgegriffen. Überdies wird vor dem Hintergrund der unter anderem durch die fehlende Feldmission bedingten Lücke der Datenerhebung transparent mit aufgetretenen Grenzen der Evaluierung umgegangen.

Drittens birgt die fehlende Einbindung des BMVg die Gefahr, die Aussagekraft der Evaluierung einzuschränken. Beträchtlich ist diese Einschränkung insofern, als insbesondere aufgrund der engen Verzahnung von militärischen und zivilen Aktivitäten in Afghanistan im Rahmen des faktisch parallelen Einsatzes sowie perspektivisch im Sinne eines immer stärker vernetzten Ansatzes davon auszugehen ist, dass eine Untersuchung der Schnittstellen dieser Aktivitäten großes Lernpotenzial beinhalten würde. In der Evaluierung wurde entsprechend versucht, eine solche ansatzweise vorzunehmen, indem ergänzende Gespräche mit Verantwortlichen und Angehörigen des BMVg sowie Fachleuten geführt wurden.

Viertens wirkten sich die Herausforderungen unzureichender Verzahnung der Ressorts auch auf die ressortgemeinsame Durchführung der Evaluierung aus. Die zu betrachtenden Ressorts AA, BMZ und BMI haben jeweils eigene Strukturen und Logiken und verfolgten im Rahmen der Gesamtausrichtung eigene Zielsetzungen. Gemäß dem über die Jahre entwickelten vernetzten Ansatz, dem vor allem seit 2016 respektive 2019 relevanten *Humanitarian-Development-Peace Nexus* (HDP-Nexus) sowie dem Prinzip der GAAP, das ab Ende 2018 Beachtung fand, wurde die Einlösung dieser Ansprüche im Handeln der Ressorts überprüft. Um eine Gesamtbewertung des zivilen Engagements Deutschlands in Afghanistan vornehmen zu können, muss das als ressortgemeinsam Verfolgte nach Möglichkeit vergleichbaren Bewertungsmaßstäben unterworfen werden. Neben der Beachtung der jeweiligen Ressortlogiken mit ihren unterschiedlichen Zielsetzungen und den darauf ausgerichteten spezifischen Ansätzen und Konzepten hatte daher eine Gesamtschau zu erfolgen, die sich an den übergeordneten gemeinsamen Zielen des zivilen Engagements in Afghanistan orientiert.

Die Schwierigkeiten ressortgemeinsamen Vorgehens spiegelten sich auch im Rahmen der vorliegenden Evaluierung. Zwar sind ressortgemeinsame Evaluierungen grundsätzlich zu begrüßen. Jedoch ist eine Arbeitsgemeinschaft (ARGE) aus gleichberechtigten, aber institutionell für diese Evaluierung unterschiedlich aufgestellten und ausgestatteten Organisationen, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten arbeitsfähig waren, ein problematisches Konstrukt. Es bedurfte dabei überaus aufwendiger Abstimmungsprozesse sowohl zwischen den drei Institutionen im Rahmen einer ARGE als auch zwischen der ARGE und der aus den Ressorts zusammengesetzten Steuerungsgruppe.

Die ARGE-Partner wendeten im Verlauf der Evaluierung wissenschaftliche Standards an die Datenerhebung, die Datenauswertung und den Nachweis von Quellen, insbesondere bei den Interviews, in teils unterschiedlichem Herangehen an. Jeder Partner ist sich bei dieser unterschiedlichen Vorgehensweise seiner Verantwortung für die Richtigkeit der getroffenen Aussagen und der Belastbarkeit der zugrundeliegenden Evidenz gegenüber den anderen Partnern, den Adressaten und Leser:innen bewusst.

2 EVALUIERUNGSFRAGEN, -DESIGN, -METHODEN UND LIMITATIONEN

2.1 Evaluierungsfragen und Analyseebenen

Die Bewertung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan erfolgt entlang der von der Evaluierung formulierten Leitfragen, die sich an den OECD-DAC-Kriterien orientieren. Diese Leitfragen wurden durch spezifische Evaluierungsfragen weiter ausgestaltet und in eine Evaluierungsmatrix überführt (vgl. Anhang 1 Matrix).¹⁴ In der Evaluierungsmatrix wurden den Evaluierungsfragen überdies Indikatoren und Bewertungskriterien zugeordnet sowie Quellen und Erhebungsinstrumente festgelegt. Für die Datenerhebung und Analyse wurden Fragen und Indikatoren an die jeweiligen Charakteristika der (i) Humanitären Hilfe, (ii) der AA-Stabilisierungsmaßnahmen, (iii) der auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik, (iv) des Polizeiaufbaus und (v) der strukturbildenden Entwicklungszusammenarbeit angepasst. Die Leitfragen sind:

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

Für eine differenzierte Betrachtung des Evaluierungsgegenstands wurden über die Evaluierungsfragen hinweg drei Analyseebenen untersucht: die politische (Entscheidungs-)Ebene, die strategische Ebene der Ministerialverantwortlichen und die operative Ebene der umsetzenden Organisationen.¹⁵ Auf der politischen Ebene finden sich insbesondere gesamtstrategische Fragestellungen des Afghanistan-Engagements, zum Beispiel hinsichtlich der politischen Vorgaben durch Bundesregierung und Parlament. Auf der strategischen Ebene stehen konzeptuelle und planerische Fragen der Ressorts einschließlich der ressortübergreifenden Koordination und Steuerung im Vordergrund. Auf der Umsetzungsebene liegt der Fokus auf Fragen nach der konkreten operativen Ausgestaltung der Vorhaben durch die Durchführungs- und Mittlerorganisationen.

Die drei Ebenen stellen zwar unterschiedliche Analysebereiche dar, sind dabei jedoch funktional miteinander verwoben, wie in Abbildung 2 zu sehen. So wirken sich Entscheidungen auf politischer Ebene auf die strategische Ebene der Ressorts aus und diese wirken wiederum auf die Umsetzungsebene. Umgekehrt sollen idealtypisch Rückmeldungen aus der Arbeit vor Ort einen Beitrag zur Anpassung der strategischen Ausgestaltung leisten. Inwiefern dieses Zusammenspiel der Ebenen funktioniert hat, wird in der Evaluierung ebenfalls untersucht.

¹⁴ Die Evaluierungsfragen basieren auf den zahlreichen Fragen aus der Leistungsbeschreibung (Terms of Reference). Sie wurden theoriebasiert sowie im Austausch mit den Nutzer:innen der Evaluierung im Verlauf der Inception-Phase ergänzt, präzisiert und fokussiert.

¹⁵ Die politische Ebene umfasst zum einen die Entscheidungen und Vorgaben der Bundesregierung (Bundeskanzler:in sowie Bundesminister:innen) sowie zum anderen den parlamentarischen Raum (Bundestag mit Ausschüssen). Auf strategischer Ebene liegen die Ministerialbürokratien des AA, des BMI, des BMZ sowie auch des in der Evaluierung unberücksichtigt bleibenden BMVg. Dabei nehmen Minister:innen, Staatsminister:innen und Staatssekretär:innen eine Scharnierfunktion zwischen politischer und strategischer Ebene ein. Die Umsetzungsebene umfasst staatliche deutsche Durchführungs- und Mittlerorganisationen, die eng mit bestimmten Ressorts verbunden sind, aber auch internationale Organisationen sowie deutsche, internationale und afghanische Nichtregierungsorganisationen (NROs).

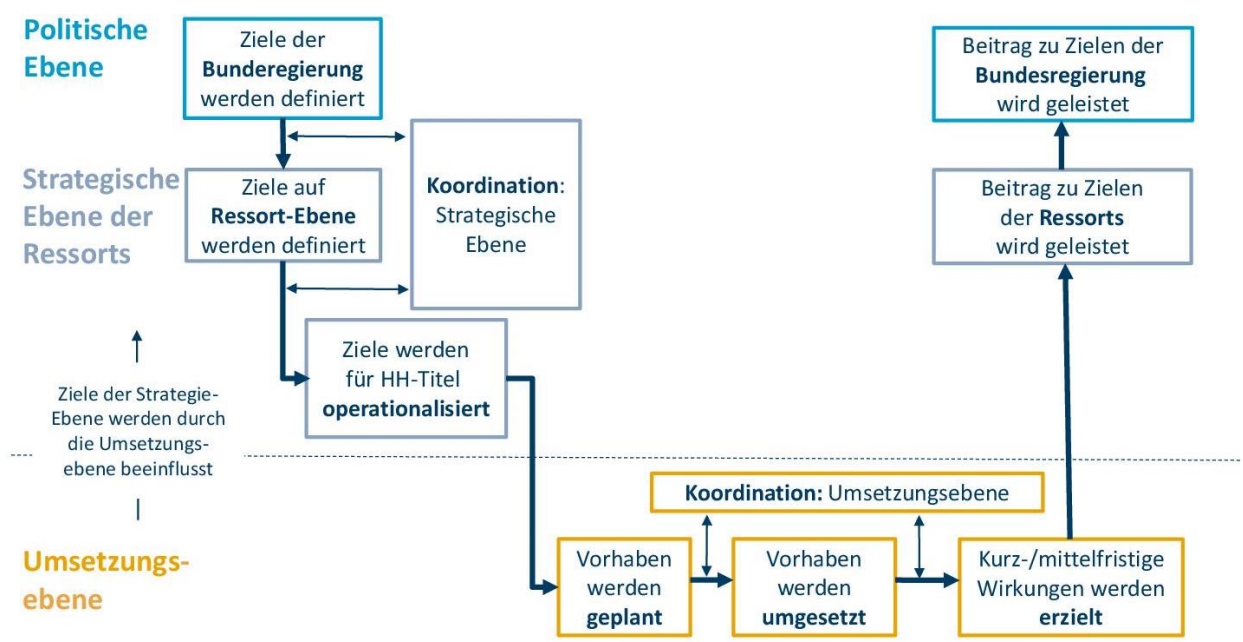


Abbildung 2: Schematische Darstellung der drei Analyseebenen der Evaluierung
Quelle: Eigene Darstellung.

2.2 Design

Für die Evaluierung wurde ein theoriebasierter Ansatz gewählt. Dafür wurden Theorien des Wandels auf der politischen Ebene (Bundesregierung) und der strategischen Ebene (Ressorts) erarbeitet. Sie dienen dem Verständnis der Ziele des Engagements und der kritischen Reflexion der dahinterliegenden Annahmen. Ein theoriebasierter Ansatz dient dazu, einerseits die wesentlichen Ziele und beabsichtigten Wirkungen der Bundesregierung transparent zu machen (Was sollte bewirkt werden?), und andererseits dazu, die dahinterliegende Wirkungslogik im Nachhinein zu rekonstruieren (Wie sollte es bewirkt werden?).¹⁶ Damit wird in der ressortgemeinsamen Evaluierung ein transparenter theoretischer Maßstab für die Bewertung der Wirksamkeit des zivilen Engagements der Bundesregierung zugrunde gelegt. Diese Theorie bildet dabei nicht bereits das Wissen ab, sondern ordnet Gesichtspunkte, die eine Durchdringung des Gegenstands erst ermöglichen sollen. Die vorab von den Ressorts artikulierten Erkenntnisinteressen zum Gegenstand wurden in diesem Sinne theoriegeleitet ergänzt und präzisiert. Beispielsweise wurde ausgehend von der Erkenntnis, dass sich die politische Theorie des Wandels über 20 Jahre kaum geändert hat, ein Fokus auf Fragen des Lernens der beteiligten Akteure gelegt. Zusätzlich ermöglicht die Theoriebildung, mit evaluatorischer Distanz der extern Evaluierenden und auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse die rekonstruierten Ziele und Wirkungsannahmen kritisch zu hinterfragen sowie deren Umsetzung zu prüfen. Dies schließt etwa die Frage ein, inwiefern die Wirkungsannahmen realistisch waren. In Abschnitt 3.1 werden das gewählte zweistufige Vorgehen sowie Funktion und Zusammenspiel der politischen und strategischen Theorie des Wandels genauer dargelegt und es wird auf die Herausforderungen bei der Erarbeitung eingegangen.

Durch die Nutzung vielfältiger Methoden und die Einbindung evaluierungsrelevanter Akteure wurden Verlässlichkeit und Nützlichkeit der Ergebnisse sichergestellt.¹⁷ Die durch quantitative und qualitative Methoden gewonnenen Daten wurden, wo immer möglich, trianguliert,

¹⁶ Vgl. grundsätzlich zur Theoriebasierung Patton, M. Q. (2008), *Utilization-focused Evaluation*, SAGE, 4. Aufl., Thousand Oaks, CA; Stern, E., N. Stame, J. Mayne, K. Forss, R. Davies und B. Befani (2012), „Broadening the range of designs and methods for impact evaluations“, DFID Working Paper, Nr. 38, Department for International Development (DFID), London.

¹⁷ Vgl. Johnson, B. und T. Onwuegbuzie (2007), „Toward a definition of mixed methods research“, *Journal of Mixed Methods Research*, Vol. 1, Nr. 2, S. 112–133.

um die Verlässlichkeit der Ergebnisse zu erhöhen. Dabei wurde insbesondere auf Perspektivenvielfalt geachtet. Durch die Partizipation evaluierungsrelevanter Akteure, unter anderem der Evaluierungsreferate und relevanten Fachreferate der Ressorts, konnten die Nützlichkeit erhöht und die Qualität der Ergebnisse verbessert werden.

Mit Blick auf die Lage in Afghanistan wurden insbesondere während der Datenerhebung durchgängig die Prinzipien Konfliktsensibilität und *Do no Harm* berücksichtigt, um jedwede Risiken für die beteiligten Akteure zu vermeiden bzw. diesen entgegenzuwirken. Der Schutz der erhobenen personenbezogenen Daten war durchgängig gegeben und die Anonymität im Endbericht sichergestellt. Bei der Durchführung von Interviews wurde zudem sensibel mit dem Risiko einer etwaigen Retraumatisierung der Menschen umgegangen.

2.3 Quellen und Methoden

Die Evaluierung wertete Sekundärdaten aus und erhob mittels diverser Erhebungsinstrumente Primärdaten. Folgende Datenquellen wurden ausgewertet: (1) zahlreiche semi-strukturierte Interviews mit verschiedenen Akteursgruppen (siehe Anhang 2 für einen Überblick über die interviewten Akteure); (2) einschlägige wissenschaftliche Literatur und (Meta-)Evaluierungen; (3) ressorteigene Portfoliodaten und strategiebezogene Dokumente wie zum Beispiel Positions- und Konzeptpapiere, diplomatische Korrespondenz sowie Programm- und Projektberichterstattung, Evaluierungen und Wirkungsstudien; (4) Strategien und andere Dokumente der afghanischen Regierung; (5) spezifische Datenbanken wie der *Survey of the Afghan People*, welche die Wahrnehmungen und Ansichten der afghanischen Bevölkerung zu verschiedenen Themen über die Zeit erheben. Viele der verwendeten Quellen sind nicht öffentlich zugänglich bzw. vertraulich. Ebenso wurde allen Gesprächspartner:innen Anonymität und Vertraulichkeit zugesichert. Im Bericht werden zugunsten der Lesbarkeit keine (pseudonymisierten) Einzelnachweise der Quellen der dargestellten Evidenz aufgeführt. Sofern nicht explizit anders gekennzeichnet, beruhen jedoch alle Aussagen in diesem Bericht auf sorgfältigen Auswertungen der hier beschriebenen Quellen. Eigene Bewertungen oder Plausibilitätsbewertungen sind als solche kenntlich gemacht. Literaturnachverweise werden in den Fußnoten genannt und finden sich im Literaturverzeichnis.

Die folgenden Erhebungsinstrumente wurden genutzt:

Im Rahmen der **semistrukturierten Interviews** wurden Fachwissen und Einschätzungen verschiedener Akteursgruppen aufgenommen. Einbezogen wurden (ehemalige) Beteiligte der Länder- und Fachreferate der Ressorts, (ehemalige) Mitarbeitende der Mittler- und Durchführungsorganisationen, ehemalige afghanische Regierungsvertreter:innen sowie internationale/deutsche sowie afghanische Expert:innen aus Wissenschaft, internationalen Organisationen und NROs sowie der Zivilgesellschaft. Damit wurden sowohl direkt am Afghanistan-Engagement Beteiligte befragt als auch nicht involvierte Fachleute mit ihrer Einschätzung „von außen“ berücksichtigt, um möglichen Verzerrungen entgegenzuwirken und Informationen zu triangulieren. Insgesamt wurden 171 semistrukturierte Interviews geführt, davon 23 mit afghanischen Gesprächspartner:innen. Strategische Interviews wurden nach Möglichkeit von den ARGE-Partnern gemeinsam geführt. Eine Tabelle in Anhang 2 gibt einen Überblick über die Anzahl der interviewten Personen pro Akteursgruppe. Die Interviews wurden protokolliert und mittels softwaregestützter Kodierung ausgewertet. In verschiedenen Workshop-Formaten wurden zudem einzelne fachliche Themen diskutiert.

Die **Portfolioanalyse** fußt auf verschiedenen quantitativen Datenquellen. Genutzt wurden Projektlisten der Ressorts, Daten des *Development Trackers* (DevTracker) und des *Creditor Reporting System* (CRS) der OECD. Die Portfolioanalyse diente der Erfassung der Eckdaten des deutschen Engagements. Eine Herausforderung war die unterschiedliche Qualität der Daten der drei Ressorts.

Es wurden **Projektbeispiele bzw. Schwerpunktanalysen** durchgeführt, um ein vertieftes Verständnis für Herausforderungen der Umsetzung zu erhalten und um Hinweise zur Wirksamkeit

des Engagements zu sammeln. Die Herangehensweisen der ARGE-Partner unterschieden sich dabei aufgrund unterschiedlicher methodischer Herangehensweisen und infolge unterschiedlichen Ressourceneinsatzes. Nachfolgend werden die verschiedenen Herangehensweisen der ARGE-Partner kurz dargelegt.

- Zur Bewertung des **AA-Portfolios** wurden Schwerpunktanalysen der drei Arbeitsbereiche Humanitäre Hilfe, Stabilisierung und Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik vorgenommen. Dazu wurden unter anderem auf Basis einer typologischen Auswahl, bezogen auf die thematischen Einzelbereiche der oben genannten Arbeitsbereiche, verschiedenste Projekte detaillierter analysiert. Im Rahmen der Humanitären Hilfe wurden zudem exemplarisch Durchführungsorganisationen evaluiert, die nach Portfolio, Umsetzungsfokus sowie Budgethöhe ausgewählt wurden. Für Schlüsselprojekte wie das Stabilisierungsvorhaben Nordafghanistan und das Pakistan Afghanistan Tajikistan Regional Integration Programme (PATRIP) wurden detaillierte Sekundäranalysen der gesamten Projektdokumentation, einschließlich vorhandener Evaluierungen, vorgenommen und ergänzend zahlreiche Interviews mit Verantwortlichen im AA und mit Vertreter:innen der Durchführungs- bzw. Mittlerinstitutionen geführt. Für den Bereich Humanitäre Hilfe und Förderung der Zivilgesellschaft fanden Einzel- wie auch Gruppeninterviews sowie Fokusgruppendifkussionen mit Mitarbeitenden der wichtigsten Partnerorganisationen statt. Ein Teil der vorhandenen Dokumentation und der Interviewtranskripte wurde mithilfe professioneller Software (MAXQDA) systematisch ausgewertet. 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.
- Zur Bewertung des **BMI-Engagements** wurden grundsätzlich hohe wissenschaftliche Standards an die Datenerhebung, die Datenauswertung und den Nachweis von Quellen angelegt. Das bedeutet, dass Interviews entsprechend dieser Standards geführt und ausgewertet wurden und umfassend vorhandene wissenschaftliche Erkenntnisse recherchiert und genutzt wurden. Es wurde das gesamte Maßnahmenportfolio im Evaluierungszeitraum untersucht. Hierfür wurde insbesondere die Projektdokumentation herangezogen. Die Projektarbeit der Außenstelle des GPPT in Masar-i Scharif wurde im Sinne einer Fallstudie vertieft betrachtet und beispielsweise der geplante und erbrachte Output der Außenstelle näher untersucht. Weiterhin wurden wichtige Schwerpunkte (zum Beispiel die Arbeit an der zentralen polizeilichen Aus- und Fortbildungsstätte Afghan National Police Academy/ANPA) und Instrumente (wie beispielsweise Beratungsleistungen) des GPPT analysiert. Hierfür wurden neben der Projektdokumentation gezielt die Feldberichterstattung ausgewertet und Interviews mit relevanten Handelnden, einschließlich solchen der afghanischen Partnerbehörden, geführt.
- Zur übergeordneten Bewertung des **BMZ-Portfolios** wurden grundsätzlich hohe wissenschaftliche Standards an die Datenerhebung, die Datenauswertung und den Nachweis von Quellen angelegt. Das bedeutet, dass Interviews entsprechend dieser Standards geführt und ausgewertet wurden und umfassend vorhandene wissenschaftliche Erkenntnisse recherchiert und genutzt wurden. Insbesondere erfolgte eine vertiefte Analyse der BMZ-Schwerpunkte Grundbildung, Berufliche Bildung, Gute Regierungsführung, Nachhaltige Wirtschaftsförderung und Energie.¹⁸ Im Rahmen der Schwerpunktanalysen wurden die Programmberichterstattung bzw. Projektdokumentation analysiert und Evaluierungen und einschlägige wissenschaftliche Literatur hinzugezogen sowie zusätzliche Interviews mit Projektverantwortlichen geführt. Der gewählte Ansatz ermöglichte die Betrachtung des Portfolios fast in der gesamten Breite, wobei vertiefte Projektanalysen einen signifikanten Anteil des Gesamtvolumens abdecken.

¹⁸ Aus Ressourcengründen wurde die Auswertung für den Schwerpunkt „Wasser“ nur auf Basis der Programmdokumente durchgeführt.

Die **Strategieanalyse** umfasste eine systematische Auswertung von Dokumenten mit strategischer Relevanz der Ressorts. Dabei wurden sowohl öffentliche (unter anderem Bundesdrucksachen und Strategien) als auch interne Dokumente (unter anderem Leitungsvorlagen, Sachstände etc.) berücksichtigt. Außerdem wurden Strategiedokumente internationaler Partner und afghanische Regierungspositionen berücksichtigt, wenn sie im Rahmen der thematischen Erhebungen relevant und verfügbar waren.

Die **Sekundärliteraturanalyse** beinhaltete die strukturierte Auswertung und das Synthetisieren vorhandener Evaluierungen und Studien zum deutschen und zum Engagement anderer Geber sowie regional- und fachspezifischer Literatur. Es wurden auch Veröffentlichungen vor 2013 beachtet.

Im Rahmen der **Trendanalyse** wurden zahlreiche deutsche sowie internationale Umfragedaten sowie Indizes ausgewertet. So konnten übergeordnete Entwicklungen ausgewählter Indikatoren nachgezeichnet werden. Die Analyse umfasste sowohl wahrnehmungsbasierte Umfragen wie den *Survey of the Afghan People* der *Asia Foundation* als auch Indizes, die sich an zum Beispiel volkswirtschaftlichen Kennzahlen orientieren (wie beispielsweise der Armutsquote) oder auf Einschätzungen von Expert:innen basieren, wie zum Beispiel dem *Global Peace Index* des Institute for Economics and Peace.

2.4 Limitationen der Datenerhebung

Für viele Bereiche des deutschen zivilen Engagements liegen keine bzw. qualitativ unzureichende Daten zur Wirksamkeit vor. Dabei unterscheidet sich die Datenlage zwischen den Ressorts. Für viele Vorhaben liegen keine Evaluierungen vor. Die durchgeführten Evaluierungen weisen darüber hinaus mit Blick auf die Bewertung der Wirksamkeit oft nur unzureichende Qualität auf, wie nicht zuletzt eine Querschnittstudie der GIZ dargelegt hat.¹⁹ Es fehlt außerdem an strategischen Evaluierungen, sowohl auf ressortgemeinsamer als auch auf ressortspezifischer Ebene. Für das BMZ-Engagement ist die Datenlage vergleichsweise gut, wie in Abschnitt 7.3 Steuerung dargelegt. In der Konsequenz sind Aussagen zur Wirksamkeit des Engagements nur eingeschränkt möglich. Für die Einschätzung der Wirksamkeit wurde mithilfe weiterer Sekundärdaten plausibilisiert. Datenlücken werden im Bericht transparent gemacht.

Datenerhebungen vor Ort in Afghanistan waren nicht möglich, doch konnten Daten zu einem zufriedenstellenden Grad unter Nutzung digitaler Kanäle aus der Ferne erhoben werden. Es bestand eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass die Evaluierung durch die gegenwärtigen de facto-Machthaber als Handeln der Bundesregierung in Afghanistan wahrgenommen worden wäre. Aus diesem Grund und aus Sicherheitsgründen wurde die Datenerhebung vor Ort von den zuständigen Ressorts abgelehnt, sodass eine ursprünglich geplante Feldmission der ARGE nicht durchgeführt werden konnte. Stattdessen erfolgte die Evaluierung aus der Ferne. Auch dies erforderte angesichts der negativen Menschenrechtsbilanz des Taliban-Regimes ein hohes Maß an Konfliktsensibilität. Die gegenwärtige Einschränkung der Privatsphäre der Menschen umfasst unter anderem die Kontrolle von Telefonen, Online-Plattformen und sozialen Medien, was Zugangsherausforderungen und Risiken für die Einbindung bedeutete. Vielfach befanden sich Akteure allerdings außerhalb Afghanistans und konnten entsprechend mit weniger Risiko digital eingebunden werden. Gab es Hinweise auf eine etwaige Gefährdung bestimmter Akteure, wurde von einer Befragung abgesehen.

¹⁹ Raetzell, L., A. Baldin und K. Gosztanyi (2022), Querschnittsauswertung der GIZ. Vorhaben in Afghanistan, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Bonn (unveröffentlicht).

3 DAS ZIVILE ENGAGEMENT – THEORIEN DES WANDELS UND PORTFOLIO

Im Folgenden werden die wichtigsten Wirkungsannahmen der Bundesregierung für das zivile Engagement in Afghanistan dargelegt. In Ermangelung einer bestehenden Theorie des Wandels wurden die Wirkungsannahmen aus anderen Quellen wie Fortschrittsberichten, Perspektivberichten oder auch Bundestagsdrucksachen abgeleitet und über den Austausch mit politischen und Programmverantwortlichen aus den Ministerien verifiziert. Die rekonstruierten Wirkungsannahmen wurden daraufhin mit dem tatsächlichen Portfolio der Ministerien verglichen (Abschnitt 3.4).

3.1 Theorie des Wandels der Bundesregierung und der Ressorts

Da keine explizite übergeordnete Strategie für das zivile Engagement der Bundesregierung in Afghanistan vorlag, erarbeitete das Evaluierungsteam eine Theorie des Wandels (TdW) auf Ebene der Bundesregierung (politisch) und auf der Ebene der beteiligten Ressorts (operativ). Beide dienten dazu, ein grundlegendes Verständnis des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan zu ermöglichen. Die vorab von den Ressorts artikulierten Evaluierungsfragen zum Gegenstand wurden so theoriegeleitet ergänzt und präzisiert. Ein theoriebasierter Ansatz²⁰ dient dazu, einerseits die wesentlichen Ziele und erhofften Wirkungen der Bundesregierung transparent zu machen (*Was sollte bewirkt werden?*), und andererseits dazu, die dahinterliegende angenommene Wirkungslogik im Nachhinein zu rekonstruieren (*Wie sollte es bewirkt werden?*). Damit wird in der ressortgemeinsamen strategischen Evaluierung (RGE) – insbesondere in Abwesenheit dokumentierter expliziter Strategien – ein transparenter theoretischer Maßstab für die Bewertung der Wirksamkeit des zivilen Engagements der Bundesregierung zugrunde gelegt.

Die Evaluierung ging bei der Theoriebildung zweistufig vor:

(I) Die übergeordnete TdW der Bundesregierung diene vor allem dazu, die politischen Ziele über die Zeit des Engagements hinweg zu verstehen und diese im Lichte der tatsächlichen Kontextentwicklungen kritisch zu hinterfragen. Es fehlte jedoch an einer übergeordneten Strategie für das gemeinsame zivile Engagement der Bundesregierung in Afghanistan. Die strategischen Ziele der Bundesregierung ließen sich annäherungsweise aus den internationalen Konferenzen zu Afghanistan ableiten, sind deren Inhalte doch maßgeblich von der internationalen Gemeinschaft im Allgemeinen und der Bundesregierung im Besonderen bei Konferenzen wie der Bonner Petersberg-Konferenz 2001 geprägt worden.²¹ Diese Zielvorgaben wurden auch in den Fortschritts- und Perspektivberichten der Bundesregierung zur Unterrichtung des Bundestags dargelegt. Allerdings steckten die Konferenzen sowie die Berichte eher den Zielrahmen ab, als dass sie konkrete Strategien zu deren Erreichung beschrieben. Inwiefern sich das zivile Engagement in der Umsetzung an mögliche veränderte Ziele und Kontextentwicklungen anpasste, war dabei eine in der Evaluierung zu klärende Frage.

(II) Die gemeinsame TdW auf Ebene der Ressorts sollte neben dem gemeinsamen Zielrahmen auch ressortspezifische Wirkungslogiken dokumentieren und dahinterliegende Annahmen möglichst genau rekonstruieren. Im konkreten Fall gelang dies jedoch nur begrenzt. Dafür waren die rekonstruierbaren Annahmen der beteiligten Akteure und die in Dokumenten hinterlegten Annahmen über Wirkungen durchgehend zu vage. Von den an

²⁰ Obwohl die theoretische Basierung als Grundlage für die Formulierung von Evaluierungsfragen wegen der bereits bestehenden Fragen so nur begrenzt möglich war, ergab die Erarbeitung der unterschiedlichen TdW einen hinreichenden Spielraum für die Überarbeitung von Evaluierungsfragen. Dies liegt auch an der grundsätzlichen Strukturierung der Evaluierung nach OECD-DAC-Kriterien und den dazugehörigen Prüffragen. So kann man trotz des Anfangsmakels durchaus von einer Theoriebasierung sprechen. Vgl. grundsätzlich zur Theoriebasierung Patton, Utilization Focused Evaluation; Stern, E. et al., Broadening the Range of Designs.

²¹ Weitere prägende Fachkonferenzen und Beschlüsse werden in Kapitel 4 und 5 detailliert vorgestellt.

der Evaluierung beteiligten Ministerien hat lediglich das BMZ 2014 ein Strategiepapier²² veröffentlicht, das 2018 durch ein Positionspapier²³ abgelöst wurde – allerdings beinhalten beide kaum Wirkungsannahmen und Referenzen zu den übergeordneten Zielen der Bundesregierung. Dementsprechend lagen auch auf Ebene der Ressorts keine expliziten Theorien des Wandels vor, die ausführten, wie über die unterstützten Maßnahmen zu den anvisierten Zielen beigetragen werden sollte. Das Fehlen einer expliziten TdW, die sich etwa in Form ausformulierter Strategiepapiere abgebildet hätte, scheint gerade angesichts des kurzfristigen Beginns des Engagements in Afghanistan mit Blick auf Abstimmungsbedarfe, Fristigkeiten und komplexe Kontextbedingungen nachvollziehbar. Für den Untersuchungszeitraum von 2013 bis 2021 ist diese Erklärung jedoch nicht mehr stichhaltig, da hinreichend Zeit für konzeptionelle Arbeit bestanden hätte.

3.2 Die politische Theorie des Wandels der Bundesregierung im Kontext

Um das zivile Engagement der Bundesregierung in seiner dynamischen Komplexität und Einbettung in internationale Zusammenhänge zu erfassen, sind für die vorliegende strategische Evaluierung nicht nur ressortspezifische Logiken, sondern übergreifende politische Ziele und Wirkannahmen des insgesamt fast 20-jährigen zivilen Engagements relevant. Viele der politischen Rahmensetzungen fanden schon vor Beginn des Untersuchungszeitraums der Evaluierung im Jahr 2013 statt. Deshalb reflektiert die TdW der Bundesregierung den vollständigen Zeitraum des zivilen Engagements auf einer Zeitschiene ab 2001 (siehe die orangefarbene Zeitschiene ganz unten in Abbildung 3). Die TdW fängt zudem wesentliche internationale und afghanische Kontextveränderungen und Meilensteine ein, in der Annahme, dass sich das politische Narrativ relevanten Kontexteinflüssen angepasst hat. Die hier ausgewählten Kontextveränderungen beinhalten die Sicherheitslage – illustriert anhand der Anzahl von Terroranschlägen (rote Linie in der oberen Grafik) und einer grafischen Darstellung des Einflussbereichs der Taliban über die Zeit hinweg (auf der afghanischen Landkarte) – und die Entwicklung des Vertrauens in die Regierung sowie die öffentliche Stimmung (grüne und orangefarbene Linien in der obersten Grafik). Die Meilensteine sind in den blauen Kästen von Abbildung 3 dargestellt (oben wichtige innerafghanische Ereignisse und unten internationale).

Sowohl die TdW der Bundesregierung als auch die Kontextfaktoren stellen Komplexitätsreduktionen dar und versuchen, die Kernelemente des zivilen Engagements in ihrem relevanten Kontext abzubilden.²⁴ Diese Art der Darstellung ermöglicht es, trotz fehlender übergeordneter Strategiedokumente veränderte Prioritäten und Wirkannahmen über die Zeit und einen sich wandelnden Kontext retrospektiv nachzuzeichnen.²⁵ Die übergeordnete TdW bildet somit eine wichtige Grundlage für die Einordnung und Bewertung der ressortspezifischen strategischen Ausrichtung im Untersuchungszeitraum von 2013 bis 2021.

²² BMZ (2014), „Neue entwicklungspolitische Strategie für die Zusammenarbeit mit Afghanistan im Zeitraum 2014 – 2017“, BMZ-Strategiepapier 03-2014, Berlin/Bonn.

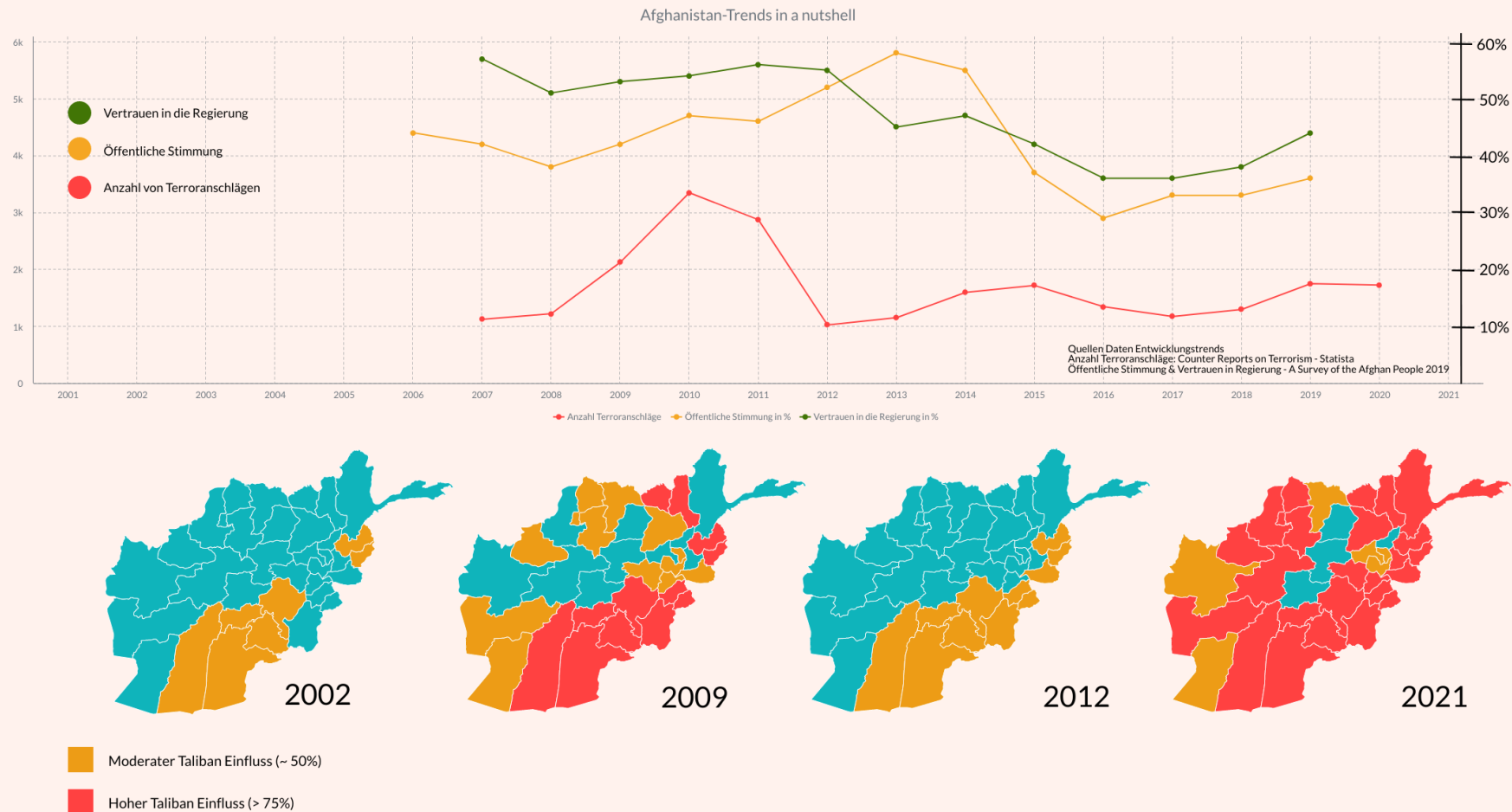
²³ BMZ (2018), „Afghanische Verantwortung stärken – Positionspapier zur entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Afghanistan“, BMZ-Papier 03-2018, Berlin/Bonn.

²⁴ Um die übergreifende TdW zu erarbeiten, wurden zunächst einschlägige Dokumente analysiert, die das Regierungshandeln in Afghanistan darlegen. Insbesondere die Wirkannahmen, die nachfolgend im Text beschrieben werden und auch in Abbildung 4 (orangefarbene Boxen) abgebildet sind, konnten nicht aus einzelnen Dokumenten übernommen werden, sondern mussten in einem Syntheseprozess durch das Evaluierungsteam erarbeitet werden. Die Auswertung basiert auf einer vollumfänglichen Sichtung aller Bundestags-Drucksachen mit Afghanistanbezug, aller Fortschritts- und Perspektivberichte, der Antworten der Bundesregierung auf Anfragen aus dem parlamentarischen Raum sowie des gemeinsamen Ressortkonzepts von 2016 (AA, BMF, BMI, BMVg, BMWi und BMZ, Gemeinsames Ressortkonzept für das deutsche Engagement in Afghanistan, Berlin). Darüber hinaus wurden eine Reihe von Interviews mit Fachleuten unter anderem mit ehemaligen politischen und Programmverantwortlichen (Referats- und Abteilungsleitungen der drei Ministerien, Leitungen der Auslandsvertretungen) durchgeführt, um eine TdW aus Sicht der handelnden Akteure besser zu verstehen. Schließlich erfolgte eine Analyse wichtiger Reden deutscher Verantwortlicher aus Politik und Verwaltung (Ressorts, Bundeskanzleramt), in denen Ziele des deutschen Engagements in Afghanistan über die Zeit hinweg thematisiert wurden.

²⁵ Für einen solchen Timeline-Theory-Based Approach vgl. etwa die Evaluierung zum norwegischen Engagement in Südsudan: Norad (2020), Blind Sides and Soft Spots. An Evaluation of Norway's Aid Engagement in South Sudan, Norad Report 3/2020, Norwegian Agency for Development Cooperation, Oslo.

Politische TdW der Bundesregierung für das zivile Engagement in Afghanistan

Darstellung von ausgewählten Entwicklungstrends und Ereignissen/Meilensteinen in Afghanistan sowie Entwicklung der deutschen politischen TdW über die Zeit



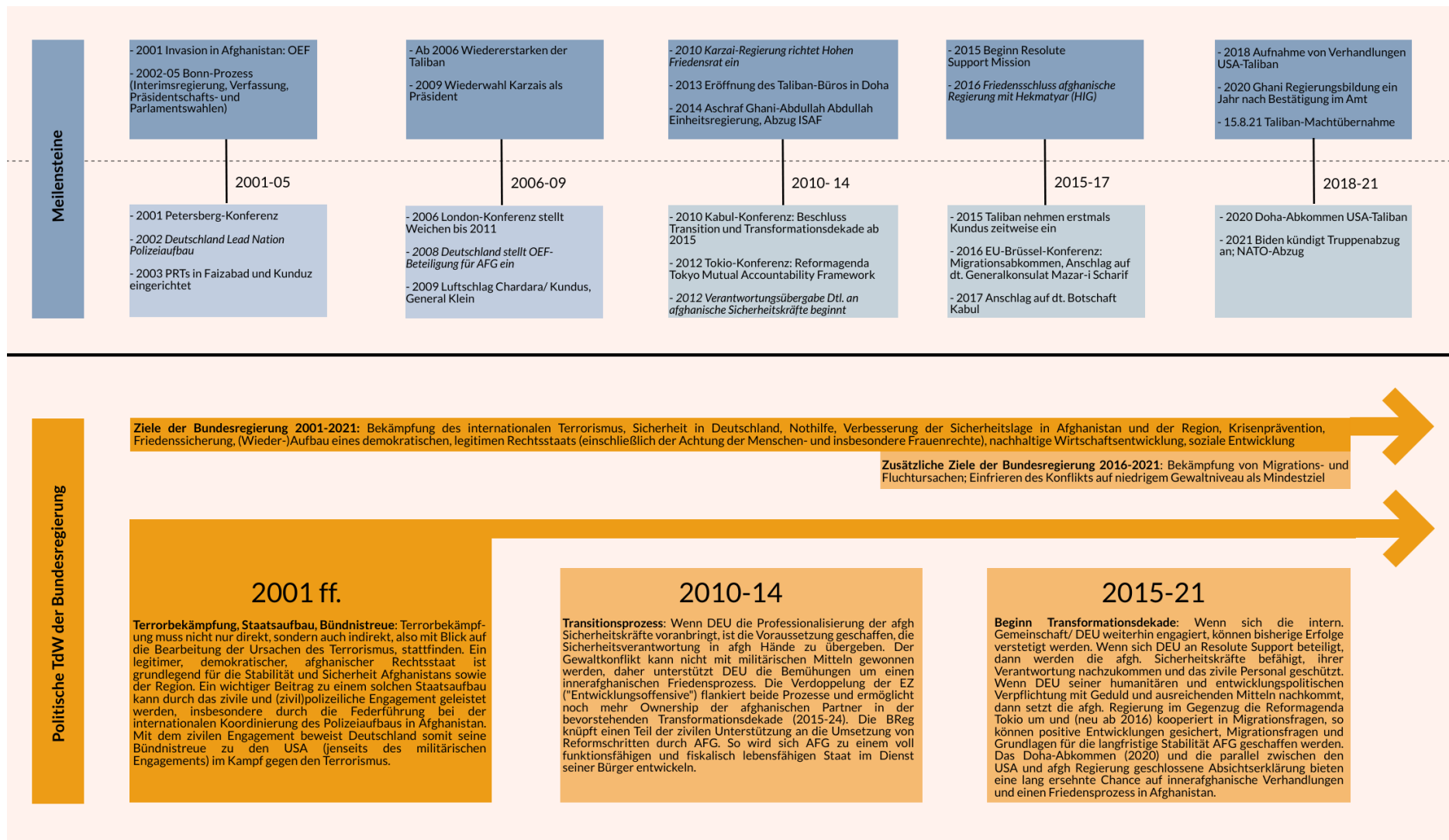


Abbildung 3: Theorie des Wandels der Bundesregierung

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Bundestagsdrucksachen mit Afghanistanbezug, Fortschritts- und Perspektivberichte, Antworten der Bundesregierung auf parlamentarische Anfragen, des gemeinsamen Ressortkonzepts von 2016 (AA, BMF, BMI, BMVg, BMWi und BMZ, 2016), sowie Expert:inneninterviews und der Analyse wichtiger Reden deutscher Verantwortlicher aus Politik und Verwaltung.

Wie Abbildung 3 zeigt, beinhaltet die rekonstruierte politische TdW der Bundesregierung für Afghanistan mit Blick auf Ziele und beabsichtigte Wirkungen ein hohes Maß an Kontinuität. Entgegen den Annahmen zu Beginn der Evaluierung zeigt die Rekonstruktion, dass sich von Beginn des Engagements 2001 bis zum Ende des Evaluierungszeitraums 2021 an den übergeordneten Zielen der Bundesregierung sowie auch an den dahinterliegenden Wirkannahmen wenig geändert hat. Die Grundausrichtung des zivilen Engagements der Bundesregierung beinhaltet eine Ausrichtung auf die Erhöhung der Sicherheit in Deutschland durch die Bekämpfung des internationalen Terrorismus am Hindukusch (deren Plausibilität und Wirksamkeit im Rahmen der Evaluierung ausgeklammert bleibt). Darüber hinaus lassen sich vor allem vier Zielbereiche festhalten, zu denen die Bundesregierung einen signifikanten Beitrag in Afghanistan leisten wollte: (1) Verbesserung der Sicherheitslage in Afghanistan und der Region, Krisenprävention und Friedenssicherung, (2) Aufbau eines demokratischen und legitimen Rechtsstaates (unter Wahrung der Menschen- und insbesondere Frauenrechte), (3) nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und (4) soziale Entwicklung des Landes. Ab 2010/2011 kam der Ausgleich mit der Aufstandsbewegung der Taliban als Präzisierung der Friedenssicherung hinzu, wozu operative Maßnahmen zur Umsetzung des innerafghanischen Dialogs seit 2016 erfolgten. Zu diesem Zeitpunkt wurde auch der Bekämpfung von Schleusungskriminalität sowie Migrations- und Fluchtursachen größere Bedeutung im Rahmen der Zielerreichung beigemessen.

Diese Kontinuität der Ziele wurde auch in konstitutiven Wirkungsannahmen abgebildet. Terror- und später Aufstandsbekämpfung sollten demnach nicht nur direkt, sondern auch indirekt, also mit Blick auf die Bearbeitung der Ursachen des Terrorismus/Aufstands, stattfinden. Wichtigstes Motiv für das Engagement der Bundesregierung war zunächst die Bündnistreue zu den USA im Rahmen der NATO. Im Windschatten dieses militärischen Begründungszusammenhangs für das deutsche Engagement in Afghanistan fand das zivile Engagement statt: Der Aufbau eines legitimen, demokratischen afghanischen Rechtsstaats sollte dabei grundlegend für die Stabilität und Sicherheit Afghanistans sowie der Region sein. Ein wichtiger Beitrag zu einem solchen Staatsaufbau, so die Annahme der Bundesregierung, würde durch das zivile und (zivil-)polizeiliche Engagement geleistet werden können, insbesondere durch eine federführende Rolle bei der internationalen Koordinierung des Polizeiaufbaus in Afghanistan.

Ab 2010 fand eine Verschiebung der Prioritäten des zivilen Engagements statt, ohne an der erwähnten Grundlogik etwas zu ändern. Der geringen Eigenverantwortung (Ownership)²⁶ auf afghanischer Seite sollte, so die Annahme, dadurch begegnet werden können, dass die afghanischen Partner stärker in die Pflicht genommen würden. So knüpfte die Bundesregierung ab 2012 (*Tokyo Mutual Accountability Framework/TMAF*) einen Teil der zivilen Unterstützung an die Umsetzung von Reformschritten durch die afghanische Regierung. Gleichzeitig wurden die zivilen Mittel verdoppelt und eine Transformationsdekade (2015 – 2024) ausgerufen, um Fortschritte bei der Übertragung von Verantwortlichkeiten und Kompetenzen auf die afghanische Regierung zu erzielen. Während des sogenannten Transitionsprozesses zwischen 2010 und 2014 sollte die Unterstützung Deutschlands insbesondere bei der Professionalisierung der afghanischen Sicherheitskräfte die Voraussetzung dafür schaffen, die Sicherheitsverantwortung in afghanische Hände zu übergeben.

Aus der Einsicht heraus, dass der zunehmend sichtbare Gewaltkonflikt nicht mit militärischen Mitteln gelöst werden konnte, unterstützte Deutschland die Bemühungen um einen innerafghanischen Friedensprozess, auch um die Taliban perspektivisch in lokale Regierungsstrukturen einzubinden. Hierbei wurden die Taliban nach einer Dekade wieder als für einen innerafghanischen Ausgleich relevanter Akteur wahrgenommen. Im Verhältnis zu den anderen Maßnahmen, den eingesetzten Finanzmitteln und dem weiter

²⁶ Ownership bedeutet wörtlich Eigentümerschaft. Das Konzept beschreibt eine dauerhafte Identifikation und Eigenverantwortung der Zielgruppe und Partner mit den Maßnahmen nach deren Implementierungsende. In diesem Verständnis stellt Ownership eine Voraussetzung für dauerhafte Wirksamkeit/ Nachhaltigkeit dar.

bestehenden klaren Bekenntnis zum afghanischen Staat, erfolgte diese Neuausrichtung als zusätzliches Engagement. Gleichzeitig blieb auch die Annahme erhalten, dass sich Afghanistan durch die Verbesserung von Dienstleistungen und Kapazitäten der afghanischen Regierung zu einem voll funktionsfähigen, fiskalisch lebensfähigen und demokratischen Staat im Dienst seiner Bürger:innen entwickeln würde. Der dafür benötigte Zeitraum blieb weitestgehend unbestimmt. Dass es sich hierbei um eine zivile „Generationenaufgabe“ handeln würde, wurde jedoch sowohl in internen Dokumenten als auch in den Interviews hervorgehoben.

Die von der afghanischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft ausgerufene „Transformationsdekade“ ab 2015 war von der Annahme geprägt, dass bisherige Erfolge verstetigt werden könnten, wenn sich die internationale Gemeinschaft/Deutschland weiterhin engagierten. Wenn sich Deutschland bzw. die internationale Gemeinschaft darüber hinaus an der *Resolute Support Mission* (RSM) beteiligte, dann würden die afghanischen Sicherheitskräfte befähigt, ihrer Verantwortung nachzukommen und somit das zivile Personal geschützt. Wenn Deutschland sowie die internationale Gemeinschaft weiterhin ihrer humanitären und entwicklungspolitischen Verpflichtung mit Geduld und ausreichenden Mitteln nachkomme, dann würde die afghanische Regierung im Gegenzug die Reformagenda Tokio umsetzen und (neu ab 2016) in Migrationsfragen kooperieren. So könnten positive Entwicklungen gesichert, Migration gemindert und Grundlagen für die langfristige Stabilität Afghanistans geschaffen werden.

Der Abgleich dieser politischen TdW mit den sich verändernden Kontextbedingungen zeigt dabei viele Ungereimtheiten auf. Die insgesamt sehr große Kontinuität in der Zielausrichtung und den Wirkannahmen des zivilen Engagements der Bundesregierung vermag den dynamischen Kontext kaum widerzuspiegeln. So bleibt unklar, weshalb die Bundesregierung glaubte, durch die Konditionalisierung von (noch mehr) Mitteln einen relevanten Anstoß für mehr Verantwortungsübernahme durch die afghanische Regierung zu geben (bereits ab 2010 erfolgte eine substanzielle Mittelaufstockung des zivilen Engagements).²⁷ Andere Aspekte, die dieser Logik entgegenstanden – etwa die ausgeprägte Rentenökonomie, Patronage und Korruption – blieben bei den Erwägungen der Verantwortungsübertragung weitgehend ausgeklammert, während die afghanischen Akteure zunehmend Kenntnis vom Mittelabflussdruck hatten und ihr Verhalten entsprechend anpassten (siehe Kapitel 4). Spätestens nach Einsetzung der Einheitsregierung von Präsident Aschraf Ghani (2014) erodierte trotz glaubhafter Vorwürfe des Wahlbetrugs die Tragfähigkeit der Annahme, die afghanischen Akteure würden mit mehr Mitteln auch mehr Verantwortung übernehmen, erneut – ohne sichtbare Konsequenzen.

Die immer wieder in strategischen Dokumenten, wie zum Beispiel den Fortschrittsberichten, dokumentierte Annahme der Bundesregierung, dass sich die Sicherheitslage in Afghanistan kontinuierlich verbessern oder zumindest nicht verschlechtern würde, erscheint angesichts der Zunahme von Anschlägen und zunehmend eingeschränkter Möglichkeiten der internationalen Akteure, in der Fläche zu agieren, ebenfalls erklärungsbedürftig. Diesbezüglich scheint auch die Annahme durch, dass ausschlaggebende Gründe für die schlechte Sicherheitslage die geringen personellen und institutionellen Kapazitäten im afghanischen Sicherheitssektor gewesen seien. Die Rolle der wiedererstarkten Taliban, die angesichts dysfunktionaler und als korrupt wahrgenommener Regierungsinstitutionen zudem zunehmend an Legitimität gewannen, kam in dieser Annahme kaum vor.

3.3 Operative Theorie des Wandels der Ressorts

Neben den politischen Zielen und Wirkannahmen der Bundesregierung wurden operative Theorien des Wandels der drei Ressorts rekonstruiert und in einer ressortgemeinsamen TdW zusammengeführt. Für das BMZ orientierte sich die Rekonstruktion am Länderstrategiepapier und an Interviews/Workshops mit Programmverantwortlichen, für die

²⁷ Ab 2010 hatten das AA 180 Millionen Euro und das BMZ 250 Millionen Euro jährlich zur Verfügung.

anderen Ressorts ohne explizite Strategiepapiere erfolgte die Rekonstruktion auf Basis anderer Dokumente und Interviews/Workshops – ebenfalls mit Akteuren, die auf langjährige Erfahrungen der Strategieentwicklung bzw. der Umsetzungspraxis zurückblicken konnten.²⁸ Die vereinte grafische Darstellung, die die Wirkungslogiken der drei Ressorts zusammenführt, gibt einen Überblick über die Handlungsfelder (siehe linke Seite von Abbildung 4), mit denen das zivile Engagement der Bundesregierung zur Erreichung der politisch vorgegebenen Ziele/Wirkungen beitragen wollte (siehe rechte Seite von Abbildung 4/Impact).

Detailliert ausgeführte Annahmen über kausale Zusammenhänge jenseits der politischen Wirkannahmen, die erklärt hätten, wie mit kurz-, mittel- und langfristigen Wirkungen zu den hochgesteckten Zielen beigetragen werden sollte, konnten nicht rekonstruiert werden. In den gesichteten Dokumenten der Ressorts werden zumeist nur die politischen Ziele wiederholt, ohne zu artikulieren, mittels welcher Maßnahmen diese Ziele genau erreicht werden sollten. Konsequenterweise liefert die Outcome-Achse der Wirkungslogik zwar teilweise intermediäre Wirkungen, teilweise sind diese jedoch ebenso hoch aggregiert wie die Wirkungen auf der Impact-Ebene (etwa „Regierungsführung ist demokratisch legitimiert, rechtskonform und Korruption ist gemindert“). Wirkungsweisen oder gar sozialer Mechanismen, die einen Wirkpfad plausibel untermauert hätten, bleiben weitgehend ausgespart. Die Pfeile zwischen einzelnen Outcomes sowohl der ressortgemeinsamen TdW machen daher lediglich deutlich, welcher der untergeordneten in welchen der übergeordneten Zielbereiche münden sollte.²⁹

Die grundlegenden Ziele und Wirkannahmen auf aggregierter Outcome- und Impact-Ebene erweisen sich auf operativer Ebene als ebenso stabil wie in der politischen TdW. Dies geht aus Planungsdokumenten, Gesprächsvorlagen, Länderstrategien und Positionspapieren hervor. Die Stabilität der Zielvorstellungen und der von den Ressorts geteilten angestrebten Outcomes ermöglichten erst die letztliche ressortgemeinsame Zusammenschau der Wirkungslogiken (Abbildung 4). Maßgeblich hierfür ist nicht nur ein geteiltes Verständnis dessen, was auf höchster Impact-Ebene in Afghanistan erreicht werden sollte. Auch die vorgelagerten Outcomes, also die identifizierten Vorbedingungen der erstrebten Fernwirkungen, standen in ihrer Formulierung in großer Nähe zueinander.

Maßgebliches Ziel der internationalen Gemeinschaft war der Aufbau eines demokratischen Rechtsstaates, in der die Regierung das Gewaltmonopol innehat und deren Vertreter als legitim akzeptiert werden. Das deutsche zivile Engagement wollte diesbezüglich eine Reihe von Beiträgen leisten. Die Sicherheitslage sollte verbessert werden; die Zufriedenheit der Bevölkerung mit staatlichen Institutionen und das Vertrauen in sie sollte gestärkt werden die politische sowie gesellschaftliche Teilhabe sowie rechtsstaatliches Handeln staatlicher Akteure sollte erhöht werden; die Grundversorgung sowie Lebensbedingungen der Afghanischen Bevölkerung sollten verbessert werden; Binnenvertriebene und Rückkehrer sollten integriert werden; die Situation von Frauen und Mädchen sollte im Sinne der Gleichberechtigung der Geschlechter verbessert werden; ein innerafghanischer Ausgleichs- und Friedensprozess, der von den Staaten der Region unterstützt wird, sollte Fortschritte machen.

²⁸ Die Priorität kam dabei stets der schriftlichen Dokumentation zu, um sicherzustellen, dass im Rahmen der Erhebungen die tatsächlichen Ziele und Annahmen der Ressorts im Zeitraum 2013 bis 2021 durch die Retrospektive nicht Verzerrungen unterliegen.

²⁹ Die ressortspezifischen Theorien des Wandels werden in den ressortspezifischen Berichten dargelegt.

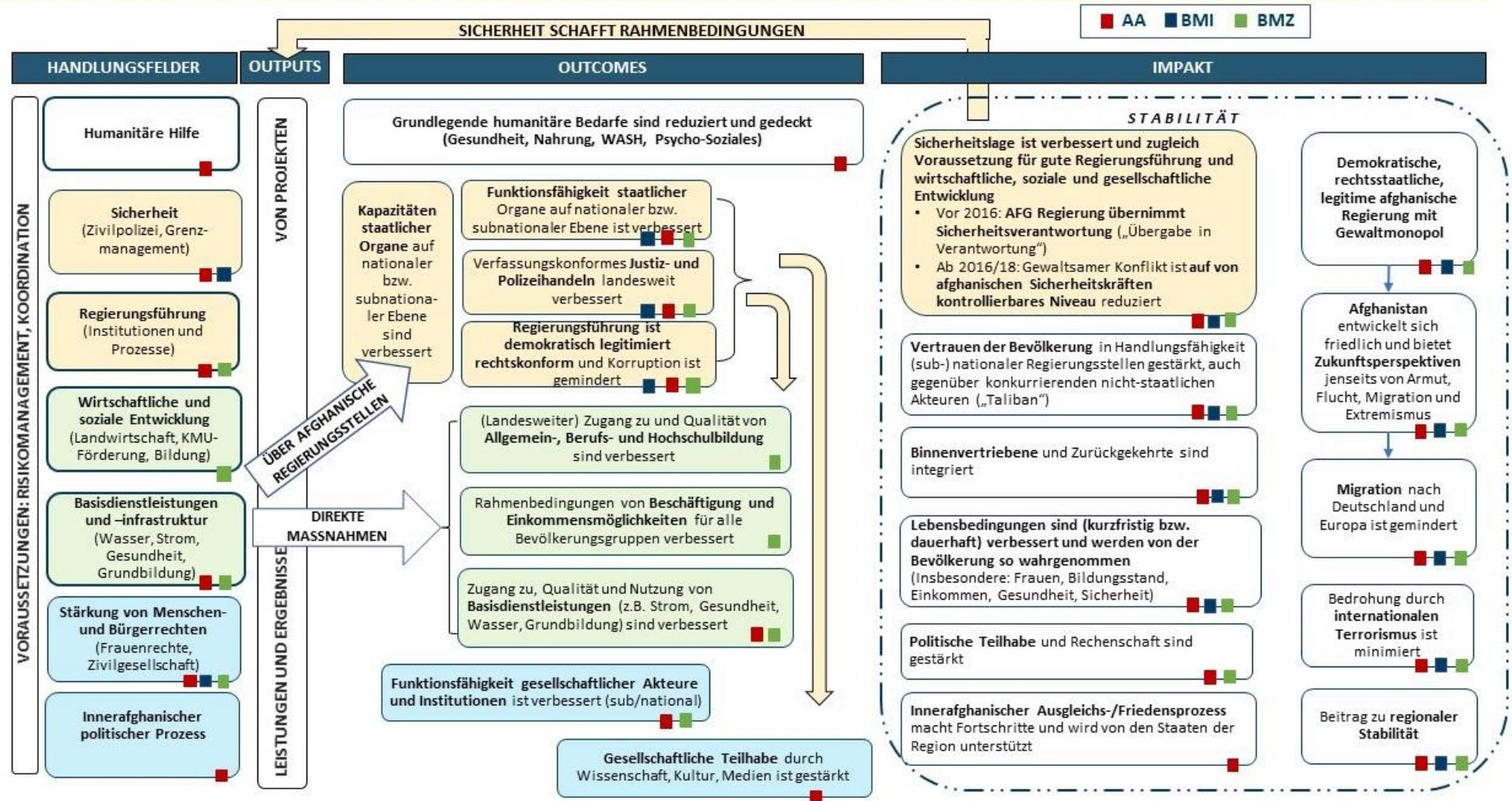


Abbildung 4: Operative Theorie des Wandels der Ressorts

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis vorhandener Dokumente, Interviews, Workshops

Um die Ziele auf den Impact- und Outcome-Ebenen zu erreichen, führten die Ressorts Maßnahmen in einer Reihe von Handlungsfeldern durch, die teilweise ressortübergreifend bearbeitet wurden.

- Über das Handlungsfeld (weißer Wirkpfad) der Humanitären Hilfe (AA) zielte das zivile Engagement auf eine möglichst rasche und, soweit möglich, grundlegende Absicherung von existenziellen Bedarfen ab.
- Maßnahmen im Handlungsfeld der guten Regierungsführung (gelber Wirkpfad) umfassen Ansätze, Programme und Aktivitäten zu Institutionen und Prozessen, mit denen die Funktionsfähigkeit staatlicher Organe auf nationaler wie auch subnationaler Ebene erhöht werden sollte (AA/BMZ). Ein wichtiger Fokus lag dabei auf Aktivitäten zur Stärkung des afghanischen Polizeiwesens (AA/BMI).
- Maßnahmen im Handlungsfeld wirtschaftliche/soziale Entwicklung und Basisdienstleistungen/Infrastruktur (grün) umfassten Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung (BMZ), Aktivitäten im Wasser- bzw. Energiesektor (BMZ) sowie im Bildungs- (AA/BMZ) und Gesundheitssektor (AA/BMZ).
- Die Stärkung von Menschen- und Bürgerrechten (AA/BMZ) sowie die Unterstützung innerafghanischer politischer Prozesse (AA) umschreiben das Handlungsfeld der gesellschaftlichen Dynamisierung (blauer Wirkpfad). Dieses Handlungsfeld umfasst insbesondere Maßnahmen zur Förderung einer Zivilgesellschaft in Afghanistan (z.B. Frauenrechte, politische Teilhabe).
- Die Konturen des Arbeitsfelds Stabilisierung in Afghanistan im Betrachtungszeitraum wurden erst im Verlauf der Evaluierung herausgearbeitet. Eine Genese des Stabilisierungsverständnisses ist in Kasten 1 dargestellt.

Entsprechend ihrer idealtypischen inhaltlichen Nähe zu den genannten Handlungsfeldern sind die übergeordneten Outcomes gleichfalls farbig markiert. Analog einem Fließschema sind sie in der Darstellung teilweise eingerückt, um deutlich zu machen, welche Vorergebnisse (z.B. „Kapazitätsentwicklung staatlicher Organe sind verbessert“) weitergehenden Zielen (z.B. „Rahmenbedingungen von Beschäftigung und Einkommensmöglichkeiten verbessert“) vorgeschaltet sind.

Die zwei Pfeile im Wirkungsmodell symbolisieren zwei unterschiedliche Wirkmechanismen des deutschen zivilen Engagements. Einerseits wurden Maßnahmen so konzipiert, dass die Wirkungen durch staatliche afghanische Strukturen auf zentraler bzw. lokaler Ebene erzielt werden sollten (siehe Pfeil „Über staatliche Strukturen“), um diese Strukturen zu stärken. Andererseits wurden Programme auf eine direktere Weise geplant, bei der die Ressorts ihrer Einschätzung Rechnung zu tragen versuchten, nach der die staatlichen afghanischen Strukturen (noch) nicht zur eigenständigen und nachhaltigen Erreichung von Zielen in der Lage gewesen seien (siehe Pfeil „Direkte Maßnahmen“). Dies galt etwa für die Umsetzung von Maßnahmen zur Bereitstellung von Basisdienstleistungen bzw. der dafür benötigten Infrastruktur, mit denen NROs bzw. staatliche DOs betraut wurden. In vielen Vorhaben wurde versucht, diese beiden Wirkmechanismen gleichzeitig anzuwenden. Darüber hinaus kommt dem Themenbereich der Sicherheit auch auf höherer Outcome-Ebene eine herausgehobene Bedeutung zu, insofern diese zugleich Rahmenbedingung für die Entfaltung von Wirkungen in den Handlungsfeldern der wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Entwicklung ist (siehe grüne und blaue Wirkpfade).

Das übergreifende politische Narrativ sowie auch die schematisch dargestellte operative Theorie des Wandels wurden auch dafür genutzt, die inhaltliche Ausrichtung der strategischen Evaluierung zu konkretisieren. Im Rahmen der Evaluierung wurden dabei in Abbildung 4 beschriebenen Outcome- und Impact-Ziele untersucht. Dieser Ansatz ermöglichte einen gemeinsamen Blick auf die Arbeit der einzelnen Ressorts. So konnte etwa untersucht werden, inwiefern das entwicklungspolitische Engagement auch aus einer sicherheits- und außenpolitischen Perspektive zu bewerten ist. Das Gleiche gilt umgekehrt für die Engagements von AA und BMI.

3.4 Portfoliodarstellung

Die Grundlage für die Portfoliodarstellung sind die durch die drei Ministerien zur Verfügung gestellten Informationen zu in Afghanistan umgesetzten Projekten sowie zusätzlich für BMZ-Projekte Daten aus dem *Development Tracker Afghanistan*.³⁰ Die zur Verfügung gestellten Daten beziehen sich auf die durch die drei Ressorts umgesetzten Projekte, deren Enddatum in den Evaluierungszeitraum ab 2013 fiel. Die Portfoliodarstellung bildet somit sämtliche gemäß Projektlisten im Zeitraum 2013 bis 2021 erfolgten projektbezogenen Mittelabflüsse ab. Sowohl die Erhebung der Projektdaten als auch die Analyse ist mit Einschränkungen erfolgt (siehe hierzu Kapitel 2).

3.4.1 Finanzmittelentwicklung allgemein und je Schwerpunktbereich/Sektor

Der größte Teil der durch die drei Ressorts im Evaluierungszeitraum 2013 bis 2021 insgesamt verausgabten Mittel wurde durch das AA (49,2 Prozent) und das BMZ (49,0 Prozent) umgesetzt. Von den insgesamt umgesetzten 3.518 Millionen Euro wurden rund 1.732 Millionen durch das AA sowie rund 1.725 Millionen durch das BMZ³¹ implementiert.³² Das BMI hat rund 61 Millionen Euro (1,7 Prozent) verausgabt, die dem Ministerium vom AA zugewiesen wurden. Darüber hinaus trug das BMI flankierend insgesamt etwa 36 Millionen – durchschnittlich 4 Millionen Euro pro Jahr – zur Finanzierung „auslandsbedingter Mehrkosten“ für die ins GPPT entsendeten Polizeikräfte bei, deren Gehälter damit aufgestockt wurden.

Die Gesamtmittelverausgabung verteilte sich auf insgesamt 666 umgesetzte Projekte. Davon wurden 452 durch das AA, 213 durch das BMZ und ein Projekt durch das BMI implementiert. Das GPPT wird als Einzelprojekt mit mehreren Unterprojekten gefasst – gemeint sind die vom BMI konzipierten Säulen und Querschnittsthemen –, um eine Vergleichbarkeit mit Projekten des AA und des BMZ hinsichtlich der für Projekte verausgabten Mittel zu gewährleisten.

Im Zeitverlauf der Jahre 2013 bis 2021 stellten sich die Mittelabflüsse der drei Ressorts relativ konstant dar – mit wenigen Ausnahmen. Die Mittelabflüsse des AA bewegten sich zwischen 2013 und 2020 stets im Bereich von jährlich rund 112 Millionen Euro bis hin zu maximal 221 Millionen Euro, bevor sie vor dem Hintergrund der Ereignisse des Jahres 2021 und dem steigenden Bedarf für Humanitäre Hilfe sprunghaft auf 412 Millionen Euro anstiegen (für weitere Details siehe Abbildung 7 [Aufschlüsselung nach AA-Bereichen]).³³ Die Mittelverausgabung des BMI schwankte zwischen 2013 und 2020 zwischen 5,3 Millionen Euro (2015) und 10,3 Millionen Euro (2019), bevor sie im Jahr 2020 auf 2,7 Millionen Euro sank. Die Mittelabflüsse des BMZ

³⁰ Für das AA wurden die Daten im Development Tracker nicht benutzt, da ein Datenabgleich zeigte, dass viele der umgesetzten Projekte nicht im Development Tracker erfasst sind.

³¹ Die hier für das BMZ angegebenen Werte basieren auf den Daten des German Development Tracker for Afghanistan. Die BMZ eigene Datenbank weist einen höheren Wert von insgesamt 1,899 Milliarden Euro verausgabten Mitteln für den Evaluierungszeitraum auf.

³² Der German Development Tracker for Afghanistan (DevTracker) ist ein Monitoring-Tool, das aufgrund eines Beschlusses des Bundestags für das Afghanistan-Engagement der Bundesregierung neu eingeführt wurde. Er sollte ressortübergreifend die Fortschritte der deutschen Vorhaben in Afghanistan erfassen und dokumentieren. Der DevTracker wurde als primäre Datenbank für die Bewertung ausgewählt, da er ein breites Spektrum an Projektdaten sowohl der vom BMZ als auch vom AA geförderten Vorhaben enthält, die eine detaillierte Analyse des BMZ-Portfolios sowie eine vergleichende Analyse der Aktivitäten der zivilen Ministerien ermöglichen würde. Es stellte im Laufe der Evaluierung heraus, dass die Datenbank viele AA-geförderte Vorhaben nicht erfasste, wie im Abschnitt 7.3 näher erläutert wird. Für die BMZ-Daten stellte sich außerdem heraus, dass Diskrepanzen zwischen den im DevTracker enthaltenen Daten und den Daten im internen Projektbearbeitungssystem des BMZ bestehen, insbesondere hinsichtlich der Höhe der zugesagten Mittel und der tatsächlich verausgabten Mittel. Laut GIZ stimmen aufgrund der nicht vollständig übereinstimmenden Berechnungszeiträume die Summe der Jahresbudgets für die gesamte Projektlaufzeit aus dem DevTracker nicht immer mit den Summen der BMZ-Zusagen überein. Insbesondere die Zusagen, die vor 2013 erfolgten, sind teilweise nicht im DevTracker ausgewiesen. Laut internen Zahlen des BMZ liegen auch die im DevTracker dargestellten Mittelabflüsse unter den Mittelabflüssen, die im Projektbearbeitungssystem (PBS) des BMZs festgehalten wurden. Im Folgenden werden die Zahlen des DevTracker für die Analyse genutzt. An einigen Stellen werden die Daten aus dem PBS-System hinzugezogen.

³³ Die Finanzzahlen für die Humanitäre Hilfe umfassen den Zeitraum vom 1. Januar 2023 bis zum 31. Dezember 2021. Die umgesetzten Mittel, die zwischen der Machtübernahme der Taliban am 15. August 2021 und dem 31. Dezember 2021 abgeflossen sind, machen aber nur ein Prozent der umgesetzten Mittel im Jahr 2021 aus. Der Umfang der Humanitären Mittel ist daher bereits vor der Machtübernahme stark angestiegen.

stiegen zwischen 2013 und 2014 von 182 auf rund 224 Millionen Euro an und sanken ab 2017 kontinuierlich leicht auf 195 Millionen im Jahr 2020 ab.

3.4.2 Zusammensetzung des deutschen zivilen Engagements nach Ministerium und Sektor

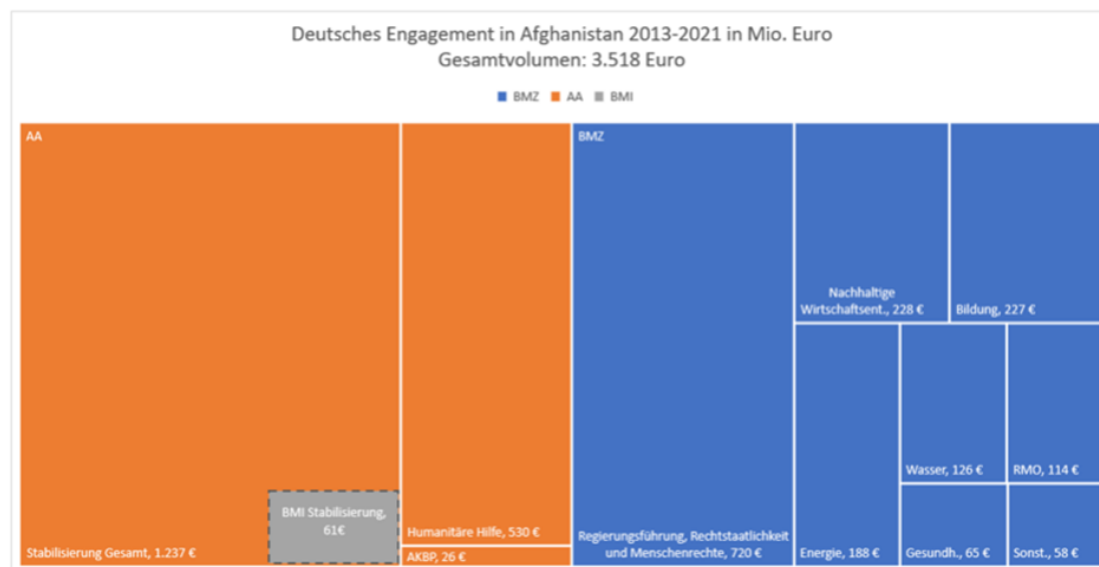


Abbildung 5: Jährlicher Gesamtmittelabfluss über AA, BMI und BMZ um Zeitraum 2013 – 2021 (in Mio. Euro)
Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der CRS-Daten des OECD-DAC (OECD, o.D)

Mehr als zwei Drittel der Mittelabflüsse des AA entfielen auf AA-Stabilisierungsmaßnahmen, in denen 69 Prozent der Gesamtmittel umgesetzt wurden, 30 Prozent der Gesamtausgaben entfielen auf den Bereich der Humanitären Hilfe und ein Prozent auf die AKBP. Die thematische Aufteilung entspricht bei dieser Darstellung der internen Logik des AA und der Aufteilung der Verantwortung für die Mittelverausgabung zwischen den Referaten S03/04 (Stabilisierung), S07/S09 (Humanitäre Hilfe) sowie den Referaten der Abteilung 6 (AKBP). Betrachtet man dagegen die Aufteilung der Mittelabflüsse auf die Haushaltstitel a) Stabilitätspakt für Afghanistan (Nr. 687 28), b) Humanitäre Hilfe, einschließlich Humanitäres Minen- und Kampfmittelräumen (Nr. 687 32) sowie c) Pflege kultureller Beziehungen im Ausland (Titelgruppe Nr. 0504), ergibt sich eine minimale Verschiebung zugunsten des Stabilitätspakts, sodass 70 Prozent der Ausgaben dem Titel a), 29 Prozent dem Titel b) und rund ein Prozent der Titelgruppe c) zuzuordnen sind. Dies geht darauf zurück, dass sowohl im Bereich der AKBP als auch in der Humanitären Hilfe Mittel über den Titel des Stabilitätspakts umgesetzt wurden.

Das über das BMI implementierte Projekt GPPT wurde zum einen aus dem Bereich Stabilisierung (Haushaltstitel Stabilitätspakt für Afghanistan) mit 61 Millionen Euro finanziert. Darüber hinaus trug das BMI flankierend Mittel im Umfang von etwa 36 Millionen Euro zur Finanzierung der sogenannten auslandsbedingten Mehrkosten für die ins GPPT entsendeten Polizeikräfte bei.

Im Fall des BMZ entfiel der Großteil der umgesetzten Mittel auf den Sektor Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte (41 Prozent). Ein Grund für die vergleichsweise hohen Ausgaben in diesem Sektor³⁴ ist die Zuordnung des *Afghanistan Reconstruction Trust Funds* (ARTF) zum Sektor, der allein fast 70 Prozent des sektoralen Gesamtvolumens ausmachte. Allerdings wurden über den ARTF auch in großem Umfang andere Sektoren wie zum Beispiel Bildung oder ländliche Entwicklung unterstützt. Die Sektoren

³⁴ Es wurden kleine Änderungen an den Sektor-Codes vorgenommen, um die Analyse zu verbessern. Die ursprünglich getrennten Sektoren Frieden und Sicherheit, Multisektoral/Sonstige und Humanitäre Hilfe wurden zu einer neuen Kategorie Sonstige (3 Prozent) zusammengefasst. Außerdem wurde das RMO von Multisektoral/Sonstige getrennt und wird nun aufgrund des einzigartigen Charakters des Programms als eigene Kostenkategorie ausgewiesen.

nachhaltige Wirtschaftsentwicklung (13 Prozent), Bildung (13 Prozent), Wasser (7 Prozent) und Energie (11 Prozent) machten den weiteren Großteil des Portfolios aus. Gesondert zu erwähnen ist darüber hinaus das EZ-Risikomanagement (RMO), das circa 6 Prozent der umgesetzten BMZ-Mittel ausmachte. Das RMO wurde in Zusammenarbeit mit dem AA umgesetzt und finanziert, es stellte eine wichtige Grundlage für die Arbeit in allen Sektoren dar. Die Beiträge des AA sind in den Zahlen zur „Stabilisierung“ enthalten. Der Sektor Gesundheit (4 Prozent) ist aufgrund seiner Größe ebenfalls besonders zu erwähnen. Das RMO und die Poliobekämpfungsmaßnahmen, die unter dem Sektor Gesundheit kodiert sind, fielen zusammen in den Gestaltungsspielraum des BMZ, der insgesamt 10 Prozent des umgesetzten Finanzvolumens für das BMZ ausmachte.

3.4.3 Durchschnittliche Projektvolumina und größte umgesetzte Projekte der drei Ressorts

Da sich die Projektvolumina innerhalb und zwischen den drei Ressorts stark unterscheiden, wurde für die Darstellung der durchschnittlichen Projektvolumina der Median berechnet. Für das AA-Portfolio liegt der Medianwert bei rund 500.000 Euro (Mittelwert: 3,8 Mio. Euro). Das BMZ-Portfolio hat einen Median von rund 844.000 Euro (Mittelwert: 8 Mio. Euro).

Tabelle 1: Finanziell größte Projekte je Ressort

NR.	TITEL	DURCHFÜHRUNGS- UND MITTLER- ORGANISATIONEN	GESAMT- MITTELAB- FLUSS 2013 – 2021 (IN EUR)	UMSETZUNGSZEITRAUM
AA				
1	Law and Order Trust Fund Afghanistan (LOTFA)	UNDP	427.890.697	01.01.2002 – 31.12.2020
2	Pakistan Afghanistan Tajikistan Regional Integration Programme (PATRIP)	KfW Entwicklungsbank	117.182.517	01.01.2011 – 31.12.2021
3	Nahrungsmittelnothilfe für die betroffene Bevölkerung in Afghanistan	WFP	97.500.000	01.01.2021 – 31.12.2022
4	Einzahlung in Afghanistan Humanitarian Fund (AHF)	UNDP/UN OCHA	85.300.000	01.01.2015 – 31.12.2021
5	EZ-Risikomanagementsystem in Afghanistan (von AA und BMZ gemeinsam finanziertes Risk Management Office)	GIZ	57.872.885	01.01.2014 – 31.01.2021
6	Schutz & Unterstützung für von Afghanistan-Konflikt betroffene Personen in Afghanistan und Pakistan	UNHCR	57.000.000	01.01.2021 – 31.12.2022
7	Stabilisierungsprogramm Nordafghanistan (SPNA)	KfW Entwicklungsbank	52.543.116	01.01.2010 – 31.12.2019
8	Police Cooperation Project (PCP)	GIZ	40.105.258	01.04.2017 – 30.09.2022
9	Schutz-, Hilfs-, Unterstützungs- und Kooperationsaktivitäten	IKRK	31.000.000	02.05.2013 – 31.12.2021
10	Programm zur Stärkung der Infrastruktur für staatliche Basisdienstleistungen in Nordafghanistan	GIZ	19.452.603	01.06.2010 – 31.12.2016

BMI				
1	German Police Project Team (GPPT)		60.835.757	01.01.2013 – 31.12.2021
BMZ				
1	Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF): German contributions	KfW Entwicklungsbank	497.500.000	01.01.2002 – 31.12.2021
2	Joint Security System for GIZ and KfW (von AA und BMZ gemeinsam finanziertes Risk Management Office), Phasen II-V	GIZ	113.840.465	01.05.2010 – 01.06.2022
3	Regional Infrastructure Development Fund (RIDF), Phasen I-VIII	KfW Entwicklungsbank	80.926.316	07.11.2010 – 31.12.2024
4	Promotion of Technical and Vocational Education and Training in Afghanistan (TVET), Phasen I-IV	KfW Entwicklungsbank, GIZ	80.460.622	01.05.2010 – 31.12.2023
5	North-Eastern Power Supply System (NEPS)	KfW Entwicklungsbank	79.673.222	01.01.2010 – 30.06.2022
6	Education Quality Improvement Program (EQUIP)	KfW Entwicklungsbank	60.000.000	21.01.2008 – 31.12.2016
7	Sustainable Economic Development and Employment Promotion (SEDEP), Phasen I-III	GIZ	56.990.098	01.03.2014 – 31.12.2022
8	Polio Eradication/Control Programme, Phasen I-V	KfW Entwicklungsbank	56.000.000	30.12.2014 – 31.12.2021
9	National Road Kunduz-Kholm, Phasen I-IV	KfW Entwicklungsbank	51.452.144	24.09.2010 – 31.12.2023
10	Decentralised power supply through Renewable Energy (REP)	KfW Entwicklungsbank	44.424.431	18.11.2007 – 31.12.2021

3.4.4 Durchführungs- und Mittelorganisationen

Mehr als zwei Drittel der von der Bundesregierung im Evaluierungszeitraum verausgabten Finanzmittel wurden von staatlichen Durchführungs- bzw. Mittlerorganisationen umgesetzt, insgesamt fast 2,3 Milliarden Euro. Internationale Organisationen setzten ein Viertel der Finanzmittel um. Mit internationalen und afghanischen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) hingegen wurde nur ein Bruchteil der verausgabten Mittel umgesetzt (243 bzw. 7 Mio. Euro). Diese anteilmäßige Verteilung blieb im Zeitverlauf weitgehend gleich. Einzig im Jahr 2021 stieg der Anteil von mit internationalen Organisationen umgesetzten Finanzmitteln deutlich an, von zuvor durchschnittlich 20 auf 72 Prozent.

Die meisten Finanzmittel insgesamt wurden mit der KfW umgesetzt, rund 1,4 Milliarden Euro bzw. fast 40 Prozent aller verausgabten Mittel. Es folgen die GIZ (851 Mio. Euro, 24 Prozent) und das UNDP (504 Mio. Euro, 14 Prozent). Es wurden mit etwa 130 Durchführungs- und Mittlerorganisationen Finanzmittel umgesetzt. Das UNDP ist die internationale Organisation, mit der die anteilmäßig meisten Finanzmittel umgesetzt wurden.

3.4.5 Geografische Verteilung der Projektstätigkeit

Für etwa 70 Prozent der insgesamt 673 erfassten Einzelprojekte liegt eine geografische Zuordnung nach Provinz bzw. die Zuordnung landesweit, landesweit und Pakistan sowie Deutschland vor. Etwa 30 Prozent der Projekte wurden mehr als einer Provinz zugeordnet.

Der Fokus des deutschen zivilen Engagements lag im Norden Afghanistans (siehe Abbildung 6). Trotzdem wurden landesweit Projekte finanziert (189), wobei davon fast 70 Prozent Projekte des AA waren. Die meisten Projekte wurden in der Hauptstadt Kabul (142) und in der Provinz Balch mit ihrer Hauptstadt Masar-i Scharif (118) durchgeführt. Damit konzentrierte sich mehr als die Hälfte aller hier erfassten Projekte auf diese zwei Provinzen. Etwa zwei Drittel aller Projekte in Kabul bzw. der Provinz Balch wurden vom BMZ umgesetzt.

Es ist außerdem eine Schwerpunktbildung auf Provinzen mit bedeutenden urbanen Zentren, einschließlich Balch, Kunduz und Herat, erkennbar sowie auf solche, in denen die Sicherheitslage lange als ausreichend kontrollierbar galt (z.B. Dschosdschan). Vergleichsweise wenige Projekte wurden im Norden (z.B. in Tachar, Kunduz und Samangan) umgesetzt.

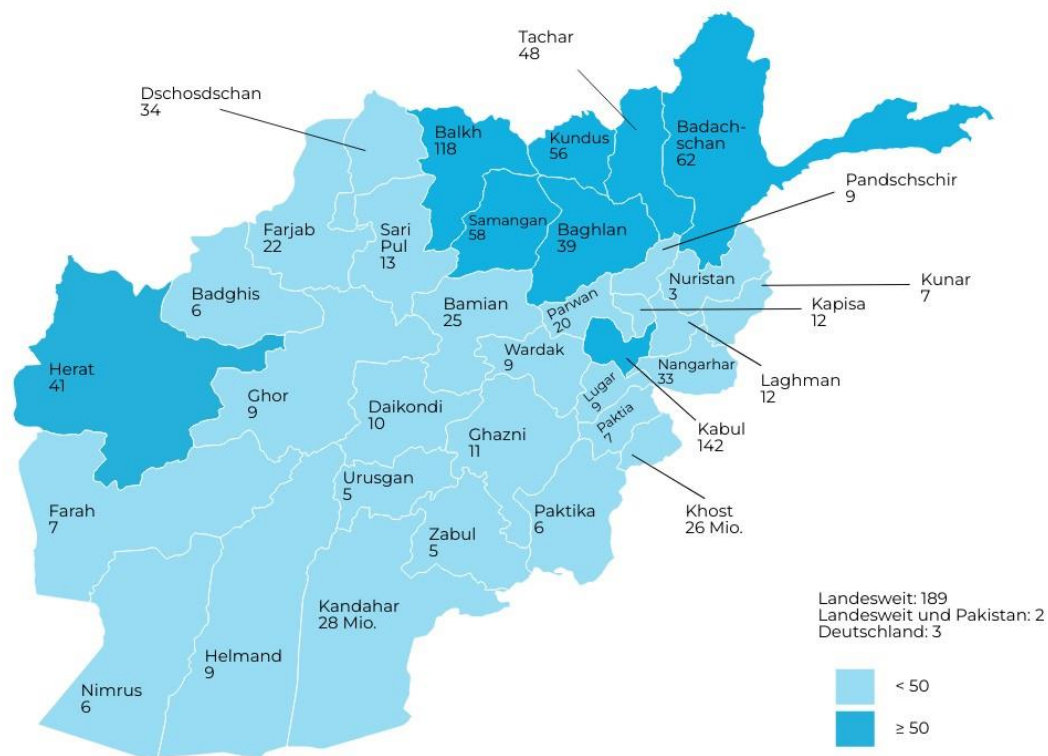


Abbildung 6: Geografische Verteilung der Projektstätigkeit (nach Provinzen und mit Angaben zur Anzahl der Projekte)
Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des *German Development Tracker for Afghanistan*.

4 KONSTITUTIVER RAHMEN DES DEUTSCHEN ENGAGEMENTS IN AFGHANISTAN

Das folgende Kapitel analysiert konstitutive Rahmenbedingungen, die das deutsche wie das internationale zivile Engagement im Beobachtungszeitraum nachhaltig prägten. Dabei handelt es sich nicht vorrangig um eine historische Betrachtung, im Sinne von Hintergrundwissen, sondern primär um eine Darstellung den Evaluierungszeitraum bestimmender Faktoren, die ein erfolgreiches ziviles Engagement ab 2013 kaum ermöglichten.

Das deutsche zivile Engagement in Afghanistan ist nur vor dem Hintergrund des afghanischen Kontextes vor 2001 sowie des internationalen Gesamt-Engagements ab 2001 zu verstehen. Rückblickend wird deutlich: Die gemeinsamen politischen Ziele – Bekämpfung der Grundlagen von Terrorismus in Afghanistan durch den Sieg über Al-Qaida und die Taliban sowie Aufbau tragfähiger staatlicher und ökonomischer Strukturen zur Verhinderung eines Rückfalls in Extremismus – wurden nicht erreicht. Wie in den nachfolgenden Teilen des analytischen Ergebniskapitels nach den OECD-DAC-Kriterien erläutert wird, trugen mehrere Faktoren zu diesem Scheitern im Großen bei.

Konstitutiv waren missverstandene Ausgangsbedingungen in Afghanistan sowie frühe politische Weichenstellungen der internationalen Gemeinschaft, mit denen nicht nur der militärische Einsatz, sondern auch das zivile Engagement begann. So ignorierte die Zielsetzung des Bonn-Prozesses, in Afghanistan innerhalb von drei Jahren tragfähige Säulen einer Demokratie zu errichten, grundlegende Kontextbedingungen und daraus erwachsende Spannungsfelder, die die Erfolgsaussichten des Vorhabens von vornherein einschränkten. Dies waren im Wesentlichen a) der historisch geringe Grad der Durchdringung von Staatlichkeit in Afghanistan und der Versuch, die Ende 2001 (kaum) existierenden staatlichen Strukturen und Verwaltungskapazitäten nach westlichem Vorbild aufzubauen; b) das Fehlen der ökonomischen Grundvoraussetzungen für eine innerafghanische Wertschöpfung, um den Wiederaufbau zu finanzieren, und die wirtschaftliche Abhängigkeit Afghanistans vom Ausland (Rentierstaat). Beide Faktoren – Staatsaufbau von außen nach westlichem Vorbild und wirtschaftlicher „Wiederaufbau“ unter Vernachlässigung der Kontextbedingungen – standen im Widerspruch zur Idee afghanischer Eigenverantwortung (*Ownership*) und beförderten die Ausweitung und Verfestigung von Korruption, klientelistischen Strukturen und erlebter Rechtlosigkeit. Zudem bildete c) der fehlende innerafghanische Friedensprozess zu Beginn des internationalen Engagements und das Ignorieren der Tatsache, dass das Land sich anhaltend im Krieg befand, einen weiteren wichtigen Einflussfaktor, der ein Wiedererstarken der Taliban schon vor Beginn des Evaluierungszeitraums unterstützte.³⁵

Post-Konflikt-Herausforderungen zu Beginn des Engagements 2001

Ende 2001 hatte der Großteil der afghanischen Bevölkerung 23 Jahre im andauernden Kriegszustand gelebt. Mehr als zwei Millionen Afghan:innen waren getötet worden, ein Viertel der Bevölkerung war geflohen, Siedlungen und ökonomische Infrastruktur waren zerstört, zehn Millionen Antipersonenminen über das Land verteilt sowie Millionen von Waffen im Umlauf. Afghanistan war traditionell abhängig von ausländischen Hilfen und diese Abhängigkeit hatte

³⁵ Zu ähnlichen Befunden kommen auch andere internationale Aufarbeitungen, so etwa für die Weltbank: 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.; für die schwedische Entwicklungszusammenarbeit: Pain, A. (2021), „Punching above its weight or running with the crowd? Lessons from Sweden’s development cooperation with Afghanistan 2002 – 2020“, EBA Working Paper, August 2021, Expert Group for Aid Studies (EBA), Stockholm; für das niederländische Außenministerium: IOB Evaluation (2023), *Between Wish and Reality. Evaluation of the Dutch Contribution to Resolute Support*, Ministry of Foreign Affairs, März 2023; für den US-Wiederaufbau in Afghanistan SIGAR (2021a), „What we need to learn. Lessons from twenty years of Afghanistan reconstruction“, Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR); SIGAR (2022), „Why the Afghan government collapsed“, Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR); und für das EU-Parlament: Hassan, O. (2023), *Afghanistan: Lessons Learnt from 20 Years of Supporting Democracy, Development and Security*. Requested by the European Parliament’s Committee on Foreign Affairs (AFET), Policy Department for External Relations, Directorate General for External Policies of the Union, PE 702.579, Brüssel, doi:10.2861/540018.

sich durch den Krieg weiter verstärkt. Öffentliche Dienstleistungen wurden weitgehend von Nichtregierungsorganisationen übernommen.³⁶ Die Fraktionalisierung von Milizen hatte zur Herausbildung starker regionaler Identitäten und regionaler Machtzentren unter starken Führungspersonen (Gewaltakteure) geführt, die weitgehend autonom agierten³⁷ und das angestrebte Gewaltmonopol des Zentralstaats untergruben. Das Ende der Kampfhandlungen nach der Vertreibung der Taliban wurde fälschlicherweise mit dem Kriegsende und die Abwesenheit von Gewalt mit Frieden gleichgesetzt. Die nach wie vor vorhandenen gesellschaftlichen Bruchlinien entlang ethnischer und regionaler Identitäten und deren Konsequenzen für den Zentralstaat als Partner der internationalen Gemeinschaft blieben dabei weitgehend unberücksichtigt. Ab 2002 kehrten zwei Millionen Afghanen und Afghaninnen in ihr Heimatland zurück, wodurch sich die ohnehin desolate humanitäre Lage der Bevölkerung verschärfte.³⁸

Westliche Intervention ab 2001 und das dahinterliegende Verständnis von Staatlichkeit

Politisch legte die sogenannte Bonner Vereinbarung („Übereinkommen über vorläufige Regelungen in Afghanistan bis zur Wiederherstellung dauerhafter staatlicher Institutionen“) zum Abschluss der Petersberg-Konferenz 2001 den Fahrplan für die Herstellung eines demokratisch verfassten Staates in Afghanistan bis Ende 2004 fest. Während der Konferenz war eine Interimsregierung gebildet worden und die Ernennung Hamid Karzais als Interimspräsident erfolgt.³⁹ Die Kabinettsverteilung für die Interimsregierung basierte auf einem Modell der Machtteilung (*power sharing*) zwischen den vier auf dem Petersberg anwesenden politischen Fraktionen und bedachte Angehörige der Nordallianz – unter ihnen viele umstrittene Persönlichkeiten mit einem Kriegsverbrecherhintergrund – mit Schlüsselposten (Außen-, Innen- und Verteidigungsministerium). Keine der anwesenden Fraktionen verfügte über eine umfängliche politische Basis in Afghanistan.⁴⁰ Die USA hatten mit der Anti-Terror-Operation *Operation Enduring Freedom* (OEF) bereits im Oktober 2001 begonnen, in Afghanistan Luftangriffe durchzuführen und damit den Weg der Nordallianz zur Einnahme Kabuls geebnet. Die Taliban-Regierung floh in Rückzugsgebiete Pakistans und war damit nicht mehr im Blickfeld der internationalen Akteure.⁴¹ Die in der Bonner Vereinbarung vorgesehene internationale „Friedenstruppe“ zum Schutz der Regierung in Kabul (ISAF) konstituierte sich Ende 2001 mit dem Mandat, der vorläufigen Regierung – zunächst beschränkt auf Kabul – und der ihr nachfolgenden Übergangsregierung beim Aufbau eigener Kräfte zum Schutz des Landes zu helfen sowie die Arbeit des Personals der UNO in sicherem Umfeld zu gewährleisten. Die militärische Intervention wurde durch eine zivile Intervention ergänzt und fokussierte sich auf die Bereiche des politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbaus sowie die nichtmilitärischen

³⁶ Schetter, C. (2002), „The ‚bazaar economy‘ of Afghanistan. A comprehensive approach“, in Noelle-Karimi, C., C. Schetter und R. Schlagintweit (Hrsg.), *Afghanistan. A Country Without a State?*, IKO, Frankfurt und London, S. 109–128.

³⁷ Allan, N. (2003), „Rethinking governance in Afghanistan“, *Journal of International Affairs*, Vol. 56, Nr. 1, S. 193–202.

³⁸ Goodhand, J. (2003), „From war economy to peace economy? Reconstruction and state building in Afghanistan“, *Journal of International Affairs*, Vol. 58, Nr. 1, S. 155–174.

³⁹ Der Paschtune Hamid Karzai war ein von den USA protegierter Kompromisskandidat der auf dem Petersberg vertretenen Fraktionen (er selbst war dem Lager der Rom-Gruppe zugeordnet) ohne Verwicklung in den vorherigen Bürgerkrieg in Afghanistan, aber auch ohne eigene Machtbasis. Vgl. Morgan Edwards, L. (2010), *The Afghan Solution. The Inside Story of Abdul Haq, the CIA and how Western Hubris Lost Afghanistan*, Bactria Press, London, S. 311–312; Dahrendorf, N., L. Charles, R. Oxley, S. Butler, A. Suhrke, J. Leslie und A. Strand (2003), *A Review of Peace Operations. A Case for Change*, Afghanistan Study, Conflict, Security and Development Group, King's College, London, S. 4; Rubin, B.R. (2004), „Crafting a constitution for Afghanistan“, *Journal of Democracy*, Vol. 15, Nr. 3, S. 8. Seine Ernennung war umstritten, da ursprünglich der Usbeke Abdul Sattar Sirat die meisten Stimmen bekommen hatte, für die USA aber kein akzeptabler Partner war. Karzai hatte mehrere Jahre im US-Exil gelebt, war mit westlichen Gepflogenheiten und Diplomaten seit den 1980er Jahren vertraut und soll in den 1990er Jahren eng mit dem US-Afghanistan-Verantwortlichen Zalmay Khalilzad für die Firma UNOCAL gearbeitet haben, bevor er mit US-Unterstützung Truppen gegen die Taliban im Süden Afghanistans mobilisierte. Vgl. Schetter, C. (2004), *Hamid Karzai. Ein Portrait*, Südasien-Informationsnetz e.V., Berlin, S. 10. Er versprach zwar, die „Kriegsfürsten“ zu entmachten, war durch die Aktivitäten seiner Brüder jedoch selbst bald Teil eines Netzwerks, das von Wirtschaftskriminalität, Drogenhandel und Korruption profitierte. Vgl. Morgan Edwards: *The Afghan Solution*.

⁴⁰ Die Nordallianz – ein Zweckbündnis ethnisch unterschiedlicher Gliedparteien im Kampf gegen die Taliban im Norden Afghanistans seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre – war die einzige ehemalige Kriegspartei in Bonn, während die drei anderen Fraktionen – Peschawar-, Zypern- und Romgruppe – aus Exilfraktionen und Diasporapersonlichkeiten zusammengesetzt waren.

⁴¹ Dorrnsoro, G. (2021b), *Nicht die Taliban, sondern wir haben den afghanischen Staat zerstört*, Neue Zürcher Zeitung, 25.8.2021, Afghanistan: Interview mit dem Konfliktforscher Gilles Dorrnsoro (nzz.ch).

Komponenten einer Sicherheitssektorreform (Justiz, Polizei, Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration). Die Intervention war von Anfang an von einer Dominanz des Militärischen gekennzeichnet, unter der Prämisse, Sicherheit und Frieden über die Schaffung des Gewaltmonopols durchzusetzen. Wie dies konkret zu erreichen war, blieb jedoch offen. Dies spiegelte sich in unterschiedlichen Konzepten und Zielvorstellungen einzelner Staaten ab 2001/2002, zum Beispiel im Bereich Terrorismusbekämpfung oder Stabilisierung. Während die USA vor allem den Terrorismus in Form von Al Quaida und später den Taliban bekämpfen wollten, ging es den anderen beteiligten Ländern mindestens ebenso sehr um den zivilen Staatsaufbau als Eigenzweck (vgl. Kapitel 3).

Angeichts des Ausmaßes der Zerstörung und der Wahrnehmung, dass zwei Jahrzehnte Bürgerkrieg einen gescheiterten Staat hervorgebracht hatten, dessen letzte Regierung nicht einmal international anerkannt war, wurde in westlichen politischen Zirkeln und breiten Teilen der Öffentlichkeit angenommen, dass in Afghanistan bis 2001 ein kompletter Zusammenbruch der Infrastruktur und politischen Institutionen stattgefunden hatte.⁴² Der Glaube an die Machbarkeit eines deshalb erforderlichen extern angeleiteten Staatsaufbaus und an die Reformierbarkeit von Institutionen und handelnden Akteuren entlang universeller Maßnahmen und Kriterien⁴³ übersetzte sich in einen institutionalistischen Ansatz, der Wiederaufbau und Friedensschaffung nach einem bewaffneten Konflikt weitgehend auf ein technokratisches Verständnis von Staatsaufbau reduzierte. Dies implizierte einen Fokus auf Effektivität und Kapazitäten des Staates, um im Zuge von Staatsaufbauprojekten die Legitimität des Staates über die Gewährung von Sicherheit (effektives Gewaltmonopol über das Staatsterritorium) und die Leistungsfähigkeit seiner Institutionen zur Bereitstellung von Rechtsstaatlichkeit und Wohlfahrt herzustellen.⁴⁴ Die drei wesentlichen Staatsfunktionen (Sicherheit, Wohlfahrt, Rechtsstaatlichkeit) galten dabei als Indikator für staatliche Funktionalität, die mit Indikatoren hinterlegt sind, um den Grad der Fragilität vs. Funktionalität zu messen.⁴⁵ Externe Legitimität sollte durch Unterstützung der internationalen Gemeinschaft und führender Staaten generiert werden, interne Legitimation durch die Organisation von „freien und fairen“ Wahlen. Die Gesellschaft blieb in diesem Verständnis lediglich passiver Empfänger von Demokratie und Staatsaufbau, weil historisch gewachsene personalisierte Verwaltungsstrukturen, Patronagebeziehungen und charismatische Legitimität einem einfachen Übertragungsmodus in eine liberale Demokratie und typischer westlicher Organisationsmuster in Form von repräsentativen Wahlen entgegenstehen.⁴⁶ Die Annahme, dass Staatsaufbau nach westlichem Vorbild in einer auf Patronage und Klientelismus basierenden Netzwerkgesellschaft nach mehr als 20 Jahren Krieg machbar sei, scheint mit Blick auf die herrschenden Kontextfaktoren nicht realistisch.⁴⁷ Hinzu kommt, dass die Idee des technokratischen Staatsaufbaus durch die anhaltende Einflussnahme der westlichen Staaten zusätzlich unterminiert wurde. So ließ der Staatsaufbau insbesondere in den ersten Jahren kaum eigene afghanische politische Prozesse und Entscheidungsfindungen zu und glich eher einer „transnationalen Regierung“. ⁴⁸ Daran zeigt sich das auch das weiter unten thematisierte Dilemma

⁴² Giustozzi, A. (2007), „War and peace economies of Afghanistan's strongmen“, *International Peacekeeping*, Vol. 14, Nr. 1, S. 75–89, hier S. 84.

⁴³ Ghani, A und C. Lockhart (2009), *Fixing Failed States. A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Oxford UP, London.

⁴⁴ Eingebettet war diese Vorstellung in den optimistischen Zeitgeist nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, der westliche Demokratien als übertragbaren Erfolgsweg für Freiheit und Wohlstand auffasste. Vgl. Fukuyama, F. (1992), *The End of History and the Last Man*, Free Press, New York. Demnach war der Institutionenaufbau nach westlichem Muster notwendig für legitime Regierungen, wirtschaftliche Prosperität und Konfliktvorbeugung. Vgl. Collier, P. und D. Dollar (2001), „Can the world cut poverty in half? How policy reform and effective aid can meet international development goals“, *World Development*, Vol. 29, S. 1787–1802. Als positiver Nebeneffekt seien solche Staaten hypothetisch interaktionsfähiger mit denjenigen, die sie aufbauen, als etwaige Hybridformen aus traditionellen Herrschaftsformen mit demokratischen Elementen.

⁴⁵ Schneckener, U. (Hrsg.) (2004), *States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem*, Stiftung Wissenschaft und Politik. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin, S.105.

⁴⁶ Morgan Edwards, L. (2010), *The Afghan Solution. The Inside Story of Abdul Haq, the CIA and how Western Hubris Lost Afghanistan*, Bactria Press, London, hier: S. 218.

⁴⁷ Ebd., S. 984 u. 990. Legt man etwa das modernisierungstheoretisch verwurzelte Staatskrisenmodell von Lucian Pye zugrunde, so zeigen sich wesentliche Herausforderungen, die im afghanischen Kontext nicht adressiert wurden – etwa die Frage nach Identität und politischer Kultur, Partizipation oder auch Durchdringung des Staates. Vgl. Pye, L. (1966), *Aspects of Political Development*, Little, Brown and Company, Boston und Toronto; Binder, P. (1971), *Crises and Sequences in Political Development*, *Studies in Political Development* 7, Princeton University Press, Princeton, NJ.

⁴⁸ Dorronsoro, G. (2021a), *Le gouvernement transnational de l'Afghanistan. Une si prévisible défaite*, Karthala, Paris.

des Westens, einerseits mit einem Ansatz des *light footprint* arbeiten zu wollen und andererseits massiv in Entscheidungen einzugreifen. Die beabsichtigte externe Legitimierung durch Unterstützung der internationalen Gemeinschaft verkehrte sich in der Konsequenz in ihr Gegenteil und trug zur Delegitimierung des afghanischen Staates bei.

a) Staatlichkeit und Staatsorganisation bis 2001 und Folgen für den Versuch des externen Staatsaufbaus durch die internationale Gemeinschaft

Der skizzierte Staatsaufbau-Ansatz reduzierte Staatlichkeit auf wesentliche Kernfunktionen und ließ außer Acht, dass bestehende Identitäts- und Legitimitätsmuster *aufgrund* historisch gewachsener politisch-kultureller Kontexte nicht einfach technokratisch umzugestalten sind. So sind Regierungsverantwortliche immer auch selbst in den historisch gewachsenen Kontext eingebunden und unterliegen Vorstellungen und Anspruchshaltungen gesellschaftlicher Gruppen, die den Aufbau eines leistungsfähigen Staates als wesentliche Legitimationsgrundlage und losgelöst von politischer Kultur potenziell unterminieren.

Modernisierungsbestrebungen und Versuche, das staatliche Gewaltmonopol in die Fläche zu bringen, stießen auch schon vor 2001 auf effektiven Widerstand. Historisch funktionierte Herrschaft in Afghanistan auf der Basis von Aushandlungsprozessen zwischen dem machtpolitischen Zentrum in Kabul und den unzähligen lokalen Autoritäten, deren Macht auf soziopolitischen Identitätsbezügen (Clan, Stamm, Verwandtschaftsnetzwerk) basierte, innerhalb derer Schutz gewährt und Ressourcen umverteilt wurden.⁴⁹ Aufgrund hoher gesellschaftlicher Diversität (v.a. ethnisch, stammesorganisatorisch, sprachlich) erfolgten Repräsentation und politische Mobilisierung bis in die 1970er Jahre hinein de facto weitgehend auf der Grundlage sozialer Netzwerkverbände und -loyalitäten mit Abstufungen zwischen ländlichen und den wenigen urbanen Gebieten (v.a. Kabul).⁵⁰ Ein modernes Repräsentations- und Verwaltungswesen konnte sich im Laufe des 20. Jahrhunderts nur ansatzweise ausbilden. Wiederholte Modernisierungsbestrebungen und Versuche, das staatliche Gewaltmonopol durch eine zentral gesteuerte Armee und Polizei sowie eine moderne Verwaltung (Bildungs- und Steuersystem) durchzusetzen, provozierten stets Widerstand und wurden als Eingriff in die weitgehend beanspruchte Autonomie auf lokaler Ebene (insbesondere im Süden des Landes) gedeutet.⁵¹ Formal bestanden staatliche Verwaltungsinstitutionen bis 2001 weiter fort, beispielsweise die wichtigsten Ministerien.⁵² Der Staat nahm seine Funktionen jedoch nur rudimentär wahr und konzentrierte sich auf die Durchsetzung des Gewaltmonopols sowie ab 1992 auf die Durchsetzung der jeweils präferierten Auslegung des islamischen Rechts.⁵³

Aufgrund der begrenzten staatlichen Durchdringung von Territorium und Gesellschaft vor dem Krieg sah ein Großteil der Bevölkerung Afghanistans in den Bemühungen um Modernisierung und Zentralisierung eine Bedrohung ihrer Autonomie. Dementsprechend wurden auch die Versuche der staatlichen Durchdringung ab 2002 in erheblichem Ausmaß als konfliktiv zur eigenen Lebensweise der afghanischen Bevölkerungsgruppen wahrgenommen. Dies machte die

⁴⁹ Schetter, C. (2002), „The ‚bazaar economy‘ of Afghanistan. A comprehensive approach“, in Noelle-Karimi, C., C. Schetter und R. Schlagintweit (Hrsg.), *Afghanistan. A Country Without a State?*, IKO, Frankfurt und London, S. 109–128; Tapper, R. (1983), *The Conflict of Tribe and State in Iran and Afghanistan*, St. Martin's Press, New York.

⁵⁰ Barfield, T. (1984), „Weak links on a rusty chain. Structural weaknesses in Afghanistan's provincial government administration“, in Shahrani, M. N. und R. Canfield (Hrsg.), *Revolutions & Rebellions in Afghanistan: Anthropological Perspectives*, University of California, Berkeley, CA, S. 170–183.

⁵¹ Noelle-Karimi, C. (2002), „The Loya Jirga – an effective political tool? A historical overview“, in Noelle-Karimi, C., C. Schetter und R. Schlagintweit (Hrsg.), *Afghanistan. A Country Without a State?*, IKO, Frankfurt und London, S. 37–50, hier: S. 37; Rüttig, T. (2013), „How it all began. A short look at the pre-1979 origins of Afghanistan's conflicts“, AAN Occasional Papers, Nr. 1, Afghanistan Analysts Network, o. O. Das Scheitern aller Interventionsversuche – Briten und Sowjets – haben einen ‚nationalen Mythos der Freiheitsliebe‘ unter Afghan:innen begründet, an den die Taliban rhetorisch und praktisch mit ihrer Opposition zur ‚lediglich von Ausländern legitimierten Regierung‘ (‚Puppenregime‘) anknüpfen.

⁵² Rüttig, T. (2008), *Afghanistan – Institutionen ohne Demokratie: Strukturelle Schwächen des Staatsaufbaus und Ansätze für eine politische Stabilisierung*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin, hier: S. 12–13.

⁵³ Daudzai, H. (2021), *The State-Building Dilemma in Afghanistan. The State Governmental Design at the National Level and the Role of Democratic Provincial Councils in Decentralization at the Sub-National level*, Budrich Academic Press, Opladen; Dorronsoro, G. (2021b).

Interventen von Beginn an zur Konfliktpartei, da man sie als Repräsentanten einer modern-urbanen und westliche Werte vertretenden Staatlichkeit betrachtete.⁵⁴

Gleichzeitig boten Verwaltungsinstitutionen Zugang zu staatlichen Pfründen, weswegen deren Personal häufig nicht aufgrund fachlicher Eignung, sondern aufgrund der Zugehörigkeit zu klientelistischen Netzwerken rekrutiert wurde.⁵⁵ Die Logik, den Staat vor allem als Ressource zu sehen und zu nutzen, griff nach 2001 insbesondere im Norden Afghanistans um sich, da das Gros der dortigen Provinz- und Distriktverwaltungen mit Anhängern der ehemaligen Nordallianzkommandeure besetzt war, die insbesondere Paschtunen aufgrund des Pauschalverdachts, diese seien alle pro Taliban, systematisch diskriminierten. Trotz ethnischer Säuberungen einiger Kriegsgewinnler im Februar 2002⁵⁶ blieben diese straffrei. Die parteiiche Einflussnahme von ehemaligen Nordallianzkommandeuren, nun in ihrer Funktion als Provinz- und Distriktgouverneure sowie Polizeichefs, setzte sich fort. Dies hat zur Unterminierung des Rechtsstaatsanspruchs im Zuge des Staatsaufbaus und damit auch zu einem Wiedererstarken der Taliban beigetragen.

Eine demokratische Repräsentationsform über allgemeine, freie und faire Wahlen besaß in Afghanistan kaum Tradition.⁵⁷ Die Einberufung Großer Ratsversammlungen (Loya Dschirga) kompensierte im Laufe der afghanischen Geschichte die Abwesenheit autoritativen Regierungshandelns und ermöglichte etwa die Legitimierung von Beschlüssen mit nationaler Tragweite. Als Repräsentationsorgan hatte auch die Loya Dschirga erhebliche Defizite.⁵⁸ Die Mudschahedin-Bürgerkriegsfraktionen (ab 1992/1993) wie auch die Taliban (ab 1996) begründeten jeweils einen Islamischen Staat bzw. ein Emirat, das keine Volksvertretung vorsieht und sich stattdessen über Scharia-Konformität legitimiert. In der ersten Hälfte der 1990er Jahre setzten zudem eine Ethnisierung und machtpolitische Fragmentierung Afghanistans ein, die während des Bürgerkriegs dazu führten, dass einzelne Machthaber eigene Einflussbereiche gegeneinander abgrenzten (u.a. Dostum im Norden mit eigener Währung).⁵⁹ 2001 bestand bereits 23 Jahre kein (ausgehandeltes) Gewaltmonopol mehr in Afghanistan, es wurde seit spätestens 1978 flächendeckend gewaltsam infrage gestellt.

Der Aufbau von Staatlichkeit in Afghanistan wurde schließlich von Widersprüchen innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft behindert. Zwar war man sich nach den Lernprozessen in internationalen (VN-)Missionen der 1990er Jahre darüber im Klaren, keine politische Treuhandschaft im Sinne einer vollständigen Übernahme der Verwaltung und Regelung aller Staatsfunktionen des Interventionsziellandes mehr übernehmen zu wollen. Aber der Ansatz eines *Light-footprint*-Vorgehens⁶⁰ wurde faktisch nicht eingehalten und das

⁵⁴ Historische Kontinuitäten wie zum Beispiel die temporale Abfolge und Eingliederung der Intervention ab 2001 in eine Reihe von externen Interventionen in afghanische Angelegenheiten seit mehr als einem Jahrhundert und was dies für die Akzeptanz der Interventen bedeutete, blieben unberücksichtigt.

⁵⁵ Bizhan, N. (2018), „State-building in Afghanistan: aid, politics, and state capacity“, Asian Survey, Vol. 58, Nr. 6, S. 973–994, hier S. 975.

⁵⁶ Dorronsoro, G. (2005), Revolution Unending. Afghanistan: 1979 to the Present, Hurst, London, hier S. 342.

⁵⁷ Rüttig, T. (2008), Afghanistan – Institutionen ohne Demokratie: Strukturelle Schwächen des Staatsaufbaus und Ansätze für eine politische Stabilisierung, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin, hier: S. 12–13. Vorläufer für eine parlamentarische Demokratie reichen bis in die 1920er Jahre zurück – die Verfassung von 1964 sah Versammlungs- und Assoziationsfreiheiten vor, die allerdings de facto in der konstitutionellen Monarchie nicht erlaubt wurden.

⁵⁸ Noelle-Karimi, The Loya Jirga.

⁵⁹ Giustozzi, A. (2019), The Taliban at War 2001–2021, Hurst & Co, London.

⁶⁰ Unter anderem hat die Akzeptanz von Lakhdar Brahimis Leitbild des *Light-footprint*-Ansatzes – basierend auf vermeintlichen Lernerfahrungen aus früheren internationalen (Staatsaufbau-)Interventionen, festgehalten im sogenannten Brahimi Report (2000), die Weichen für das internationale und damit auch das deutsche Engagement in Afghanistan von Anfang an in eine Richtung gestellt, die bereits wenige Jahre später äußerst kritisch analysiert wurde. Vgl. Brahimi Report (2000), Report on the Panel of United Nations Peace Operations, UN General Assembly/Security Council A/55/305, S/2000/809, o.O.; Suhrke, A., K. B. Harpviken und A. Strand (2004), „Conflictual peacebuilding. Afghanistan two years after Bonn“, PRIO/CMI Report 2004: 04, Chr. Michelsen Institute, Oslo; Van Bijlert, M. und S. Kouvo (2012), Snapshot of an Intervention. The Unlearned Lessons of Afghanistan's Decade of Assistance (2001 – 2011), Afghanistan Analysts Network, Kabul. So hatten zum Beispiel die VN nach der Petersberg-Konferenz von 2001 keine Koordinations- und Führungsrolle entlang der Meilensteine des sogenannten Bonn-Prozesses: Regierungsbildung 2002, Verfassung 2003, Parlamentswahlen geplant 2004, durchgeführt 2005. Auch der Verzicht auf mindestens die Festschreibung von Mechanismen der Transitional Justice (Verfolgung von Kriegsverbrechern) und die Nichteinbeziehung der Taliban waren wichtige Vorentscheidungen für den Gesamtprozess ab 2001.

Führungsnationenkonzept für den Sicherheitssektor sowie die Existenz paralleler Mandate für die Terrorbekämpfung (OEF) und die Friedensunterstützung (ISAF) wirkten sich kontraproduktiv aus. Selbst im Rahmen von ISAF nach Beginn des *Surge* (2009 – 2011) konfligierte der langfristige Staatsaufbau mit anhaltenden militärischen Maßnahmen zur Aufstandsbekämpfung (COIN). Die Militäreinsätze forderten nicht zuletzt eine hohe Anzahl ziviler Opfer, was die Legitimität des neuen Staates zusätzlich diskreditierte.

b) Fehlende ökonomische Grundvoraussetzungen zur innerafghanischen Wertschöpfung für den Wiederaufbau und wirtschaftliche Abhängigkeit Afghanistans vom Ausland (Rentierstaat)

Afghanistan umfasst historisch einen Naturraum, der wirtschaftliche Produktivität und Überschüsse nur begrenzt erlaubt(e).⁶¹ Das Land war seit jeher ein Durchgangsraum, neben landwirtschaftlichen Subsistenztätigkeiten, denen ein Großteil der Bevölkerung nachgeht, waren Handel und Krieg historisch bedeutende Einnahmequellen. Gründe für die Ausbreitung einer Drogenökonomie sind besonders günstige Bedingungen für den Schlafmohnanbau (er hat einen 40-Mal geringeren Wasserbedarf als Weizen), die hohen zu erzielenden Preise aufgrund weltweiter Nachfrage und der weitgehend fehlende politische Willen zur internationalen Sanktionierung (Ausnahme Taliban 1. Emirat Anbausaison 2000 – 2001). Bereits nach dem Zweiten Weltkrieg etablierte sich im Zuge des Kalten Kriegs eine auf ausländischen Hilfen beruhende Rentenökonomie (Rentierstaat). Umfangreiche ausländische Zuschüsse entlasteten den Staat in Afghanistan von der Aufgabe, eigene Einnahmequellen zu erschließen. Die einheimischen Produktionskapazitäten sind wenig ausgebildet, ebenso der Schutz von Eigentumsrechten, Patron-Klient-Beziehungen dominieren wirtschaftliche (und politische) Abläufe. Die Finanzflüsse der internationalen Gemeinschaft ab 2002 haben Afghanistans Staatsbudget seit spätestens 2003 wieder komplett abhängig von ausländischen Zahlungen gemacht.⁶² 2009 wurden 90 Prozent der öffentlichen Ausgaben des afghanischen Staatshaushalts mit ausländischen Militär- und Entwicklungsgeldern getätigt.⁶³ Afghanische Entwicklungspläne orientierten sich an verfügbaren Geldern aus dem Ausland.⁶⁴ Aufgrund der sich abzeichnenden systemischen Korruption und mangelnden Absorptionsfähigkeit in den Verwaltungen kanalisiert die meisten Geber bis einschließlich 2013 die Gelder am afghanischen Staatshaushalt vorbei (*off-budget aid*)⁶⁵ und machten trotz langfristiger Entwicklungspläne oft nur jährliche Zusagen.

Die Reformagenda *Tokyo Mutual Accountability Framework* (TMAF) stellte 2012 den Versuch dar, eine zukünftige leistungsbezogene Mittelbereitstellung durch die internationale Gemeinschaft an konkrete fristgerechte Reformfortschritte der afghanischen Regierung zu binden (Konditionalisierung). Auf Grundlage des skizzierten Fundaments des afghanischen Zentralstaats und den damit zusammenhängenden Interessenkollisionen und Kontroversen zwischen Gebern und der Regierung (etwa über den Stellenwert dezentraler Strukturen und die ausbleibende afghanische Eigenverantwortung) ist jedoch rückblickend nicht ersichtlich, wie die Effektivität dadurch hätte gesteigert werden können – berücksichtigt man sowohl die fehlenden Kapazitäten wie auch den fehlenden Willen der Regierungsadministration.

⁶¹ Pradetto, A. (2001), „Internationaler Terror, forcierter Regimewechsel und die UNO: Der Fall Afghanistan“, Aus Politik und Zeitgeschichte, B51/2001, S. 24–35, hier: S. 31.

⁶² Suhrke, A., K. B. Harpviken und A. Strand (2004), „Conflictual peacebuilding. Afghanistan two years after Bonn“, PRIO/CMI Report 2004: 04, Chr. Michelsen Institute, Oslo, hier: S. 16.

⁶³ Bizhan, N. (2018), S. 977.

⁶⁴ 2002 National Development Framework, 2004 Berlin-Konferenz: Securing Afghanistan's Future, 2006 Interim Afghanistan National Development Strategy [I-ANDS], Islamic Republic of Afghanistan (2008), Afghanistan National Development Strategy 1387 – 1391 (2008 – 2013).

⁶⁵ Bizhan, N. (2023), The Institutions and Policies of Aid-Recipient Countries and Aid Effectiveness. The Case of Afghanistan, UNU-WIDER, Helsinki, hier: S. 7.

c) Ausbleibender innerafghanischer Friedensprozess und anhaltender Kriegszustand

Das Fehlen eines umfassenden, allgemein akzeptierten Friedensprozesses in Afghanistan hatte schon den Siegeszug der Taliban in den 1990er Jahren begünstigt.⁶⁶ Nach dem vordergründigen Sieg der US-geführten Militärkoalition über die Taliban 2001 lehnten es vor allem die USA bis zum Beginn der Obama-Administration 2009 ab, einen inklusiven Frieden unter Berücksichtigung der Taliban auszuhandeln. Das Zurückdrängen der Taliban bedeutete jedoch nicht das Ende ihres Geltungsanspruchs, zumal dieser auch in Form massiver geopolitisch motivierter Unterstützung durch Pakistan als maßgebliche Regionalmacht erneuert wurde, wie sich in den Folgejahren zeigen sollte.

Teile der afghanischen Bevölkerung wollten nach dem Ende der Taliban-Herrschaft zudem eine landesweit stationierte UN-Schutztruppe, um die innere Sicherheit zu garantieren und die Bürgerkriegsmilizen zu entwaffnen.⁶⁷ Dieser Idee wurde auf der Petersberg-Konferenz nicht Rechnung getragen, stattdessen hat man neben der OEF eine internationale Schutztruppe mit räumlicher Begrenzung auf Kabul zum Schutz einer von Teilen der Bevölkerung nicht für legitim gehaltenen Regierung initiiert.⁶⁸ Die Ausweitung von ISAF 2003 mit dem Konzept von *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) kam spät, stellte die Dominanz der größeren Nordallianzkommandeure (Dostum, Atta etc.) nicht infrage, sondern stützte sich auf diese. Ihre nach 2001 den Sicherheitssektor dominierenden Milizen entzogen sich in der Folge allen Demobilisierungs-, Entwaffnungs- und Reintegrationsprozessen (DDR, DIAG) und verhinderten so die Herstellung eines staatlichen Gewaltmonopols.

Versöhnungsbemühungen, insbesondere die Einleitung von Prozessen der *Transitional Justice* und eine reflexive Auseinandersetzung mit der Vergangenheit nach 2001 – beides wichtige Vorbedingungen für einen Friedensprozess –, hatten keine Priorität bei der internationalen Gemeinschaft.⁶⁹ Insbesondere die ausbleibende Strafverfolgung von Kriegsverbrechen unterhöhlte den Glauben an die Rechtsstaatlichkeit von Beginn an („*no peace without justice*“). Diverse Faktoren bedingten, dass gesellschaftliche Versöhnungsprozesse ab 2002 nach mehr als zwei Jahrzehnten Krieg nicht von den intervenierenden Staaten initiiert wurden: der Ausschluss prodemokratischer Kräfte⁷⁰ wie auch der als besiegt geltenden Taliban bei der Petersberg-Konferenz, die Nichtaufnahme von *Transitional Justice* in die Agenda der Abschlussvereinbarung, die Nichtverfolgung von Kriegsverbrechen, eine kaum ausgeprägte durchsetzungsfähige afghanische Zivilgesellschaft sowie die Verstetigung der Machtpositionen für Angehörige der Nordallianz im Zuge der Außerordentlichen Großen Ratsversammlung (Loya Dschirga) 2003.⁷¹ Durch die Brille des westlich-technokratischen Staatsaufbauverständnisses schienen die multiplen Konfliktlagen der Vergangenheit Afghanistans dagegen auf essentialistische Konfliktlinien (Taliban vs. Nordallianz, ethnische Konflikte) reduziert, was bis ins zweite Jahrzehnt des internationalen Engagements in Afghanistan einen inklusiven „Friedensprozess“ verhinderte.⁷² Dies spiegelt das vorrangige Interesse der Bekämpfung der

⁶⁶ Hassan, O. (2023), Afghanistan: Lessons Learnt from 20 Years of Supporting Democracy, Development and Security. Requested by the European Parliament's Committee on Foreign Affairs (AFET), Policy Department for External Relations, Directorate General for External Policies of the Union, PE 702.579, Brüssel, doi:10.2861/540018.

⁶⁷ Siehe ReliefWeb (2001), „Civil society conference for peace and reconstruction in Afghanistan, Bad Honnef (Bonn), 29 Nov to 2 Dec [2001], Final Press Information.

⁶⁸ Suhrke et. al, Conflictual peacebuilding, S. 16; Rubin, B.R. (2004), „Crafting a constitution for Afghanistan“, Journal of Democracy, Vol. 15, Nr. 3, S. 5–19, hier: S. 9; Dahrendorf, N., L. Charles, R. Oxley, S. Butler, A. Suhrke, J. Leslie und A. Strand (2003), A Review of Peace Operations. A Case for Change. Afghanistan Study, Conflict, Security and Development Group, King's College, London, hier: S. 45–46.

⁶⁹ Morgan Edwards, The Afghan Solution, S. 991; Gossman, P. und S. Kouvo (2013), Tell Us How This Ends. Transitional Justice and Prospects for Peace in Afghanistan, Afghanistan Analysts Network, Kabul, hier: S. 19.

⁷⁰ Ruttig, T. (2006), Islamists, Leftists – and a Void in the Center. Afghanistan's Political Parties and Where They Come From (1902 – 2006), Konrad-Adenauer-Stiftung, Kabul/Berlin.

⁷¹ Maaß, C. (2002), „Afghanistan im Umbruch. ‚Bonner Prozeß‘ als Modell risikoreicher Stabilisierungspolitik“, SWP-Studie, Nr. S 45, Stiftung Wissenschaft und Politik/Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin.

⁷² Gossman, P. und S. Kouvo (2013), Tell Us How This Ends. Transitional Justice and Prospects for Peace in Afghanistan, Afghanistan Analysts Network, Kabul; Hopkins, B. D. (2015), „America's shocking ignorance of Afghanistan“, The National Interest, June 5, 2015.

Grundlagen von Terrorismus in Afghanistan mit Fokus auf den Einsatz des Militärs und nicht des zivilen Aufbaus wider.

Spätestens ab 2009, als sichtbar wurde, dass das Land sich in einem anhaltenden Konflikt befand und dass auch die Regierungseliten untereinander zerstritten waren, wiederholte sich das Versagen der internationalen Gemeinschaft hinsichtlich innerstaatlicher Konflikte. Dieses Mal fehlte der politische Wille, mindestens einen Elitenpakt zwischen den Machthabern in Kabul zu befördern, der einen Rahmen für politische Handlungsfähigkeit auf afghanischer Seite ermöglicht hätte.

Der dargelegte Rahmen des deutschen zivilen Engagements in Afghanistan war konstitutiv für die Handlungsmöglichkeiten und die Wirksamkeit der Akteure im Beobachtungszeitraum. Die folgende Analyse versucht zu differenzieren, in welchen Bereichen und zu welchen Anteilen die Bundesregierung zum Scheitern im Großen beitrug. Gleichzeitig soll aber auch möglichen (Zwischen-)Erfolgen im Kleinen nachgegangen und sollen Beiträge zu Prozessen analysiert werden, deren langfristige Auswirkungen heute noch unklar sind.

5 RELEVANZ

Das zivile Engagement der Bundesregierung entsprach den Zielsetzungen der Bundesregierungen im Betrachtungszeitraum. Es wurden dabei aber die Herausforderungen Afghanistans stark unterschätzt und der eigene politische Gestaltungsspielraum Deutschlands überschätzt. Maßgebliche Problemfelder wurden zutreffend und im Einklang mit der internationalen Gemeinschaft identifiziert. Allerdings übernahm Deutschland damit auch deren Annahme, Afghanistan bedürfe eines Staatsaufbaus von außen und dass diese Aufgabe in dem vereinbarten internationalen Rahmen geleistet werden könne. Die hochgesteckten Ziele waren nicht nur überambitioniert und unrealistisch, sie konnten auch mit einer auf die eigene Interessenswahrung bedachten afghanischen Elite nicht verfolgt werden. Gesamtpolitische Wahrnehmungen von Erfolgszwängen bei gleichzeitigem Aufziehen anderer internationaler Krisenherde führten zu einem dem Umfang nach gleichbleibendem Engagement in Afghanistan, das nur in Teilen angepasst wurde.

Unter dem Kriterium der Relevanz soll dargestellt werden, ob die Bundesregierung mit ihrem zivilen Engagement in Afghanistan 2013 bis 2021 das Richtige getan hat. Um dies einschätzen zu können, wurden vier Teilbereiche überprüft.

- **Erstens** wurde untersucht, inwieweit das Handeln der Ressorts den Interessen und Zielsetzungen der Bundesregierung entsprach und ob die gesetzten Ziele realistisch waren.
- **Zweitens** wurde überprüft, inwieweit die Bundesregierung die Bedarfe und Interessen aller relevanten afghanischen Akteure erfasste und im deutschen Regierungshandeln berücksichtigte.
- **Drittens** wurde analysiert, ob das zivile Engagement Deutschlands in Afghanistan auf der Grundlage einer nach damaligem Wissensstand adäquaten strategischen Planung gestaltet und fortentwickelt wurde.
- **Viertens** wurde bewertet, ob die Ressorts anpassungs- und lernfähig waren und ob das zivile Engagement Deutschlands dementsprechend auf politischer, strategischer und operativer Ebene entsprechend kontinuierlich angepasst wurde.

5.1 Interessen und Zielsetzungen der Bundesregierung

Das Engagement Deutschlands in Afghanistan erfolgte im Einklang mit der internationalen Gemeinschaft – war damit aber auch Teil der grundsätzlichen Probleme dieser Gemeinschaft beim Aufbau Afghanistans. Die Bundesregierung bewegte sich seit der Petersberger Konferenz 2001 innerhalb des international vereinbarten konzeptionellen und zeitlichen Rahmens. Damit teilte Deutschland auch die Annahmen, die dem internationalen Engagement zugrunde lagen. Die Zeitschiene übergreifend betraf dies insbesondere die Auffassung, dass Afghanistan eines Staatsaufbaus von außen bedürfe und dass dieser in dem vereinbarten internationalen Rahmen auch geleistet werden könne. Die Zielformulierungen erwiesen sich dabei in ihrer Breite und in ihrem Mangel an definitorischer Präzision als zu ehrgeizig und unrealistisch. Dies galt nicht allein im Sinne der dargelegten schwierigen Ausgangsbedingungen Afghanistans. Der Mangel an Realismus muss vielmehr übergreifend auf den irreführenden Ansatz bezogen werden, diesen transnationalen Staatsaufbau Afghanistans gewährleisten zu können. Insofern war bereits diese politische Orientierung problematisch, in deren Rahmen die ehrgeizigen und unrealistischen Ziele auf falschen Annahmen und Kontexteinschätzungen beruhten. Deutschlands Engagement ist von Beginn an durch die Tragweite dieses unrealistischen externen politisch-institutionellen Aufbaus und seiner Zwänge gekennzeichnet gewesen. Weder die Bundesregierung noch die internationale Gemeinschaft insgesamt initiierten einen politischen oder strategischen Prozess zur Feststellung und Überprüfung der Annahmen und Kontexteinschätzungen.

Innerhalb des von den USA dominierten internationalen Rahmens fügten sich die Zielsetzungen der Bundesregierung und ihrer Ressorts mit ihrem recht umfassenden wie vagem Anspruch ein. Hierzu zählten übergreifend neben der unmittelbaren Bekämpfung internationalen Terrors mit

militärischen Mitteln die Orientierung auf die drei Bereiche zivile Sicherheit, Staatsaufbau und Regierungsführung sowie Wiederaufbau und Entwicklung. Ergänzt um eine flankierende Humanitäre Hilfe strukturierten diese Zielbereiche dementsprechend die Fortschritts- und Zwischenberichte 2010 bis 2014 sowie den Perspektivbericht 2018.⁷³ Aufgrund dieser breiten Aufstellung sowie des langen Zeitraums benannten die Ressorts zwar diese iterativen Zielsetzungen, definierten diese aber nur unzureichend, sodass sie sich einer konkreten Überprüfbarkeit entzogen. Die Zielsetzung, ein Wiederaufkommen terroristischer Bedrohung Deutschlands und seiner Verbündeten aus Afghanistan zu verhindern, war insofern klar benannt, es blieb aber hinsichtlich der Terrorbekämpfung im Verlauf der Jahre unklar, ab welchem Grad dieses Ziel erreicht sein würde bzw. welcher Stellenwert der zivilen Komponente bei der Erreichung dieses übergreifenden Ziels zukam. Gerade der Übergang von der ursprünglichen Terror- zur Aufstandsbekämpfung nach dem Wiedererstarken der Taliban weist teilweise auf unklare Zielvorstellungen hin. So war der zivilausgerichtete Polizeiaufbau Deutschlands zwar klar definiert und den anderen Akteuren bekannt. Er entsprach aber nicht den weiteren Erfordernissen der im Betrachtungszeitraum auch polizeilich unterstützten militärischen Aufstandsbekämpfung. Ebenfalls unklar blieb, welche präzise Zielsetzung mit dem Aufbau eines demokratischen Rechtsstaats, der künftig für Stabilität und Sicherheit bürgen sollte, verbunden werden konnte, insofern nicht formuliert wurde, welche Form und welcher Grad etwa an Rechtsstaatlichkeit die Zielerreichung beschreiben sollten. Ähnlich verhält es sich mit den Absichten zur Verbesserung der Lebensgrundlagen der Bevölkerung, etwa durch eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung. Hier blieb offen, wie ein solcher Zielzustand gerade angesichts der problematischen ökonomischen Ausgangsbedingungen im Land, die im konstitutiven Rahmen dargelegt wurden, hätte aussehen sollen. Insofern ging mit den Zielformulierungen des Engagements in Afghanistan zugleich ein hoher Grad an Unschärfe und Beliebigkeit einher.

Im Gegensatz zu den breit angelegten Zielvorstellungen waren die deutschen Interessen nur implizit ableitbar. Das grundlegende Interesse am Engagement in Afghanistan war unmittelbar im Jahr 2001 die Solidarität Deutschlands mit den USA, ausgedrückt durch die Bündnistreue im Rahmen der Beistandsverpflichtung des Nordatlantikvertrags. Zeitgleich traten primär innen- und parteipolitische Erwägungen hinzu, die in Deutschland dazu führten, dem militärischen Beistand eine substanzielle zivile Komponente an die Seite zu stellen.⁷⁴ Dies galt umso mehr, als mit der nachfolgenden von den USA und Großbritannien angeführten Invasion Iraks 2003 die NATO schon nicht mehr einheitlich auftrat, insofern europäische Partner wie Deutschland und Frankreich diesen Waffengang ablehnten. Das zivile Engagement in Afghanistan hatte deshalb *auch* den Zweck, die Beziehungen innerhalb des NATO-Bündnisses, die nicht nur in der deutschen Wahrnehmung durch den Irak-Krieg Schaden genommen hatten, zu reparieren.⁷⁵ Der Umfang des zivilen Einsatzes war zudem eine Reaktion auf innenpolitische Befindlichkeiten in Deutschland und diente der Legitimierung des militärischen Einsatzes. Zugleich war er der Versuch einer zivil ausgerichteten Kompensation gegenüber militärischen Einsätzen im Sinne einer „Zivilmacht Deutschland“. ⁷⁶ Dies äußerte sich auch in der deutlichen Erhöhung der auf Afghanistan bezogenen Budgets von AA und BMZ seit 2010.⁷⁷ Insofern war die Bündnissolidarität fundamental für Deutschlands Engagement in Afghanistan insgesamt,

⁷³ Siehe die Berichte der Bundesregierung zu Afghanistan: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/service/laender/afghanistan-node-/296662>.

⁷⁴ Siehe Deutscher Bundestag (o. D.), „Gerhard Schröders Vertrauensfrage (2001)“.

⁷⁵ Bird, T. und A. Marshall (2011), Afghanistan. How the West Lost Its Way, New Yale University Press, Haven/London, hier: S. 114–118.

⁷⁶ Vgl. insgesamt dazu auch Maull, H.W. (2007), „Deutschland als Zivilmacht“, in Schmidt, S., G. Hellmann und R. Wolf (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 73–84.

⁷⁷ Siehe Bundeshaushaltsplan 2010 Einzelplan 05 und Einzelplan 23, abrufbar unter: <https://www.bundeshaushalt.de/DE/Download-Portal/download-portal.html> in Verbindung mit Deutscher Bundestag (2010), „Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2010 (Haushaltsgesetz 2010)“.

behinderte aber zugleich die Formulierung und Definition davon unabhängiger, das heißt eigener Ziele und Interessen, was als eine Schwäche gewertet werden kann.⁷⁸

Die breit formulierten Zielsetzungen blieben über den Gesamtzeitraum im Wesentlichen erhalten, wurden im Verlauf lediglich unterschiedlich akzentuiert und nur begrenzt angepasst. Neben den genannten Zielbereichen wurde 2010 „ein Prozess der Verständigung und des politischen Ausgleichs mit der Insurgenz“,⁷⁹ also der zunehmend als Aufstandsbewegung betrachteten Taliban, eingeleitet und als neue politische Perspektive eingeführt. Dies sowie die Bekämpfung von Fluchtursachen und Migration stellten insbesondere ab 2016 damit punktuelle, wenn auch wichtige Anpassungen der politischen Zielsetzungen dar.⁸⁰ Auch wenn die Fortschrittsberichte nicht nur im Rückblick in weiten Teilen als mindestens zweckoptimistisch einzuschätzen sind, stellte die Akzentuierung eines afghanischen Friedensprozesses als eigentliches außenpolitisch relevantes Kerninteresse ein Novum dar. Ab dem Perspektivbericht 2018 tauchte daher zusätzlich zu den genannten drei generischen Handlungsfeldern ein eher bescheiden formuliertes viertes Ziel der Bundesregierung auf: die „Reduzierung des gewaltsamen Konflikts auf ein Niveau, das von den afghanischen Sicherheitskräften kontrolliert werden kann und die Bedrohung für Deutschland, seine Verbündeten sowie für die Region minimiert“. ⁸¹ Seither wurde diese Zielsetzung wiederholt hervorgehoben, etwa im Input-Papier zum Friedensprozess vom Februar 2019 sowie im Bericht der Bundesregierung zur Unterstützung des Friedensprozesses in Afghanistan vom Februar 2020.⁸² Wie in den Abschnitten Effektivität und Impact näher erläutert wird, wurde diese Zielsetzung operativ ausgestaltet. Allerdings geschah dies unter Beibehaltung eines breiten Projektportfolios, das die zentrale Akzentuierung des Friedensprozesses im Vergleich zu den anderen Förderbereichen nur bedingt erkennen lässt – was allerdings auch mit den prinzipiell geringeren finanziellen Erfordernissen von vertraulich arbeitenden Projekten zur Unterstützung dieses innerafghanischen Ausgleichs zusammenhängt.

5.2 Erfassung und Berücksichtigung afghanischer Interessen und Bedarfe

Die Ressorts hatten insgesamt kein ihren Zielsetzungen angemessenes Verständnis der afghanischen Gesellschaft und ihrer relevanten Akteure. Unter dem im konstitutiven Rahmen dargelegten problematischen Ansatz der Staatsbildung von außen erschien ein soziales, kulturelles, historisches wie auch sprachliches Verständnis Afghanistans weniger bedeutsam als die Lernkurve, von der man glaubte, dass Afghanistan sie zu durchlaufen habe. Der dem (innen-)politischen Druck folgende unmittelbare Handlungszwang nach 2001 verhinderte ein angemessenes Verständnis, insofern die Ressorts sich nicht die Zeit genommen hatten, durch Studien und andere Maßnahmen die soziokulturellen und soziopolitischen Faktoren eines potenziell erfolgreichen Engagements in Afghanistan zu erschließen. Hieraus resultierten eine in Teilen problematische selektive Partnerwahl bei der Umsetzung des Engagements. Hierzu trug auch die irreführende Wahrnehmung bei, die Gegebenheiten aus dem Umgang mit der Zentralregierung in Kabul als gesamtafghanischen Kontext misszuverstehen. Selbst wenn es etwa seitens des BMZ für den Norden Afghanistans eine eingehendere Beschäftigung mit Teilaspekten des Kontexts gab (eine Bevölkerungsumfrage, *North Booster*), so legte diese etwa nicht offen, wie sehr die Kooperationspartner Partikularinteressen verhaftet waren. Aus Zeitdruck und Mangel an Expertise wurde der afghanische Kontext insofern primär nach den weitgehend überlieferten Handlungsfeldern der Ressorts wahrgenommen. Neu trat hier nach dem Vorbild des 1999 eingerichteten Stabilitätspakts für Südosteuropa ein solcher für

⁷⁸ Heusgen, C. (2023), Führung und Verantwortung, Angela Merkels Außenpolitik und Deutschlands künftige Rolle in der Welt, Siedler, Berlin, S. 236-237.

⁷⁹ Die Bundesregierung (2010b), Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestags, Dezember 2010, Berlin, S. 62.

⁸⁰ Zur Initiierung eines innerafghanischen Dialogs siehe Die Bundesregierung (2010b), S. 62-66.

⁸¹ Siehe Die Bundesregierung (2018), Bericht der Bundesregierung zu Stand und Perspektiven des deutschen Afghanistan-Engagements zur Unterrichtung des Deutschen Bundestags, Februar 2018, Punkt 13, S. 5.

⁸² Siehe Die Bundesregierung (2019c), Input-Papier zur deutschen Unterstützung des Friedensprozesses in Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestags, Februar 2019.

Afghanistan hinzu, aus dem heraus Konzepte für die Stabilisierung des Landes entwickelt wurden. Die Mittelaufwüchse ab 2010 für Afghanistan im AA (180 Mio. Euro pro Jahr) und im BMZ (250 Mio. Euro pro Jahr) zogen im Verlauf der Jahre eine eingehendere Beschäftigung mit dem Land durch eine wachsende Zahl von Verantwortlichen in den Ressorts nach sich. Dies trug im Zeitverlauf allerdings nur begrenzt dazu bei, dass sich einzelne Verantwortliche in den Ressorts Regional- und Sachkompetenzen aneignen konnten.

Die Ressorts ermittelten Interessen, Zielsetzungen und Bedarfe der relevanten afghanischen Akteure auf der politisch-strategischen Ebene nicht in angemessenen Prozessen. Grundlegend hierfür waren die konstitutiven Rahmenbedingungen, unter denen den internationalen Beteiligten und ihrer afghanischen Klientel eine dominante Stellung in der Formulierung und Umsetzung wesentlicher Politikbereiche zukam.⁸³ Das mangelnde Verständnis des Kontextes führte dazu, dass sich das Abfragen afghanischer Interessen, Ziele und Bedarfe im Wesentlichen auf die Vorstellungen dieser afghanischen Klientel bezog und damit solche Akteure privilegiert wurden, die über privatwirtschaftliche Unternehmungen, als öffentliche Organisationen oder als Nichtregierungsorganisationen eine oft dominante Stellung innerhalb des politischen Beratungs- und Entscheidungsprozesses innehatten. Insofern muss die Frage nach der Repräsentativität der afghanischen Regierung nicht nur in Bezug auf ihr legitimes Zustandekommen (Stichworte: Wahlbeteiligung, Wahlfälschung etc.) beantwortet werden. Wie im folgenden Abschnitt zur Einschätzung der afghanischen Regierung ausgeführt wird, artikulierten sich deren Interessen im Wesentlichen unabhängig von nur formal demokratischen Prozessen. In einem umfassenderen Sinne behinderten die politischen Präferenzen der internationalen Gemeinschaft eine angemessene und ausgewogene Wahrnehmung der Gesellschaft Afghanistans, samt ihrer komplexen soziokulturellen Strukturen. Aus diesem Verhältnis zwischen der internationalen Gemeinschaft und den von ihr abhängigen afghanischen Regierungseliten entwickelte sich bei den Letzteren eine Dominanz eingespielter Partikularinteressen. Dies gilt sowohl für die selbstreferenzielle „Blase“ Kabuls, in der die internationalen Verantwortlichen und ihre afghanische Klientel agierten, als auch für die Stellung von Warlords und eine durch internationale Maßnahmen primär extern beförderte Zivilgesellschaft, die in Teilen losgelöst von und in anderen Teilen in einem gewissen Gegensatz zur weiteren afghanischen Gesellschaft stand. Auch auf politisch-strategischer Ebene fällt es schwer, etwa die zahlreichen internationalen Konferenzen zu Afghanistan als Ausdruck genuiner Ziel- und Bedarfsermittlungen zu begreifen, insofern auch diese Zusammenkünfte weitgehend auf Inputs der internationalen Gemeinschaft, ihrer Auftraggeber etc. basierten. Dies wird in Kapitel 6 zum Thema Kohärenz weiter ausgeführt.

Überwiegend angemessen war die Ziel- und Bedarfsermittlung im Bereich der Projekte der Durchführungs- und Mittlerorganisationen. Auf dieser Ebene wurden oft relevante Bedarfe ermittelt und realistische Ziele vereinbart, indem die jeweilige politische Orientierung, die gesellschaftliche Stellung, die kulturelle Signifikanz, die sozioökonomische Situation sowie die ethnische Zugehörigkeit oder Zuordnung der afghanischen Seite berücksichtigt wurden. Diese Praxis führte allerdings nicht zu einer Aggregation, die Konsequenzen auf der strategischen Ebene gezeitigt hätte. Abgesehen davon wies aber auch ein besseres Verständnis gesellschaftlicher Besonderheiten nicht unbedingt Wege aus klientelistischen Strukturen. Lediglich bei der Humanitären Hilfe wurden Bedarfe im Rahmen des strukturierten Vorgehens der Vereinten Nationen systematisch erfasst, was anderen Bereichen potenziell als Vorbild hätte dienen können.

Die Ressorts schätzten die politischen Interessen und Ziele der afghanischen Regierung nicht richtig ein und zogen aus deren Unwillen zu Reformen keine angemessenen Konsequenzen. Zum einen resultierten Fehleinschätzungen aus den Rahmenbedingungen der transnationalen Regierungsführung mit dem Ansatz eines Staatsaufbaus von außen, der zu Beginn unter den westlichen Staaten zu einer Selbstüberschätzung ihrer Kenntnisse und ihres Verständnisses geführt hatte. Insbesondere verzerrte dieses asymmetrische Verhältnis die politische Interessens- und Willensbildung auf der afghanischen Seite. Die afghanische Klientel

⁸³ Dorronsoro, G. (2021a), S. 13–20.

entwickelte und vertrat Ziele und Interessen weitgehend losgelöst von echter politischer Partizipation der afghanischen Bevölkerung. Insofern handelte es sich bei den von der afghanischen Regierung artikulierten Positionen gegenüber der internationalen Gemeinschaft meistens um Sonderinteressen afghanischer Eliten. Diese vermochte die international Verantwortlichen nicht richtig einschätzen. Zum anderen führte die Verfestigung des asymmetrischen Verhältnisses zu einer bisweilen zynischen Haltung afghanischer Regierungsverantwortlicher. Insbesondere die sich verschlechternde Sicherheitslage wurde gegenüber der internationalen Gemeinschaft zunehmend als Druckmittel eingesetzt, um eingeforderte Reformen zu vermeiden. Um dem zu begegnen, verlagerten sich die internationalen Geldgeber im Zeitverlauf auf das Konzept der Konditionalisierung, das mit dem *Tokyo Mutual Accountability Framework* (TMAF) von 2012 formalisiert und über die Folgejahre weiterentwickelt wurde (siehe hierzu Kapitel 6). Allerdings blieb die Handhabung dieses Ansatzes zumindest im Polizeibereich ohne Konsequenzen: Die politisch und finanziell in Afghanistan handelnden ausländischen Akteure selbst befürchteten, dass durch Konditionalisierung erzwungene Reformen zu einer weiteren Destabilisierung des Landes führen würden.

5.3 Gestaltung der strategischen Planung

Das Afghanistan-Engagement hatte entgegen seiner ausgeprägten Internationalität keine gemeinsame internationale Strategie, was sowohl an der Komplexität der afghanischen Situation als auch an den unterschiedlichen Vorstellungen der internationalen Akteure lag. Es gab keine gemeinsame Strategie der internationalen Gemeinschaft, ungeachtet der internationalen Grundlegung durch die Petersberger Konferenz 2001, des anfangs verfolgten Konzepts der *Lead Nations* für einzelne Sektoren im Nachgang zur Wiederaufbaukonferenz von Tokio 2002, der Verständigung auf den Afghanistan Compact in London 2006 sowie einer Vielzahl weiterer internationaler Zusammenkünfte zu Afghanistan, insbesondere im Rahmen des TMAF nach 2012. Eine solche Strategie mit einer klaren Einigung auf präzise Ziele sowie Wege und ausreichend Finanzmittel, um diese zu erreichen, wären aber notwendig gewesen – wenn man denn eine solche stark steuernde Rolle der internationalen Gemeinschaft für wünschenswert und sinnvoll erachtet hätte, um die politischen Prozesse und bürokratischen Institutionen in Afghanistan zu stärken. Hierzu wird im Kapitel 6 Weiteres ausgeführt. Für die Bereiche Terror- bzw. Aufstandsbekämpfung, für eine gemeinsame strategische Ausgestaltung des Polizeiaufbaus, für eine abgestimmte Herangehensweise an die Drogenökonomie sowie für einen sinnvollen Umgang mit nationalen und subnationalen Regierungsebenen etc. mangelte es an internationalem Konsens und Zielkohärenz jenseits von Schlagworten.

Die Ressorts erarbeiteten keine allgemeine ressortübergreifende Strategie des deutschen Engagements in Afghanistan. Während in der Frühphase die Beschäftigung mit Afghanistan zwangsweise ad hoc erfolgen musste, fällt auf, dass in späteren Jahren – und insbesondere im zweiten Jahrzehnt des Engagements – nicht der Versuch unternommen wurde, eine Strategie aus einem Guss herzuleiten, die der Dynamik vor Ort entsprochen hätte. Stattdessen dominierten weitgehend tradierte Ansätze, und zwar basierend auf den arbeitsteiligen Zuständigkeiten der Ressorts und deren Tätigkeitsfeldern. Allerdings wurde Maßgebliches an strategischen Ideen hinzuentwickelt, wobei dies hauptsächlich aufbauend auf bestehenden Instrumenten und induktiv geschah.⁸⁴ Während es bei der Abstimmung von Projekten auf operativer Ebene früh einen regelmäßigen Austausch gab, was der Erfordernis entsprach, sich deren außenpolitischer Unbedenklichkeit zu versichern, liefen die Diskussionen über die verschiedenen übergeordneten Konzepte der Ressorts, die der Abstimmung bedurften, eher spät an. So dauerte es im Rückblick lange, bis 2017 die gemeinsamen Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“⁸⁵ und 2019 der „Praxisleitfaden.

⁸⁴ Eine Weiterentwicklung der Instrumente erfolgte zum Beispiel im Rahmen des Stabilitätspaktes Afghanistan, mit dem das AA seine operativen Kapazitäten insgesamt ausweitete und das Handlungsfeld der Stabilisierung unter außenpolitischen Gesichtspunkten definierte.

⁸⁵ Siehe Die Bundesregierung (2017).

Ressortgemeinsamer Ansatz zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung“ beschlossen und veröffentlicht wurden.⁸⁶ Diese Vereinbarungen beruhten auf Verständigungen über Ressortgrenzen hinweg, die aus den vorangegangenen Jahren des Engagements unter anderem in Afghanistan resultierten, die aber nicht in eine übergreifende und umfassende Strategie für Afghanistan überführt wurden. Das „Ressortgemeinsame Rahmenkonzept“ von 2016 kann zwar als eine Wegmarke gelten, es enthält aber überraschenderweise keinerlei Ausführungen zur Humanitären Hilfe, die weiterhin und beständig in einzelnen Teilen Afghanistans, auch bedingt durch Naturkatastrophen, notwendig blieb.

Ressortspezifische Strategien wurden zu verschiedenen Zeiten in unterschiedlicher Ausprägung entwickelt.

- Das **BMZ** entwickelte als einziges Ressort eine Gesamtstrategie für sein Engagement in Afghanistan (Länderstrategie 2014). Diese wurde nach zwei Reviews zum Portfolio in einem Positionspapier 2018 nochmals angepasst. Im Rahmen der neuen Strategie blieben zwar das Ambitionsniveau vor dem Hintergrund des afghanischen Kontextes sehr hoch und die Wirkungsannahmen teilweise unklar, allerdings zeigte gerade das Positionspapier eine teilweise Abkehr von struktureller EZ und eine Hinwendung zu direkt wirksamen Programmen der Basisversorgung. Der inhärente Widerspruch zu den großen Zielen des Staatsaufbaus wurde damit jedoch, obwohl sichtbarer denn je, nicht aufgelöst.
- Das **AA** führte die Humanitäre Hilfe fort, deren strategische Ausrichtung in Afghanistan im Wesentlichen den von den Vereinten Nationen erstellten Bedarfsplänen folgte. Im Rahmen der AKBP galten die nach Praxis des AA kurz gefassten Länderkonzepte. Diese richteten die Handlungsfelder Medien, Kultur und Wissenschaft an der Stärkung der Zivilgesellschaft, der Eröffnung vopolitischer Räume und der Schaffung gesellschaftlicher Diskurse aus. Die Strategiebildung verlagerte sich dabei aufgrund deren Autonomie hin zu den Mittlerorganisationen. Für den Bereich der Stabilisierung kam es im Untersuchungszeitraum ab etwa 2010 im Rahmen des Arbeitsstabs Afghanistan/Pakistan zu einer konzeptionellen Zuspitzung, die durch die 2015 gegründete Abteilung S fortgeführt wurde und in ein internes enger gefasstes allgemeines Stabilisierungskonzept zu Beginn des Jahres 2016 mündete. Dieses Konzept floss in die Stabilisierungsdefinition der „Krisenleitlinien der Bundesregierung 2017“ ein.
- Das **BMI** agierte beim Polizeiaufbau entlang politischer Vorgaben auf Basis des bilateralen Sitz- und Statusabkommens (2002 – 2006). Diesen Vorgaben lagen unklare Wirkungsannahmen und ein primär operatives Verständnis von Strategie in Form von Jahresplänen zugrunde, die allerdings messbare operative Indikatoren und Wirkungsüberprüfungen vermissen ließen. Das bilaterale Polizeiprojekt der Bundesregierung wurde mit Mitteln aus dem Stabilitätspakt des AA finanziert.

Im Evaluierungszeitraum fand kein übergreifender Strategiewechsel statt. Im Zeitverlauf wurde weder die Grundkonstruktion der Ersatzvornahme internationaler Akteure geändert, noch erfolgte eine wesentliche Anpassung der Ziele. Wie dokumentiert ist, wurden bei der Wiederaufbaukonferenz in Tokio 2002 zahlreiche Weichen gestellt, um den Zielen des Staatsaufbaus, der guten Regierungsführung, der Schaffung von Gerechtigkeit und der Einhaltung von Menschenrechten, des Wiederaufbaus zerstörter Infrastruktur, der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung, der Unterstützung des Agrarsystems, des Schutzes gefährdeter Bevölkerungsgruppen, der Bereitstellung von Gesundheits- und Bildungsdienstleistungen, der Gewährleistung von Ernährungssicherheit oder dem verbesserten Management natürlicher Ressourcen näherzukommen.⁸⁷ Trotz sich verschlechternder Rahmenbedingungen wurde an all diesen Handlungsfeldern und deren umfangreicher Finanzierung festgehalten. Die genannten Fortschrittsberichte zeigen auf politischer und strategischer Ebene ebenso wie die operative Umsetzung weitestgehend eine Seitwärtsbewegung der Ziele, mit Ausnahme der bereits genannten wichtigen Akzentuierung des politischen innerafghanischen Ausgleichs mit der

⁸⁶ Siehe Die Bundesregierung (2019a).

⁸⁷ Wiederaufbauplan Tokio 2002: United Nations (2002), Donors Meet in Tokyo to Commit to Major Recovery Plan for Conflict Ravaged Afghanistan, Press Release 18 January 2002.

Aufstandsbewegung sowie der Eindämmung von Migration. Ansonsten gab es Anpassungen vor allem vor dem Hintergrund einer prekärer werdenden Sicherheitslage.

5.4 Lern- und Anpassungsfähigkeit auf politischer, strategischer und operativer Ebene

Ein systematisches Lernen aus den Erfahrungen sowie ein verbessertes Wissensmanagement für Afghanistan hat es ressortgemeinsam nicht gegeben. Die ressortgemeinsamen Koordinationsrunden (siehe hierzu Kapitel 6) hatten keine Lernfunktion im eigentlichen Sinne. Diese Beobachtung teilten auch viele Beteiligte in hohen Verantwortungspositionen im Bereich des zivilen Engagements. Wie bekannt ist, gab es auf Initiative des Bundeskanzleramts hin eine regelmäßig zusammentretende Staatssekretärsrunde unter Einbeziehung des AA, BMI, BMZ sowie des BMVg. Allerdings deuten sowohl die Sitzungsprotokolle als auch weitergehende Einschätzungen von Beteiligten im Rahmen der vorliegenden Evaluierung auf eine letztlich sehr begrenzte strategische Rolle dieses Austauschformats hin. Sowohl die Staatssekretärsrunden als auch die Ressortklausuren wurden kaum für Zwischenbilanzen und zur vorausschauenden inhaltlichen Abstimmung genutzt. Stattdessen dienten sie primär der Erfolgsberichterstattung sowie der gegenseitigen Information. Eine Analyse der Dokumentation wie auch der Tenor von Interviews im Rahmen der vorliegenden Evaluierung zeigen, dass kontroverse Themen vor Koordinationsrunden in der Regel entschärft bzw. eher unkritisch oder kursorisch behandelt wurden. Insbesondere gab es in diesen stark auf das operative Handeln ausgerichteten Zusammenkünften keine kritische Reflexion des Afghanistan-Einsatzes mit Blick auf die strategischen Ziele des Engagements und somit auch keinen nachhaltigen Lernerfolg.

Lernen in Afghanistan fand in begrenztem Ausmaß in jedem einzelnen Ressort statt.

- **AA:** Basierend auf Analysen der politischen Dynamik begann das AA mit dem Fortschrittsbericht 2010, einen innerafghanischen politischen Ausgleich zu priorisieren, in dessen Folge 2013 die Einrichtung eines Taliban-Verbindungsbüros in Doha erfolgte sowie ab 2016 operative Dialogprojekte umgesetzt wurden. Das Engagement in Afghanistan war außerdem zusammen mit weiteren krisenhaften Entwicklungen im Nahen Osten und in Nordafrika sowie in Osteuropa der Hintergrund, vor dem das AA im Juli 2014 den umfangreichen Prozess „Review 2014 – Außenpolitik Weiter Denken“ anstieß.⁸⁸ Dieser diente unter anderem zur Neubewertung der bis dahin praktizierten Politikansätze zur Stabilisierung, die im Rahmen des Stabilitätspakts Afghanistan zum größten Teil recht generisch umgesetzt worden waren. Die Ergebnisse des Review-Prozesses mündeten in die Neugründung der Abteilung S, in der verschiedene Aufgaben der Krisenprävention, Friedensförderung und Humanitären Hilfe gebündelt wurden. Operative Lehren wurden hierbei allerdings primär für den Irak und andere Krisenkontexte gezogen, wo die Ausbreitung der Terrororganisation *Islamischer Staat* drohte, was die Aufmerksamkeit in Deutschland für Afghanistan zeitweise überlagerte. Unter anderem basierend auf den problematischen Erfahrungen in Afghanistan kam im Irak ein geschärftes Stabilisierungskonzept zur Anwendung, das hinsichtlich seines Ziels der Rückkehr von Binnenvertriebenen erfolgreich war. Im Rahmen der neu gegründeten Abteilung S wurde dann das Stabilisierungsverständnis des AA weiter konkretisiert, was in internen Dokumenten ausführlich dokumentiert ist. Diese Überlegungen und wesentliche Elemente der AA-eigenen Stabilisierungsdefinition flossen in die Erarbeitung und abschließende Definition des Handlungsfeldes Stabilisierung der Krisenleitlinien der Bundesregierung 2017 ein (siehe dazu Kasten 1). Die Krisenleitlinien wurden 2019 durch einen Praxisleitfaden zur Krisenprävention weiter konkretisiert. Zu Ende des Afghanistan-Einsatzes entwickelte Praktiken wie beispielsweise das Kontextmonitoring wurden in der Sahelzone bzw. in der Tschadseeregion weiter umgesetzt und ausgebaut. Lehren aus der Umsetzung der Stabilisierungsansätze in Afghanistan, dem Irak und den oben

⁸⁸ Siehe Auswärtiges Amt (o.D.), Review 2014 - Außenpolitik weiter denken.

genannten afrikanischen Regionen fanden schließlich Eingang in das 2022 veröffentlichte AA-Dokument „Stabilisierung gestalten – Außen- und sicherheitspolitisches Konzept für ein integriertes Friedensengagement“.⁸⁹ Trotz einzelner wichtiger Programmevaluierungen bleibt festzustellen, dass in Afghanistan primär für andere Krisenkontexte gelernt wurde, nicht aber in ausreichendem und systematischem Maße für Afghanistan selbst.

- **BMI:** Im Rahmen der Arbeit zum Polizeiaufbau fand seitens des BMI kein systematisches institutionelles Lernen statt. Diesem Sachverhalt lag primär das genannte operative Verständnis zugrunde, demzufolge die Umsetzung des Polizeiprojekts in der vereinbarten Form zu geschehen hatte.
- **BMZ:** Das BMZ investierte im Untersuchungszeitraum in mehrere Lernformate, darunter eine der ersten Länderstrategien (2014) und die erste strategische Portfolio-Review (2013), die das BMZ jemals durchführte. Es folgten eine externe DEval-Evaluierung (2014) und eine weitere Portfolio-Review (2016), ein Positionspapier (2017), die Beauftragung der *North-Booster*-Umfragen (2016 u. 2018) und die Beauftragung einer Meta-Review (2020). Gerade die Reviews bemühten sich darum, Wirkungen zu identifizieren. Der zentrale Befund der 2016er-Review – dass strukturelle Wirkungen weitgehend ausblieben und man sich daher auf diejenigen Bereiche konzentrieren sollte, die funktionierten, wie direktere und basisnähere Maßnahmen – wurde so auch ins Positionspapier von 2017 aufgenommen. Eine Umsetzung dieser Empfehlung war jedoch unter Beibehaltung einer grundsätzlich strukturellen Ausrichtung der EZ nur ansatzweise möglich. Die meisten Schwerpunktbereiche waren weiterhin vor allem strukturellen Wirkungen verpflichtet und die großen *On-Budget*-Unterstützungsmaßnahmen (ARTF) liefen im Rahmen der internationalen Gemeinschaft ohnehin weiter. Ausnahmen: Wiederaufforstung von Waldlandschaften mit *Cash-for-Work*-Maßnahmen und wenige Umstellungen innerhalb der Portfolios in Richtung Basisversorgung sowie die Konzipierung einer BMZ-Komponente innerhalb der PATRIP-Stiftung ab 2020, die Resilienzstärkung und Friedensförderung auf lokaler Ebene avisierte.

Die Gründe, warum trotz Dauer und Umfangs des deutschen Engagements wenig direkt für Afghanistan gelernt wurde, können drei sich wechselseitig beeinflussenden Ebenen zugeordnet werden.

Politische Ebene

- Auf politischer Ebene spiegeln Dokumente wie auch Äußerungen Verantwortlicher deutlich den politischen Willen, aber auch den hohen Druck angesichts der schwierigen Entscheidungslage zu Beginn des militärischen Engagements wider, in Afghanistan Erfolge im zivilen Bereich vorweisen zu können. Dies galt sowohl für die Ministerien als auch gesamtpolitisch bis in den Deutschen Bundestag und die politische Öffentlichkeit hinein. Die Erwartungen leisteten einer Erfolgsberichterstattung Vorschub, die von der politischen Ebene auf die Strategie- und Umsetzungsebenen sowie zurück in den politischen Raum kaskadierte. Hierzu trug auch eine in Teilen undifferenzierte Begleitung des Afghanistan-Engagements durch die Medien bei. Kritische Sichten konnten sich im politischen Diskurs der Parteien wie der Exekutive und Legislative kaum artikulieren, geschweige denn durchsetzen.
- Abgesehen davon nahm die politische Aufmerksamkeit zu Afghanistan im Zeitverlauf zugunsten anderer Krisenherde ab. Die russische Invasion Georgiens 2008, die politischen Umbrüche in den arabischen Staaten ab Ende 2010, die russische Annexion der Krim im Frühjahr 2014 und die nachfolgende hybride Kriegsführung im Osten der Ukraine, die Destabilisierung Iraks durch die Terrororganisation *Islamischer Staat* sowie die infolge der direkten russischen Intervention Russlands in Syrien intensivierte

⁸⁹ Siehe Auswärtiges Amt (2022), *Stabilisierung gestalten*, Außen- und sicherheitspolitisches Konzept für ein integriertes Friedensmanagement, Berlin, Dezember 2022.

Fluchtbewegung aus Syrien nach Europa führten zu einem nachlassenden politischen Interesse an Afghanistan.

Organisationsebene

- Auf dieser strukturellen Ebene machte sich organisationskulturell der genannte gesamtpolitische Druck bemerkbar, der in den politischen Institutionen, in den Parteien, in der Koalition und ihren inhärenten Rivalitäten sowie in den Erwartungen der Öffentlichkeit spürbar war und dann auch in die Ministerien diffundierte.
- Hinzu kam die Zurückhaltung in den Ressorts, sich im Sinne einer aktiven Lernkultur externen Evaluierungen auszusetzen, wobei solche strukturierten Prozesse im BMZ eine längere Tradition haben, im AA seit der Gründung der Abteilung S zur gängigen Praxis gehören und im BMI insgesamt noch nicht regelmäßig durchgeführt werden.
- Zu den organisationskulturellen Hemmnissen gehören innerhalb einzelner Ministerien Aspekte der Arbeitsteilung zwischen Referaten mit unterschiedlichen sachlichen Bereichen einerseits und verschiedenen geografischen Zuständigkeiten andererseits. Es gab jedoch auch bis 2013 im AA den in der Ministerialhierarchie hoch angesiedelten und abteilungs- wie ministerialübergreifend zusammengesetzten Arbeitsstab Afghanistan Pakistan, dem auch Vertreter:innen des BMVg und der staatlichen Durchführungsorganisationen in Deutschland GIZ und KfW angehörten. In Interviews wurde diese Zusammensetzung, bei der politische wie operative Aspekte gebündelt waren, und die gegebene Anbindung des Stabs an die Leitungsebene des Ministeriums als effektiv bewertet. Das BMZ war jedoch nicht in diesem Stab vertreten. Nach Interviewaussagen wurde der Stab unter anderem aufgrund veränderter politischer Prioritäten aufgelöst, seine Aufgaben wurden auf die später neu gegründete Abteilung S und das Länderreferat AP05 der neu eingerichteten Abteilung Asien-Pazifik übertragen.
- Fragen der Hierarchie spielten eine wichtige Rolle. Während im Idealfall ein Informations- und Lernfluss aus politischer Vorgabe bzw. Analyse, strategischer Konzeption von Maßnahmen und deren operativer Umsetzung zurück in die politisch-strategische Diskussion mündet, ist die Interaktion in der Praxis eher punktuell. Die Verantwortungsebenen agieren zwar nicht direkt voneinander getrennt, aber der Austausch von Informationen und Einschätzungen ist begrenzt. Insbesondere Erkenntnisse aus dem operativen Handeln werden nicht notwendigerweise systematisch umfänglich organisationsweit wahrgenommen. In analoger Weise bestehen solche organisationskulturellen Begrenzungen zwischen verschiedenen Ressorts. Hierbei ist festzuhalten, dass ein Lernen zwischen Ministerien eher auf den Ebenen zwischen den Referaten oder den Abteilungen unterschiedlicher Ministerien stattfindet und weniger auf der Ebene der Staatssekretäre oder der Ressortleitungen.

Akteursebene

- Hinzu kommen persönliche Überlegungen, was das angemessene Agieren innerhalb des Regierungsapparats und die eigene berufliche Karriere betrifft. Während im Rahmen der vorliegenden Evaluierung keiner der Befragten in Deutschland offen die Befürchtung äußerte, dass mitgeteiltes kritisches Lernen möglicherweise persönliche Nachteile mit sich bringen könnte,⁹⁰ so gab es doch eine dezidierte Zurückhaltung, bestimmte Grundannahmen zu hinterfragen oder daran öffentlich Zweifel zu äußern. Teilweise konnte diese Haltung im Rahmen der Datenerhebung auch unter höherrangigen Verantwortlichen festgestellt werden, wobei drei Aspekte von besonderer Bedeutung zu sein scheinen. Erstens gilt insbesondere für das AA, dass sich aufgrund des Universalisten- und des Generalistenprinzips und der damit verbundenen Praxis der Rotation auch erfahrene Verantwortliche tendenziell mit grundsätzlicher Kritik zurückhielten, obwohl sie mit kritischen Einblicken von Dienstreisen nach Afghanistan zurückkehrten. Sie scheuten sich, mit Blick auf die längeren Erfahrungen von

⁹⁰ In Interviews mit Vertreter:innen nichtdeutscher Institutionen wurde aber mehrfach darauf hingewiesen, dass die Äußerung von Kritik bei einzelnen Personen zu Einbrüchen in deren Karrieren geführt habe.

Kolleg:innen mit spezifischen Landes- und Sektorkenntnissen ihre Stimme zu erheben. Zweitens artikulierten mehrere der Befragten das Dilemma, dass man zwar Fehler und Mängel erkannt habe, aber nicht in der Lage gewesen sei, objektiv bessere Alternativen vorzuschlagen. Man habe nicht am vorgegebenen politisch gewollten Gesamtkonstrukt rütteln wollen. Drittens gab es unter den Mitarbeiter:innen der Ministerien eine Zurückhaltung mit Blick auf das eigene berufliche Fortkommen, das man unter dem politischen Erwartungsdruck nicht unnötig gefährden wollte.

Im Ergebnis bildeten verschiedene organisatorische und persönliche Aspekte ein System, in dem kritische Einsichten nur schwer gewonnen und dort, wo kritische Einsichten bestanden, diese aus Zurückhaltung oder aus Sorge vor beruflichen Nachteilen nicht bzw. nicht deutlich genug kommuniziert wurden. Insofern gab es zu Afghanistan eine Lernlücke bzw. dort, wo gelernt wurde, eine Umsetzungslücke zumindest für die Weiterführung des Engagements in Afghanistan bis August 2021. Zuvor hatten Erfahrungen vereinzelt Eingang in Dokumente und in Diskussionen gefunden. Sie blieben für die strategische Ausrichtung der Portfoliogestaltung und für die weitere operative Umsetzung in der Regel aber folgenlos. Zum einen reflektierte dies das Spannungsverhältnis zwischen *lessons known* und *lessons learned*, das heißt zwischen individuellen kritischen Einsichten und einem bewussten Ausblenden solch besseren Wissens in der kollektiven institutionellen Praxis. Zum anderen bestand auch das Problem der Pfadabhängigkeit. So hätte ein Umdenken und Umsteuern in Afghanistan zum Beispiel bedeutet, Haushaltstitel im Umfang von rund 430 Millionen Euro (180 Mio. Euro des AA bzw. 250 Mio. Euro des BMZ) durch alternativ vorzuschlagende Handlungskonzepte und Projekte zu verausgaben oder aber eine solche Verausgabung zu reduzieren. Letzteres hätte aus Sicht der Verantwortlichen bereits vom Parlament und/oder von der Öffentlichkeit als ein Hinweis auf ein Nichterreichen der Ziele oder gar Scheitern des Afghanistan-Einsatzes gewertet werden können. Aus diesem Grund und aufgrund ressortspezifischer finanzieller Interessen, bestimmte Haushaltstitel in bestimmter Höhe beizubehalten, war eine Verringerung der Ausgaben nie ein Thema.

Kasten 1: Genese des Stabilisierungsverständnisses und seine Bedeutung für die Evaluierung

Stabilisierung als konkretisiertes Konzept gewann erst zu Ende des Betrachtungszeitraums an Bedeutung und konnte damit nur noch begrenzt in die Praxis umgesetzt werden. Die nachfolgende Darstellung dient dazu, wichtige Entwicklungen in diesem Bereich nachzuzeichnen. Es soll zudem verdeutlicht werden, dass der Stabilitätspakt für Afghanistan nicht mit dem Konzept der Stabilisierung gleichzusetzen ist und dass eine fehlende Präzisierung des Konzepts zu Überschneidungen in den Verantwortlichkeiten der Ressorts führte, insbesondere zwischen AA und BMZ. Die Ausführungen basieren auf AA-internen Dokumenten und den Krisenleitlinien der Bundesregierung. Seitens des BMZ lagen keine entsprechenden Dokumente vor.

Der Stabilitätspakt als Haushaltstitel enthielt seitens des Bundestags eine eher vage Zweckbestimmung für den Wiederaufbau und die Stärkung politischer und staatlicher Institutionen sowie für Maßnahmen zur Sicherheitssektorreform, Polizeiaufbau und Stärkung der Zivilgesellschaft. Der Haushaltstitel wurde bis 2008 gemeinsam von AA und BMZ bewirtschaftet und ab 2008 alleinig vom AA. Eine erste Schärfung und Konkretisierung des Stabilisierungsverständnisses erfolgte im AA ab etwa 2012 im Rahmen des Arbeitsstabs Afghanistan/Pakistan und wurde dann im Rahmen der Abteilung S ab 2015 fortgeführt. Zu Beginn des Jahres 2016 wurde dann nachfolgende interne Definition von Stabilisierung seitens des AA festgelegt, die es auch in den Ausarbeitungsprozess der Leitlinien einbrachte: *„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.“⁹¹

An anderer Stelle wird verdeutlicht, dass für das AA „Stabilisierung in fragilem Umfeld [...] weder EZ ist (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.“⁹²

In den Leitlinien der Bundesregierung kam es dann zu einer Vereinheitlichung der Definition, bei der deutlich wird, dass außen-, entwicklungs- und sicherheitspolitische Maßnahmen flexibel und in einem vernetzten Ansatz aufeinander abgestimmt eingesetzt werden sollen (siehe unten), wonach verschiedene Ressorts zur Stabilisierung in einem breiteren Sinne beitragen. Allerdings lässt die Definition offen, welches Ressort in welchem Stadium einer Krise für was verantwortlich ist und konnte daher Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Ressortzuständigkeit, wie sie sich in Afghanistan als auch im Irak zeigten, nicht auflösen. Die Leitlinien postulieren:

„Stabilisierung [wird] als ein Instrument verstanden, das sich auf politische Prozesse konzentrieren und dem Zweck dienen soll, ein sicheres Umfeld zu schaffen, kurzfristig Lebensbedingungen zu verbessern und Alternativen zu Kriegs- und Gewaltökonomien aufzuzeigen.“ Wie dort festgehalten wird, können „Stabilisierungsmaßnahmen auch der Festigung legitimer politischer Autoritäten dienen, indem diese dabei unterstützt werden, der Bevölkerung ein überzeugendes und inklusives Angebot zu machen, das attraktiver ist als konkurrierende Modelle politischer Machtausübung.“⁹³

Aus den genannten Definitionen wird deutlich, dass bezogen auf das Wirkungsmodell in Abschnitt 3.3 insbesondere den Zielbereichen Verbesserung der militärischen wie zivilen Sicherheitslage, Legitimität staatlicher Institutionen (gemessen am Vertrauen in diese Institutionen), Verbesserung der Lebensbedingungen und Friedensförderung eine wichtige Rolle bei der Stabilisierung zukommt. Hierbei zeigen sich klare Schnittmengen über die Ressorts hinweg, insbesondere in den Bereichen der Legitimitätsstärkung von Regierungsinstitutionen und der Verbesserung der Lebensbedingungen (BMZ/AA) und im zivilen Sicherheitsbereich (AA/BMI). Diese Überschneidungen sind im Sinne des vernetzten Ansatzes zunächst kein Problem. Wie im nachfolgenden Kapitel zur Kohärenz dargelegt wird, erfolgten die Beiträge aber nicht synergetisch, sondern primär in Abgrenzung zueinander. Damit wurden Synergie- und Wirkpotenziale nicht genutzt.

Quellen: Eigene Darstellung GFA, interne Dokumente AA, Krisenleitlinien der Bundesregierung.

⁹¹ AA 2016: Internes Dokument.

⁹² Ebd.

⁹³ Die Bundesregierung (2017), S. 69.

6 KOHÄRENZ

Die politische und strategische Abstimmung auf internationaler Ebene erfolgte nicht konsequent nach den Erfordernissen Afghanistans und den Notwendigkeiten koordinierten Handelns. Im Verlauf der Jahre verfestigte sich ein Missverhältnis von Zielen, Maßnahmenbereichen und Finanzmitteln. Diesem konnte auch der Versuch einer Konditionalisierung nicht Abhilfe leisten, zum einen wegen teilweise miteinander konkurrierender Initiativen der internationalen Gemeinschaft, zum anderen wegen der irreführenden Annahme, die Interessen der afghanischen Regierungseliten würden mit den Entwicklungszielen der internationalen Gemeinschaft konvergieren. Koordinationsstrukturen und -mechanismen in Deutschland wurden zur Kommunikation von Sachständen, aber nur eingeschränkt zur kohärenten strategischen Steuerung genutzt. Die konkrete operative Koordination der Ressorts vor Ort in Afghanistan war insgesamt ausgeprägter und erfolgreicher.

Unter dem OECD-DAC-Kriterium der Kohärenz soll dargestellt werden, ob das zivile Engagement der Bundesregierung in Afghanistan 2013 bis 2021 in angemessenen nationalen und internationalen Bezügen erfolgte. Um dies bewerten zu können, wurden drei Teilbereiche überprüft.

- **Erstens** wurde untersucht, inwieweit die für Afghanistan nicht erst seit 2013, sondern schon seit 2001 grundlegende internationale Abstimmung Kohärenz ermöglichte.
- **Zweitens** wurde analysiert, inwieweit das deutsche zivile Engagement in Bezug auf das Handeln der relevanten afghanischen Akteure kohärent und synergetisch war.
- **Drittens** wurde eingeschätzt, inwieweit das deutsche zivile Engagement in Afghanistan von ressortübergreifender Kohärenz geprägt war.

6.1 Externe Kohärenz: Internationale Abstimmung

Die politische und strategische Abstimmung auf internationaler Ebene erfolgte nicht konsequent nach den eigentlichen Erfordernissen Afghanistans und den Notwendigkeiten koordinierten Handelns. Diese Bewertung steht nur scheinbar in einem Widerspruch zur Abfolge der zahlreichen internationalen Zusammenkünfte zu Afghanistan. Von der grundlegenden Petersberger Konferenz 2001 über die Wiederaufbaukonferenz von Tokio 2002 und das Konzept der *Lead Nations* bis hin zum Afghanistan Compact London 2006 sowie hin zu den späteren Zusammenkünften traten die internationalen Akteure zwar regelmäßig zusammen, ohne dass hieraus allerdings eine internationale Kohärenz im Umgang mit Afghanistan erzielt wurde. Dies betraf insbesondere das anhaltende Missverhältnis von Zielen, Maßnahmenbereichen und Finanzmitteln. Die Abstimmungen im Rahmen der internationalen Konferenzen waren Ausdruck einer eher transnationalen als afghanischen Regierungsführung. In dieser Konstellation kam den internationalen Beteiligten eine übermäßige Stellung in der Formulierung und Umsetzung wesentlicher Politikbereiche zu, vom Sicherheitssektor (Polizei, Armee, Geheimdienst), im Bereich der Justiz über staatliche Dienstleistungen (Gesundheit, Bildung, etc.) bis hin zur wirtschaftlichen Entwicklung insgesamt. Diese starke Stellung der transnationalen Akteure, denen zudem ein ausreichendes Wissen des afghanischen Kontextes fehlte, erschwerte die Herausbildung funktionaler afghanischer politischer Prozesse und bürokratischer Institutionen.⁹⁴

Die zu Beginn hohen Ambitionen der internationalen Gemeinschaft blieben erhalten, die Zielsetzungen wurden aber in den 2010er Jahren teilweise deutlich zurückgestuft. Dennoch wurde die Vielzahl der Wege und der Umfang der Mittel kaum angepasst. Das zu Beginn formulierte sicherheitspolitische Ziel, zu verhindern, dass Afghanistan Rückzugsräume für internationalen Terrorismus bietet, wurde bei der Wiederaufbaukonferenz in Tokio 2002, wie im Kapitel Relevanz dargestellt, deutlich ausgeweitet. Lediglich nach dem Ende der Administration von George W. Bush in den USA ergab sich die Möglichkeit einer international

⁹⁴ Dorronsoro, G. (2021a), S. 103–123.

vereinbarten Umorientierung. Dies spiegelte sich im *Afghanistan Review Process* der USA unter Präsident Obama („*clear, focused mission*“⁹⁵) wider und in der parallel dazu in Deutschland seit 2010/2011 erfolgten Bescheidung der Bundesregierung auf das Ziel einer „Reduzierung des gewaltsamen Konflikts auf ein Niveau, das von den afghanischen Sicherheitskräften kontrolliert werden kann und die Bedrohung für Deutschland, seine Verbündeten sowie für die Region minimiert“.⁹⁶ Eine internationale Abstimmung hin auf eine solche Umsteuerung, die strategisch Wichtiges von strategisch weniger Wichtigem getrennt hätte, fand jedoch nicht statt.

Statt die Wege und Mittel auf das sicherheitspolitisch relevante engere Ziel zu fokussieren, versuchte die internationale Gemeinschaft im Wesentlichen erfolglos, das weiterhin breit aufgestellte zivile Engagement zu konditionalisieren. Hierzu wurde mit dem *Tokyo Mutual Accountability Framework* (TMAF) von 2012 eine anfängliche internationale Abstimmung erzielt.⁹⁷ Dieses Rahmenwerk zur gegenseitigen Rechenschaftspflicht wurde 2015 mit der Vereinbarung *Self-Reliance through Mutual Accountability* (SMAF) fortgeschrieben, dann 2016 um kurzfristig zu erbringende Ergebnisse ergänzt (SMART SMAF) und im November 2018 in das *Geneva Mutual Accountability Framework* (GMAF) überführt. Dieses hatte bis zum Ende des internationalen Engagements die Funktion, die Konditionalisierung von Hilfgeldern mit Zielen des *Afghanistan National Peace and Development Framework* (ANPDF)⁹⁸ und der zehn *National Priority Programs* (NPPs)⁹⁹ in Übereinstimmung zu bringen. Dabei scheiterte die Abstimmung der internationalen Gemeinschaft aus mehreren Gründen:

- **Erstens** gab es keine Aussicht auf eine wirkliche Übernahme der Verantwortung seitens afghanischer Stellen und Akteure, wie im konstitutiven Rahmen und in Kapitel 5 zu Relevanz dargelegt und von verschiedenen deutschen und internationalen Beteiligten im Lauf der Evaluierung in Interviews artikuliert.
- **Zweitens** wurden seit 2012 fortdauernd internationale Finanzausagen gemacht, ohne dass die vereinbarten Zwischenziele erreicht worden wären. Dies beförderte nach Aussagen Beteiligter auch in der Abfolge der internationalen Konferenzen einen Gewöhnungsprozess bezüglich der wiederholten Nichterreichung von Zielen.
- **Drittens** war nach Angaben von Verantwortlichen der beteiligten deutschen Ressorts die Neigung zu effektiver Konditionierung von Hilfen nur marginal vorhanden, weil die international Handelnden aufgrund der Sicherheitssituation meinten, sich in einer Zwangslage zu befinden. So lief eine theoretisch mögliche Konditionalisierung im Sicherheitsbereich nach Einschätzungen deutscher Beteiligter Gefahr, im Fall der Umsetzung den Zusammenbruch der afghanischen Polizei und des Militärs vorwegzunehmen und damit jede Grundlage für ziviles Engagement zu unterminieren.

Die inkonsequente internationale Abstimmung kam im Betrachtungszeitraum auch in miteinander konkurrierenden Initiativen zum Ausdruck, die ohne gemeinsamen strategischen Rahmen durchgeführt wurden. Der Staatsaufbau von außen erweckte zwar den Anschein koordinierten Vorgehens, doch wurden Widersprüche in den konzeptionellen Ansätzen schon früh deutlich. Deutschland beabsichtigte zum Beispiel, zunächst bilateral und dann im Rahmen der EU einen Beitrag zum langfristigen Aufbau einer zivilen Polizei zu leisten, und stellte hierzu eine im Vergleich zu den Herausforderungen begrenzte Zahl deutscher Polizisten bereit, die afghanische Männer und Frauen in dreijährigen Lehrgängen ausbilden sollten. Demgegenüber erwarteten insbesondere die USA sowohl eine schnellere Ausbildung von nur wenigen Wochen als auch ein robusteres Profil der Polizei, um diese gezielt für die Aufstandsbekämpfung einsetzen zu können. Konzeptionelle Änderungen etwa in Richtung

⁹⁵ Democratic Policy Committee (2009), President Obama Outlined a Strategy for Afghanistan and Pakistan to Deny al Qaeda Safe Haven and Reverse Taliban Momentum. December 7, 2009: “Our overarching goal remains the same: to disrupt, dismantle, and defeat al Qaeda in Afghanistan and Pakistan, and to prevent its capacity to threaten America and our allies in the future.”

⁹⁶ Siehe Die Bundesregierung (2018), S. 5

⁹⁷ Siehe Ministry of Foreign Affairs of Japan (2012), Tokyo Mutual Accountability Framework, July 8, 2012.

⁹⁸ Siehe Islamic Republic of Afghanistan (o.D.), National Peace and Development Framework (ANPDF), 2017 to 2021 sowie Islamic Republic of Afghanistan (o.D.), Afghanistan National Peace and Development Framework (ANPDF II), 2021 to 2025, Forging our Transformation.

⁹⁹ Siehe Ministry of Finance (o.D.), National Priority Programs.

italienischer (Carabinieri) oder französischer (Gendarmerie) Polizeiansätze konnten AA und BMI aufgrund der ausschließlich zivilen Ausrichtung der deutschen Polizei nicht anbieten. Stattdessen setzte das afghanische Innenministerium mit US-Unterstützung schon seit 2003 eigene Polizeiprogramme um.¹⁰⁰ Nicht nur in der wissenschaftlichen Begleitung, sondern auch unter relevanten Handlungsakteuren war die mangelnde Kohärenz der internationalen Akteure schon vor 2010 prominent diagnostiziert worden, ohne dass diese in den folgenden zehn Jahren effektiv behandelt worden wäre.¹⁰¹ Dieser Mangel an Kohärenz wirkte sich auch auf den nachfolgenden Zeitraum aus. Ab 2014 operierte das GPPT – mit wenigen Ausnahmen – zwar nur noch als Beratungsmission, aber es fehlte weiterhin eine gemeinsame internationale Strategie für das Polizeiwesen als einem Sektor mit einem der größten internationalen Engagements. Mit dem Ziel, einen Beitrag zum nachhaltigen Aufbau einer Zivilpolizei zu leisten, investierte Deutschland in Aus- und Fortbildung, doch fand ein abgestimmtes Vorgehen mit anderen internationalen Akteuren wie den USA, der Türkei oder der NATO nicht statt. Statt polizeiliche Aus- und Fortbildung in ihren unterschiedlichen Strängen zu synchronisieren, waren verschiedene Initiativen voneinander entkoppelt, so dass das System unvollständig blieb, zum Beispiel im Bereich der Akademisierung der Führungskräfteausbildung.

Mit der mangelnden internationalen Abstimmung und Einigung auf gemeinsame Konzepte ging auch eine schwache Kohärenz auf operativer Ebene einher. Die unzureichende Kohärenz auf operativer Ebene folgte zum einen aus den unterschiedlichen Vorgaben und Erwartungen der jeweiligen nationalen Systeme der internationalen Gemeinschaft. Sie war aber auch Ausdruck einer Steuerung, die primär über die verschiedenen Hauptstädte der internationalen Akteure erfolgte, nicht vor Ort über die Regierung Afghanistans, die hierfür maßgeblich gewesen wäre.¹⁰² Auch hier zeigte sich die verzerrende Wirkung des transnationalen Staatsaufbaus von außen, der die Ausbildung einer effektiven und kohärenten Rechenschaftspflicht der afghanischen Regierung unterminierte. Die verschiedenen Koordinierungsformate wie die hochrangigen Afghanistan-Konferenzen, die *Senior Officials' Meetings* (SOM), die Treffen des *Joint Coordination and Monitoring Board* (JCMB) und andere Austauschformate erweckten insofern den Eindruck von intensiver Beschäftigung, die sich aber kaum in strategischen Änderungen artikulierte. So waren es oftmals die internationalen Verantwortlichen vor Ort, die auf die Notwendigkeit einer Koordination drängten, sei es in einzelnen Projekten, sei es in multilateralen Engagements. So war zum Beispiel gemäß UNDP Projektakten und Interviews mit Verantwortlichen des *Law and Order Trust Fund Afghanistan* (LOTFA) die Abstimmung unter den Gebern sehr intensiv, die Zusammenarbeit mit dem UNDP und dem afghanischen Innenministerium aber eher problematisch. Bezogen auf das Innenministerium lag dies vor allem an den kontinuierlichen Versuchen der Regierung unter Präsident Aschraf Ghani, das LOTFA-Budget über das Innenministerium Afghanistans und nicht über das UNDP zu verwalten.¹⁰³ Aber auch dort, wo Gelder nach internationalen Maßstäben einheitlich verwaltet wurden, wie seitens der Weltbank im *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF), stand der Informationsaustausch auf Kosten einer effektiven Steuerung immer deutlich im Vordergrund. Lediglich im Bereich der Humanitären Hilfe ist durchweg ein hoher Grad an Kohärenz unter den internationalen Partnern erreicht worden. Dies ist nach Projektdokumenten und Aussagen nationaler wie internationaler Verantwortlicher im Bereich der Humanitären Hilfe maßgeblich auf das zentral angewandte, bereits in anderen Kontexten etablierte Cluster-System der Vereinten Nationen zurückzuführen.

Eine Stärkung der internationalen Koordination jenseits der vor Ort praktizierten Zusammenarbeit erfolgte im Untersuchungszeitraum nicht. Zum einen lag dies an den

¹⁰⁰ Bird, T. und A. Marshall (2011), S. 119–130.

¹⁰¹ "There was little coordination between countries, and no one devoted enough resources to the effort. The German initiative to build the national police force had fallen short. The Italian mission to reform the justice system had failed." Bush, George W. (2010), *Decision Points*, Crown Publishing Group, New York, S. 211.

¹⁰² Vgl. Dorransoro, G. (2021a), dessen Argument der transnationalen Regierungsführung ausführt, dass unter Maßgabe genuiner Ownership afghanische politische Akteure die Kooperation und Koordination hätten steuern müssen. Stattdessen sei diese von externen Akteuren praktiziert worden und habe damit die Herausbildung effektiver politisch-staatlicher Institutionen und Prozesse in Afghanistan unterminiert.

¹⁰³ Vgl. SIGAR (2015), "Quarterly Report to the United States Congress, Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR), S. 11

Verantwortlichen, die auf strategischer und operativer Ebene innerhalb ihrer jeweiligen Systeme agierten und schon dort hinreichend Komplexität zu bewältigen hatten. Zum anderen mangelte es auf politischer Ebene an einer Hinterfragung von Annahmen und Zielvorstellungen, die einer Schärfung von Konzepten sowie einer Neuausrichtung von Wegen und Mitteln hätte vorausgehen müssen. Hierbei fehlten nach Aussagen von Ministerialverantwortlichen wie von Durchführungsorganisationen die Vorkehrungen (Checks and Balances), um eine solche Kritik effektiv an die Politik heranzutragen, was auf schwache Verbindungen zwischen operativer, strategischer und politischer Ebene hindeutet. Den Beteiligten war nach Aussage mehrerer deutscher Verantwortlicher zu lange unklar, dass es nicht der multilaterale Ansatz des internationalen Managements Afghanistans war, der nicht funktionierte, sondern dass diese Regelungsansprüche die notwendigen afghanischen politischen Beratungs- und Entscheidungsprozesse fortdauernd unterminierten. Zusätzlich zu diesem strukturellen Aspekt war eine Verlangsamung der internationalen Koordination zu beobachten. Dies galt, je mehr sich die konzeptionellen Widersprüche Bahn brachen, wie dies etwa in den unterschiedlichen Auffassungen von paramilitärischer und ziviler Polizei der Fall war, und artikuliert sich umso mehr, je deutlicher afghanische Initiativen fehlten. Statt zu einer Neuauflage internationaler Koordination zu gelangen, wurde ab 2010 immer häufiger verbal das Konzept der „Übergabe in Verantwortung“ in den Vordergrund gerückt. Dieses ging ohne eine veränderte Grundlage davon aus, dass bei zunehmender afghanischer Verantwortungsübernahme die Notwendigkeit internationaler Verantwortung abnehmen würde. Der Bedarf an tatsächlicher Koordination unter internationalen Beteiligten wurde auch deshalb unterschätzt, weil aufgrund der sich verschlechternden Sicherheitslage immer weniger ausländische Ministerialbeteiligte selbst operativ vor Ort tätig waren. Zum Ende hin trug auch die Covid-19-Pandemie mit ihren weiteren Beschränkungen zu einer vorübergehenden Abnahme konkreter Koordination bei, bevor diese durch digitale Formate verbessert werden konnte. So verstärkten die Unterschätzung des tatsächlichen Koordinierungsbedarfs und die Überschätzung der projektierten Verantwortungsübernahme durch die afghanische Seite sich gegenseitig

Eine Schwächung der internationalen Abstimmung ergab sich darüber hinaus auch durch ein in Teilen unvermitteltes unilaterales Vorgehen der USA.¹⁰⁴ Dies galt an verschiedenen Punkten des Engagements in Afghanistan, wie oben in Bezug auf die Polizeiarbeit bereits dargelegt wurde. Eine Erschöpfung in Sachen Koordination der internationalen Akteure in Bezug auf Afghanistan gewann hierbei nach Aussagen auch deutscher Beteiligter an Bedeutung, auch wenn diese explizit „fatigue“ genannte Stimmung eher latent war und sich nicht fortlaufend manifestierte. Schließlich war es die innerhalb der US-Administration seitens des State Department forcierte Entscheidung zum militärischen Abzug, mit der die USA einseitig agierten, indem sie ein Rahmenabkommen mit den Taliban nach vorgegebenem Zeitplan statt nach erfüllten Bedingungen schlossen.¹⁰⁵ Dies war auf absehbare Weise nicht nur für die militärische Dimension selbst, sondern auch für das zivile Engagement relevant, was so übereinstimmend von verschiedenen Akteuren des zivilen Engagements kommuniziert wurde. Zuvor hatte insbesondere Deutschland gemeinsam mit anderen Staaten direkt sowie durch in der Mediation tätige Nichtregierungsorganisationen Anteil am Versuch, einen umfassenden Friedensprozess nicht nur in Gang, sondern idealerweise auch zum Abschluss zu bringen.¹⁰⁶ Dieser Prozess sollte

¹⁰⁴ Interviewaussagen mit Ministerialverantwortlichen des AA sowie interne Dokumente des AA. Nicht alle Interviewpartner teilten allerdings diese Einschätzung.

¹⁰⁵ Das "Agreement for Bringing Peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban and the United States of America" forderte innerafghanische Verhandlungen sowie einen Abschluss und eine Übereinkunft über eine "political roadmap" ein. Schon vor dem Abkommen vom 29. Februar 2020 warnten auch auf US-Seite z.B. James Dobbins, Robert P. Finn, Ronald E. Neumann, William Wood, John Negroponte, E. Anthony Wayne, Ryan Crocker, James Cunningham und Hugo Llorens vor den Risiken einer forwährenden Nennung von Abzugsdaten, ohne dass zuvor ein klarer Frieden erreicht würde: "It is critical that the United States make clear that full withdrawal will not occur on fixed dates but will, on the contrary, require conclusion of a real and clearly defined peace." In: US-Taliban negotiations: How to avoid rushing to failure, Atlantic Council, New Atlanticist, September 3, 2019.

¹⁰⁶ Die deutsche Einschätzung unmittelbar nach dem USA-Taliban Abkommen war der maßgeblichen politischen Beobachtung zufolge trotz der Aufnahme der innerafghanischen Dialogklauseln skeptisch. Dies galt besonders vor dem Hintergrund, dass die Regierung der Islamischen Republik sich seit dem Doha-Prozess insbesondere von den USA an den Rand gedrängt sah. Dennoch betrachtete man in Berlin und andernorts die Fortführung etablierter innerafghanischer Dialogformate als alternativlos. Dies betraf besonders die Entscheidungen zur Weiterführung von bereits 2016 angelaufenen Maßnahmen mit der Berghof Foundation. Siehe

neben der Abwicklung des internationalen Militäreinsatzes vor allem auf den innerafghanischen Ausgleich unter Einschluss der Taliban abzielen. Zweitens setzten die USA ihren Führungsanspruch gegenüber den übrigen NATO-Bündnispartnern durch, insofern das Motto *“together in, together out”* sich auch gegen deren Bedenken wendete. Drittens verschoben die USA den Akzent rein auf das Rahmenabkommen mit den Taliban zum militärischen Abzug der internationalen Truppen, wobei gemäß Evidenzen politischer Beobachtung die afghanische Regierung in die Verhandlungen nicht miteinbezogen wurde. Der innerafghanische Dialog war damit zwar als Anspruch im Doha-Abkommen vom 29. Februar 2020 zwischen den USA und den Taliban enthalten. Er war in seinen Erfolgsaussichten aber sehr stark eingeschränkt, was sich im Verlauf der anderthalb Jahre bis zum Zusammenbruch der Islamischen Republik erweisen sollte.

6.2 Externe Kohärenz: Bezug zur Regierung Afghanistans

Die Bundesregierung erkannte den Mangel an Repräsentativität und Rechenschaft der afghanischen Regierung in Bezug auf die Bevölkerung insgesamt nicht. Dadurch leistete auch Deutschland der irreführenden Annahme einer Konvergenz zwischen afghanischen und internationalen Interessen Vorschub. Die begrenzte Repräsentativität der afghanischen Regierung bezieht sich dabei nicht nur auf die geringe Basis ihrer Legitimation im Sinne formaler demokratischer Prozesse, etwa hinsichtlich der fragwürdigen Qualität von Wahlen. Vielmehr fanden politische Entscheidungsprozesse in einem Umfeld statt, das von einer Dominanz der internationalen Akteure geprägt war. Diese hatten durch ihre Weichenstellungen den konstitutiven Rahmen geprägt (siehe Kapitel 4), der die klientelistisch aufgestellte politische Klasse Afghanistans in den Augen der eigenen Bevölkerung als ausländisch determiniert diskreditierte. Die hochgesteckten Ziele und ihre breitgefächerten Umsetzungsmodalitäten reflektierten insofern einerseits die Prioritäten und Expertise der internationalen Gemeinschaft und ihrer staatlichen, privatwirtschaftlichen und sonstigen Akteure und andererseits die Entscheidungsprozesse einer afghanischen politischen Klasse, die aus der fortgeführten Finanzierung von Maßnahmen ihre eigenen Vorteile zog.

Die Kohärenzproblematik zwischen einer dominanten internationalen Gemeinschaft und einer Klientel, die mit dieser umzugehen wusste, äußert sich besonders anschaulich in der Handhabung der Konditionalisierung internationaler Unterstützung im Zusammenhang mit dem Ansatz der Übergabe in Verantwortung. Auch dort, wo man sich zum Beispiel auf Rahmenwerke zur Konditionalisierung (TMAF, SMAF, GMAF) ‚einigte‘, waren etwa die Zielvorgaben der Entwicklungspläne, auf die sich das Rahmenwerk bezog, in der Regel selbst von internationalen Berater:innen oder unter deren Federführung formuliert worden. Hieraus ergab sich ein schwaches politisches Ownership der afghanischen Seite, die gleichzeitig die internationalen Finanzströme für ihre Partikularinteressen auszunutzen wusste. Auf diese Weise kompromittierte die von internationaler wie von afghanischer Seite praktizierte Art der Regierungsführung strukturell ein gemeinsames kohärentes Agieren im Sinne der gesetzten politischen Ziele, einschließlich des prozessualen Konzepts der Verantwortungsübergabe. Die angestrebte stringenter Konditionalisierung muss im Rückblick auch als Versuch gewertet werden, das Problem fehlender *Ownership* zu behandeln. Wie oben ausgeführt, trugen die Rahmenwerke mit dem TMAF von 2012 der Einschätzung der internationalen Akteure Rechnung, dass nur ein mögliches Zurückhalten von Fördergeldern eine Umsetzung von Maßnahmen garantieren könne.¹⁰⁷ Inwieweit statt einer limitierenden Konditionalisierung ein Ansatz mit positiven Anreizen (*„more for more“*) die Eigenverantwortung hätte stärken können, ist ebenfalls fraglich.

Berghof Foundation (2023), „Afghanistan: Support to resilient and sustainable peace“. Dies spiegelte sich auch in der Initiative der EU, die seit 2019 über die schwedische Folke Bernadotte Academy im Rahmen des EU Afghanistan Peace Support Mechanism. Siehe Folke Bernadotte Academy (2023), FBA in Afghanistan.

¹⁰⁷ Augenfälliges Sinnbild dieses Ansatzes sind die letztlich nicht effektiven Kontrollsitzungen des Joint Coordination and Monitoring (JCMB).

Zwischenzeitlich konnte größere Kohärenz in bestimmten Bereichen mit der afghanischen Regierung sowie mit anderen nationalen Partnern erzielt werden. Zwischenzeitlich konnte größere Kohärenz in bestimmten Bereichen mit der afghanischen Regierung sowie mit anderen nationalen Partnern erzielt werden¹⁰⁸. Dies zeigte sich zum Beispiel in der Hochschulkooperation, in der es sowohl mit einzelnen öffentlichen Universitäten als auch mit dem Hochschulministerium zu einem hohen Maß an abgestimmter Zusammenarbeit kam. Diese war von afghanischen Eigeninitiativen (etwa der Identifizierung von zu entwickelnden Fachbereichen), selbständigen Vorschlägen und einem gewissen Grad an Übernahme von Verantwortung gekennzeichnet. Dies galt in den Fachbereichen der Informationstechnologie, der Wirtschaftswissenschaften und der Pharmazeutik. Ähnliches gilt auch für den Bereich der Medienförderung¹⁰⁹, der Professionalisierung der Medien sowie für zahlreiche Kulturinitiativen. Hier wurde nicht nur auf die Erwartungen der afghanischen Seite eingegangen, sondern ein hoher Grad an Ownership erreicht¹¹⁰, insofern die afghanischen Akteure in diesen Bereichen die maßgeblichen Handelnden waren. Auch die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen, die rechtsbasiert arbeiteten, sowie die Zusammenarbeit mit dem *Agency Coordinating Body for Afghan Relief & Development* (ACBAR) war von Kohärenz geprägt.¹¹¹

6.3 Ressortübergreifende Kohärenz

Neben den strukturellen Schwächen der Abstimmung auf internationaler und afghanischer Ebene war auch die Kohärenz der deutschen Ressorts eingeschränkt. Bei der Verfolgung der übergeordneten Gesamtziele war die Komplementarität eingeschränkt. Das Ressorthandeln in Bezug auf die Zielsetzungen in den Bereichen Sicherheit, Staatlichkeit und Regierungsführung sowie Wiederaufbau und Entwicklung leitete sich nur begrenzt aus einer Analyse des afghanischen Kontexts ab. Vielmehr bestimmte die hergebrachte Arbeitsteilung der Ressorts einen Großteil des Handelns, wobei im AA mit dem Review-Prozess 2014 und der Einrichtung der Abteilung S ab 2015 der neue Ansatz einer „Außenpolitik mit Mitteln“ entwickelt wurde.¹¹² In früheren Jahren hatten die Ressorts in Afghanistan den Akzent auf die gegenseitige Abgrenzung gelegt, was dazu beitrug, Doppelungen zu vermeiden, aber gleichzeitig die Erreichung gemeinsamer Gesamtziele erschwerte. Vorrangig war die Suche nach Trennschärfe der Ressorts zueinander. Diese artikulierte sich auch nach Aussagen von Verantwortlichen aus Planung und Umsetzung primär in Handlungsweisen, die der Logik etablierter Haushaltstitel folgten. **Eine Komplementarität zum Engagement des BMVg wurde von den zivilen Ressorts unterschiedlich gestaltet.** Wie in der Einleitung beschrieben, waren die Aktivitäten des BMVg explizit nicht Gegenstand der vorliegenden Evaluierung. Eine in diesem Zusammenhang dennoch unternommene (wenn auch begrenzte Datenerhebung) durch Interviews mit Verantwortlichen des BMVg machte deutlich, dass die Zusammenarbeit variierte.¹¹³ Im Verhältnis zum BMVg suchte insbesondere das BMZ vor allem aus ressortkulturellen Gründen eine gewisse Distanz zum Militärischen, obwohl das zivile Engagement Deutschlands ohne die militärische Präsenz nicht denkbar gewesen wäre.¹¹⁴ Demgegenüber hatten AA und BMI im Zusammenwirken mit dem BMVg deutlich weniger Berührungspunkte bezüglich der zivil-militärischen Zusammenarbeit.

¹⁰⁸ DAAD (2021), Länderevaluation Afghanistan. Zusammenfassung. Bonn, August 2021: "Auf Ebene der Bachelor-Studiengänge hat das DAAD-Engagement in Afghanistan daher anschlussfähige bzw. nachhaltige Wirkungen erreicht." (S. 8)

¹⁰⁹ BBC Media Action (2012), The media of Afghanistan: The challenges of transition, Policy Briefing #5 (March 2012)

¹¹⁰ Vgl. Goethe-Institut (2023), Fokus Afghanistan

¹¹¹ Zum größten Teil kamen diese positiven Ansätze abgestimmten Vorgehens aber durch den Zusammenbruch im August 2021 zum Erliegen, insofern die öffentliche Verwaltung einen ideologisch motivierten Personalwechsel durchmachte, viele Afghan:innen seither das Land verlassen haben und Verbände nicht mehr frei agieren können.

¹¹² Auswärtiges Amt (o.D.), Review 2014 - Außenpolitik weiter denken.

¹¹³ Dies ergab sich auch aus einzeln geführten Interviews mit Verantwortlichen der an dieser Evaluierung direkt beteiligten Ressorts.

¹¹⁴ Das BMZ war vor dem Untersuchungszeitraum auch dem Konzept der Provincial Reconstruction Teams (PRTs) mit Ablehnung und Skepsis begegnet. Dennoch war das BMZ in den PRTs durch den Nordvertreter und später den Director Development vertreten, die sich aktiv am Austausch mit militärischen und anderen zivilen Ministerien beteiligten.

Abstimmungs- und Koordinationsstrukturen bzw. -mechanismen in Deutschland wurden nur eingeschränkt zur kohärenten strategischen und operativen Steuerung genutzt. In erster Linie wurde deutlich, wie stark das Engagement in Afghanistan nach dem Ressortprinzip nicht nur gestaltet, sondern auch gesteuert wurde.¹¹⁵ Die Koordinationsrunden der Ressorts untereinander sowie einschließlich des Bundeskanzleramts wurden auch von hohen Verantwortlichen als in ihrer Wirkung begrenzt eingeschätzt (siehe hierzu Kapitel 5 zu Relevanz). Ergänzend im Sinne der ressortübergreifenden Kohärenz ist hier festzuhalten, dass es außerhalb der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers keine Institution gibt, die so ausgestaltet ist, dass sie es mit der verfassungsmäßig starken Position der Bundesressorts (Ressortprinzip) an Durchsetzungskraft aufnehmen könnte.

Auf Ebene der Abteilungsleitungen kam eine ressortübergreifende und effektive Abstimmung nicht dauerhaft zum Tragen. Dies ergab sich zum einen aus Rivalitäten um die Präzedenz einzelner Ressorts, zum anderen, weil eine solche Koordinationsebene institutionell nicht abgesichert agieren konnte, auch wenn dies aus Sicht der Abteilungsleitungen sinnvoll gewesen wäre. Zum Beispiel zeigte sich die mangelnde Abstimmung in der Polizeiarbeit, für welche die strategische Kohärenz fehlte. Die Polizeiprojekte des AA – das *Police Cooperation Project* und das *Police Literacy Project* – sowie die Maßnahmen des GPPT des BMI wurden zwar aus demselben Stabilitätspakt des AA finanziert, aber es gab kein Ineinandergreifen der zivilpolizeilichen Projekte hinsichtlich ihrer inhaltlichen Ausrichtung (Grundausbildung vs. Führungskräfteausbildung) und Zielgruppen. Sie existierten vielmehr nebeneinander.

Erschwert wurde ein kohärentes Vorgehen der Ressorts, weil die Wirkungen, die sich aus dem zivilen Engagement ergeben sollten, nicht systematisch und gemeinsam erfasst wurden. Die regelmäßig einberufenen formalen wie auch die Ad-hoc-Austauschformate dienten nach Aussagen von Verantwortlichen in Planung und Durchführungsorganisationen primär der Information (Kommunikation von Sachständen). Unmittelbare Leistungen von Maßnahmen (Outputs) hatten dabei das deutliche Übergewicht gegenüber der Auseinandersetzung mit Wirkungen (Outcomes). Auf diese Weise ergab sich bei vielen Beteiligten des zivilen Engagements so trotzdem der Eindruck, man habe es angesichts einzelner Positivbeispiele zumindest in Teilen mit Erfolgen zu tun. Obwohl das Monitoring-Instrument des *Development Tracker* insofern ein Fortschritt war, als er überhaupt erst die Grundlage für eine umfassendere Beschäftigung mit Outputs lieferte, blieb er ein unzureichendes Instrument. So wurden die erfassten Outputs nicht unabhängig verifiziert und Projekte mit einer Finanzierung von bis zu einer halben Million Euro wurden nicht zwingend erfasst. Damit wurden viele wichtige Projekte v.a. im Bereich der Rechtsstaatsförderung und der Förderung der Zivilgesellschaft nicht abgedeckt. Wichtiger jedoch wog, dass Wirkungen kaum ressortgemeinsam erfasst wurden, die hätten darstellen können, inwieweit das Engagement auf Outcome-Ebene den Zielen näherkam. Eine Ausnahme bildet hier eine im Norden Afghanistans vom BMZ beauftragte Bevölkerungsumfrage (*North Booster*).

Die Kohärenz zwischen den Ressorts vor Ort in Afghanistan war insgesamt ausgeprägter und erfolgreicher. Es besteht Übereinstimmung zwischen Angehörigen der verschiedenen Ressorts, dass zumindest ab etwa 2014 die vor Ort wahrgenommenen Anforderungen zu einer Verbesserung der Zusammenarbeit führten. Demnach waren es vor allem persönliche Kontakte verstärkt durch eine gemeinsame Unterkunftssituation, aber nicht eine institutionelle Disposition, die den Blick und das Verständnis für die Maßnahmen der anderen Ressorts schärften. In dem Maße, in dem Personal in die Zentralen der Ressorts (zurück-)rotierte, kam es dann auch in Deutschland zu einer Verbesserung der ressortübergreifenden Kohärenz. Allerdings konnte die Kooperation vor Ort die notwendigen Bedingungen eines vernetzten Ansatzes nicht erfüllen, der zudem damals noch nicht ausformuliert war. So wurde der Austausch zwischen dem Referat S09 des AA und dem BMZ im Bereich der Humanitären Hilfe für den gesamten Betrachtungszeitraum als intensiv und gelungen eingeschätzt. Zudem waren die Auslandsvertretungen vor Ort in Kabul und Masar-i Scharif wichtig für die Abstimmung vor Ort. Es besteht Übereinstimmung, dass das Personal viel Zeit für den Austausch und für Absprachen auf lokaler Ebene aufwandte, was

¹¹⁵ Dies war beim parallelen Irak-Engagement, für das es eine Joint Task Force gab, anders.

angesichts einer personellen Unterbesetzung als besonders arbeitsintensiv gewertet werden muss.

7 WIRKSAMKEIT: EFFEKTIVITÄT UND IMPACT

Das deutsche zivile Engagement war in Teilbereichen effektiv. Es wurden Veränderungen auf individueller Ebene erreicht, diese wirkten sich jedoch kaum strukturbildend bzw. -verändernd aus. Dabei haben die Ressorts wichtige Beiträge zur Verbesserung des Zugangs der afghanischen Bevölkerung zu Basisdienstleistungen, insbesondere im Norden des Landes sowie in Kabul, geleistet. Auch konnte die gesellschaftliche Teilhabe gestärkt werden, insbesondere die Teilhabe von Frauen und Mädchen, wobei diese Stärkung gesellschaftliche Gegenreaktionen auslöste, die die Stärkung unterminierten. **Trotz dieser Erfolge in einzelnen Bereichen wurden die ambitionierten Impact-Ziele, die einen Beitrag zum Aufbau des afghanischen Staates vorsahen, weitestgehend verfehlt.**¹¹⁶

Zur Beurteilung der Wirksamkeit wurden die zwei OECD-DAC-Kriterien Effektivität und Impact betrachtet. Anhand des Kriteriums Effektivität wird untersucht, inwiefern auf Schwerpunkt- bzw. Maßnahmenebene die angestrebten kurz- und mittelfristigen Ziele erreicht wurden (Outcome-Ebene) und welche Erfolgs- bzw. Misserfolgsfaktoren dazu beitrugen. Unter Impact werden politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen in Afghanistan dargestellt und überprüft, inwiefern es plausibel ist, dass das zivile Engagement der Bundesregierung einen Beitrag dazu leistete (Impact-Ebene). Im Anschluss werden Faktoren beleuchtet, die Einfluss auf die Wirksamkeit des Engagements hatten.

7.1 Effektivität: Kurz- und mittelfristige Ziele des deutschen zivilen Engagements

Das deutsche zivile Engagement in Afghanistan war in Teilbereichen effektiv, wirkte jedoch kaum strukturbildend. Geplante Leistungen wurden zumeist auch erbracht. Dadurch wurden teilweise Veränderungen auf individueller Ebene erreicht. Diese Verbesserungen wirkten sich aber zu wenig strukturbildend bzw. -verändernd aus mit Blick auf die relevanten Systeme (z.B. die öffentliche Verwaltung). Der Zugang der afghanischen Bevölkerung zur Grundversorgung konnte jedoch signifikant verbessert werden.

Nachfolgend werden zunächst Erkenntnisse zur Zielerreichung auf der Output-Ebene und anschließend zur Zielerreichung auf der Outcome-Ebene erörtert. Wie in Kapitel 2 zum methodischen Vorgehen erläutert, können aufgrund unzureichender Daten teilweise keine Aussagen zur Zielerreichung gemacht werden. Abschließend werden Wirkungsannahmen beispielhaft erläutert und bewertet, inwiefern diese der Realität standhielten.

7.1.1 Zielerreichung auf der Output-Ebene

Auf der Projektebene wurden geplante Outputs zumeist erbracht – trotz der schwierigen Rahmenbedingungen für die Projektumsetzung in Afghanistan. Wie Projektdokumente der Ressorts sowie Interviews mit Vertreter:innen verschiedener Durchführungsorganisationen und mit externen Monitoring-Verantwortlichen zeigen, gilt dies sowohl für die Klein- und Großinfrastruktur wie auch für Outputs im Bereich der Kapazitätsbildung.

Aufgrund der sich verschlechternden Sicherheitslage erfolgte zunehmend ein räumlicher Rückzug auf sichere Orte für Infrastrukturmaßnahmen, Trainings, Workshops und Beratung. Diese Entwicklung setzte bereits weit vor Beginn des Evaluierungszeitraums ein. Sie verstärkte sich noch einmal durch die Bewegungseinschränkungen, die während der Covid-Pandemie ab dem Jahr 2020 notwendig wurden. Interviews mit Vertreter:innen von Durchführungsorganisationen der Ressorts und Programmdokumente belegen, dass der Rückzug auf sichere Orte für die Fortführung des Engagements notwendig war. Infolgedessen verringerte sich jedoch zunehmend die Reichweite und damit die Breitenwirksamkeit des deutschen – wie auch des internationalen – Engagements. Es konzentrierte sich überwiegend

¹¹⁶ Es ist jedoch auch darauf zu verweisen, dass erst in den nächsten Jahren realistisch bewertet werden kann, was 20 Jahre (überwiegend westlich ausgerichtete) Demokratie-, Rechtsstaats- und Bildungsförderung bei den Menschen Afghanistans ausgelöst und bewirkt haben.

nur noch auf die städtischen Zentren (d.h. Kabul und die Provinzhauptstädte) (siehe Abschnitt 4.4). Ländliche Zielgruppen, zu denen es schon seit Beginn des Engagements nur eingeschränkten Zugang gab, konnten immer weniger unmittelbar erreicht werden. Laut der Aussage einer afghanischen Expertin und Programmdokumenten konnten jedoch dort, wo mit lokal verankerten Organisationen (z.B. der Aga-Khan-Stiftung) zusammengearbeitet wurde, die geplanten Leistungen überwiegend weiterhin erbracht werden.

7.1.2 Zielerreichung auf den Outcome-Ebenen

Im Folgenden werden die Zielerreichung im Hinblick auf (I) die Steigerung individueller Kapazitäten, die mit den Projekten des AA, BMI und BMZ bei den unmittelbaren Begünstigten bewirkt werden sollte, sowie (II) mit der Projektarbeit beabsichtigte systemische Veränderungen – etwa im System öffentliche Verwaltung – bewertet. Diesem Zweischritt liegt die Annahme zugrunde, dass Verbesserungen auf individueller Ebene zu einer Kapazitätsbildung auf systemischer Ebene und dadurch – neben anderen Prozessen und Faktoren – zu einer höheren Leistungsfähigkeit der betreffenden Systeme beitragen. Viele Vorhaben hatten darüber hinaus das Ziel, (III) den direkten Zugang der Bevölkerung zu Basisdienstleistungen zu erhöhen. Abschließend werden Wirkungsannahmen, die dem zivilen Engagement zugrunde lagen, jedoch der Realität nicht standhielten, beispielhaft beschrieben und bewertet.

(I) Es ist plausibel anzunehmen, dass durch die Projektstätigkeit des AA, BMI und BMZ individuelle Kapazitäten erhöht wurden. In Programmdokumenten und Evaluierungen ist die Durchführung einer Vielzahl von Kapazitätsentwicklungsmaßnahmen belegt. Beispielsweise bildeten der *Regional Capacity Development Fund* (RCDF) und sein Nachfolger, *Regional Capacity Development* (RCD), fast 53.000 Verwaltungsmitarbeitende weiter. Im Rahmen des SPNA-Vorhabens wurden fast 19.000 Personen trainiert, darunter fast 4.400 Frauen. Da sich sowohl bei diesem Projekt wie auch bei anderen Projekten hinter der Zahl der durchgeführten Trainings oder weitergebildeten Personen eine Bandbreite unterschiedlicher Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung verbergen und etliche Personen an mehreren Maßnahmen teilnahmen, sind diese Zahlen jedoch nur bedingt aussagekräftig. Aufgrund des großen Umfangs der Maßnahmen ist es nichtsdestotrotz plausibel anzunehmen, dass individuelle Kapazitäten gestärkt wurden. Die Datenlage erlaubt jedoch – auch aufgrund fehlender Monitoring-Daten sowie Evaluierungen – keine Aussagen über das Maß individueller Kapazitätssteigerungen bzw. die Anwendung des Erlernten. Es liegen auf Vorhabenebene jedoch Hinweise darauf vor, dass individuelle Kapazitäten nicht immer in dem Maße entwickelt wurden, wie dies geplant war. Schließlich geben Interviews mit Vertreter:innen von Durchführungsorganisationen Hinweise darauf, dass die Vermittlung technischer Kenntnisse und Kompetenzen besser und nachhaltiger gelungen ist als die Vermittlung von Wissen, das unmittelbar zu substanziellen Werte- und Verhaltensänderungen beitragen sollte.

- **Regierungs- und Verwaltungspersonal:** Die Durchführung einer Vielzahl von Trainings von Regierungs- und Verwaltungspersonal ist in Projektdokumenten gut belegt. Die Projekt- und Schwerpunktanalysen weisen auf eine grundlegend gute Qualität der Kapazitätsbildungsmaßnahmen hin. Es scheint daher plausibel, dass die individuellen Kapazitäten von Regierungs- und Verwaltungsmitarbeitenden gestärkt wurden. Es liegen allerdings nur wenige valide Daten darüber vor, inwiefern die Kapazitäten der Zielgruppen durch die Maßnahmen auch tatsächlich im erwünschten Maße gestärkt wurden. Aussagen über das Ausmaß individueller Kapazitätssteigerungen bzw. die Anwendung des Erlernten können daher nicht getroffen werden.
- **Polizeiaufbau:** Im BMI-Projekt GPPT wurden keine systematischen Daten dazu erhoben, inwiefern aus- und fortgebildete Polizeikräfte in den Trainings vermittelte Inhalte im Dienstalltag anwendeten. Deshalb ist eine generelle Aussage zur Kapazitätsbildung in diesem Bereich nicht möglich ist. Laut Projektdokumenten des GPPT wurden vereinzelt Unterrichtsleistungen vom Trainings- und Lehrpersonal der zentralen Aus- und Fortbildungsstätten der afghanischen Polizei als gut bewertet. Allerdings wurde laut Vertreterin einer afghanischen Partnerbehörde zu einem späten Zeitpunkt des Engagements festgestellt, dass ein erheblicher Anteil des Lehrpersonals besser ausgebildet bzw. ersetzt werden müsste. Schließlich enthalten Interviews mit

Vertreter:innen des GPPT Hinweise darauf, dass zur Verfügung gestellte Ausstattung und Infrastruktur punktuell nicht oder nicht zweckgemäß genutzt wurden.

- **Zivilgesellschaft:** Interviews und Fokusgruppendifkussionen mit Vertreter:innen von Durchführungsorganisationen des AA sowie Evaluierungen belegen, dass es gelungen ist, die Kapazitäten und Kompetenzen zivilgesellschaftlicher Akteure zu erhöhen.¹¹⁷ Dies erfolgte zum einen durch die rechtliche Ermöglichung gesellschaftlicher Teilhabe, insbesondere der weiblichen Bevölkerung.¹¹⁸ Zum anderen kam es zu einer gesellschaftlichen Dynamisierung in verschiedenen Lebensbereichen. Maßnahmen im Kulturbereich ermöglichten eine weitgehend freie Artikulation von Ausdrucksformen in Theater, Literatur, Musik und Tanz, die unter der vorangegangenen Herrschaft der Taliban nicht möglich waren. Hieran hatten afghanische Kulturplattformen und -akteure einen stetig wachsenden Anteil. Diese Öffnung des kulturellen Lebens verband sich auch mit einer deutlichen Ausweitung des Medienbereichs.¹¹⁹ Mit Projekten der Deutschen Welle und der DW-Akademie sowie privat organisierten deutschen Medienorganisationen mit internationalen Aufgabenbereichen wurde der Mediensektor ausgeweitet, wie Evaluierungsberichte zeigen.¹²⁰ Dies ging mit einer ständig wachsenden Mediennutzung im Verlauf der Jahre einher, was neben Rückmeldungen aus Interviews auch durch Erhebungen zur Mediennutzung belegt ist, die in die genannten Evaluierungen eingeflossen sind. Diese Nutzung spiegelte sich auch in erhöhten Ansprüchen der afghanischen Bevölkerung an die Vielfalt und Qualität von Medien. Maßnahmen zur Professionalisierung von Berufsbildern in den Medien fanden einen großen Widerhall, desgleichen Projekte zur sogenannten wirtschaftlichen Ermöglichung (*media viability*) von Medieninitiativen und -organisationen, wie dies insbesondere seitens der DW-Akademie vermerkt wird. Gesellschaftliche Diskurse konnten sich auch im Wissenschaftsbereich etablieren, wo mit der Förderung einzelner Fachbereiche an verschiedenen Universitäten Afghanistans ein Beitrag zur Stärkung einer neuen Wissenschaftsgeneration geleistet wurde. Die Länderevaluierung des DAAD kommt hierbei zu positiven Ergebnissen hinsichtlich der Erreichung von Zielen und Wirkungen während der ersten drei Förderphasen, wohingegen ab dem Jahr 2015 die sich verschlechternde Sicherheitslage die Umsetzung beeinträchtigte. Die Abhängigkeit von internationaler Unterstützung blieb jedoch wie in anderen Bereichen stark ausgeprägt.

(II) Beiträge zur strukturellen Stärkung von Systemen – genauer, der öffentlichen Verwaltung, Polizei und Zivilgesellschaft – wurden nur in einem geringen Maße geleistet. Entsprechende Ziele wurden weitestgehend verfehlt.

Die Funktions- und Leistungsfähigkeit der nationalstaatlichen und subnationalen öffentlichen Verwaltung wurde nur in Einzelfällen gestärkt. Entsprechende Makro-Indikatoren für Afghanistan als Ganzes¹²¹ weisen darauf hin, dass im Evaluierungszeitraum weder mit Blick auf die Effektivität der öffentlichen Verwaltung noch hinsichtlich der Qualität von Gesetzen und Regularien ausreichende Fortschritte verzeichnet werden konnten.¹²² Auch ist es nicht gelungen, die Selbstständigkeit und Professionalität der afghanischen Polizei (ANP) strukturell zu verbessern. Das sieht man unter anderem an dessen anhaltender finanzieller Abhängigkeit von internationalen Gebern.¹²³ Dem afghanischen Innenministerium fehlten durchgängig Strukturen und Prozesse für eine effektive Finanzierung, Personalplanung sowie Logistik und Versorgung der ANP.¹²⁴ Die Kapazitäten der ANP wurden zudem durch einen hohen

¹¹⁷ Vgl. Medica Mondiale (o. D.), „EVAL-Law (Elimination of Violence against women), Afghanistan“.

¹¹⁸ Nehan, N. (2022), „The Rise and Fall of Women Rights in Afghanistan. LSE Public Policy Review. 2022, S. 1–10.

¹¹⁹ Siehe hierzu: Khalvatgar, A. (o. D.), „Media Landscapes, Afghanistan“.

¹²⁰ Siehe hierzu Deutsche Welle (2013), Evaluationsbericht 2013; Deutsche Welle (2017), Evaluationsbericht 2017, und Deutsche Welle (2021), Evaluationsbericht 2021, Mit freien Informationen die Welt verändern.

¹²¹ Spezifische Daten für die Regionen, in denen das deutsche zivile Engagement umgesetzt wurde, lagen nicht in ausreichendem Maße vor.

¹²² Vgl. World Bank (2022), Worldwide Governance Indicators (Teilindikatoren „government effectiveness“ und „regulatory quality“).

¹²³ Vgl. Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands (2023), Between Wish and Reality. Evaluation of the Dutch Contribution to Resolute Support, Policy and Operations Evaluation Department (IOB), March 2023, Den Haag weiterhin internes Dokument.

¹²⁴ Vgl. internes Dokument.

Anteil von Polizeikräften, die nach dem Ausbildungsende den Polizeidienst verließen, und hohe Verlustraten geschwächt, wie Interviews mit Durchführungsorganisationen, afghanischen Behörden und Expert:innen belegen.

In Teilen zeigen Projektauswertungen, dass Maßnahmen, die die Einführung neuer Verfahren, Regularien und Gesetze zum Ziel hatten, nicht erfolgreich waren. So wurden Verordnungen und Gesetze zwar erarbeitet, aber oftmals nicht vom Parlament ratifiziert bzw. von der Regierung nicht wie geplant umgesetzt. In verschiedenen Politikbereichen wie der Justiz- und Rechtsentwicklung sowie dem Wasser-, Energie- und Bildungssektor wurden dennoch Beiträge zu Verbesserungen des regulatorischen Rahmens geleistet. Beispielhaft können hier laut Interviews mit Vertreter:innen von Durchführungsorganisationen und Projektdokumenten die Verabschiedung und Einführung eines Verwaltungsverfahrensgesetzes, die elektronische Steuer- und Zollzahlung und ein Verfahren zur Priorisierung öffentlicher Investitionen genannt werden. Es handelte sich jedoch um eine Reihe von Einzelerfolgen, die Strukturen insgesamt konnten dadurch kaum gestärkt werden. Dabei ist zu berücksichtigen ist, dass die Bundesregierung zwar gemessen am Finanzvolumen ein wichtiger, aber eben auch nur einer von vielen Gebern war, der in diesem Bereich Unterstützung leistete. Zudem lag der Schwerpunkt der Beratungsprojekte im Rechtsbereich auf Regierungs- bzw. Verwaltungsinstitutionen. Das Parlament bzw. dessen Mitglieder wurden – den Projektdokumenten nach – nicht explizit beraten. Damit konnte zwar zur Erarbeitung von Gesetzen effektiv beigetragen werden, aber kaum zur Verabschiedung von Gesetzen.

Der ausbleibende Erfolg auf struktureller Ebene lag auch daran, dass die beschriebenen individuellen Kapazitätsverbesserungen nicht in ausreichendem Maße strukturbildende Wirkungen entfalten konnten, wie auch für die Engagements anderer großer Geber bestätigt wird.¹²⁵ Eine Ursache dafür war, dass internationale Beratungsinstitutionen und -kräfte oft eine starke Rolle im exekutiven Handeln staatlicher Institutionen innehatten. Weitere hemmende Faktoren waren die teilweise qualifikationsunabhängige Vergabe wichtiger afghanischer (Führungs-)Positionen sowie die hohe Personalrotation in der öffentlichen Verwaltung Afghanistans.¹²⁶ Das Abwerben von afghanischem Personal aus dem öffentlichen Dienst durch internationale Akteure hat dieses Defizit verstärkt.¹²⁷ Schließlich hemmten die schwierigen Rahmenbedingungen in Afghanistan, insbesondere die systemische Korruption, die ausgeprägten Patronage-Netzwerke und die starken Partikularinteressen entscheidender Akteure, die strukturelle Stärkung der Systeme maßgeblich. Beispielsweise nahm internationales Personal Funktionen der öffentlichen Verwaltung wahr, um die Effekte systemischer Korruption in der Verwaltung und die Auswirkungen auf die Projektstätigkeit internationalen Geber abzumildern. Es ist jedoch plausibel, dass dieses Vorgehen dazu beitrug, die Schwäche staatlicher Strukturen zu verfestigen. Auf diese und weitere Herausforderungen, auf die deutsche wie auch internationale Akteure keine angemessene Antwort fanden, wird in diesem Kapitel in den Abschnitten zu unbeabsichtigten negativen Wirkungen und Umgang mit Risiken genauer eingegangen.

Beiträge zur Stärkung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen konnten kaum geleistet werden. Entsprechende Ziele wurden nicht erreicht. Das Engagement zielte auch auf die Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Afghanistan. Dieses Ziel wurde jedoch nur mit wenigen BMZ-finanzierten Maßnahmen im Schwerpunkt Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung hinterlegt. Der angestrebte Abbau von Investitionshemmnissen und die Verbesserung der regulatorischen Rahmenbedingungen gelangen kaum: Die Werte des als Indikator genutzten Index für das Geschäfts- und Investitionsklima sanken im Evaluierungszeitraum. In der Programmberichterstattung werden allenfalls punktuelle Erfolge

¹²⁵ Vgl. ICAI (2022), UK Aid to Afghanistan. Country Portfolio Review; SIGAR (2022), „Why the Afghan government collapsed“.

¹²⁶ Vgl. ICAI (2022).

¹²⁷ Ebd.

der deutschen Unterstützung sichtbar.¹²⁸ Eine vom BMZ in Auftrag gegebene Portfolioanalyse aus dem Jahr 2016 bewertet den gewählten Ansatz der Wertschöpfungskettenförderung für den afghanischen Kontext als zu ambitioniert. Wissenschaftliche Literatur stellt darüber hinaus fest, dass die von den internationalen Gebern gewählten Konzepte der Wirtschaftsförderung in Afghanistan oftmals nicht kontextpassend waren. Vielmehr waren sie oftmals an westlichen Märkten orientiert und berücksichtigten nur wenig die Gegebenheiten der afghanischen Rentenökonomie.¹²⁹

Während sich die interne Funktionsfähigkeit gesellschaftlicher Akteure und Institutionen insbesondere in den Bereichen Kultur, Medien und Wissenschaft im Laufe der Jahre nach der Selbstauskunft von Beteiligten verbesserte, blieb eine strukturelle Stärkung, die auf die Förderung von Verbänden und anderen übergreifenden Interessensvertretungen hätte fokussieren müssen, aus. Das lag zum einen an der sich verschlechternden Sicherheitslage, die den gesellschaftlichen Austausch insgesamt behinderte und den räumlichen Rückzug auf sichere Orte zur Folge hatte. Zum anderen war hierfür der schwindende bzw. fehlende Rahmen staatlichen Handelns maßgeblich. Das Fehlen eines solchen rechtlich abgesicherten und effektiven staatlichen Rahmens hatte zur Folge, dass zivilgesellschaftliche Initiativen, Gruppen und Organisationen eine Ersatzvornahme des Staates betrieben, sie selbst aber von diesem Staat nicht geschützt wurden.¹³⁰ Insofern hatte die Zivilgesellschaft auch kaum substanzielle Möglichkeiten, Einfluss auf die afghanischen Eliten zu nehmen, deren neo-patrimoniale Kontrolle die staatlichen Institutionen aushöhlte.

(III) Der Zugang der Bevölkerung Afghanistans zu Basisdienstleistungen wurde maßgeblich verbessert. Erfolge gab es insbesondere in den Bereichen Trinkwasser- und Abwasserversorgung, Energie, Gesundheit, Grund- und berufliche Bildung sowie bei der Deckung humanitärer Bedarfe.

- **Bildung und Ausbildung:** Mittels des Baus allgemeinbildender Schulen (durch BMZ und AA) und Berufsschulen (BMZ) sowie der Ausbildung von Lehrpersonal (BMZ) wurde das staatliche Schulwesen deutlich gestärkt. Beispielsweise wurden über den vom BMZ geförderten ARTF (EQUIP) 1.600 Schulen gebaut und über das AA-geförderte SPNA-Projekt 287 Schulen gebaut oder zu Schulen gehörende Maßnahmen (z.B. Bau von Trinkwasserversorgungen) umgesetzt. Laut der Programmberichterstattung wurden sowohl für die Grund- als auch die berufliche Bildung die Outcome-Indikatoren weitgehend erreicht. In der Folge hatte eine große Anzahl von Kindern und Jugendlichen – und hier vor allem Mädchen und Frauen – die Möglichkeit, eine Schule zu besuchen und sich weiterzubilden. Die Zahl der Kinder in Grundschulen stieg von fast 774.000 im Jahr 2001 auf knapp 6,8 Millionen im Jahr 2019. Der Anteil der Mädchen stieg von 0 auf knapp 40 Prozent im Jahr 2018.¹³¹ Mangelnde Qualität der Schulgebäude, unzureichende Qualifizierung der Lehrkräfte sowie die Tatsache, dass viele Kinder und Jugendliche die Schule nicht bis zum Abschluss besuchten, schränkten jedoch die Wirksamkeit des Engagements im Bildungsbereich ein.
- **Wasser und Energie:** Mit ihrem Engagement trug die Bundesregierung zu einer Verbesserung der Energie- und Wasserversorgung der Bevölkerung in Kabul und ausgewählten Städten im Norden bei.¹³² In den Bereichen Wasser und Energie war Deutschland einer der größten Geber. Im Rahmen des Wasserprogramms wurde

¹²⁸ So wird von einer erfolgreichen Anpassung der Zollgebühren für Schlachthühner und der Verabschiedung eines Importverbots schlechter Impfstoffe infolge der deutschen Unterstützung des Verbands für Geflügelproduzenten im etablierten Dialogforum in Balch berichtet.

¹²⁹ Vgl. Minoia, G. und A. Pain (2017), „Understanding Rural Market in Afghanistan“, Secure Livelihoods Research Consortium Working Papers, Nr. 58, Secure Livelihoods Research Consortium, London; Minoia, G. und U. Schrade (2018), No More Standard Programming: Economic Development in Fragile Settings, Lessons from Afghanistan: Research and Development Praxis, Policy Paper, Nr. 1, Secure Livelihoods Research Consortium, London.

¹³⁰ Moballegh, A., (2021), „Limiting Space for Civil Society in Afghanistan: The implications of policies and legislations on NGOs“

¹³¹ Vgl. World Bank (2023), Labor force participation rate, female (% of female population ages 15-64) (modelled ILO estimate)-Afghanistan.

¹³² Das Engagement in diesem Bereich war grenzübergreifend. Es wurde im Rahmen des PATRIP-Vorhabens auch Unterstützung in Tajikistan geleistet.

insbesondere das Trinkwasserversorgungssystem in Kabul und in ausgewählten Städten der Nordprovinzen ausgebaut. Es wurden laut Projektdokumenten und Interviews mit Mitarbeitenden von Durchführungsorganisationen in diesem Bereich beispielsweise zwischen den Jahren 2017 und 2019 rund 14.500 Hausanschlüsse für Trinkwasserversorgung in Kabul, Kundus und Masar-i Scharif finanziert. Im Energiesektor wurde laut der Projektberichterstattung und internen Reviews der Zugang der Bevölkerung zu Strom in den nördlichen Provinzen und in Kabul deutlich verbessert. Maßnahmen umfassten den Ausbau des Stromnetzes sowie die Rehabilitation und den Bau von Kraftwerken, darunter das Wasserkraftwerk in Faizabad, das 11.000 Haushalte mit Strom versorgt.

- **Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung/Ländliche Entwicklung:** Mittels kleinerer Infrastrukturmaßnahmen wie den Bau von Lagern und Bewässerungskanälen und der Förderung von Wertschöpfungsketten (Weizen- und Gemüseanbau, Milchwirtschaft, Geflügelzucht und Nüsse), der Bereitstellung von Produktionsmitteln und Beratungsleistungen sowie der Unterstützung von (Frauen-)Spargruppen und Verbänden wurde laut Programmdokumenten die landwirtschaftliche Produktion in sechs Nordprovinzen unterstützt. Durch die Auswahl von Wertschöpfungsketten, in denen Frauen traditionell tätig sind, wurde deren wirtschaftliche Teilhabe gesteigert. Es wurden laut der Projektberichterstattung der Durchführungsorganisationen circa 6.700 dauerhafte und 6.000 saisonale Arbeitsplätze geschaffen, davon mehr als 20 Prozent für Frauen.¹³³ Insgesamt profitierten laut der BMZ-Berichterstattung rund 850.000 Menschen von Infrastrukturmaßnahmen wie Bewässerungskanälen, Produktions- und Lagerstätten sowie Straßen und über 435.000 Afghan:innen erhielten Trainings- und Weiterbildungsmaßnahmen. Es ist plausibel, dass diese Maßnahmen Beiträge zur Sicherung des Lebensunterhalts der Bevölkerung in den von der EZ erreichten Regionen in den Nordprovinzen leisteten.
- **Humanitäre Bedarfe:** Angesichts der breiten Aufstellung des zivilen Engagements insgesamt war die Humanitäre Hilfe in Afghanistan eher eng gefasst und bezogen auf ihr finanzielles Volumen im Vergleich gering ausgestattet. Gemäß der Projektdokumentation der Durchführungsorganisationen erzielte sie für die Zielgruppe der vulnerablen Haushalte und Personen übergreifende Ergebnisse in den Bereichen Gesundheitsversorgung, Nahrungssicherheit, Wasser, Sanitär, Hygiene (WASH) und Psycho-Soziales. Hierdurch erfolgte regelmäßig eine zumindest temporäre Stärkung der Resilienz vulnerabler Bevölkerungsgruppen. In den auf physische Unterstützung orientierten Arbeitsbereichen galt dies laut der Projektdokumentation und Interviews unter anderem mit Vertreter:innen von Durchführungsorganisationen insgesamt und in besonderer Weise für kurzfristige Maßnahmen der finanziellen Unterstützung und für *Cash-for-Work*-Programme. Im psycho-sozialen Bereich wurde ein Netzwerk von Anlaufstationen und Therapieangeboten errichtet, das sich an verschiedenen Orten Afghanistans, einschließlich ländlichen Gebieten, laut der Projektdokumentation erfolgreich an den lokalen Bedarfen orientierte und weiterentwickelte.

Wie schon in Kapitel 4 zum konstitutiven Rahmen dargelegt wurde, sind die herausfordernden Kontextbedingungen eine Ursache für die Nichterreichung der ambitionierten Outcome-Ziele. Strategieleitende Annahmen haben sich hinsichtlich gegebener Kontextrealitäten teilweise als falsch herausgestellt. Es sind unter anderem die fehlende Interessenskongruenz der afghanischen Verantwortlichen in Regierungsinstitutionen mit den Zielen eines auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit angelegten Regierungshandelns, die Sicherheitslage sowie die Verbreitung von Korruption, Nepotismus und Patronage zu nennen. In nachfolgendem Kasten 2 werden beispielhaft strategieleitende Annahmen beschrieben und bewertet. Auch wenn anerkannt wird, dass die Bewertung der Wirkannahmen rückblickend leichter fällt als während

¹³³ Insgesamt wurden laut der Selbsteinschätzung des BMZ das angestrebte Ziel der Schaffung von 25.000 Arbeitsplätzen übererfüllt (davon 30 Prozent für Frauen), doch lassen Projektdokumente und externe Studien Zweifel an dieser Zahl aufkommen, da unter anderem eine klare Definition dafür fehlt, wann ein Arbeitsplatz als „geschaffen“ gilt, und keine Differenzierung der Art des Arbeitsplatzes (permanent oder saisonal) vorgenommen wurde. Auch wird vertieft betrachtet, für wen Arbeit geschaffen wurde. Vgl. Zürcher, C. (2017), BMZ Strategische Portfolio Review Afghanistan 2016: Schlussbericht, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn (unveröffentlicht); Minoia/Pain, Understanding Rural Market.

des laufenden Engagements, gab es für viele Annahmen schon frühzeitig Hinweise darauf, dass sie in der Praxis nicht funktionieren. Trotzdem fanden sowohl auf strategischer als auch auf Projektebene oft keine bzw. erst relativ spät Anpassungen statt. Dadurch wurde die Kontextangemessenheit des Engagements und somit auch dessen Effektivität negativ beeinflusst.

Kasten 2: Strategieleitende Wirkungsannahmen

Annahme 1: Eigenverantwortung und Reformwillen der afghanischen Eliten ist vorhanden bzw. kann gestärkt werden.

Es mangelte fast seit Beginn des Engagements an Eigenverantwortung und Reformwillen der Eliten in Afghanistan für die von der internationalen Gemeinschaft formulierten Ziele. Trotzdem wurde noch im Jahr 2012 angenommen, dass die Verdoppelung der zivilen Mittel („Entwicklungsoffensive“) während der Transformations- und Transitionsphase zu mehr Eigenverantwortung der afghanischen Partner führen würde. Um die Eigenverantwortung zu stärken, knüpfte die Bundesregierung einen Teil der zivilen Unterstützung an die Umsetzung von Reformschritten durch die afghanische Regierung (Konditionalisierung). Das war aber entweder nicht erfolgreich oder konnte, wie zum Beispiel im Sicherheitsbereich, kaum umgesetzt werden. Die Ergebnisse zeigen deutlich, dass weder die Erhöhung der Gelder noch deren Konditionalisierung zur Übernahme von Eigenverantwortung durch die afghanische Regierung geführt haben. Die Gründe hierfür sind vielfältig und werden in Abschnitt 9.2.2 zu Nachhaltigkeit dargelegt.

Annahme 2: Die Sicherheitslage ist stabil genug für Maßnahmen des Wiederaufbaus, der Stabilisierung sowie der strukturbildenden Entwicklungszusammenarbeit.

Die Sicherheitslage wurde seit dem Jahr 2006 kontinuierlich schlechter und stellte die Maßnahmen des Wiederaufbaus, der Stabilisierung sowie der strukturbildenden Entwicklungszusammenarbeit vor große Herausforderungen. Mit dem Ende von ISAF und der Übergabe der Verantwortung an die afghanische Regierung kam es mehr und mehr zum Verlust territorialer Kontrolle. Die Regierung hatte in weiten Teilen Afghanistans keine oder nur auf die urbanen Zentren beschränkten Zugang. Stabilisierung und strukturbildende Entwicklungszusammenarbeit bedürfen jedoch eines Mindestmaßes an Sicherheit sowie im Falle der strukturbildenden Entwicklungszusammenarbeit einer Regierung mit Gewaltmonopol, um wirksam zu sein.

7.2 Impact: Übergeordnete Wirkungen des deutschen zivilen Engagements

Das ressortgemeinsame übergreifende und international abgestimmte Ziel des Aufbaus eines demokratischen Rechtsstaats, in dem die Regierung das Gewaltmonopol innehat und deren Vertreter:innen als legitim akzeptiert werden, konnte nicht erreicht werden. Das deutsche zivile Engagement konnte jedoch wichtige Beiträge zur Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe und der Lebensbedingungen im Bereich der Bildung, der Wasser- und Energieversorgung und der Gesundheit der afghanischen Bevölkerung insbesondere im Norden des Landes und in Kabul leisten. So haben die deutschen zivilen Akteure über 20 Jahre das Leben vieler Afghanen und Afghaninnen maßgeblich mitgeprägt.

Nachfolgend wird dargelegt, inwiefern es den deutschen zivilen Akteuren gelungen ist, einen Beitrag zu den ressortgemeinsamen Zielen zu leisten. Wie im ressortgemeinsamen Wirkungsmodell dargelegt, war das übergreifende Ziel des internationalen zivilen Engagements der Aufbau einer demokratischen, rechtsstaatlichen und legitimen afghanischen Regierung mit Gewaltmonopol. Um die Zielerreichung zu bewerten, wurden in der Inception-Phase sieben darunterliegende überprüfbare Zielbereiche formuliert (siehe Abbildung 7). Diese werden nachfolgend bewertet. Dafür werden für jeden Zielbereich zuerst die (sicherheits-)politischen sowie gesellschaftlichen Entwicklungen über die Zeit anhand aussagekräftiger Indikatoren dargelegt. Daran anschließend wird für jedes Ziel die Plausibilität eines deutschen Beitrages

bewertet. Die Bewertungen basieren auf der Analyse einschlägiger Sekundärdaten¹³⁴ sowie auf den im vorangegangenen Abschnitt zur Effektivität durchgeführter Analysen.



Abbildung 7: Übergeordnete Impact-Ziele des deutschen zivilen Engagements

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des in Kapitel 3 dargestellten Wirkungsmodells

7.2.1 (I) Die Sicherheitslage ist verbessert bzw. auf gleichbleibendem Niveau

Makrotrend: Die öffentliche Sicherheit – in Abgrenzung zu militärischen Sicherheitsherausforderungen – in Afghanistan verbesserte sich im Evaluierungszeitraum nicht. Laut dem *Global Peace Index* stiegen sowohl das von der Bevölkerung wahrgenommene Kriminalitätsniveau, insbesondere ab dem Jahr 2019, als auch Parameter wie die jährliche Anzahl von Tötungsdelikten. Diese Trends bestätigten die Ergebnisse des *Survey of the Afghan People*: Während noch im Jahr 2012 mehr als 80 Prozent der Befragten zustimmten, dass die afghanische Polizei (ANP) zur Verbesserung der Sicherheitslage beiträgt, tun dies im Jahr 2021 nur noch 31 Prozent. Die vom afghanischen Statistikamt veröffentlichten Zahlen zeigen jedoch eine gegenteilige Entwicklung: Nach dessen Angaben sanken die Fallzahlen insgesamt um mehr als die Hälfte zwischen 2017 und 2021.¹³⁵ Auch die langfristigen Entwicklungen in einzelnen Kriminalitätsbereichen (z.B. Mord) weisen Verbesserungen auf. Jedoch ist auffällig, dass die angegebenen Fallzahlen ab dem Jahr 2019

¹³⁴ Hierbei wurde unter anderem der Survey of the Afghan People (SAP) der Asia Foundation genutzt, der auf nationaler Ebene repräsentativ ist. Darüber hinaus wurden mehrere vom BMZ in Auftrag gegebene Erhebungen, die auf Distriktebene für den Norden repräsentativ sind, herangezogen. Dies sind Umfragen aus sechs Distrikten in den deutschen Schwerpunkt-Provinzen, die von 2005 bis 2015 im Rahmen einer Kooperation zwischen dem BMZ und der Freien Universität Berlin durchgeführt wurden. Vgl. Böhnke, J. R., J. Koehler und C. Zürcher (2015), „Die internationale Entwicklungszusammenarbeit in der Wahrnehmung der afghanischen Bevölkerung“, DEval Policy Brief 4/2015, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn; Böhnke, J. R., J. Koehler und C. Zürcher (2017), „State formation as it happens: Insights from a repeated cross-sectional study in Afghanistan, 2007–2015“, Conflict, Security & Development, Vol. 17, Nr. 2, S. 91–116. Hinzu kommt die Auswertung von Umfragen, die im Auftrag des BMZ 2016 und 2018 in 18 Distrikten in den deutschen Schwerpunkt-Provinzen durchgeführt wurden. Vgl. Sexton, R., und C. Zürcher (2019), „German development cooperation: trends and impacts, 2016–2018“ (BMZ unveröffentlicht). Darüber hinaus wurde eine aktuelle rigorose Wirkungsstudie berücksichtigt, die die Wirkung von deutschen AA- bzw. BMZ-geförderten Infrastrukturvorhaben auf Sicherheit, Legitimität der Regierung, Akzeptanz für die Taliban und Wohlfahrtseffekte für Haushalte im Norden Afghanistans untersucht (vgl. Sexton, R. und C. Zürcher (2023), „Aid, attitudes, and insurgency: evidence from development projects in Northern Afghanistan“, American Journal of Political Science, Vol. 0, Nr. 0, S. 1–15), und eine rigorose Wirkungsstudie des SPNA-Vorhabens, die unter anderem über ein Längsschnittverfahren in vier Surveys zwischen 2010 und 2018 mehr als 23.000 Begünstigte befragt hat: Köhler, J. und K. Gosztanyi (2019), SPNA Endline Report (final draft). A four-wave impact assessment of a stabilisation programme in North-East Afghanistan, Analysis Research Consulting, Berlin.

Wie im Methodenkapitel (Kapitel 2) bereits erläutert wurde, liegen mit Blick auf die Datenlage einige Einschränkungen vor. Es ist anzunehmen, dass aufgrund der schwierigen Forschungsbedingungen die Datenqualität leidet. Um möglichst robuste Aussagen zu treffen, werden nach Möglichkeit immer mehrere Datenquellen herangezogen. Für dieses Kapitel wurden außerdem nur Sekundärdaten mit weitreichenden Qualitätschecks verwendet. Zum Zweiten liegen nicht für alle Zielbereiche disaggregierte Daten für den Norden Afghanistans vor. Eigene Primärdatenerhebungen, um diese Lücken zu füllen, waren im Rahmen der Evaluierung nicht möglich.

¹³⁵ National Statistics and Information Authority (2020), Afghanistan Statistical Yearbook 2019, Kabul; National Statistics and Information Authority (2021), Afghanistan Statistical Yearbook 2020, Kabul; National Statistics and Information Authority (2022), Statistical Yearbook 2021, Kabul.

tendenziell stark sinken, teilweise im Gegensatz zu den Entwicklungen in den Vorjahren. Der naheliegende Grund dafür ist, dass der zunehmende Verlust territorialer Kontrolle durch den Staat zu einer erheblichen Vergrößerung des kriminalstatistischen Dunkelfelds führte. Die Angaben werden deshalb als wenig aussagekräftig bewertet.

Beitrag des zivilen Engagements der Bundesregierung: Auch das zivile Engagement der Bundesregierung konnte keinen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der öffentlichen Sicherheit leisten, da es nicht gelang, die afghanische Polizei (ANP) als effektive und sicherheitsstiftende Institution zu etablieren. Das deutsche zivile Engagement führte in diesem Zielbereich vor allem Aktivitäten hinsichtlich der Aus- und Fortbildung, der Ausstattung und der Finanzierung der Zivilpolizei durch. Es gibt jedoch keine Evidenz dafür, dass sich die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Polizei grundlegend verbessert hätte und ausreichende, nachhaltige Kapazitäten, Strukturen und Prozesse im afghanischen Innenministerium für die Finanzierung, Logistik, Versorgung und Personalplanung der ANP geschaffen worden wären. Deshalb blieb die ANP in hohem Maße von internationaler Unterstützung abhängig. Die Wahrnehmung der Polizei durch die Bevölkerung als sicherheitsstiftende Institution im Land verschlechterte sich im Zeitverlauf. In 2021 stimmten 31 Prozent der Aussage zu, dass die ANP die Sicherheitslage verbessere, was eine Verschlechterung um circa 25 Prozent gegenüber einer Erhebung aus dem Jahr 2007 darstellt. Zudem gibt es Hinweise darauf, dass sich die Rechtsstaatlichkeit des Polizeihandelns nicht verbessert hat. Nach Erkenntnissen des Index des *World Justice Project* (WJP) nahm die Achtung der Grundrechte und die Ahndung von Gesetzesbrüchen durch Polizeikräfte während des Evaluierungszeitraums nicht zu. Menschenrechtsberichte etwa des *U.S. State Department* und von *Human Rights Watch* belegen gravierende, teilweise systematische Menschenrechtsverletzungen und eine allgemeine Straflosigkeit von Polizeikräften. Auch die gravierende Korruption im Polizeisektor wurde zum Beispiel nach Angaben des WJP nicht gemindert.

7.2.2 (II) Die Zufriedenheit der Bevölkerung mit staatlichen Institutionen und das Vertrauen in sie sind gestärkt.

Makrotrend: Die Zufriedenheit mit und das Vertrauen in staatliche Institutionen auf nationaler wie auch subnationaler Ebene nahm über den Betrachtungszeitraum ab. Dies zeigen sowohl die Ergebnisse des jährlichen *Survey of the Afghan People* (SAP)¹³⁶ als auch die vom BMZ in Auftrag gegebenen Studien mit Fokus auf die Nordprovinzen.¹³⁷ Mit Blick auf die Zufriedenheit mit staatlichen Institutionen auf nationaler Ebene weisen beide Studien (2018, bzw. 2021) deutlich niedrigere Werte als 2013 auf. Während der SAP zwischen 2016 und 2018 leicht positive Entwicklungen aufzeigt, zeigen sich diese in der anderen Studie von Sexton und Zürcher (2023)¹³⁸ nicht. 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.¹³⁹ Die Wahrnehmung der Polizei als Institution, die Sicherheit gewährleistet, verschlechterte sich über die Jahre ebenso auf einen historischen Tiefstwert von 33 Prozent der Befragten im Jahr 2021. Die Daten des SAP zeigen zwischen 2016 und 2019 einen positiven Trend, dessen Ursachen wegen fehlender

¹³⁶ Asia Foundation (2021), *A Survey of the Afghan People. Afghanistan in 2021*, Asia Foundation, Kabul, hier S. 13.

¹³⁷ Sexton, R., und C. Zürcher (2023). Eine frühere vom BMZ geförderte Studie (Böhnke, Köhler und Zürcher 2015) stellte eine positive Korrelation zwischen Legitimität der Distriktverwaltung und EZ-Vorhaben zwischen 2007 und 2013 fest. Die aktuellere Studie findet diese Korrelation für den Evaluierungszeitraum allerdings nicht mehr. Die letztgenannte Studie wurde gegenüber der vorangegangenen Studie in wichtigen Punkten methodisch verbessert. Sie basiert auf einer größeren Stichprobe, verwendet einen besseren Stichprobenrahmen, nutzt geokodierte Hilfsdaten anstelle von wahrgenommenen Hilfsprojekten und verwendet ein Differenz-in-Differenz-Design mit einer Kontrollgruppe anstelle von wiederholten Querschnittsregressionen.

¹³⁸ 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. Dies liegt wahrscheinlich an der unterschiedlichen Art der Fragestellung.

¹³⁹ Asia Foundation (2021).

Wirkungsanalysen nicht benannt werden können.¹⁴⁰ Es bleibt unklar, ob die Ursache in den Förderprogrammen der internationalen Gemeinschaft verortet werden kann, ob exogene bzw. 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.¹⁴¹

Beitrag des zivilen Engagements der Bundesregierung: Auch die deutschen Akteure konnten keine ausreichenden Beiträge zur Stärkung von Vertrauen in und Zufriedenheit mit staatlichen Institutionen leisten. Dies gilt sowohl für die nationale wie auch für die subnationale Ebene, wobei auf Letzterer temporär und regional begrenzt das Vertrauen in Distriktgremien gestärkt werden konnte. Wenngleich in den Strategiedokumenten der Ressorts keine expliziten Wirkungsmodelle identifiziert werden konnten, was und wie das Engagement von AA, BMZ und BMI zur Stärkung von Vertrauen in und Zufriedenheit mit staatlichen Institutionen beitragen sollte, lassen sich aus der rekonstruierten Wirkungslogik mindestens drei zentrale Wirkelemente identifizieren, die sowohl einzeln, aber maßgeblich in ihrem Zusammenspiel zu einer Stärkung der Legitimität staatlicher Institutionen führen sollten. Es handelt sich dabei um die Verbesserung der Sicherheitssituation über die Stärkung des Polizeiapparats (AA/BMI), die Kapazitätsförderung von staatlichen bzw. quasi-staatlichen Organen auf der nationalen wie subnationalen Ebene (AA/BMZ) und um die Verbesserung von Lebensbedingungen (BMZ/AA). Im Folgenden werden diese Wirkstränge näher beleuchtet.

Der nachhaltige Aufbau der zivilen Polizei war nicht erfolgreich und insbesondere das überwiegend fehlende rechtsstaatliche Handeln der Polizeikräfte verhinderte eine Legitimitätssteigerung der Polizei. Verbrechen und Fehlverhalten von Polizeikräften verringerten sich im Evaluierungszeitraum nicht. Menschenrechtsberichte belegen durchgehend die allgemeine Straflosigkeit und die schwach ausgeprägte Rechenschaftspflicht der ANP. Das gilt für Vorwürfe der Folter, der Rekrutierung und des Missbrauchs von Minderjährigen für sexuelle und militärische Zwecke sowie ethnische Diskriminierung.¹⁴² Dieser Umstand prägte auch die Wahrnehmung der ANP in der Bevölkerung: In der Umfrage des *World Justice Projects* erhöhte sich zwischen 2013 und 2021 der Anteil der Befragten, die angaben, dass die Polizei immer oder oft nach Recht und Gesetz handelt (etwa zwei Drittel), die Grundrechte beachtet (die Hälfte) und für Gesetzesbrüche bestraft wird (die Hälfte) nicht. Der Anteil der im Rahmen des *Survey of the Afghan People* Befragten, die angaben, bei Begegnungen mit der Polizei vereinzelt, meistens oder immer Bestechungsgeld gezahlt zu haben, war im Jahr 2021 um knapp 10 Prozent höher als noch im Jahr 2009. In der Konsequenz verbesserte sich auch nicht die Wahrnehmung der Polizei als vertrauensvoll. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Indizes in Teilen widersprüchlich sind. In der genannten Umfrage äußerten zwar fast 80 Prozent der Befragten, dass sie zumindest ein gewisses Vertrauen in die ANP hätten, in der Umfrage des *World Justice Projects* meinten mehr als 60 Prozent der Befragten, dass sie viel oder einiges Vertrauen hätten. Jedoch gaben auch fast 50 Prozent der Befragten des *Survey of the Afghan People* an, dass sie Angst vor Begegnungen mit der Polizei hätten.

Der strukturelle und damit über Einzelinstitutionen hinausgehende systematische Aufbau von Regierungs- und Verwaltungskapazitäten hatte keinen Erfolg. Die Beiträge zur strukturellen Stärkung der Legitimität der nationalen und subnationalen Regierung scheinen wenig plausibel. Die Steigerung von Legitimität ist von vielen externen Faktoren abhängig, die nur begrenzt von internationalen Akteuren beeinflussbar sind. Ein Mindestmaß an Sicherheit ist dabei eine der wichtigen Grundvoraussetzungen. Es

¹⁴⁰ Die Wahrnehmung, dass die Polizei hilft, die Sicherheit zu verbessern, stieg von 35 Prozent der Befragten 2016 auf 48 Prozent 2017, ging dann 2019 leicht auf 44 Prozent zurück, bevor 2021 der sehr niedrige Wert von 33 Prozent ermittelt wurde. Die Ursachen für diese Verbesserungen sind nicht bekannt. Sie könnten sowohl als Hinweis gewertet werden, dass Unterstützungsprogramme der internationalen Gemeinschaft temporär wirksam waren, könnten aber ebenso in anderen externen Faktoren begründet sein. Eine entsprechende Bewertung ist auf Basis der vorhandenen Daten nicht möglich.

¹⁴¹ Der Global Peace Index 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 bis 2021 (von 2,3 je 100.000 Einwohner im Jahr 2013 auf 3,16 im Jahr 2021).

¹⁴² U.S. Department of State (2013, 2016, 2017, 2019, 2020, 2021), Country Reports on Human Rights Practices: Afghanistan, Washington D.C.; Human Rights Watch (2013-2023), World Report, New York; Amnesty International (2013-2022), Amnesty Report. Afghanistan, Berlin.

konnten jedoch auf der subnationalen Ebene temporär und regional begrenzte Beiträge zur Stärkung von Vertrauen in und Zufriedenheit mit Verwaltungsinstitutionen auf der Distriktebene (*District Development Assemblies*) geleistet werden, die wichtige Hinweise für das Handeln in anderen Krisen(regionen) geben können. Die Funktions- und Leistungsfähigkeit der nationalstaatlichen sowie subnationalen öffentlichen Verwaltung wurde von BMZ und AA nur punktuell gestärkt, wie in Abschnitt 7.1 zur Effektivität ausführlich dargelegt ist. Die angenommene Wirklogik, wonach eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit staatlicher Organe zu einer verbesserten Wahrnehmung der Bevölkerung dieser Organe führt, konnte im Rahmen der Evaluierung nur begrenzt überprüft werden, da nur wenige rigorose Evaluierungen existieren, die sich explizit mit der Wirksamkeit in diesem Bereich auseinandersetzen.

Die Wirkungsstudie von Köhler und Gosztöny (2019), die für das AA-finanzierte Vorhaben Stabilisierungsprogramm Nordafghanistan (SPNA) durchgeführt wurde,¹⁴³ verdeutlicht, dass die intensive Kapazitätsbildung der *District Development Assemblies* (DDA) im Rahmen von Infrastrukturprojekten auf subnationaler Ebene zu einer temporären Legitimitätssteigerung der DDA beigetragen hat. Darüber hinaus konstatieren die Autoren, dass trotz der Verschlechterung der Sicherheitslage und der sozioökonomischen Bedingungen, einschließlich der abnehmenden Präsenz sowie Leistungsfähigkeit des afghanischen Staats, das Projekt positive Nettoeffekte verzeichnen konnte, die aber zu schwach waren, um den allgemeinen Zerfall in Nordafghanistan aufzuhalten.¹⁴⁴

Die Wirkungsstudie von Sexton und Zürcher, die sich übergreifend mit Infrastrukturvorhaben des BMZ und des AA beschäftigt hat, kommt zu kritischeren Ergebnissen, was die Steigerung von Vertrauen in staatliche Institutionen über derartige Projekte angeht.¹⁴⁵ Die Ergebnisse zeigen, dass diese Vorhaben zwar die Lebensverhältnisse der Bevölkerung verbessern konnten, aber dass damit weder ein Legitimitätsgewinn für staatliche Institutionen noch verbesserte Sicherheit einhergingen. Stattdessen wurde die Legitimität der Distriktverwaltung manchmal sogar unterminiert und die Akzeptanz für die Taliban erhöht (siehe Abschnitt 7.5 zu negativen Wirkungen).

Aus diesen Studien und auch aus einer qualitativen Studie zum PATRIP-Vorhaben des AA¹⁴⁶ lassen sich einige Faktoren ableiten, die die Erfolgswahrscheinlichkeit solcher Vorhaben erhöhen können. Demnach können diese vor allem dann wirksam sein, wenn das Vorgehen partizipativ und transparent erfolgt, die Umsetzung über NROs verläuft, die die lokalen Gegebenheiten sehr gut kennen, und wenn sie von angemessenen Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung begleitet werden. Darüber hinaus kommen alle drei Studien zu dem Ergebnis, dass diese Art von Projekten effektiv darin ist, die Grundversorgung der Bevölkerung zu verbessern.

Die Ursachen für das Ausbleiben einer nachhaltigen Legitimitätssteigerung auf der subnationalen wie nationalen Ebene können nach Auswertung relevanter Projektdokumentationen nur bedingt in der Art und Weise, wie Vorhaben umgesetzt wurden, gefunden werden. Entscheidende Ursachen für fehlende Legitimitätssteigerung waren fehlende Interessenskongruenz aufseiten der afghanischen Akteure, Klientelismus und Korruption. Allerdings ist auch zu kritisieren, dass die Verantwortlichen der deutschen Ressorts trotz des Wissens um diese Probleme die Förderprogramme nicht entsprechend angepasst oder

¹⁴³ Dieses wurde ab 2019 vom BMZ weitergeführt und umbenannt in District Development Fund.

¹⁴⁴ Die Studie von Köhler und Gosztöny (2019) führt aus: "Thirdly, and very importantly, we record these mostly positive results and trends for SPNA stabilisation effects against the background of overwhelmingly negative general trends in all fields after 2012. In other words, despite a general increase of instability, a further fragmentation of local governance, an institutional retreat of the state from the hinterland and even some administrative centres, and an increase in the ideological challenge to the international engagement, the net effects of SPNA remain positive and have even consolidated over time. This is remarkable. However, it is also obvious that even consolidated positive net effects of SPNA are far too weak to turn the tide of general disintegration in North Afghanistan. What can be claimed with some confidence is that without SPNA the situation would have deteriorated even further; to what extent exactly, we are, however, unable to judge." (S. xvi).

¹⁴⁵ Sexton, R. und C. Zürcher (2023), „Aid, attitudes, and insurgency: evidence from development projects in Northern Afghanistan“, *American Journal of Political Science*, Vol. 0, Nr. 0, S. 1–15.

¹⁴⁶ Kükenshöner, C. und C. Rossmanith (2021), *Impact Evaluation of PATRIP's projects in Afghanistan, Tajikistan, and Pakistan*, Joyn Coop, S. 7.

eingestellt haben. Dies wird am Beispiel der oben genannten *District Development Assemblies* besonders deutlich, da diese Institution nie eine ausreichende rechtliche Stellung erlangte, womit langjährige und erfolgreiche Förderprogramme gefährdet wurden. Sowohl AA und BMZ als auch die internationale Gemeinschaft insgesamt fanden keine Lösungen, um die subnationale Ebene nachhaltig zu stärken, da es keine ausreichende Bereitschaft der Regierungen unter Karsai und unter Ghani gab, diese Ebene zu stärken.¹⁴⁷ Allerdings änderten auch die gegenteiligen rechtlichen Entscheidungen der nationalstaatlichen Regierung nichts an dem Fortbestehen und Agieren der DDA, die laut Projektmitarbeitenden weiterhin ein wichtiger Partner für die Projektumsetzung auf der Distriktebene blieben.

Eine Vielzahl internationaler Studien, die Afghanistan oder andere Krisen als Bezugspunkt haben, kommen zu dem Schluss, dass es keine einfachen kausalen Zusammenhänge zwischen Wiederaufbau- und Entwicklungsvorhaben und höherem Vertrauen in den Staat gibt.¹⁴⁸ Die Erfolgschancen für eine Steigerung der Legitimität staatlicher Organe wird von vielen anderen Faktoren bestimmt, die, wie im Fall von Partnerkapazitäten oder Partikularinteressen, oft nur sehr begrenzt von zivilen Akteuren beeinflusst werden können.¹⁴⁹ Es ist wichtig, diese Komplexität anzuerkennen, da entsprechende Vorhaben anderer internationaler Akteure teilweise sogar negative Wirkungen auf die Legitimität der Regierung hatten, wie auch in einer aktuellen Lessons-Learned-Studie der Weltbank selbstkritisch reflektiert wird.¹⁵⁰ Das Afghanistan-Engagement hat aber auch gezeigt, dass unter bestimmten Bedingungen die Erfolgschancen höher sein können. Eine Studie des *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction* (SIGAR) kommt zu dem Schluss: „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.“¹⁵¹

7.2.3 (III) Politische und gesellschaftliche Teilhabe sowie rechtsstaatliches Handeln staatlicher Akteure sind erhöht

Makrotrend: Das rechtsstaatliche Handeln der afghanischen Institutionen konnte nicht signifikant verbessert werden. Die politische Teilhabe nahm über den Betrachtungszeitraum ab. Bis zur Machtübernahme durch die Taliban werden jedoch positive Entwicklungen mit Blick auf die gesellschaftliche Teilhabe deutlich. Das rechtsstaatliche Handeln hat sich über den Evaluierungszeitraum kaum verbessert. Wie unter anderem entsprechende *World-Governance*-Indikatoren belegen, konnten keine signifikanten Verbesserungen mit Blick auf das Regieren auf der Basis von Gesetzen (*Rule of Law*) festgestellt werden.¹⁵² Ein weiterer Indikator für das Ausbleiben einer signifikanten Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit ist unter anderem das als konstant hoch wahrgenommene Korruptionsniveau. Afghanistan gehörte während des gesamten Zeitraums zu den korruptesten

¹⁴⁷ "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" (Köhler/Gosztanyi, 2019, S. xii).

¹⁴⁸ Für eine Übersicht der Studien siehe z.B. Iyengar Plumb, Radha, Jacob N. Shapiro, und Stephen Hegarty (2017), *Lessons Learned from Stabilization Initiatives in Afghanistan: A Systematic Review of Existing Research*, RAND Corporation, Santa Monica, CA; Zürcher, Christoph (2017). 'What do we (not) know about development aid and violence? A systematic review'. *World Development* 98: 506–522; Zürcher, Christoph (2020). 'The impact of development aid on organised violence'. 3IE working paper, nr. 37.

¹⁴⁹ "When Does Service Delivery Improve the Legitimacy of a Fragile or Conflict-Affected State?" *Governance* 28(3): 341-56. McLoughlin, C. 2018. "When the Virtuous Circle Unravels: Unfair Service Provision and State De-legitimation in Divided Societies." *Journal of Intervention and Statebuilding* 12(4): 527-44.; Weltbank, 2023; ICAI 2022; „Stabilization: Lessons from the US experience in Afghanistan"; SIGAR, 2018; „What we need to Learn: Lessons from 20 years of Afghanistan reconstruction" SIGAR, 2021.

¹⁵⁰ Der Studie "Tackling Fragility and Building Institutions: Lessons from Afghanistan" der Weltbank (Haque et al., 2023) zufolge besteht die Gefahr, dass partielle positive Effekte, wie sie zumindest in einzelnen Studien für Sicherheit und lokale Regierungsführung nachgewiesen werden konnten, unterminiert werden.

¹⁵¹ SIGAR (2018), „Stabilization. Lessons from the US experience in Afghanistan", *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction* (SIGAR), S. vii.

¹⁵² World Bank (2022), *Worldwide Governance Indicators*.

Ländern der Welt.¹⁵³ Menschen in Afghanistan zahlten routinemäßig Bestechungsgelder, um Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen zu erhalten.¹⁵⁴ Dies lässt den Schluss zu, dass Partikularinteressen der Akteure in staatlichen Institutionen der ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Aufgaben im Weg standen.

Trotz anfänglich großem Enthusiasmus der Bevölkerung für politische Teilhabe ist es nicht gelungen, diese in einem demokratischen Afghanistan zu erhöhen. So sank nach Angaben der unabhängigen Wahlkommission Afghanistans die Wahlbeteiligung stetig, nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund massiver Wahlfälschungen. Die Beteiligung an 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.

Beitrag des zivilen Engagements: Das deutsche zivile Engagement der Bundesregierung konnte kaum zur Stärkung des rechtsstaatlichen Handelns staatlicher Akteure beitragen. Auch Beiträge zu Stärkung der politischen Teilhabe sind im Evaluierungszeitraum nicht erkennbar. Jedoch konnte das deutsche zivile Engagement der Bundesregierung einige Erfolge in Hinsicht auf die Stärkung der gesellschaftlichen Teilhabe verzeichnen. Wie im vorangegangenen Abschnitt 7.1 zu Effektivität dargelegt, konnten die Vorhaben im Bereich *Rule of Law* nur punktuelle Erfolge verbuchen. Ein signifikanter Beitrag zur Stärkung des rechtsstaatlichen Handelns staatlicher Akteure scheint daher nicht plausibel. Übergreifende Indizes verweisen besonders auf die sehr negative Wahrnehmung der Justiz infolge von Korruption und Ineffektivität. Zudem war die im konstitutiven Rahmen (Kapitel 4) beschriebene politische Kultur der Patronagesysteme maßgebliches Hindernis für das rechtsstaatliche Handeln des afghanischen Staats. Die internationalen wie auch die deutschen Akteure fanden keine Lösungen für diese Probleme. Auch gibt es keine Hinweise darauf, dass das deutsche Engagement einen positiven Einfluss auf das Korruptionsniveau im Land hatte. Vielmehr ist anzunehmen, dass es wie das internationale Engagement insgesamt zur Korruption beitrug, wie in Abschnitt 7.4 zu negativen Wirkungen erläutert wird.

Während die politische Teilhabe im Sinne formaler demokratischer Prozesse wie Wahlen abnahm, wuchs gesellschaftliche Teilhabe vor dem Evaluierungszeitraum zunächst stark an, geriet im Evaluierungszeitraum aber unter gesellschaftlichen Gegendruck (*backlash*) und war mit der erneuten Machtübernahme der Taliban abrupt einer ungewissen Zukunft ausgesetzt.¹⁵⁵ Diese Prozesse zeigen sich erstens insbesondere beim weiblichen Teil der Bevölkerung. Frauen und Mädchen war es unter der Islamischen Republik prinzipiell nicht verwehrt, am öffentlichen Leben teilzuhaben. Vielfach wurde ihre Teilhabe im Gegenteil gezielt gestärkt, was sich unter anderem, wie dargelegt, in Zugang zu Bildung, Wirtschaftsleben und anderer gesellschaftlicher Betätigung widerspiegelte. Zuletzt betrug der Anteil von Frauen im Parlament Afghanistans 27 Prozent.¹⁵⁶ Dass dieser über zwei Jahrzehnte errungene Fortschritt seit August 2021 in großen Teilen ausradiert wurde, impliziert allerdings auch, dass Verbesserungen zuvor erzielt worden waren.¹⁵⁷ Zweitens hatten immer weitere Teile der afghanischen Gesellschaft Zugang zu Informations- und Kommunikationstechnologie. Auch wenn der Internet-Breitbandzugang begrenzt blieb, gab es doch ein beachtliches Wachstum insbesondere im Bereich der mobilen Telefoniedienste, die trotz des volatilen Umfelds zum

¹⁵³ Laut dem Corruption Perception Index lag Afghanistan 2014 auf Platz 172 (von 175 Ländern) und 2021 auf Platz 174 (von 180 Ländern). Der Länder-Score des Index steigt über die Jahre leicht an, zeigt also eine Verbesserung, jedoch auf sehr niedrigem Niveau – bei einer Skala von 0 (highly corrupt) bis 100 (very clean) erreichte Afghanistan im Evaluierungszeitraum als schlechtesten Wert 11 im Jahr 2015 und als besten Wert 19 im Jahr 2020. Transparency International (o.D.-b), „Afghanistan“, Corruption Perception Index.

¹⁵⁴ So berichten zum Beispiel 2018 49 Prozent der Befragten, dass sie im Umgang mit Vertreter:innen der Distrikt- und Stadtverwaltung regelmäßig Korruption erlebten. Über den gesamten Evaluierungszeitraum gibt eine breite Mehrheit der Befragten an, dass Korruption in Afghanistan ein Problem darstellt (2014: 95 Prozent, 2019: 97 Prozent). Asia Foundation (2019), A Survey of the Afghan People. Afghanistan in 2018, Asia Foundation, Kabul).

¹⁵⁵ Vgl. dazu Deutscher Bundestag 09.09.2022

https://www.bundestag.de/resource/blob/909290/23308083f85bf657ac95ef434729909c/20-27-103_gutachten_schetter-data.pdf.

¹⁵⁶ Siehe hierzu die Datenbank auf <https://data.unwomen.org/country/afghanistan>.

¹⁵⁷ Siehe UN OHCHR (2023), „UN experts say 20 years of progress for women and girls's rights erased since Taliban takeover“.

sozialen und wirtschaftlichen Wandel beitrugen.¹⁵⁸ Drittens spiegelte sich dies auch in einem relativ dynamischen Mediensektor, der in Afghanistan zu einem wichtigen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ansatzweise auch politischen Faktor geworden war.¹⁵⁹ Wie im Bildungsbereich Fortschritte bei der Inklusion von Mädchen und Frauen diese zu Zielscheiben der Taliban und anderer Akteure machten, so gilt auch im Mediensektor, dass die zunehmende Gewalt zum Beispiel gegen Journalistinnen deren wachsende Bedeutung voraussetzte, wie ein Bericht noch aus der Zeit vor der erneuten Machtübernahme der Taliban verdeutlicht.¹⁶⁰ Viertens konnte sich eine kulturelle Vielfalt über verschiedene Plattformen und in unterschiedlichen Bereichen artikulieren und damit vopolitische Räume eröffnen, in denen gesellschaftliche Diskurse gepflegt werden konnten, was insbesondere Gegenstand deutscher Unterstützungsprojekte war.¹⁶¹

7.2.4 (IV) Grundversorgung und Lebensbedingungen der Bevölkerung sind verbessert

Makrotrend: Afghanistan verzeichnete im Evaluierungszeitraum bedeutende Fortschritte bei der Grundversorgung und den Lebensbedingungen der Bevölkerung. Dies ging jedoch nicht mit einer darüberhinausgehenden Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der afghanischen Bevölkerung einher. Staatliche Dienstleistungen insbesondere in den Sektoren Bildung, Zugang zu Wasser und Strom sowie Gesundheit expandierten im Evaluierungszeitraum beträchtlich.

- **Die Bildungschancen weiter Teile der afghanischen Bevölkerung verbesserten sich deutlich.** Eine große Anzahl von Schulen wurde gebaut oder instandgesetzt. Die Zahl von Kindern, die Zugang zu Grundbildung hatten, stieg signifikant an. Insbesondere der Anteil von Mädchen, die eine Grundschule besuchten, stieg erheblich.¹⁶²
- **Der Zugang zu Wasser und Strom verbesserte sich im Betrachtungszeitraum erheblich.** Landesweit bezogen 2018 sogar 91 Prozent der Haushalte Strom (aus dem Netz, Solarpanels, Diesel oder Wassergeneratoren).¹⁶³
- **Auch im Gesundheitsbereich waren positive Entwicklungen zu verzeichnen.** Wie eine Evaluierung des britischen ICAI darlegt,¹⁶⁴ erhöhte sich unter anderem der Zugang zu Impfungen für Kinder unter zwei Jahren von 30 Prozent im Jahr 2014 auf 52 Prozent im Jahr 2019.¹⁶⁵ Die Müttersterblichkeit sank wie auch die Sterblichkeit von Kindern unter fünf Jahren,¹⁶⁶ wenngleich beide Raten weiterhin zu den höchsten der Welt gehörten.

Diese bedeutenden Fortschritte hinsichtlich der Verbesserung der Grundversorgung und entsprechender Lebensbedingungen vieler Afghan:innen wurden jedoch nicht von einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation begleitet. Das hängt insbesondere damit zusammen, dass der wirtschaftliche Fortschritt schon mit Beginn des

¹⁵⁸ Siehe hierzu die Datenreihen für Afghanistan World Data (2023), Mobile Communications and Internet in Afghanistan.

¹⁵⁹ Siehe hierzu Khalvatgar, A. (o.D.), Media Landscapes, Afghanistan.

¹⁶⁰ Siehe Human Rights Watch (2021c), Afghanistan: Taliban Target Journalists, Women in Media Attacks Highlight Need to Uphold Press Freedom in Peace Settlement.

¹⁶¹ Siehe Theater der Zeit (2021), Angst und Widerstand, Thema Afghanistan.

¹⁶² 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 aufgrund zahlreicher beschränkender Faktoren, wie zum Beispiel dem mangelnden Zugang zu bestimmten Landesteilen, Diskrepanzen zwischen Einschreibungszahlen und tatsächlichem Schulbesuch sowie der Korruption im Bildungssektor, sehr ungenau sind. Vgl. World Bank (o.D.), „Afghanistan“, World Bank Data.

¹⁶³ Sexton, R., und C. Zürcher (2019).

¹⁶⁴ Vgl. ICAI (2022).

¹⁶⁵ World Bank (2020), ARTF Scorecard 2020. Integrated Performance and Management Framework, January–December 2020, ARTF Administrator, Kabul.

¹⁶⁶ UNICEF (o.D.), „Afghanistan“, UNICEF Data: Monitoring the situation of children and women.

Evaluierungszeitraums ins Stocken geriet. Die afghanische Wirtschaft entwickelte sich über den Evaluierungszeitraum kaum, der formelle Privatsektor blieb weitestgehend bedeutungslos und die meisten Arbeitsplätze fanden sich weiterhin in der kleinbäuerlichen Landwirtschaft. Zwar brachte das internationale Engagement einen raschen Anstieg der Wirtschaftsleistung mit sich, doch waren die Zahlen durch die enormen ODA-Zuflüsse verzerrt. Zudem profitierte von den ODA-Mitteln insbesondere ein kleiner Teil der (politischen) Elite. Die Investitionsraten blieben durchweg niedrig¹⁶⁷ und das Wachstum konzentrierte sich auf die urbanen Gebiete. Grundlagen für ein nachhaltiges Wachstum wurden kaum gelegt und die Eliten hatten wenig Anreiz, Wirtschaftsreformen zur Verbesserung des Wettbewerbs zu unterstützen. Im *Doing Business Index* von 2020 steht Afghanistan an Stelle 173 von 190 Ländern. Die extreme Abhängigkeit der Wirtschaft von externen Zuschüssen blieb bestehen: 2018 wurden 80 Prozent der öffentlichen Ausgaben durch externe Zuschüsse finanziert und die öffentlichen Ausgaben machten 55 Prozent des BIP aus (der Durchschnitt bei Ländern mit niedrigem Einkommen liegt bei 23 bis 24 Prozent).¹⁶⁸ Laut Weltbank-Daten ging das BIP pro Kopf in Afghanistan von 663,1 US-Dollar im Jahr 2012 (der höchste Wert seit 2002) auf 516,9 US-Dollar im Jahr 2020 und 363,7 US-Dollar im Jahr 2021 zurück – der zweithöchste Wert weltweit.¹⁶⁹ Zwischen 2015 und 2020 betrug das BIP-Wachstum im Durchschnitt nur 2,5 Prozent¹⁷⁰ und lag damit deutlich unter dem Bevölkerungswachstum von fast 3 Prozent.¹⁷¹ Die Fortschritte bei der Ausweitung des Zugangs zu Dienstleistungen verlangsamten sich dadurch und wurden in einigen Fällen sogar rückgängig gemacht. In der Folge stieg auch die Armutsquote: Lebten 2007 34 Prozent der Bevölkerung unter der Armutsgrenze, waren es 2017 bereits 55 Prozent. 2019 wurde ein unerwarteter Rückgang auf 47 Prozent verzeichnet, für 2020 schätzt die Weltbank die Rate infolge der Covid-19-Pandemie auf über 70 Prozent.¹⁷² Für die im nationalen Durchschnitt wirtschaftlich besser entwickelten Nordprovinzen stieg die Armutsrate zwischen 2007 (30,5 Prozent) und 2018 (50,3 Prozent) deutlich an.¹⁷³ Die Sicherheitslage, wiederkehrende Dürren sowie die Covid-19-Pandemie verschärften die beschriebenen Trends.

Beitrag des zivilen Engagements der Bundesregierung: Das AA und das BMZ leisteten wichtige Beiträge zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung. Die in Abschnitt 7.1 dargelegte Effektivität von Vorhaben zur Grundversorgung lassen entsprechende positive Wirkungen des Engagements plausibel erscheinen. Insbesondere in den Sektoren Bildung (BMZ/AA), Versorgung mit Wasser und Strom (BMZ), Gesundheit (BMZ/AA) sowie Humanitäre Hilfe (AA) konnten Erfolge erzielt werden. Dies ist aus den im Unterkapitel zur Effektivität dargelegten Erfolgen hinsichtlich der Deckung von Grundbedürfnissen in den genannten Sektoren plausibel ableitbar. Auch für Projekte anderer Geber, die auf die Grundversorgung der Bevölkerung abzielten, sind Erfolge in den genannten Bereichen gut belegt.¹⁷⁴ Aufgrund der hohen finanziellen Beiträge in diesen Sektoren – die Bundesregierung gehört sowohl im Bildungs- (BMZ), Wasser- (BMZ) und Energiesektor (BMZ) sowie im Gesundheitssektor (AA und BMZ) zu den finanziell aktivsten internationalen Akteuren – wird der Beitrag als besonders signifikant bewertet.

Entsprechende Wohlfahrtseffekte der durchgeführten Maßnahmen werden unter anderem durch die projektübergreifenden Wirkungsstudien für die Nordprovinzen belegt. So gaben zum Beispiel im Norden 2007 nur 9 Prozent der Haushalte an, Wasser aus Leitungssystemen

¹⁶⁷ Haque, T., N. Robert und A. Ahmadzai (2023).

¹⁶⁸ Ebd.

¹⁶⁹ World Bank, „Afghanistan“.

¹⁷⁰ Haque, T., N. Robert und A. Ahmadzai (2023)

¹⁷¹ World Bank, „Afghanistan“.

¹⁷² Haque, T., N. Robert und A. Ahmadzai (2023); World Bank (2020) ARTF Scorecard.

¹⁷³ Für den Norden liegen Umfragen aus sechs (2007) bzw. 18 (2018) Distrikten zu Haushaltseinkommen vor. 2007 fielen 30,5 Prozent auf die beiden Kategorien der Ärmsten. Vgl. Böhnke et al., Die internationale Entwicklungszusammenarbeit. 2018 waren es bereits 50,3 Prozent (vgl. Sexton, R., und C. Zürcher (2019).

¹⁷⁴ Zürcher (2020b); Zürcher, C., P. Labelle, L. Borges, K. Hoare, M. A. Javid, K. Kavanagh, S. Sarna und E. Woolner (2022), Impact of Aid in Highly Fragile States. A Synthesis of Three Systematic Reviews of Aid to Afghanistan, Mali and South Sudan, 2008 – 2021, Policy and Operations Evaluation Department (IOB) at the Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, Den Haag.

zu beziehen. Diese Zahl stieg bis 2018 auf 29 Prozent. In ländlichen Distrikten im Norden waren 2005 keine Haushalte an das Stromnetz angeschlossen.¹⁷⁵ Im Jahr 2018 bezogen bereits 46 Prozent der Haushalte Strom aus dem Netz.¹⁷⁶ Belastbare Daten zur Alphabetisierung existieren kaum. Auch für den Bildungsbereich scheinen positive Effekte des zivilen Engagements jedoch plausibel. So schätzte eine UNESCO-Studie¹⁷⁷ eine Zunahme der Alphabetisierungsrate von 34,8 Prozent (2016/2017) auf 43 Prozent (2020). Bei den 15- bis 24-Jährigen liegt diese noch einmal höher, doch mit deutlichen Unterschieden zwischen jungen Männern und Frauen.¹⁷⁸

Weiterhin sind Beiträge zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage über eine Erhöhung des Einkommens der von den Projekten anvisierten Haushalte plausibel, zum Beispiel im Agrarsektor. Beiträge zur Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen insgesamt wurden allenfalls punktuell geleistet. Gründe dafür waren die oben beschriebene Makrotrends. Außerdem waren entsprechende Ziele nur mit wenigen Maßnahmen hinterlegt.

Die Humanitäre Hilfe hat im Evaluierungszeitraum grundlegende humanitäre Bedarfe der vulnerablen Bevölkerungsgruppierungen in den identifizierten Interventionsgebieten im Rahmen der finanziellen Förderungen reduziert und gedeckt, wie in interner Projektdokumentation und in Interviews mit Vertreter:innen deutscher Organisationen bestätigt wird.

7.2.5 (V) Integration von Internally Displaced Persons und Geflüchteten

Makrotrend: Im Hinblick auf die Rückkehr von Binnenvertriebenen zeigen die Zahlen einer 2019 verfassten Studie, dass dieses Ziel nicht erreicht werden konnte und im Gegenteil die Zahl der Binnenvertriebenen im Untersuchungszeitraum stetig zunahm.¹⁷⁹ Die in der Studie aufgeführten Zahlen verdeutlichen die Dramatik von Flucht und Vertreibung: „2015 wurden etwa 384.000 Individuen gezwungen, ihr Zuhause zu verlassen; 2016 waren es 675.000 Personen und 2017 510.000. Ende 2017 schätzte das Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) die Gesamtzahl der Binnenvertriebenen in Afghanistan auf etwa 1,3 Millionen [und] 2018 beläuft sich die Zahl der afghanischen Binnenvertriebenen auf geschätzte 1,8 Millionen.“ Die beobachteten Entwicklungstendenzen umfassen zudem eine gestiegene Asylummigration nach Europa 2015 und 2016 und seit „2016 [...] eine neue Welle der (nicht immer freiwilligen) Rückkehr von Flüchtlingen, besonders aus Pakistan und Iran, aber auch aus Europa.“¹⁸⁰

Die Gründe für die stetige Zunahme waren die Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage in einzelnen Provinzen sowie die sich stetig verschlechternde Sicherheitssituation durch die zunehmenden Kampfhandlungen mit den Taliban, aber auch häufige Naturkatastrophen wie Überschwemmungen, Schneelawinen, Erdbeben und Erdbeben waren und sind wichtige Ursache für Flucht und Binnenmigration.¹⁸¹

Beiträge des zivilen Engagements der Bundesregierung: Trotz umfangreicher Projektmaßnahmen konnte eine Verringerung der Zahl von Binnenvertriebenen nicht erreicht werden. Im Rahmen von Projekten des AA (Humanitäre Hilfe/Stabilitätspakt) und des BMZ konnte jedoch eine umfangreiche und qualitativ hochstehende Betreuung von Binnenvertriebenen gewährleistet werden. Für die Versorgung und Unterstützung von

¹⁷⁵ Böhnke, J. R., J. Koehler und C. Zürcher (2015); Sexton, R., und C. Zürcher (2019).

¹⁷⁶ Sexton, R. und C. Zürcher (2023).

¹⁷⁷ UNESCO (2020), „Literacy rate in Afghanistan increased to 43 percent.“ Interview mit Mohammad Yasin Samim, Senior Technical Advisor beim afghanischen Bildungsministerium (17.3.2020), UNESCO Institute for Lifelong Learning.

¹⁷⁸ Bei männlichen Jugendlichen (im Alter von 15 bis 24 Jahren) liegt die Alphabetisierungsrate bei 71 Prozent, bei weiblichen jedoch nur bei 42 Prozent (15–24 Jahre). World Bank, „Afghanistan“.

¹⁷⁹ Laut der Studie „beschleunigte der in Afghanistan [seit 2014] stattfindende politische, sicherheitspolitische und wirtschaftliche Übergangsprozess interne und externe Vertreibung und Migration, die in den Jahren 2015 und 2016 sichtbar zunahm“. Schmeidl, S. (2019), „Vier Jahrzehnte afghanischer Flucht und Vertreibung“, Länderprofil Afghanistan, Bundeszentrale für politische Bildung, Berlin, S. 3.

¹⁸⁰ Schmeidl, S. (2019), S. 3.

¹⁸¹ Eine vom AA in Auftrag gegebene Studie verweist darauf, dass neben der Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage und der Sicherheitssituation auch eine starke Verringerung der Schleuserkosten den starken Anstieg der Asylummigration nach Europa im Jahr 2015 bedingt hat.

Binnenvertriebenen wurden vor allem im Rahmen der Humanitären Hilfe, aber auch durch aus dem Stabilitätspakt finanzierten Projekten in der Regel rechtzeitig und angemessen Unterstützung gemäß des verfügbaren Finanzvolumens bereitgestellt (siehe interne Projektdokumentation, Interviews mit Vertreter:innen von Durchführungsorganisationen, VN und AA). Allerdings war aufgrund der Sicherheitslage eine Rückkehr (die stets nach VN-Richtlinien nur freiwillig und in gesicherte Gebiete erfolgen sollte) und Reintegration von Binnenvertriebenen in ihre Herkunftsorte kaum möglich. Insgesamt gelang es weder dem UNHCR noch den beteiligten Staaten Afghanistan, Pakistan und Iran, mit der *Solutions Strategy for Afghan Refugees* (SSAR)¹⁸² ausreichende Anreize für die Rückkehr afghanischer Flüchtlinge aus Iran und Pakistan zu schaffen. Die vom AA geförderte Humanitäre Hilfe trug neben der weiteren Unterstützung seitens der internationalen Gemeinschaft dazu bei, die Versorgung von Binnenflüchtlingen einschließlich der vulnerablen Gruppen der Aufnahmegemeinden zu sichern, wie zum Beispiel in den Bereichen Unterkunft, Nahrungsmittelsicherheit, Gesundheit und Schutzmaßnahmen zur Sicherung von Menschenrechten. Dies geht aus der internen Projektdokumentation sowie aus Interviews mit Vertreter:innen von Durchführungsorganisationen, der Vereinten Nationen sowie des AA hervor.

Die Projekte, die aus dem Stabilitätspakt finanziert wurden, zielten auf die Integration und/oder die Betreuung von Binnenvertriebenen, Geflüchteten und Rückkehrenden,¹⁸³ auf Verbesserungen im Flüchtlingsrecht, einschließlich der Unterstützung bei der Umsetzung der nationalen Strategie zu Binnenvertriebenen, auf die Unterstützung von Flüchtlingen in den Nachbarländern wie beispielsweise Iran oder bei der Registrierung afghanischer Flüchtlinge in Pakistan.¹⁸⁴ Innovative Betreuungsprojekte zielten zudem auf die traumasensible und psychosoziale Beratung von Binnenvertriebenen und Rückkehrenden, einschließlich aus Deutschland abgeschobenen Afghan:innen.¹⁸⁵

Auch für das BMZ sind Beiträge zur Verbesserung der Lebenssituation von Binnenvertriebenen plausibel. Wobei das vergleichsweise geringe finanzielle Volumen von Maßnahmen mit Fokus auf Binnenvertriebene und Rückkehrer die erwartbaren Beiträge limitiert. Das BMZ verfolgte bei der Unterstützung der Binnenvertriebenen einen breit gefächerten Ansatz, wobei die Maßnahmen sowohl von DO als auch von NROs und IOs durchgeführt wurden. Das Portfolio beinhaltete Maßnahmen wie das Programm *Sustainable Return and Reintegration of Afghan Refugees* (SRRAR), das in Verbindung mit dem vom AA durchgeführten SSAR implementiert wurde, sowie das Programm „Nachhaltige Rückkehr und Reintegration afghanischer Flüchtlinge in Afghanistan und Pakistan“, das zur freiwilligen Rückkehr afghanischer Flüchtlinge aus Pakistan beitragen sollte, indem es ihre Motivation zur Rückkehr stärken und ihre Reintegration in Afghanistan unterstützen sollte. Zwar wurden diese Vorhaben in der Evaluierung nicht im Detail analysiert, jedoch ist anzunehmen, dass auch die Wirksamkeit des SRRAR eingeschränkt war, da die Zahl freiwilliger Rückkehrer:innen gering war. Unveröffentlichte Evaluierungen der Welthungerhilfe zu einer Auswahl von BMZ-finanzierten Maßnahmen für Binnenvertriebene ergaben, dass zumindest diese Maßnahmen effektiv zu Verbesserungen in Bereichen wie Alphabetisierung, Stärkung der Rolle der Frau und nachhaltige Landwirtschaft beigetragen haben.

Wie bereits weiter oben ausgeführt, konnte aber infolge der Verschlechterung der wirtschaftlichen und der Sicherheitssituation und infolge von Naturkatastrophen, die nicht durch einzelne Projekte und nur bedingt durch das zivile Engagement Deutschlands beeinflussbar waren, der Trend der stetigen Zunahme von Binnenvertreibung, Flucht und Migration nicht geändert werden.

¹⁸² Siehe SSAR-Platform.org, Support Platform for the Solutions Strategy for Afghan Refugees.

¹⁸³ Einschließlich der vulnerablen Gruppen in den Aufnahmegemeinden.

¹⁸⁴ Siehe Islamic Republic of Afghanistan (2013), National Policy on Internally Displaced Persons, Kabul.

¹⁸⁵ Explizit zu nennen sind hier die Projekte von IPSO (International Psychosocial Organisation) und von Medica Mondiale. Diese Projekte konnten unter anderem präventiv zur Fluchtursachenbekämpfung und zur Stabilisierung und Integration der Rückkehrer und ihrer Familien beitragen, und es werden zudem individuelle Beispiele angeführt, bei denen eine erneute Migration oder Flucht verhindert werden konnte.

7.2.6 (VI) Die Situation von Frauen und Mädchen ist im Sinne der Gleichberechtigung der Geschlechter verbessert

Makrotrend: Die Situation von Frauen und Mädchen verbesserte sich in den ersten Jahren des Engagements im Sinne der Gleichberechtigung der Geschlechter. Die Rechte von Frauen und Mädchen wurden formal gestärkt, ihr Zugang zu Basisdienstleistungen verbesserte sich. Patriarchale Rollenbilder und strukturelle Diskriminierung bestanden jedoch fort und schränkten positive Entwicklungen ein. Im Evaluierungszeitraum verschlechterte sich die Situation von Frauen und Mädchen aufgrund der zunehmend prekären Sicherheitslage und eines teils gewaltsamen Backlash.

Frauenrechte und politische Teilhabe: In den ersten Jahren des Engagements wurden Frauenrechte formell gestärkt. Wesentliche Schritte waren die afghanische Verfassung aus dem Jahr 2004, die Ratifizierung der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) im Jahr 2003, das Gesetz zur Eliminierung von Gewalt gegen Frauen im Jahr 2009 sowie die Einrichtung eines Ministeriums für Frauenangelegenheiten.¹⁸⁶ Potenziell bessere Voraussetzungen für Frauen, ihre Rechte einzufordern, waren gegeben durch sogenannte *Family Response Units*¹⁸⁷ für Beschwerden bei der Polizei sowie durch einen Anstieg der Zahl von Polizistinnen und Richterinnen.¹⁸⁸ Die Verfassung schrieb unter anderem eine Frauenquote für das Unterhaus (Wolesi Dschirga) von 27 Prozent vor, das Wahlrecht eine Frauenquote von 25 Prozent für alle Provinz-, Distrikt- und Dorfräte.¹⁸⁹ Die politische Teilhabe von Frauen durch die vermehrte Besetzung politischer Ämter, die während der ersten Taliban-Herrschaft 1996 bis 2001 völlig zum Erliegen gekommen war, stieg so stark an.¹⁹⁰ Unterdessen entstand eine Landschaft von NROs, die, von Frauen geführt und durch internationale Gelder finanziert, Unterstützung für Frauen leisteten und deren Interessen vertraten (*advocacy*).¹⁹¹

Auch der Zugang von Frauen und Mädchen zu Basisdienstleistungen verbesserte sich signifikant: War Mädchen unter der ersten Taliban-Herrschaft Schulbildung völlig verwehrt gewesen, besuchten 2019 laut offiziellen Zahlen 85 Prozent der Mädchen eine Grundschule.¹⁹² Dies resultierte in einen Anstieg der Alphabetisierungsrate unter Mädchen von 20 Prozent im Jahr 2005 auf 39 Prozent im Jahr 2017.¹⁹³ Auf dem Arbeitsmarkt stieg die Partizipation von Frauen von 16 Prozent im Jahr 2000 auf 23 Prozent der Frauen im Jahr 2019.¹⁹⁴ Ihr Anteil an festen Arbeitsplätzen stieg sogar von 27 Prozent im Jahr 2007 auf 42 Prozent im Jahr 2017.¹⁹⁵ 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. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass der Anteil der von professionellem Personal begleiteten Geburten stark zunahm.¹⁹⁶

Einschränkung: Diese positiven Entwicklungen von Frauenrechten und beim 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 in der Praxis ein. Im Evaluierungszeitraum waren Frauen

¹⁸⁶ ICG (2013), *Women and Conflict in Afghanistan*, International Crisis Group, Asia Report Nr. 252, Brüssel.

¹⁸⁷ UNFPA (2006), „Afghanistan's first family response unit open for business“, UNFPA Feature Story.

¹⁸⁸ Die Zahl der Polizistinnen stieg laut SIGAR von 180 im Jahr 2005 auf 3.650 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“, Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR).

¹⁸⁹ IDEA (o.D.), *Gender Quotas Database: Afghanistan*.

¹⁹⁰ World Bank, „Afghanistan“.

¹⁹¹ 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.

¹⁹² World Bank, „Afghanistan“.

¹⁹³ SIGAR (2021b).

¹⁹⁴ World Bank, „Afghanistan“.

¹⁹⁵ SIGAR (2021b), S. 121.

¹⁹⁶ Ebd., S. 52f.

in Politik, Medien und Zivilgesellschaft immer stärker der Gefahr von Anfeindungen und Gewalt ausgesetzt. So bestand eine Diskrepanz zwischen den formal garantierten Rechten von Frauen und jenen, die sie in der Realität hatten.¹⁹⁷ Die öffentliche Debatte um Frauenrechte beschränkte sich weitgehend auf Kabul, wo die meisten Frauen-NROs angesiedelt waren. In weiten Teilen des Landes änderte sich hingegen kaum etwas an bestehenden Gender-Dynamiken. Mehr noch: Die NROs, die urban und durch die Mittelschicht geprägt waren, finanziell von der internationalen Gemeinschaft abhingen und deren Agenden vorantrieben, stießen auf Widerstand aus der Gesellschaft.¹⁹⁸ 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.¹⁹⁹ Weniger Mädchen gingen zur Schule, als offizielle Zahlen es suggerieren, außerdem beschränkte sich die positive Entwicklung hauptsächlich auf die Grundbildung.²⁰⁰ Die Zahl von Frauen, deren Partner ihnen Gewalt antun, war im internationalen Vergleich weiterhin erschreckend hoch.²⁰¹ 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 Staatsanwält*innen, Richter*innen, Polizist*innen und in der Bevölkerung mangelte und Frauen angesichts von finanziellen Abhängigkeiten und aus Angst vor Stigmatisierung davon absahen, rechtlich gegen Täter vorzugehen.²⁰² Die Kinderehe bestand weiter 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 und 28 Prozent vor ihrem 18. Lebensjahr verheiratet worden.²⁰³ Währenddessen blieb das *Ministry of Women's Affairs* ohne tatsächliches politisches Gewicht.²⁰⁴ Frauen, die in Bereiche vordrangen, die ihnen zuvor aufgrund von Rollenbildern verschlossen gewesen waren, oder die sich für gesellschaftlichen Wandel einsetzten, sahen sich einem teils gewaltsamen Backlash ausgesetzt. So häuften sich im Evaluierungszeitraum die Fälle von Anfeindungen, Belästigung und Gewalt gegen Frauen in Politik, Medien und Zivilgesellschaft (siehe zu dieser Gefahr im Zusammenhang mit zivilen Vorhaben Abschnitt 7.4 zu negativen nichtintendierten Wirkungen).²⁰⁵ Nichtsdestotrotz, der Widerstand von Frauen gegen die erneute Machtübernahme der Taliban im August 2021 und die nachfolgenden Einschränkungen für Frauen zeigen, dass die Entwicklungen der letzten zwei Jahrzehnte von großer Bedeutung für viele Frauen in Afghanistan waren.²⁰⁶

Beitrag des deutschen zivilen Engagements: Das Engagement der drei Ressorts war grundsätzlich dazu geeignet, zu den positiven Entwicklungen für Frauen und Mädchen beizutragen. Die Ressorts und DO adressierten mit ihren Vorhaben in vielen der oben beschriebenen Bereiche Frauen und Mädchen als Zielgruppen und leisteten dadurch einen Beitrag zur Verbesserung ihrer Lebensbedingungen. So wurde zum Beispiel durch das BMZ im Schwerpunkt Bildung der gleichberechtigte Zugang von Mädchen zu Grundbildung wie auch beruflicher Bildung gefördert (siehe hierzu auch Abschnitt 7.2 Impact). Das BMI hat dazu beigetragen, dass der Frauenanteil in der ANP etwas stieg und einige wenige Polizistinnen in Führungsfunktionen aufstiegen. Jedoch wurden Polizistinnen kaum in operativen Funktionen eingesetzt. Darüber hinaus generierten AA und BMZ Outputs mit NROs wie Medica Mondiale, die rechtliche Beratung und psychosoziale Unterstützung für Frauen und Mädchen anboten.

¹⁹⁷ Kandiyoti, D. (2005), „The politics of gender and reconstruction in Afghanistan“, United Nations Research Institute for Social Development Occasional Papers, Nr. 4/2005, United Nations Research Institute for Social Development, Genf.

¹⁹⁸ Azerbaijani Moghaddam, S. (2006), „Gender in Afghanistan“, in Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Afghanistan, Publication Series on Promoting Democracy in Fragile States under Conditions of State Fragility, Issue 1, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, S. 25–45.

¹⁹⁹ SIGAR (2021b).

²⁰⁰ Ebd.

²⁰¹ 2015 gaben 46,1 Prozent der befragten Frauen zwischen 15 und 49 Jahren, die sich in einer Beziehung befanden, an, in den vergangenen zwölf Monaten sexualisierte oder physische Gewalt von ihrem Partner erfahren zu haben. World Bank, „Afghanistan“.

²⁰² UNAMA (2012), Still a Long Way to Go. Implementation of the Law on Elimination of Violence Against Women in Afghanistan, United Nations Assistance Mission in Afghanistan, Kabul; Human Rights Watch (2021), „I thought our life might get better“. Implementing Afghanistan's elimination of violence against women law“.

²⁰³ World Bank, „Afghanistan“.

²⁰⁴ Azerbaijani Moghaddam, S. (2006).

²⁰⁵ ICG (2013); SIGAR (2021b)

²⁰⁶ Amnesty International (2023), „Women, protest and power– confronting the Taliban“.

Außerdem wurde das Engagement vom Politikdialog mit der afghanischen Regierung begleitet. So beteiligte sich die deutsche Bundesregierung an Formaten wie dem *Geneva Mutual Accountability Framework* (GMAF), das unter anderem Reformen zur Stärkung von Frauenrechten anstoßen sollte. Auch in den entwicklungspolitischen Regierungsverhandlungen thematisierte die Bundesregierung Frauenrechte. Interviews mit Mitarbeitenden der Ressorts sowie DO legen jedoch nahe, dass die *Ownership* bezüglich der Förderung von Frauen und Mädchen bei vielen Akteuren der afghanischen Regierung nur schwach ausgeprägt war.

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 zum Beispiel die zunehmend prekäre Sicherheitslage den Zugang von Mädchen zu Bildung. Auch Geschlechternormen und strukturelle Diskriminierung schränkten die Wirksamkeit von Vorhaben ein, wie zum Beispiel im Falle von geförderten Juristinnen, die keine Anstellung im Justizsystem fanden. Wie in Abschnitt 7.3 zu Querschnittsthemen dargelegt, hätten die Kontextbedingungen in der Vorhabengestaltung 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) hätte so jedoch vermutlich besser vorgebeugt werden können.

Der genaue Beitrag des deutschen zivilen Engagements zu positiven Entwicklungen für Frauen und Mädchen lässt sich im Rahmen dieser Evaluierung nicht 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 auf die Lebensrealitäten von Frauen oder auf Gender-Dynamiken zu erfassen. Die Bemessung des deutschen Beitrags wird weiter dadurch erschwert, dass soziale Veränderungen wie solche der Geschlechterverhältnisse von einer Vielzahl Faktoren abhängen. Neben dem Sturz der Taliban im Jahr 2001 zählten zu diesen Faktoren im Falle Afghanistans wirtschaftliches Wachstum, die Verbreitung neuer Ideen und Praktiken durch Medien und Mobiltelefone, die Präsenz internationalen Personals und Aktivismus. Hinzu kamen verschiedene Programme der gesamten internationalen Gemeinschaft, die konkret auf die Veränderung von Geschlechterverhältnissen abzielten.²⁰⁷ Es kann daher im Rahmen dieser Evaluierung nur plausibilisiert werden, in welchem Maße das deutsche Engagement zu den oben beschriebenen positiven Entwicklungen für Frauen und Mädchen beigetragen hat. Die Evaluierung kommt zur Einschätzung, dass durch eine Reihe von Einzelvorhaben zu den positiven Entwicklungen beigetragen wurde.

Wie in Kapitel 8 zu Nachhaltigkeit dargelegt wird, wurden die meisten der oben beschriebenen positiven Entwicklungen durch die erneute Machtübernahme der Taliban im August 2021 zunichte gemacht.²⁰⁸ 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.

7.2.7 (VII) Ein innerafghanischer Ausgleichs- und Friedensprozess, der von den Staaten der Region unterstützt wird, macht Fortschritte

Trotz zahlreicher vorbereitender Maßnahmen, der Etablierung von Dialogformaten und mehrerer Zusammentreffen verschiedener afghanischer Gruppen und gesellschaftlicher Führungspersönlichkeiten erscheint die Erreichung dieses Ziels nach dem 15. August 2021 aus der Zeit gefallen. Im Rückblick erscheint vielen bereits das in Doha geschlossene Abkommen zwischen den USA und den Taliban vom 29. Februar 2020 als Wegmarke, nach der Fortschritte

²⁰⁷ SIGAR (2021b).

²⁰⁸ Vgl. hierzu auch OHCHR (2023), "Situation of women and girls in Afghanistan. Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Afghanistan and the Working Group on Discrimination against Women and Girls", Office of the High Commissioner for Human Rights, A/HRC/53/21.

im innerafghanischen Dialog sowie eine zielführende Einbeziehung regionaler Mächte illusorisch waren. Tatsächlich gab es diese Einschätzungen nicht nur seitens unabhängiger Politikbeobachter:innen. Das AA nahm eine differenzierende Auswertung noch im März 2020 vor und kam zu dem Ergebnis, trotz der absehbaren Schwierigkeiten eines zeitgebundenen militärischen Abzugs an der Unterstützung von Dialogmaßnahmen, insbesondere der innerafghanischen Verhandlungen, festzuhalten. Nach der Machtübernahme durch die Taliban am 15. August 2021 wurden Dialogmaßnahmen prinzipiell weiter unterstützt, die Formate jedoch an die neuen Gegebenheiten angepasst und Maßnahmen entsprechend umgewidmet.²⁰⁹

7.3 Strategische Steuerung und Umgang mit Risiken

Im *Inception*-Bericht wurden Themen der Steuerung herausgearbeitet, die Effektivität und Wirksamkeit des Engagements maßgeblich beeinflussen können. Nachfolgend werden die Personalkapazitäten und M&E-Aktivitäten und der Umgang mit Risiken analysiert und bewertet.

Strategische Steuerung

Eine Bewertung der vorhandenen Personalressourcen ist nicht abschließend zu treffen, doch ist ein hoher persönlicher Einsatz der Mitarbeitenden ersichtlich. Für das BMZ-Portfolio mit einem umgesetzten Volumen von 1.725 Millionen Euro waren im Länderreferat über den Evaluierungszeitraum im Mittel vier Referent:innen verantwortlich, vor Ort gab es zuerst zwei, dann drei WZ-Referentenstellen. Zusätzlich setzte das BMZ in Afghanistan von 2010 bis 2021 sogenannte Nordvertreter:innen (bzw. später Provinzberater:innen) ein. Mit dem BMI-Projekt mit einem umgesetzten Volumen von jährlich etwa drei bis zehn Millionen Euro waren im zuständigen Referat (Referat B4) eine(e) Referent(in) und zwei Sachbearbeiter:innen befasst. Die Vorgabe von 40 bis 50 Polizeibeamt:innen, die im Untersuchungszeitraum im GPPT eingesetzt werden sollten, wurde stets erreicht. Eine abschließende Bewertung, inwieweit die Personalausstattung angesichts des Portfoliovolumens angemessen war, ist mangels Vergleichbarkeit nicht möglich. Im AA mit einem umgesetzten Gesamtvolumen von 1.723 Millionen Euro lag die Personalausstattung bezüglich des Stabilisierungsbereichs im AA zwischen 2015 und 2017 bei 1,5 Leitungsstellen (höherer Dienst) und zwei Sachbearbeitungsstellen und zwischen 2017 und 2021 bei einer Leitungsstelle und zwei Sachbearbeitungsstellen, plus einer Leitungsstelle mit flexibler Zuständigkeit. Im Bereich der Humanitären Hilfe (Referat S09) waren im eVt Zeitraum 2017 bis August 2021 ein(e) Referent(in) und zwei Sachbearbeiterinnen mit dem Projektmanagement in Afghanistan befasst, allerdings jeweils nicht zu 100 Prozent. An der Botschaft in Kabul waren ein Leitungstandem aus zwei Personen durchgängig vertreten, zwei Referententandems durchgängig, weitere Positionen für spezifische Fachdienststellen sowie, wie oben beim BMZ erwähnt, das BMZ-Tandem für wirtschaftliche Zusammenarbeit als auch ein Vertreter des BMVg. Im Generalkonsulat in Mazar-i Scharif waren neben anderen Stellen das Leitungstandem durchgängig besetzt und ein Referententandem bis 2016.

Mitarbeitende der Ressorts und der DO arbeiteten im herausfordernden Kontext Afghanistan mit hohem persönlichem Einsatz. Der große Mittelabflussdruck sowie die für Afghanistan außergewöhnlich hohe politische und mediale Aufmerksamkeit führten in der Wahrnehmung von Mitarbeitenden zu einer hohen Arbeitsbelastung. So kamen zum normalen Tagesgeschäft – in einem herausfordernden Kontext mit bedrohlicher Sicherheitslage und eingeschränkter Mobilität – zahlreiche zusätzliche politische Anfragen und die Planung und Durchführung von Delegationsreisen hinzu. Für das BMI band insbesondere die Personalgewinnung Kapazitäten (siehe hierzu auch nächster Abschnitt). Diese zusätzlichen Aufgaben nahmen Kapazitäten in Anspruch, die für Aufgaben der strategischen Steuerung fehlten. Augenscheinlich ist, dass die Aufgabenfülle insbesondere durch den großen persönlichen Einsatz des Personals bewältigt wurde. Die Zusammenarbeit der Ressorts untereinander vor Ort und mit den DO wird von den Beteiligten als überwiegend positiv beschrieben.

²⁰⁹ Siehe hierzu auch Berghof Foundation (2023), Afghanistan: Support to resilient and sustainable peace, "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."

Schwierige Personalrekrutierung für Stellen vor Ort und häufige Personalrotation der Mitarbeitenden der Ressorts und DO in Afghanistan hatten negative Auswirkungen auf die Qualität der Personalkapazitäten und teilweise auf die Projektumsetzung. Aufgrund der schlechten Sicherheitslage des Standorts Afghanistan gestaltete es sich schwierig, geeignetes Personal für die Vor-Ort-Stellen zu rekrutieren. Im Rückblick weisen Beteiligte auf die spezielle Zusammensetzung des Personals von AA, BMZ und DO aus vielen Berufsanfänger:innen und krisenerprobten Mitarbeitenden hin, die häufig aus dem Ruhestand zurückgeholt wurden bzw. kurz vor dem Ruhestand standen. Überdies war das Personal vor Ort, auch der deutschen DO, weit überwiegend männlich. Konkrete Effekte dieser speziellen Personalzusammensetzung sind auf Grundlage der vorliegenden Evidenz nicht zu belegen – jedoch gibt es Hinweise, dass sich verschiedene Herausforderungen für das Engagement ergaben, beispielsweise für den Zugang zu Frauen aufgrund des überwiegend männlichen Personals.²¹⁰ Hinzu kamen eine institutionell festgelegte Rotation (AA), aber auch eine gewünschte Rotation oder Mehrfachbesetzungen von Positionen, um eine notwendige temporäre Regeneration der Mitarbeitenden sicherzustellen. Nach Aussagen von Beteiligten führte diese herausfordernde Zusammensetzung zu Schwächen bei der Projektumsetzung. Für das BMI-Projekt ist festzuhalten, dass teilweise nicht ausreichend befähigtes Personal entsendet wurde. Das Vorbereitungsseminar, das den Fokus aus nachvollziehbaren Gründen auf Sicherheitsfragen legte, bereitete unzureichend auf die komplexen Aufgaben und den Kontext vor. Außerdem hemmte die häufige Personalrotation – insbesondere die häufigen Wechsel der Mitarbeitenden vor Ort – im komplexen Länderkontext den Aufbau von Lokalexpertise, die Vertrauensbildung und Kommunikation mit den Partnern und den Informationsaustausch zwischen den Vorhaben.

Zudem führte fehlende Wirkungsorientierung in Planung, Monitoring und Evaluierung zu einer vorrangig outputorientierten Steuerung. Dabei zeigen sich Unterschiede zwischen den Ressorts. Die Planung erfolgte beim BMZ auf strategischer sowie auf Umsetzungsebene weitgehend wirkungsorientiert. So wurden in der Länderstrategie 2014 zum Beispiel Outcome-Indikatoren auf Schwerpunktebene festgelegt und für die Vorhaben liegen durchgängig explizite Wirkungslogiken vor (auch wenn z.B. hinsichtlich der Messbarkeit der Indikatoren Verbesserungspotenzial besteht). Die Planung und Steuerung des BMI-Engagements waren weitestgehend outputorientiert. Über die Gesamtdauer des BMI-Engagements hinweg fehlte eine Strategie im Sinne einer aufeinander bezogenen und kohärenten Darstellung bzw. Formulierung, wie das Engagement im Zeitverlauf im Rahmen der politischen Ziele wirken und diese erreichen sollte. Die als Outputs nachvollziehbaren Ergebnisse und Leistungen von Einzelmaßnahmen der verschiedenen Aktivitätenbereiche (Beratung, Aus- und Fortbildung, Ausstattungshilfe, Beitrag zu Koordinierung), die vom GPPT jährlich im Rahmen von Aktions-, Business- und Maßnahmenplänen operationalisiert wurden, blieben von den definierten Zielen entkoppelt. Für das AA lagen auf der strategischen Ebene keine expliziten Wirkungsmodelle oder explizit formulierte Wirkungslogiken vor. Dies änderte sich mit der Gründung der Abteilung S und konkret dann in der Vorarbeit zu den Krisenleitlinien der Bundesregierung, in deren Rahmen zum Beispiel Stabilisierung als außenpolitisches Handlungsfeld definiert und mit einem Modell unterlegt wurde. In diesem Modell werden die Wirklogiken nachvollziehbar dargestellt, aber es enthält keine klar definierten Wirkungsindikatoren und ist zudem ein generisches Modell, das nicht allein auf Afghanistan bezogen ist. Auf Projektebene wurden gemäß den Projektantragsanforderungen des AA Logframes erstellt oder zumindest spezifische Ziele und entsprechende Indikatoren formuliert und zu erreichende Wirkungen, inklusive Risikoannahmen, dargestellt. Das überwiegende Fehlen regelmäßiger, zumindest stichprobenartiger externer Wirkungsevaluierungen oder Schlussevaluierungen schränkte aber die angemessene Überprüfung der Vorhaben und damit deren Steuerung ein.

Im Bereich des Monitorings gab es für das Afghanistan-Engagement mit dem *Development Tracker* ein Tool, das ressortübergreifend die Fortschritte der Vorhaben aufnehmen und ressortweit konsolidiert darstellen sollte. Dieses Tool wurde vor allem aufgrund des Drucks, Ergebnisse zu Afghanistan für den öffentlichen Raum zu kommunizieren, als ein Instrument zur

²¹⁰ Für den Bereich der Humanitären Hilfe ist die Bedeutung von Frauen für den Zugang zu Frauen gut dokumentiert (vgl. bei UN OCHA (o.D), Gender in Humanitarian Action (GiHA) die Aufstellung der Afghanistan-Berichte über den Weblink in der Bibliographie.

portfolioübergreifenden Erfassung von Outputs eingeführt. Als ressortgemeinsames Monitoring-Instrument ist der *Development Tracker* als eine positive Innovation einzuordnen. Einschränkend muss jedoch angemerkt werden, dass das Tool vorrangig Outputs erfasste, die für die Außenkommunikation genutzt wurden, und damit keine Informationen zu erreichten Wirkungen lieferte. Zudem nutzte nur das BMZ den *Development Tracker* durchgängig. Vorhaben unter einer halben Million Euro mussten nicht eingetragen werden, was dazu führte, dass sich insbesondere kleinvolumige Projekte des AA nicht in der Datenbank befinden (dies betrifft mit 48,2 Prozent fast die Hälfte des AA-Portfolios). Problematisch im Hinblick auf die Belastbarkeit der Daten war zudem, dass die Durchführungsorganisationen die Daten über Projektfortschritte selbst zulieferten und das Personal, das den *Development Tracker* verwaltete, kaum die Möglichkeit hatte, diese Daten zu prüfen. Zudem wird mit Blick auf die Programm- und Projektberichterstattung deutlich, dass Zugangsbeschränkungen zu den Projektgebieten aufgrund der Sicherheitslage zu eingeschränkten Monitordaten (auch bezüglich Outputs) führten.

Evaluierungen insbesondere zu erreichten Wirkungen liegen ebenfalls kaum vor, wobei Ressortunterschiede sichtbar werden. Auf übergreifender strategischer Ebene, das heißt für das Gesamtengagement eines Ressorts, wurden nur vom BMZ Studien durchgeführt. Hervorzuheben sind dabei (1) die beiden Portfolio-Reviews 2013 und 2017, deren Ergebnisse in die Formulierung der Länderstrategie 2014 bzw. des Positionspapiers 2018 einfließen, sowie der Meta-Review 2020. Außerdem war (2) durch den sogenannten *North Booster*, der 2016 und 2018 im Rahmen der Beteiligung am *Survey of the Afghan People*²¹¹ EZ-spezifische Daten für den Norden Afghanistans erhob, eine laut BMZ kosteneffiziente Nutzung einer breiten, von wissenschaftlicher Expertise begleiteten Datenbasis möglich. Dies ist unter anderem Ergebnis eines internen Reviewprozesses der in Afghanistan eingesetzten M&E-Instrumente.

Auf Umsetzungsebene liegen nur für wenige Vorhaben Evaluierungen vor und insbesondere die Qualität der Evaluierungen hinsichtlich der Wirksamkeitsbewertung ist oft nicht ausreichend. Für 213 Vorhaben des BMZ lagen 29 Projektevaluierungen vor.²¹² Für das AA lagen dem GFA-Team im Rahmen der typologischen Auswahl an Projekten 23 Evaluierungen vor, bei einer Gesamtzahl von 452 geförderten Projekten. Das BMI-Projekt GPPT wurde nicht evaluiert. Wie in einer Querschnittsauswertung der GIZ deutlich wird, blieben die Evaluierungen für AA- wie auch BMZ-geförderte Vorhaben mit Blick auf die Bewertung der Wirksamkeit oft nur outputorientiert.²¹³ Für das AA ist zu vermerken, dass mit Ausnahme der *Police-Cooperation*-Projekte der GIZ für die größten Vorhaben des AA (LOTFA, SPNA, PATRIP) Wirkungsstudien (SPNA/PATRIP) oder Schlussevaluierungen (LOTFA) vorliegen. Insbesondere die SPNA-Wirkungsstudie, die in einem Längsschnittverfahren über einen Zeitraum von acht Jahren vier umfangreiche Surveys mit knapp 24.000 Haushaltsbefragungen durchführte, ist hier besonders hervorzuheben. Weitere ressortgemeinsame oder ressortspezifische Evaluationen wurden seit 2001 nicht durchgeführt oder lagen zumindest nicht vor. Insgesamt hätten mehr Wirkungsstudien den Ressorts bessere Grundlagen für eine wirkungsorientierte (Um-)Steuerung an die Hand gegeben. Eine externe Studie des BMZ empfahl bereits 2013, das M&E-System deutlich stärker auf Outcomes und Impacts zu fokussieren.

²¹¹ Der North Booster war eine Erweiterung der Survey of the Afghan People (SAP), die von der Asia Foundation geleitet und einigen internationalen Gebern finanziert wurde. Gegenstand der SAP war die Wahrnehmung der afghanischen Bevölkerung von Sicherheit, Wirtschaft, Governance und anderen für die EZ relevanten Themen. Ab 2016 beteiligte sich Deutschland an der Finanzierung und Durchführung der SAP und ergänzte sie durch Befragungen in den Schwerpunktdistrikten und Fragen zur Wirksamkeit des deutschen Engagements. Dieser Beteiligung an und Erweiterung der SAP war eine Kooperation des BMZ mit dem Sonderforschungsbereich (SFB) 700 der Freien Universität Berlin vorausgegangen, im Rahmen derer ab 2007 rigorose Wirkungsevaluierungen in Afghanistan durchgeführt wurden. Der North Booster war langfristig geplant und sollte dazu dienen, die Wirksamkeit der Länderstrategie 2014 zu prüfen. Aufgrund der Corona-Pandemie und der Machtübernahme der Taliban konnten jedoch nur zwei Erhebungen 2016 und 2018 durchgeführt werden.

²¹² Für sechs der zehn in Tabelle 1 dargestellten großvolumigsten BMZ-Vorhaben lagen dem DEval-Team Evaluierungsberichte vor.

²¹³ Vgl. Raetzell, L., A. Baldin und K. Gosztonyi (2022), Querschnittsauswertung der GIZ. Vorhaben in Afghanistan, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Bonn (unveröffentlicht).

Umgang mit Risiken

Im sehr fragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Kontext Afghanistan bargen herausfordernde Kontextfaktoren zahlreiche Risiken für das deutsche Engagement. Zum einen bewirkte die prekäre Sicherheitslage unmittelbare Gefahren für Leib und Leben von Mitarbeitenden, Partnern und Zielgruppen. Zum anderen führten die institutionellen, politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu erheblichen (Umsetzungs-)Risiken für die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit des deutschen Engagements. Dazu gehörten, wie in Kapitel 4 zum konstitutiven Rahmen beschrieben, schwache Institutionen, Patronagenetzwerke, Konkurrenz zwischen ethnischen Gruppen, Korruption und ein schwacher Zentralstaat, mangelnde *Ownership* auf Partnerseite sowie Widerstand durch die Taliban und andere gesellschaftliche Gruppen.

Die drei Ressorts legten einen Fokus auf Sicherheitsrisiken – mit diesen wurde erfolgreich umgegangen. Für AA und BMZ war ein wesentliches Instrument zum erfolgreichen Umgang mit diesen Risiken das *Risk Management Office* (siehe Kasten 3) der Bundesregierung, für das AA kamen regelmäßige Sicherheitsempfehlungen vonseiten der *International NGO Safety Organization* (INSO) hinzu. Bereits zu Beginn des Evaluierungszeitraums wurde das Engagement teilweise ferngesteuert, um Sicherheitsrisiken zu minimieren – es befand sich kaum noch internationales Personal vor Ort und Vorhaben wurden mithilfe nationalen Personals bzw. mittels nationaler Partnerorganisationen oder lokal gut verankerter internationaler NROs umgesetzt. Die Fernsteuerung wurde angesichts der Covid-19-Pandemie weiter ausgebaut. So konnten trotz der schwierigen Umstände bis zuletzt in reduziertem Umfang Maßnahmen umgesetzt werden.

Risiken, die aus institutionellen, politischen und gesellschaftlichen Kontextfaktoren resultierten, wurden nicht ausreichend adressiert. Auf strategischer Ebene waren viele dieser Risiken bekannt, zum Beispiel wurden sie in der diplomatischen Korrespondenz und in den Stabilisierungs-Risikoanalysen des AA erfasst. Letztere wurden ab 2018 eingesetzt und beinhalteten Risikoabwägungen und Mitigationsstrategien, allerdings mit einem Fokus auf außenpolitische Risiken. Das BMZ verwendete politökonomische Kurzanalysen, die über die Jahre hinweg auf den mangelnden Reformwillen der Regierung, das fehlende Gewaltmonopol des Staats und die Korruption hinwiesen. Es fand jedoch keine ausreichende systematische Abwägung von Kosten und Nutzen des Engagements angesichts dieser Risiken statt. In der Folge entwickelten die drei Ressorts für viele dieser Risiken keine angemessenen Mitigationsstrategien. Aus den Risiken folgende Dilemmata wurden nicht systematisch transparent gemacht.

Für einige Risiken wie zum Beispiel Korruption wurden auf Umsetzungsebene Mitigationsstrategien entwickelt, wie in den Projektanalysen deutlich wird. Diese zeigten punktuell Erfolge, doch viele übergeordnete Probleme wie zum Beispiel Großkorruption blieben über den gesamten Evaluierungszeitraum hinweg bestehen und hatten Einfluss auf die Effektivität und Effizienz von Vorhaben und auf das Engagement als solches.

Kasten 3: Risk Management Office der Bundesregierung

Wesentliches Element des Sicherheits- und Risikomanagements in Afghanistan war das *Risk Management Office* (RMO). Es handelte sich dabei um ein neues Instrument der deutschen EZ – ein EZ-Vorhaben, das ab 2007 im (gemeinsamen) Auftrag von BMZ und AA die sichere Implementierung von Vorhaben in Afghanistan unterstützen sollte. Zu den Aufgaben des RMO gehörten die Bereitstellung von Risikoanalysen, Beratung zur konfliktensiblen Umsetzung sowie die logistische Unterstützung der Mitarbeitenden bei Bewegungen im Land. Das RMO stützte sich für seine Arbeit auf ein breites Netz an afghanischen *Field Officers*, die Informationen auch aus entlegenen Regionen bereitstellten. Für die konfliktensiblen Umsetzung war am RMO eine PCA-Einheit angesiedelt. Diese bot in den ersten Jahren lediglich Trainings und Beratungsgespräche an, ab 2015 war sie auch selbst für das Erstellen von PCA-Produkten verantwortlich.

7.4 Nicht-intendierte negative Wirkungen

Im herausfordernden Kontext Afghanistans hat das internationale Engagement zu nicht-intendierten negativen Wirkungen beigetragen. Es kann plausibel angenommen werden, dass dies auch für das deutsche Engagement gilt. Eine Reihe dieser negativen Wirkungen wird im Folgenden behandelt: (1) die Stärkung des Rentierstaats, (2) die Beförderung der Korruption, (3) die indirekte Unterstützung und Legitimierung der Taliban sowie (4) die Verschärfung der Konkurrenz zwischen ethnischen Netzwerken. Die Analyse zeigt, dass unter den gegebenen Umständen des afghanischen politischen Systems die massiven Mittel des Engagements nicht abfließen konnten, ohne dieses System zu alimentieren. Dieses Dilemma war den Beteiligten der Ressorts bewusst, jedoch wird keine ausreichende strategische Auseinandersetzung mit potenziellen negativen Wirkungen sichtbar.

Für das internationale Engagement in Afghanistan sind negative nicht-intendierte Wirkungen gut belegt. Es kann plausibel angenommen werden, dass auch das deutsche Engagement zu diesen negativen Wirkungen beigetragen hat. Die deutschen wie die internationalen Akteure insgesamt setzten sich nicht systematisch mit den negativen Wirkungen ihres Handelns auseinander.

Die ressortgemeinsame Evaluierung hat untersucht, inwiefern das deutsche zivile Engagement zu negativen Wirkungen beigetragen hat. Die Studien von SIGAR und anderen internationalen Akteuren zeigen eine Reihe negativer Wirkungen des internationalen zivilen Engagements auf.²¹⁴ Das deutsche Engagement bettete sich in das internationale Engagement ein und agierte im selben herausfordernden System. Dabei wurden ähnliche Ansätze und Verfahren genutzt und teilweise mit denselben Umsetzungsorganisationen und Partnern vor Ort gearbeitet. Es scheint daher plausibel, dass auch das Engagement der deutschen zivilen Akteure zu den im Folgenden beschriebenen negativen Wirkungen beigetragen bzw. diese in Kauf genommen hat. Wo im Rahmen des deutschen Engagements Strategien oder Mechanismen zum Umgang mit diesen negativen Wirkungen angewendet wurden, werden diese hier aufgeführt. Da keine Studien zu negativen Wirkungen des deutschen zivilen Engagements vorliegen, stützt sich die folgende Einschätzung auf jene Evidenz, die zum internationalen Engagement insgesamt vorliegt, sowie auf die Stimmen einzelner Beteiligter.

Ergänzung GFA: Konkrete und belegte Beispiele – insbesondere für die indirekte Finanzierung von Taliban oder die Verschärfung von ethnischen Konflikten, verursacht durch deutsche zivile Maßnahmen – konnten im Rahmen der Evaluierung nicht identifiziert werden.

Spezifische Recherchen wurden dafür nicht in die Wege geleitet. Das Ausmaß und damit der Einfluss der negativen Effekte auf die Bilanz des gesamten deutschen zivilen Engagements ist aufgrund dieser Datenlage nur schwerlich abzuschätzen.

Die negativen Wirkungen sind dabei auch Resultat eines Dilemmas ziviler Maßnahmen im afghanischen Kontext: Wie rückblickend deutlich wird, war es nicht möglich, großvolumig Mittel einzusetzen, ohne die historisch gewachsenen Missstände des afghanischen politischen Systems erheblich zu alimentieren. Viele Missstände im politischen System Afghanistans, unter anderem geprägt durch Patronagenetzwerke und schwache Institutionen, bestanden bereits vor dem Engagement der internationalen Gemeinschaft. Auch nach dem Beginn des internationalen Engagements 2001 gab es keine soliden politischen Institutionen, die den Rentierstaat und seine negativen Folgen hätten einhegen oder gar ablösen können. Sollte der Staat gestärkt werden, musste mit den vorhandenen Strukturen und Akteuren gearbeitet werden. Die internationale Gemeinschaft und auch die deutschen Akteure nahmen die damit einhergehenden Risiken negativer Wirkungen in Kauf. So stießen in Afghanistan enorme Geldströme auf schwache Institutionen mit geringen Absorptionskapazitäten, verursachten damit unter anderem eine fortdauernde importierte Inflation und alimentierten strukturell die Korruption. Wie im aktuellen Evaluierungsbericht des EU-Parlaments zum EU-Afghanistan-Engagement

²¹⁴ SIGAR (2016a), „Corruption in conflict. Lessons from the U.S. experience in Afghanistan“, Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR); Haque, T., N. Robert und A. Ahmadzai (2023).

dargelegt, war die bereits vor 2014 vollzogene Überschreitung der Absorptionsfähigkeit der afghanischen Ökonomie ausschlaggebend für das massive Auftreten negativer Wirkungen.²¹⁵

Nachfolgend werden die folgenreichsten negativen Wirkungen dargelegt, die jedoch nicht trennscharf voneinander abzugrenzen sind.

- (1) Der Rentierstaat mit ausgeprägten Patronagenetzwerken wurde gestärkt.** Der afghanische Staat ist geprägt von klientelistischen Netzwerken.²¹⁶ Die internationale Gemeinschaft kooperierte mit den sogenannten Patrons solcher klientelistischer Netzwerke, die sich an den Geldern bereicherten.²¹⁷ Dadurch hoben die internationalen Gelder, darunter auch die der deutschen Bundesregierung, den Rentierstaat auf ein noch nie dagewesenes Niveau. Im Kontext des deutschen Engagements ist das Beispiel des langjährigen Gouverneurs von Balch, Atta Muhammed Nur, erwähnenswert.²¹⁸ Gouverneur Atta Nur, ehemaliger Warlord und Milizenführer, wurde rasch zum Gatekeeper für zivile Vorhaben in den nördlichen Provinzen. Es war ein offenes Geheimnis, dass der Gouverneur über seine weitverzweigten klientelistischen Netzwerke von den internationalen Geldströmen persönlich profitierte.²¹⁹ Nicht nur wurden BMZ- und AA-finanzierte Vorhaben mittels Atta Nurs Bau- und Sicherheitsunternehmen umgesetzt, laut Interviews mit Beteiligten und internationalen Fachleuten war sein Einvernehmen nötig, um in der Provinz Balch Vorhaben umsetzen zu können. Gleichzeitig wird angeführt, dass Atta Nur die Sicherheitslage im Griff hatte und offen für wirtschaftliche Modernisierung war und damit wichtige Voraussetzungen für das deutsche zivile Engagement bieten konnte. Das zentrale Dilemma bestand damit darin, dass es keine realistische Alternative zu einer Kooperation mit solchen Akteuren gab, aber die Zusammenarbeit mit solchen Patrons, insbesondere mit ehemaligen Warlords wie Atta Nur, nicht nur das Patronagesystem stärkte, sondern in den Augen der Bevölkerung auch die Legitimität des zivilen Engagements unterminierte, deren Akteure einerseits als Verfechter von Demokratie und Rechtsstaat auftraten, andererseits mit Kriminellen kooperierten. Die Legitimität des Staats, den die internationale Gemeinschaft stärken wollte, wurde weiter geschmälert, was zur unerwartet schnellen Erodierung der staatlichen Institutionen im Jahr 2021 maßgeblich beitrug.²²⁰ Außerdem schufen die massiven Mittel des internationalen Engagements paradoxerweise Anreize für lokale Akteure, alle Reformen, die das „System Rentierstaat“ hätten bedrohen können, zu unterlaufen.²²¹
- (2) Korruption wurde befördert.** Wie in Abschnitt 7.2 zu Wirkungen beschrieben, war die Korruption in Afghanistan vor bzw. über das gesamte Engagement hinweg sehr hoch.²²² Die Fachliteratur beschreibt, wie durch die Gelder der internationalen

²¹⁵ Hassan, O. (2023), Afghanistan: Lessons Learnt from 20 Years of Supporting Democracy, Development and Security. Requested by the European Parliament's Committee on Foreign Affairs (AFET), Policy Department for External Relations, Directorate General for External Policies of the Union, PE 702.579, Brüssel.

²¹⁶ 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 & Co., 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.

²¹⁷ SIGAR (2016).

²¹⁸ Für weitere Informationen zu Atta Muhammed Nur: Mukhopadhyay, D. (2014), *Warlords, Strongmen Governors, and the State in Afghanistan*, Cambridge University Press, New York; Human Rights Watch (2015), „‘Today we shall all die’. Afghanistan’s strongmen and the legacy of impunity“.

²¹⁹ Jungholt, T. (2011), „Warum hofiert Westermühle einen Kriegsfürsten?“, *Welt*; Mashal, M. (2018), „The president, the strongman, and the next U.S. headache in Afghanistan“, *The New York Times*.

²²⁰ Fishstein, P. und A. Wilder (2012), *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship Between Aid and Security in Afghanistan*, Feinstein International Center, Tufts University, Medford, MA.

²²¹ Suhrke, A. (2011), *When More is Less. The International Project in Afghanistan*, Hurst & Co., London.

²²² Korruption findet auf vielen Ebenen und in vielen Formen statt. Dabei wird häufig grob zwischen Groß- und Kleinkorruption unterschieden. Erstere bezieht sich auf den Austausch von Ressourcen, den Zugang zu wirtschaftlichen Renten oder andere Vorteile für hochrangige Beamte, privilegierte Firmen und ihre Netzwerke. Großkorruption bezieht sich weiter auch auf die Manipulation von Institutionen und Verfahren, die es hochrangigen Beamten ermöglicht, auf Kosten des öffentlichen Wohls zu profitieren. Im Gegensatz dazu bezieht sich Kleinkorruption auf kleineren, alltäglichen Machtmissbrauch durch Beamte der unteren und mittleren

Gemeinschaft Korruption befördert wurde.²²³ Für das Engagement der USA haben das die SIGAR-Berichte immer wieder aufgezeigt.²²⁴ In einem System, in dem Korruption fest verankert ist, besteht ein großes Risiko, dass eingespeiste Gelder durch Korruption absorbiert werden. Auch für das deutsche Engagement gibt es anekdotische Hinweise darauf, dass Vorhaben von Korruption betroffen waren. Vorhaben, die erwiesenermaßen von Korruption bzw. Unterschlagung betroffen waren, sind der vom UNDP gesteuerte *Law and Order Trust Fund* (LOTFA), an dem sich das AA umfangreich finanziell beteiligte, und das Education Quality Improvement Program (EQUIP), ein Finanzierungsfenster des von der Weltbank geleiteten *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF) im Bildungssektor, in das auch das BMZ einzahlte. Durch das deutsche Engagement wurden Ansätze angewandt, um Korruption vorzubeugen: So wurde strategisch vorgegeben, das Engagement hauptsächlich in Form von *Off-budget*-Support durchzuführen, um dadurch das Risiko von Großkorruption zu reduzieren. Auf Vorhabenebene wiederum wurden Mechanismen eingesetzt, um Kleinkorruption einzudämmen, wie zum Beispiel elaborierte Vergabeprozesse und *Monitoring Consultants* (vgl. Abschnitt 7.2 zu Risiken). Auch kamen in Afghanistan die standardmäßigen Beschwerdemechanismen von GIZ und KfW für Fälle von Rechts- und Regelverstößen wie zum Beispiel Korruption, Menschenrechtsverletzungen oder sexueller Belästigung im Zusammenhang mit zivilen Vorhaben zum Einsatz. Berichte von anderen Durchführungsorganisationen wie zum Beispiel der Welthungerhilfe verweisen ebenfalls auf die Nutzung von Beschwerdemechanismen, um Korruption zu mindern. Wohl aufgrund dieser Mechanismen genossen die deutschen Akteure in Afghanistan den Ruf, vergleichsweise transparent und sorgfältig zu arbeiten. Nichtsdestotrotz weisen die Ergebnisse deutlich darauf hin, dass auch deutsche Mittel signifikant einer Zweckentfremdung durch Korruption unterlagen. Die massive Korruption auf allen Ebenen des Staats untergrub die Legitimität desselben und wirkte damit dem Erreichen der übergeordneten Ziele der deutschen Bundesregierung entgegen, insbesondere dem Ziel der Stärkung des Vertrauens in afghanische staatliche Institutionen (vgl. hierzu auch Abschnitt 7.4 Impact). Einzelne Stimmen deuten außerdem darauf hin, dass das Ansehen der deutschen zivilen Akteure unter der afghanischen Bevölkerung beschädigt wurde, da diese ihr Untätigkeit oder gar Beteiligung an der Korruption vorwerfen.

- (3) **Taliban wurden mit Ressourcen unterstützt und indirekt legitimiert.** Die Taliban wurden 2001 zwar entmachtet, blieben jedoch nichtsdestotrotz eine bedeutende gesellschaftliche Kraft. Insbesondere dort, wo die Taliban eine hohe Präsenz hatten oder Kontrolle ausübten, trugen Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft indirekt zu ihrer Unterstützung bei. Dies geschah durch drei gut dokumentierte Mechanismen: Erstens konnten die Taliban dort, wo Maßnahmen umgesetzt wurden, höhere Steuereinnahmen erzielen.²²⁵ Zweitens trieben die Taliban von Implementierungsorganisationen eine informelle Registrierungsgebühr im Austausch für Sicherheitsgarantien ein.²²⁶ Es gibt keine Belege dafür, dass deutsche zivile Akteure direkt Schutzgelder zahlten. Aus Interviews mit Beteiligten geht jedoch hervor, dass zum Beispiel durch die deutschen zivilen Akteure beauftragte Baufirmen

Ebene, z. B. die Aufforderung, für den Zugang zu Waren oder Dienstleistungen ein Schmiergeld zu zahlen. Kleinkorruption im Zusammenhang mit zivilen Vorhaben manifestiert sich an der Schnittstelle zwischen Geldgeber und Empfänger, zum Beispiel wenn die Projektvergabe manipuliert wird, so dass Mitglieder des eigenen familiären Netzwerks profitieren, oder wenn nicht erbrachte Leistungen verrechnet werden. Siehe für Definitionen unterschiedlicher Formen von Korruption auch das „Corruptionary“ von Transparency International: Transparency International (o. D.), Corruptionary A-Z.

²²³ Murtazashvili, J. (2022), „The collapse of Afghanistan“, *Journal of Democracy*, Vol. 33, Nr. 1, S. 40–54; Fishstein/Wilder, Hearts and Minds; Child, T., A. L. Wright, und Y. Xiao, (2023), „Aid Fragmentation and Corruption“, Working Paper, Nr. 2021-69, Becker Friedman Institute for Economics, University of Chicago, Chicago, IL.

²²⁴ SIGAR (2016).

²²⁵ Zürcher, C. (2019) „The folly of aid for stabilisation“, *Third World Quarterly*, Vol. 40, Nr. 5, S. 839–854.

²²⁶ Amiri, R. und A. Jackson (2022), „Taliban taxation in Afghanistan (2006 – 2021)“, Working Paper, Nr. 138, International Centre for Tax and Development, Institute of Development Studies, Brighton; Zürcher, aid for stabilisation.

einen Teil ihrer Honorare als Schutzgeld an die Taliban zahlten.²²⁷ 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 diene dazu, den Gegensatz zum afghanischen Staat zu verdeutlichen, der gemäß den Taliban langsam und schlecht implementierte.²²⁸ Es gibt anekdotische Hinweise aus Interviews mit Afghan:innen, dass dies auch im Zusammenhang mit deutschen zivilen Vorhaben der Fall war, jedoch wurden im Rahmen der Evaluierung keine konkret belegten Beispiele dafür gefunden.

- (4) **Die Konkurrenz zwischen ethnischen Netzwerken wurde verschärft und damit das Konfliktpotenzial gefördert.** Die Konkurrenz zwischen ethnischen Netzwerken ist in Afghanistan allgegenwärtig, sie macht sich auf allen Ebenen bemerkbar, von der Spitze des Staats über alle Verwaltungsebenen bis hin zur Dorfebene. Empirische Untersuchungen zeigen, dass zivile Vorhaben oft interethnische Konflikte auf lokaler Ebene verstärken, weil die rivalisierenden Gruppen um solche Vorhaben konkurrieren und die Allokation von Geldern oft a priori als unfair und nepotistisch betrachten.²²⁹ Potenziell verstärkt wird dieser Effekt noch, wenn tatsächlich gewisse Gruppen bevorzugt werden. Für das deutsche Engagement gibt es Hinweise aus Interviews, dass Patrons zugunsten einer ethnischen Gruppe Einfluss auf die Allokation von Vorhaben nahmen und dadurch ethnische Spannungen zunahmen. Außerdem wurde so das Ansehen der Regierung in Teilen der Bevölkerung untergraben.²³⁰ In einzelnen Vorhaben wurde versucht, durch eine ausgeglichene Beteiligung ethnischer Gruppen der Verstärkung von Konkurrenz entgegenzuwirken. Partizipative bevölkerungsnahe Vorhaben wie SPNA und PATRIP bargen dabei ein geringeres Risiko, ethnische Konkurrenz zu verschärfen.²³¹ Wie auch bei Punkt 3 (indirekte Legitimierung der Taliban) konnten keine konkreten Beispiele dafür gefunden werden, wo das deutsche zivile Engagement zu einer Verschärfung des Konfliktpotenzials zwischen ethnischen Gruppen beigetragen hätte.
- (5) **Sozialkonservative 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, gesellschaftliche Widerstände hervor. Dieser Backlash 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 zum Anschlagziel der Taliban.²³² Evaluierungen der Vorhaben anderer Geberländer berichten ebenfalls von Anfeindungen und Gewalt gegen Frauen, die durch zivile Maßnahmen in vormals männlich dominierte Bereiche vorgebracht waren.²³³ Beteiligte sagen in Interviews aus, dass das wenig kontextsensible Vorgehen mancher deutschen Akteure diese

²²⁷ Die Quellenlage lässt vermuten, dass solche Zahlungen ohne die direkte Beteiligung der Geberorganisationen erfolgten. Abmachungen wurden zum Beispiel zwischen den Taliban und den Dorfältesten direkt ausgehandelt oder ausführende Baufirmen zahlten Schutzgelder aus ihren Overheads, ohne die Geldgeber über den Verwendungszweck zu informieren.

²²⁸ Jackson, A. (2018), *Life under the Taliban Shadow Government*, Overseas Development Institute, London; Zürcher, aid for stabilisation".

²²⁹ Sexton, R. und C. Zürcher (2023); Fishstein, P. und A. Wilder (2012).

²³⁰ Für kleinere deutsche Infrastrukturvorhaben ist zum Beispiel dokumentiert, dass diese (entgegen der Wirkungsannahmen) die Legitimität der Distriktverwaltung negativ beeinflussten. So sank in Regionen, in denen zivile Vorhaben umgesetzt wurden, der Anteil der Befragten, die der lokalen Regierung gute Arbeit bescheinigten. Diese Effekte waren unter der paschtunischen Bevölkerung stärker ausgeprägt als unter den anderen ethnischen Gruppen. Vgl. Sexton, R. und C. Zürcher (2023).

²³¹ Sexton, R. und C. Zürcher (2023).

²³² Deutscher Bundestag (2023), *Der Afghanistan-Einsatz 2001–2021. Eine sicherheitspolitische Chronologie*, WD 2 – 3000 – 062/21, Berlin.

²³³ Norwegian Commission on Afghanistan (2016), *A Good Ally. Norway in Afghanistan 2001 – 2014*, Official Norwegian Reports NPOU, Nr. 2016: 8, Norwegian Ministry of Foreign Affairs and Ministry of Defence, Oslo; Global Affairs Canada (2020), *Evaluation of International Assistance Programming in Afghanistan. 2014/15 to 2019/20. Final Report*, International Assistance Evaluation Division.

Widerstände begünstigt habe. Der militärische Einsatz stellte diesbezüglich sicherlich einen sehr wichtigen Faktor dar. Es kann angenommen werden, dass sich durch zivile Opfer von Kampfmaßnahmen und durch die mangelnde Sensibilität für den gesellschaftlich wichtigen Schutzcharakter des privaten Wohnraums bei Hausdurchsuchungen sozialkonservative islamische Einstellungen verhärteten und Teile der Bevölkerung radikalisierten.

Den deutschen Akteuren war bekannt, dass das zivile Engagement im sehr fragilen Kontext Afghanistans das Risiko der oben aufgeführten negativen Wirkungen barg. Auf Umsetzungsebene werden zum Teil Mitigationsversuche sichtbar, eine angemessene strategische Auseinandersetzung mit der Problematik ist jedoch nicht zu erkennen. Auf strategischer Ebene waren die Beteiligten aus Ministerien und DO über die potenziellen negativen Wirkungen des Engagements durchaus im Bilde. Das AA verwendete ab 2018 Stabilisierungs-Risiko-Analysen, die jedoch primär auf außenpolitische Risiken fokussierten. Das BMZ verwendete politökonomische Kurzanalysen, die auf potenzielle negative Wirkungen hinwiesen. Doch weder auf internationaler, ressortgemeinsamer oder ressortspezifischer Ebene sind ausreichende strategische Prozesse zum Umgang mit den genannten negativen Wirkungen in ausreichender Form zu erkennen. Es scheint, als seien potenzielle negative Wirkungen teilweise aus Mangel an Alternativen oder infolge bestehender Dilemmata in Kauf genommen worden. Es gibt jedoch keine Hinweise darauf, dass dies als Resultat eines informierten Abwägungsprozesses geschah.

Wie in Abschnitt 5.4 zum Lernen bereits dargelegt wurde, haben hier andere Faktoren, wie der konstant hohe Umsetzungsdruck bei gleichbleibend ambitionierten Zielen, entsprechende Lernprozesse für Afghanistan verhindert. Auch die grundsätzliche Schwierigkeit, negative Wirkungen zu erfassen und ihre Mitigation zu monitoren, spielte hier vermutlich eine wichtige Rolle. Wie oben beschrieben, haben einzelne Projekte durchaus versucht, negative Wirkungen zu mitigieren (wie z.B. Kleinkorruption oder ethnische Konkurrenz). Dies hat aber weder systematisch über die Mehrzahl der Vorhaben hinweg noch auf strategischer Ebene des Gesamtengagements stattgefunden.

8 ANSCHLUSSFÄHIGKEIT UND NACHHALTIGKEIT

Das zivile Engagement der Bundesrepublik in Afghanistan hat auf strategischer Ebene keine hinreichenden Voraussetzungen für Nachhaltigkeit und Anschlussfähigkeit geschaffen. Schwierige Ausgangsbedingungen und das Unvermögen, die Kapazitäten und *Ownership* der Partner wie intendiert zu stärken, standen der angestrebten Übergabe von Maßnahmen an afghanische Institutionen im Weg. Die Ressorts wie auch die internationale Gemeinschaft fanden keine Lösung für einen Exit aus kontinuierlicher Unterstützung und Ersatzvornahme. Wo aufgebaute Infrastruktur bis zur Machtübernahme fortbestand und gelieferte Ausstattung wie auch individuell erlernte Fähigkeiten und aufgebaute Kapazitäten weiter genutzt wurden, war die Nutzung im Sinne ihrer ursprünglichen Intention fraglich. Die Dauerhaftigkeit der vereinzelt strukturell gestärkten Verwaltungskapazitäten auf nationaler und subnationaler Ebene war wenig wahrscheinlich, da deren Funktionalität eng an die Präsenz und finanzielle Unterstützung der internationalen Gemeinschaft gebunden war. Es ist allerdings zu früh, um abschließend bewerten zu können, was 20 Jahre der Demokratie-, Rechtsstaats- und der Bildungsförderung und anderer Maßnahmen in der Gesellschaft Afghanistans bewirkt haben.

Das Kriterium der Nachhaltigkeit bezieht sich grundsätzlich auf die Dauerhaftigkeit der Wirkungen nach Ende der Förderung einzelner Maßnahmen. Zentral dabei sind die Kapazitäten und der Wille, nachhaltige – im Sinne dauerhafter – Wirkungen zu erzielen, sowohl aufseiten der Ressorts als auch aufseiten der Zielgruppen und Partner. Im Rahmen der Anschlussfähigkeit soll der Übergang bzw. die Anknüpfung an längerfristige Maßnahmen in einem weniger fragilen Zielzustand gewährleistet werden. Die Evaluation unterscheidet zwei Aspekte bei der Bewertung von Nachhaltigkeit/Anschlussfähigkeit: inwiefern die Ressorts die Voraussetzungen für Anschlussfähigkeit und Nachhaltigkeit ihrer beabsichtigten Wirkungen geschaffen (Abschnitt 9.1) und inwiefern die Ressorts Nachhaltigkeit/Anschlussfähigkeit vor dem Regimewechsel tatsächlich erreicht haben (Abschnitt 9.2). Für die Einschätzung von Nachhaltigkeit wird dabei die Absehbarkeit dauerhafter Wirkungen vor dem Hintergrund bestehender Risiken und möglicher abträglicher struktureller Kontextfaktoren in den Blick genommen, da gerade für rezentere Projekte und Maßnahmen eine abschließende Bewertung erst nach einer gewissen Zeit erfolgen kann.²³⁴ Die tatsächliche Erreichung von Nachhaltigkeit in der Zeit nach dem Regimewechsel in Afghanistan wird in Kasten 6 thematisiert.²³⁵

8.1 Voraussetzungen für Nachhaltigkeit und Anschlussfähigkeit

Das übergreifende zivile Engagement der Bundesregierung war am Ziel der Übergabe an die Partner orientiert. Im Einklang mit dem übergeordneten Ziel des Staatsaufbaus bedeutete dies, Partnerstrukturen in die Lage zu versetzen, Wirkungen des zivilen Engagements absehbar dauerhaft zu sichern. Der staatszentrierte Ansatz der Bundesregierung implizierte den Ansatz der Sicherung der Nachhaltigkeit, unter anderem durch die Stärkung afghanischer Regierungsstrukturen in Vorbereitung der Übergabe an die Partner. Kern dieses Ansatzes bildete das Konzept afghanischer Eigenverantwortung, die durch Kapazitätsaufbau der lokalen Partner grundlegend geschaffen bzw. gestärkt werden sollte. In Dokumenten und Verlautbarungen der Bundesregierung wird afghanische Eigenverantwortung als Voraussetzung für das „Ziel einer Übergabe in Verantwortung“ benannt²³⁶ sowie für die

²³⁴ Dafür werden absehbare bzw. eingetretene Risiken berücksichtigt. BMZ (2021), Grundsätze der Evaluierung. Evaluierungskriterien der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Orientierungslinie des BMZ, Referat Evaluierung und Ressortforschung, o.O., S. 11; OECD (2019), Better Criteria for Better Evaluation Revised. Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use, OECD/DAC Network on Development Evaluation, <https://www.oecd.org/dac/evaluation/evaluation-criteria-flyer-2020.pdf>, S. 12. Die in Abschnitt 7.2 vorgenommene Einschätzung der erreichten Dauerhaftigkeit plausibilisiert vor dem Hintergrund, dass eine realistische Bewertung dessen, was 20 Jahre Unterstützung im Bereich der Bildung, der Demokratie, der Rechtstaatlichkeit und der politischen wie zivilgesellschaftlichen Teilhabe und anderen Bereichen in Afghanistan bewirkt haben könnten, erst langfristig im Nachhinein erfolgen kann.

²³⁵ Hintergrund ist, dass der Evaluierungszeitraum am 15. August 2021 endete.

²³⁶ Die Bundesregierung (2010a), S. 4.

nachhaltige Absicherung der erreichten Fortschritte.²³⁷ Der ressortübergreifende Anspruch auf Nachhaltigkeit wurde jedoch operational nicht ausreichend unterfüttert. Nachhaltigkeit im Sinne dauerhafter Wirkungen wurde in den strategiebezogenen Dokumenten ansonsten kaum thematisiert.²³⁸ Dies ist umso erstaunlicher, als dass bereits auf der zweiten Bonn-Konferenz 2011 die Ausrufung der Transformationsdekade 2014 bis 2024 und der vorgesehenen Beendigung von ISAF Ende 2014 eine Rückzugsperspektive eröffnete. Die Bundesregierung machte sich diese jedoch nicht zu eigen und entwickelte keine Exitstrategie, die konkrete Bedingungen bzw. konkrete Vorgehensweisen für eine Beendigung des Engagements und den Zeitpunkt für die Verantwortungsübernahme durch afghanische Partner definiert hätte. Stattdessen richtete sich das deutsche Engagement an der Präsenz des deutschen und internationalen Militärs aus und machte sich vom Verhalten der USA und deren stark innenpolitisch beeinflusster Afghanistan-Politik abhängig.²³⁹

Die Ressorts verfolgen unterschiedliche Konzepte zur Sicherstellung der Dauerhaftigkeit. Mit Blick auf außenpolitische und entwicklungspolitische Logik werden dabei potenzielle Herausforderungen und Zielkonflikte deutlich, dies gilt im Besonderen für den Bereich der Stabilisierung. Während für die Maßnahmen von BMZ, BMI und der AKBP des AA das Konzept der Nachhaltigkeit im Vordergrund steht, sieht das AA für die Bereiche der Stabilisierung und der Humanitären Hilfe das Konzept der Anschlussfähigkeit vor. In der Evaluierung wurde jedoch deutlich, dass die Anwendung der aus den beiden Konzepten abgeleiteten Anforderungen an Maßnahmen potenzielle Herausforderungen mit sich bringen kann. Da keine gemeinsame Position in der ARGE zu dieser Thematik hergestellt werden konnte, finden sich im folgenden zwei Darstellungen, siehe Kasten 4 und 5.

Kasten 4: Nachhaltigkeit, Connectedness und Anschlussfähigkeit von Stabilisierungsmaßnahmen (aus Sicht von DEval & /DHPOL)

Eine gängige Vermutung im Hinblick auf die Bereitstellung von Basisdienstleistungen in fragilen Kontexten besteht darin, dass diese die staatliche Legitimität erhöhen können.^a Gleichwohl bestehen sowohl konzeptionelle (OECD 2010, 52f.) als auch empirische (Nixon, Mallett, McCullough 2017) Zweifel, ob ein dergestalt verbesserter Zugang der Bevölkerung zu Basisdienstleistungen die Legitimität staatlicher Akteure in fragilen und (Post-)Konflikt-Kontexten effektiv stärken kann. Umgekehrt zeigen empirische Untersuchungen, dass Negativerfahrungen mit schlechter Qualität öffentlicher Basisdienstleistungen sich negativ auf die Legitimität staatlicher Akteure auswirken können. Diese Befunde haben Implikationen für die aus den Evaluierungskriterien Nachhaltigkeit und Anschlussfähigkeit abzuleitenden Anspruchsniveaus für Maßnahmen von externen Akteuren wie AA und BMZ zur Stabilisierung hochfragiler Kontexte.

Das Evaluierungskriterium „Nachhaltigkeit“ der OECD bezieht sich auf die Dauerhaftigkeit von Wirkungen (Outcome- und Impact-Ebene) bzw. die Absehbarkeit der Dauerhaftigkeit von Wirkungen – unter Berücksichtigung eingetretener bzw. absehbarer Risiken – über die Zeit, insbesondere nach Beendigung der Förderung der Maßnahme (BMZ 2020, 11). Nach allgemeinem Verständnis setzt die Sicherstellung von Nachhaltigkeit ein fundiertes Kontextverständnis, die Einbindung der Partner, die Orientierung an deren Prioritäten sowie Berücksichtigung der Kapazitäten sowie Ownership lokaler Akteure voraus (Noltze et al. 2018, BMZ 2020).

Maßnahmen der humanitären Hilfe, aber auch Maßnahmen zur Beseitigung von Schäden und zur kurzfristigen Stabilisierung in Krisen- und Konfliktsituationen, erfordern jedoch regelmäßig schnelles und flexibles Handeln, das keine solch langfristig orientierten Verhandlungen und Planungen erlaubt, wie sie die auf strukturelle Änderungen abzielende bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit Blick auf die angestrebte Nachhaltigkeit erfordert.^b Es besteht deshalb international Konsens, dass für derartige Maßnahmen der im Evaluierungskriterium Nachhaltigkeit des OECD-DAC formulierte Anspruch an die Dauerhaftigkeit von Wirkungen in

²³⁷ AA, BMF, BMI, BMVg, BMWi und BMZ (2016), Gemeinsames Ressortkonzept für das deutsche Engagement in Afghanistan, Berlin, S. 3.

²³⁸ Ebd.

²³⁹ Petraeus, D. (2022), Afghanistan Did Not Have to Turn Out This Way, The Atlantic, 8. August 2022.

aller Regel zu hoch und damit nicht zielführend ist (OECD/DAC Working Party on Aid Evaluation 1999, 22).

Aus diesem Grund wurde insbesondere für Maßnahmen der humanitären Hilfe bereits 1999 insbesondere auf das Betreiben des Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP) das Kriterium der „Connectedness“ für Evaluierungen von Maßnahmen in komplexen Krisensituationen eingeführt (ODI 2006, 10; Kocks et al. 2018, 43). Connectedness bezieht sich auf die Notwendigkeit sicherzustellen, dass kurzfristige Aktivitäten zur Bewältigung von Notsituationen in einem Rahmen durchgeführt werden, der längerfristige und verbundene Probleme berücksichtigt (ODI 2006, 20).^c

Das für Maßnahmen im Bereich Krisenprävention/ Stabilisierung/Konfliktnachsorge des AA angewandte Kriterium der Anschlussfähigkeit entspricht grundsätzlich diesem Anspruch der Connectedness, allerdings mit der wichtigen Einschränkung, dass gemäß des Evaluierungsrahmenkonzepts des AA (Auswärtiges Amt 2019, 5) der Anschluss solcher Maßnahmen an (die Nachhaltigkeit gewährleistende) Maßnahmen anderer Akteure nicht als zwingend sicherzustellen sondern lediglich als optional („sofern möglich“/„bei entsprechender Gelegenheit“) erachtet wird.

Ebenso impliziert diese Interpretation des Evaluierungskriteriums „Connectedness“ als „Anschlussfähigkeit“ eine zeitliche Abfolge (Continuum) von – gegebenenfalls aneinander anschließenden – Maßnahmen. Dies gilt in der internationalen Debatte um für die Verzahnung von Maßnahmen der humanitären Hilfe und der strukturbildenden EZ bereits als überholt, stattdessen wird die Notwendigkeit der Gleichzeitigkeit (Contiguum) von entsprechenden Interventionen in andauernden Krisensituationen (protracted crises) anerkannt (vgl. Kocks et al. 2018). Für Stabilisierungsmaßnahmen in hochfragilen Kontexten ist davon auszugehen, dass dieses Erfordernis der Gleichzeitigkeit in aller Regel mindestens in gleichem Maße gilt.

Gerade in Hinblick auf die Zielsetzung von Maßnahmen, durch die Bereitstellung von Infrastruktur für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen zur Stärkung der Legitimität staatlicher Akteure und damit zur Stabilisierung hochfragiler Kontexte beizutragen, birgt ein dahingehend eingeschränkter Anspruch an den Anschluss (Connectedness) von Maßnahmen – empirisch untermauerte – Risiken.

So findet unter anderem eine Hintergrundstudie (Nixon, Mallett, McCullough 2017) zum Weltentwicklungsbericht 2017 der Weltbank Evidenz für einen nicht-linearen und asymmetrischen Zusammenhang zwischen dem Zugang der Bevölkerung zu öffentlichen Dienstleistungen und der Legitimität staatlicher Akteure in fragilen Kontexten. Insbesondere stellt die Studie auf Basis von Untersuchungen in Kongo, Nepal, Pakistan, Sri Lanka und Uganda keinen Zusammenhang zwischen dem Zugang der Bevölkerung zu entsprechenden öffentlichen Dienstleistungen und der Wahrnehmung der Legitimität lokaler und nationaler staatlicher Akteure fest. Umgekehrt findet sich aber ein negativer Zusammenhang zwischen negativen Erfahrungen mit der Qualität öffentlicher Dienstleistungen (insbesondere Gesundheitsdienstleistungen) und der wahrgenommenen Legitimität staatlicher Akteure (Nixon, Mallett, McCullough 2017, 8). Dies deckt sich mit den in Abschnitt 7.2 dieses Berichts dargestellten Ergebnissen einer Wirkungsstudie zu Maßnahmen im Rahmen des deutschen zivilen Engagements in Afghanistan (Sexton, R. und C. Zürcher, 2023), die frühere positive Befunde zur Legitimitätsstärkung durch Infrastrukturinvestitionen (Böhnke et al. 2014; Böhnke et al. 2015) revidiert.

Für internationale Akteure wie AA und BMZ bedeutet dies, dass die Annahme, über kurzfristige Investitionen in die Bereitstellung öffentlicher Basisdienstleistungen die Legitimität staatlicher Akteure stärken und damit zur Stabilisierung fragiler Kontexte beitragen zu können, insgesamt als empirisch nicht ausreichend abgesichert bewertet werden muss. Umgekehrt deutet die empirische Evidenz darauf hin, dass im Falle unzureichender Qualität der durch die Investition ermöglichten Dienstleistungen sogar eine weitere Delegitimierung jener Akteure eintreten kann, deren Legitimität durch die Maßnahme eigentlich gestärkt werden sollte.

Dieses Risiko gilt es bei der Ausgestaltung kurzfristiger Stabilisierungsmaßnahmen zu berücksichtigen, indem im Sinne des Kriteriums „Connectedness“ der Anschluss (und nicht lediglich die Anschlussfähigkeit) an entsprechende Maßnahmen, die die dauerhafte

Bereitstellung der Dienstleistungen in zufriedenstellender Qualität gewährleisten – etwa durch nachhaltige Kapazitätsentwicklung der Partner – gesichert wird.

a Siehe Nixon, Mallett, McCullough (2017, 4) zu dem dieser Annahme zugrundeliegenden „Capacity Deficit Model of the Fragile State“, ebenso wie OECD (2010).

b Dies gilt regelmäßig für Stabilisierungsmaßnahmen des AA. Aber auch die Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit erlauben entsprechende Eilverfahren bei Naturkatastrophen, Krisen und Konflikten (BMZ 2021, Ziffer 47).

c 2020 stellte ein ALNAP-Review (Darcy und Dillon 2020) fest, dass auch in Evaluierung von humanitärer Hilfe das Kriterium Nachhaltigkeit häufiger Anwendung findet als Connectedness. Vor diesem Hintergrund wird in jüngster Zeit seitens der internationalen humanitären Hilfe diskutiert, auch für diese das Kriterium Connectedness (wieder) durch das Kriterium Nachhaltigkeit zu ersetzen (siehe ALNAP 2023).

Kasten 5: Nachhaltigkeit und Anschlussfähigkeit aus Sicht der GFA Consulting Group

Das OECD-DAC Evaluierungskriterium der Nachhaltigkeit bezieht sich auf das Ausmaß, in dem die Wirkungen einer Intervention dauerhaft anhalten oder wahrscheinlich anhalten werden.

Das Konzept der Anschlussfähigkeit gilt primär für AA-finanzierte Maßnahmen im Bereich der Krisenprävention, Stabilisierung und Konfliktnachsorge in fragilen Situationen. Solche Maßnahmen müssen aufgrund sich in der Regel ständig verändernder Rahmenbedingungen in besonderem Maße flexibel und kurzfristig anpassungsfähig sein. Das AA verfolgt im Krisenkontext damit grundsätzlich nicht das Konzept, langfristiger sektoraler Entwicklung. Unter Berücksichtigung deutscher Interessen zielt das AA in Krisensituationen darauf ab, auf politische Akteure und Prozesse in einer Weise Einfluss zu nehmen, die einen Übergang hin zu einem weniger fragilen Zielzustand ermöglichen soll. Es geht daher darum, den Übergang beziehungsweise die Anknüpfung (Anschluss) an längerfristige Maßnahmen in einem weniger fragilen Zielzustand zu gewährleisten. Wichtig dabei ist, dass Anschlussfähigkeit an längerfristige Maßnahmen anderer Akteure von Beginn an mitgedacht und bei entsprechender Gelegenheit umgesetzt wird.

Aus entwicklungspolitischer Perspektive wird die Nutzung von Anschlussfähigkeit anstelle des Nachhaltigkeitskriteriums kritisch gesehen. Dies gilt für Stabilisierungsmaßnahmen, bei denen vor allem über Maßnahmen im Bereich der Basisversorgung auf bestimmte Akteure oder Prozesse Einfluss genommen werden soll. Hier besteht die Befürchtung, solche oft kurzfristigen außenpolitischen Maßnahmen könnten bei fehlender Nachhaltigkeit mittel- bis langfristig nicht intendierte negative Wirkungen zeitigen. Dies wäre der Fall, wenn die Erwartungen einer Bevölkerung enttäuscht würden, aus einer solchen Unterstützung politischer Akteure oder Prozesse auch langfristig Nutzen zu ziehen.

Aus außenpolitischer Perspektive wird demgegenüber die Notwendigkeit gesehen, in Krisenkontexten flexibel und kurzfristig handeln können zu müssen. Maßgeblich hierfür sind nicht langfristige sektorale Entwicklungsziele, sondern die krisenbezogene Wahrnehmung deutscher Interessen durch die Einflussnahme auf politische Akteure und Prozesse mittels operativer Maßnahmen. In solchen Situationen können in der Regel keine zeitlich und inhaltlich aufwändigen Bedarfsermittlungs- und Planungsprozesse erfolgen. Im Gegenteil, diese können ein solches Handeln beeinträchtigen oder verhindern. Ein Nicht-Handeln oder verspätetes Handeln kann dazu führen, dass vielversprechende Chancen, die sich mit bestimmten Akteuren und Prozessen verbinden, ungenutzt bleiben. Dadurch kann eine Krise weiter eskalieren, mit potenziell weitreichenden und noch gravierenderen negativen Folgen.

Insofern können potenziell Zielkonflikte in der Umsetzung außen- bzw. entwicklungspolitisch motivierter Maßnahmen gemäß den unterschiedlichen Konzepten entstehen. Tatsächliche Zielkonflikte wurden in Bezug auf Afghanistan in der Praxis des deutschen zivilen Engagements im Betrachtungszeitraum allerdings nicht vorgefunden.

Aus Sicht der GFA ist das Konzept der Anschlussfähigkeit im Krisenkontext das angemessenere Konzept, weil es situationsgerecht auf volatile Kontexte reagiert und dabei Nachhaltigkeit nicht ausschließt, sondern durch den Anschluss an längerfristige Maßnahmen zu dieser beiträgt, wo immer das möglich ist.

Es bedarf jedoch einer Verständigung der Ressorts bzw. der Bundesregierung insgesamt, um die flexiblen und kurzfristigen Maßnahmen der Außenpolitik – wo möglich – besser mit denjenigen der Entwicklungspolitik abzustimmen und zu verzahnen und umgekehrt. Hierbei sind beide Akteure, d.h. das AA und das BMZ gleichermaßen gefragt.

Die Diskrepanz zwischen der ressortübergreifenden und ressortspezifischen Nichterreichung von Nachhaltigkeit auf der einen Seite und wenigen als nachhaltig bzw. als erfolgreich „angeschlossenen“ einzustufenden Einzelmaßnahmen verweist auf eine fehlende Inbezugsetzung von afghanischen Bedarfen (siehe Abschnitt 6.2), vorhandenen Kapazitäten und Strukturen und den vage vorhandenen Rückzugs- oder Übergabevorstellungen. Auch bestanden Herausforderungen für den Anschluss von Maßnahmen des AA an das BMZ. So gab es zum Beispiel bis zur Machtübernahme der Taliban im August 2021 trotz sich verstärkt abzeichnender Bedarfe keine nennenswerte Übergangshilfe in Afghanistan. Sie wäre das Instrument, das im Sinne des HDP-Nexus ein naheliegendes Instrument für eine Verzahnung mit AA-Maßnahmen dargestellt hätte. Beim Engagement im Wissenschaftsbereich wurde zwar eng und erfolgreich mit Hochschulen und dem Hochschulministerium kooperiert, aber eine Verankerung von finanzieller und administrativer Nachhaltigkeit gelang nicht. Zudem gab es kaum Überlegungen zu potenziellen ressortübergreifenden Anschlussmöglichkeiten oder Übergaben an internationale Partner.²⁴⁰ Maßnahmen der Humanitären Hilfe im AA-Portfolio knüpften nicht an strukturbildende Maßnahmen des BMZ an und umgekehrt.

Der afghanische Kontext bot schwierige Ausgangsbedingungen für Nachhaltigkeit. Für die resultierenden Herausforderungen – fehlendes *Ownership* und schwache Partnerkapazitäten – fanden die deutschen zivilen Akteure wie auch die internationale Gemeinschaft im Evaluierungszeitraum keine Lösungen. Wie im konstitutiven Rahmen (siehe Kapitel 5) dargelegt, waren die Kontextbedingungen, insbesondere die schwachen staatlichen und ökonomischen Strukturen, dem Unterfangen der Übergabe in afghanische Eigenverantwortung nicht zuträglich.²⁴¹ Auf strategischer Ebene wurde kaum konkretisiert, was schwache Staatlichkeit und fehlende ökonomische Strukturen Afghanistans für die Nachhaltigkeit des zivilen Engagements bedeuteten. So konnten die Verwaltungs- und Regierungssysteme nicht wie geplant bzw. wirksam gestärkt werden (siehe Abschnitt 8.1). Die geförderten afghanischen Strukturen blieben hochgradig von internationaler Unterstützung abhängig. Die internationale Gemeinschaft finanzierte noch 2020 etwa 75 bis 80 Prozent der öffentlichen Ausgaben,²⁴² davon zu 90 Prozent die Sicherheitsausgaben und zu 42 Prozent die zivilen.²⁴³ In den strategiebezogenen und anderen Dokumenten ist erkennbar, dass die deutschen Akteure eine realistische Einschätzung hinsichtlich der Begrenztheit des afghanischen Reformwillens, schwacher *Ownership* und fehlender Kapazitäten der afghanischen Partner hatten. Trotz dieses vorhandenen Wissens um die Schwäche der Partner, die auch den gewählten Nachhaltigkeitsansatz unterminierte, erfolgte keine substanzielle Anpassung (siehe Abschnitt 6.3 zu Planung und Abschnitt 6.4 zu Lernen). Afghanische Partner- und Geberinteressen waren nicht immer deckungsgleich (siehe Kapitel 7 zu Kohärenz). Nur ein Teil der Eliten war reform- und gemeinwohlorientiert, häufig herrschten klientelistische Strukturen vor und Partner verfolgten primär Partikularinteressen, indem sie verstärkt auf ihren persönlichen Vorteil oder den ihrer Netzwerke bedacht waren.²⁴⁴ Fachleute führen an, dass die afghanische Seite aufgrund der hochgradigen Abhängigkeit von internationaler Unterstützung manchem Vorhaben zustimmte, ohne dass (genügend) Eigeninteresse und -verantwortung vorhanden waren.²⁴⁵ Aus der Forschung ist bekannt, dass Eigenverantwortung für einen angestrebten

²⁴⁰ Wichtige und erfolgreiche Ausnahmen sind hier die vom AA über KfW finanzierte PATRIP-Stiftung, an der sich über die Zeit weitere Geber beteiligt haben, und vor allem die Übergabe des Stabilisierungsvorhabens Nordafghanistan durch das AA und das BMZ oder die Polizeikomponenten des Rule of Law-Projekts des BMZ an das AA.

²⁴¹ Maley, W. (2018), „Institutional design, neopatrimonialism, and the politics of aid in Afghanistan“, Asian Survey, Vol. 58, Nr. 6, S. 995–1015.

²⁴² World Bank 2019, 3; SIGAR (2021a).

²⁴³ World Bank 2019, 5.

²⁴⁴ SIGAR (2021a), S. 34.

²⁴⁵ ICAI (2022), S. 23.

Entwicklungsprozess nicht von außen erzeugt werden kann, sondern Entwicklungsprozesse nur funktionieren, wenn verantwortliche Eliten sich aus eigenem Interesse heraus für diesen Weg entscheiden.²⁴⁶ Dass trotzdem an für die afghanische Regierung und ihre Vertreter:innen nicht prioritären Themen – ein Beispiel ist Geschlechtergerechtigkeit – unverändert festgehalten wurde, führte dazu, dass die deutschen Akteure massiv in Bereiche investierten, bei denen wenig Aussicht auf Wirksamkeit und Nachhaltigkeit bestand. Dies stellt nur eines der Dilemmata dieses Einsatzes dar, da eine Abkehr von Geschlechtergerechtigkeit zu Recht ein Aufgeben eines Grundwertes der Bundesregierung dargestellt hätte und es daher keine wirkliche Alternative dazu gab. Außerdem kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschließend bewertet werden, was 20 Jahre Investition in diesen Wert langfristig bewirkt haben. Die wenn auch reduzierten, aber weiter stattfindenden Proteste afghanischer Frauen gegen die Benachteiligungen unter den Taliban ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass hier eine gesellschaftliche Veränderung stattgefunden hat.

Im Wissen um schwaches *Ownership* der afghanischen Partner (siehe Abschnitt 6.2) wären die Erstellung eines ausdifferenzierten Ablaufplans und die Definition von Bedingungen für die Beendigung des Engagements umso zwingender notwendig gewesen, um institutionellen Kapazitätsaufbau und afghanische Eigenleistungen mit einer sukzessiven Übergabe der Verantwortung bei gleichzeitigem internationalen/deutschen Rückzug aufeinander abzustimmen. Ein Indikator dafür, dass dies nicht geschah, ist die über Jahre stagnierende Abhängigkeit des Staatsbudgets und öffentlicher Ausgaben von internationaler Finanzierung trotz des parallel aufrechterhaltenen Anspruchs, fehlende Reformfortschritte zu sanktionieren.

Der Versuch deutscher Akteure, unter anderem über Konditionalisierung Reformwillen und *Ownership* zu befördern, war im Zeitverlauf wenig erfolgreich. Trotz internationaler und ressortübergreifender strategischer Abstimmung mangelte es an Konsequenz, vor allem aufgrund fehlender Kohärenz unter den internationalen Gebern (siehe hierzu Kapitel 7). Zudem gab es Bereiche, in denen aufgrund der nachvollziehbaren Annahme der Akteure, dass beispielsweise eine Konditionalisierung im Sicherheitsbereich potenziell einen frühen Zusammenbruch der Sicherheitskräfte zur Folge gehabt hätte, nicht konsequent konditionalisiert werden konnte.

Zudem begegneten die deutschen Akteure den schwachen Strukturen mit der Etablierung von Parallelstrukturen für die Umsetzung, ohne diese sukzessive zurückzubauen (*Exit*). Die Implementierung bilateraler Projekte erfolgte oftmals durch eigene Mitarbeitende oder Unterauftragnehmer. Dadurch wurden nach Aussagen diverser Interviewter *Ownership*-Stärkung und Kapazitätsaufbau gehemmt und afghanische Partner im besten Fall wenig gefordert, im schlimmsten Fall in eine Erwartungshaltung sozialisiert, die Verantwortung allein bei den Gebern verortete. Das Vorgehen spiegelt ein zentrales, den Gesamteinsatz prägendes Dilemma seit 2002, nämlich den Widerspruch zwischen der seit 2001/2002 vorherrschenden Rhetorik der afghanischen Verantwortlichkeit („*Afghans in the driver's seat*“, „*light footprint approach*“ der internationalen Gemeinschaft) und der massiven Einflussnahme und Dominanz internationalen Engagements im Bereich Personal(-beratung) und Finanzen.²⁴⁷ Durch *Off-budget*-Hilfe wurde der afghanische Staat umgangen²⁴⁸ (siehe auch Kapitel 5), dies war der Förderung und Qualifizierung afghanischer Strukturen für die eigene Mittelimplementierung nicht förderlich.²⁴⁹ Es gab jedoch infolge der ausgeprägten Korruptionsproblematik gute Gründe für die *Off-budget*-Bereitstellung der Mittel. Auch hier offenbarte sich ein Dilemma, da *Off-budget-Förderung* auch *Ownership* untergrub.

²⁴⁶ Dercon, S. (2022), *Gambling on Development: Why Some Countries Win and Others Lose*, Hurst & Company, London; Richmond, O.P. (2012), „Beyond Local Ownership in the Architecture of International Peacebuilding“, *Ethnopolitics*, Vol. 11, Nr. 4, S. 354-375.

²⁴⁷ Stockton, N. (2002), „Strategic coordination in Afghanistan“, AREU Issues Paper Series, Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU), Kabul; Suhrke, A. (2013), „State building in Afghanistan: a contradictory engagement“, *Central Asian Survey*, Vol. 3, S. 271–286.

²⁴⁸ Bizhan, N. (2023), *The Institutions and Policies of Aid-Recipient Countries and Aid Effectiveness. The Case of Afghanistan*, UNU-WIDER, Helsinki, hier: S. 2.

²⁴⁹ SIGAR (2021a), S. 4; ICAI (2023), S. 23; Dercon, S. (2022), *Gambling on Development: Why Some Countries Win and Others Lose*, Hurst & Company, London, hier: S. 201.

8.2 Tatsächlich erreichter Anschluss bzw. absehbare Nachhaltigkeit der Wirkungen

Da eine abschließende Bewertung erreichter Nachhaltigkeit erst nach einer gewissen Zeit erfolgen kann, wurde analog zum OECD-DAC-Kriterium die Absehbarkeit dauerhafter Wirkungen eingeschätzt. Als Indikator dienen die fortgesetzte Nutzung und Qualität des Erzielten. Die Einschätzung der absehbaren Nachhaltigkeit erfolgt für den Zeitpunkt vor der Machtübernahme der Taliban. Aufgrund einer schlechten Datenlage wurde auf Basis von internationaler Evidenz und Interviews sowie Sekundärmaterial die absehbare Nachhaltigkeit plausibilisiert.²⁵⁰ Vorangestellt ist eine Bewertung der tatsächlich erreichten Anschlussfähigkeit.

8.2.1 Anschlussfähigkeit

Wie weiter oben dargelegt, zielt das AA für seine Maßnahmen im Bereich der Stabilisierung und der Humanitären Hilfe auf Anschlussfähigkeit. Für den Umsetzungsbereich der Stabilisierung wie auch für die Bewertung von Anschlussfähigkeit fehlt auf der operativen Ebene ein Konzept für deren konkrete Ausgestaltung. Vorliegende Projektdokumente aus dem Bereich der Stabilisierung sowie sieben von zehn Evaluierungen bewerten die Anschlussfähigkeit bzw. die Nachhaltigkeit jedoch als sehr gut bis zufriedenstellend. Erfolgreich umgesetzte Anschlussfähigkeit bestand beispielsweise beim SPNA-Vorhaben, das von Beginn an zeitlich begrenzt war und nach einer zweijährigen Übergangsphase 2019 erfolgreich an das BMZ übergeben wurde. Die *Community-Policing*-Komponente des BMZ-finanzierten *Rule-of-Law*-Vorhabens wurde vom AA übernommen und finanzielle Anschlussfähigkeit wurde zum Beispiel dadurch erreicht, dass externe Geber in das AA finanzierte PATRIP-Vorhaben eingebunden werden konnten.²⁵¹ Insgesamt problematisch ist jedoch, dass für die Stabilisierung als auch für die Humanitäre Hilfe Exitstrategien entweder nicht definiert oder nicht umgesetzt wurden und jene der AKBP im Ergebnis unrealistisch waren. Auch Risiken, die, wie oben beschrieben, mit dem Konzept der Anschlussfähigkeit verbunden sind, wurden nicht ausreichend thematisiert.

Im Bereich der Humanitären Hilfe ist hinsichtlich der Anschlussfähigkeit zwischen einer Verknüpfung von Humanitärer Hilfe mit Stabilisierungsmaßnahmen des AA einerseits und einer Verknüpfung mit Maßnahmen des BMZ andererseits zu unterscheiden. Dem Konzept nach begrenzt sich dies aber nicht auf diese Bereiche bzw. Akteure, da Anschluss auch direkt an nationale, das heißt afghanische Partner wie auch internationale bi- wie multilaterale Partner erfolgen kann. Eine Verknüpfung von Maßnahmen der Humanitären Hilfe mit Stabilisierungsmaßnahmen des AA fand nur wenig statt. Eine Verknüpfung der Humanitären Hilfe mit Maßnahmen des BMZ war ebenfalls kaum gegeben, was vor allem dadurch bedingt war, dass das BMZ kaum strukturbildende Übergangshilfe in Afghanistan umsetzte. Insgesamt sind die Finanzierungsinstrumente von AA und BMZ nicht harmonisiert und somit kaum wechselseitig anschlussfähig hinsichtlich Projektzyklen und Zielsetzungen. Im Rahmen des HDP-Nexus hätte sich eine Verzahnung der drei Bereiche angeboten, aber das Nexuskonzept kam insgesamt zu spät für das Afghanistan-Engagement und fand daher nur wenig Beachtung. Allerdings wurde auch dem Vorläufer des vernetzten Handelns, dem LRRD-Modell (*Linking*

²⁵⁰ Aufgrund der ressortseitig abgelehnten Möglichkeit einer Feldstudie in Afghanistan zur Überprüfung ausgewählter Nachhaltigkeitsaspekte ist die Datenlage zur Bewertung tatsächlich gelungener Nachhaltigkeit vergleichsweise dünn. Entsprechend wurde in den ressortspezifischen Berichten auf Basis von internationaler Evidenz und Hinweisen aus den Interviews plausibilisiert. Daten über die Weiternutzung und Qualität der Projekte nach Maßnahmenende vor August 2021 und ihr qualitatives und zeitlich nachwirkendes Potenzial wurden, wenn überhaupt, nur sporadisch erhoben, da formale Nachhaltigkeitsansprüche nicht operationalisiert wurden und kaum Monitoring oder Evaluationen in diesem Bereich stattfanden bzw. diese unterentwickelt waren. Die Einschätzung des Potenzials dauerhafter Wirkungen nach der Machtübernahme der Taliban ist im Vergleich noch schwerer einzuschätzen, da ein für den Bearbeitungszeitraum präzedenzloser gesellschaftspolitischer und wirtschaftlicher (Ein-)Bruch stattgefunden hat, der im vorläufigen Rückzug des internationalen Engagements gipfelte, womit „Augen und Ohren“ der Umsetzer vor Ort verloren gingen. Zudem ist der Zeitraum bis Mitte 2023 – Ende der Datenerhebung, weniger als 24 Monate nach der Machtübernahme – zum Abschluss der Evaluation relativ (de facto zu) kurz, um die Dauerhaftigkeit von Wirkungen profoundly einzuschätzen. Deshalb bewegen sich die Einschätzungen für den Zeitraum post-2021 teilweise im Rahmen des Spekultativen, basierend vor allem auf anekdotischer Evidenz. In diesem Abschnitt des ressortgemeinsamen Berichts sind die Befunde der Ressorts synthetisiert.

²⁵¹ Eine übergreifende Aussage, inwieweit die Mehrzahl der im Rahmen des Stabilitätspakts geförderten Projekte das Konzept der Anschlussfähigkeit mitgedacht bzw. umgesetzt haben, lässt sich jedoch wegen des für die strategische Evaluierung gewählten methodischen Ansatzes, der auf der Analyse einer typologischen Auswahl an Projektbeispielen beruht, nicht treffen.

Relief, Rehabilitation and Development), nicht ausreichend Beachtung geschenkt. Wie auch in Kapitel 7 zu Kohärenz dargelegt wird, konzentrierten sich die Kooperationsformate beider Ministerien mehr auf die gegenseitige Information und die Sicherstellung der Abgrenzung von Maßnahmen als auf die Schaffung potenzieller Synergien durch eine strategisch geplante Verzahnung.

8.2.2 Nachhaltigkeit

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, mit dem erfolgreich die Kapazitäten der *District Development Assemblies* (DDA) gestärkt werden konnten, was auch zu einer Steigerung der Legitimität dieser Organe beigetragen hat. Problematisch war jedoch, dass auf der nationalen Ebene kein Interesse und keine Bereitschaft bestanden, die subnationale Ebene zu stärken. Während der Präsidentschaft von Aschraf Ghani wurde den DDA die rechtliche Grundlage entzogen, damit operierte die weitergehende Förderung der DDA in einer rechtlichen Grauzone. Weder dem BMZ noch dem AA ist es gelungen, die nationale Ebene von den Vorteilen der Stärkung der subnationalen Ebene zu überzeugen, wie in Abschnitt 8.2 zur Stärkung der Legitimität der subnationalen Ebene bereits dargelegt wurde.

Für den Zeitpunkt vor Machtübernahme der Taliban konnte davon ausgegangen werden, dass große Teile der geförderten Infrastruktur auch nach Maßnahmenende Bestand haben und genutzt werden würden. Allerdings stellt eine ungewisse Instandhaltung ein Risiko für die absehbare Nachhaltigkeit dar. Eine Weiternutzung fand besonders dort statt, wo *Ownership* bei den verantwortlichen Behörden, Eliten oder nutzenden Gemeinden vorhanden war oder selbsttragende – nicht von kontinuierlicher internationaler Unterstützung abhängige – Strukturen. Positivbeispiele sind die Bereiche Trinkwasser- und Bewässerungssysteme, an deren Erhalt lokal ein großes Interesse der Zielgruppen bestand und bei denen über Nutzungsgebühren auch weitgehend finanzielle Nachhaltigkeit gesichert wurde. Problematischer ist laut Interviewaussagen die Instandhaltung öffentlicher Infrastruktur wie Schulen, Polizeitrainingszentren und -unterkünfte²⁵² sowie Straßen, die aufgrund der fehlenden finanziellen Nachhaltigkeit mit zunehmendem Zeitverlauf dem Verfall preisgegeben wurden.²⁵³ Teilweise konnte auch eine Zweckentfremdung vor dem Verfall festgestellt werden. Eine Mittelposition im Hinblick auf fortgesetzte Nutzung und Qualität des Erzielten nehmen Projekte und Infrastrukturmaßnahmen für die öffentliche Sicherheit und internationale Vernetzung ein, für die auf afghanischer Seite ein hoher Bedarf und Eigeninteresse bestand. Dazu gehören die Aufrechterhaltung der Flughäfen in Kabul und Masar-i Scharif, Vorkehrungen zur Drogen- und Sprengstoffdetektion (Sprengstoff- und Drogenspürhundeprojekt der Grenzpolizei) oder auch Katastrophenschutzkapazitäten.

Strukturelle Kapazitäten wurden nur begrenzt gestärkt und waren nicht nachhaltig funktional. Angesichts ihrer begrenzten Wirksamkeit erscheint die Dauerhaftigkeit der geförderten institutionellen Kapazitäten nicht plausibel. Der Aufbau staatlicher Kapazitäten durch die Ministerien war insgesamt nicht wirkungsvoll.²⁵⁴ Wo Trainings und Beratung zur Stärkung von Kapazitäten in Ministerien und Verwaltungen stattfanden, lag kaum Evidenz zur Nutzung der vermittelten Inhalte bzw. einer Verbesserung der Verwaltungsdienstleistungen vor. Die Nachhaltigkeit der stark begrenzten Wirkungen wurde besonders durch die erfolgte

²⁵² Nachdem das GPPT das Police Training Center Kundus 2013 in afghanische Hände übergeben hatte, dauerte es bis 2018, bevor das GPPT wieder Kontakt mit den afghanischen Kollegen in Kundus aufnahm. Zu diesem Zeitpunkt wurden aus der Distanz „Zustand und Nutzung der durch deutsche Mittel erbauten Trainingseinrichtung [...] gem. vorliegender Prüfung als sehr positiv“ bewertet. Internes Dokument D_N03_2018. Beobachtungen, die aus Masar-i Scharif in Interviews geteilt wurden, deuten auf einen unterdurchschnittlichen Erhaltungszustand hin. Interviews Vertreter:in BMI 17.3.23, Vertreter:in afghanische Partner 15.3.23.

²⁵³ Raetzell, L., A. Baldin und K. Gosztanyi (2022), Querschnittsauswertung der GIZ. Vorhaben in Afghanistan, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Bonn (unveröffentlicht).

²⁵⁴ Vgl. Saraya, R. und C. Zürcher (2020) ; Zürcher, C., C. Gloukhovtseva, G. Fyffe und N. Röhner (2013), „Strategische Portfolio Review Afghanistan: Schlussbericht“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn, hier: S. 32.

Ersatzvornahme der internationalen Gemeinschaft gehemmt.²⁵⁵ Dazu gehörten auch miteinander im Wettbewerb stehende internationale Parallelstrukturen wie die Präsenz mehrerer unkoordiniert operierender Berater diverser Herkunftsstaaten in einem Ministervorzimmer. Die afghanischen staatlichen Strukturen blieben hochgradig abhängig von internationalen Geldern und Beratungspersonal, sodass der begrenzt erfolgte Aufbau struktureller Kapazitäten kaum institutionell verankert wurde und damit kaum Aussicht auf Dauerhaftigkeit gehabt hätte.

Es ist plausibel, dass insbesondere Wirkungen im Bereich der Daseinsfürsorge und individuelle Kapazitätswüchse der Begünstigten dauerhaft bestehen und nutzbar sind.

Vor 2021 haben individuell angeeignete Kapazitäten – zum Beispiel durch Alphabetisierungskurse von Polizeikräften – Einzelpersonen befähigt, ihre persönliche Lage (gesellschaftliche Stellung und wirtschaftliches Einkommen) und damit die der erweiterten Familie zu verbessern. Auch liegt für Trainings und Kapazitätsaufbau in den Bereichen Erwachsenengrundbildung, Rechtsstaatförderung, zivilgesellschaftliche Förderung, berufliche Bildung sowie sonstige Trainings die Vermutung nahe, dass Zielgruppen erworbenes Wissen und Fähigkeiten auch nach Projektende weiterhin für sich nutzen (können) und damit Wirkungen aus sich heraus bestehen.²⁵⁶

Zudem kann auch für erreichte Wirkungen im Bereich der Grundversorgung aufgrund der existenzsichernden Effekte für die begünstigten Einzelpersonen eine nachhaltige Wirkung festgestellt werden. So sind Effekte, die beispielsweise aus dem Zugang zu Gesundheitsversorgung und Wasser entstanden, wie die Reduzierung von Kinder- und Müttersterblichkeit oder der Zugang zu Grundbildung, von den seinerzeit Nutznießenden nicht mehr umkehrbar und haben damit eine anhaltende Wirkung für die begünstigten Individuen.

Kasten 6: Ausblick: Nachhaltigkeit nach Ende des Evaluierungszeitraums im August 2021

Neben den genannten unumkehrbaren Wirkungen im Bereich individueller Grundversorgung im Wasser- und Gesundheitsbereich gibt es Hinweise darauf, dass geförderte Infrastruktur und vereinzelt strukturell aufgebaute Kapazitäten auch nach Machtübernahme der Taliban noch genutzt werden. Die verfügbaren Informationen belegen dies für den Flughafen in Masar-i Scharif und lassen es zum Beispiel für das Krankenhaus in Masar-i charif und das Wasserkraftwerk in Faizabad vermuten. Allerdings wird Infrastruktur nach Hinweisen aus Interviews nicht im Sinne des ursprünglichen Zwecks weiterverwendet (Frauenministerium, Schulgebäude als Militärcamps). Zudem besteht seit der Machtübernahme der Taliban ein Kontext, in dem Frauen- und Menschenrechte systematisch unterdrückt und Medien systematisch kontrolliert werden. Während die Instandhaltung und dauerhafte Weiternutzung von Infrastruktur vor 2021 vor allem von der Qualifikation der afghanischen Mitarbeitenden und somit des im Rahmen vielfältiger Maßnahmen qualifizierten Personals abhingen, hat die Fluchtbewegung derselben (ob Lehrkräfte, Beamte, Gesundheitspersonal, Sicherheitskräfte) einen massiven Braindrain verursacht. Für die Funktionalität der Verwaltungsstrukturen gestaltet sich dies im Zusammenspiel mit dem Abzug der internationalen Finanzmittel und Ressourcen äußerst problematisch.²⁵⁷ Allerdings setzte bereits ab 2014 eine merklich höhere Emigration qualifizierter Ortskräfte ein. Individuelle Kapazitätswüchse spiegeln sich heute beispielsweise in Selbstverwaltungskapazitäten lokaler Distrikträte wider – eine Kompetenz, auf die rezent das Übergangsregime der Taliban punktuell zurückgreift – und in der Mobilisierungsfähigkeit afghanischer Frauen, die öffentlich wie in sozialen Medien für ihre Rechte eintreten oder sich auch in geheimen Schulen und mithilfe von Online-Formaten aus- und weiterbilden.

Allerdings beschränkt die restriktive Haltung der Taliban in Bezug auf Bildung und Beschäftigung für Mädchen und Frauen die dauerhafte Wirkung vieler Maßnahmen. Die Nutzung der geschaffenen Strukturen ist für die Hälfte der Bevölkerung vor allem im Gesundheits- und

²⁵⁵ ICAI (2022), S. 23.

²⁵⁶ Einschränkung ist dabei anzumerken, dass meist weniger Individuen als intendiert erreicht wurden und diese die Kapazitäten weniger gut nutzen konnten als geplant. Aufgrund der fehlenden institutionellen Verankerung sind diese Effekte schwindend bzw. erwiesen sich nicht für weitere Menschen kontinuierlich verfügbar.

²⁵⁷ Raetzell et al. (2022), Querschnittsauswertung der GIZ. Vorhaben in Afghanistan, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Bonn (unveröffentlicht), S. 36.

Bildungsbereich aufgrund der restriktiven Politik der Taliban gegenüber Frauen und Mädchen stark bis vollkommen eingeschränkt. Höhere Bildung für Mädchen ab Klasse 7 ist verboten, die Behandlung von Frauen in öffentlichen wie privaten Krankenstationen ist nur bei Ärztinnen möglich und Zugang zu öffentlichen Einrichtungen wie Ämtern und öffentlichen Parks ist für Frauen nur noch in Begleitung eines nahen männlichen Verwandten bzw. geschlechtersegregiert möglich. Daher ist plausibel anzunehmen, dass Frauen und Mädchen vor 2021 Gelerntes derzeit nur eingeschränkt bzw. gar nicht nutzen können. Ob das durch Bildungserfahrungen zumindest in den urbanen Räumen weiterhin bestehende Potenzial für Veränderung zukünftig genutzt werden kann, ist derzeit nicht absehbar.

9 EFFIZIENZ

Eine Effizienzbewertung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan auf strategischer Ebene kann sich nicht auf eine Beurteilung der Produktions- und Allokationseffizienz der umgesetzten Maßnahmen und des dafür eingesetzten Instrumentariums der beteiligten Ressorts beschränken.

Auch ein ausschließlicher Fokus auf die Höhe der eingesetzten Haushaltsmittel im Verhältnis zu den erreichten Wirkungen erscheint angesichts der Rahmenbedingungen und weitreichenden internationalen Implikationen des Engagements unangemessen. Ebenso ist ein direkter Vergleich mit anderen Krisenkontexten für eine Effizienzbetrachtung des Engagements in Afghanistan aufgrund der hohen Spezifität von Krisen- und Konfliktkontexten nicht zielführend. Vielmehr muss auch einer adäquaten Abwägung der innen-, sicherheits-, außen- und entwicklungspolitischen Kosten des Engagements gegenüber den Wirkungen (intendiert oder nicht) in der internationalen Positionierung Deutschlands Rechnung getragen werden.

Diese Bewertung obliegt letztlich der Politik, allen voran dem Deutschen Bundestag, und der weiteren Öffentlichkeit. Die hier angestellten Überlegungen beschränken sich deshalb auf die Darstellung der grundsätzlichen Herausforderungen des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan aus einer übergeordneten Effizienzgesichtsperspektive und darauf, inwieweit in den beteiligten Ministerien Effizienzerwägungen auf politischer, strategischer und Umsetzungsebene erkennbar waren und wie die unzureichenden Koordinationsstrukturen zwischen den beteiligten Ressorts unter Effizienzgesichtspunkten zu beurteilen sind.

Aufgrund des extrem schwierigen Kontexts, der internationalen Einbettung und der hohen innenpolitischen Erwartungen waren die Kosten des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan sehr hoch – global wie auch bezogen auf die einzelnen erbrachten Leistungen. Die begrenzte Wirksamkeit der Maßnahmen bei gleichzeitig außerordentlich hohen Kosten legt rückblickend eine kritische Bewertung der Effizienz des deutschen Engagements nahe. Der innenpolitische Druck bestand unter anderem darin, dass im Selbstverständnis Deutschlands als Zivilmacht das militärische Engagement, das primär der Bündnistreue geschuldet war, so weit als möglich mit zivilen Mittel zu ergänzen war. Darüber hinaus war der mit dem Übergang von ISAF zu RSM verbundene anvisierte Rückzug der internationalen Truppen ein wichtiger Auslöser, das zivile Engagement auszuweiten, um eine Übergabe in Verantwortung zu gewährleisten. Die internationale Einbettung trug mit dazu bei, dass ein (über-)ambitionierter Ansatz des Staatsaufbaus von außen gewählt wurde, der entsprechend umfangreiche Mittel benötigte.

Das zivile Engagement in Afghanistan war selbst für einen sehr fragilen Kontext und von gewaltsamen Konflikten geprägten Kontext außergewöhnlich kostenintensiv – nicht zuletzt aufgrund der hohen für Sicherheitsmaßnahmen erforderlichen Aufwendungen. So haben das BMZ und das AA gemeinsam allein über 118 Millionen Euro für den Betrieb des *Risk Management Office* (RMO) verausgabt. Angesichts der sich im Evaluierungszeitraum zunehmend verschlechternden Sicherheitslage galt das RMO für das zivile Engagement jedoch als unverzichtbar und seine Arbeit wird als sehr effektiv eingeschätzt. Neben diesen „Gemeinkosten“ des Engagements führten auch die auf der Ebene der einzelnen Vorhaben aufgrund der besonderen Kontextbedingungen erforderlichen Vorsichtsmaßnahmen zu erhöhten Kosten. Dies gilt insbesondere für Steuerung und Monitoring wie auch für die Abstimmung mit den Partnern aus der Ferne. Im Rückblick stehen diesen außerordentlich hohen Kosten des Engagements nur sehr begrenzte Wirkungen gegenüber. Es erscheint plausibel, dass die erreichten Wirkungen zumindest in Teilen mit einem geringeren Ressourceneinsatz hätten erreicht werden können.

Letztlich war jedoch selbst dieser hohe Ressourceneinsatz angesichts der ambitionierten Zielsetzung eines staatlichen und wirtschaftlichen Aufbaus Afghanistans nicht ausreichend. Gleichzeitig gibt es starke Hinweise dafür, dass aufseiten der afghanischen Akteure und Strukturen keine hinreichende Absorptionsfähigkeit für einen noch größeren Mitteleinsatz bestand. Sowohl im Sicherheitsbereich als auch im Verwaltungsaufbau wäre ein noch langfristigeres und noch umfassenderes Engagement erforderlich gewesen, um die

ambitionierten Ziele der internationalen Gemeinschaft erreichen zu können. Andererseits ist nicht plausibel, dass vor dem Hintergrund von Patronagesystemen und korrupten Eliten selbsttragende, effektive afghanische Strukturen hätten entstehen können, die in der Lage gewesen wären, noch umfangreichere Finanzmittel zu verwalten.

Damit befand sich die Bundesregierung (wie alle internationalen Akteure) in einem – unter Effizienzgesichtspunkten kaum zu bewertenden – Dilemma mit Blick auf die Fortsetzung ihres Engagements in Afghanistan. Es wurde zunehmend erkennbar, dass ein fortgesetztes Engagement in Afghanistan angesichts der offenkundigen Diskrepanz zwischen Mitteleinsatz und Absorptionsfähigkeit kaum tragfähig war und mittel- bis langfristig potenziell erhebliche, aber kaum abschätzbare politische Kosten mit sich bringen konnte. In ihrer vollen Höhe wurden diese erst durch den Glaubwürdigkeitsverlust infolge des überstürzten Abzugs aus Afghanistan ersichtlich. Die theoretischen Alternativen, das Engagement in Afghanistan in einem internationalen Alleingang frühzeitig zu beenden oder mit substanziell anderen Zielsetzungen reduziert weiterzuführen und damit vom international getragenen Ziel des Staatsaufbaus abzurücken, ließen (und lassen) sich hinsichtlich ihrer politischen Kosten jedoch ebenfalls kaum beurteilen. Die Entscheidung auf bundespolitischer wie internationaler Ebene, das Engagement unverändert fortzusetzen, entzieht sich angesichts dieser hypothetischen Alternativen insofern einer belastbaren Effizienzbewertung.

Stringente Effizienzerwägungen in der Strategieformulierung, Planung und Umsetzung des zivilen Engagements der Bundesregierung sind ebenfalls nicht erkennbar. Die unzureichende Koordination der Ressorts führte plausiblerweise zu Effizienzverlusten. Effizienzüberlegungen werden in den strategiebezogenen Dokumenten der Ministerien kaum erwähnt oder diskutiert. Abwägungen zu verschiedenen bzw. kosteneffizienteren Vorhabenoptionen oder zum Einsatz von Instrumenten sind ebenfalls nicht dokumentiert. Einschränkend gilt zwar, dass der Handlungsspielraum auf operativer Ebene hinsichtlich solcher Effizienzerwägungen angesichts der (internationalen wie bundespolitischen) Rahmensetzung und Zielvorgaben äußerst begrenzt war. Es ist aber davon auszugehen, dass es aufgrund der unzureichenden Koordinationsstrukturen und -bemühungen der beteiligten Ministerien und ihrer begrenzten personellen strategischen, planerischen und Umsetzungskapazitäten zu Effizienzverlusten gekommen ist.

10 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

10.1 Schlussfolgerungen

Das deutsche wie auch das internationale zivile Engagement haben wichtige Beiträge zur Verbesserung der Lebensbedingungen der afghanischen Bevölkerung, insbesondere im Norden des Landes sowie in Kabul, geleistet. So haben die zivilen Akteure über 20 Jahre lang das Leben einer Generation von Afghanen und Afghaninnen maßgeblich mitgeprägt. Es wird erst mittelfristig möglich sein, eine umfassende und genauere Einschätzung dazu zu geben, ob und wie dieses Engagement die afghanische Gesellschaft in all ihren Facetten verändert hat oder ob dieses Engagement lediglich eine Episode in der insgesamt von Krisen gekennzeichneten jüngeren Geschichte Afghanistans bleibt.

Bezogen auf den Betrachtungszeitraum bleibt jedoch festzustellen, dass zwar wichtige Beiträge zu den Zielen des Aufbaus eines demokratisch legitimierten Rechtsstaates und eines auf nachhaltige Entwicklung ausgerichteten Wirtschaftssystems in Afghanistan geleistet wurden, die Erreichung dieser Ziele aber eindeutig verfehlt wurde. Dies lag nicht zuletzt daran, dass diese viel zu ambitioniert waren und auf der falschen Annahme basierten, einen solchen Staat primär von außen und ohne eine ausreichende Interessenskongruenz mit den Eliten Afghanistans aufbauen zu können. Kurzgefasst: Die Herausforderungen wurden unterschätzt und der eigene Gestaltungsspielraum gegenüber einer primär auf eigenen Interessenswahrung bedachten afghanischen Elite einerseits und den Zwängen internationalen Handelns andererseits überschätzt.

Primär interne, das heißt auf Deutschland bezogene Faktoren für das Scheitern sind das Fehlen einer kohärenten ressortübergreifenden expliziten Gesamtstrategie, ein fehlendes Kontextverständnis, eine fehlende regelmäßige Überprüfung der Ziele und der Grundlagen des Engagements und damit verbunden ein unzureichendes Lernen und Umsteuern, eine unzureichende Berücksichtigung potenzieller und tatsächlicher negativer Wirkungen des eigenen Engagements, unzureichendes ressortübergreifendes kohärentes Handeln und unzureichende Personalkapazitäten.

Bei aller Kritik ist aber auch festzuhalten, dass der Einsatz in Afghanistan Dilemmata mit sich brachte, die nicht aufzulösen waren. Dies galt beispielsweise für die als notwendig erachtete Einbeziehung ehemaliger Warlords. Deren Einbindung sollte für Stabilität sorgen, trug dann aber auch zu einem Verlust an Vertrauen der Bevölkerung in den afghanischen Staat bei. Weiterhin ist festzuhalten, dass das Scheitern der ambitionierten Ziele nicht damit gleichzusetzen ist, dass alle gewählten Handlungspfade und Instrumente damit auch gescheitert sind. Krisen sind kontextabhängig und daher bleibt die Notwendigkeit, genau zu analysieren, welches Instrument in welcher Krise am geeignetsten ist, bzw. zu prüfen, welche Anpassung für welchen Kontext sich anbietet.

Schlussfolgerung 1

Die Bundesregierung schätzte die Herausforderungen Afghanistans und ihre eigenen Gestaltungsmöglichkeiten falsch ein. Die Bundesregierung unterschätzte die komplexen gesellschaftlichen und soziokulturellen Herausforderungen Afghanistans. Sie überschätzte hingegen die Möglichkeiten Deutschlands, die afghanischen und regionalen Problemlagen zu bewältigen. Jenseits der Beiträge Deutschlands zur Terrorbekämpfung galt dies besonders für sein ambitioniertes ziviles Engagement. Durch frühe Weichenstellungen blieb die Bundesregierung – im Verbund mit der internationalen Gemeinschaft – bis zuletzt den 2001 festgelegten übergeordneten und hochgesteckten Zielen verhaftet. So waren die deutschen wie auch andere internationale Akteure auf die Kooperation der von ihr unterstützten afghanischen Regierung bzw. Eliten angewiesen, die gegenüber ihrer eigenen Bevölkerung kaum rechenschaftspflichtig waren.

Die politischen Ziele waren überambitioniert und alle Akteure standen unter erheblichem politischem Druck, Erfolge vorzuweisen.

- Das Engagement Deutschlands in Afghanistan war primär der Bündnistreue gegenüber den USA innerhalb der Beistandsverpflichtung der NATO geschuldet. Das zivile Engagement der Bundesregierung folgte dem internationalen militärischen Einsatz, ohne den es nicht möglich gewesen wäre.
- Dabei stand das zivile Engagement von Beginn an unter erheblichem politischem Druck, ein positives Narrativ im Zusammenhang mit dem militärischen Einsatz zu schaffen. Hierfür war eine innenpolitische, parteiinterne und koalitionsbezogene Skepsis gegenüber dem militärischen Engagement in Afghanistan maßgeblich, die durch das zivile Engagement kompensiert werden sollte.
- Die Ausweitung dieses zivilen Engagements Deutschlands insbesondere seit 2010/2011 erfolgte unter Maßgabe hochgesteckter Ziele, deren Erreichung unrealistisch war. Dies wurde im Verlauf des Engagements auch von vielen operativ Verantwortlichen zunehmend anerkannt.

Strategieleitende Annahmen hielten der Realität nicht stand.

- Das zivile Engagement fußte auf der international geteilten, im Rückblick aber falschen Annahme, dass die Entwicklung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie sowie einer offenen Gesellschafts- und nachhaltigen Wirtschaftsordnung im Rahmen eines Staatsaufbaus von außen erfolgen könne.
- Die Idee einer primär stark von außen unterstützten Gestaltbarkeit von Staat und Gesellschaft Afghanistans beruhte auf der vereinfachenden Annahme der internationalen Gemeinschaft, dass es eine Interessenkongruenz zwischen den internationalen und den für relevant gehaltenen afghanischen Akteuren vor Ort gegeben habe.
- Den politischen Eliten Afghanistans fehlten nicht nur die technischen und organisatorischen Kapazitäten. Vor allem waren sie nicht repräsentativ für die Bevölkerung Afghanistans, leisteten dieser gegenüber kaum Rechenschaft und setzten auch die mit der internationalen Gemeinschaft vereinbarten Programme und Reformen kaum um. Vielmehr nutzten die Eliten internationale Finanzmittel primär dazu, eigene klientelistische Partikularinteressen zu verfolgen.
- Die Annahme, dass die Verbesserung der zivilen Sicherheit über den Aufbau und die Finanzierung von Polizei, die Kapazitätsförderung vor allem im Bereich des Rechtsstaats und der Zivilgesellschaft sowie über die Verbesserung der Lebensgrundlagen zu einer ausreichenden Legitimitätssteigerung der Regierung und Verwaltung führen würde, bewahrheitete sich trotz einiger Projekterfolge (v.a. im Bereich der Lebensgrundlagen) nicht.
- Vielen internationalen Akteuren fehlte es an den nötigen landes- und regionspezifischen Kenntnissen und Kompetenzen. Lernerfahrungen im Verlauf der Jahre kamen in den Ressorts nicht so zur Geltung, dass daraus ein besserer Umgang mit den gesellschaftlichen und politischen Strukturen und Prozessen in Afghanistan und den regionalen Verflechtungen und Einflüssen entstanden wäre.

Durch die Zusammenarbeit mit korrupten und teilweise auch ehemaligen Gewaltakteuren konterkarierte das zivile Engagement seine eigenen Ziele.

- Die Zusammenarbeit der internationalen Gemeinschaft, einschließlich der Bundesregierung, mit ehemaligen Gewaltakteuren und korrupten Eliten leistete unabsichtlich einem Legitimitätsverlust des afghanischen Staats in den Augen der Bevölkerung Vorschub. Die Zusammenarbeit mit klientelistisch orientierten Eliten konterkarierte so die Zielsetzung, Legitimität und Vertrauen der Bevölkerung in den afghanischen Staat zu erhöhen.
- Die internationale Gemeinschaft wie auch Deutschland befanden sich hierbei jedoch in einem Dilemma, da ein Einschluss dieser Akteure mit dem Ausschluss anderer politischer Kräfte einherging. Dies wurde aus damaliger Sicht der Verantwortlichen als erforderlich angesehen, um das Risiko eines wiederaufbrechenden Bürgerkriegs zu vermeiden. Dies war auch der wesentliche Grund, weshalb es nicht zur geplanten Übergangsjustiz kam.

- In diesem Verhältnis von internationaler Gemeinschaft und unterstützten afghanischen Eliten verstärkte sich im Verlauf der Jahre die gegenseitige Abhängigkeit, sodass eine nachhaltige Festigung eigenständiger afghanischer Staatlichkeit nicht erfolgen konnte und das internationale Engagement fort dauerte.
- Die weitgehende Dysfunktionalität des afghanischen Staats nach 2001 war zusammen mit den Auswirkungen anhaltend massiver militärischer Interventionen, welche die Zivilbevölkerung stark in Mitleidenschaft zogen, eine wesentliche Ursache für das Wiedererstarben der über die Jahre maßgeblich von Pakistan unterstützten Taliban.

Schlussfolgerung 2

Die Bundesregierung hat die sehr ambitionierten, aber vage gehaltenen Ziele der internationalen Gemeinschaft nicht in eine kohärente Gesamtstrategie des deutschen zivilen Engagements überführt. Die Ressorts agierten in Afghanistan ohne eine formale und kohärente ressortübergreifende Strategie, die alle außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Zielvorstellungen der Bundesregierung zusammengeführt, spezifiziert und fortlaufend angepasst hätte. Vor dem Hintergrund einer komplexen Abstimmung mit der internationalen Gemeinschaft und einer Vielzahl von internationalen, deutschen und afghanischen Durchführungs- und Mittlerorganisationen blieben die Ressorts in der Praxis hinter dem Anspruch eines miteinander vernetzten Vorgehens zurück. Sie nutzten nur selten Gelegenheiten zu integriertem und synergetischem ressortübergreifenden Vorgehen. Zielkonflikte, die aus der Anwendung unterschiedlicher Konzepte resultierten, wurden nicht proaktiv adressiert. Dies galt insbesondere für das neue Handlungsfeld der Stabilisierung im sehr fragilen Kontext Afghanistans. Dies erforderte langwierige Abstimmungsprozesse mit erheblichem Ressourcenaufwand. Diese Herausforderungen ergaben sich primär aus der praktischen Umsetzung des Ressortprinzips.

Die Ressorts arbeiteten nicht ausreichend zusammen (Strategieerstellung, Planung, Umsetzung).

- **Strategieebene:** Die Tatsache, dass Strategien in Reaktion auf Krisenlagen meist spontan entwickelt werden, ist charakteristisch für solche Situationen. Im Falle Afghanistans entwickelten die verschiedenen Ressorts jedoch selbst über zwei Jahrzehnte keine gemeinsame kohärente Strategie, welche die übergeordneten politischen Ziele spezifiziert hätte.
- Die außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Zielsetzungen und Vorgehensweisen wurden dabei vor allem nebeneinander und nicht miteinander entwickelt. Dies führte auch dazu, dass potenzielle Zielkonflikte unterschiedlicher Konzepte nicht identifiziert bzw. gemeinsame Lösungsansätze nicht entwickelt wurden.
- **Umsetzungsebene:** Unterschiedliche Handlungslogiken, verschiedene Planungszyklen und damit zusammenhängende Zeitpläne machen es in der Praxis schwierig, zu einem kohärenten integrierten Handeln zu kommen.
- Dies galt in Afghanistan sowohl für Arbeitsabläufe zwischen den Ministerien als auch für solche zwischen verschiedenen Arbeitsbereichen, die einerseits Kohärenz vermissen ließen und andererseits von inhaltlichen Überschneidungen gekennzeichnet waren.
- Die Zusammenarbeit beschränkte sich zumeist auf einen Informationsaustausch unter den Ressorts. Dieser erfolgte jedoch oft erst nachträglich und zeigt eher die Abgrenzung der Arbeitsbereiche voneinander als deren potenzielle Synergien.
- Die angestrebte Erhöhung der Wirksamkeit des zivilen Engagements Deutschlands durch eine bessere Verknüpfung von friedensfördernden, humanitären und entwicklungspolitischen Maßnahmen (im Sinne des erst ab 2017 formulierten *Triple-Nexus*), wurde in der Praxis in Afghanistan nicht realisiert.
- Es gibt kaum Beispiele, bei denen ressortübergreifend Maßnahmen miteinander verknüpft wurden. Selbst innerhalb einzelner Ressorts ist es teilweise nicht ausreichend gelungen, Verknüpfungen – etwa zwischen Humanitärer Hilfe und Stabilisierung – besser zu gewährleisten.
- Vielmehr gestaltete sich die Zusammenarbeit insbesondere in Handlungsfeldern mit inhaltlichen Überschneidungen – und dadurch großem Verknüpfungspotenzial – als

herausfordernd. Dies betrifft vor allem den Bereich der Stabilisierung zwischen AA und BMZ als auch die Polizeiarbeit zwischen AA und BMI.

- Arbeitsgebiete mit Überschneidungen wurden zwar in den Leitlinien und im Praxisleitfaden zur Krisenprävention thematisiert, aber noch nicht ausreichend präzisiert. Dies liegt auch an konkurrierenden Ressortansprüchen und -interessen, die bislang eine bessere Abstimmung und ein kohärenteres Vorgehen verhindert haben.

Vorhandene ressortübergreifende Koordinationsstrukturen führten im afghanischen Kontext nicht zu einer besseren Zusammenarbeit.

- Das im Ressortprinzip der Bundesregierung angelegte Spannungsfeld zwischen ressortbegründeter Arbeitsteilung bzw. Komplementarität einerseits und übergeordneter Koordination andererseits konnte im zivilen Engagement Afghanistans nicht zufriedenstellend austariert werden.
- Zwischen den beteiligten Ressorts wurden keine ausreichenden Koordinationsstrukturen eingerichtet, um bei strategischer Planung und Steuerung, Umsetzung sowie bei Monitoring und Evaluierung ein hinreichend kohärentes Vorgehen zu erreichen und hiermit in einem besonders anspruchsvollen Umfeld Effektivität, Wirksamkeit und Effizienz des zivilen Engagements zu stärken. Die seitens des Bundeskanzleramts periodisch einberufene ressortübergreifende Staatssekretärsrunde übernahm diese Funktion ebenfalls nicht, da sie eher Austausch- als Entscheidungscharakter hatte.

Die GFA kommt hier zu einer weitergehenden Schlussfolgerung:

Die Praxis des Ressortprinzips von Bundesministerien und Bundeskanzleramt begrenzte die Zusammenarbeit in der langwierigen Krise.

- Viele der oben genannten Herausforderungen sind in der Praxis des Ressortprinzips begründet, die eine kohärente Krisenadressierung erschwert. Die dem Ressortprinzip inhärente, verfassungsrechtlich gewollte und koalitionspolitisch genutzte Betonung der selbstständigen und eigenverantwortlichen Führung der Geschäftsbereiche förderte in Afghanistan ein Silodenken, mangelnde Kooperationsbereitschaft und eine Abgrenzung zwischen den verschiedenen Ressorts, wie auch im Irak-Engagement festzustellen war.
- Als ressortübergreifende Institution war das Bundeskanzleramt bezüglich der Koordination in Afghanistan zurückhaltend. Von der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers wurde, soweit bekannt, kein Gebrauch gemacht. Die seitens Abteilung 2 des Bundeskanzleramts periodisch einberufene ressortübergreifende Staatssekretärsrunde hatte eher Austausch- als Entscheidungscharakter, was unter anderem daran lag, dass eine effektive und entscheidungsleitende Koordination, bei dem das Bundeskanzleramt nur auf Abteilungsleiterebene agierte, nicht möglich war.

Schlussfolgerung 3

Die Bundesregierung passte ihr ziviles Engagement in Afghanistan trotz kritischer (Lern-)Erfahrungen während des langen Zeitraums kaum an.

- Die Bundesregierung passte die politischen Ziele, bereitgestellte Finanzmittel und somit auch die operativen Handlungsfelder im Evaluierungszeitraum nicht grundlegend an, obwohl kritische Erfahrungen in Afghanistan dies nahegelegt hätten. Operative Lernerfahrungen aus den Ressorts wurden nicht effektiv auf die strategische und politische Ebene kommuniziert. Dies erschwerte zunächst realistische Einschätzungen der sich verändernden Lage auf der politischen Ebene. Schließlich führte dies auch nach Einsicht in die tatsächlichen Verhältnisse zu der Wahrnehmung unter Verantwortlichen, dass grundlegende effektive Anpassungen ohnehin kaum mehr möglich waren.
- Obwohl spätestens nach 2013 das Wissen und das Bewusstsein um Risiken und Fehlentwicklungen bei Verantwortlichen auf verschiedenen Ebenen zunahm, wurden die strategischen Ziele sowie ihre operative und finanzielle Ausgestaltung nur ansatzweise angepasst.

- Aus der Arbeit im internationalen Zusammenhang ergab sich ein politischer Druck, vereinbarte Ziele der internationalen Gemeinschaft gemeinsam weiter zu verfolgen und entsprechende operative Programme und Projekte weiterzuführen.
- Auch auf nationaler Ebene arbeiteten die Verantwortlichen in den Ressorts unter politischem Druck entlang festgelegter Handlungspfade, für die umfangreiche Finanzmittel bereitgestellt wurden, die auch verausgabt werden sollten.
- Die Wahrnehmung eines Zwangs zum Erfolg verstärkte institutionell und individuell bedingte Reflexe, sich mit kritischen Einschätzungen zum Engagement in Afghanistan zurückzuhalten und stattdessen einer Erfolgsberichterstattung Vorschub zu leisten.
- Auf institutioneller Ebene gab es sowohl bei den Ressorts als auch bei einigen Durchführungs- und Mittlerorganisationen systemisch verankerte Organisationsinteressen, die dazu führten, dass kritische Erkenntnisse nicht (genug) Eingang in strategisches Lernen und Anpassung fanden.
- Auf individueller Ebene gab es keine Anreizstrukturen, mit denen Verantwortliche motiviert worden wären, kritische Lageberichte die Hierarchie hinaufzureichen, um auf strategischer und politischer Ebene zu evidenzbasierten Anpassungen zu gelangen.
- Im Ergebnis waren kritische Erkenntnisse über fehlende Wirkungen mindestens seit 2016 ausreichend vorhanden, doch mündete diese Lektionen (*lessons known*) nicht in eine Anpassung, die aus diesem Wissen Konsequenzen gezogen hätte (*lessons learned*), wofür es einer ressortgemeinsamen Anstrengung bedurft hätte.

Schlussfolgerung 4

Die Bundesregierung berücksichtigte in ihrem zivilen Engagement in Afghanistan nicht ausreichend die Risiken potenzieller negativer Wirkungen und unterminierte damit ihre eigenen Ziele, insbesondere hinsichtlich der Stärkung der afghanischen Regierung. Die unzureichend berücksichtigten Risiken entwickelten sich zusehends zu Zwangslagen für das deutsche wie auch das internationale zivile Engagement in Afghanistan. Wie groß Deutschlands direkter Anteil an den negativen Effekten war, die unter anderem das Potenzial hatten, Konflikte zu verschärfen, lässt sich jedoch nicht zuletzt aufgrund des Fehlens einschlägiger Evaluierungen nicht eindeutig feststellen.

- Zu den Risiken gehörten vor allem die Korruption, die importierte Inflation, die Verstärkung von Rentierverhalten, die Alimentierung klientelistischer Strukturen und die Inkaufnahme der Umleitung von Hilfsgeldern zugunsten der Taliban sowie anderer bewaffneter Gruppen und Krimineller.
- Unter dem hohen Mittelabflussdruck gingen die Ressorts Risiken ein, die unter anderen Umständen wohl vermieden worden wären. Die durch die Bundesregierung wie auch das internationale Engagement geförderten Programme überstiegen dabei die Absorptionskapazität Afghanistans bei Weitem. Auch wurden Projekte teils übereilt und nicht immer unter ausreichender Berücksichtigung wichtiger Qualitäts- und Nachhaltigkeitsstandards durchgeführt.
- Um Risiken zu begegnen, setzten die zivilen Akteure teilweise Mitigationsstrategien ein. So wurden zum Beispiel erhebliche Anteile der Zuwendungen *off-budget* ausbezahlt, in der allerdings umstrittenen Annahme, dies würde bei der Vermeidung von Korruption helfen.
- Für das deutsche wie internationale zivile Engagement ergaben sich dabei eine Reihe von Dilemmata.
 - **Dilemma 1:** Einerseits wollte die Bundesregierung mit dem zivilen Engagement Staat, Wirtschaft und Gesellschaft in Afghanistan modernisieren. Andererseits trug sie dadurch potenziell mit dazu bei, dass die Bereitstellung umfangreicher finanzieller Mittel inflationäre Tendenzen und Korruption in Afghanistan beförderte sowie das Rentierverhalten (*rent seeking*) staatlicher wie nichtstaatlicher afghanischer Akteure verstärkte.
 - **Dilemma 2:** Einerseits wollte die Bundesregierung durch politische Unterstützung mit den einflussreichen Akteuren der afghanischen Regierung so effektiv wie möglich zusammenarbeiten. Andererseits trug sie dadurch potenziell

mit dazu bei, dass die Alimentierung klientelistischer Strukturen unter den afghanischen Eliten die ethnischen, konfessionellen, tribalen und sonstigen sozialen Strukturen akzentuierte, was weiterer gesellschaftlicher und politischer Polarisierung Vorschub leistete.

- Diese und andere genannte Dilemmata waren in Afghanistan allgegenwärtig, fanden jedoch kaum Eingang in die Begründung strategischer Entscheidungen der für das zivile Engagement Verantwortlichen. Die Opportunitätskosten bzw. -erlöse für Wirksamkeit und Nachhaltigkeit, die sich daraus für das Engagement ergaben, wurden nur unzureichend berücksichtigt.

Schlussfolgerung 5

Die Bundesregierung verfügte nicht über ausreichende Personalkapazitäten sowie (ressortübergreifende) Steuerungsmechanismen für ihr ziviles Engagement in Afghanistan. Dies schränkte Lernen sowie Umsteuerung ein. Den Ressorts ist es in kurzer Zeit gelungen, Strukturen zu schaffen, die das seit 2011 massiv erhöhte finanzielle Volumen schnell umzusetzen vermochten. Die für die strategische Steuerung notwendigen personellen Ressourcen und Kapazitäten sowie Monitoring- und Evaluierungssysteme der Ressorts wurden jedoch nicht im gleichen Maße erweitert.

- Neben teilweise fehlenden Planstellen zur Steuerung des zivilen Engagements in den Ressorts beeinflussten die schwierige Personalrekrutierung für Stellen in Afghanistan sowie die häufige Personalrotation die Steuerungsqualität. So hatten die Ressorts, trotz des ausgesprochen hohen persönlichen Einsatzes der Mitarbeitenden, vor dem Hintergrund des gleichzeitig hohen Mittelabflussdrucks zum Beispiel nur sehr eingeschränkte Kapazitäten, um vom Tagesgeschäft abstrahiert das Gesamtengagement zu reflektieren.
- Nach 2013 nahmen das Wissen und das Bewusstsein um Risiken und Fehlentwicklungen bei der Umsetzung des Engagements bzw. der einzelnen Vorhaben bei Verantwortlichen zu. Risiken wurden zunehmend identifiziert und Mitigationsstrategien entwickelt. Deren Erfolg oder Misserfolg wurde jedoch nicht ausreichend verfolgt. Ein Abbruch oder Rückzug aus bestimmten Bereichen als Konsequenz von identifizierten Risiken und der Feststellung von begrenztem Einfluss erfolgte jedoch nur selten.
- Zudem führte fehlende Wirkungsorientierung in Planung, Monitoring und Evaluierung zu einer vorrangig outputorientierten Steuerung. Dabei gab es Unterschiede zwischen den Ressorts, denen divergierende ressortspezifische Sozialisationserfahrungen in Bereichen wie wirkungsorientierter Planung und Monitoring und Evaluierung zugrunde liegen, wobei das BMZ auf die längste Erfahrung mit Monitoring und Evaluierung und wirkungsorientierter Planung zurückgreifen konnte.
- Monitoring und Evaluierung wurde nicht ressortgemeinsam durchgeführt. Der *Development Tracker*, ein innovatives und ursprünglich ressortgemeinsam angedachtes strategisches (Output-)Monitoring-Instrument, wurde letztlich nicht ressortgemeinsam genutzt. Insgesamt hätten sowohl auf Projekt- als auch auf strategischer Ebene zusätzliche Evaluierungen und Wirkungsstudien den Ressorts bessere Grundlagen für eine wirkungsorientierte (Um-)Steuerung an die Hand gegeben.

10.2 Empfehlungen

Die nachfolgenden fünf strategischen Empfehlungen dieser Evaluierung leiten sich aus den Schlussfolgerungen ab und beziehen sich vorrangig auf ressortübergreifende zivile Engagements der Bundesregierung in sehr fragilen Kontexten. Sie beziehen sich insbesondere auf die Positionierung und Zielsetzung zivilen Engagements, dessen ressortübergreifende Koordination, Strategiebildung- und strategische Steuerung der Umsetzung, wirkungsorientierte Planung, Monitoring und Evaluierung sowie ressortübergreifendes Lernen.

Empfehlung 1:

Die Bundesregierung²⁵⁸ sollte ihr Engagement in sehr fragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Kontext stärker auf ressortübergreifend abgestimmten und regelmäßig überprüften Positionen basieren. Dabei sollte sie zu einem absehbaren Engagement wertebasiert und zugleich stärker interessengeleitet klären, ob grundlegende außen-, sicherheits- und entwicklungspolitische Interessen Deutschlands betroffen sind, die ein Handeln erfordern, und ob die notwendigen Kapazitäten für dieses Handeln verfügbar sind. Diese Positionierung sollte entlang eines konsequent angewendeten integrierten Ansatzes der Bundesregierung auf Grundlage von außen-, sicherheits-, entwicklungs- und weiteren (geo-)politischen Kriseneinschätzungen erfolgen. Dabei sollten, sofern absehbar, spezifische Anforderungen an eine (potenzielle) Verschränkung ziviler und militärischer Engagements gestellt werden. Eine hieraus resultierende Positionierung sowie die daraus abgeleiteten politischen Zielsetzungen sollten nach außen möglichst klar kommuniziert und nach innen regelmäßig auf ihre Realisierbarkeit hin überprüft werden (siehe auch Empfehlung 3).

Empfehlung 2:

Die Bundesregierung sollte für konkrete Krisen- oder Konfliktfälle 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 sollte 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.

Empfehlung 3:

Die Bundesregierung sollte unter Berücksichtigung der in Empfehlung 2 genannten Koordinationsstruktur eine gemeinsame, aus den politischen Zielen abgeleitete Strategie (einschließlich des gewünschten Endzustands des Engagements) entwickeln und hierbei die Verantwortlichkeiten und Aufgabengebiete der einzelnen Ressorts klar benennen und eine kontinuierliche Abstimmung und Anpassung des Engagements sicherstellen. Die Bundesregierung sollte stärker wirkungsorientiert arbeiten. Dabei sollte sie die politisch gesetzten Ziele im Lichte der tatsächlichen Einflussbereiche der Ressorts entsprechend ausformulieren. Sowohl die Ziele als auch die strategieleitenden Annahmen sollten explizit gemacht werden und mit überprüfbaren Indikatoren auch auf der Wirkungsebene hinterlegt werden. Dabei sollte die Bundesregierung ihre Handlungsfelder besser abstimmen und effektiv aufeinander beziehen. Die Wirkungsorientierung auf der Basis expliziter kausaler Hypothesen sollte dabei im Vordergrund stehen, um Synergien zu ermöglichen und eine maßgeblich entlang von Haushaltstiteln abgeleitete Abgrenzungslogik zu vermeiden. Künftige Abstimmung sollte sich dabei auf gemeinsame Analyse, Strategieerstellung und Planungsprozesse erstrecken. Inwieweit dabei der GAAP-Prozess genutzt und ausgebaut werden kann, ist zu prüfen.

Darüber hinaus sollten fortlaufende Bestandsaufnahmen erfolgen und eine kontinuierliche gemeinsame Weiterentwicklung von Engagements sichergestellt werden. Mithilfe angemessener Prozesse und Mechanismen sollten die Ziele regelmäßig hinsichtlich ihres Realismus überprüft werden. Die so gewonnenen Informationen sollten unter einer verbesserten Fehler- und Lernkultur für eine etwaige Umsteuerung des Engagements genutzt werden. Dazu sollten die

²⁵⁸ Im Folgenden wird stets die Bundesregierung als Adressat der Handlungsempfehlungen benannt. Damit sind in erster Linie das AA, BMI und BMZ gemeint. Ausgehend von einem vernetzten Ansatz sind die Empfehlungen jedoch auch für weitere Ressorts relevant.

fachlichen und regionalspezifischen Kapazitäten innerhalb der Ministerien gestärkt und unabhängiger externer Sachverstand systematisch gefördert und einbezogen werden.

Schließlich sollte die Bundesregierung bereits in der Konzeptions- und Planungsphase Exit-Optionen (z.B. im Falle fehlender Eigenverantwortung der lokalen Partner) definieren und diese ebenso fortlaufend überprüfen. In jedem Fall sollte eine Übergabe in Eigenverantwortung nicht politisch getrieben sein, sondern von Voraussetzungen abhängig gemacht und prozessmäßig begleitet werden. Zudem sollte *Ownership* der lokalen Partner und die Übergabe in Eigenverantwortung auch von internationaler Seite ernst gemeint sein. Dafür sollten die zukünftigen Verantwortlichkeiten entsprechend von vornherein vorausgesetzt werden. Dies bedeutet, den Modus der Ersatzvornahme internationaler Akteure und den Kapazitätenaufbau der lokalen Partner grundlegend zu überdenken, damit diese besser in die Lage versetzt werden, Verantwortung von vornherein selbst zu tragen. Dies setzt die Schaffung eines gemeinsamen Verständnisses von Bedarfen und Eigenverantwortung voraus.

Empfehlung 4:

Die Bundesregierung sollte bei zivilen Interventionen in Krisensituationen Instrumente des ressortübergreifenden Monitorings und der ressortübergreifenden Evaluierung substantiell stärken. Die Bundesregierung sollte ihre Kapazitäten und Kompetenzen für die Wirkungsorientierung und deren Messung stärken. Sie sollte insbesondere gewährleisten, dass aussagekräftige Wirkungsdaten auf Vorhaben- und Projektebene systematisch und kontinuierlich erfasst und für die wirkungsorientierte Steuerung genutzt werden. Auf Langfristigkeit ausgerichtete Engagements sollten durch strategische Evaluierungen begleitet werden. Damit soll sichergestellt werden, dass regelmäßige Wirkungsevaluierungen nicht nur einzelner Projekte, sondern des Gesamtengagements in einem vorab festgelegten Turnus und anlassbezogen (z.B. nach wichtigen kontextuellen Veränderungen), spätestens aber nach fünf bis sieben Jahren stattfinden. Die Bundesregierung sollte auch bei der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen sowie anderen Durchführungs- und Mittlerorganisationen nicht nur auf die Erbringung vereinbarter Leistungen (Outputs) achten, sondern auch die Beiträge zu übergeordneten Ergebnissen (Outcomes) regelmäßig überprüfen und so die Wirkungsorientierung unterstützen. Dafür sollte wirkungsorientierte Planung ein zentraler Aspekt der Antragstellung auf Finanzmittel sein. Darüber hinaus sollte die Bundesregierung Interventionen durch regelmäßige vorhabenübergreifende Wirkungsstudien unterstützen und hierfür externe und unabhängige Expertise einbeziehen. Die Evaluierungstätigkeit sollte das Lernen der Bundesregierung unterstützen und zu verbesserten, wirkungsvolleren Interventionen beitragen. Dies erfordert zwingend eine offene und konstruktive Fehler- und Lernkultur.

Empfehlung 5:

Die Bundesregierung sollte bei Engagements in Krisenkontexten die vorliegende Evidenz aus Monitoring, Evaluierungen, Implementierungspraxis und Wissenschaft stärker zur Überprüfung und gegebenenfalls notwendigen Anpassung übergeordneter Ziele, Strategien und strategischer Steuerung nutzen und dafür eine offene und konstruktive Fehler- und Lernkultur schaffen. Innerhalb der Ministerialbürokratien sollte der vertikale Austausch von unten nach oben sowie der horizontale Austausch von Wissen und Einschätzungen gestärkt und dabei systematisch und regelmäßig auch auf externes Fachwissen zurückgegriffen sowie Strukturen für ein systematisches Wissensmanagement innerhalb der Ministerialbürokratien wie auch ressortübergreifend geschaffen werden. Auch außerhalb der Organisationen, die in die Umsetzung von Maßnahmen involviert sind, sollte die Bundesregierung systematisch und regelmäßig auf unabhängige Wissensquellen, seien es Institutionen oder Einzelpersonen zugehen. Damit könnte die Bundesregierung ihr strategisches Handeln kritisch einschätzen lassen und multiperspektivisch validieren. Jenseits ressortübergreifender Lernprozesse sollten zudem organisationskulturelle Anreizsysteme (im Sinne von Warnmechanismen) geschaffen werden, damit Wissen insgesamt sowie insbesondere Kritik von der operativen hin zur strategischen und politischen Ebene effektiv geäußert werden kann.

Empfehlung 6:

Die Bundesregierung sollte bei der strategischen Planung und operativen Umsetzung in sehr fragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Kontexten potenzielle negative Wirkungen systematischer berücksichtigen und deren Eintreten kontinuierlich überprüfen. Das Bundesregierung und ihre Durchführungspartner (DO, Unterauftragnehmer und/oder Kooperationspartner auf Partnerseite) sollten Risiken, die aus der Zusammenarbeit mit bestimmten Partnern entstehen, etwa (ehemalige) Gewaltakteure, im Vorfeld antizipieren. Dies bedarf einer systematischen Überprüfung wichtiger potenzieller Partner sowie einer dokumentierten Abwägung der aus der Zusammenarbeit potenziell resultierenden Kosten (etwa die Delegitimierung des gesamten Engagements). Dies gilt insbesondere auch für die Umsetzung von Vorhaben in Räumen, die nicht oder nur teilweise staatlicher Kontrolle unterliegen. Die Bundesregierung sollte Mitigationsstrategien entwickeln bzw. dort, wo der eigene Einflussbereich gering ist, eine Abwägung von potenziellen negativen Wirkungen gegenüber dem erwarteten Nutzen von Interventionen durchführen, systematisch dokumentieren und eine Roadmap entwickeln, wann und wie es gegebenenfalls auch zum Abbruch von Maßnahmen kommen kann/muss. Gemeinsam mit der internationalen Gemeinschaft sollte dabei auch systematisch über die Auswirkungen der eigenen Präsenz auf die politische Ökonomie eines Konflikts nachgedacht und sollten proaktiv Wege zur Abmilderung der negativen Auswirkungen gefunden werden.

Die Bundesregierung sollte gemeinsam mit ihren Durchführungspartnern kontinuierlich auf Portfolio- und Projektebene überprüfen, ob bei der Umsetzung von Maßnahmen negative Wirkungen entstehen (können). In sehr fragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Kontexten sollten sie darauf hinwirken, dass Konfliktsensibilität und das Risiko negativer Wirkungen in der Evaluierung von Strategien und Programmen prominenter abgedeckt werden. Bestehende Instrumente, wie politökonomische Kurzanalysen, Stabilisierungsrisikoanalysen oder *Peace and Conflict Assessments* sollten diesbezüglich geschärft und systematisch durchgeführt werden und die Ergebnisse sollten in der strategischen Planung sowie Projektkonzeption umfassend berücksichtigt werden.