RESSORTGEMEINSAME STRATEGISCHE EVALUIERUNG DES AA- UND DES BMZ-ENGAGEMENTS IN IRAK

Ressortspezifischer Bericht zum Engagement des BMZ in Irak

Zusammenfassung
2022

DEval
DEUTSCHES EVALUIERUNGSINSTITUT DER ENTWICKLUNGS-ZUSAMMENARBEIT

IMPRESSUM

Verfasst von

Christoph Hartmann
Ruben Wedel
Marlene vom Hofe
Maren Weeger
Line Winterhoff

Verantwortlich

Dr. Stefan Leiderer

Gestaltung Umschlag

MedienMélange: Kommunikation!, Hamburg

www.medienmelange.de

Lektorat

Silvia Richter, mediamondi, Berlin

Bildnachweis

Titelseite: picture alliance / REUTERS / MUHAMMAD HAMED

Bibliografische Angabe

Hartmann, C. et al. (2022), *Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des AA- und des BMZ-Engagements in Irak. Ressortspezifischer Bericht zum Engagement des BMZ in Irak*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Druck

Bonifatius, Paderborn

© Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), 2022

ISBN 978-3-96126-157-4 (gebundene Ausgabe)
ISBN 978-3-96126-158-1 (PDF)

Herausgeber

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

Tel: +49 228 336907-0
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 Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (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 AA- und des BMZ-Engagements in Irak. Ressortspezifischer Bericht des BMZ-Engagements in Irak“.
Der vollständige Bericht kann hier heruntergeladen werden: *https://www.deval.org/de/evaluierungen/laufende-und-abgeschlossene-evaluierungen/ressortgemeinsame-strategische-evaluierung-des-aa-und-de*

ZUSAMMENFASSUNG

Hintergrund und Rahmen des ressortspezifischen Berichts

In den vergangenen Jahrzehnten hat sich die Bundesregierung immer häufiger und umfangreicher in fragilen Kontexten engagiert. Dabei stand von Beginn an – neben den in der Öffentlichkeit prominent diskutierten militärischen Einsätzen – vor allem das zivile außen- und entwicklungspolitische Engagement im Vordergrund. Auch in Irak engagiert sich die Bundesregierung seit 2014 mit erheblichen Mitteln, um einen Beitrag zur Beendigung der Herrschaft der Terrororganisation des sogenannten Islamischen Staats (IS), zur Linderung der akuten Notlage, zur Schaffung von Bleibe- und Rückkehrperspektiven für die irakische Bevölkerung und zur Stärkung staatlicher Strukturen zu leisten. Das Engagement der Bundesregierung in Irak umfasst außen- und entwicklungspolitische Ansätze ebenso wie zivile und militärische Sicherheitsaspekte, die seit 2014 über mehrere Ressorts (u. a. AA, BMZ, BMVg) mit hohen finanziellen Beiträgen (umgerechnet ca. 2,7 Mrd. US-Dollar) unterstützt werden.

Um die unterschiedlichen Instrumente der verschiedenen Politikbereiche in Irak effektiv, wirkungsvoll, kohärent und effizient einzusetzen, strebte die Bundesregierung die Anwendung eines vernetzten und ressortgemeinsamen Ansatzes an. Übereinstimmend mit internationalen („New Deal for Engagement in Fragile States“)[1] wie auch deutschen Vorgaben (Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ von 2017)[2] und vor dem Hintergrund der Diskussion um den sogenannten *Humanitarian-Development-Peace-Nexus* (HDP-Nexus)[3] hat die Bundesregierung den Anspruch, entsprechend ressortgemeinsam zu agieren und sich mit Blick auf die strategische Planung und Steuerung ressortübergreifend abzustimmen.

Um das hierzu notwendige gemeinsame Lernen zu stärken, beschlossen das Auswärtige Amt (AA) und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2019, eine ressortgemeinsame Evaluierung ihres Irak-Engagements anzustoßen. Erstmalig seit 2011 wird damit das zivile Engagement beider Ressorts im Rahmen einer Evaluierung gemeinsam in den Blick genommen. Damit entsprechen AA und BMZ der Absicht der Bundesregierung, Monitoring und Evaluierung als wichtige Instrumente des Lernens und der Rechenschaftslegung in der internationalen Zusammenarbeit zu verankern.

Die ressortgemeinsame Evaluierung wurde von einer Arbeitsgemeinschaft, bestehend aus dem Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit gGmbH (DEval) und einem Konsortium unter Führung der GFA Consulting Group GmbH (GFA), durchgeführt.[4] Das DEval evaluierte in Federführung das Portfolio des BMZ und die GFA in Federführung das Portfolio des AA. Der ressortgemeinsame Evaluierungsbericht wird in Form einer Zusammenfassung veröffentlicht und durch zwei ausführliche ressortspezifische Berichte ergänzt.

Der vorliegende ressortspezifische Bericht stellt die Ergebnisse der Evaluierung des BMZ-Engagements im Zeitraum 2014 bis 2019 in Irak vor und ist Teil der ressortgemeinsamen Evaluierung des Engagements des AA und des BMZ in Irak.

[1] International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (2011), “The New Deal for Engagement in Fragile States", International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, Busan, Korea.

[2] Bundesregierung (2017), „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern", Leitlinien der Bundesregierung.

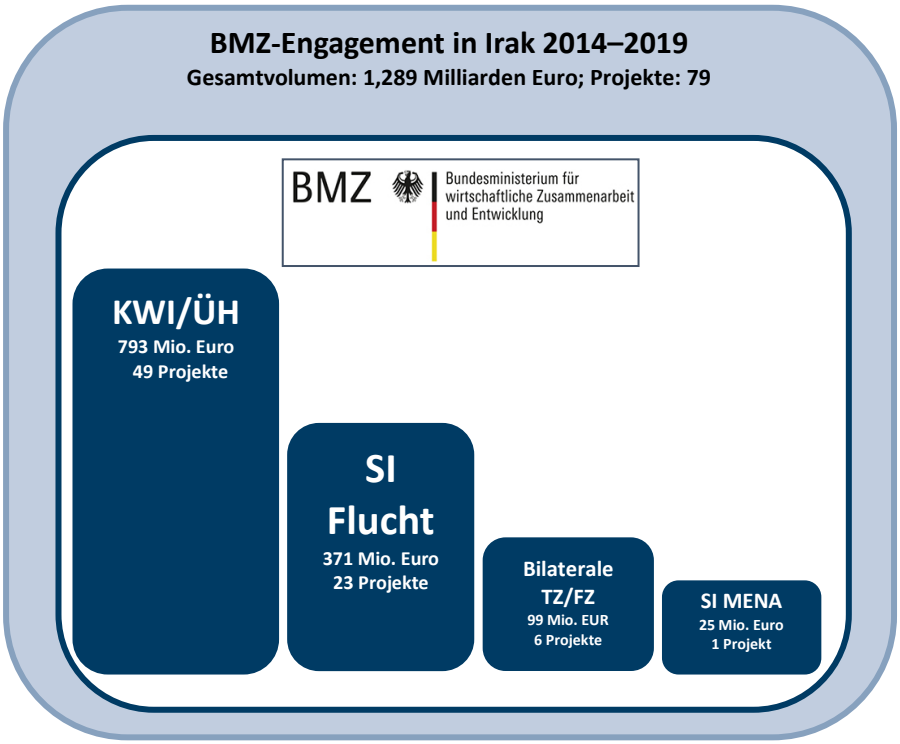
[3] Den Forschungsstand zur Operationalisierung des HDP-Nexus und die damit verbundenen Hindernisse hat das DEval in einem ausführlichen Literaturbericht gemeinsam mit der schwedischen Expert Group for Aid Studies aufgearbeitet: Kocks et al. (2018), Building Bridges Between International Humanitarian and Development Responses to Forced Migration. A Review of Conceptual and Empirical Literature with a Case Study on the Response to the Syria Crisis, EBA Report 2018:02, Expert Group for Aid Studies, Sweden, and German Institute for Development Evaluation (DEval), Germany.

[4] Das DEval hat die ressortgemeinsame Evaluierung 2019 in dem entsprechenden Konsultationsprozess in sein Evaluierungsprogramm 2020–22 aufgenommen.

Gegenstand, Ziel und Methoden der Evaluierung

Gegenstand des ressortspezifischen Berichts ist das BMZ-Engagement in Irak im Zeitraum 2014–2019. Es umfasste ein Volumen von rund 1,3 Milliarden Euro und wurde aus den Haushaltstiteln „Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur“ (KWI/ÜH), der „Sonderinitiative Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“ (SI Flucht), der „Sonderinitiative Stabilisierung und Entwicklung Nordafrika-Nahost“ (SI MENA) und den Haushaltstiteln der bilateralen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit (TZ und FZ) finanziert (siehe Abbildung i).[5] Dies entspricht knapp 50 Prozent des deutschen ODA-Gesamtvolumens[6] in Irak in diesem Zeitraum. Somit ist das BMZ gemessen am ODA-Volumen der größte deutsche Akteur in Irak, gefolgt vom Auswärtigen Amt. Zusammen finanzierten BMZ und AA von 2014 bis 2019 über 80 Prozent des deutschen ODA-Gesamtvolumens für Irak.

Abbildung i Gegenstand des Berichts



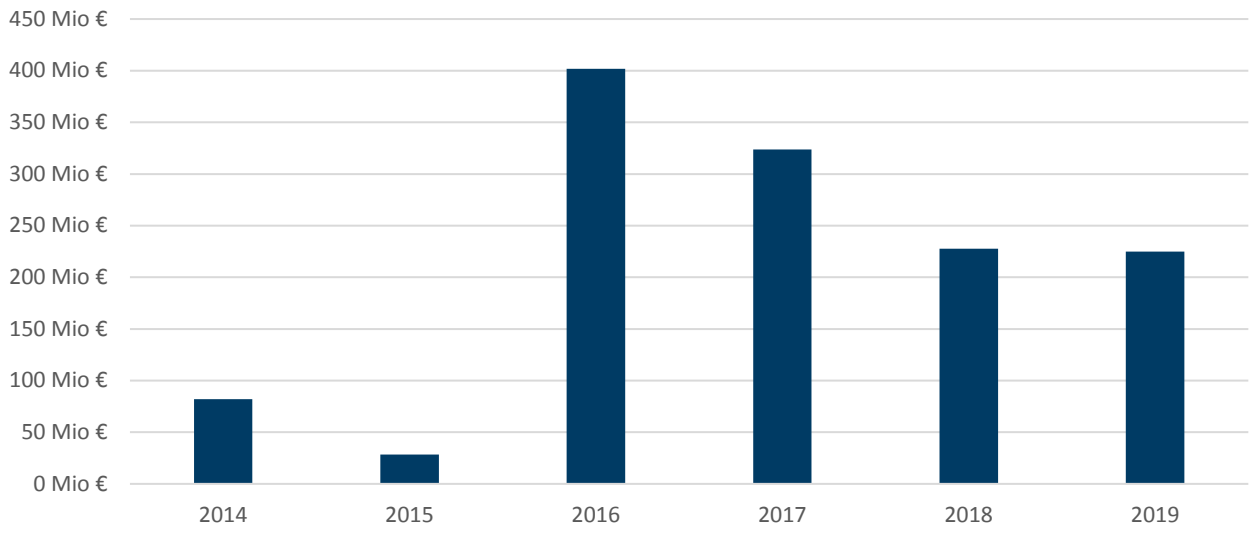
Quelle: DEval, eigene Darstellung auf der Basis der durch das BMZ bereitgestellten Portfoliodaten.

Während die BMZ-Zusagen 2014/2015 vergleichsweise niedrig waren, stiegen sie 2016 erheblich an. Mit 402 Millionen Euro wurde in diesem Jahr die höchste jährliche Förderung verzeichnet (siehe Abbildung ii). Der Vergleich der Zusagen aus den einzelnen Haushaltstiteln zeigt, dass das BMZ 2014/2015 vor allem Projekte über KWI/ÜH förderte. 2016 stieg auch die Förderung über die SI Flucht stark an, und ab 2017 nahm zudem die staatliche bilaterale EZ (FZ/TZ) eine zunehmend wichtige Rolle ein.

[5] Bis einschließlich 2015 trug der Haushaltstitel mit der Kennung ‚687 06 023‘ den Namen „entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe (ESÜH)“. Ab 2016 wurde er in „Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur“ umbenannt. Die restlichen Haushaltstitel sind den folgenden Langbezeichnungen beziehungsweise Kennungen zuzuordnen: „Sonderinitiative Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“ (896 32 023), „Sonderinitiative Stabilisierung und Entwicklung Nordafrika-Nahost“ (896 33 023), „Bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit“ (896 01 023) und „Bilaterale Technische Zusammenarbeit“ (896 03 023).

[6] ODA steht für *Official Development Assistance* oder Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit nach der Definition des Entwicklungsausschusses (Development Assistance Committee – DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

Abbildung ii Gesamtzusagen des BMZ 2014–2019



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf der Basis von Daten des „Creditor Reporting System" (CRS) des OECD DAC. Für jedes Haushaltsjahr ist die Gesamtsumme der Neuzusagen dargestellt.

Das Hauptziel der ressortgemeinsamen Evaluierung war eine umfassende Analyse und unabhängige Bewertung des Engagements von AA und BMZ in Irak zum Zweck des gemeinsamen institutionellen Lernens und der Rechenschaftslegung. Die Ergebnisse sollen der Rechenschaftslegung der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag dienen und zur Transparenz des deutschen Engagements in Irak beitragen. Gleichzeitig sollen die gewonnenen Erkenntnisse AA und BMZ in der gemeinsamen Analyse, abgestimmten Planung und Steuerung und der arbeitsteiligen Umsetzung ihres Engagements in Irak unterstützen. Zudem sollen sie den Umsetzungsorganisationen[7] wichtige Hinweise für die operative Umsetzung liefern und das Fachpublikum über Lernerfahrungen informieren. Dabei sollen die Schlussfolgerungen aus dem Irak-Engagement auch als Lernerfahrungen für andere Krisensituationen dienen. Dies betrifft insbesondere den Umgang mit anderen Ländern, die von fragiler Staatlichkeit und lang anhaltenden sozialen, politischen und militärischen Konflikten betroffen sind. In diesen Ländern ist der Ansatz des HDP-Nexus von besonderer Bedeutung.

Der ressortspezifische Bericht zum BMZ-Engagement gliedert sich entlang der international anerkannten Evaluierungskriterien des Entwicklungsausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD DAC) und umfasst somit Relevanz, Kohärenz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete Wirkungen (*Impact*) und Nachhaltigkeit. Zudem berücksichtigt er das Kriterium der Anschlussfähigkeit gemäß dem Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP).

Die Kriterien werden über folgende ihnen zugeordnete Leitfragen überprüft und bewertet:

- **Relevanz:** Hat das BMZ in Irak das Richtige getan?
- **Effektivität:** Hat das BMZ seine kurz- und mittelfristigen Ziele erreicht und positive Wirkungen erzielt?
- **Übergeordnete Wirkungen:** Hat das Engagement des BMZ zu übergeordneten Wirkungen beigetragen?
- **Anschlussfähigkeit/Nachhaltigkeit:** Hat das BMZ das Erreichte anschlussfähig gestalten und nachhaltig verankern können?
- **Kohärenz:** Hat das BMZ in sich kohärent und synergetisch sowie extern/international abgestimmt gehandelt?[8]
- **Effizienz:** Hat das BMZ das Richtige bestmöglich getan?

[7] Mit Umsetzungsorganisationen sind alle Akteure gemeint, die für die Umsetzung der BMZ-Mittel vor Ort verantwortlich sind. Dies kann auch nachgelagerte Organisationen beinhalten, die über Umsetzungsketten Mittel des BMZ erhalten.

[8] Der Aspekt ressortübergreifender Kohärenz wird im ressortgemeinsamen Bericht zu dieser Evaluierung dargelegt.

Der Evaluierung liegt ein theoriebasiertes Vorgehen zugrunde. Die Ergebnisse und Schlussfolgerungen basieren auf der Erhebung, Analyse und Bewertung einer Vielzahl von Primär- und Sekundärdaten anhand eines *Mixed-Methods*-Ansatzes. Um eine analytische Grundlage für die Evaluierung des breiten und heterogenen Gegenstandes zu schaffen, wurde eine Wirkungslogik für das Engagement des BMZ rekonstruiert. Unterschiedliche Methoden wurden kombiniert (*Mixed-Methods*-Ansatz), um die Validität der Ergebnisse sicherzustellen und ausreichend Perspektivenvielfalt zu gewährleisten. Die Verlässlichkeit (Reliabilität) der Ergebnisse wurde durch die Triangulation der durch qualitative und quantitative Methoden gewonnenen Daten erhöht und durch die DEval-Prozesse der internen und externen Qualitätssicherung geprüft. Die Evaluierung basiert auf einer umfassenden Portfolioanalyse und der Auswertung von strategischen und operativen Dokumenten der Ressorts, von fach- und regionalspezifischen Dokumenten sowie von Projektdokumenten. Zudem fußen die Ergebnisse auf Primärdaten, die im Rahmen von 227 semi-strukturierten Einzel- und Gruppeninterviews, der vertieften Untersuchung kriterienbasiert ausgewählter Projektbeispiele, einer standardisierten Befragung der Umsetzungsorganisationen, einer wahrnehmungsbasierten Umfrage unter der irakischen Bevölkerung – mit 400 Befragten in Mossul und 500 in Dohuk – sowie zehn Fokusgruppendiskussionen erhoben wurden.

Die Evaluierung wurde unter Berücksichtigung der DEval-Standards[9] umgesetzt. Dabei wurde vor allem auf ein konfliktsensibles Vorgehen geachtet, um etwaige Risiken für alle Beteiligten zu minimieren. Um die Nützlichkeit und Qualität der Ergebnisse sicherzustellen, hatte die Partizipation evaluierungsrelevanter Akteure an wichtigen Punkten im Evaluierungsprozess einen hohen Stellenwert.

Analytische Bewertung des BMZ-Engagements in Irak

Das BMZ-Engagement in Irak war zu Beginn primär auf kurz- und mittelfristige Krisenbewältigung fokussiert. Dazu sollten insbesondere Bleibe- und Rückkehrperspektiven für Geflüchtete und Binnenvertriebene geschaffen und der Wiederaufbau gefördert werden. Mit Blick auf Relevanz, Effektivität und Kohärenz kommt die Evaluierung hier zu einer positiven Gesamtbewertung. Dabei sind auf Ebene der Zielgruppen auch Wirkungen zu beobachten beziehungsweise plausibel anzunehmen, die den Brückenschlag von einer unmittelbaren Linderung der Notlage von Individuen hin zu nachhaltigen Verbesserungen leisten, etwa die Stärkung der Resilienz von Individuen und aufnehmenden Gemeinden oder den Aufbau von Humankapital.

Trotz dieser in den Maßnahmen teilweise angelegten „Brückenköpfe“ zu strukturellen Wirkungen der Interventionen zeigen die Ergebnisse der Evaluierung, dass derzeit große Herausforderungen bezüglich der mittel- und langfristigen Wirksamkeit sowie der Nachhaltigkeit des Engagements bestehen. So konnten zum einen aufgrund fehlender Kapazitäten und der geringen Bereitschaft der irakischen Regierung, Verantwortung zu übernehmen, Maßnahmen bislang größtenteils nicht nachhaltig verankert werden. Zum anderen limitieren auch die begrenzte Handlungsfähigkeit und die eingeschränkten Reformbemühungen der irakischen Regierung das Potenzial deutscher Maßnahmen, einen maßgeblichen Beitrag zur Bearbeitung der strukturellen Ursachen der Krise zu leisten. Gleichzeitig fehlten den Maßnahmen klar definierte Strategien für den Umgang mit diesen Herausforderungen. Dasselbe gilt für Exit-Szenarien zur mittelfristigen Übergabe an irakische Akteure.

Nachhaltige strukturelle Wirkungen der EZ-Maßnahmen, die gegen Ende des Beobachtungszeitraums initiiert wurden und stärker auf übergeordnete entwicklungspolitische Zielsetzungen angelegt sind, lassen sich bislang kaum belegen. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen muss mit Blick auf solche übergeordneten entwicklungspolitischen Zielsetzungen auch absehbar davon ausgegangen werden, dass das Wirkungspotenzial in Irak begrenzt ist.

[9] Noltze, M. und G. Leppert (2018), Methoden und Standards 2018: Standards für Evaluierungen des DEval, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Relevanz

Das Engagement des BMZ entsprach den Zielen der Bundesregierung in Irak. Diese Ziele beinhalteten die Stabilisierung des Landes, die Verbesserung der Bleibe- und Rückkehrmöglichkeiten für die irakische Bevölkerung, Bearbeitung der Ursachen von Flucht und irregulärer Migration sowie die Unterstützung einer friedlichen und inklusiven Entwicklung des Landes im Sinne der Nachhaltigkeitsagenda der Vereinten Nationen. Die Ziele, Instrumente und Maßnahmen des BMZ in Irak ließen sich den Zielen der Bundesregierung plausibel zuordnen.

Als Reaktion auf die Besetzung von Gebieten durch den sogenannten IS förderte das BMZ zunächst primär Maßnahmen, die parallel zur Humanitären Hilfe des Auswärtigen Amtes die Resilienz von Geflüchteten, Binnenvertriebenen und aufnehmenden Gemeinden stärken sollten. Mit der schrittweisen Zurückdrängung des sogenannten IS ergänzte das BMZ sein Portfolio um Maßnahmen für den Wiederaufbau. Gleichzeitig wurden Maßnahmen, die zunächst in erster Linie der kurzfristigen Linderung krisenbedingter Notlagen dienten, schrittweise durch auf längerfristige Wirkungen ausgerichtete Elemente ergänzt (etwa durch die Ergänzung von *Cash-for-Work*-Maßnahmen[10] um begleitende Ausbildungskomponenten).

Seit 2017 hat das BMZ sein Portfolio zudem zunehmend um Maßnahmen zur Bearbeitung entwicklungspolitischer Kernprobleme erweitert. Durch Interventionen zu den Schwerpunkten „gute Regierungsführung“ und „nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“ sollten neben den Symptomen auch strukturelle Ursachen von Krisen in Irak bearbeitet und so ein nachhaltiger Beitrag zur Entwicklung des Landes geleistet werden.

Das BMZ-Engagement war damit in hohem Maße auf die Prioritäten und Bedarfe der irakischen Regierung und größtenteils auf die der Bevölkerung ausgerichtet. Die geografische und thematische Ausrichtung des BMZ-Portfolios zwischen 2014 und 2019 entsprach den Anfragen der irakischen Regierung und den Bedarfen der irakischen Bevölkerung. Aus Sicht von irakischen Regierungsmitarbeitenden stimmten sich die vom BMZ geförderten Projekte sehr gut mit den irakischen Regierungsstellen ab. Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass es Projekten angesichts des hohen Zeitdrucks bei der Krisenreaktion und des begrenzten Zugangs zu ländlichen Gebieten oft nicht gelang, die vulnerabelsten Bevölkerungsgruppen zu berücksichtigen.

Die Relevanz der BMZ-Maßnahmen zur Unterstützung struktureller Reformen in Irak ist eingeschränkt. Das BMZ begann 2017 mit der Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der guten Regierungsführung und zur Diversifizierung der Wirtschaft. Diese Ziele sind entwicklungspolitisch sehr relevant für die nachhaltige und friedliche Entwicklung des Landes. Gleichwohl ist das Wirkungspotenzial von Maßnahmen des BMZ zur Unterstützung struktureller Reformen stark von der Handlungsfähigkeit und von erfolgreichen Reformbemühungen der irakischen Regierung abhängig. Solange in dieser Hinsicht keine substanziellen Verbesserungen zu erwarten sind, ist auch in Zukunft von einer begrenzten Relevanz entsprechender EZ-Maßnahmen auszugehen.

Das BMZ steuerte das Portfolio vor allem reaktiv und bedarfsorientiert; für eine konfliktsensible und wirkungsorientierte Steuerung fehlte oftmals eine ausreichende Informationsgrundlage. Dabei gelang es den beteiligten Referaten im BMZ gut, das Portfolio an veränderte Kontexte und aktuelle Bedarfe anzupassen, etwa nach der Befreiung Mossuls. Wichtige Erfolgsfaktoren hierbei waren das effektive Schnittstellenmanagement durch die zuständigen Referate innerhalb des BMZ sowie die insgesamt effektive Steuerung und Zusammenarbeit mit den Umsetzungsorganisationen. Monitoring-Systeme auf Umsetzungsebene waren zwar regelmäßig vorhanden, ihre Wirkungsorientierung und Konfliktsensibilität aber häufig stark verbesserungswürdig. Aggregierende Monitoring-Systeme auf Portfolioebene gab es nicht, auf Ebene der einzelnen Haushaltstitel existierten diese zumindest für die SI Flucht, jedoch nur auf Output-Ebene. In der Konsequenz lagen den Referaten kaum Kenntnisse über positive Wirkungen und das Risiko potenzieller nicht-intendierter negativer Wirkungen der geförderten Maßnahmen vor. Die Planung und Steuerung erfolgte deshalb primär auf Grundlage von Bedarfsanalysen, aber nicht notwendigerweise auf der von Wirkungsanalysen.

[10] https://www.bmz.de/de/entwicklungspolitik/cash-for-work.

Querschnittsthemen waren im Irak-Portfolio des BMZ weitgehend berücksichtigt, ihre Umsetzung gelang aber nur teilweise. Konfliktsensibilität, Menschenrechte, die Inklusion vulnerabler Bevölkerungsgruppen und Geschlechtergerechtigkeit waren über internationale Rahmenwerke und Strategiepapiere konzeptionell gut im Irak-Portfolio verankert und als Querschnittsthemen gut integriert. Ökologische Standards beziehungsweise Umwelt- und Klimaverträglichkeit fanden als Querschnittsthemen hingegen kaum Berücksichtigung. Zudem zeigte sich Verbesserungspotenzial bei der tatsächlichen Umsetzung der Querschnittsthemen in den Maßnahmen. Dies gilt besonders für das konflikt- und gendersensible Monitoring. Die verantwortlichen Referate und Umsetzungsorganisationen verfügten nicht durchgängig über die erforderlichen Kapazitäten (Fachkenntnisse bzw. zeitliche Ressourcen) zur Steuerung und Umsetzung von Querschnittsthemen, was die Qualität der Umsetzung dieser Themen in Projekten beeinträchtigte.

Das BMZ entwickelte die Ziele für sein Irak-Engagement über die Zeit weiter und stieß interne Prozesse zur Strategiebildung an; bisher ist es dabei jedoch nicht gelungen, eine Länderstrategie auszuformulieren. Das flexible, kurzfristige und bedarfsorientierte Vorgehen des BMZ war in Reaktion auf die Zuspitzung der Situation im Land zu Beginn der Krise pragmatisch und angemessen. Gegen Ende 2017 hätte allerdings mit Blick auf die Einführung längerfristiger Ziele und das rapide wachsende Portfolio ein Übergang zu einer strategischer orientierten Entwicklungszusammenarbeit (EZ) mit größerer Planungstiefe stattfinden müssen.

Effektivität

Die kurz- und mittelfristigen Ziele der vom BMZ finanzierten Vorhaben wurden trotz des herausfordernden Kontextes überwiegend erreicht. Der Großteil der Projekte legte den Fokus auf quantifizierbare und schnell messbare Ziele auf Output-Ebene, etwa die Anzahl der Beschäftigten im Rahmen von *Cash-for-Work*-Maßnahmen oder den (Wieder-)Aufbau physischer Infrastruktur. Diese Ziele wurden zumeist erreicht. Das BMZ leistete damit einen wesentlichen Beitrag zur Rehabilitierung von Basisinfrastruktur und zur Bereitstellung von Dienstleistungen. Die unmittelbare Zielerreichung kann daher positiv bewertet werden.

Vor allem die Resilienz der Bevölkerung wurde zumindest partiell gestärkt. Durch die Maßnahmen zur Linderung der akuten Not und zum Wiederaufbau ist es gelungen, im Zusammenwirken mit internationalen und irakischen Akteuren einen signifikanten Beitrag zur Bewältigung der Krise zu leisten. So konnten bis Ende 2019 fast 75 Prozent aller Binnenvertriebenen in ihre Heimatregionen zurückkehren (IOM, 2019; IOM, 2021). Die vom BMZ geförderten Maßnahmen leisteten dabei einen wesentlichen Beitrag, indem sie die Voraussetzungen für diese Rückkehr schufen und verbesserten, etwa durch die Wiederherstellung wichtiger Infrastruktur oder die kurzfristige Beschäftigung in *Cash-for-Work*-Programmen. Vor dem Hintergrund der äußerst schwierigen Kontextbedingungen in Irak in den Jahren 2014 bis 2019 sind diese Beiträge zur kurzfristigen Sicherung der Basisversorgung und somit zum menschenwürdigen Dasein vulnerabler Binnenvertriebener und Geflüchteter sowie zum (Wieder-)Aufbau der Basisinfrastruktur als erfolgreich zu bewerten.

Es ist jedoch fraglich, ob die Funktionsfähigkeit der rehabilitierten Basisinfrastruktur dauerhaft sichergestellt ist. Getrübt wird das positive Bild zudem von der Tatsache, dass qualitative Ziele, zum Beispiel die Kapazitätsbildung in Krankenhäusern oder Regierungsstellen, nur von einem geringen Teil der Vorhaben angestrebt und nur teilweise erreicht wurden. Diese qualitativen Komponenten sind jedoch oft notwendig, um Ziele auf der *Outcome*-Ebene zu erreichen, beispielsweise die Sicherstellung der Funktionalität der aufgebauten physischen Infrastruktur. Somit sind auch die über die einzelnen Vorhaben hinausgehenden Ziele auf *Outcome*-Ebene des Gesamtportfolios gefährdet.

Trotz der Zielsetzung, wirkungsorientiert zu arbeiten, war die Planung des BMZ-Engagements deutlich stärker output- als wirkungsorientiert. Vorhaben konzentrierten sich vor allem auf kurzfristig erreichbare Ergebnisse, während darüber hinausgehende Wirkungslogiken fehlten oder unzureichend ausgearbeitet waren. Gründe hierfür waren der Zeitdruck bei der schnellen Reaktion auf die Krisen sowie der mit der medialen und politischen Anspruchshaltung verbundene Druck, die zur Verfügung stehenden Mittel rasch in Maßnahmen umzusetzen. In der Konsequenz litt die Wirkungsorientierung sowohl der Projekte als auch des Gesamtengagements. Dies hatte wiederum negative Konsequenzen für die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit des Engagements.

Der herausfordernde Kontext und hier insbesondere die volatile Sicherheitslage und die eingeschränkte Funktionsfähigkeit der irakischen Regierung erschwerten die Zielerreichung. Durch die durchgängig schwankende Sicherheitslage war der Zugang zu den Zielgruppen nicht immer gewährleistet. Während die eingeschränkte Funktionsfähigkeit der irakischen Zentralregierung in den befreiten Gebieten das Erreichen der Projektziele im Zeitraum 2014 bis 2017 beeinträchtigte – eine Ausnahme bildete die Funding Facility for Stabilization des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP-FFS) –, wirkte sich die Zusammenarbeit mit der Regionalregierung der Region Kurdistan-Irak (RKI) positiv auf das Erreichen der Ziele aus, wenn auch in geringem Maße. Anders als auf Projektebene, wo oftmals pragmatische Lösungen gefunden werden konnten, ist es dem BMZ nicht gelungen, einen systematischen Umgang mit diesen Herausforderungen zu finden.

Übergeordnete Wirkungen

Die übergeordneten entwicklungspolitischen Ziele des BMZ in Irak sind größtenteils nur langfristig zu erreichen.[11] Für den vergleichsweise kurzen Betrachtungszeitraum wurden neben bereits beobachtbaren Wirkungen insbesondere zukünftige Wirkungspotenziale evaluiert. Dabei zeigte sich, dass wichtige Ziele wie die Stärkung von Resilienz und sozialer Kohäsion partiell erreicht werden konnten, weitergehende Ziele, die sich auf die Überwindung struktureller Entwicklungshemmnisse beziehen, bislang aber kaum. Auch in näherer Zukunft erscheinen diese Ziele nur erreichbar, wenn es dem BMZ gelingt, einen strategischen Umgang mit den kontextbedingten systemischen Herausforderungen im Land zu finden.

Die Resilienz von Individuen, also ihre Fähigkeit, Krisen ohne dauerhafte Beeinträchtigung zu überstehen, wurde partiell gestärkt, die Resilienz von Institutionen und Strukturen jedoch kaum. Insbesondere die Verbesserung der Ernährungssicherheit, der Aufbau von Basisinfrastruktur und die kurzfristige Beschäftigung im Rahmen der EZ-Maßnahmen wirkten sich positiv auf die Resilienz der Individuen aus. Das BMZ-Engagement trug damit dazu bei, Menschen in die Lage zu versetzen, ihr Überleben in der Krise zu sichern. Kapazitäten zur Förderung eines strukturellen Wandels, etwa durch die Verbesserung lokaler politischer oder sozialer Strukturen und Institutionen, wurden jedoch kaum gestärkt.

Die soziale Kohäsion wurde auf der Ebene von Zielgruppen punktuell und lokal begrenzt verbessert. Im Betrachtungszeitraum gab es nur wenige Projekte mit dem primären Ziel, die soziale Kohäsion zu stärken. Verständigung und Versöhnung sollten beispielsweise gefördert werden, indem Beteiligte verschiedener Bevölkerungsgruppen psychosoziale Unterstützung erhalten und konfliktsensibel in die Projekte eingebunden werden. Es ist plausibel anzunehmen, dass auf der Ebene von Individuen und Gruppen punktuell positive Beiträge geleistet wurden.

Der Privatsektor und die Beschäftigung von Individuen konnten punktuell gestärkt werden; wesentliche Beiträge zur Umsetzung von Wirtschaftsreformen wurden jedoch nicht geleistet. Durch Projektaktivitäten ist es gelungen, beispielsweise Handelskammern und kleinste, kleine und mittlere Unternehmen (KKMUs) zu fördern. Auch Beschäftigungsförderungsmaßnahmen wie die Berufsberatung für Jugendliche und Frauen wurden erfolgreich durchgeführt. Allerdings konnten keine ausschlaggebenden Beiträge zur Verbesserung des Geschäfts- und Investitionsklimas in Irak geleistet werden.

Die vom BMZ geförderten Maßnahmen haben die Voraussetzungen für staatliches Handeln auf lokaler Ebene punktuell verbessert, jedoch keine wesentlichen Beiträge zu guter Regierungsführung auf nationaler Ebene geleistet. Der Wiederaufbau – etwa der Wasser- und Stromversorgung – war eine Grundvoraussetzung für die Wiedereinrichtung von kommunalen Gebietskörperschaften mit zumindest rudimentärer, funktionsfähiger Verwaltung. Ein Projekt zur Unterstützung der Dezentralisierung der irakischen Regierung wurde im Betrachtungszeitraum begonnen, konnte aufgrund der erst kurzen Laufzeit jedoch noch keine Wirkungen entfalten. Ob und in welchem Umfang in diesem Bereich langfristige Wirkungen eintreten, wird stark von den Reformbemühungen der irakischen Regierung abhängen.

[11] Erfahrungen mit internationalem Engagement in anderen Post-Konflikt-Ländern zeigen, dass die Förderung entwicklungspolitischer Ziele auf gesamtgesellschaftlicher Ebene 30-50 Jahre erfordern kann. Siehe hierzu: World Bank (2020a), „Building for Peace – Reconstruction for Security, Equity, and Sustainable Peace in MENA“.

Die Evaluierung hat sowohl Beispiele für positive nicht-intendierte Wirkungen als auch Risiken für negative nicht-intendierte Wirkungen von Projekten identifiziert. So wirkte sich die Zusammenarbeit mit den deutschen Durchführungsorganisationen nach Einschätzung von Implementierungspartnern positiv auf deren Kapazitäten aus, ohne dass eine solche Kapazitätsstärkung explizites Ziel der Maßnahmen war. Umgekehrt gibt es Hinweise darauf, dass die von der irakischen Bevölkerung als effizient und effektiv wahrgenommene Arbeit der multilateralen Organisationen das im Vergleich schlechte Ansehen der irakischen Regierung verstärkte. Die erfassten Beispiele und Hinweise verdeutlichen das Risiko negativer Wirkungen von Maßnahmen in Irak. Gleichzeitig zeigte sich, dass nicht-intendierte Wirkungen weder auf Projekt- noch auf übergeordneter Steuerungsebene ausreichend erfasst wurden und dass dem BMZ das entsprechende Wissen fehlte, um diese Wirkungen bei der Steuerung des Portfolios zu berücksichtigen.

Anschlussfähigkeit/Nachhaltigkeit

Intensivierte Anstrengungen, das BMZ-Portfolio in Irak anschlussfähig und nachhaltig zu gestalten, waren zunehmend erkennbar, doch gelang der Anschluss an irakische Strukturen im Betrachtungszeitraum kaum. Die über die verschiedenen BMZ-Haushaltstitel geförderten Maßnahmen wurden in vielen Fällen in aufeinander aufbauenden Phasen umgesetzt. Dabei wurden die meisten Maßnahmen durch eine Folgemaßnahme der gleichen Umsetzungsorganisation, oft mit ähnlicher inhaltlicher Ausrichtung, fortgeführt. Der ressortübergreifende Anschluss gelang bislang nur punktuell, wenngleich beispielsweise die Pilotierung des sogenannten Nexus-Chapeau-Ansatzes, der seit 2019 eine bessere Verzahnung von Maßnahmen der Humanitären Hilfe des AA und der strukturbildenden Übergangshilfe KWI/ÜH des BMZ zum Ziel hat, entsprechende Bemühungen verdeutlichte. Der Anschluss an irakische Strukturen, der für die Nachhaltigkeit der Maßnahmen notwendig ist, war häufig nicht prioritäres Ziel der Vorhaben. Oftmals fehlte es an geeigneten, ausgearbeiteten Exit-Strategien. Anstrengungen zur nachhaltigen Gestaltung der Maßnahmen, wie die Förderung von Eigenverantwortung und der Kapazitätsaufbau der irakischen Akteure, rückten gegen Ende des Betrachtungszeitraums stärker in den Fokus.

Im Ergebnis gelang es in Zentralirak bisher kaum, die Kapazitäten von Regierung und Verwaltung zu stärken und Eigenverantwortung in der Zusammenarbeit sicherzustellen. Erste Erfolge sind jedoch in der Region Kurdistan-Irak (RKI) zu verzeichnen, sichtbar zum Beispiel durch verstärkte Koordinationsleistungen der Partner. Die dauerhafte und eigenständige Finanzierung und Fortführung der vom BMZ angestoßenen Maßnahmen durch irakische Akteure ist jedoch bislang weder in Zentralirak noch in der RKI gesichert.

Auf der Ebene der betroffenen Bevölkerung ist die Nachhaltigkeit einzelner Wirkungen – insbesondere von Maßnahmen, die auf den Aufbau von Humankapital abzielen (wie Hygienepraktiken, Beratung im Umgang mit psychosozialem Stress, berufliche Bildung) – plausibel anzunehmen. Die Nachhaltigkeit von Wirkungen auf institutioneller Ebene, zum Beispiel bei der Umsetzung von Reformen und der Instandhaltung von Infrastruktur, erscheint jedoch angesichts des ungenügenden Anschlusses an irakische Strukturen sowie der schwierigen, durch unzureichende Kapazitäten und geringe Eigenverantwortung der irakischen Partner geprägten Kontextbedingungen gefährdet.

Ressortinterne Kohärenz

Die Zielsetzungen aller drei Haushaltstitel (KWI/ÜH, SI Flucht und bilaterale TZ/FZ), aus denen Maßnahmen des BMZ in Irak finanziert wurden, sind konsistent mit den Zielen der Bundesregierung in Irak. Die große inhaltliche Nähe der Handlungsfelder der drei Titel erhöhte allerdings den für ein kohärentes Vorgehen erforderlichen Koordinationsaufwand. Infolgedessen und angesichts einer fehlenden gemeinsamen Planungsgrundlage in Form einer Länderstrategie wurden titelübergreifende Synergien bisher kaum aktiv verfolgt und selten erzielt.

Die aus den drei Titeln finanzierten Maßnahmen unterschieden sich in der inhaltlichen Ausgestaltung, den Zielgruppen und den Zeithorizonten ihrer Zielsetzungen und verhielten sich somit zumindest in Teilen durchaus komplementär zueinander. So hatte die SI Flucht etwa die Schaffung kurz- und mittelfristiger Beschäftigungsmöglichkeiten für Binnenvertriebene und Menschen der aufnehmenden Gemeinden zum Ziel, während die bilaterale TZ/FZ strukturelle Verbesserungen der Beschäftigungsmöglichkeiten durch die Förderung der wirtschaftlichen Diversifizierung anstrebte.

Gleichwohl war eine eindeutige thematische Abgrenzung zwischen den Haushaltstiteln nicht erkennbar, was den Koordinationsaufwand der beteiligten Referate und Umsetzungsorganisationen zum Teil deutlich erhöhte. So wurden beispielsweise *Cash-for-Work*-Programme sowohl durch die SI Flucht als auch über den KWI/ÜH-Titel finanziert. Ebenso wurden beispielsweise sowohl aus der SI Flucht als auch über die bilaterale TZ Maßnahmen zur Berufsförderung von Jugendlichen und zur Privatwirtschaftsförderung unterstützt.

Analog dazu zeigt auch die Auswertung interner Steuerungsdokumente des BMZ, dass die effektive Abstimmung für ein gemeinsames kohärentes Vorgehen der titelbewirtschaftenden Referate in Irak eine erhebliche Herausforderung darstellte. Über die Zeit verbesserte sich diese interne Abstimmung allerdings kontinuierlich und wurde beispielsweise durch gemeinsame Dienstreisen und Leitungsvorlagen der beteiligten Referate unterstützt. Gegen Ende des Beobachtungszeitraums wurde sie zudem in Form regelmäßiger Planungstreffen und abgestimmter Planungszyklen formalisiert.

Als Folge der zumindest in der Anfangszeit ungenügenden Koordination und mangels einer gemeinsamen Planungsgrundlage in Form einer Länderstrategie arbeiteten die Maßnahmen thematisch und geografisch „nebeneinander“. Trotz gemeinsam bearbeiteter Ziele und Handlungsfelder konnten titelübergreifende Synergien kaum aktiv verfolgt und erzielt werden. Positive Wechselwirkungen zwischen den Maßnahmen unterschiedlicher Haushaltstitel waren dementsprechend schwach ausgeprägt.

Externe Kohärenz

Das BMZ nutzte internationale Umsetzungs- und Koordinierungsstrukturen und beteiligte sich an zahlreichen Abstimmungsrunden auf nationaler, regionaler und sektoraler Ebene. 44 Prozent des Projektvolumens wurden sowohl indirekt über die KfW als auch direkt über Organisationen der Vereinten Nationen umgesetzt. Dopplungen deutscher und internationaler Maßnahmen wurden nicht festgestellt. Zudem engagierte sich das BMZ in zahlreichen Abstimmungsrunden auf verschiedenen Ebenen. Ein Großteil der Koordination erfolgte auf der Umsetzungsebene durch die vom BMZ geförderten Projekte.

Ein gemeinsamer strategischer Ansatz der internationalen Gemeinschaft für ein langfristiges Engagement in Irak ist bislang nicht erkennbar. Die internationalen Koordinierungsstrukturen in Irak wurden über die Zeit zunehmend dezentralisiert. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass die Anzahl und Vielfalt internationaler Abstimmungsmechanismen über Sektoren und Regionen hinweg zunahm. Der teils unkoordinierte Dialog internationaler Akteure mit der irakischen Regierung birgt die Gefahr, die Nachhaltigkeit, Kohärenz und Wirksamkeit des internationalen Engagements zu schwächen.

Vor diesem Hintergrund besitzen BMZ und AA das Potenzial, gemeinsam stärker zur Entwicklung eines strategischen Ansatzes der internationalen Gemeinschaft in Irak beizutragen. Bisher wird der deutsche Einfluss auf die strategische Ausrichtung des internationalen Engagements, gemessen an den eingesetzten Mitteln, von internationalen Gebern als gering eingeschätzt. Gleichzeitig betonten befragte internationale und irakische Akteure ihr großes Vertrauen in die Neutralität und Professionalität deutscher Akteure. Ohne eine Strategie der Bundesregierung beziehungsweise des BMZ fehlt jedoch die Grundlage für einen konsistenten Dialog mit der internationalen Gemeinschaft, der nötig wäre, um effektiv auf die Ausarbeitung eines gemeinsamen strategischen Ansatzes in Irak hinzuwirken.

Effizienz

Das BMZ-Engagement hat die Zielgruppen überwiegend rechtzeitig erreicht. Die kurzen Projektlaufzeiten waren den mittel- und langfristigen Zielen jedoch oft nicht angemessen und haben eine effiziente Durchführung erschwert. Positiv hervorzuheben ist beispielsweise die schnelle Unterstützung beim Aufbau von Flüchtlingslagern und bei der Stärkung der Basisinfrastruktur im Gouvernorat Dohuk. Allerdings fanden sich auch Beispiele, bei denen Zielgruppen aufgrund von Verzögerungen nicht wie geplant und rechtzeitig erreicht wurden. Auch machen es die kurzen Projektlaufzeiten von durchschnittlich etwas über zwei Jahren schwer, mittel- und langfristige Ziele effizient zu erreichen. Durch die Reihung von Projektverlängerungen und/oder Folgevorhaben kam es zwar zu längeren Gesamtlaufzeiten, doch der damit verbundene

erhebliche administrative Aufwand und die mit diesem Vorgehen einhergehenden Planungsunsicherheiten machen Effizienzeinbußen wahrscheinlich.

Die Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen verschiedener Instrumente und Umsetzungsorganisationen sowie Abwägungen zur Effizienz der inhaltlichen Ausrichtung des Portfolios spielten bei der Planung und Steuerung durch das BMZ eine untergeordnete Rolle. So liegen keine Dokumente vor, aus denen nachvollzogen werden kann, inwiefern die Vor- und Nachteile von Instrumenten und Umsetzungsorganisationen und die Konsequenzen ihres Einsatzes für die Effizienz des Portfolios durch das BMZ systematisch abgewogen wurden. Die gewählten Instrumente und Umsetzungsorganisationen waren rückblickend grundsätzlich für die Krisenreaktion geeignet. Auch die inhaltliche Vielfalt des BMZ-Portfolios ist aufgrund der diversen und akuten Bedarfe insbesondere zu Beginn der Krise nachvollziehbar. Gegen Ende 2017 hätte jedoch eine tiefergehende strategische Planung für das längerfristige Engagement stattfinden müssen, um – beispielsweise durch inhaltliche Fokussierungen – größtmögliche und effizientere Hebelwirkungen zu erreichen und so die Allokationseffizienz der Instrumente zu verbessern.

Die eingesetzten Instrumente waren prinzipiell geeignet, die Ziele in Irak effizient zu erreichen. Die inhaltliche Nähe von Handlungsfeldern und Maßnahmen der verschiedenen Haushaltstitel in Verbindung mit einer fehlenden Länderstrategie führte jedoch insbesondere anfangs zu zusätzlichem Abstimmungsbedarf. Dies gilt vor allem für SI Flucht und KWI/ÜH. Durch regelmäßige Absprachen konnten zwar Dopplungen vermieden werden, doch wurden effizienzsteigernde Synergiepotenziale, etwa durch eine Bündelung titelübergreifender fachlicher Ressourcen zur strategischen Weiterentwicklung einzelner Instrumente, kaum genutzt.

Eine Bewertung der Produktionseffizienz im Sinne einer detaillierten Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen einzelner Maßnahmen wurde im Rahmen der Evaluierung nicht durchgeführt. Die Tatsache, dass das BMZ 44 Prozent seines Portfolios in Irak direkt oder indirekt über multilaterale Akteure umsetzte, lässt zudem eine einfache Plausibilitätsbewertung der Produktionseffizienz nicht zu. So wurden 87 Prozent aller FZ-Maßnahmen über die KfW an multilaterale Umsetzungsorganisationen weitergeleitet (und von diesen teils nochmals an andere Organisationen).[12] Dies reduzierte nicht nur den Umsetzungsaufwand für die deutsche EZ, sondern mit Blick auf das Gesamtportfolio in Irak auch das Risiko ineffizienter Dopplungen mit anderen Gebern. Gleichzeitig erhöhte sich durch diese Vorgehensweise der Anteil der Mittel, der für Verwaltungs- und andere Gemeinkosten der beteiligten Akteure aufgewandt werden musste. Damit ist der Gesamteffekt der durch das BMZ geförderten Maßnahmen auf die Produktionseffizienz unklar.

Schlussfolgerungen

Die ressortgemeinsame Evaluierung kommt zu dem Ergebnis, dass AA und BMZ über ihr Engagement in Irak zwischen 2014 und 2019 relevante und wirksame Beiträge zur kurzfristigen Stabilisierung des Landes sowie zur Stärkung der kurz- und mittelfristigen Resilienz der Zielgruppen geleistet haben. Gleichzeitig zeigen die Ergebnisse der Evaluierung, dass die mittel- und langfristige Wirksamkeit sowie die Nachhaltigkeit des Engagements deutlich begrenzt sind.

Für das BMZ-Engagement manifestiert sich dieser ressortübergreifende Befund darin, dass die geförderten Maßnahmen einen signifikanten und kontextangemessenen Beitrag zur kurz- und mittelfristigen Bearbeitung der Krise in Irak geleistet haben. In absehbarer Zukunft wird weiterhin Bedarf an Wiederaufbaumaßnahmen und Unterstützungsmaßnahmen des BMZ zur kurz- und mittelfristigen Bedarfsdeckung bestehen; diese sollten aber zunehmend auf die langfristige Übernahme durch irakische Akteure abzielen. Will das BMZ in einem weiter stabilisierten Irak künftig auch substanziell zur strukturellen Bearbeitung entwicklungspolitischer Kernprobleme beitragen, muss es zudem einen strategischen Umgang mit den kontextbedingten systemischen Herausforderungen finden und komparative Vorteile der deutschen EZ für die Unterstützung Iraks sicherstellen. Darüber hinaus ergeben sich aus ressortspezifischer Sicht eine Reihe weiterer Herausforderungen, die das BMZ angehen sollte, um die Qualität der Umsetzung und Steuerung seines

[12] Lediglich 4 Prozent des Gesamtvolumens des BMZ-Portfolios werden direkt von Organisationen der Vereinten Nationen umgesetzt.

Portfolios in Irak zu stärken. Nur durch eine umfassende ressortübergreifende Abstimmung ist es möglich, eine einheitliche Vorgehensweise für ein zukünftiges Engagement zu sichern.

Die Instrumente und Vorhaben im Portfolio des BMZ im Beobachtungszeitraum 2014 bis 2019 waren geeignet, die irakische Regierung und Bevölkerung bei der Bewältigung der Krise zu unterstützen. Dem BMZ ist es mit seinem Engagement gelungen, einen signifikanten Beitrag insbesondere zur Linderung der akuten Not von Binnenvertriebenen, zum Wiederaufbau von Infrastruktur und zur Schaffung von Perspektiven für Rückkehrende zu leisten. Bedarf an dieser Art von Unterstützung besteht weiterhin, insbesondere in den beiden letztgenannten Bereichen. Mit Blick auf die beschriebenen Erfolge und angesichts der fortwährenden prekären Lage einer Vielzahl von Binnenflüchtlingen und Zurückgekehrten erscheint ein weiteres Engagement des BMZ zur Unterstützung dieser Gruppen daher relevant.

Diesem positiven Befund stehen die vielfältigen Herausforderungen mit Blick auf mittel- und langfristige Wirksamkeit sowie die Nachhaltigkeit des BMZ-Engagements in Irak gegenüber. So gefährdeten fehlende Eigenverantwortung, ein oft mangelnder Reformwille und begrenzte Kapazitäten von Regierungs- und Verwaltungsstellen die Nachhaltigkeit von Vorhaben – vom Wiederaufbau großer Infrastruktur bis hin zur Dezentralisierung. Das Wirkungspotenzial von Maßnahmen deutscher Entwicklungszusammenarbeit zur Bearbeitung struktureller Konfliktursachen und Entwicklungshemmnisse in Irak erscheint dementsprechend begrenzt.

Somit scheint ein zukünftiges Engagement, das sich zunehmend auch auf die strukturelle Bearbeitung entwicklungspolitischer Kernprobleme konzentriert, nur sinnvoll, wenn der komparative Vorteil bilateraler deutscher EZ für Irak genau definiert und ein strategischer Umgang mit den genannten Herausforderungen gefunden werden kann.

Unabhängig von diesen Notwendigkeiten stellen sich für das BMZ mit Blick auf die Steuerung und Umsetzung seines Portfolios und das effektive ressortgemeinsame Agieren im Umgang mit Irak eine Reihe von Herausforderungen hinsichtlich Problemdefinition, Strategieentwicklung, Programm-/Projektformulierung und -umsetzung sowie Monitoring und Lernen.

Problemdefinition

Ein unzureichend definiertes ressortgemeinsames und konsolidiertes Problemverständnis, das sowohl außen- als auch entwicklungspolitische Problemlagen beschreibt, erschwerte die Abstimmung mit anderen Ressorts.

Herausforderungen

Der signifikante Mittelaufwuchs in Verbindung mit den begrenzten Personalressourcen in den zuständigen Referaten und der regulären Personalrotation erschwerten den Aufbau von Kontextwissen und die Aktualisierung von Problem- und Kontextanalysen als Grundlage für die strategische Entwicklung des Portfolios.

Das BMZ orientierte sich mit seinem Engagement im Betrachtungszeitraum angesichts des Ausmaßes der Notsituation primär an der akuten krisenhaften Zuspitzung der Lage in Irak. Eine konsolidierte ressortgemeinsame Einschätzung der entwicklungspolitischen Problemlagen im Land und der außenpolitischen Bedeutung der regionalen Gesamtsituation für die Interessen Deutschlands in Irak ist nicht erfolgt. Eine Konsequenz dessen ist bis heute die Unklarheit darüber, welche Rolle die Bundesregierung und damit das BMZ bei der Bearbeitung struktureller Probleme in Irak langfristig wahrnehmen kann beziehungsweise sollte. Darüber hinaus hätte eine ressortgemeinsame und holistische Analyse der akuten und anhaltenden Herausforderungen Iraks die Chance eröffnet, das Nebeneinander unterschiedlicher Problemlagen besser zu erkennen und potenzielle Synergien stärker zu nutzen.

Der Nutzen einer konsolidierten und ressortgemeinsamen Problemdefinition (siehe Empfehlung 1 und 2) wird besonders bei der Ausrichtung des Portfolios entlang des HDP-Nexus sichtbar (siehe Empfehlung 2a). Für eine regelmäßige Anpassung der Problemdefinition im fragilen Kontext Iraks sind ausreichende Personalkapazitäten notwendig (siehe Empfehlung 3).

Strategieentwicklung

Trotz fehlenden strategischen Plans gelang es dem BMZ, schnell und flexibel auf irakische Bedarfe zu reagieren. Allerdings hatte die fehlende strategische Rahmensetzung auch negative Konsequenzen insbesondere für die Relevanz, Wirkungsorientierung, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit des BMZ-Portfolios.

Herausforderungen

Das flexible Vorgehen des BMZ war eine Reaktion auf die krisenhafte Zuspitzung im Jahr 2014. Gegen Ende 2017 hätte ein Übergang zu größerer strategischer Planungstiefe stattfinden müssen, um das schnell wachsende Portfolio angemessen steuern zu können. Die haushälterischen Vorgaben erzeugten bei den Verantwortlichen im BMZ und in den Umsetzungsorganisationen den Druck, die verfügbaren Mittel schnellstmöglich zu verausgaben. Der Prozess der Erarbeitung eines strategischen Orientierungsrahmens für den Irak wurde mehrfach unterbrochen und aufgrund des BMZ-2030-Prozesses (in dessen Rahmen neue Vorgaben für die Erstellung von Länderstrategien entwickelt wurden) schließlich ausgesetzt. Ein strategischer Plan mit einem Zeitrahmen, der realistisch erreichbare Ziele, Wirkungslogiken, Risiken, Instrumente und Maßnahmen, Verantwortlichkeiten und Indikatoren benennt, existierte für das BMZ-Engagement in Irak daher nicht.

Die Unklarheit über die Dauer und langfristigen Ziele des Engagements erschwerte es, das Portfolio mit Blick auf Nachhaltigkeit zu gestalten. Durch eine fehlende Anpassungs- oder auch Exit-Strategie für das gesamte BMZ-Portfolio war es für die Umsetzungsorganisationen schwer, Exit-Szenarien auf Projektebene zu entwickeln und mit anderen Akteuren vor Ort abzugleichen. Folglich ist die mittel- bis langfristige Übernahme und Fortführung der vom BMZ angestoßenen Maßnahmen durch irakische Akteure bislang nicht gesichert.

Das BMZ hat keine Wirkungslogik[13] verschriftlicht, die den Zusammenhang zwischen Maßnahmen und intendierten Wirkungen in Bezug auf sein gesamtes Portfolio in Irak beschreibt. In der Folge orientierte sich das Ministerium bei der Steuerung des Portfolios primär an Outputs, während strukturelle Risiken für die Entfaltung übergeordneter und nachhaltiger Wirkungen von den beteiligten Akteuren zunächst teilweise unterschätzt wurden. Bisher gibt es keine strategische Lösung für den Umgang mit bekannten strukturellen Risiken in Irak, wodurch die nachhaltige Wirksamkeit des Engagements stark gefährdet ist. So fehlen dem BMZ bisher Ansätze, um die irakische Eigenverantwortung (*ownership*) erfolgreich einzufordern. Auch Alternativ- und Exit-Strategien für den Fall stagnierender oder abnehmender Reformbemühungen der irakischen Regierung wurden nicht entwickelt. Die strukturellen Risiken hemmten letztlich die Relevanz, Effizienz, Effektivität, Wirkungsentfaltung und Nachhaltigkeit des BMZ-Engagements in Irak.

Auch die komparativen Vor- und Nachteile deutscher bilateraler TZ/FZ in Irak hat das BMZ bisher nicht hinlänglich spezifiziert. Strukturelle Reformen sind in Irak hoch relevant, doch war der Beitrag deutscher EZ zur Unterstützung solcher Reformen im Betrachtungszeitraum sehr begrenzt. Bislang hat das BMZ keinen strategischen Ansatz zum Umgang mit dieser Diskrepanz etabliert.

Darüber hinaus hemmte die eingeschränkte strategische Planung die Umsetzung des *Humanitarian-Development-Peace-Nexus* (HDP-Nexus) in Irak. Die konkrete strategisch-konzeptuelle Ausgestaltung des HDP-Nexus in Bezug auf das BMZ-Engagement in Irak fehlt bisher. Zum einen hat das BMZ im Rahmen der strategischen Planung nicht dargelegt, welche Rolle die Unterstützung von Friedensförderung (das „P“ des HDP-Nexus) in seinem Irak-Portfolio spielen sollte. Zum anderen wurden Vorhaben zwar in den für den HDP-Nexus wichtigen Handlungsfeldern geplant und umgesetzt, deren Ineinandergreifen aber nicht aktiv befördert, was eine Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung des Nexus ist.[14] Dementsprechend gab es keine proaktive Operationalisierung des Nexus, sondern lediglich nachholende Anpassungen. Umfang und Wirkungen dieser Anpassungen blieben im Betrachtungszeitraum allerdings begrenzt.

[13] Wirkungslogiken können als Instrument genutzt werden, um wirkungsorientiert zu steuern und strukturelle Risiken für das Erreichen von Zielen auf *Outcome*- oder *Impact*-Ebene frühzeitig zu identifizieren.

[14] Im Rahmen des 2020 initiierten BMZ-2030-Reformprozesses hat das BMZ die Länderkategorie „Nexus-und Friedenspartner“ eingeführt und mit der Erarbeitung von Vorgaben und konzeptionellen Hilfestellungen zur Entwicklung entsprechender Strategien begonnen.

Mit dem Nexus-Chapeau-Ansatz strebte das BMZ gemeinsam mit dem AA erstmalig einen konzeptionellen Rahmen für die Stärkung ressortübergreifender Kohärenz auf Ebene der Maßnahmen an. Aufgrund von Herausforderungen bei der Operationalisierung konnte der Ansatz sein Potenzial vor Ort bislang allerdings noch nicht sichtbar entfalten. Vor dem Hintergrund des bereits für 2021 vorgesehenen Rückzugs des AA aus der Finanzierung von NGOs im Rahmen der Humanitären Hilfe bleibt die Frage, welche Möglichkeiten es gibt, den Ansatz für den Irak weiterzuentwickeln. Grundlage für die Weiterentwicklung und Operationalisierung ist eine verstärkte ressortübergreifende Abstimmung (siehe Empfehlung 1).

Die bestehenden Herausforderungen verdeutlichen, wie wichtig eine Länderstrategie für den Irak ist (siehe Empfehlung 2). In diesem Rahmen sollten auch Strategien für den Umgang mit strukturellen Risiken und ein konzeptioneller Ansatz zur Ausgestaltung des HDP-Nexus im Land entwickelt werden (siehe Empfehlung 2a). Als Grundlage für die Fortführung und Weiterentwicklung bilateraler TZ/FZ in Irak sollten deren komparativer Vorteil sichergestellt und entsprechende Ziele konkretisiert werden (siehe Empfehlung 2b).

Programm-/Projektformulierung und -umsetzung

Dem BMZ ist es in kurzer Zeit gelungen, ein Portfolio aufzubauen, das einen signifikanten Beitrag zur Bewältigung der Notsituation und zum Wiederaufbau in Irak geleistet hat. Fragen der langfristigen Wirksamkeit, die Berücksichtigung entwicklungspolitischer Querschnittsthemen und die Partizipation der Zielgruppen traten dabei in den Hintergrund.

Herausforderungen

Das BMZ konnte das finanzielle Volumen seines Irak-Engagements schnell erhöhen und die Mittel verausgaben. Die für die Steuerung notwendigen Personalressourcen konnten allerdings nicht im gleichen Rahmen erweitert werden. Dies hatte negative Konsequenzen für alle Arbeitsbereiche der zuständigen Referate, von der Analyse über die Strategieentwicklung bis hin zur Mitgestaltung der Projektformulierung; trotz großen persönlichen Einsatzes aller Beteiligten konnten nicht alle anfallenden Aufgaben erfüllt werden.

Die schnelle Umsetzung von Projekten erlaubte es dem BMZ, kurzfristig wichtige Beiträge zu leisten. Die Kombination aus hohem Mittelvolumen und Zeitdruck bei der Reaktion auf die akute Notlage trug jedoch dazu bei, dass das BMZ ebenso wie die Umsetzungsorganisationen oftmals vornehmlich mit der Frage beschäftigt war, wie die Mittel möglichst schnell, regelkonform und bedarfsorientiert verausgabt werden können. In der Folge wurden die Vorhaben vor allem outputorientiert geplant. Fragen der langfristigen Wirksamkeit traten hingegen auf Ebene der einzelnen Vorhaben und somit auch auf Ebene des Gesamtportfolios in den Hintergrund.

Das BMZ-Engagement orientierte sich eng an den Bedarfen und Prioritäten der irakischen Regierung. Hier agierten das Ministerium und die Umsetzungsorganisationen in einem Spannungsfeld – zwischen schneller Planung und Umsetzung von Maßnahmen auf der einen Seite und ihrem eigenen Anspruch auf Partizipation der Partner und Zielgruppen auf der anderen Seite.

Auch der Blick auf die inhaltliche und regionale Aufstellung des BMZ-Portfolios zeigt, dass auf die Bedarfe der irakischen Regierung und der Bevölkerung größtenteils eingegangen wurde. Eine vertiefte Analyse der Bedarfe aus unterschiedlichen Perspektiven (irakische Behörden, Bevölkerung, Wissenschaft) fand jedoch oft nicht statt. Aufgrund des volatilen Sicherheitskontextes und des hohen Zeitdrucks bei der Umsetzung der Maßnahmen war beispielswiese die Einbindung der lokalen Zielgruppen in die Projektplanung häufig wenig ausgeprägt. Dies barg das Risiko, besonders die Perspektive vulnerabler Bevölkerungsgruppen nicht ausreichend zu berücksichtigen und hinter den eigenen Anspruch auf Partizipation als Gestaltungsprinzip der Entwicklungszusammenarbeit zurückzufallen.

Die Herausforderungen in Bezug auf die Programm-/Projektformulierung zeigen, wie wichtig die Wirkungsorientierung (siehe Empfehlung 6) und die Partizipation von Zielgruppen bei der Ausgestaltung der Projekte sind (siehe Empfehlung 5). Die adäquate Berücksichtigung dieser Themen erfordert besonders in einer akuten Notsituation ausreichende Personalkapazitäten (siehe Empfehlung 3).

Die meisten Querschnittsthemen waren auf strategischer Ebene gut im Portfolio des BMZ verankert, eine Ausnahme bildete das Thema Umwelt- und Klimaverträglichkeit. Auf der Projektebene blieb die Umsetzung der Querschnittsthemen teilweise hinter den selbst gesteckten Ansprüchen des BMZ zurück. Entscheidend für die Umsetzung der Querschnittsthemen ist unter anderem, dass ein strategischer Rahmen und ausreichende Kapazitäten der involvierten Mitarbeitenden vorhanden sind. Entsprechendes Bewusstsein und Fachkenntnisse, beispielsweise im Bereich der Konfliktsensibilität, stärkten BMZ-Mitarbeitende darin, die Berücksichtigung von Querschnittsthemen einzufordern und nachzuhalten. Dies erleichterte es den Umsetzenden wiederum, Querschnittsthemen in die Projekte zu integrieren. Da die Beteiligten aber nicht (durchgängig) über die erforderlichen Kenntnisse und Ressourcen für die Bearbeitung von Querschnittsthemen verfügten, blieb deren Umsetzung zum Teil hinter den Ansprüchen des BMZ zurück. Zukünftig sollte das Ministerium die durchgängige Berücksichtigung und Umsetzung der Querschnittsthemen sicherstellen (siehe Empfehlung 4).

Monitoring und Lernen

Das Fehlen aggregierter Monitoring-Informationen zum gesamten Irak-Portfolio limitierte die Steuerungsmöglichkeiten des BMZ. Die überwiegend auf Outputs bezogenen Monitoring-Systeme von Vorhaben erschwerten die wirkungsorientierte Steuerung des Portfolios.

Herausforderungen

Die Ergebnisse der Evaluierung machen deutlich, dass die Umsetzungsorganisationen im fragilen Kontext Iraks auf Ebene der Einzelmaßnahmen größtenteils nützliche Monitoring-Aktivitäten durchführten. Allerdings gelang es den Vorhaben bisher häufig nicht, Monitoring-Systeme auch ausreichend konfliktsensibel und wirkungsorientiert, also jenseits der Messung von Outputs, auszugestalten, obwohl dies das explizite Anliegen nicht nur des BMZ, sondern auch vieler Umsetzungsorganisationen selbst ist. Die Ursachen hierfür – wie der hohe Umsetzungsdruck, kurze Projektlaufzeiten und fehlende Monitoring-Kapazitäten – sollten schnellstmöglich angegangen werden, um die Wirksamkeit der Maßnahmen langfristig zu stärken.

Nicht-intendierte negative Wirkungen werden meist nur passiv erfasst, weshalb das BMZ deren Ausmaß kaum einschätzen beziehungsweise diesen nur schwer entgegensteuern kann. Bisher wurden solche Wirkungen zum Teil auf Ebene der Maßnahmen abgefragt, etwa über Beschwerdemechanismen. Aufgrund hoher Zugangsbarrieren für die Zielgruppen lässt diese passive Art der Informationserfassung jedoch nur sehr eingeschränkt Aussagen über das tatsächliche Vorkommen negativer Wirkungen zu. Gerade vor dem Hintergrund des *Do-No-Harm*-Ansatzes sowie des Engagements im bekanntermaßen korruptionsanfälligen Bausektor bedarf es hier einer Nachbesserung.

Obgleich die Umsetzungspartner das BMZ durch Zwischen- und Abschlussberichte regelmäßig über die Projektfortschritte informieren, liegen den BMZ-Mitarbeitenden zumeist keine aggregierten Monitoring-Informationen vor. Entsprechende Formate beziehungsweise ein aggregiertes ressortinternes Monitoring-System fehlen sowohl für die einzelnen Bereiche beziehungsweise Haushaltstitel als auch für das Irak-Portfolio insgesamt. Dadurch waren die Steuerungsmöglichkeiten des Ministeriums begrenzt.

Die strategische Steuerung erfolgte zumeist schnell, flexibel und bedarfsorientiert, allerdings nicht ausreichend wirkungsorientiert. Auf Veränderungen der Rahmenbedingungen, etwa die Befreiung Mossuls, hat das BMZ rechtzeitig und angemessen reagiert. So konnte sichergestellt werden, dass das Portfolio die Bedarfe der Bevölkerung zumeist gut berücksichtigte.

Kritisch ist festzuhalten, dass mit Blick auf die Wirksamkeit der Vorhaben und potenzielle negative Wirkungen des eigenen Handelns eine kontinuierliche Nachsteuerung nicht in ausreichendem Maße stattfand. Hierzu mangelte es meist an aggregierten Daten als Informationsgrundlage. Dem BMZ fehlte somit ein wichtiges Instrument, um strategisch steuern beziehungsweise um eine größere Wirksamkeit sicherstellen zu können. Für die evidenzbasierte Steuerung des zukünftigen BMZ-Engagements in Irak bedarf es deshalb aggregierter Monitoring-Informationen und Mechanismen zur systematischen Erfassung negativer Wirkungen (siehe Empfehlung 6).

Empfehlungen

Empfehlung 1

Das BMZ sollte im Rahmen des „Konzepts zur gemeinsamen Analyse und abgestimmten Planung“ (GAAP-Konzept) auf ein kohärentes und realistisches, strategisch und wirkungsorientiert ausgerichtetes Zielsystem für das zivile Engagement der Bundesregierung in Irak hinwirken.

Empfehlung 2

Das BMZ sollte – eingebettet in eine Gesamtstrategie der Bundesregierung und idealerweise auf Grundlage von ressortgemeinsamen Problem- und Risikoanalysen - eine am entwicklungspolitischen Leitbild der SDGs orientierte Länderstrategie für den Irak formulieren, die neben strategischen Zielsetzungen auch den Umgang mit strukturellen Risiken definiert.

Insbesondere sollte das BMZ

2a. einen konzeptionellen Ansatz entwickeln, um die Friedensförderung in Irak im Rahmen der Umsetzung des HDP-Nexus zu stärken.

2b. die bilaterale TZ/FZ in Irak nur auf Grundlage der Analyse ihrer komparativen Vor- und Nachteile, realistischer Wirkannahmen sowie Alternativ- und Exit-Strategien für den Umgang mit stagnierenden oder abnehmenden Reformbemühungen fortführen.

Empfehlung 3

Um Länderportfolios wie das in Irak dem jeweiligen fragilen Kontext angemessen steuern zu können, sollte das BMZ für die Zusammenarbeit im Rahmen der mit der BMZ-2030-Reform eingeführten „Nexus- und Friedenspartnerschaften“ ausreichende Personalkapazitäten sicherstellen – sowohl quantitativ als auch qualitativ, d.h. mit regionalspezifischen und fragilitätsbezogenen Kapazitäten ausgestattet.

Empfehlung 4

Das BMZ sollte die durchgängige Berücksichtigung und Umsetzung der Querschnittsthemen in seinem Irak-Portfolio sicherstellen und insbesondere eine dem Kontext Iraks angepasste Definition von Konfliktsensibilität sowie Umwelt- und Klimaverträglichkeit verwenden.

Empfehlung 5

Das BMZ sollte trotz der sich dabei stellenden Herausforderungen sicherstellen, dass – auch im durch fragile Staatlichkeit gekennzeichneten Irak – Endbegünstigte und insbesondere vulnerable Gruppen möglichst im Rahmen von partizipativer Planung und Umsetzung in die Ausgestaltung von Projekten eingebunden sind, um ihre Bedarfe, Expertise und Potenziale zielgerichteter berücksichtigen zu können und Konfliktsensibilität sicherzustellen.

Empfehlung 6

Das BMZ sollte – durch die Umsetzungsorganisationen bereitzustellende – aggregierbare Monitoring-Daten systematisch für die wirkungsorientierte und konfliktsensible Steuerung seines Portfolios in Irak und die frühzeitige Identifizierung potenzieller nicht-intendierter negativer Wirkungen nutzen.

Dies ist die deutsche Zusammenfassung des DEval-Berichts „Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des AA- und des BMZ-Engagements in Irak. Ressortspezifischer Bericht des BMZ-Engagements in Irak“.
Der vollständige Bericht kann hier heruntergeladen werden: *https://www.deval.org/de/evaluierungen/laufende-und-abgeschlossene-evaluierungen/ressortgemeinsame-strategische-evaluierung-des-aa-und-de*