



## AFGHANISTAN

Ressortgemeinsame strategische Evaluierung  
des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan

### ZUSAMMENFASSUNG

#### Redaktion:

#### DEval:

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

#### DHPol:

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

#### GFA:

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

NOVEMBER 2023

## **Ihre Ansprechpartner:**

Stefan Leiderer (DEval)

Uwe Marquardt (DHPol)

Tomas Keilbach (GFA)

# Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan

## **A f g h a n i s t a n**

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

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

**(ZUSAMMENFASSUNG)**

### **A d r e s s e**

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

**DHPol:** Zum Roten Berge 18-24, 48165 Münster

**GFA:** Eulenkrukgstraße 82, 22359 Hamburg

E-Mail [stefan.leiderer@deval.org](mailto:stefan.leiderer@deval.org)

E-Mail [internationalpolice@dhpol.de](mailto:internationalpolice@dhpol.de)

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

---

## ZUSAMMENFASSUNG

### Vorbemerkung

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

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

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

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

### Hintergrund

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

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

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

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

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

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

---

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

## Vorgehensweise der Evaluierung

### *Evaluierungsfragen*

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

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

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

### *Design: Theoriebasierte Evaluierung*

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

### *Genutzte Datenquellen*

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

### *Limitationen der Evaluierung*

Für viele Bereiche des deutschen zivilen Engagements liegen keine bzw. qualitativ nur unzureichende Daten zur Wirksamkeit vor. Eine Datenerhebung vor Ort in Afghanistan war angedacht, aber aus Sicherheitsgründen nicht möglich bzw. hätte potenziell von den neuen Machthabern für ihre eigenen Zwecke instrumentalisiert werden können. Sie wurde aus diesen Gründen von den beteiligten Ministerien abgelehnt. Vielfach befanden sich Wissensträger:innen allerdings bereits außerhalb Afghanistans und konnten so für die Evaluierung befragt werden.

## Das zivile Engagement der Bundesregierung in Afghanistan

### Ziele der Bundesregierung/des zivilen Engagements

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

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

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

### Portfolio von AA, BMI und BMZ in Afghanistan im Evaluierungszeitraum

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

Mehr als zwei Drittel der Mittelabflüsse des AA entfielen auf Maßnahmen des „Stabilitätspakts Afghanistan“, in denen 69 Prozent der Gesamtmittel umgesetzt wurden, wobei die drei größten Bereiche Sicherheit und Polizeiaufbau, die Stärkung politischer und staatlicher Institutionen sowie die politische und zivilgesellschaftliche Stabilisierung umfassten. 30 Prozent der AA-Gesamtausgaben entfielen auf den Bereich der Humanitären Hilfe<sup>2</sup> und ein Prozent auf die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik (AKBP).

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

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

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

---

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

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

---

## Ergebnisse der Evaluierung

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

### Konstitutiver Rahmen

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

### Relevanz

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

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

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

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

---

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

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

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

### Kohärenz

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

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

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

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

## Wirksamkeit: Effektivität und Impact

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

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

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

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

## Steuerung

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

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

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



## Nichtintendierte negative Wirkungen

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

## Anschlussfähigkeit und Nachhaltigkeit

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

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

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

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

## Effizienz

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

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

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

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

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

## Schlussfolgerungen

### Schlussfolgerung 1

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

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

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

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

*Strategieleitende Annahmen hielten der Realität nicht stand.*

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

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

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

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

## **Schlussfolgerung 2**

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

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

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

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

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

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

#### **Die GFA kommt hier zu einer weitergehenden Schlussfolgerung:**

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

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

### **Schlussfolgerung 3**

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

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

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

#### **Schlussfolgerung 4**

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

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

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

### Schlussfolgerung 5

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

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

### Empfehlungen

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

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

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

**Empfehlung 2:** Die Bundesregierung sollte für konkrete Krisen- oder Konfliktfälle ein die Ressorts übergreifendes Beratungs- und Koordinationsgremium einrichten, das in solchen Situationen eine handlungsleitende Positionierung der Bundesregierung übergeordnet und kohärent vornimmt und dem Kabinett zur Entscheidung empfiehlt. Darüber hinaus sollte dieses Gremium in einem Krisen- oder Konfliktfall die Koordinierung eines operativen Engagements der beteiligten Ressorts vornehmen und dabei im Falle von Meinungsverschiedenheiten auch weisungsbefugt agieren können. Aus diesem Grunde sollte dieses Gremium aus verfassungsrechtlichen wie auch praktischen sowie politischen Erwägungen beim Bundeskanzleramt angesiedelt sein und sollte aus hochrangigen Verantwortlichen der politischen wie operativen Einheiten der verschiedenen Ministerien zusammengesetzt sein. Um eine qualitativ bestmögliche Beratungsfunktion wahrnehmen zu können, sollte das Gremium externe Expertise aus Praxis und Wissenschaft hinzuziehen.

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

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

---

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



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

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

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

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

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

---

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

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