

RESSORTGEMEINSAME STRATEGISCHE EVALUIERUNG DES ZIVILEN ENGAGEMENTS DER BUNDESREGIERUNG IN AFGHANISTAN

Ressortspezifischer Bericht zum Engagement des BMZ in Afghanistan

Zusammenfassung

2023



IMPRESSUM

Verfasst von

Mojib Rahman Atal
Helena Berchtold
Christoph Hartmann
Matthew Kellogg
Helge Roxin
Maren Weeger
Prof. Dr. Christoph Zürcher

Verantwortliche Teamleitung

Christoph Hartmann/Helge Roxin

Verantwortliche Abteilungsleitung

Dr. Stefan Leiderer

Gestaltung Umschlag und Grafiken

Zlatka Dimitrova, Katharina Mayer, DEval

Lektorat

Marcus Klein, PhD, Bonn Dr. Susanne Reiff, Königswinter

Bildnachweis

Titelseite: Shutterstock, Collab Media

Bibliografische Angabe

Hartmann, C., H. Roxin, M.R. Atal, H. Berchtold, M. Kellogg, M. Weeger und C. Zürcher (2023), Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan. Ressortspezifischer Bericht zum Engagement des BMZ in Afghanistan, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Druck

Bonifatius, Paderborn

© Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), 2023

ISBN 978-3-96126-197-0 (gebundene Ausgabe) ISBN 978-3-96126-198-7 (PDF)

Herausgegeben von

Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) Fritz-Schäffer-Straße 26 53113 Bonn, Germany

Tel: +49 (0)228 33 69 07-0 E-Mail: info@DEval.org www.DEval.org

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten.

Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.

Der vorliegende Bericht ist auch auf der DEval-Website als PDF-Download verfügbar unter: https://www.deval.org/de/publikationen

Anfragen nach einer gebundenen Ausgabe richten Sie bitte an: info@DEval.org

Eine Stellungnahme des BMZ findet sich unter: https://www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/ bmz-stellungnahmen-19404

Dies ist die deutsche Zusammenfassung des DEval-Berichts "Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan. Ressortspezifischer Bericht zum Engagement des BMZ in Afghanistan". Der vollständige Bericht kann hier heruntergeladen werden:

https://www.deval.org/de/evaluierungen/laufende-und-abgeschlossene-evaluierungen/ressortgemeinsame-strategische-evaluierung-des-zivilen-engagements-deutschlands-in-afghanistan

ZUSAMMENFASSUNG

Hintergrund

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

Neben dem Militäreinsatz als 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 von 2013 bis 2021 den zweitgrößten Anteil der bilateralen Unterstützungsleistungen finanzierte.

Die bereits 2021 beschlossene ressortgemeinsame Evaluierung beschränkt sich auf die drei Ministerien, die das zivile Engagement Deutschlands in Afghanistan maßgeblich trugen: das Auswärtige Amt (AA), das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Neben dem ressortgemeinsamen Bericht wurden zudem drei ressortspezifische Berichte verfasst. Gegenstand des hier vorliegenden Berichts sind die Ergebnisse der Evaluierung zum Engagement des BMZ.

Hauptziel der Evaluierung war es, eine unabhängige und umfassende Analyse und Bewertung des zivilen Afghanistan-Engagements der Bundesregierung von 2013 bis 2021 vorzunehmen, um Erkenntnisse für zukünftige zivile Engagements der Bundesregierung in sehr fragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten 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: (1) der 2022 eingerichteten Enquete-Kommission des Bundestags zu "Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands" und (2) dem Untersuchungsausschuss des Bundestags zu Afghanistan.

Vorgehensweise der Evaluierung

Evaluierungskriterien: Die Bewertung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan erfolgte entlang der Evaluierungskriterien des Entwicklungsausschusses (Development Assistance Committee, DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD):

- Relevanz: Tat die Bundesregierung in Afghanistan das Richtige?
- **Kohärenz:** Haben die Ressorts ressortintern, ressortübergreifend sowie national und international kohärent, synergetisch und koordiniert gehandelt?
- Wirkungen (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 beziehungsweise anschlussfähig?
- Effizienz: War das deutsche zivile Engagement in Afghanistan effizient?

Dabei wurden drei Analyseebenen untersucht: die politische Entscheidungsebene, die strategische Ebene der Ministerialverantwortlichen und die operative Ebene der umsetzenden Organisationen.

Theoriebasierung: In der Evaluierung wird ein theoriebasierter Ansatz verfolgt. Um der Evaluierung einen transparenten theoretischen Maßstab zugrunde zu legen, rekonstruierte die Evaluierung die dem Engagement implizit zugrundeliegende Theorie des Wandels mithilfe vorliegender strategiebezogener Dokumente sowie mit der Unterstützung involvierter Akteure aus den beteiligten Ministerien. Sie diente einerseits dazu, die politischen Ziele des Engagements zu verstehen und diese im Lichte der tatsächlichen Kontextentwicklungen zu untersuchen. Andererseits sollten damit ressortspezifische Wirkungslogiken dokumentiert und dahinterliegende Annahmen möglichst genau dargelegt werden.

Folgende Datenquellen wurden für die Evaluierung herangezogen: (1) einschlägige wissenschaftliche Literatur und (Meta-)Evaluierungen; (2) ressorteigene Portfoliodaten und strategiebezogene Dokumente sowie Programmberichterstattung, Evaluierungen und Wirkungsstudien; (3) Strategien und andere Dokumente der afghanischen Regierung; (4) spezifische Datenbanken wie der *Survey of the Afghan People*, mit dem die Wahrnehmungen und Ansichten der afghanischen Bevölkerung zu verschiedenen Themen über die Zeit erhoben wurden. Des Weiteren wurden (5) zahlreiche semistrukturierte Interviews mit verschiedenen Akteursgruppen geführt.

Limitationen der Evaluierung: Für viele Bereiche des deutschen zivilen Engagements liegen keine beziehungsweise nur qualitativ unzureichende Daten zur Wirksamkeit vor. Eine Datenerhebung in Afghanistan war aus Sicherheitsgründen nicht möglich beziehungsweise hätte von den Taliban instrumentalisiert werden können. Dieser Umstand hatte insbesondere für die Ermittlung von dauerhaften Wirkungen limitierende Folgen. Dies wurde an den entsprechenden Stellen kenntlich gemacht und durch Plausibilitätserwägungen so weit wie möglich kompensiert. Vielfach befanden sich Wissensträger*innen aber außerhalb Afghanistans und konnten so doch interviewt werden.

Das zivile Engagement der Bundesregierung in Afghanistan

Ziele der Bundesregierung und des BMZ

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. Die Bundesregierung, wie auch das BMZ im Speziellen, wollte Beiträge zu diesem Ziel leisten. Darüber hinaus sollten mit dem Engagement des BMZ die Lebensbedingungen der afghanischen Bevölkerung im Norden des Landes sowie in Kabul verbessert werden. Ein Fokus lag hier auf der Förderung von Frauen und Mädchen.

Afghanistan-Portfolio des BMZ

Im Evaluierungszeitraum 2013 bis 2021 verausgabte das BMZ rund 1,725 Milliarden Euro und es wurden 213 Vorhaben im Auftrag des Ministeriums umgesetzt. Der Großteil der Mittelabflüsse des BMZ entfiel auf den Sektor Gute Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte (41 Prozent), 70 Prozent dieser Mittel flossen über den Treuhandfonds für den Wiederaufbau Afghanistans (*Afghanistan Reconstruction Trust Fund*, ARTF) ab. Des Weiteren bestand das Portfolio aus den Sektoren Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung (13 Prozent), Bildung (13 Prozent), Wasser (7 Prozent) und Energie (11 Prozent). Diese sektorale Aufteilung gibt jedoch nur einen groben Überblick, weil etwa unter dem Bereich Gute Regierungsführung auch Vorhaben aus anderen Sektoren subsumiert wurden.

Die meisten im Evaluierungszeitraum vom BMZ verausgabten Finanzmittel (94 Prozent) flossen an staatliche Durchführungs- beziehungsweise Mittlerorganisationen – insgesamt mehr als 1,6 Milliarden Euro. Der Fokus des deutschen zivilen Engagements lag im Norden Afghanistans, zudem gab es einen Schwerpunkt auf Provinzen mit bedeutenden urbanen Zentren, einschließlich Balch und Kundus, und auf die Stadt Herat.

Ergebnisse der Evaluierung in Bezug auf das Engagement des BMZ

Rückblickend ist festzustellen, dass die gemeinsam mit der internationalen Gemeinschaft beschlossenen politischen Ziele – vor allem der Aufbau tragfähiger staatlicher und ökonomischer Strukturen – nicht erreicht wurden. Angesichts des außergewöhnlich herausfordernden Kontexts in Afghanistan wäre dies auch ohne die Machtübernahme durch die Taliban im August 2021 voraussichtlich nicht innerhalb eines absehbaren Zeithorizonts möglich gewesen.

Wenngleich diese übergeordneten Ziele nicht realisiert werden konnten, leistete das BMZ doch wichtige Beiträge zur Verbesserung der Lebensbedingungen der afghanischen Bevölkerung, insbesondere im Norden des Landes. So hat das BMZ das Leben einer Generation von Afghan*innen in diesen Gebieten positiv mitgeprägt.

Konstitutiver Rahmen

Der afghanische Kontext vor 2001 und das internationale Engagement ab 2001 bis zum Beginn des Evaluierungszeitraums 2013 weisen eine Reihe bestimmender Faktoren auf, die rückblickend ein erfolgreiches ziviles Engagement ab 2013 stark beeinträchtigten. Dazu gehören vor allem der geringe Grad der staatlichen Durchdringung Afghanistans, der Versuch, die kaum existierenden staatlichen Strukturen nach westlichem Vorbild aufzubauen, das Fehlen innerafghanischer Wertschöpfung, die wirtschaftliche Abhängigkeit von außen (Rentierstaat) sowie die anhaltenden gewaltsamen Konflikte vor dem Hintergrund eines ausbleibenden innerafghanischen Friedensprozesses.

Relevanz

Mit den Zielen eines umfassenden staatlichen und wirtschaftlichen Aufbaus Afghanistans unterschätzte die Bundesregierung, wie auch das BMZ, die Kontextbedingungen in Afghanistan und überschätzte den eigenen politischen Gestaltungsspielraum. Dabei handelte die Bundesregierung im Einklang mit der internationalen Gemeinschaft und war einer der wichtigsten Unterstützer der afghanischen Regierung. Allerdings übernahmen Bundesregierung und BMZ damit gleichfalls die Annahmen der internationalen Akteure, dass Afghanistan eines Staatsaufbaus von außen bedurfte und dass dieser in dem vereinbarten internationalen Rahmen relativ schnell geleistet werden könnte.

Die Ziele waren im Rückblick überambitioniert und unrealistisch. Mit den afghanischen Eliten, die Partikularinteressen vertraten, konnten sie nicht erreicht werden. Trotz des zunehmenden Wissens um diese Problematik wurden mögliche Alternativen nicht ernsthaft verfolgt und die Bundesregierung hielt an der intensiven Zusammenarbeit mit den afghanischen Regierungspartnern fest. In diesem Rahmen vollzog das BMZ im Untersuchungszeitraum lediglich vereinzelt Anpassungen, ohne an den grundlegenden Zielen etwas zu ändern.

Kohärenz

Trotz erheblicher Verbesserungsbemühungen war das Engagement des BMZ in Afghanistan sowohl intern als auch extern aufgrund großer Herausforderungen von nicht hinreichender Kohärenz geprägt. Die Ursachen dafür lagen teilweise außerhalb der Handlungsmöglichkeiten des Ministeriums.

Die größten Herausforderungen für kohärentes Handeln des BMZ waren die Vielzahl internationaler Partner, die sich nur in den groben Zielvorstellungen einig waren, die Arbeit in einem unsicheren und von militärischem Handeln geprägten Umfeld und die Zusammenarbeit mit zerstrittenen afghanischen Partnern. Zwar orientierte sich das BMZ bei seinen Aktivitäten stets an internationalen Vereinbarungen, doch reichten diese nicht aus, um die Kohärenz mit den Partnern des Ministeriums und mit anderen Gebern zu gewährleisten. Das Fehlen einer gemeinsamen deutschen Strategie für Afghanistan behinderte den Lernprozess sowie notwendige Kurskorrekturen zusätzlich.

Effektivität und Impact

Das BMZ leistete wichtige Beiträge zur Verbesserung der Grundversorgung der afghanischen Bevölkerung, insbesondere im Norden des Landes sowie in Kabul. Dies betraf insbesondere auch Frauen und Mädchen. Zudem wurden Veränderungen auf individueller Ebene für Teile der Zielgruppen erreicht. Entsprechende Vorhabenkomponenten waren oft effektiv. So hat das BMZ gemeinsam mit anderen internationalen und deutschen zivilen Akteuren über 20 Jahre das Leben vieler Afghan*innen positiv beeinflusst und entsprechende Impact-Ziele auf individueller Ebene teilweise erreicht.

Es gelang jedoch kaum, strukturbildende Veränderungen anzustoßen. So waren Vorhabenkomponenten, die auf die strukturelle Stärkung der Verwaltungs- und Regierungssysteme sowie der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zielten, lediglich in geringem Maße effektiv. Genauso wenig führten Erfolge bei der großflächigen Stärkung individueller Kapazitäten von Verwaltungs- und Regierungsmitarbeitenden sowie der vom BMZ ebenfalls geleisteten punktuellen Beiträge zur Umsetzung von Reformen zu einer strukturellen Stärkung dieser Systeme.

Das ressortgemeinsame und international abgestimmte Ziel des Aufbaus eines demokratischen Rechtsstaats, in dem die Regierung das Gewaltmonopol innehat und deren Vertreter als legitim akzeptiert werden, konnte so nicht erreicht werden. Die entsprechenden BMZ-Ziele auf der Impact-Ebene -

die Stärkung des rechtsstaatlichen Handelns staatlicher Akteure sowie des Vertrauens in und der Zufriedenheit mit staatlichen Institutionen auf nationalstaatlicher sowie subnationaler Ebene – wurden verfehlt.

Querschnittsthemen, strategische Steuerung und Umgang mit Risiken

Querschnittsthemen wurden vom BMZ im Rahmen des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan im Evaluierungszeitraum nur teilweise systematisch verfolgt. Die Förderung von Frauen und Mädchen sowie Konfliktsensibilität waren als Themen strategisch vorgegeben, wurden jedoch nicht in alle Vorhaben integriert. Andere relevante Themen, wie die Inklusion marginalisierter Gruppen, wurden weder auf strategischer noch auf operativer Ebene ausreichend berücksichtigt. Grund dafür waren mangelnde länderübergreifende Vorgaben, das Fehlen einheitlicher Konzepte und die unzureichende Anwendung von grundsätzlich geeigneten Instrumenten.

Das BMZ-Portfolio wies im Ressortvergleich eine relativ gute Wirkungsorientierung hinsichtlich der Planung auf. Das Monitoring blieb aber oftmals outputorientiert. Im Bereich der Evaluierung begünstigte die im Ressortvergleich fortgeschrittene Institutionalisierung von Evaluierung die Nutzung innovativer Instrumente auf strategischer Ebene. Die Qualität der Projektevaluierungen variierte jedoch stark.

Das BMZ, wie die anderen beiden Ressorts des deutschen zivilen Engagements, ging mit Sicherheitsrisiken erfolgreich um. Viele andere Risiken, die aus institutionellen, politischen und gesellschaftlichen Kontextfaktoren resultierten, konnten aber 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.

Nicht intendierte negative Wirkungen

Für das internationale zivile Engagement in Afghanistan sind negative nicht intendierte Wirkungen gut belegt. Da kaum Studien zu negativen Wirkungen der zivilen Aktivitäten der Bundesregierung vorliegen, stützt sich die Evaluierung vor allem auf jene Evidenz zum internationalen Engagement insgesamt. Es kann plausibel angenommen werden, dass auch die deutsche EZ (wie das deutsche Engagement insgesamt) zu den folgenden negativen Wirkungen beigetragen hat: (1) Der Rentierstaat mit ausgeprägten Patronagenetzwerken wurde gestärkt; (2) Korruption wurde befördert; (3) die Taliban wurden indirekt mit Ressourcen unterstützt und indirekt legitimiert; (4) die Konkurrenz zwischen ethnischen Netzwerken wurde vergrößert und damit das Konfliktpotenzial erhöht; (5) sozial-konservative Gegenbewegungen wurden bestärkt.

Das BMZ und die anderen deutschen und internationalen Akteure insgesamt setzten sich nur unzureichend mit negativen Wirkungen auseinander. Diese waren dabei auch das Resultat eines Dilemmas ziviler Maßnahmen im afghanischen Kontext: Wie rückblickend deutlich wird, war es nicht möglich, großvolumig Mittel einzusetzen, ohne historisch gewachsene Patronagenetzwerke erheblich zu alimentieren und den Rentierstaat zu befördern.

Nachhaltigkeit

Die Kontextbedingungen in Afghanistan erschwerten die Sicherstellung dauerhafter Wirkungen massiv. Geringe Partnerkapazitäten und *Ownership* standen der angestrebten Übergabe von Maßnahmen an afghanische Institutionen im Wege, womit Nachhaltigkeit im Sinne dauerhafter Wirkungen ohne die kontinuierliche Unterstützung und Ersatzvornahme durch internationale Geber auf absehbare Sicht nicht realisierbar gewesen sein dürfte. Für diese Herausforderungen fanden das BMZ wie auch die internationale Gemeinschaft keine Lösungen.

Die Bewertung der Nachhaltigkeit der Wirkungen zum Zeitpunkt vor der Machtübernahme der Taliban stellt sich wie folgt dar: Für die geförderte Infrastruktur konnte davon ausgegangen werden, dass diese auch nach Maßnahmenende Bestand haben und genutzt werden würde, wenngleich die Instandhaltung oftmals nicht gesichert war. Die Dauerhaftigkeit der (ohnehin nur punktuellen) Stärkung der Strukturen war hingegen angesichts andauernder Abhängigkeit von internationaler Unterstützung unwahrscheinlich. Für erreichte Wirkungen im Bereich der Grundversorgung und für individuelle Kapazitätszuwächse ist ein Fortbestehen plausibel.

Die Dauerhaftigkeit der Wirkungen für den Zeitpunkt nach der Machtübernahme der Taliban konnte nicht abschließend bewertet werden. Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass auch unter dem Taliban-Regime Infrastruktur sowie einzelne Verwaltungsstrukturen weiterhin genutzt werden, jedoch nicht notwendigerweise im Einklang mit dem ursprünglichen Zweck. Wirkungen im Bereich der Grundversorgung und individuelle Kapazitätszuwächse haben in gewissem Umfang ebenfalls weiterhin Bestand. Das Taliban-Regime beschränkt allerdings die Dauerhaftigkeit vieler Wirkungen, die insbesondere für Mädchen und Frauen erreicht wurden.

Effizienz

Aufgrund des schwierigen Kontexts, der internationalen Einbettung und der hohen innenpolitischen Erwartungen waren die Kosten des zivilen Engagements der Bundesregierung und des BMZ-Engagements in Afghanistan sehr hoch – insgesamt 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 Engagements nahe. Letztlich war jedoch selbst dieser hohe Ressourceneinsatz angesichts der zu ambitionierten Ziele eines staatlichen und wirtschaftlichen Aufbaus Afghanistans nicht ausreichend.

Gleichzeitig gibt es starke Hinweise dafür, dass afghanische Akteure und Strukturen den großen Mitteleinsatz nicht absorbieren konnten. Dies bedeutete ein Dilemma für die Bundesregierung inklusive des BMZ mit Blick auf die Fortsetzung des Engagements in Afghanistan. Eine vollständige Bewertung unter Effizienzgesichtspunkten obliegt dem politischen Raum, insbesondere dem Deutschen Bundestag und der weiteren Öffentlichkeit, weil diese nur unter angemessener Abwägung aller (innen-, sicherheits-, außen- und entwicklungs-)politischen Kosten des Engagements gegenüber den Wirkungen angesichts der internationalen Positionierung Deutschlands erfolgen kann.

Schlussfolgerungen

Mit dem deutschen wie dem internationalen zivilen Engagement wurden Beiträge zur Verbesserung der Lebensbedingungen der afghanischen Bevölkerung geleistet, insbesondere im Norden des Landes sowie in Kabul. Über 20 Jahre wurde das Leben der afghanischen Bevölkerung in diesen Regionen positiv mitgeprägt. Es wird erst mittelfristig möglich sein, genauer zu identifizieren, ob und inwieweit diese Verbesserungen auch langfristig gesellschaftliche Strukturen nachhaltig beeinflusst haben oder ob dieses Engagement lediglich eine Episode in der krisengezeichneten jüngeren Geschichte Afghanistans war.

Deutschland und die internationale Gemeinschaft verfehlten im Evaluierungszeitraum eindeutig ihre Ziele, einen demokratisch legitimierten Rechtsstaat und tragfähige wirtschaftliche und staatliche Strukturen aufzubauen. Die Ziele waren angesichts des Kontexts zu ambitioniert und basierten auf der falschen Annahme, die angestrebten Veränderungen von außen und ohne eine ausreichende Interessenskongruenz mit den Eliten Afghanistans erreichen zu können. Die internationale Gemeinschaft unterschätzte die Herausforderungen und Zwänge internationalen Handelns und überschätzte ihren Gestaltungsspielraum gegenüber einer afghanischen Führungsschicht, die primär auf die Wahrung regional segregierter und klientilistisch organisierter Interessen bedacht war (Schlussfolgerung 1). Unter diesen Voraussetzungen konnten die Instrumente der strukturbildenden EZ ihre Stärken kaum entfalten (Schlussfolgerung 2), das BMZ passte sein Engagement aber trotz dieser Kontextbedingungen allenfalls begrenzt an (Schlussfolgerung 3). Auch die teils sinnvollen Neuerungen im Hinblick auf Monitoring und Lernen änderten daran wenig (Schlussfolgerung 4). potenzieller negativer Wirkungen wurden zudem nicht ausreichend berücksichtigt (Schlussfolgerung 5).

Der Einsatz in Afghanistan brachte Dilemmata mit sich, die vom BMZ allein nicht aufzulösen waren. Ein Beispiel dafür ist die von den USA und in der Folge der internationalen Gemeinschaft als notwendig erachtete Einbindung ehemaliger Warlords in die Regierung, wodurch die Legitimität der jungen Demokratie sowie das Vertrauen der Bevölkerung in den afghanischen Staat beschädigt wurden. Ein weiteres Dilemma bestand in der Notwendigkeit, zur Erreichung der übergeordneten Ziele mit staatlichen Akteuren zusammenzuarbeiten, obwohl deren begrenzte Ownership für den neuen Staat und feste Verankerung in illiberalen und klientelistischen Netzwerken bekannt waren.

Das Verfehlen der übergeordneten Ziele ist allerdings nicht damit gleichzusetzen, dass alle gewählten Handlungspfade und Instrumente grundsätzlich und gleichermaßen scheiterten. Krisen sind kontextabhängig und daher muss genau analysiert werden, welches Instrument für die jeweilige Krise geeignet ist, beziehungsweise geprüft werden, welche Anpassung sich für den jeweiligen Kontext anbietet. Vor allem bedarf es kontinuierlicher A-priori-Einschätzungen und Lernprozesse darüber, was mit den Instrumenten der EZ unter welchen Kontextbedingungen geleistet werden kann und welche Voraussetzungen dafür erfüllt werden müssen. Ein solch evidenzbasierter, kontinuierlicher Lern- und Anpassungsprozess fand im Rahmen des zivilen Engagements in Afghanistan nicht ausreichend statt. Bei einem Einsatz in anderen sehr fragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Staaten sollten solche Prozesse besser genutzt werden.

Schlussfolgerung 1: Das BMZ (wie die Bundesregierung und die internationale Gemeinschaft insgesamt) schätzte die Herausforderungen für sein Engagement in Afghanistan und die eigenen Gestaltungsmöglichkeiten mit Blick auf die Umsetzung seiner übergeordneten Ziele falsch ein. Die politischen Ziele waren überambitioniert und die Wirkungsannahmen für das zivile Engagement hielten der Realität nicht stand.

Schlussfolgerung 2: Die zu ambitionierten politischen Ziele des BMZ (und der Bundesregierung insgesamt) wurden auch deshalb nicht erreicht, weil im konfliktgeprägten afghanischen Kontext die Instrumente der strukturbildenden EZ ihre Stärken kaum entfalten konnten. Gleichzeitig war es unter diesen schwierigen Bedingungen immerhin möglich, in den Interventionsgebieten die Versorgung der Bevölkerung mit Basisdienstleistungen substanziell zu verbessern.

Schlussfolgerung 3: Das BMZ passte (analog zu den anderen am zivilen Engagement beteiligten Ressorts) die strategischen Ziele seines entwicklungspolitischen Engagements in Afghanistan vor dem Hintergrund des ausbleibenden Erfolgs nicht ausreichend an. Der politisch gesetzte Zielrahmen sowie institutionelle Lernhindernisse unterbanden, dass das BMZ vorhandenes (und häufig in eigenen Lernaktivitäten selbst generiertes) Wissen maßgeblich für eine realistische Anpassung seiner strategischen Ziele nutzte.

Schlussfolgerung 4: Das BMZ führte für das Afghanistan-Portfolio sinnvolle Neuerungen in den Bereichen Monitoring, Evaluierung und Lernen ein. Gewonnene Erkenntnisse zur Wirksamkeit wurden jedoch zu wenig bei der Portfoliosteuerung berücksichtigt, die weitgehend outputorientiert blieb.

Schlussfolgerung 5: Das BMZ (wie auch die anderen beteiligten Ressorts) berücksichtigte in seinem Engagement in Afghanistan nicht ausreichend die Risiken potenzieller negativer Wirkungen und unterminierte damit seine eigenen Ziele.

Lehren aus dem Afghanistan-Engagement und Empfehlungen

Im Rahmen der ressortgemeinsamen Evaluierung wurden ressortgemeinsame Empfehlungen erarbeitet. Diese werden nachfolgend kurz aufgeführt.¹

Ressortgemeinsame Empfehlungen

Empfehlung 1: Die Bundesregierung² sollte ihr Engagement in sehr fragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Staaten 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.

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

¹ Details finden sich im ressortgemeinsamen Bericht.

² Für die ressortgemeinsamen Empfehlungen wird stets die Bundesregierung als Adressatin der Handlungsempfehlungen benannt. Ausgehend von einem vernetzten Ansatz sind die Empfehlungen jedoch auch für weitere Ressorts relevant.

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 Aufgabenfelder der einzelnen Ressorts klar benennen und eine kontinuierliche Abstimmung und Anpassung des Engagements sicherstellen.

Empfehlung 4: Die Bundesregierung sollte bei zivilen Interventionen in Krisensituationen Instrumente des ressortübergreifenden Monitorings und der ressortübergreifenden Evaluierung substanziell stärken.

Empfehlung 5: Die Bundesregierung sollten 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.

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.

Ressortspezifische Empfehlungen für das BMZ

Die nachfolgenden ressortspezifischen Empfehlungen an das BMZ beziehen sich auf die Positionierung und Zielsetzung (Empfehlung 1), die Strategiebildung (Empfehlung 2), die Anforderungen für eine wirksame strukturbildende TZ und FZ (Empfehlung 3), den Ausbau innovativer Steuerungsinstrumente (Empfehlung 4), den Umgang mit potenziellen negativen Wirkungen (Empfehlung 5), das ressortinterne Lernen (Empfehlung 6) sowie den Umgang mit Querschnittsthemen (Empfehlung 7).

Eine Lehre des deutschen Afghanistan-Engagements ist, dass die Rahmenbedingungen – mangelnder Rückhalt der Partner für den neuen Staat, zunehmend offene Konfliktaustragung und fehlende physische Sicherheit – einen entwicklungspolitischen Erfolg beim Aufbau von Demokratie, Rechtsstaat und funktionalen Wirtschaftsstrukturen kaum ermöglichten. Das BMZ konnte sich jedoch nicht von den überambitionierten Zielen der Bundesregierung lösen. Stattdessen entstanden, auch aufgrund der Ressortkonkurrenz, für das BMZ (wie auch für die anderen Ressorts) Anreize für eine überoptimistische Haltung gegenüber unrealistischen Oberzielen der Bundesregierung. Hierfür lag die Verantwortung vor allem auf politischer Ebene (international wie national).

Das Ministerium trägt aber als ein Teil der Regierung ebenso Verantwortung. Aus heutiger Sicht tat das BMZ nicht genug, um die eigenen Lehren konsequent zu Ende zu denken. Es hätte mindestens Anstöße für das Kabinett geben müssen, das Engagement fundamental zu überdenken oder es gegebenenfalls sogar zu beenden. Ein Grund für dieses Versäumnis mag sein, dass in Afghanistan die limitierten Möglichkeiten, unter gewaltsamen Konfliktbedingungen wirksame EZ (auch mit friedensfördernden Instrumenten) leisten zu können, offenbar wurden.

Empfehlung 1: Das BMZ sollte bei der Operationalisierung politischer Ziele in sehr fragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Staaten die Grenzen des eigenen Einflussbereichs realistisch bewerten und diese Einschätzung bei der Zielformulierung und Portfoliogestaltung berücksichtigen.

Empfehlung 2: Das BMZ sollte seine Strategien in sehr fragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Ländern kontextrobust formulieren und die zur Verfügung stehenden Instrumente flexibler einsetzen und damit zielorientierter ausgestalten. Als Grundlage hierfür sollte das BMZ ressortgemeinsame Analysen und Strategien nutzen.

Empfehlung 3: Das BMZ sollte Minimalanforderungen für den Einsatz strukturbildender Instrumente (TZ und FZ) in sehr fragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Kontexten formulieren.

Empfehlung 4: Das BMZ sollte seine strategischen Lern- und Steuerungsinstrumente für sehr fragile und von gewaltsamen Konflikten geprägte Kontexte weiter schärfen und dabei auf seine Erfahrungen mit innovativen Ansätzen während seines Afghanistan-Engagements aufbauen.

Empfehlung 5: Das BMZ sollte bei der strategischen Planung und operativen Umsetzung in sehr fragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Kontexten potenzielle negative Wirkungen systematischer berücksichtigen und deren mögliches Eintreten kontinuierlich überprüfen.

Empfehlung 6: Das BMZ sollte insbesondere bei Engagements in sehr fragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Kontexten eine offene und konstruktive Fehler- und Lernkultur stärken. Dabei sollte es die verfügbare Evidenz frühzeitig und regelmäßig für die Überprüfung und gegebenenfalls notwendige Anpassung übergeordneter Ziele, Strategien und der strategischen Steuerung nutzen.

Empfehlung 7: Das BMZ sollte konkretere Vorgaben zur angemessenen Berücksichtigung von Querschnittsthemen beziehungsweise Qualitätsmerkmalen in sehr fragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Kontexten entwickeln, ohne hierdurch eine schnelle und flexibilitätsorientierte Implementierung zu hemmen.

Umsetzungshinweise zu jeder Empfehlung finden sich in Abschnitt 10.3.