



RESSORTGEMEINSAME STRATEGISCHE EVALUIERUNG DES ZIVILEN ENGAGEMENTS DER BUNDESREGIERUNG IN AFGHANISTAN

*Ressortspezifischer Bericht zum Engagement
des BMZ in Afghanistan*

2023

Dieser Bericht widmet sich dem Engagement des BMZ in Afghanistan zwischen 2013 und 2021. Er ist Teil der ressortgemeinsamen strategischen Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan von 2013 bis 2021.

Hauptziel der Evaluierung war es, eine unabhängige und umfassende Analyse und Bewertung des zivilen Afghanistan-Engagements der Bundesregierung vorzunehmen, um Erkenntnisse für zukünftige zivile Engagements der Bundesregierung in sehr fragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Kontexten zu gewinnen. Die Bewertung des BMZ-Engagements erfolgt entlang Leitfragen, die sich an den OECD-DAC-Kriterien Relevanz, Kohärenz, Effektivität, Effizienz, Nachhaltigkeit und Impact orientieren.

Das gemeinsam mit der internationalen Gemeinschaft beschlossene Ziel der Bundesregierung eines Aufbaus tragfähiger staatlicher Strukturen in Afghanistan wurde nicht erreicht. Das BMZ (wie auch die Bundesregierung insgesamt) unterschätzte die komplexen gesellschaftlichen und geopolitischen Herausforderungen des afghanischen Kontexts und überschätzte den eigenen politischen Gestaltungsspielraum. Unter den vorherrschenden Kontextbedingungen konnten die Instrumente der strukturbildenden EZ ihre Stärken kaum entfalten. Dennoch leistete das BMZ wichtige Beiträge zur Verbesserung der Lebensbedingungen der afghanischen Bevölkerung. So hat das BMZ über 20 Jahre das Leben vieler Afghan*innen insbesondere im Norden des Landes und in Kabul positiv mitgeprägt.

Die Evaluierung empfiehlt dem BMZ, bei der Operationalisierung der politischen Ziele in sehr fragilen und von Gewaltkonflikten geprägten Kontexten die Grenzen des eigenen Einflussbereichs realistisch zu bewerten und diese Einschätzung bei der Zielformulierung und Portfoliogestaltung stärker zu berücksichtigen. Darauf aufbauend sollte das BMZ seine Strategien kontextrobust formulieren und seine Ziele kontinuierlich auf Basis verfügbarer Evidenz überprüfen und anpassen.

RESSORTGEMEINSAME STRATEGISCHE EVALUIERUNG DES ZIVILEN ENGAGEMENTS DER BUNDESREGIERUNG IN AFGHANISTAN

*Ressortspezifischer Bericht zum Engagement
des BMZ in Afghanistan*

2023

IMPRESSUM

Verfasst von

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

Verantwortliche Teamleitung

Christoph Hartmann/Helge Roxin

Verantwortliche Abteilungsleitung

Dr. Stefan Leiderer

Gestaltung Umschlag und Grafiken

Zlatka Dimitrova, Katharina Mayer, DEval

Lektorat

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

Bildnachweis

Titelseite: Shutterstock, Collab Media

Bibliografische Angabe

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

Druck

Bonifatius, Paderborn

Herausgegeben von

Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)
Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn, Germany
Tel: +49 (0)228 33 69 07-0
E-Mail: info@DEval.org
www.DEval.org

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

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

Der vorliegende Bericht ist auch auf der DEval-Website als PDF-Download verfügbar unter:

<https://www.deval.org/de/publikationen>

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

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

© Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval), 2023

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

DANKSAGUNG

Die ressortgemeinsame Evaluierung wurde von zahlreichen Einzelpersonen und Organisationen unterstützt, denen das Evaluierungsteam aufrichtigen Dank aussprechen möchte. Wir danken insbesondere den Mitarbeitenden der drei beteiligten Ressorts sowie der Durchführungsorganisationen und der Umsetzungspartner dafür, dass sie durch ihre Bereitschaft, für Interviews zur Verfügung zu stehen, und durch das Bereitstellen umfangreicher Informationen und Dokumentationen diese Evaluierung unterstützt haben.

Bedanken möchten wir uns auch bei allen anderen Interviewpartner*innen, darunter zahlreiche unabhängige Expert*innen und ehemalige afghanische Beamte*innen, die ihre Erfahrungen, Beobachtungen und Gedanken zum Engagement der Bundesregierung in Afghanistan vertrauensvoll mit uns geteilt haben.

Besonders danken möchten wir den Expert*innen des für diese Evaluierung eingesetzten unabhängigen Evaluierungspanels, die durch ihr großes Engagement und ihre Expertise diese Evaluierung maßgeblich unterstützt haben.

Ein großer Dank gebührt zudem unserem Ko-Autoren Professor Christoph Zürcher, der diese Evaluierung mit seiner langjährigen Erfahrung, seiner Expertise und viel persönlichem Engagement über den gesamten Zeitraum intensiv unterstützt und mitgestaltet hat.

Außerdem ein großes Dankeschön an unsere studentischen Hilfskräfte Florian Stuhldreier und Inga Grabenhorst, die uns während des gesamten Evaluierungsprozesses unterstützt haben.

VORWORT

Die jüngere Geschichte Afghanistans ist geprägt durch Kriege und gewaltsame Umstürze – zuletzt die Machtergreifung der Taliban im August 2021, die das Ende des Betrachtungszeitraums der vorliegenden Evaluierung markiert. Das menschliche Leid, das Afghan*innen mehrerer Generationen erfahren haben, ist unermesslich. Da diese strategische Evaluierung sich mit dem deutschen zivilen Engagement auseinandersetzt, kann sie die Lebensrealitäten der Afghan*innen nicht umfassend abbilden. So treten diese beim Lesen des Berichts womöglich in den Hintergrund. Dies gilt insbesondere für die aktuelle Situation der Menschen unter der Herrschaft der Taliban, welche außerhalb des Evaluierungszeitraums liegt und daher nur teilweise als Ausblick thematisiert werden kann. Wir möchten betonen, dass wir uns dieser Limitation bewusst sind.

Um strukturelle Verbesserungen anzustoßen, muss eine strategische Evaluierung insbesondere auch kritische Punkte benennen. Das Evaluierungsteam möchte an dieser Stelle deutlich machen, dass die in diesem Bericht enthaltenen kritischen Befunde zum Engagement der Bundesregierung in Afghanistan den persönlichen Einsatz der Beteiligten aller deutschen Institutionen in keiner Weise relativieren. Viele waren über Jahre in und für Afghanistan engagiert, haben körperliche und seelische Wunden davongetragen oder gar als Angehörige der Bundeswehr, der deutschen Polizeiinstitutionen und der zivilen Akteure in Afghanistan in diesem Einsatz ihr Leben verloren.

Wir hoffen, dass wir einen Beitrag dazu leisten können, dass Lehren aus dem Engagement der Bundesregierung in Afghanistan gezogen werden, die in Zukunft Anwendung in sehr fragilen und durch gewaltsame Konflikte gekennzeichneten Kontexten finden.

ZUSAMMENFASSUNG

Hintergrund

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

Neben dem Militäreinsatz als Reaktion auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den USA sollten insbesondere mit zivilen Mitteln die Grundlagen dafür gelegt werden, Afghanistan als friedlichen und möglichst demokratischen Staat in der internationalen Gemeinschaft zu etablieren. Dieses zivile Engagement in Afghanistan wurde von einer Vielzahl internationaler Akteure getragen, wobei Deutschland im Evaluierungszeitraum von 2013 bis 2021 den zweitgrößten Anteil der bilateralen Unterstützungsleistungen finanzierte.

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

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

Die Evaluierung fand parallel zu zwei weiteren nationalen Aufarbeitungsprozessen zu Afghanistan statt: (1) der 2022 eingerichteten Enquete-Kommission des Bundestags zu „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“ und (2) dem Untersuchungsausschuss des Bundestags zu Afghanistan.

Vorgehensweise der Evaluierung

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

- **Relevanz:** Tat die Bundesregierung in Afghanistan das Richtige?
- **Kohärenz:** Haben die Ressorts ressortintern, ressortübergreifend sowie national und international kohärent, synergetisch und koordiniert gehandelt?
- **Wirkungen (Effektivität und Impact):** War das deutsche zivile Engagement in Afghanistan effektiv und erzielte es übergeordnete Wirkungen?
- **Nachhaltigkeit/Anschlussfähigkeit:** War das deutsche zivile Engagement in Afghanistan nachhaltig beziehungsweise anschlussfähig?
- **Effizienz:** War das deutsche zivile Engagement in Afghanistan effizient?

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

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

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

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

Das zivile Engagement der Bundesregierung in Afghanistan

Ziele der Bundesregierung und des BMZ

Das mit der internationalen Gemeinschaft abgestimmte Ziel des zivilen Engagements der Bundesregierung war der Aufbau eines demokratischen Rechtsstaats, in dem die Regierung das Gewaltmonopol innehat und deren Vertreter*innen das Vertrauen der Bevölkerung genießen. So sollten eine langfristig friedliche Entwicklung Afghanistans ermöglicht und Zukunftsperspektiven jenseits von Armut, Flucht, Migration und Extremismus geboten werden. Die Bundesregierung, wie auch das BMZ im Speziellen, wollte Beiträge zu diesem Ziel leisten. Darüber hinaus sollten mit dem Engagement des BMZ die Lebensbedingungen der afghanischen Bevölkerung im Norden des Landes sowie in Kabul verbessert werden. Ein Fokus lag hier auf der Förderung von Frauen und Mädchen.

Afghanistan-Portfolio des BMZ

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

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

Ergebnisse der Evaluierung in Bezug auf das Engagement des BMZ

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

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

Konstitutiver Rahmen

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

Relevanz

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

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

Kohärenz

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

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

Effektivität und Impact

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

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

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

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

Querschnittsthemen, strategische Steuerung und Umgang mit Risiken

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

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

Das BMZ, wie die anderen beiden Ressorts des deutschen zivilen Engagements, ging mit Sicherheitsrisiken erfolgreich um. Viele andere Risiken, die aus institutionellen, politischen und gesellschaftlichen Kontextfaktoren resultierten, konnten aber nicht ausreichend adressiert werden. In der Folge konnten Vorhaben trotz der herausfordernden Arbeitsbedingungen umgesetzt werden, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit wurden jedoch beispielsweise durch mangelnde *Ownership* auf Partnerseite, Korruption und Patronagenetzwerke negativ beeinflusst.

Nicht intendierte negative Wirkungen

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

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

Nachhaltigkeit

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

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

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

Effizienz

Aufgrund des schwierigen Kontexts, der internationalen Einbettung und der hohen innenpolitischen Erwartungen waren die Kosten des zivilen Engagements der Bundesregierung und des BMZ-Engagements in Afghanistan sehr hoch – insgesamt wie auch bezogen auf die einzelnen erbrachten Leistungen. Die begrenzte Wirksamkeit der Maßnahmen bei gleichzeitig außerordentlich hohen Kosten legt rückblickend eine kritische Bewertung der Effizienz des Engagements nahe. Letztlich war jedoch selbst dieser hohe Ressourceneinsatz angesichts der zu ambitionierten Ziele eines staatlichen und wirtschaftlichen Aufbaus Afghanistans nicht ausreichend.

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

Schlussfolgerungen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lehren aus dem Afghanistan-Engagement und Empfehlungen

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

Ressortgemeinsame Empfehlungen

Empfehlung 1: Die Bundesregierung² sollte ihr Engagement in sehr fragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Staaten stärker auf ressortübergreifend abgestimmten und regelmäßig überprüften Positionen basieren. Dabei sollte sie zu einem absehbaren Engagement wertebasiert und zugleich stärker interessengeleitet klären, ob grundlegende außen-, sicherheits- und entwicklungspolitische Interessen Deutschlands betroffen sind, die ein Handeln erfordern und ob die notwendigen Kapazitäten für dieses Handeln verfügbar sind.

Empfehlung 2: Die Bundesregierung sollte für konkrete Krisen- oder Konfliktfälle ein die Ressorts übergreifendes Beratungs- und Koordinationsgremium einrichten, das in solchen Situationen eine handlungsleitende Positionierung der Bundesregierung übergeordnet und kohärent vornimmt und dem Kabinett zur Entscheidung empfiehlt. Darüber hinaus sollte dieses Gremium in einem Krisen- oder Konfliktfall

¹ Details finden sich im ressortgemeinsamen Bericht.

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

die Koordinierung eines operativen Engagements der beteiligten Ressorts vornehmen und dabei im Falle von Meinungsverschiedenheiten auch weisungsbefugt agieren können.

Empfehlung 3: Die Bundesregierung sollte unter Berücksichtigung der in Empfehlung 2 genannten Koordinationsstruktur eine gemeinsame, aus den politischen Zielen abgeleitete Strategie (einschließlich des gewünschten Endzustands des Engagements) entwickeln und hierbei die Verantwortlichkeiten und Aufgabenfelder der einzelnen Ressorts klar benennen und eine kontinuierliche Abstimmung und Anpassung des Engagements sicherstellen.

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

Empfehlung 5: Die Bundesregierung sollten bei Engagements in Krisenkontexten die vorliegende Evidenz aus Monitoring, Evaluierungen, Implementierungspraxis und Wissenschaft stärker zur Überprüfung und gegebenenfalls notwendigen Anpassungen übergeordneter Ziele, Strategien und strategischer Steuerung nutzen und dafür eine offene und konstruktive Fehler- und Lernkultur schaffen.

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

Ressortspezifische Empfehlungen für das BMZ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Umsetzungshinweise zu jeder Empfehlung finden sich in Abschnitt 10.3.

EXECUTIVE SUMMARY

Background

August 2021 witnessed dramatic images of the withdrawal of the international forces and seizure of power by the Taliban. These demonstrated once and for all that the international engagement to build a democratic and peaceful Afghanistan over the previous 20 years had not succeeded.

Alongside the military response to the terrorist attacks in the USA on 11 September 2001, it was envisaged that civil engagement in particular would lay the foundations for establishing Afghanistan as a peaceful member of the international community of states. It was also to be made as democratic as possible. This civil engagement in Afghanistan was supported by a large number of international actors. During the evaluation period from 2013 to 2021, Germany provided the second-largest share of bilateral funding.

The decision to conduct the joint ministerial evaluation was already taken in early 2021, prior to the collapse of the Afghan government. The evaluation is confined to the three ministries that played a key role in Germany's civil engagement in Afghanistan: the Federal Foreign Office (AA), the Federal Ministry of the Interior and Community (BMI) and the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ). Alongside the joint report, three ministry-specific reports were also drawn up. This report presents the findings of the evaluation of the BMZ's engagement.

The main objective of the evaluation was to independently and comprehensively analyse and assess the German federal government's civil engagement in Afghanistan from 2013 to 2021. This was designed to generate insights for future civil engagement by Germany in highly fragile contexts affected by violent conflict. Accordingly, the evaluation is designed primarily for use at the political and strategic level by the three ministries – the AA, BMI and BMZ – and by the German Bundestag.

The evaluation took place concurrently with two further German review processes on Afghanistan. These were: (1) the Bundestag's Study Commission set up in 2022 on "Lessons learned from Afghanistan for Germany's future networked engagement" and (2) the Bundestag's Committee of Inquiry on Afghanistan.

Approach of the evaluation

Evaluation criteria: Germany's civil engagement in Afghanistan was assessed in relation to the evaluation criteria of the Development Assistance Committee (DAC) of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). These are:

- **Relevance:** Did the German federal government do the right thing in Afghanistan?
- **Coherence:** Did the ministries act coherently, synergically and on a coordinated basis within and across the ministries, as well as nationally and internationally?
- **Effectiveness and impact:** Was Germany's civil engagement in Afghanistan effective, and did it achieve impact?
- **Sustainability/connectedness¹:** Was Germany's civil engagement in Afghanistan sustainable and connected?
- **Efficiency:** Was Germany's civil engagement in Afghanistan efficient?

¹ For humanitarian aid and short-term stabilization measures conducted in crisis situations, there is an international consensus that the sustainability criterion's requirement that measures generate long-lasting effects is too high. In such cases, the "connectedness" criterion may be applied (OECD/DAC Working Party on Aid Evaluation 1999, 22, ODI 2006, 10; Kocks et al. 2018, 43). Connectedness in this sense refers to the requirement to ensure that short-term activities designed to address emergencies are carried out within a framework that considers longer-term and interconnected challenges (ODI 2006, 20). The criterion of "Anschlussfähigkeit" as applied by the Federal Foreign Office to its measures carried out in crisis prevention/stabilization/post-conflict rehabilitation corresponds to this requirement in principle, but with the important qualification that the connection of such measures to measures of other actors which ensure sustainability is not considered mandatory, but merely preferable. The challenges which this presents are described in detail in chapter 8 of the joint ministerial report.

Three levels of analysis were examined: the political decision-making level, the strategic level of the respective ministries and the operational level of the implementing organisations.

Theory-based approach: The evaluation pursued a theory-based approach. To provide a transparent, theoretical benchmark for the investigation, the evaluation reconstructed the Theory of Change implicitly underlying the engagement. It did so using existing strategy-related documents, and with the support of involved actors from the ministries concerned. This first of all enabled the evaluation team to understand the political goals of the engagement, and analyse these in the light of actual contextual developments. Secondly, it was designed to document ministry-specific Theories of Change and explain the underlying assumptions as precisely as possible.

The following data sources were used for the evaluation: (1) relevant scientific literature and (meta-) evaluations; (2) ministerial portfolio data and strategy-based documents, plus programme reports, evaluations and impact studies; (3) strategies and other documents of the Afghan government; (4) specific databases such as the Survey of the Afghan People, which elicited the perceptions and views of the Afghan population on various topics over time. Furthermore, (5) numerous semi-structured interviews were conducted with various stakeholder groups.

Limitations of the evaluation: For many areas of Germany's civil engagement, either no data on effectiveness and impact is available, or where it is available, it is qualitatively inadequate. Data collection in Afghanistan was not possible for security reasons, and might have been instrumentalised by the Taliban. This entailed limitations, particularly as regards measuring impact. These are made clear at the relevant points and offset as far as possible by considering the plausibility of assumptions. In many cases, though, knowledge holders were located outside of Afghanistan, hence it was possible to interview them.

Germany's civil engagement in Afghanistan

Goals of the German government and the BMZ

The objective of Germany's civil engagement, as agreed with the international community, was the establishment of a constitutional democracy. The government of that state would have a monopoly on the use of force, and its representatives would enjoy the trust and confidence of the people. It was envisaged that this would enable Afghanistan's long-term peaceful development, and offer prospects for a future beyond poverty, displacement, migration and extremism. The German government, and the BMZ in particular, wished to help achieve this objective. Furthermore, the BMZ's engagement was also designed to improve the lives of the Afghan population in the north of the country and in Kabul. One focus here was on the empowerment of women and girls.

The BMZ's Afghanistan portfolio

In the evaluation period from 2013 to 2021, the BMZ spent around 1.725 billion euros, and 213 projects were implemented on the ministry's behalf. The majority of the BMZ's funding (41%) went to the good governance, rule of law and human rights sector. Seventy per cent of these funds were channelled through the Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF). The portfolio also comprised the sectors of sustainable economic development (13%), education (13%), water (7%) and energy (11%). However, this sectoral breakdown provides only a rough overview. This is because projects from other sectors were also subsumed under the area of good governance, for example.

Most of the funds spent by the BMZ during the evaluation period (94% – a total of more than 1.6 billion euros) went to official implementing or intermediary organisations. The focus of Germany's civil engagement was in northern Afghanistan. There was also an additional focus on provinces with major urban centres, including Balkh and Kunduz, and on the city of Herat.

Findings of the evaluation with respect to the engagement of the BMZ

In retrospect, it is to be noted the political goals agreed with the international community – above all the establishment of sustainable state and economic structures – were not achieved. Given the extraordinarily

challenging context in Afghanistan, this would probably not have been possible within a foreseeable time frame, even if the Taliban had not seized power in August 2021.

Although these broader goals were not achieved, the BMZ did make important contributions towards improving the living conditions of the Afghan people, especially in the north of the country. The BMZ thus had a positive effect on the lives of a generation of Afghans in these areas.

Constitutive framework

The Afghan context before 2001, and the international engagement from 2001 until the beginning of the evaluation period in 2013, display several determining factors which, in retrospect, severely hampered the success of civil engagement from 2013 onwards. These include above all (1) the low level of state penetration in Afghanistan; (2) the attempt to develop the state structures, which barely existed, along Western lines; (3) the lack of value creation within Afghanistan; (4) the economic dependence on the outside world (rentier state), and (5) the ongoing violent conflicts against the backdrop of the lack of an internal peace process within Afghanistan.

Relevance

By pursuing the goals of comprehensive state and economic development in Afghanistan, the BMZ, like the rest of the German government, underestimated the contextual conditions in Afghanistan and overestimated its own political room for manoeuvre. The German government acted in harmony with the international community, and was one of the most important supporters of the Afghan government. However, the German government and the BMZ also adopted the assumptions of the international players. They assumed that Afghanistan needed state-building from outside, and that this could be achieved relatively quickly within the agreed international framework.

Seen in retrospect, the goals were overambitious and unrealistic. It was not possible to achieve them with the Afghan elites, who represented particular interests. Despite the growing awareness of this problem, possible alternatives were not seriously pursued, and the German government maintained its close cooperation with the Afghan government partners. Within this framework, the BMZ made only sporadic adjustments during the period under review, without changing the fundamental goals.

Coherence

The BMZ's engagement in Afghanistan was marked by insufficient coherence both internally and externally. Some of the reasons for this were beyond the ministry's scope of action, despite considerable efforts to improve.

The greatest challenges for coherent action by the BMZ were the large number of international partners who agreed only on the broad goals; working in an insecure environment marked by military action, and working with Afghan partners who were at odds with one another. Although the BMZ always based its activities on international agreements, these were not sufficient to ensure coherence with the ministry's partners and other donors. The lack of a joint German strategy for Afghanistan further hindered the learning process and strategic adjustments that would have been necessary.

Effectiveness and impact

The BMZ made important contributions towards improving basic services for the Afghan population, particularly in the north of the country and in Kabul. This also affected women and girls in particular. Furthermore, changes were achieved at an individual level for sections of the target groups. The relevant project components were often effective. Together with other international and German civilian actors, the BMZ has thus had a positive effect on the lives of many Afghans over the past 20 years and has achieved the corresponding impact goals at the level of individuals to some extent.

However, the German government, including the BMZ, barely succeeded at all in initiating structural changes. Project components designed to structurally strengthen the systems of administration and governance, and economic frameworks, were effective only to a limited extent. Similarly, successes in the large-scale capacity development of individual administrative and government employees, and the

selective contributions also made by the BMZ to the implementation of reforms, did not lead to a structural strengthening of these systems.

The internationally agreed goal of establishing a constitutional democracy, in which the government has a monopoly on the use of force and its representatives are accepted as legitimate, was thus not achieved. The corresponding BMZ objectives at the impact level - strengthening constitutional governance and trust in and satisfaction with state institutions at national and sub-national level - were not achieved.

Cross-cutting issues, strategic management and risk management

Cross-cutting issues were only partially systematically pursued by the BMZ as part of Germany's civil engagement in Afghanistan during the evaluation period. The empowerment of women and girls, and conflict sensitivity, were strategically defined as themes, but were not integrated into all projects. Other relevant themes, such as the inclusion of marginalised groups, were not given sufficient consideration at either strategic or operational level. This was due to a lack of strategic guidelines, the absence of standardised approaches and the insufficient use of fundamentally suitable instruments, amongst other things.

Compared to the other ministries, the BMZ portfolio displayed a relatively good impact-orientation with regard to planning. However, monitoring often remained output-orientated. In the area of evaluation, the advanced institutionalisation of evaluation compared to the other ministries helped enable the use of innovative instruments at a strategic level. However, the quality of project evaluations varied greatly.

Like the other two ministries involved in Germany's civil engagement, the BMZ successfully managed security risks. However, many other risks that arose due to factors in the institutional, political and social contexts were not adequately addressed. As a result, the BMZ and implementing organisations were able to implement projects despite the challenging working conditions. However, their effectiveness, impact and sustainability were adversely affected for instance by a lack of partner ownership, corruption and patronage networks.

Unintended negative effects

Unintended negative effects are well documented for the international civil engagement in Afghanistan. As there are hardly any studies on the negative effects of Germany's civil activities, the evaluation based its findings primarily on the evidence on international engagement as a whole. It can be plausibly assumed that German development cooperation (like Germany's engagement as a whole) also contributed to the following negative effects: (1) The rentier state with pronounced patronage networks was strengthened. (2) Corruption was promoted. (3) The Taliban were indirectly supported with resources, and indirectly legitimised. (4) Competition between ethnic networks was exacerbated, thus increasing the potential for conflict. (5) Socially conservative counter-movements were strengthened.

The BMZ and the other German and international actors did too little to address negative effects. These were also the result of a dilemma inherent in civil measures in the Afghan context: as is clear in retrospect, it was not possible to deliver large volumes of funding without significantly financing traditional patronage networks, and promoting the rentier state.

Sustainability

The conditions in Afghanistan made it extremely difficult to ensure sustainable results. Weak partner capacities and ownership were an obstacle to the desired handover of interventions to Afghan institutions. This made it unlikely that sustainable results could be achieved in the foreseeable future without continuous support and capacity substitution by international donors. Neither the BMZ nor the international community found any solutions to these challenges.

The assessment of the sustainability of results at the point in time before the Taliban seized power is as follows. It could be assumed that the supported infrastructure would continue to exist and be used after the end of the intervention, even though maintenance was often not guaranteed. On the other hand, it was unlikely that the strengthening of the structures (which was in any case only selective) would be

sustainable, given the ongoing dependence on international support. It is plausible that the results achieved in the area of basic services and individual capacity development will be maintained.

It was not possible to assess conclusively the sustainability of the results for the point in time after the Taliban took power. However, there are indications that infrastructure and individual administrative structures continue to be utilised under the Taliban regime, albeit not necessarily in line with the original purpose. Results in the area of basic services and individual capacity development have also been sustained to a certain extent. However, the Taliban regime is restricting the sustainability of many of the results that were achieved, particularly for girls and women.

Efficiency

Given the difficult context, the international setting and the high domestic political expectations, the costs of the German government's civil engagement (including that of the BMZ) in Afghanistan were very high – both overall and in relation to the individual inputs delivered. Seen in retrospect, the limited effectiveness and impact of the interventions, combined with extraordinarily high costs, suggest that the efficiency of the engagement should be viewed in a critical light. Ultimately, however, given the ambitious goals of state and economic development in Afghanistan, not even this high use of resources was sufficient.

At the same time, there are strong indications that Afghan actors and structures were unable to absorb the large volume of funds delivered. This meant a dilemma for the German government, including the BMZ, as regards the continuation of the engagement in Afghanistan. A full assessment from an efficiency perspective is the responsibility of political actors, especially the German Bundestag and the wider public, because this can only be done by appropriately weighing up all the political costs of the engagement (in terms of domestic, security, foreign and development policy) against the effectiveness and impact.

General conclusion

The German civil engagement helped to improve the lives of the Afghan population, particularly in the north of the country and in Kabul. For over 20 years, the lives of the Afghan people in these regions were positively affected. Only in the medium term will it be possible to determine more precisely whether and to what extent these improvements have also had a lasting effect on social structures, or whether this engagement was merely an episode in Afghanistan's crisis-ridden recent history.

During the evaluation period, Germany and the international community clearly failed to achieve their goals of establishing a democratically legitimised constitutional state, and sustainable economic and state structures. Given the context, the goals were too ambitious, and were based on the false assumption that the desired changes could be achieved from the outside and without a sufficient congruence of interests with Afghanistan's elites. The international community underestimated the challenges and constraints of international action, and overestimated its scope of influence vis-à-vis an Afghan ruling class that was primarily concerned with safeguarding regionally segregated and clientelist interests (Conclusion 1). Under these conditions, it was barely possible to harness the strengths of the instruments of bilateral Technical and Financial Cooperation (TC and FC) (Conclusion 2). Despite these contextual conditions, however, the BMZ adapted its engagement to a limited extent at best (Conclusion 3). Even the innovations with regard to monitoring and learning did little to change this (Conclusion 4). Moreover, the risks of potential negative effects were not given sufficient consideration (Conclusion 5).

The engagement in Afghanistan brought with it dilemmas that could not be resolved by the BMZ alone. One example of this is the involvement of former warlords in the government, which the USA and subsequently the international community considered necessary. This damaged the legitimacy of the young democracy and the population's trust in the Afghan state. Another dilemma was the need to work with state actors in order to achieve the broader goals, even though their limited ownership of the new state and their firm roots in illiberal and clientelist networks were well known.

That said, this failure to achieve the broader goals does not mean that all chosen courses of action and instruments failed in equal measure. Crises are context-dependent and it is therefore necessary to analyse precisely which instrument is suitable for the crisis in question, or consider which adjustments would be appropriate to adapt to the respective context. Above all, there is a need for continuous a priori assessments and learning processes about what can be achieved with the instruments of development cooperation, in which context and under what preconditions.² An evidence-based, continuous process of learning and adaptation of this kind did not take place to a sufficient extent as part of the engagement in Afghanistan. Better use should be made of such processes when operating in other highly fragile states affected by violent conflict.

² To read more about context-robust-strategies in fragile contexts, see Faust et al. (2023).

BMZ-specific conclusions

Conclusion 1: The BMZ (like the German government and the international community as a whole)

The BMZ (like the German government and the international community as a whole) underestimated the complex societal and socio-cultural challenges faced by Afghanistan. At the same time, it overestimated its capacity to help deliver structural solutions to the regional and national problems in Afghanistan through civil engagement. Having set its course early on, the German government – together with the international community – remained committed to the goals defined in 2001 until the very end. Accordingly, the BMZ only cautiously adapted its 2014 country strategy over time; there was no impetus whatsoever for a fundamental change to the mandate and its goals. Right until the end, this left the German (and other international) actors dependent on the cooperation of the Afghan government and the elites they supported, who were almost entirely unaccountable to their own citizens.

The political goals were overambitious and all external actors, including the German government (and thus the BMZ), were under considerable political pressure to succeed. The German government's engagement in Afghanistan was driven primarily by its loyalty to the USA and its obligation to provide assistance as a member of the NATO alliance, and the view that the security of the Western world would also be defended in Afghanistan. It followed the international military operation, without which it would not have been possible in this form. From the outset Germany's civil engagement in general, and the BMZ's development engagement in particular, were under considerable domestic political pressure to create a positive counternarrative in response to the widespread scepticism in Germany towards the military operation. The German government's expansion of this civil engagement, particularly after 2010/2011, involved ambitious goals that could not realistically be achieved. Many operational managers also increasingly recognised this in the years that followed.

Assumptions underlying the strategy did not match the reality. Even effective projects had little effect on the impact goals. Germany's civil engagement was based on an assumption that was shared internationally, but in retrospect proved incorrect. It was assumed that the development of constitutional democracy, a modern society and a modern economic system could be enabled from outside. This assumption that state and society in Afghanistan could be shaped primarily by the international community was in turn based on the false assumption that the interests of the international actors and those of the Afghan elites converged. Afghanistan's political elites not only lacked the requisite technical and organisational capacities. Above all, they represented particular interests that were oriented less towards building a constitutional democracy and more towards enriching specific groups. Consequently, they were virtually unaccountable, and only implemented the programmes and reforms agreed with the international community to the extent that this served to protect their own interests. Some positive project results were achieved, chiefly in the area of basic services. Nonetheless, it had been assumed that supporting the capacity development of state actors and improving livelihoods (together with other civil interventions) would lead to a sufficient increase in the legitimacy of the government and the administration (the German government's impact goal). This assumption did not materialise.

Cooperation with corrupt elites and in some cases also with former violent actors jeopardised Germany's civil engagement and thus the achievement of the goals defined by the BMZ. Particularly the involvement of former violent actors with no substantial interest in reform contributed to the delegitimisation of the government in the eyes of the Afghan population. This undermined the efforts of international donors to create a legitimate constitutional state. The German government (and the international community) nevertheless decided to take this step, which also meant excluding other political actors. This was the main reason why the planned and necessary transitional justice did not materialise by the end of the period under review. Those responsible at the time considered this necessary in order to avoid the risk of civil war breaking out again.

Over the years, the relationship between the international community and the supported Afghan elites, who were mostly averse to reform, became one of increasing interdependence. This prevented the firm establishment of an independent constitutional Afghan state. At the same time, the international engagement was continued primarily in order not to completely abandon the results that had been achieved, which were at best moderate. The major dysfunctionality of the Afghan state after 2001, combined with the effects of sustained massive military interventions that severely impacted the civilian population, was a major cause of the Taliban's resurgence. This exacerbated the security situation increasingly, and was a salient feature of the evaluation period.

Conclusion 2: Another reason why the overambitious political goals of the BMZ (and the German government as a whole) were not achieved was the decision to deploy the instruments of bilateral Technical and Financial Cooperation. In the conflict-ridden Afghan context, it was virtually impossible to utilise their strengths. At the same time, under these difficult conditions, it was at least possible to substantially improve the provision of basic services to the population in the intervention areas.

The decision to select primarily the BMZ's operational instruments, especially those of bilateral TC and FC, meant that priority was attached to supporting the capacity development of government institutions and state administrative structures. This was plausible from a development policy perspective. The BMZ rightly emphasised the crucial role of legitimate state institutions in overcoming fragility and cycles of violence.³ Especially against the background of the politically set goals, the long-term use of the instruments of bilateral TC and FC for Afghanistan therefore made sense.

However, in the highly fragile context characterised by pronounced and persistent violent confrontations, it was virtually impossible to harness the strengths of the instruments of TC and FC⁴ According to the German government's guidelines on "Preventing Crises, Resolving Conflicts, Building Peace", Afghanistan can be described as a "failing state" (the highest category of fragility). Such states are defined as "dysfunctional states suffering from significant weaknesses in all dimensions, frequently characterised by violent conflicts to the point of civil wars" (German government, 2017).

In Afghanistan, economic, social and political behaviour is shaped by informal and geographically fragmented institutions that largely contrast with the formal rules of the state (see Chapter 4). During the evaluation period, the interests of Afghan government actors were aligned primarily with specific patronage systems, which were often fragmented along geographic and ethnic lines. Efforts to strengthen the government remained ineffective, and attempts to encourage Afghan actors to take responsibility for implementing reform programmes largely came to nothing. As a result, the Afghan government was only formally and ostensibly willing to engage in dialogue. Its actions were essentially determined by the structures described above, which hindered reforms. With the instruments available, Germany's civil engagement therefore could not have been expected to crucially affect institutional realities such as patron-client relationships and limited state accountability. It is also argued in the research literature that the emergence of accountable institutions is dependent on enabling political frameworks – such as comprehensive elite settlements, that it requires the precise and realistic adaptation of programmes, and that it often takes many decades. Today, the BMZ also concludes that in a case like Afghanistan, "state-building projects" cannot be implemented (BMZ, no date b).

³ The OECD Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations (OECD, 2007) recommend focusing on state-building as the central objective in highly fragile contexts.

⁴ There is no standardised definition of fragility, nor is there a consensus among researchers on how different degrees of fragility can be measured. In general, however, fragile states can be assumed to lack basic functions in the areas of security, the rule of law and basic social services. As explained in Chapter 4 on the constitutive framework, and as can be seen on all common fragility indices, Afghanistan almost always ranks bottom (see e.g. the "List of Fragile and Conflict-affected Situations" (World Bank, 2023) or the "Fragile States Index 2019" (FFP, 2019). The increase in violent conflicts and the deteriorating security situation during the evaluation period meant that the foundation for bilateral TC and FC was lost once and for all.

Nonetheless, the BMZ maintained the narrative that Afghanistan was largely a "normal" developing country. The country was considered a bilateral development partner until the end (and was not even categorised as a nexus and peace partner when the "BMZ 2030" reform strategy was introduced in 2020). In retrospect, the adherence to the instruments of bilateral TC and FC which this entailed proved to be inappropriate. Ultimately, work continued until 2021 using an approach that could not have been effective due to the lack of basic preconditions, including a minimum level of security and ownership. In Afghanistan's context of high fragility and violent conflict, the overly ambitious structure-building goals were virtually unachievable. In retrospect, the question therefore arises of whether it would have been more appropriate and efficient to focus on the goal of improving living conditions, and to prioritise the use of instruments such as crisis management and reconstruction, infrastructure and transitional development assistance (*KWI/ÜH*). This would also have been formally in line with the BMZ's approach to such a fragile country, which is based on the German government's Guidelines on Preventing Crises, Resolving Conflicts, Building Peace (BMZ, no date b; German government, 2017).

Conclusion 3: The BMZ (like the other ministries involved in Germany's civil engagement) did not sufficiently adapt the strategic goals of its engagement in Afghanistan in response to the lack of success. The politically set goals and institutional obstacles to learning precluded the BMZ utilising existing (often even self-generated) knowledge in order to realistically adjust its strategic goals.

During the period under review, particularly as compared with the other ministries involved in Germany's civil engagement, the BMZ invested extensively in learning formats and involved external independent expertise in strategic planning processes.⁵ This testifies to the BMZ's basic willingness to manage its portfolio based on evidence.

Although the increasingly negative evidence did lead to portfolio adjustments, it did not result in the BMZ fundamentally questioning its engagement at the strategic level and/or fundamentally adjusting its strategic goals. For example, at no point during the evaluation period did the German government, and thus the BMZ leadership, change the directives set at political and strategic level to deploy massive TC and FC resources, and to pursue the key objective of establishing and strengthening the state administration.

To nevertheless adapt to the contextual circumstances and above all the continuously deteriorating security situation, the BMZ's country division attempted to manage the overarching political goals flexibly at the operational level and to readjust the portfolio, at least in individual intervention areas based on the knowledge gained from the learning activities. For example, more work was carried out in safe urban areas, and new large-scale infrastructure projects were avoided.

With these adjustments, however, the challenges arising from the massive use of TC and FC resources could only be met to a limited extent. It was not possible to reconcile the increasingly obvious conflicting aims of wishing to substantially build a state on the one hand, and progressively circumvent dysfunctional state structures on the other. From today's perspective, it is therefore highly unlikely that the goals set by the international community could have been achieved within a foreseeable period using the chosen approaches. On the contrary: by supporting a corrupt and dysfunctional regime, the international engagement itself enabled the Taliban to gain strength and thus overthrow the government, which had only ostensible democratic legitimacy.

Conclusion 3 demonstrates that the existence of negative evidence alone was not sufficient to fundamentally call into question the political/strategic goals for Germany's civil engagement in Afghanistan, or to force an adjustment of the portfolio. The main reason why the goals were not adjusted was that the whole of the German government adhered to the goals adopted in 2001. This in turn prevented a more comprehensive strategic reorientation by the BMZ (as well as the other ministries).

⁵ This point is explained in more detail in Conclusion 4.

Furthermore, various factors at institutional and individual level within the BMZ (and the other ministries) hindered strategic learning and the strategic adjustments that might have resulted from it. Sufficient knowledge of the lack of results had been available since at least 2016, yet these lessons known did not prompt the ministry to fundamentally question its own actions or implement alternatives (lessons learned).

First of all, the political pressure to deliver results had an effect at all levels. Critical reporting within the ministry was thus essentially confined to stating that the security situation was becoming increasingly difficult. Secondly, the ministry's perception of itself – at least at the operational level – seemed to be such that, although it was committed to Germany's civil engagement, it did not wish to take major responsibility for the political goals. Thirdly, the ministries and the implementing organisations had systemic, vested organisational interests, such as the preservation of financial and human resources. This contributed to the fact that negative findings were not (sufficiently) incorporated into strategic learning and adjustments were not made. Fourthly, there was a lack of incentive structures at the level of individuals that would have motivated those responsible to pass critical reports up the hierarchy, in order to prompt evidence-based adjustments at a strategic and political level.

Conclusion 4: The BMZ introduced useful innovations for the Afghanistan portfolio in the areas of monitoring, evaluation and learning. However, the knowledge on effectiveness and impact produced were not given sufficient consideration in portfolio management, which remained largely output-oriented.

The BMZ used monitoring, evaluation and learning tools for its engagement in Afghanistan, such as portfolio reviews, a meta-review, the DevTracker and the North Booster Survey. In particular, the portfolio reviews conducted externally with the involvement of academics in 2013 and 2017 and the North Booster Survey enabled the BMZ to make a more empirically based assessment of its own effectiveness and impact. The findings of the reviews were incorporated into the 2014 country strategy (BMZ, 2014b) and the position paper on strengthening Afghan responsibility (BMZ, 2018). With the meta-review published in 2020, which aggregated the findings of international evaluations on the effectiveness and impact of civil interventions in Afghanistan, the BMZ supplemented not only its own canon of knowledge on development cooperation in highly fragile contexts, but also the international one. With the DevTracker, the BMZ and the AA also introduced a new monitoring tool on the initiative of the BMZ. This was designed to record for the first time the outputs of all projects implemented in Afghanistan across the ministries. Finally, since at least 2017 the BMZ has supported the idea of a cross-ministerial evaluation to be carried out by DEval. DEval had already conducted a review of the evaluation work on German development cooperation in Afghanistan in 2014 (DEval, 2014).

Due to the often inadequate impact orientation, particularly in monitoring and evaluation at project level, management continued to be primarily output-orientated (also against the background of the learning constraints outlined in Conclusion 3). Although the DevTracker was an innovative instrument and one jointly designed by the AA and BMZ, it was not used to the same extent by both ministries. While the BMZ projects were largely recorded in the DevTracker, this was not the case for the AA-funded projects. Furthermore, only outputs were recorded. This meant that the DevTracker itself could not provide any information on the aggregated impact of the engagement.

The project evaluations carried out only generated reliable findings on outcomes, impacts and unintended negative effects in a few cases. Similarly, only in a few cases were studies carried out internally within projects to review their effectiveness and impact. In particular, few indicators and in some cases no data were generated on the use of the capacity development activities implemented. These could have provided findings on the results achieved by strengthening the functionality of the administrative and governance systems. The lack of such data made not only project management more difficult, but also impact-oriented strategic management too. As a result, it was almost impossible to draw on impact data for the portfolio reviews or the present evaluation.

Conclusion 5: The BMZ (as well as the other ministries involved) did not sufficiently consider the risks of potential negative effects in its engagement in Afghanistan. In so doing it undermined its own goals.

As time went on, risks that had been inadequately considered became predicaments for both the German and the international civil engagement in Afghanistan. It is almost impossible to determine the extent of the BMZ's direct contribution to negative effects that could potentially exacerbate conflicts, not least due to the lack of evaluations.

The main potential risks that were reluctantly accepted included corruption, imported inflation, the encouragement of a rent-seeking economy, the support of clientelistic structures and the fungibility of aid or its diversion for the benefit of the Taliban and other armed and criminal groups. Under the strong pressure to disburse funds, the ministries took risks that they would have avoided under other circumstances. They supported programmes that far exceeded Afghanistan's absorption capacity.

Furthermore, some projects were implemented hastily and important quality standards were not adequately taken into account. For example, the findings of this evaluation suggest that the consideration of all cross-cutting issues posed a challenge for strategic and operational work, particularly due to the highly fragile context in Afghanistan, and was therefore not performed systematically. In a constantly changing environment, this seems understandable. However, it is all the more problematic as the risk of negative effects is significantly higher in highly fragile contexts. Besides the lack of strategic guidance from the BMZ, the main reasons for this were presumably the pressure to disburse funds and the difficult environment, in some cases exacerbated by the lack of expertise among the implementing actors.

Projects were also implemented in regions where there was little government control. This increased the risk that the Taliban would benefit directly or indirectly from the interventions.

The BMZ assumed that it would be able to minimise some risks (above all the risk of corruption) through the development cooperation interventions that were financed primarily off-budget. However, whether the delivery of aid by bypassing the public financial systems of partners can lead to the funds provided being less affected by corruption and other fiduciary risks is disputed in the literature, not least due to the problem of fungibility.⁶ For other risks, however, there were no explicit mitigation strategies, for example in relation to projects in contested geographic areas or areas controlled by the Taliban.

The following dilemmas in particular arose for both the German and the international civil engagement:

(1) Through its civil engagement the German government, including the BMZ, wanted to modernise the state, the economy and society in Afghanistan. By providing extensive financial resources, however, it potentially helped to fuel inflation and corruption in Afghanistan and to exacerbate rent-seeking by both state and non-state Afghan actors. (2) The German government, including the BMZ, wanted to cooperate as effectively as possible with influential Afghan government actors. By supporting clientelist structures among the Afghan elite, however, it potentially helped to accentuate ethnic, sectarian, tribal and other social structures, which encouraged further social and political polarisation.

These and other dilemmas were omnipresent in Afghanistan. Yet they were barely included in the rationale for strategic decisions. The resulting opportunity costs for the engagement in terms of effectiveness, impact and sustainability were insufficiently documented, reflected on and taken into account.

⁶ For a discussion of the concept of aid fungibility, see Leiderer (2012).

Recommendations and implementation guidance

The following recommendations to the BMZ are based on the above conclusions. In some cases they elaborate in further detail recommendations that were prepared for the joint ministerial report on the engagement of the AA, BMI and BMZ (see Box 1).

Box 1 Joint ministerial recommendations

As part of the joint ministerial evaluation of Germany's civilian engagement in Afghanistan, joint ministerial recommendations were also prepared. These are addressed to all three ministries involved: the AA, the BMI and the BMZ. They are listed briefly below.

Recommendation 1: The German government⁷ should base its engagement in highly fragile states affected by violent conflict more closely on positions that are jointly agreed among ministries, and regularly reviewed by them. In doing so, it should clarify, in a value-based and at the same time more interest-led manner, whether an envisaged engagement would affect Germany's fundamental foreign, security and development policy interests. If so, it should determine whether this requires action, and if so whether the necessary capacities are available for that action.

Recommendation 2: The German government should set up an advisory and coordination body to work across ministries for specific cases of crisis or conflict. In such situations, this body should identify a coherent, whole-of-government position to guide the German government's actions, and recommend this to the cabinet for a decision. Furthermore, in the event of a crisis or conflict, this body should coordinate the operational engagement of the ministries involved. If differences of opinion arise, it should be authorised to issue directives.

Recommendation 3: The German government, also incorporating the coordination structure described in Recommendation 2, should develop a joint strategy derived from the political goals (including a definition of the desired end state of the engagement). It should clearly define the responsibilities and tasks of the individual ministries, and ensure continuous coordination and adaptation of the engagement.

Recommendation 4: In civil interventions in crisis situations, the German government should substantially strengthen instruments for cross-ministerial monitoring and evaluation.

Recommendation 5: When engaging in crisis contexts, the German government should make greater use of the available evidence from monitoring, evaluations, implementation practice and scientific research to review and, if necessary, adjust overarching goals, strategies and strategic management. To this end it should also create an open and constructive learning culture.

Recommendation 6: In its strategic planning and operational implementation in highly fragile contexts affected by violent conflict, the German government should take more systematic account of potential negative effects. It should also continuously monitor their occurrence.

Specific recommendations for the BMZ

The following ministry-specific recommendations to the BMZ relate to positioning and goals (Recommendation 1); strategy development (Recommendation 2); the requirements for effective bilateral Technical and Financial Cooperation (Recommendation 3); the expansion of innovative management instruments (Recommendation 4); managing potential negative effects (Recommendation 5); intra-ministerial learning (Recommendation 6) and managing cross-cutting issues (Recommendation 7). Implementation guidance was drawn up for each recommendation.

⁷ Below, the German government is always named as the addressee of the recommendations. This primarily refers to the AA, BMI and BMZ. However, based on a networked approach, the recommendations are also relevant for other ministries.

One lesson learned from Germany's engagement in Afghanistan is that the contextual conditions – a lack of partner ownership for the new state, increasingly open conflict and a lack of physical security – made it virtually impossible to succeed in developing and establishing a constitutional democracy and functional economic structures. However, the BMZ was unable to free itself from the German government's overambitious goals. Instead, partly due to competition between ministries, the BMZ (as well as the other ministries) was incentivised to adopt an over-optimistic attitude towards unrealistic overarching goals of the German government. The responsibility for this lay primarily at the political level (both internationally and nationally).

As part of the government, however, the ministry also bears responsibility. Seen from today's perspective, the BMZ did not do enough to consistently follow through on its own lessons learned. At the very least, it should have prompted the cabinet to fundamentally rethink the engagement, or even end it if necessary. One reason for not doing so may be that the limited options for delivering effective development cooperation (including peacebuilding instruments) under conditions of violent conflict became apparent in Afghanistan.

***Recommendation 1:* The BMZ should realistically assess the limits of its own sphere of influence when operationalising political goals in highly fragile states affected by violent conflict. It should also take this assessment into account when formulating goals and designing portfolios.**

Implementation guidance

- The BMZ should make its goals and the underlying strategic assumptions explicit based on Theories of Change. This will lay the foundation for reviewing assumptions and realistically assessing the achievement of goals. The BMZ should also underpin its strategic goals with indicators at impact level. Furthermore, through continuous review it should ensure the further joint development of the engagement across the ministries.
- The BMZ should regularly review the potential for achieving its overarching goals and its strategic assumptions, and develop processes and guidelines for this purpose.
- The BMZ should adjust its goals and its portfolio design on this basis. This may mean, for instance, that it uses other instruments or reduces the portfolio size. If the BMZ's own room for manoeuvre is not sufficient to achieve the goals by making adjustments, this should be made transparent within the joint ministerial framework.
- The BMZ should pay greater attention to (implementation) risks inter alia during planning, implementation and monitoring, and tighten up the guidelines for managing risks during the various project phases.

Recommendation 2: The BMZ should formulate context-robust strategies in highly fragile countries affected by violent conflict. It should also use the available instruments more flexibly, and thus make them more goal-oriented. The BMZ should use joint ministerial analyses and strategies as a basis for this.

Implementation guidance

- The BMZ should pursue a more adaptive strategic approach in highly fragile contexts characterised by violent conflicts – instead of adhering closely to strategies based on a large number of assumptions and highly susceptible to error, as in Afghanistan. This can be achieved with the help of scenario analyses, for example, which can be used to anticipate a wide range of possible developments and formulate development policy options. In Afghanistan, the resulting greater degree of flexibility could then have paved the way for an earlier shift towards instruments such as crisis management and reconstruction, infrastructure, transitional development assistance and/or instruments of the BMZ's Special Initiative on Displacement (*Sonderinitiative Flucht*).
- If several ministries are engaged in the same geographic context, the BMZ should develop strategies together with them to achieve the German government's overarching goals. This will ensure that coherence is promoted. A joint baseline analysis of each context is crucially important here. Accordingly, the BMZ (as well as the other ministries) should prioritise coordinated cross-ministerial planning over autonomous planning by each ministry.

Recommendation 3: The BMZ should formulate minimum requirements for the use of bilateral Technical and Financial Cooperation (TC and FC) instruments in highly fragile contexts affected by violent conflict.

Implementation guidance

- The BMZ should review the basic conditions for the effective use of bilateral TC and FC on a context-specific basis. Here it is useful to differentiate between the intervention countries according to their degree of state fragility. The BMZ can draw on internal instruments such as the brief politico-economic analyses (*Politökonomischen Kurzanalysen*), but should make better use of these in future.
- The BMZ should define minimum requirements for the use of traditional development cooperation instruments. When defining these requirements it should consider the lessons briefly outlined in Box 2, which are drawn from the analysis of the engagement in Afghanistan.
- In its analysis of local institutions, in addition to the formal institutions the BMZ should also consider the underlying informal institutions more systematically. This applies in particular to those institutions that are most important for achieving political stability, and the question of which of them can be influenced by the BMZ (or the German government). This would enable the BMZ to better assess what can and cannot be changed using the various instruments, and within what time frame.

Box 2 Lessons for bilateral TC and FC in highly fragile countries

1. In violent conflicts, development cooperation itself cannot create security. Instead, it requires safe spaces in order to be effective and impactful.
1. Ownership and interests cannot be created from outside through development cooperation. Rather, elites must decide what is in their own interest and pursue a development process (elite settlements) that the BMZ is able to support.
2. In a (post-)conflict context, cooperation with former violent actors is often unavoidable. This makes accompanying measures in the areas of transitional justice and peacebuilding all the more necessary.
3. In countries where political goals are to be achieved with the support of many countries and international actors, coherent international cooperation (especially with regard to goals, deadlines and responsibilities) is a necessary condition for bilateral TC and FC.

Recommendation 4: The BMZ should further refine its strategic learning and management instruments for highly fragile contexts affected by violent conflict, building on its experience with innovative approaches during its engagement in Afghanistan.

Implementation guidance

- The BMZ should review the extent to which innovative approaches developed for its engagement in Afghanistan can and should be transferred to other highly fragile contexts, and developed further accordingly. The RMO⁸, the DevTracker, the North Booster, the meta-reviews and the new human resources instrument the "BMZ-Representatives – Northern Afghanistan" (*BMZ-Nordvertreter*innen*) in particular could be considered for this purpose. The BMZ should pay particular attention to a more impact-orientated use of instruments.

Recommendation 5: In its strategic planning and operational implementation in highly fragile contexts affected by violent conflict, the BMZ should take more systematic account of potential negative effects. It should also continuously monitor their possible occurrence.

Implementation guidance

- The BMZ and its implementation partners (implementing organisations, subcontractors and/or cooperation partners on the partner side) should anticipate risks arising from working with certain actors (such as [former] warlords). This requires a systematic review of important possible partners, as well as a documented assessment of the potential costs resulting from the cooperation (such as the delegitimation of the entire engagement). This applies in particular to the implementation of projects in areas fully or partially controlled by insurgents.
- The BMZ should develop mitigation strategies. Furthermore, where its own sphere of influence is limited, it should weigh up the potential negative effects against the expected benefits of interventions to a greater extent than in the past. It should systematically document this analysis and draw up a roadmap describing when and how interventions can or must be discontinued.
- Together with the international community, the BMZ should systematically consider the effects of its presence on the political economy of a conflict, and find proactive ways to mitigate the negative effects.
- Together with its implementing partners, the BMZ should continuously review at country portfolio and project level whether negative effects (may) arise during the implementation of the interventions. In highly fragile contexts affected by violent conflict, it should work towards ensuring that conflict sensitivity and the risk of negative effects receive more prominent coverage in evaluations of strategies and programmes. Instruments such as the brief politico-economic analyses and peace and conflict assessments should be fine-tuned and used systematically. The BMZ should take full account of the findings in strategic planning and project design.

Recommendation 6: The BMZ should strengthen an open and constructive learning culture, particularly when engaged in highly fragile contexts affected by violent conflict. When doing so, it should utilise the available evidence early on and regularly to review and, if necessary, adjust overarching goals, strategies and strategic management.

Implementation guidance

- The BMZ should strengthen the internal transfer of knowledge and assessments across hierarchical levels. It should also systematically and regularly draw on external expertise and further expand structures for systematic knowledge management.

⁸ The RMO approach has already been used in northern Iraq, for example.

- Furthermore, the BMZ should systematically and regularly make use of the knowledge of independent institutions and individuals outside the organisations involved in implementing interventions. This will enable the ministry to receive critical assessments of its strategic actions and validate them from multiple perspectives.
- The BMZ should create incentive systems and mechanisms (channels of dissent) so that knowledge in general, and criticism in particular, can be effectively expressed from the operational up to the strategic and political level. The BMZ leadership should make it clear that such analytical independence is encouraged and required, even if the findings involve criticism.

Recommendation 7: The BMZ should develop more specific guidelines for the appropriate inclusion of cross-cutting issues, now referred to as “quality criteria” (*BMZ-Qualitätsmerkmale*), in highly fragile contexts affected by violent conflict. It should do so in a way that does not constrain rapid and flexible implementation.

Implementation guidance

- The BMZ should develop specific guidelines that enable the responsible divisions to take appropriate account of cross-cutting issues, now referred to as quality criteria, as has already been commenced as part of the quality criteria strategies planned for the "BMZ 2030" strategy process. In doing so, the ministry should define adapted depths of application for incorporating quality criteria into work in fragile contexts.
- In the management process, the BMZ should review and monitor compliance with these standards beyond just assigning markers. It is especially important that gender analyses and peace and conflict assessments be carried out systematically and better integrated into the project design process.
- To ensure the cross-cutting inclusion and monitoring of quality criteria, the BMZ should adapt the module proposal and reporting templates so as to integrate the criteria more clearly.
- For these processes, the BMZ should ensure that points to consider and weightings for the inclusion of quality criteria are easy to understand.
- The BMZ should ensure that the rapid and flexible implementation of interventions required in crisis contexts is not constrained by unnecessarily complex bureaucratic processes.

INHALT

Impressum	iv
Danksagung	v
Vorwort.....	vi
Zusammenfassung.....	vii
Executive Summary.....	xv
Abkürzungen und Akronyme	xxxiv
1. Einleitung	1
1.1 Hintergrund der Evaluierung	2
1.2 Gegenstand der Evaluierung.....	3
1.3 Ziele, Adressat*innen und Nutzen der ressortgemeinsamen Evaluierung und des ressortspezifischen Berichts.....	4
1.4 Herausforderungen für die Evaluierung	5
2. Evaluierungsfragen, design, methoden und Limitationen	7
2.1 Evaluierungsfragen und Analyseebenen.....	8
2.2 Design.....	9
2.3 Quellen und Methoden.....	10
2.4 Limitationen der Datenerhebung	11
3. Das zivile Engagement – Theorien des Wandels und Portfolio	13
3.1 Theorien des Wandels der Bundesregierung sowie des BMZ auf Ressortebene	14
3.1.1 Die politische Theorie des Wandels der Bundesregierung.....	14
3.1.2 Operative Theorie des Wandels des BMZ	18
3.2 Portfoliodarstellung	23
3.2.1 Das zivile Engagement der Bundesregierung	23
3.2.2 Das BMZ-Engagement	24
4. Konstitutiver Rahmen des zivilen Engagements der Bundesregierung.....	29
5. Relevanz.....	36
5.1 Interessen und Zielsetzung der Bundesregierung	37
5.2 Erfassung und Berücksichtigung afghanischer Interessen und Bedarfe.....	39
5.3 Gestaltung der strategischen Planung	41
5.4 Lernen	44
6. Kohärenz.....	46
6.1 Externe Kohärenz.....	47
6.1.1 Kohärenz innerhalb der internationalen Gemeinschaft.....	47
6.1.2 Kohärenz von Maßnahmen des BMZ und militärischem Engagement	49
6.1.3 Kohärenz mit den Zielen und Prioritäten afghanischer Akteure	51

6.2	Ressortübergreifende Kohärenz	53
6.3	Ressortinterne Kohärenz.....	54
7.	Wirkungen: Effektivität und Impact	57
7.1	Effektivität: Erreichung kurz- und mittelfristiger Ziele (Outputs und Outcomes)	58
7.1.1	Erbrachte Outputs	59
7.1.2	Zielerreichung Outcome-Ebene I: Verbesserung der Grundversorgung für die endbegünstigten Afghan*innen.....	60
7.1.3	Zielerreichung Outcome-Ebene II: Strukturelle Stärkung der Verwaltungs- und Regierungssysteme sowie der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.....	62
7.2	Impact: Übergeordnete Wirkungen des BMZ.....	64
7.2.1	Grundversorgung und Lebensbedingungen der Bevölkerung sind verbessert	66
7.2.2	Die Situation von Frauen und Mädchen im Sinne der Gleichberechtigung der Geschlechter ist verbessert	67
7.2.3	Integration von Binnenvertriebenen und Geflüchteten.....	70
7.2.4	Zufriedenheit und Vertrauen der Bevölkerung mit und in staatliche Institutionen sind gestärkt	70
7.2.5	Rechtsstaatliches Handeln der Institutionen ist gestärkt.....	72
7.3	Berücksichtigung von Querschnittsthemen.....	73
7.4	Strategische Steuerung und Monitoring.....	76
7.5	Umgang mit Risiken	78
7.6	Nicht intendierte negative Wirkung	79
8.	Nachhaltigkeit.....	84
8.1	Voraussetzungen für die Dauerhaftigkeit der erzielten Wirkungen.....	85
8.2	Absehbare Nachhaltigkeit der Wirkungen.....	87
9.	Effizienz.....	90
10.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	93
10.1	Fazit	94
10.2	Schlussfolgerungen	95
10.3	Empfehlungen und Umsetzungshinweise.....	100
11.	Literatur	105
12.	Anhang.....	118
12.1	Evaluierungsmatrix	119
12.2	Operative Theorie des Wandels der Ressorts.....	130
12.3	Zeitraumen der Evaluierung	133
12.4	Evaluierungsteam und Mitwirkende.....	134

Abbildungen

Abbildung 1	Vergleich von Weltbank- <i>Governance</i> -Indikatoren, Afghanistan, Mali und Schweden	2
Abbildung 2	Schematische Darstellung der drei Analyseebenen	9
Abbildung 3	Politische Theorie des Wandels der Bundesregierung für das zivile Engagement in Afghanistan.....	15
Abbildung 4	Rekonstruiertes Wirkungsmodell BMZ.....	20
Abbildung 5	ODA-Abflüsse von 2001 bis 2021	24
Abbildung 6	Mittelabflüsse in den Schwerpunktsektoren des BMZ von 2013 bis 2021	26
Abbildung 7	Geografische Verteilung des BMZ-Engagements (nach Provinzen, Anzahl der Projekte, umgesetzten Mitteln).....	28
Abbildung 8	Schematische Darstellung der Ebenen der Zielerreichung.....	59
Abbildung 9	Übergeordnete Impact-Ziele des zivilen Engagements	65
Abbildung 10	Operative Theorie des Wandels der Ressorts	131

Tabellen

Tabelle 1	Überblick der interviewten Akteure	10
------------------	--	----

Kästen

Kasten 1	Der Afghanistan Reconstruction Trust Fund	25
Kasten 2	Die militärische Einbettung der zivilen Maßnahmen des BMZ	50
Kasten 3	Dezentralisierung des afghanischen Staats	51
Kasten 4	Risk Management Office	79
Kasten 5	Gründe für die fehlende Ownership aufseiten der afghanischen Partner	86
Kasten 6	Ausblick auf die Nachhaltigkeit der Wirkungen nach Machtübernahme der Taliban.....	88
Kasten 7	Ressortgemeinsame Empfehlungen	100
Kasten 8	Lehren für strukturbildende TZ und FZ in sehr fragilen Ländern.....	102

ABKÜRZUNGEN UND AKRONYME

AA	Auswärtiges Amt
AFG	Afghanistan
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
ARTF	Afghanistan Reconstruction Trust Fund
BEPA	Basic and Secondary Education Programme for Afghanistan
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMI	Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CEDAW	UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)
CRS	Common Reporting Standards (OECD)
DDA	Versammlung zur Entwicklung der Distrikte (District Development Assembly)
DDF	Distriktentwicklungsfonds (District Development Fund)
DDR	Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration (Demobilisation, Disarmament and Reintegration)
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
DevTracker	German Development Tracker for Afghanistan
DFID	Department for International Development
DHPol	Deutsche Hochschule der Polizei
DO	Durchführungsorganisation
EIDA	Economic Infrastructure Development Afghanistan
EQUIP	Education Quality Improvement Program
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FMFB	First Microfinance Bank
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GAAP	Gemeinsame Analyse und abgestimmte Planung
GFA	GFA Consulting Group GmbH
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GMAF	Geneva Mutual Accountability Framework
GPPT	German Police Project Team
HDP	Humanitarian-Development-Peace
ICAI	Independent Commission for AID Impact (UK)
IDEA	Institutional Development for Energy in Afghanistan
IDMC	Internal Displacement Monitoring Centre
IDP	Internally Displaced Persons
ISAF	International Security Assistance Force
JCMB	Gemeinsame Koordinierungs- und Überwachungsausschuss (Joint Coordination and Monitoring Board)

KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KWI	Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur
MAF	Mutual Accountability Framework
MEK	Monitoring, Evaluierung und Kommunikation
M&E	Monitoring und Evaluierung
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Nichtregierungsorganisation (Non-Governmental Organisation)
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development)
OECD DAC	Entwicklungsausschuss der OECD (Development Assistance Committee)
OEF	Operation Enduring Freedom
PATRIIP	Pakistan-Afghanistan-Tajikistan Regional Integration Programme
PCA	Peace and Conflict Assessment
PRT	Provincial Reconstruction Team
RCD	Regional Capacity Development
RCDF	Regional Capacity Development Fund
RIDF	Regional Infrastructure Development Fund
RMO	Risk Management Office
SAP	Survey of the Afghan People
SEDEP	Sustainable Economic Development and Employment Promotion
SI	Sonderinitiative
SIGAR	Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (Aufsichtsbehörde der US-Regierung für den Wiederaufbau Afghanistans)
SNGP	Subnationale Regierungspolitik (Subnational Governance Policy)
SMAF	Self-Reliance through Mutual Accountability
SPNA	Stabilisierungsprogramm Nordafghanistan
TdW	Theorie des Wandels
TMAF	Tokyo Mutual Accountability Framework
ToR	Terms of Reference (Leistungsbeschreibung)
TVET	Technical and Vocational Education and Training
TZ	Technische Zusammenarbeit
ÜH	Übergangshilfe
UN	Vereinte Nationen (United Nations)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur)
WZ-Referent*innen	Referent*innen für wirtschaftliche Zusammenarbeit

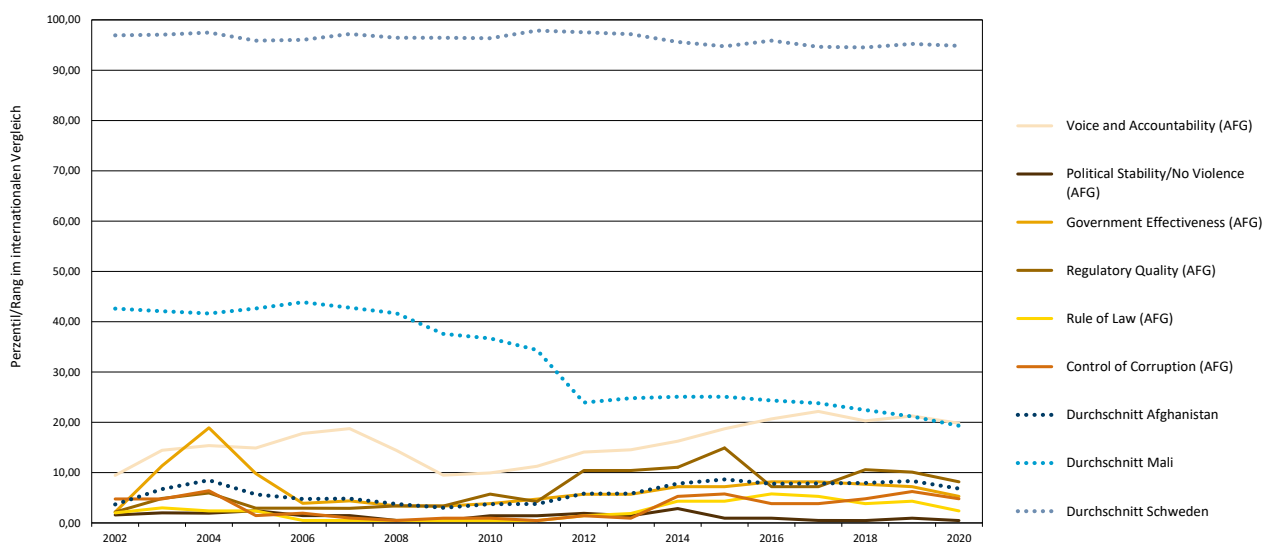
1. EINLEITUNG

1.1 Hintergrund der Evaluierung

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

Ein zusätzlicher Grund für die Evaluierung war, dass Afghanistan auch nach zwei Dekaden des massiven internationalen Engagements ein sehr fragiles und von gewaltsamen Konflikten geprägtes Land geblieben war.³ So verorteten Rankings gängiger Indizes zu politischen Rahmenbedingungen Afghanistan im Jahr 2020 weiterhin in der Gruppe von Staaten mit den schlechtesten Bewertungen. Ein Vergleich unterschiedlicher Weltbank-Indikatoren für die Qualität von Regierungsführung zeigt etwa, dass Afghanistan selbst im Verhältnis zu anderen fragilen Ländern, wie etwa Mali, hinsichtlich der meisten Indikatoren deutlich abfiel und sich daran auch über die Zeit hinweg wenig änderte. Deshalb konnte Afghanistan in Anlehnung an die Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ der Bundesregierung mit der untersten Ausprägung beschrieben werden, also als „dysfunktionaler Staat mit erheblichen Schwächen in allen Dimensionen, häufig geprägt durch gewaltsame Auseinandersetzungen bis hin zu Bürgerkrieg“ (Bundesregierung, 2017).⁴

Abbildung 1 Vergleich von Weltbank-Governance-Indikatoren, Afghanistan, Mali und Schweden



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Grundlage Weltbank (2022)

³ Es gibt weder eine einheitliche Definition von Fragilität noch besteht Einigkeit in der Forschung, wie man unterschiedliche Fragilitätsgrade misst. Generell kann jedoch bei fragilen Staaten von einem Mangel in den Grundfunktionen in den Bereichen Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und sozialer Grundversorgung ausgegangen werden. Wie in Kapitel 4 (konstitutiver Rahmen) ausgeführt wird und in allen gängigen Fragilitätsindizes nachzuvollziehen ist, lag und liegt Afghanistan dabei fast durchgehend am Ende der Rankings (siehe etwa „List of fragile and conflict-affected situations“ [World Bank, 2023] oder den „Fragile States Index 2019“ [FFP, 2019]). Spätestens mit den zunehmenden Gewaltkonflikten und einer sich verschlechternden Sicherheitslage während des Evaluierungszeitraums brach die Grundlage für strukturbildende TZ und FZ weg.

⁴ Die „Dimensionen“ beschreiben die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols, die Fähigkeit zur Erbringung grundlegender staatlicher Dienstleistungen sowie die Akzeptanz des staatlichen Herrschaftsanspruchs durch das Volk (Legitimität).

Die bilateralen Beziehungen zwischen Deutschland und Afghanistan gehen bis an den Beginn des 20. Jahrhunderts zurück (Baraki, 1996; Müller, 2020; Schlagintweit, 2005; Stewart, 2014). Vorrangiger Grund für das Engagement Deutschlands in Afghanistan nach 2001 waren jedoch nicht die traditionell engen Beziehungen, sondern primär die Bündnistreue gegenüber den USA im Rahmen der Beistandsverpflichtung der Nordatlantischen Vertragsorganisation (North Atlantic Treaty Organization, NATO) nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001. In dessen Folge sollten – neben dem Militäreinsatz – auch mit zivilen Mitteln die Grundlagen dafür gelegt werden, dass Afghanistan von einem „Hort des Terrorismus“, der westliche Staaten bedrohte, zu einem friedlichen Teil der internationalen Gemeinschaft wurde (Bundesregierung, 2002).⁵

Das internationale zivile Engagement in Afghanistan wurde von einer Vielzahl internationaler Akteure getragen, wobei Deutschland mit über acht Prozent nach den USA (knapp 39 Prozent) den zweitgrößten Anteil der bilateralen Unterstützungsleistungen finanzierte. Deshalb reiht sich die strategische Evaluierung des deutschen zivilen Engagements in eine beachtliche Anzahl anderer (inter-)nationaler Aufarbeitungsprozesse ein (unter anderem der Europäischen Union [EU], Weltbank und bilateraler Geber).⁶

Im vorliegenden ressortspezifischen Bericht wird das BMZ-Engagement in Afghanistan zwischen 2013 und 2021 behandelt. Er ist Teil der ressortgemeinsamen strategischen Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan im selben Zeitraum. Diese wurde als ressortgemeinsame Evaluierung der beteiligten zivilen Ressorts und von drei Evaluierungsteams im Rahmen einer Arbeitsgemeinschaft (ARGE) durchgeführt. Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) evaluierte dabei in Federführung das Portfolio des BMZ, die Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol) das Portfolio des BMI und ein Konsortium unter Leitung der GFA Consulting Group GmbH (GFA) mit CEval GmbH und SiCon International Development GmbH das Portfolio des AA.

1.2 Gegenstand der Evaluierung

In diesem ressortspezifischen Bericht wird das Engagement des BMZ in Afghanistan von 2013 bis zum 15. August 2021 analysiert. Damit reicht die Evaluierung in die Zeit des gleichfalls von Deutschland getragenen multilateralen Engagements der internationalen Sicherheitsbeistandstruppe (International Security Assistance Force, ISAF) zurück, die mit der Übergabe von Verantwortung an die afghanische Regierung zum Jahreswechsel 2014/2015 von der NATO-Mission *Resolute Support* (RS) abgelöst wurde.

Der Startzeitpunkt 2013 wurde von den Ressorts für die gesamte Evaluierung und so auch für die ressortspezifischen Berichte festgelegt. So sollte auf die im Verhältnis zum militärischen Engagement wichtiger werdenden zivilen Maßnahmenstränge Deutschlands und anderer internationaler Akteure fokussiert werden.⁷ In der Evaluierung wird jedoch ebenso die Zeit vor 2013 berücksichtigt, insbesondere mit Blick auf entscheidende politisch-strategische Weichenstellungen, die maßgeblich für das Engagement danach waren.

Auch das Ende des Untersuchungszeitraums folgt einer Vorgabe der Ressorts und entspricht der Zäsur der weitgehenden Beendigung oder Pausierung von Programmen internationaler Geberorganisationen in Afghanistan. Allerdings hat das Engagement Deutschlands über den 15. August 2021 hinaus in Teilen Bestand: So setzt das BMZ in Afghanistan seither seine Instrumente „Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur/strukturbildenden Übergangshilfe“ (KWI/ÜH) und „Sonderinitiative Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“ (SI-Flucht) ein und hat regierungsfern, aber bevölkerungsnah Programme der Technischen und der Finanziellen Zusammenarbeit (TZ und FZ) wiederaufgenommen.

⁵ Siehe die denkwürdige Rede des ehemaligen Verteidigungsministers Peter Struck zur fortgesetzten Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte am internationalen Militäreinsatz in Afghanistan vor dem Deutschen Bundestag am 20. Dezember 2002. In dieser bezeichnete er das militärische Engagement der Bundesregierung als notwendig, weil Deutschlands Sicherheit auch am Hindukusch verteidigt würde.

⁶ Vgl. EU-Parlament: Hassan (2023), Weltbank: Haque et al. (2023), schwedische Entwicklungszusammenarbeit: Pain (2021), niederländisches Außenministerium: IOB Evaluation (2023), US-Wiederaufbau in Afghanistan: SIGAR (2021, 2022).

⁷ Aus Sicht des BMZ war für diese Festlegung der bereits 2014 erfolgte Rückblick des DEval auf das Afghanistan-Engagement der Jahre 2002 bis 2013 bedeutsam (Kirsch, 2014).

Der Fokus der Evaluierung liegt auf BMZ-Vorhaben in den Schwerpunkten Gute Regierungsführung, Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Bildung, Wasser, Energie und Gesundheit. Die Mittel wurden vorrangig über den Haushaltstitel der bilateralen TZ und FZ bereitgestellt, nur ein kleiner Teil über KWI/ÜH und SI-Flucht. Insgesamt flossen im Evaluierungszeitraum 1,725 Milliarden Euro BMZ-Mittel ab. Gemessen am Volumen der öffentlichen Mittel für Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA) war das BMZ so der zweitgrößte deutsche Akteur in Afghanistan, dicht nach dem AA.

Schnittstellen zwischen den beteiligten Ressorts und inhaltlichen Bereichen sind Gegenstand des ressortgemeinsamen Evaluierungsberichts. Aspekte der Zusammenarbeit werden jedoch auch in diesem ressortspezifischen Bericht behandelt. Weitgehend ausgeklammert bleiben gemäß der Leistungsbeschreibung (*Terms of Reference*, ToR) der ressortgemeinsamen Evaluierung (AA, BMI und BMZ, 2021) hingegen die Maßnahmen des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg).

Die Evaluierung ist wie folgt gegliedert: Zunächst werden die Ziele und Adressat*innen (Abschnitt 1.3) sowie Herausforderungen (Abschnitt 1.4) der Evaluierung dargelegt. In einem nächsten Schritt werden die Evaluierungsfragen, das Evaluierungsdesign und die Methoden vorgestellt (Kapitel 2), bevor eine Analyse der Theorien des Wandels der Bundesregierung und des BMZ (Abschnitte 3.1) sowie eine Darstellung des Portfolios (Abschnitt 3.2) folgen. Im Anschluss wird der konstitutive Rahmen des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan analysiert, der maßgeblich vorgab, wie wirksam es im Beobachtungszeitraum überhaupt sein konnte (Kapitel 4). In Kapitel 5 (Relevanz) wird erläutert, inwiefern die Bundesregierung mit dem zivilen Engagement des BMZ das Richtige getan hat. Danach erfolgt eine Bewertung, inwiefern das Handeln des BMZ kohärent war (Kapitel 6). In Kapitel 7 wird die Wirksamkeit des zivilen Engagements des BMZ untersucht, indem die Effektivität und die übergeordnete Wirksamkeit (Impact) überprüft werden. Die Frage, inwiefern das BMZ-Engagement nachhaltig war, wird in Kapitel 8 betrachtet, in Kapitel 9 dann eine erste Effizienzbewertung vorgenommen. Schließlich werden in Kapitel 10 Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen ausgesprochen.

1.3 Ziele, Adressat*innen und Nutzen der ressortgemeinsamen Evaluierung und des ressortspezifischen Berichts

Das Hauptziel der strategischen Evaluierung ist, eine unabhängige und umfassende Analyse und Bewertung des zivilen Afghanistan-Engagements des BMZ im Zeitraum 2013 bis 2021 vorzunehmen, um Erkenntnisse für eine zukünftige Steuerung von möglichen Engagements in sehr fragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Kontexten zu gewinnen und zu nutzen. Die Evaluierung dient dem institutionellen Lernen des BMZ sowie der politischen Rechenschaftslegung. Da die Finanzmittel des deutschen Engagements als öffentliche Mittel für Entwicklungsleistungen gelten, erfolgte die Evaluierung auf Basis der sechs Kriterien des Entwicklungsausschusses (Development Assistance Committee, DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD): Relevanz, Kohärenz, Effektivität, Impact, Nachhaltigkeit und Effizienz. Damit sollen dem BMZ – neben den ressortgemeinsamen Einschätzungen – auch Erkenntnisse zur ressortspezifischen Weiterentwicklung präsentiert werden: als generelle Lernerfahrungen für Strukturen, Instrumente und Prozesse des Ministeriums sowie für eine mögliche Anwendung auf andere Krisensituationen.

Zudem trägt die Evaluierung zur abschließenden Erfolgskontrolle des BMZ-Engagements in Afghanistan im Sinne der Bundeshaushaltsordnung bei. Die gewonnenen Erkenntnisse sollen das BMZ und die Bundesregierung in ihren Bestrebungen unterstützen, das Monitoring und die Evaluierung ihres Krisenengagements in anderen Krisenkontexten als ein wichtiges Instrument für Rechenschaftslegung und Lernen zu verankern (Bundesregierung, 2017: 140ff.). Folglich können die Evaluierungsergebnisse zur Schaffung von Transparenz des BMZ-Engagements in Afghanistan beitragen.

Die Evaluierungsergebnisse sollen auf politischer und strategischer Ebene primär vom BMZ sowie mittelbar vom Deutschen Bundestag genutzt werden können. Auf parlamentarischer Ebene zählen dazu neben den Mandatsträger*innen im Allgemeinen auch die einschlägigen Ausschüsse sowie die wissenschaftlichen Dienste. So kann mit der Evaluierung das Parlament in seiner Kontrollfunktion unterstützt werden. Gleichzeitig können damit Afghanistan-Erfahrungen in die Debatte zur Rolle Deutschlands in der Region und in sehr fragilen Kontexten weltweit für das laufende und insbesondere das zukünftige zivile Engagement eingebracht werden. Schließlich ist es möglich, dass diese Erfahrungen in Zusammenschau mit der ressortgemeinsamen Evaluierung Anwendung auf die Verzahnung von Humanitärer Hilfe, Sicherheitspolitik, Stabilisierung, Polizei-, Justiz- und Strafvollstreckungsaufbau, auswärtiger Kultur- und Bildungspolitik, bilateraler staatlicher Entwicklungszusammenarbeit (EZ) sowie strukturbildender Übergangshilfe und der SI-Flucht finden.

Zugleich sollen die Ergebnisse der Evaluierung auf umsetzender Ebene den nationalen und internationalen Durchführungs-, Mittler- und Partnerorganisationen einen mittelbaren Nutzen bringen. Dies gilt sowohl für die großen staatlichen Durchführungsorganisationen (DOs) – die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und die KfW Entwicklungsbank (KfW) – als auch für Nichtregierungsorganisationen (Non-Governmental Organisations, NGOs) und multilaterale Organisationen, deren Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Afghanistan-Engagement in der Evaluierung analysiert werden.

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

Die ressortspezifische fand zusammen mit der ressortgemeinsamen Evaluierung parallel zu zwei weiteren nationalen Aufarbeitungsprozessen zum Afghanistan-Engagement statt: (1) der Enquete-Kommission des Bundestages zu „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“, die den gesamten Zeitraum des Engagements, inklusive der militärischen Komponente, analysiert; und (2) dem Bundestagsuntersuchungsausschuss zu Afghanistan, der sich vornehmlich mit der Zeit des Abzugs der Bundeswehr aus Afghanistan auseinandersetzt (Deutscher Bundestag, 2022a, 2022b). Dabei wurden die (Zwischen-)Ergebnisse der beiden Evaluierungen in die Arbeit der Enquete-Kommission eingespeist.

1.4 Herausforderungen für die Evaluierung

Durch die Festlegung des Evaluierungszeitraums auf 2013 bis 2021 besteht die Gefahr, wesentliche Weichenstellungen vor 2013 außer Acht zu lassen. Aus diesem Grund wurden wichtige politisch-strategische Weichenstellungen und relevante politische Ereignisse nachgezeichnet und bei der Bewertung berücksichtigt. Gleichermäßen wurde dieser Herausforderung damit begegnet, dass auch die Genese einzelner, besonders einschlägiger Instrumente und Schwerpunktsetzungen vor 2013 analysiert wurde, etwa die Anwendung von Konditionalisierung bei gleichzeitiger Erhöhung der Budgets im Verlauf der Kooperation mit Afghanistan. Limitierend blieb jedoch, dass etwa nicht alle wichtigen vor dem Evaluierungszeitraum liegenden Entscheidungspunkte durchgehend genauer untersucht werden konnten, um daraus Lehren für die Zukunft zu ziehen. Genauso wenig war es möglich, alle Herausforderungen zu kompensieren, die sich aus dem sehr späten Zeitpunkt einer Evaluierung des gesamten zivilen Engagements Deutschlands in Afghanistan ergaben (unter anderem schwieriger Datenzugang, fehlende Primärdatenerhebungen). Festgehalten werden soll aber, dass das BMZ immerhin über zwei Portfolioreviews (Zürcher, 2013, 2017) eine befriedigende ressortspezifische Datengrundlage geliefert und sich früher als andere Ministerien für eine ressortgemeinsame Evaluierung stark gemacht hat.

Aufgrund des Umbruchs durch die Machtübernahme der Taliban ergaben sich für die Evaluierung Herausforderungen bei der Datenerhebung. Der Zugang zum Land und das Einholen von Daten über Interviews oder Fokusgruppendifkussionen, durch Beobachtungen vor Ort sowie durch andere Instrumente wurde dadurch erschwert. Eine so ohnehin schwierige Feldmission, die insbesondere dem *Do-no-harm*-Prinzip besondere Beachtung hätte schenken müssen, wurde außerdem von den Ministerien abgelehnt,

und zwar wegen Sicherheitsbedenken und aus Sorge vor einer möglichen politischen Vereinnahmung durch die Taliban. Um dieser diffizilen Ausgangslage gerecht zu werden, wurden in der Evaluierung wichtige Kontextfaktoren über eine präzise Formulierung und die Fokussierung von Fragen stringent berücksichtigt sowie Ergebnisse aus unterschiedlichen Datenquellen nach Möglichkeit trianguliert. Dabei wurden auch die schriftlichen Dokumentationen einschlägiger Programme und Sekundäranalysen von zurückliegenden Zeitpunkten einbezogen. Überdies wurde transparent mit gegebenenfalls auftretenden Grenzen der Evaluierung umgegangen.

Die fehlende Einbindung des BMVg in die Evaluierung birgt die Gefahr, die Aussagekraft der Evaluierung zu schmälern. Beträchtlich ist diese Einschränkung insofern, als insbesondere aufgrund der Verzahnung von militärischen und zivilen Aktivitäten in Afghanistan im Rahmen des faktisch parallelen Einsatzes sowie perspektivisch im Sinne eines immer stärker vernetzten Ansatzes davon auszugehen ist, dass die Schnittstellen zwischen diesen Aktivitäten großes Lernpotenzial bergen. In der Evaluierung wurde entsprechend versucht, diese Schnittstellen zumindest ansatzweise zu untersuchen und ergänzende Gespräche mit (leitenden) Mitarbeitenden des BMVg sowie mit Expert*innen zu führen.

In der ressortgemeinsamen Evaluierung haben sich aus der Zusammenarbeit der drei ARGE-Partner aus Sicht des DEval wesentliche Erkenntnisse ergeben. Für eine solche Zusammenarbeit bedarf es einer engen und fortdauernden Abstimmung zwischen den Evaluierungsteams/Evalutor*innen sowie insbesondere eines gemeinsamen Grundverständnisses von unabhängiger und wissenschaftlich fundierter Evaluierung, das die Effizienz und Zielorientierung von Arbeits- und Koordinationsabläufen zwischen den jeweiligen Teams und mit den Adressat*innen stärkt. Fehlt eine solche Basis, ist mit erheblichem organisatorischem Mehraufwand und gegebenenfalls auch mit Qualitätseinbußen zu rechnen.

In der ressortgemeinsamen Evaluierung zu Afghanistan waren zwei der drei ARGE-Partner als etablierte staatliche Forschungseinrichtungen über ihr Selbstverständnis hinaus auch durch Satzungen und Gesetze den Grundsätzen der wissenschaftlichen Unabhängigkeit verpflichtet.

Das DEval legte hohe, der Bedeutung und Sensibilität des Evaluierungsgegenstands angemessene wissenschaftliche Standards an die Datenerhebung, die Datenauswertung und den Nachweis von Quellen an. Damit wird die Objektivität, Zuverlässigkeit und Gültigkeit der aus der Evaluierungstätigkeit gewonnenen Erkenntnisse gewährleistet. Das bedeutet zum Beispiel, dass Interviews vollständig transkribiert und umfassend vorhandene wissenschaftliche Erkenntnisse recherchiert und genutzt wurden. Informationen und Aussagen wurden so weit möglich sowohl innerhalb von Datenquellen als auch zwischen Datenquellen trianguliert. Alle vom DEval berichteten Ergebnisse sind empirisch gestützt. Das DEval etablierte dabei einen Prozess, der es den jeweils anderen ARGE-Partnern ermöglichte, wesentliche Ergebnisse und die abschließende Bewertung nachzuvollziehen.

2. EVALUIERUNGSFRAGEN, DESIGN, METHODEN UND LIMITATIONEN

2.1 Evaluierungsfragen und Analyseebenen

Die Bewertung des BMZ-Engagements in Afghanistan erfolgt entlang der in der Evaluierung formulierten Leitfragen, die sich an den OECD-DAC-Kriterien orientieren. Diese Leitfragen wurden durch spezifische Evaluierungsfragen ausdifferenziert und in eine Evaluierungsmatrix überführt (siehe Anhang 12.1: Matrix).⁸ Dort wurden den Evaluierungsfragen Indikatoren und Bewertungskriterien zugeordnet sowie Quellen und Erhebungsinstrumente festgelegt. Die Leitfragen sind:

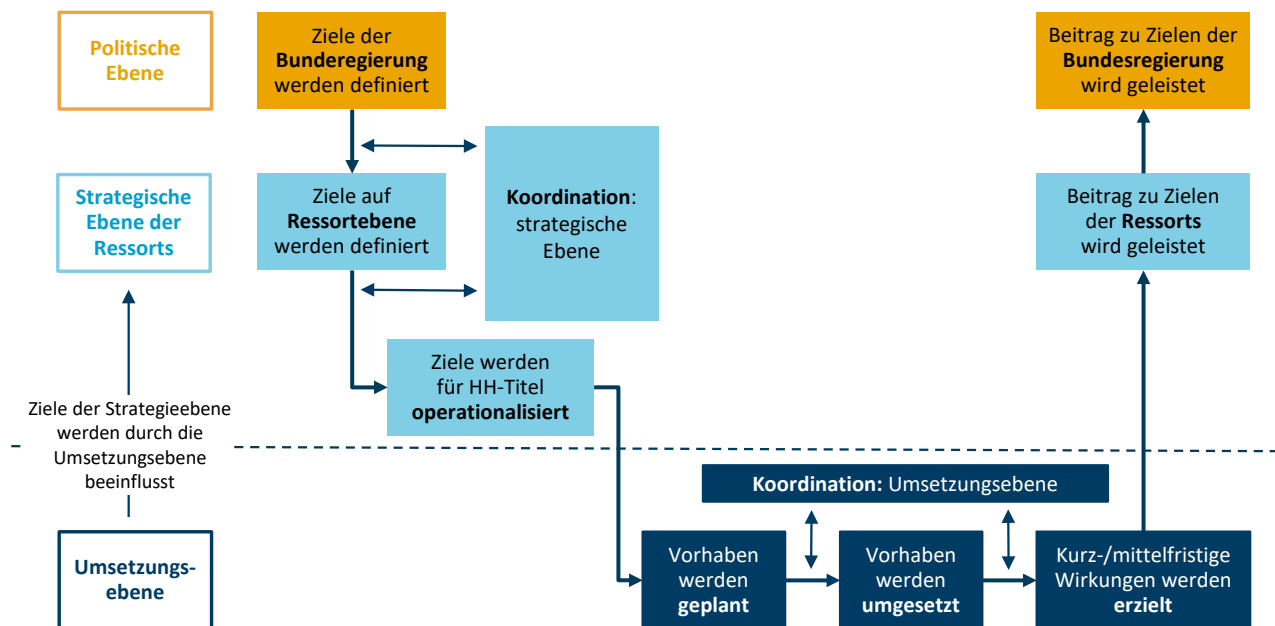
- **Relevanz:** Tat die Bundesregierung in Afghanistan das Richtige?
- **Kohärenz:** Handelten die Ressorts ressortintern, ressortübergreifend sowie national und international kohärent, synergetisch und koordiniert?
- **Wirkungen (Effektivität und Impact):** War das deutsche zivile Engagement in Afghanistan effektiv und erzielte es übergeordnete Wirkungen?
- **Nachhaltigkeit und Anschlussfähigkeit:** War das deutsche zivile Engagement in Afghanistan nachhaltig?
- **Effizienz:** War das deutsche zivile Engagement in Afghanistan effizient?

Für eine differenzierte Betrachtung des Evaluierungsgegenstands wurden über die Evaluierungsfragen hinweg drei Analyseebenen untersucht: die politische (Entscheidungs-)Ebene, die strategische Ebene der Ministerialverantwortlichen und die operative Ebene der umsetzenden Organisationen.⁹ Auf der politischen Ebene finden sich insbesondere gesamtstrategische Fragestellungen des Afghanistan-Engagements, zum Beispiel hinsichtlich der politischen Vorgaben durch Bundesregierung und Parlament. Auf der strategischen Ebene stehen konzeptuelle und planerische Fragen der Ministerien einschließlich der ressortübergreifenden Koordination und Steuerung im Vordergrund. Auf der Umsetzungsebene liegt der Fokus auf Fragen nach der konkreten operativen Ausgestaltung der Vorhaben durch die DOs.

Die drei Ebenen stellen zwar unterschiedliche Analysebereiche dar, sind dabei jedoch funktional miteinander verwoben (siehe Abbildung 2). So wirken sich Entscheidungen auf der politischen Ebene auf die strategische Ebene der Ressorts aus, und diese wirken wiederum auf die Umsetzungsebene. Umgekehrt sollten idealtypisch Rückmeldungen aus der Arbeit vor Ort zur Anpassung der strategischen Ausgestaltung beitragen. Inwiefern dieses Zusammenspiel funktionierte, wird in der Evaluierung ebenfalls untersucht.

⁸ Die Evaluierungsfragen basieren auf Fragen aus der Leistungsbeschreibung. Sie wurden theoriebasiert sowie im Austausch mit den Nutzenden der Evaluierung im Verlauf der *Inception*-Phase ergänzt, präzisiert und fokussiert.

⁹ Die politische Ebene umfasst die Entscheidungen und Vorgaben der Bundesregierung (Bundeskanzler*in und Bundesminister*innen) sowie den parlamentarischen Raum (Bundestag mit Ausschüssen). Auf strategischer Ebene liegen die Ministerialbürokratien des AA, des BMI, des BMZ sowie des unberücksichtigt bleibenden BMVg. Dabei nehmen Minister*innen, Staatsminister*innen und Staatssekretär*innen eine Scharnierfunktion zwischen politischer und strategischer Ebene ein. Die Umsetzungsebene umfasst staatliche deutsche Durchführungs- und Mittlerorganisationen, internationale Organisationen, deutsche, internationale und afghanische NGOs.

Abbildung 2 Schematische Darstellung der drei Analyseebenen

Quelle: DEval, eigene Darstellung

2.2 Design

Für die Evaluierung wurde ein theoriebasierter Ansatz gewählt. Dafür wurden Theorien des Wandels auf der politischen (Bundesregierung) und der strategischen Ebene (Ressorts) erarbeitet. Sie dienen dem Verständnis der Ziele des Engagements und der kritischen Reflexion der dahinterliegenden Annahmen.

Ein theoriebasierter Ansatz wird genutzt, um einerseits die wesentlichen Ziele und beabsichtigten Wirkungen der Bundesregierung transparent zu machen (Was sollte bewirkt werden?) und andererseits die dahinterliegende Wirkungslogik im Nachhinein zu rekonstruieren (Wie sollte es bewirkt werden?) (grundsätzlich zur Theoriebasierung Patton [2008] sowie Stern et al. [2012]). Damit wird in der ressortgemeinsamen Evaluierung ein transparenter theoretischer Maßstab für die Bewertung der Wirksamkeit des zivilen Engagements der Bundesregierung zugrunde gelegt. Diese Theorie bildet dabei nicht bereits das Wissen ab, sondern ordnet Gesichtspunkte, die eine Durchdringung des Gegenstands erst ermöglichen sollen. Die vorab von den Ressorts artikulierten Erkenntnisinteressen zum Gegenstand wurden in diesem Sinne theoriegeleitet ergänzt und präzisiert. Beispielsweise wurde ausgehend von der Erkenntnis, dass sich die politische Theorie des Wandels über 20 Jahre kaum veränderte, ein Fokus auf Fragen des Lernens der beteiligten Akteure gelegt. Zusätzlich ermöglichte die Theoriebildung mit der evaluatorischen Distanz der extern Evaluierenden und auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse, die rekonstruierten Ziele und Wirkungsannahmen kritisch zu hinterfragen sowie deren Umsetzung zu prüfen. Dies schließt etwa die Frage ein, inwiefern die Wirkungsannahmen realistisch waren. In Abschnitt 3.1 werden das gewählte zweistufige Vorgehen sowie die Funktion und das Zusammenspiel der politischen und der strategischen Theorie des Wandels genauer dargelegt und die Herausforderungen bei ihrer Erarbeitung beschrieben.

Durch die Nutzung vielfältiger Methoden und die Einbindung evaluierungsrelevanter Akteure wurden Verlässlichkeit und Nützlichkeit der Ergebnisse sichergestellt (Johnson und Onwuegbuzie, 2007: 112–133). Die durch quantitative und qualitative Methoden gewonnenen Daten wurden wo immer möglich trianguliert, um die Verlässlichkeit der Ergebnisse zu erhöhen. Dabei wurde insbesondere auf Perspektivenvielfalt geachtet. Durch die Partizipation evaluierungsrelevanter Akteure, unter anderem der Evaluierungsreferate und der maßgeblichen Fachreferate der Ressorts, wurden die Nützlichkeit und Qualität der Ergebnisse sichergestellt.

Um Risiken für die beteiligten Akteure in Afghanistan zu vermeiden beziehungsweise diesen entgegenzuwirken, wurden insbesondere während der Datenerhebung durchgängig die Prinzipien Konflikt-sensibilität und *Do no harm* berücksichtigt. Die erhobenen personenbezogenen Daten wurden generell geschützt und deren Anonymität im Endbericht sichergestellt. Bei der Durchführung von Interviews ging das Evaluierungsteam zudem sensibel mit dem Risiko einer etwaigen Retraumatisierung der Menschen um.

2.3 Quellen und Methoden

Für die Evaluierung wurden Sekundärdaten ausgewertet und mittels diverser Instrumente Primärdaten erhoben. Folgende Datenquellen wurden ausgewertet: (1) einschlägige wissenschaftliche Literatur und (Meta-)Evaluierungen; (2) ressorteigene Portfoliodaten und strategiebezogene Dokumente sowie Programmberichterstattung, Evaluierungen und Wirkungsstudien; (3) Strategien und andere Dokumente der afghanischen Regierung; (4) spezifische Datenbanken wie der *Survey of the Afghan People*, mit dem Wahrnehmungen und Ansichten der afghanischen Bevölkerung zu verschiedenen Themen über die Zeit erhoben werden. Darüber hinaus wurden (5) zahlreiche semistrukturierte Interviews mit verschiedenen Akteursgruppen geführt (siehe Tabelle 1).

Viele der verwendeten Quellen sind nicht öffentlich beziehungsweise vertraulich. Ebenso wurden allen Gesprächspartner*innen Anonymität und Vertraulichkeit zugesichert. Im Bericht werden zugunsten der Lesbarkeit keine (pseudonymisierten) Einzelnachweise der Quellen der dargestellten Evidenz aufgeführt. Sofern nicht explizit anders gekennzeichnet, beruhen alle Aussagen in diesem Bericht auf sorgfältigen Auswertungen der hier beschriebenen Quellen; eigene Bewertungen oder Plausibilitätsbewertungen sind als solche kenntlich gemacht. Literaturverweise werden in Klammern genannt und finden sich im Literaturverzeichnis (11.).

Die folgenden Erhebungsinstrumente wurden genutzt:

Im Rahmen **semistrukturierter Interviews** wurden Fachwissen und Einschätzungen verschiedener Akteursgruppen aufgenommen. Es wurden sowohl Personen befragt, die direkt am Afghanistan-Engagement beteiligt waren, als auch Expert*innen mit ihrer Einschätzung „von außen“ berücksichtigt, um möglichen Verzerrungen entgegenzuwirken und Informationen zu triangulieren. Insgesamt wurden 171 semistrukturierte Interviews geführt, davon 52 unter Federführung des DEval. Viele der Gespräche wurden von den ARGE-Partnern gemeinsam realisiert; zum Beispiel nahmen Evaluator*innen des DEval-Teams an Interviews mit Vertreter*innen aller Ressorts teil, um entwicklungspolitische wie auch außen- und innenpolitische Perspektiven gleichermaßen zu erfassen. Die Interviews wurden protokolliert und mittels softwaregestützter Kodierung ausgewertet. In verschiedenen Workshops mit Mitarbeitenden der Ressorts wurden zudem einzelne fachliche Themen diskutiert. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Bandbreite der interviewten Organisationen und Wissensträger*innen, die Anzahl der interviewten Personen pro Akteursgruppe sowie die jeweilige Anzahl der afghanischen Gesprächspartner*innen.

Tabelle 1 Überblick der interviewten Akteure

Akteursgruppe	Anzahl der Personen, die vom DEval federführend interviewt wurden	Anzahl der interviewten Personen insgesamt	davon afghanische Interviewpartner*innen
(Ehemalige) Mitarbeitende der Länder- und Fachreferate der Ressorts	12	56	-
(Ehemalige) entsandte und lokale Mitarbeitende der DOs GIZ und KfW Entwicklungsbank	16	64	5
Ehemalige afghanische Regierungsvertretende	3	8	8
Internationale, deutsche sowie afghanische Expert*innen aus der Wissenschaft, von internationalen Organisationen und NGOs beziehungsweise aus der Zivilgesellschaft	21	43	10
Insgesamt	52	171	23

Quelle: DEval, eigene Darstellung

Die **Portfolioanalyse** fußte auf verschiedenen quantitativen Datenquellen. Genutzt wurden Projektlisten des BMZ, Daten des *German Development Tracker for Afghanistan* (DevTracker) und des *Creditor Reporting System* (CRS) der OECD. Die Portfolioanalyse diente der Erfassung der Eckdaten des deutschen, insbesondere des BMZ-Engagements.

Es wurden **Schwerpunktanalysen** zu den BMZ-Schwerpunktsektoren Grundbildung, Berufliche Bildung, Gute Regierungsführung, Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und Energie¹⁰ durchgeführt, um ein vertieftes Verständnis für die Herausforderungen bei der Umsetzung entsprechender Maßnahmen zu erhalten und Hinweise zur Wirksamkeit des Engagements zu sammeln. Im Rahmen dieser Analysen wurden die Programmberichterstattung sowie Modulvorschläge untersucht; dabei wurden Evaluierungen und einschlägige wissenschaftliche Literatur hinzugezogen. Für jeden Schwerpunkt wurden darüber hinaus kriterienbasiert jeweils ein bis zwei Vorhaben tiefergehend analysiert. Dies beinhaltete die Auswertung der gesamten Projektdokumentation sowie zusätzliche Interviews mit (deutschen und afghanischen) Projektverantwortlichen. Dieser Ansatz ermöglichte die Betrachtung des Portfolios fast in seiner gesamten Breite, wobei die vertiefte Analyse einen signifikanten Anteil des Gesamtvolumens abdeckt.

Die **Strategieanalyse** umfasste eine systematische Auswertung von Dokumenten strategischer Relevanz des BMZ und der anderen Ressorts. Dabei wurden sowohl öffentliche (unter anderem Bundesdrucksachen und Strategien) als auch interne Dokumente (unter anderem Leitungsvorlagen, Sachstände) berücksichtigt. Außerdem wurden Strategiedokumente internationaler Partner und afghanische Regierungspositionen einbezogen.

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

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

2.4 Limitationen der Datenerhebung

Für viele Bereiche des Engagements liegen wenige beziehungsweise qualitativ unzureichende Daten zur Wirksamkeit vor; die Datenlage zum Engagement des BMZ ist jedoch besser als jene für die anderen Ressorts. Für das BMZ-Engagement ist die Datenlage vergleichsweise gut (siehe Abschnitt 7.4). Dennoch liegen für viele Vorhaben keine Evaluierungen vor und die durchgeführten Untersuchungen weisen mit Blick auf die Bewertung der Wirksamkeit oft nur unzureichende Qualität auf, wie nicht zuletzt in einer Querschnittstudie der GIZ deutlich wird (Raetzell et al., 2022). Es fehlt außerdem an strategischen Evaluierungen, sowohl auf ressortgemeinsamer als auch auf ressortspezifischer Ebene. In der Konsequenz sind Aussagen zur Wirksamkeit des Engagements nur eingeschränkt möglich. Für die Einschätzung der Wirksamkeit wurde mithilfe weiterer Sekundärdaten plausibilisiert. Datenlücken werden im Bericht transparent gemacht.

Datenerhebungen vor Ort in Afghanistan waren nicht möglich, doch konnten Daten unter Nutzung digitaler Kanäle aus der Ferne erhoben werden. Es bestand eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass die Evaluierung durch die gegenwärtigen De-facto-Machthaber als Handeln der Bundesregierung in Afghanistan wahrgenommen worden wäre. Aus diesem Grund und aus Sicherheitsbedenken empfahlen die zuständigen Ressorts, vor Ort keine Daten zu erheben. So erfolgte stattdessen die Evaluierung aus der Ferne. Auch dies erforderte angesichts der negativen Menschenrechtsbilanz des Taliban-Regimes jedoch ein hohes Maß an Konfliktsensibilität. Die gegenwärtige Einschränkung der Privatsphäre der Menschen umfasst unter anderem die Kontrolle von Telefonen, Onlineplattformen und sozialen Medien, was Zugangsherausforderungen und

¹⁰ Aus Ressourcengründen wurde die Auswertung für den Schwerpunkt Wasser nur auf Basis der Programmdokumente durchgeführt.

Risiken für die Einbindung von Personen aus Afghanistan in die Evaluierung bedeutete. Vielfach befanden sich Akteure allerdings bereits außerhalb des Landes und konnten entsprechend mit weniger Risiko digital eingebunden werden. Gab es Hinweise auf eine mögliche Gefährdung bestimmter Akteure, wurde von einer Befragung abgesehen.

3. DAS ZIVILE ENGAGEMENT – THEORIEN DES WANDELS UND PORTFOLIO

3.1 Theorien des Wandels der Bundesregierung sowie des BMZ auf Ressortebene

Da dem Evaluierungsteam keine explizite übergeordnete Strategie für das zivile Engagement der Bundesregierung in Afghanistan vorlag, erarbeitete es eine Theorie des Wandels auf Ebene der Bundesregierung (politische Theorie des Wandels) und jeweils eine auf Ebene der beteiligten Ressorts (operative Theorien des Wandels). Der theoriebasierte Ansatz¹¹ diente dazu, einerseits die wesentlichen Ziele und antizipierten Wirkungen der Bundesregierung transparent zu machen (Was sollte bewirkt werden?) und andererseits die dahinterliegende Wirkungslogik im Nachhinein zu rekonstruieren (Wie sollte es bewirkt werden?). Damit wird in der ressortgemeinsamen Evaluierung ein transparenter theoretischer Maßstab für die Bewertung der Wirksamkeit des zivilen Engagements der Bundesregierung zugrunde gelegt. Zusätzlich ermöglicht es, die Theoriebildung mit evaluatorischer Distanz und auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse die rekonstruierten Wirkungsannahmen und Ziele kritisch zu hinterfragen.

3.1.1 Die politische Theorie des Wandels der Bundesregierung

Die übergeordnete Theorie des Wandels der Bundesregierung diente vor allem dazu, die politischen Ziele für den gesamten Zeitraum des Engagements zu verstehen und diese im Lichte der tatsächlichen Kontextentwicklungen kritisch zu hinterfragen. Es fehlte eine explizite übergeordnete Strategie für das gemeinsame zivile Engagement der Bundesregierung in Afghanistan. Die strategischen Ziele der Bundesregierung ließen sich annäherungsweise aus den Dokumenten internationaler Konferenzen zu Afghanistan ableiten und sie wurden auch in den Fortschritts- und Perspektivberichten der Bundesregierung zur Unterrichtung des Bundestages dargelegt.

Viele der politischen Rahmensetzungen fanden schon vor Beginn des Untersuchungszeitraums der Evaluierung 2013 statt. Deshalb beinhaltet die Theorie des Wandels der Bundesregierung (siehe Abbildung 3) den gesamten Zeitraum des zivilen Engagements auf einer Zeitschiene ab 2001 (orangefarbene Zeitschiene unten in Abbildung 3). Die Theorie des Wandels stellt zudem wesentliche internationale und afghanische Kontextveränderungen und Meilensteine dar – in der Annahme, dass sich das politische Narrativ relevanten Kontexteinflüssen anpasste. Die hier ausgewählten Kontextveränderungen beinhalten die Sicherheitslage – illustriert anhand der Anzahl von Terroranschlägen (rote Linie in der oberen Grafik) und einer Darstellung des geografischen Einflussbereichs der Taliban – sowie die Entwicklung des Vertrauens in die Regierung und der öffentlichen Stimmung (grüne und orangefarbene Linien in der obersten Grafik). Die Meilensteine beschreiben wichtige innerafghanische und internationale Ereignisse.

Die Theorie des Wandels der Bundesregierung und die Kontextfaktoren stellen Komplexitätsreduktionen dar und versuchen, die Kernelemente des zivilen Engagements im jeweils relevanten Kontext abzubilden.¹² Diese Art der Darstellung ermöglicht es, trotz fehlender übergeordneter Strategiedokumente veränderte Prioritäten und Wirkungsannahmen über die Zeit und einen sich wandelnden Kontext retrospektiv abzubilden.¹³ Die übergeordnete Theorie des Wandels bildet somit eine wichtige Grundlage für die Einordnung und Bewertung der ressortspezifischen strategischen Ausrichtung im Untersuchungszeitraum von 2013 bis 2021.

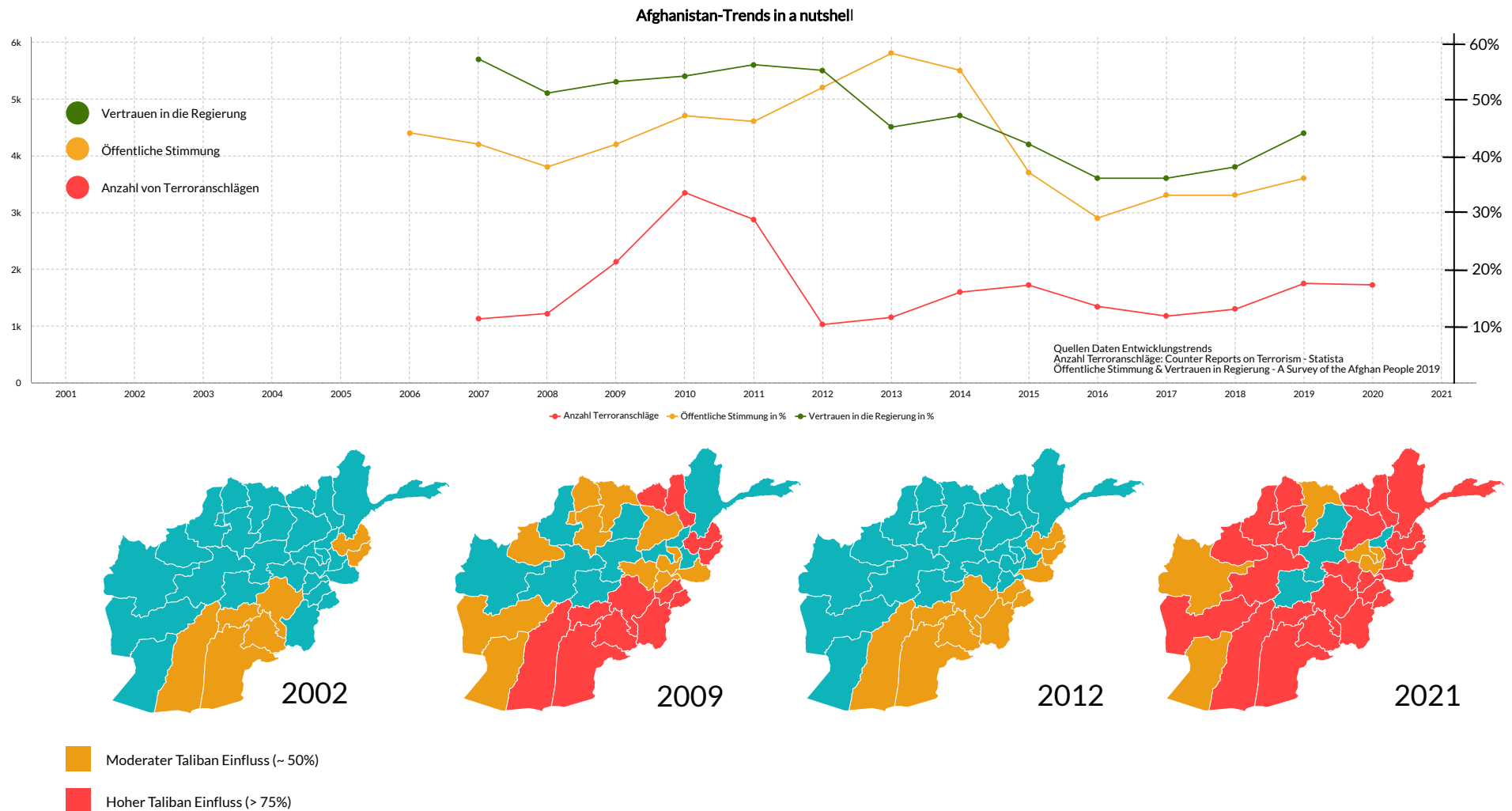
¹¹ Vor dem Beginn der ressortspezifischen Evaluierung waren die Evaluierungsfragen bereits formuliert worden. Obwohl die Nutzung der theoretischen Basierung als Grundlage für die Formulierung von Evaluierungsfragen daher nur begrenzt möglich war, ergab die Erarbeitung der unterschiedlichen Theorien des Wandels dennoch einen hinreichenden Spielraum für die Überarbeitung der Fragen. Dies liegt auch an der grundsätzlichen Strukturierung der Evaluierung nach OECD-DAC-Kriterien und den dazugehörigen Prüffragen. So kann, trotz des Anfangsmakels, durchaus von einer Theoriebasierung der Evaluierung gesprochen werden. Grundsätzlich zur Theoriebasierung siehe Patton (2008) und Stern et al. (2012).

¹² Um die übergreifende Theorie des Wandels zu erarbeiten, wurden zunächst einschlägige Dokumente analysiert, die das Regierungshandeln in Afghanistan darlegen. Insbesondere die Wirkungsannahmen, die nachfolgend beschrieben werden und in Abbildung 3 (orangefarbene Boxen) abgebildet sind, konnten nicht aus einzelnen Dokumenten übernommen, sondern mussten in einem Syntheseprozess durch das Evaluierungsteam erarbeitet werden. Die Auswertung basiert auf einer vollumfänglichen Sichtung aller Bundestagsdrucksachen mit Afghanistanbezug, aller Fortschritts- und Perspektivberichte, der Antworten der Bundesregierung auf Anfragen aus dem parlamentarischen Raum sowie des gemeinsamen Ressortkonzepts von 2016 (Bundesregierung, 2016). Darüber hinaus wurde eine Reihe von Interviews mit Expert*innen durchgeführt, unter anderem mit ehemaligen politischen Verantwortlichen und Programmverantwortlichen (Referats- und Abteilungsleitungen der drei Ministerien, Leitungen der Auslandsvertretungen), um eine Theorie des Wandels aus Sicht der handelnden Akteure besser zu verstehen. Schließlich erfolgte eine Analyse wichtiger Reden deutscher Verantwortlicher aus Politik und Verwaltung (Ressorts, Bundeskanzleramt), in denen die Ziele des deutschen Engagements in Afghanistan über die Zeit hinweg thematisiert wurden.

¹³ Für einen solchen *Timeline Theory-Based Approach* siehe etwa die Evaluierung zum norwegischen Engagement in Südsudan (Norad, 2020).

Abbildung 3 Politische Theorie des Wandels der Bundesregierung für das zivile Engagement in Afghanistan

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





Quelle: DHPol, DEval und GFA Consulting Group GmbH, eigene Darstellung auf Basis der Bundestagsdrucksachen mit Afghanistanbezug, Fortschritts- und Perspektivberichte, Antworten der Bundesregierung auf parlamentarische Anfragen, des gemeinsamen Ressortkonzepts von 2016 (Bundesregierung, 2016) sowie Interviews mit Expert*innen und der Analyse wichtiger Reden deutscher Verantwortlicher aus Politik und Verwaltung

Die rekonstruierte politische Theorie des Wandels der Bundesregierung für Afghanistan (siehe Abbildung 3) **weist mit Blick auf Ziele und beabsichtigte Wirkungen ein hohes Maß an Kontinuität auf.** Entgegen den Annahmen zu Beginn der Evaluierung zeigt die Rekonstruktion, dass sich vom Beginn des Engagements 2001 bis zum Ende des Evaluierungszeitraums 2021 die übergeordneten Ziele der Bundesregierung sowie die dahinterliegenden Wirkungsannahmen wenig änderten. Das zivile Engagement der Bundesregierung war grundsätzlich darauf ausgerichtet, die Sicherheit in Deutschland durch die Bekämpfung des internationalen Terrorismus am Hindukusch zu verbessern.

Darüber hinaus gab es vor allem vier Zielbereiche, zu denen die Bundesregierung in Afghanistan signifikant beitragen wollte: (1) Verbesserung der Sicherheitslage in Afghanistan und der Region, Krisenprävention und Friedenssicherung, (2) Aufbau eines demokratischen und legitimen Rechtsstaats (unter Wahrung der Menschen- und insbesondere Frauenrechte), (3) nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und (4) soziale Entwicklung des Landes. Ab 2016 kamen mit (5) der Bekämpfung von Migrations- und Fluchtursachen sowie (6) dem Einfrieren des innerafghanischen Konflikts auf niedrigem Gewaltniveau und der Förderung eines inklusiven innerafghanischen Dialogs zwei weitere Ziele hinzu.

Diese Kontinuität der Ziele wurde auch in Wirkungsannahmen abgebildet. Terror- und später Aufstandsbekämpfung sollte demnach nicht nur direkt, sondern gleichfalls indirekt, also mit Blick auf die Bearbeitung der Ursachen des Terrorismus und von Aufständen stattfinden.

Wichtigstes Motiv für das Engagement der Bundesregierung war die Bündnistreue zu den USA im Rahmen der NATO. Im Windschatten dieses militärischen Begründungszusammenhangs für das deutsche Engagement in Afghanistan fand das zivile Engagement statt: Der Aufbau eines legitimen, demokratischen afghanischen Rechtsstaats sollte dabei grundlegend für die Stabilität und Sicherheit Afghanistans sowie der Region sein. Einen wichtigen Beitrag zu einem solchen Staatsaufbau, so die Annahme der Bundesregierung, würde durch das zivile und (zivil-)polizeiliche Engagement geleistet werden können, insbesondere durch eine federführende Rolle bei der internationalen Koordinierung des Polizeiaufbaus in Afghanistan.

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

Aus der Einsicht heraus, dass der zunehmend sichtbare Gewaltkonflikt nicht mit militärischen Mitteln gewonnen werden konnte, unterstützte die Bundesregierung die Bemühungen um einen innerafghanischen Friedensprozess, auch um die Taliban perspektivisch in lokale Regierungsstrukturen einzubinden. Hierbei wurden von der Bundesregierung die Taliban nach einer Dekade wieder als für einen innerafghanischen Ausgleich relevanter Akteur wahrgenommen. Gleichzeitig blieb die Annahme bestehen, dass sich Afghanistan durch die Verbesserung von Dienstleistungen und Kapazitäten der afghanischen Regierung zu einem voll funktionsfähigen, fiskalisch lebensfähigen und demokratischen Staat im Dienst seiner Bürger*innen entwickeln würde. Der dafür benötigte Zeitraum blieb weitestgehend unbestimmt. Dass es sich hierbei um eine zivile „Generationenaufgabe“ handeln würde, wurde jedoch sowohl in internen Dokumenten als auch in den Interviews hervorgehoben.

Die ausgerufene „Transformationsdekade“ ab 2015 war von der Annahme geprägt, dass bisherige Erfolge verstetigt werden könnten, wenn sich die internationale Gemeinschaft inklusive Deutschlands weiterhin engagierte. Man ging davon aus, dass eine weitere Beteiligung Deutschlands an der NATO-Mission *Resolute Support* die afghanischen Sicherheitskräfte befähigen würde, ihrer Verantwortung nachzukommen und das

zivile Personal zu schützen. Falls Deutschland weiterhin seiner humanitären und entwicklungspolitischen Verpflichtung mit Geduld und ausreichenden Mitteln nachkäme, dann würde die afghanische Regierung im Gegenzug die Reformagenda des TMAF umsetzen und ab 2016 in Migrationsfragen kooperieren. So könnten positive Entwicklungen gesichert, Migration gemindert und Grundlagen für die langfristige Stabilität Afghanistans geschaffen werden – so die Annahmen.

Der Abgleich dieser politischen Theorie des Wandels mit den sich verändernden Kontextbedingungen zeigt viele Ungereimtheiten auf. Die insgesamt sehr große Kontinuität der Zielausrichtung und Wirkungsannahmen über das zivile Engagement der Bundesregierung spiegelten den dynamischen Kontext kaum wider. So bleibt unklar, weshalb die Bundesregierung glaubte, durch die Konditionalisierung von (noch mehr) Mitteln einen relevanten Anstoß für mehr Verantwortungsübernahme durch die afghanische Regierung zu geben (bereits ab 2010 erfolgte eine substanzielle Mittelaufstockung des zivilen Engagements). Andere Aspekte, die dieser Logik entgegenstanden – etwa die ausgeprägte Rentenökonomie, Patronage und Korruption – blieben weitgehend ausgeklammert (siehe Kapitel 4). Spätestens nach der Einsetzung der Einheitsregierung von Präsident Ashraf Ghani im Jahr 2014, die trotz glaubhafter Vorwürfe des Wahlbetrugs stattfand, erodierte die Tragfähigkeit dieser Annahme erneut – ohne sichtbare Konsequenzen.

Die in strategischen Dokumenten wie den Fortschrittsberichten dokumentierte Annahme der Bundesregierung, dass sich die Sicherheitslage in Afghanistan kontinuierlich verbessern oder zumindest nicht verschlechtern würde, ist angesichts vermehrter Anschläge und zunehmend eingeschränkter Möglichkeiten der internationalen Akteure, in der Fläche zu agieren, ebenfalls frappierend. Hier zeigt sich die Annahme der Bundesregierung, dass ausschlaggebende Gründe für die schlechte Sicherheitslage die geringen personellen und institutionellen Kapazitäten im afghanischen Sicherheitssektor seien. Das Wiedererstarken der Taliban, die angesichts dysfunktionaler und als korrupt wahrgenommener Regierungsinstitutionen an Legitimität gewannen, spielte in den Annahmen der Bundesregierung kaum eine Rolle.

3.1.2 Operative Theorie des Wandels des BMZ

Im Rahmen der Evaluierung wurden operative Theorien des Wandels auf Ebene der Ressorts rekonstruiert, um die ressortspezifischen Theorien und dahinterliegenden Annahmen darzustellen. Für das BMZ basierte dies auf der Länderstrategie „Neue entwicklungspolitische Strategie für die Zusammenarbeit mit Afghanistan im Zeitraum 2014 – 2017“ (BMZ, 2014b) sowie dem Positionspapier „Afghanische Verantwortung stärken – Positionspapier zur entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Afghanistan“ (BMZ, 2018). Beide Strategiedokumente beinhalten nur implizit Wirkungsannahmen und Referenzen zu den übergeordneten Zielen der Bundesregierung. Daher wurden für die Rekonstruktion neben den genannten Strategiepapieren zusätzlich Interviews und zwei Validierungs-Workshops mit Verantwortlichen aus dem BMZ sowie den staatlichen DOs GIZ und KfW Entwicklungsbank durchgeführt.¹⁴

Die Theorien für die drei Ressorts wurden durch die Evaluierungsteams zu einer ressortgemeinsamen Theorie zusammengeführt. Wie in Anhang 12.2 dargelegt, erwiesen sich die grundlegenden Ziele und Wirkungsannahmen auch auf operativer Ebene über den Evaluierungszeitraum hinweg als stabil.

Das ressortspezifische Wirkungsmodell in Abbildung 4 illustriert die Schwerpunkte und Ziele des BMZ in Afghanistan zwischen 2013 und 2021. Das Wirkungsmodell zeigt die in der BMZ-Länderstrategie 2014 bis 2017 (BMZ, 2014b) und im BMZ-Positionspapier aus dem Jahr 2018 (BMZ, 2018) dargelegten Ziele und Wirkungsannahmen. Auf der linken Seite des Wirkungsmodells sind die fünf Schwerpunktsektoren abgebildet, in denen die deutsche EZ in Afghanistan während des Evaluierungszeitraums primär tätig war. Von deren Outputs führen Pfeile zu den in Boxen dargestellten Outcomes (kurz- und mittelfristige Ziele) beziehungsweise Impacts (langfristige Ziele). Zu diesen sollten die Maßnahmen eines Schwerpunktsektors jeweils beitragen. Dabei verläuft der Übergang von Outcomes und Impacts fließend. Outcomes und Impacts (Was sollte erreicht werden?) gehen deutlich aus den oben genannten Strategiepapieren hervor.

¹⁴ Die Priorität kam dabei der schriftlichen Dokumentation zu, um sicherzustellen, dass im Rahmen der Erhebungen die tatsächlichen Ziele und Annahmen der Ressorts im Zeitraum 2013 bis 2021 durch die Retrospektive keinen Verzerrungen unterliegen. Im Rahmen der Datenerhebung wurde das Modell leicht angepasst.

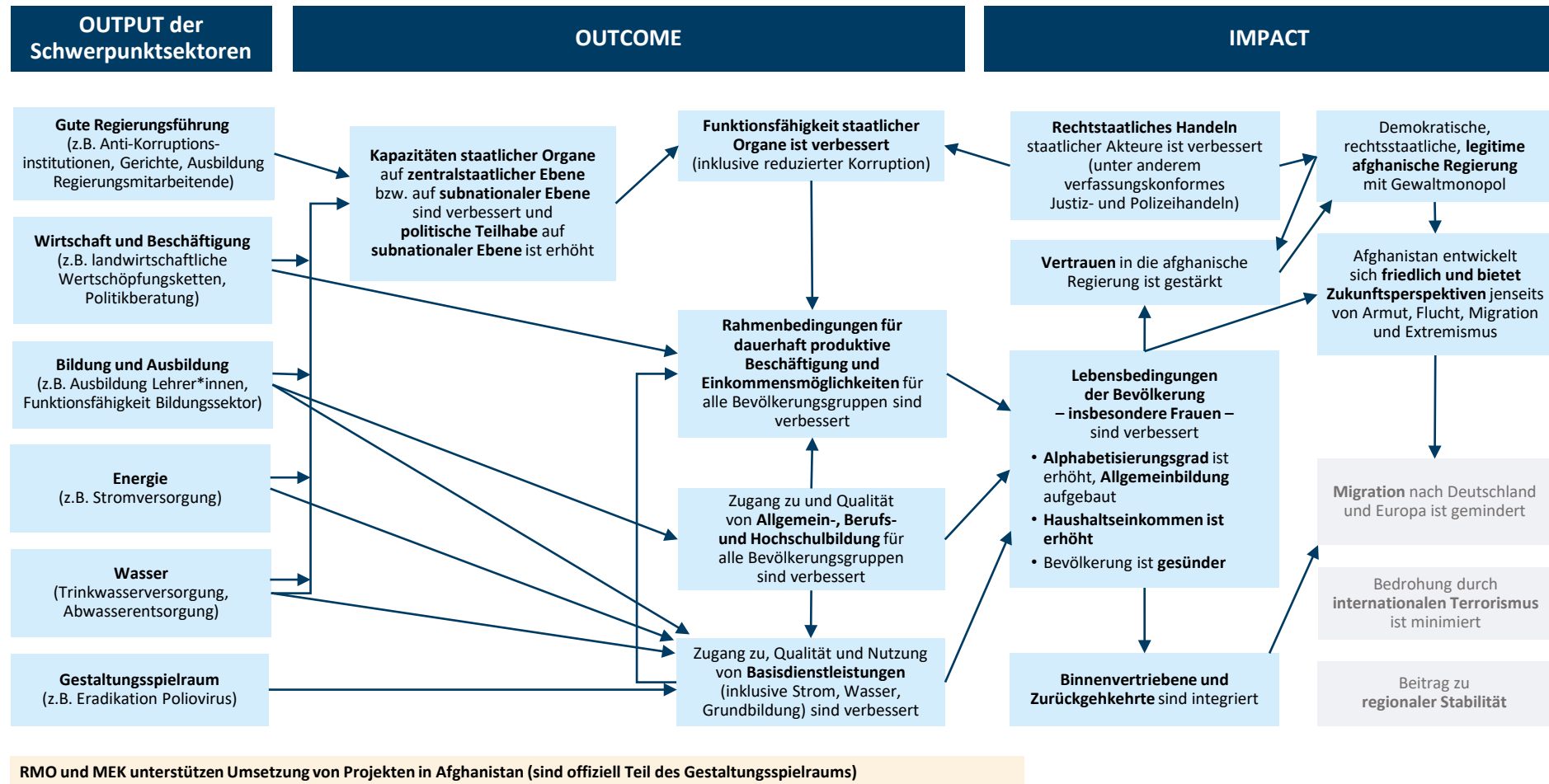
Allerdings beinhalten diese kaum Erläuterungen dazu, wie die Maßnahmen zu den Wirkungen beziehungsweise die einzelnen Wirkungen zu anderen führen sollten. Dies gilt auch für die anderen Ressorts. In den gesichteten Dokumenten der Ministerien werden zumeist nur die politischen Ziele wiederholt, ohne zu beschreiben, wie genau diese Ziele erreicht werden sollen.

Die laut Wirkungsmodell angestrebten Impacts veranschaulichen, dass das maßgebliche Ziel der deutschen EZ in Afghanistan – im Einklang mit den Zielen der internationalen Gemeinschaft und der Bundesregierung – der Aufbau eines demokratischen Rechtsstaats mit Gewaltmonopol der Regierung war. Laut Länderstrategie (BMZ, 2014b) sollten Beiträge zum Aufbau eines Staates geleistet werden, der zunehmend das Vertrauen der Bevölkerung genießt und so eine langfristig friedliche Entwicklung Afghanistans ermöglicht. Dies sollte der Bevölkerung langfristige Zukunftsperspektiven jenseits von Armut, Flucht, Migration und Extremismus bieten. Seit 2018 setzte sich das BMZ außerdem die Reintegration von Binnenvertriebenen und Rückkehrenden zum Ziel (BMZ, 2018).

Im rekonstruierten Wirkungsmodell wird deutlich, zu welchen der Impact-Ziele der Bundesregierung (siehe Anhang 12.2) das BMZ besonders beitragen wollte: Es wollte (1) die Grundversorgung sowie die Lebensbedingungen der afghanischen Bevölkerung verbessern, (2) die Situation von Frauen und Mädchen im Sinne der Gleichberechtigung der Geschlechter verbessern, (3) Binnenvertriebene und Rückkehrende in die Gesellschaft integrieren, (4) die Zufriedenheit der Bevölkerung mit staatlichen Institutionen und das Vertrauen in sie stärken und (5) das rechtstaatliche Handeln staatlicher Institutionen sowie die politische Teilhabe sollten verbessert werden.¹⁵

¹⁵ Weitere Impact-Ziele der Bundesregierung – die Verbesserung der Sicherheitslage sowie die Unterstützung des innerafghanischen Ausgleichs- und Friedensprozesses – lagen mehr im Handlungsbereich anderer in Afghanistan aktiver Ressorts (AA, BMI und BMVg).

Abbildung 4 Rekonstruiertes Wirkungsmodell BMZ



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis der BMZ-Länderstrategie (BMZ, 2014b), des BMZ-Positionspapiers (BMZ, 2018) sowie von Interviews und zwei Validierungs-Workshops mit Verantwortlichen aus dem BMZ und den staatlichen DOs

Um diese ambitionierten Impact-Ziele zu erreichen, sollten auf Outcome-Ebene (1) die Grundversorgung sowie Zugänge und Qualität von Basisdienstleistungen im Wasser-, Energie-, Gesundheits- und Bildungsbereich für die afghanische Bevölkerung verbessert werden, (2) die Funktionsfähigkeit staatlicher Strukturen in verschiedenen Sektoren national und subnational erhöht, und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gestärkt werden.

Während der Datenerhebung zeigte sich, dass eine weitere Strukturierung der Ebenen der Zielerreichung sinnvoll war, die über die bei der ursprünglichen Rekonstruktion der Wirkungslogik angelegten Ebenen hinausgeht. Neben der Output-Ebene wurden daher zwei Outcome-Ebenen differenziert: auf Outcome-Ebene I wurden die Beiträge des BMZ-Engagements zur Verbesserung der Lebensbedingungen der endbegünstigten Afghan*innen betrachtet und auf Outcome-Ebene II Beiträge zur strukturellen Stärkung der Verwaltungs- und Regierungssysteme sowie der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

Um diese Impact- und Outcome-Ziele zu erreichen, engagierte sich das BMZ in fünf Schwerpunktsektoren: Gute Regierungsführung, Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Grundbildung und Berufsbildung, Energie sowie Wasser. Mit dem Positionspapier 2018 (BMZ, 2018) wurden diese fünf Schwerpunktsektoren zu drei Schwerpunkten zusammengefasst. Dabei wurden Bildung, Energie und Wasser in den bestehenden Schwerpunkt Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung beziehungsweise in den neuen Schwerpunkt Nachhaltige Stadtentwicklung und kommunale Infrastruktur überführt. Gute Regierungsführung sowie Wirtschaft und Beschäftigung blieben als eigenständige Schwerpunkte erhalten.

Neben den fünf Schwerpunktsektoren gab es den sogenannten Gestaltungsspielraum, in welchem Aktivitäten gebündelt wurden, welche nicht einem der Schwerpunktsektoren zugeordnet werden konnten. Dazu gehörten Maßnahmen im Gesundheitsbereich insbesondere zur Bekämpfung von Polio sowie die Aktivitäten des Risk Management Office (RMO) und des Vorhabens zu Monitoring, Evaluierung und Kommunikation (MEK). Diese werden in Abbildung 4 gesondert dargestellt, da sie keine thematischen Ziele verfolgten, sondern vielmehr die Umsetzung der Aktivitäten in den Schwerpunktsektoren unterstützen sollten.

Das BMZ folgte in Afghanistan, ähnlich wie in anderen Partnerländern der bilateralen EZ, der Logik langfristiger EZ. Mittels TZ-Maßnahmen sollten vor allem Kapazitäten aufgebaut werden, während FZ-Maßnahmen hauptsächlich der Bereitstellung von Infrastruktur dienten. TZ- und FZ-Vorhaben sollten dabei aufeinander abgestimmt sein und Schnittstellen aufweisen. Ursprünglich setzten TZ- und FZ-Maßnahmen sowohl auf zentralstaatlicher als auch auf subnationaler Ebene an. 2018 verschob sich der Fokus weg von der zentralstaatlichen Ebene in Richtung der subnationalen Ebene (BMZ, 2018).

Innerhalb der oben dargelegten Logik sollten in den Schwerpunktsektoren jeweils eigene Ziele verfolgt werden, wobei an definierten Schnittstellen sektorübergreifend interagiert werden sollte.

Die Logiken der Schwerpunktsektoren stellten sich wie folgt dar:

- Im **Schwerpunktsektor Gute Regierungsführung** sollte in drei Themenfeldern darauf hingearbeitet werden, das Vertrauen in die Legitimität und die Funktionsfähigkeit staatlicher Organe und die Erbringung staatlicher Dienstleistungen zu verbessern:
 - Themenfeld Rechtsstaatlichkeit: Hier sollten das verfassungskonforme Justiz- und Polizeihandeln sowie die rechtkonforme Gestaltung der Regierungsführung bei zentralen Reformvorhaben verbessert werden.
 - Themenfeld politische Teilhabe: vor allem auf subnationaler Ebene sollte die politische Teilhabe der Bevölkerung (inklusive Frauen) verbessert werden.
 - Themenfeld öffentliche Verwaltung: Es sollte die Funktionsfähigkeit der nationalstaatlichen Verwaltung verbessert werden.

Der Schwerpunkt Gute Regierungsführung wurde dabei laut Strategie aus dem Jahr 2014 (BMZ, 2014b) als grundsätzlicher Resonanzboden betrachtet. Hier sollten Vorhaben aus anderen Schwerpunkten, die Transparenz und Verbesserung des Verwaltungshandeln zum Gegenstand hatten oder durch die Korruptionsbekämpfung gefördert wurde, beraten werden.

- Der **Schwerpunktsektor Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung** diene dem Ziel, dauerhaft produktive Beschäftigung und Einkommensmöglichkeiten für beide Geschlechter und alle Bevölkerungsgruppen zu schaffen. Konkret sollten dazu Infrastrukturvorhaben durchgeführt, ausgewählte landwirtschaftliche Wertschöpfungsketten aufgebaut und klein- und mittelständische Unternehmen unterstützt werden. Gleichzeitig sollten die Kapazitäten von Institutionen im Wirtschaftsbereich (insbesondere des Ministeriums für Handel und Industrie) gestärkt werden, um die Investitionsbedingungen in den Wertschöpfungsketten zu verbessern. Ein besonderer Fokus sollte dabei auf der Förderung des wirtschaftlichen Engagements von Frauen liegen.
- Im **Schwerpunkt Energie** war das Ziel, den Zugang der Bevölkerung, von Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen zu möglichst umweltschonend und klimafreundlich bereitgestellter Energie zu verbessern. Dazu sollte der nationale Stromübertragungs- und Verteilungssektor gefördert werden, zum Beispiel durch die Bereitstellung zusätzlicher Stromanschlüsse in den Nordprovinzen. Durch die Förderung des nationalen Stromnetzes sollten die Voraussetzungen für den Import hauptsächlich von aus Wasserkraft erzeugtem Strom verbessert werden. Auch zielten die Maßnahmen auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Finanzierung, den Ausbau erneuerbarer Energien ab. Dies sollte durch die Förderung von institutionellen Kapazitäten und Politikberatung geschehen.
- Im **Schwerpunkt Wasser** verfolgte das BMZ das Ziel, die Versorgung der städtischen Bevölkerung insbesondere mit Trinkwasser nachhaltig zu verbessern. Dazu sollten rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen für die Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung und Wasserressourcenbewirtschaftung inklusive der Betreiber gestärkt werden. Desgleichen sollte das Trinkwasserversorgungssystem in Kabul und anderen Städten in den Nordprovinzen ausgebaut werden, mit einem Fokus auf die Versorgung einkommensschwacher Gruppen. Zudem sollten Sensibilisierungsmaßnahmen zur effizienten Nutzung von Trinkwasser und zur Rahmenplanung für die Abwasserentsorgung in Kabul unterstützt werden.
- Im **Schwerpunkt Grundbildung und Berufsbildung** sollte gemeinsam mit anderen Akteuren ein Bildungssektor geschaffen werden, der die Bevölkerung befähigt, ihre Lebensumstände zu verbessern und mit dem Ergreifen eines Berufs Armutsrisiken zu begegnen. Dabei sollte die Lehrerausbildung verbessert werden, indem Lehrpläne entwickelt und Ausbildungszentren unterstützt wurden. Ein Fokus sollte dabei auf der Förderung von Mädchen und Frauen liegen, zum Beispiel durch die Ausbildung von weiblichen Lehrkräften, Fortbildungen zu gendersensiblen Unterricht und durch Gemeindemobilisierung. Eine verbesserte Unterrichtsqualität und die Stärkung der Bedarfsorientierung der beruflichen Bildung sollte den Übergang der Bevölkerung in den Arbeitsmarkt fördern. Insgesamt sollte darauf geachtet werden, dass die Erfolge dem afghanischen Staat zugeschrieben werden konnten.

Jeder Schwerpunktsektor sollte sich dabei in das Gesamtengagement einbetten und idealerweise Synergien entfalten. Bei der Nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung bestanden etwa Schnittstellen zum Sektor Gute Regierungsführung unter anderem in Bezug auf die Kapazitätsentwicklung von staatlichen Institutionen und bei der Gestaltung von Rahmenbedingungen für den Rohstoffsektor. Gleichzeitig sollte der Zugang zu bezahlbarer und verlässlicher Energie die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittelständischen Unternehmen steigern. Um den Bedarf an hinreichend qualifizierten Fachkräften zu decken, sollte das System der beruflichen Bildung bedarfsorientierter gestaltet werden.

3.2 Portfoliodarstellung

Im Folgenden wird das Engagement des BMZ in Afghanistan im Evaluierungszeitraum 2013 bis 2021 kurz beschrieben. Es werden die Entwicklung der verausgabten Finanzmittel über die Zeit pro Sektor¹⁶, die Verteilung von Finanzvolumen auf die DOs, Budgets und Finanzmittelabflüsse sowie die geografische Verteilung der Projekte dargestellt. Die Grundlage hierfür sind die Daten aus dem Dev Tracker für Afghanistan.¹⁷

3.2.1 Das zivile Engagement der Bundesregierung

Das internationale zivile Engagement in Afghanistan wurde von einer Vielzahl internationaler Akteure über einen Zeitraum von über 20 Jahren getragen, wobei die USA es fast zu 39 Prozent und Deutschland zu über 8 Prozent finanzierten.¹⁸ Zwischen 2002 und 2020 investierten 45 Staaten und 37 internationale Organisationen über 62 Milliarden Euro in den Wiederaufbau Afghanistans. Die größten und aktivsten Geber, gemessen an den Abflüssen öffentlicher EZ (ODA)¹⁹, waren die USA, Deutschland und Japan. Dabei verausgabten die USA für ihr ziviles Engagement fast ein Fünffaches der durch Deutschland bereitgestellten Mittel. Dies macht das Gewicht der USA in der Gestaltung des internationalen Engagements in Afghanistan deutlich. Gemessen an den Gesamtabflüssen waren die EU und die zur Weltbank-Gruppe gehörende Internationale Entwicklungsorganisation (International Development Association, IDA) die aktivsten supranationalen beziehungsweise internationalen Organisationen mit Investitionen in Höhe von 4,2 Milliarden beziehungsweise 3,3 Milliarden Euro.

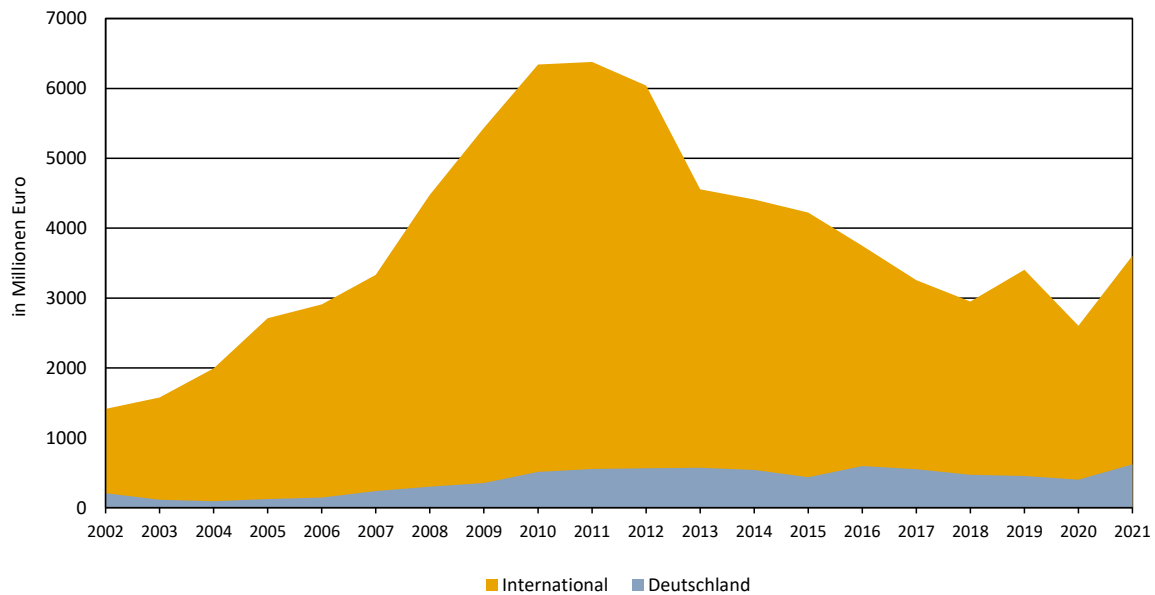
Das internationale zivile Engagement fand parallel zum, gemessen am finanziellen Volumen, noch größeren militärischen Engagement statt. Zwischen 2013 und 2020 wurden für das militärische Engagement Deutschlands, das ebenfalls in das internationale Engagement eingebettet war, 3.572 Millionen Euro verausgabt. Erst 2016 überstiegen die Mittelabflüsse des zivilen jene des militärischen Engagements.

¹⁶ Die folgende Darstellung spiegelt die Aufteilung der Maßnahmen entsprechend ihrer Einträge im DevTracker wider. Geringfügige Konsolidierungen wurden durch die ARGE vorgenommen. Die Sektoren im DevTracker basieren auf den OECD-DAC-Sektorklassifikationen. Ein Abgleich zeigt, dass hier eine große Übereinstimmung mit den Schwerpunktsektoren des BMZ vorliegt. Konkret bedeutet dies, dass davon ausgegangen werden kann, dass zum Beispiel die Darstellungen zum DAC-Sektor Energie übertragbar sind auf den Schwerpunktsektor Energie.

¹⁷ Der *German Development Tracker for Afghanistan* (DevTracker) war ein aufgrund eines Bundestagsbeschlusses für das Afghanistan-Engagement eingeführtes Monitoringtool. Er sollte ressortübergreifend die Fortschritte der deutschen Vorhaben in Afghanistan aufzeigen. Der DevTracker wurde für diese Evaluierung als primäre Datenbank für die Bewertung ausgewählt, da er ein breites Spektrum an Projektdaten sowohl der BMZ- als auch der AA-geförderten Vorhaben enthält, der eine detaillierte Analyse des BMZ-Portfolios sowie eine vergleichende Analyse der Aktivitäten der zivilen Ministerien ermöglichen würde. Im Laufe der Evaluierung stellte sich heraus, dass Diskrepanzen zwischen den im DevTracker enthaltenen Daten und den Daten im internen Projektbearbeitungssystem des BMZ bestehen, insbesondere hinsichtlich der Höhe der zugesagten und der tatsächlich verausgabten Mittel. Laut GIZ stimmen, aufgrund der nicht vollständig übereinstimmenden Berechnungszeiträume, die Summen der Jahresbudgets für die gesamte Projektlaufzeit aus dem DevTracker nicht immer mit den Summen der BMZ-Zusagen überein. Vor allem die Zusagen, die vor 2013 erfolgten, sind teilweise nicht im DevTracker ausgewiesen. Laut internen Zahlen des BMZ liegen auch die im DevTracker dargestellten Mittelabflüsse unter den Mittelabflüssen, die im PBS-System des BMZ festgehalten wurden. Im Folgenden werden die Zahlen des DevTracker für die Analyse genutzt. An einigen Stellen werden die Daten aus dem PBS-System hinzugezogen.

¹⁸ Die verwendeten Daten stammen aus dem CRS des OECD DAC. Da CRS-Daten immer mit einer Verzögerung von zwei Jahren gemeldet werden, beinhalten die abgebildeten Daten nur die Daten für den Zeitraum 2001 bis 2020. CRS-Daten werden quartalsweise aktualisiert.

¹⁹ Der Begriff „Abflüsse“ wird im Sinne des OECD-DAC-Begriffs *Disbursement* verstanden.

Abbildung 5 ODA-Abflüsse von 2001 bis 2021

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Grundlage der CRS-Daten des OECD DAC (OECD, 2023)

Deutschland leistete gemessen am finanziellen Volumen einen gewichtigen Beitrag zum internationalen zivilen Engagement. Das BMZ verantwortete über den gesamten Evaluierungszeitraum hinweg 49 Prozent der durch die Bundesregierung getätigten Ausgaben.²⁰ Der deutsche Beitrag zum internationalen zivilen Engagement belief sich im Beobachtungszeitraum 2013 bis 2021 auf 3,518 Milliarden Euro. Basierend auf den *Terms of Reference* der Evaluierung machte das BMZ mit 2,481 Milliarden Euro (AA, BMI und BMZ, 2021) die größte Mittelzusage der zivilen Ressorts und verausgabte mit 1,725 Milliarden Euro fast 70 Prozent dieser Mittel. Die Mittel des BMZ machten mit 49 Prozent des gesamten deutschen zivilen Beitrags einen gewichtigen Anteil hieran aus.²¹ Die hier für das BMZ angegebenen Werte basieren auf den Daten des DevTracker. Das BMZ-eigene Projektbearbeitungssystem weist einen höheren Betrag von 1,899 Milliarden Euro aus.²² Neben dem BMZ setzten das AA und das BMI zivile Maßnahmen in Afghanistan um. Das AA war vor allem in den Bereichen Stabilisierung und Humanitäre Hilfe aktiv, mit einem Gesamtvolumen von 1,732 Milliarden Euro im Evaluierungszeitraum. Das BMI setzte ein Projektteam (*German Police Project Team*, GPPT) ein, mit einem Volumen von 61 Millionen Euro im Evaluierungszeitraum.

3.2.2 Das BMZ-Engagement

Die Mittelverteilung macht deutlich, dass das BMZ einen Fokus auf den Schwerpunkt Gute Regierungsführung legte. Auch zeigt sich, dass alle anderen in der Theorie des Wandels enthaltenen Schwerpunkte mit substanziellen Mitteln hinterlegt wurden. Der Großteil der Mittel des BMZ entfiel auf den Sektor Gute Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte (41 Prozent). Die Ausgaben in diesem Sektor²³ fielen hoch aus, da ihm der *Afghanistan Reconstruction Trust Fund*

²⁰ Für eine Erläuterung der Herausforderungen in Bezug auf die Daten zu den BMZ-Zusagen und den *Development-Tracker*-Budgets siehe Abschnitt 3.2.1.

²¹ Werden stattdessen die Werte aus dem PBS-System verwendet (1,873 Milliarden Euro), so wurden 92 Prozent der veranschlagten Mittel verausgabt.

²² Zu den Gründen hierfür siehe Fußnote 17.

²³ Um die Portfolioanalyse zu vereinfachen, wurden die Sektoren Frieden und Sicherheit, Multisektoral/Sonstige und Humanitäre Hilfe zu einer neuen Kategorie „Sonstige“ (3 Prozent) zusammengefasst. Außerdem wurde das RMO, laut BMZ-Kennung Multisektoral/Sonstige, aufgrund seines einzigartigen Charakters als eigene Kostenkategorie ausgewiesen.

(ARTF) zugeordnet wurde, der fast 70 Prozent des sektoralen Gesamtvolumens ausmachte. Allerdings wurden über den ARTF ebenfalls in anderen Sektoren, wie dem Bildungssektor, nationale Programme unterstützt. Wie in Kasten 1 ausführlicher beschrieben, bestand das Hauptziel des ARTF zwar darin, die Funktionalität des afghanischen Staats zu gewährleisten und dessen Entwicklungsprioritäten umzusetzen, doch die Gelder aus dem Fonds flossen auch großvolumig in Sektoren jenseits Guter Regierungsführung.

Darüber hinaus setzte das BMZ jeweils 13 Prozent seines Portfolios in den Bereichen der nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung und Bildung um. Die Sektoren Wasser und Energie hatten einen ähnlichen Umfang zwischen jeweils 7 und 11 Prozent des Gesamtportfolios.

In den genannten Sektoren nahm das BMZ gemessen am finanziellen Volumen eine herausragende Stellung im internationalen Vergleich ein. Laut Daten des OECD DAC gehörte das BMZ zu den wichtigsten internationalen Akteuren. Es war im OECD-DAC-Sektor Wasserversorgung und Sanitäranlagen größter Geber, im OECD-DAC-Sektor Bildung zweitgrößter Geber und in den OECD-DAC-Sektoren Energie, Banken und Finanzdienstleistungen sowie Unternehmens- und andere Dienstleistungen jeweils drittgrößter Geber. Im OECD-DAC-Sektor Regierungsführung war das BMZ der siebtgrößte internationale staatliche Akteur; BMZ und Auswärtiges Amt zusammen betrachtet, war Deutschland der zweitgrößte staatliche Akteur in diesem Sektor, nach den USA.

Auf das EZ-Risikomanagement im Rahmen des RMO entfielen etwa 8 Prozent der BMZ-Mittel. Das RMO wurde in Zusammenarbeit mit dem AA finanziert und betrieben. Es stellte eine wichtige Grundlage für die Arbeit in allen Sektoren dar. Sowohl die Poliobekämpfungsmaßnahmen im Gesundheitssektor als auch das RMO waren im Gestaltungsspielraum des BMZ angesiedelt, der 10 Prozent der abgeflossenen BMZ-Mittel ausmachte.

Kasten 1 Der Afghanistan Reconstruction Trust Fund

Der ARTF war ein internationaler Treuhandfonds von 34 Geberstaaten und internationalen Organisationen, der im Jahr 2002 eingerichtet wurde, um koordinierte Entwicklungszusammenarbeit für den Wiederaufbau Afghanistans zu leisten. Wie aus internen Dokumenten hervorgeht, wurden mit dem ARTF zwei übergreifende Ziele verfolgt. Erstens sollten damit die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes und damit auch Basisdienstleistungen aufrechterhalten werden. Zweitens sollten die Umsetzung der Entwicklungsprioritäten der afghanischen Regierung im ländlichen Raum unterstützt werden. Somit sollte mit dem ARTF zu den entwicklungspolitischen Zielen der Stabilisierung des Landes und der Reduzierung der Armut beigetragen werden.

Seit seiner Einrichtung war der ARTF eine der größten Einzelquellen für die Finanzierung der afghanischen Regierung im Evaluierungszeitraum. Von 2013 bis 2021 wurden durch den ARTF circa 7,2 Milliarden US-Dollar (circa 6,2 Milliarden Euro) verausgabt (ARTF, 2021). Im selben Zeitraum belief sich der Beitrag des BMZ zum Fonds auf 497,5 Millionen Euro – ohne die Mittel für das *Education Quality Improvement Program* (EQUIP). Dies entspricht 29 Prozent der gesamten BMZ-Allokation oder 14 Prozent der Gesamtallokation der Bundesregierung.

Bis 2018 verfügte der ARTF über zwei sogenannte Finanzierungsfenster: Aus dem Fenster für wiederkehrende Kosten (*Recurrent Cost Window*) wurden vor allem die Gehälter der Staatsbeamt*innen bezahlt sowie laufende Kosten für staatliche Einrichtungen bestritten,²⁴ aus dem Investitionsfenster (*Investment Window*) Entwicklungsvorhaben der afghanischen Ministerien finanziert, hauptsächlich in den Bereichen Bildung, Gesundheit, ländliche Entwicklung, Infrastruktur und institutionelle Reformen. Geber hatten auch die Möglichkeit, einen Teil ihrer Beiträge für

²⁴ Der ARTF umfasste auch zwei kleinere Finanzierungsfenster, um die Transparenz zu erhöhen und die Monitoringaktivitäten zu verbessern. Dabei handelte es sich um das Fenster Research and Analysis, das im Rahmen der ARTF-Finanzierungsstrategie 2015 bis 2017 eingerichtet worden war, und um den Aktionsplan zur Korruptionsbekämpfung und Ergebnisüberwachung (Anti-Corruption and Results Monitoring Action Plan, ACRMAP), der 2019 eingeführt wurde (SIGAR, 2022).

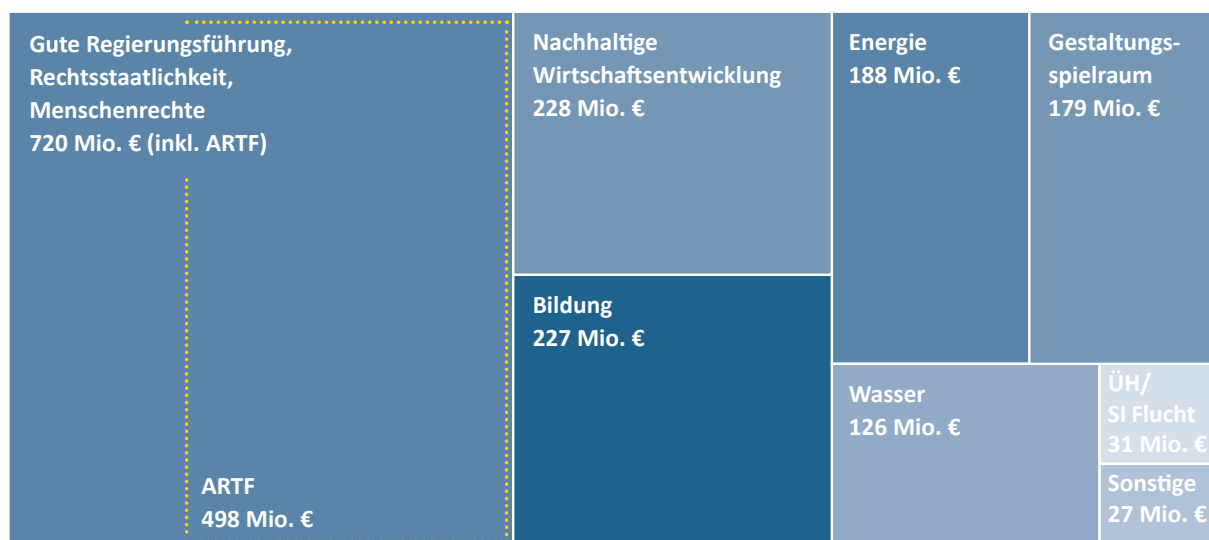
bestimmte Programme des ARTF vorzusehen. So plante Deutschland 2018, etwa 29 Millionen Euro zur Finanzierung des Projekts *Citizens' Charter Afghanistan* auszugeben.

Daten zur sektorspezifischen Aufschlüsselung der Ausgaben liegen nur für den Zeitraum 2011 bis 2016 vor. Diese zeigen, dass die ARTF-Ausgaben in die vom ARTF definierten Sektoren Regierungsführung (7 Prozent), Infrastruktur (8 Prozent), menschliche Entwicklung (22 Prozent), ländliche Entwicklung (56 Prozent) und Landwirtschaft (7 Prozent) flossen. Auch wenn diese Darstellung keinen direkten Vergleich mit den Sektoren des BMZ zulässt, wird dennoch deutlich, dass der ARTF Beiträge zu verschiedenen Sektoren der EZ leisten sollte, insbesondere zur Entwicklung des ländlichen Raums.

Der ARTF verfügte über eine dreiteilige *Governance*-Struktur. Die Weltbank administrierte den Fonds und war für die Mittelverwaltung und -auszahlung, für das Monitoring und die Berichterstattung zuständig. Außerdem überwachte sie die aus dem ARTF finanzierten Investitionen in Infrastrukturvorhaben und andere Entwicklungsprojekte. Ein *Management Committee* prüfte und genehmigte die Mittelzuweisungen und legte die ARTF-Finanzierungsstrategie fest. Das dritte Gremium war das *Steering Committee*. Dieses war das wichtigste Aufsichtsgremium, fungierte als Entscheidungsgremium des Fonds und legte die Politik und Strategie des ARTF fest. Der Landesdirektor der Weltbank und der afghanische Finanzminister hatten den Vorsitz im *Steering Committee* inne, während die Geberländer auf Ebene der Botschafter*innen vertreten waren.

Der ARTF setzt seine Tätigkeit in angepasster Form bis heute fort, auch wenn der Mittelumfang seit der Machtübernahme der Taliban im August 2021 deutlich zurückgegangen ist.

Abbildung 6 Mittelabflüsse in den Schwerpunktsektoren des BMZ von 2013 bis 2021



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Grundlage des DevTracker

Das BMZ verstärkte im Laufe der Zeit – gemessen an den Ausgaben – seinen Fokus auf den Bereich Gute Regierungsführung. Die Mittel für diesen Sektor stiegen zwar, doch war dies mit einer Erhöhung der Mittel für den ARTF verbunden. Die nicht-ARTF-bezogenen Mittel gingen leicht zurück, während die Mittel für den Gesundheitssektor während des Beobachtungszeitraums stiegen. In den Sektoren Energie, Wasser und Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung blieben die Mittelabflüsse relativ konstant – mit Ausnahme eines auffälligen Mittelanstiegs im Energiesektor im Jahr 2017.

Ein Großteil der im Evaluierungszeitraum vom BMZ verausgabten Finanzmittel (mehr als 1,6 Milliarden Euro oder 94 Prozent) floss an staatliche Durchführungs- beziehungsweise Mittlerorganisationen. Mit internationalen und lokalen NGOs wurden circa 5 Prozent der Finanzmittel umgesetzt (95,57 Millionen Euro). Es ist hier wichtig zu betonen, dass zwar alle durch das BMZ geförderten KfW-Vorhaben von der KfW Entwicklungsbank umgesetzt wurden, gleichzeitig aber über

50 Prozent der von der KfW Entwicklungsbank erhaltenen BMZ-Mittel (1,108 Milliarden Euro) im Land selbst über internationale Organisationen umgesetzt wurden. Dies war beispielsweise bei den Mitteln für den ARTF der Fall, die über die KfW Entwicklungsbank an die Weltbank flossen.

Diese anteilmäßige Verteilung blieb im Zeitverlauf weitgehend gleich. Einzig im Jahr 2021 stieg der Anteil von Mitteln, die an internationale Organisationen flossen, deutlich an, von zuvor durchschnittlich 17 Prozent auf 82 Prozent. Dieser dramatische Zuwachs war in erster Linie das Ergebnis des Zusammenbruchs der afghanischen Regierung und der Unterbrechung der bilateralen Zusammenarbeit, während internationale Organisationen wie die Weltbank weiterhin vom BMZ finanziert wurden.

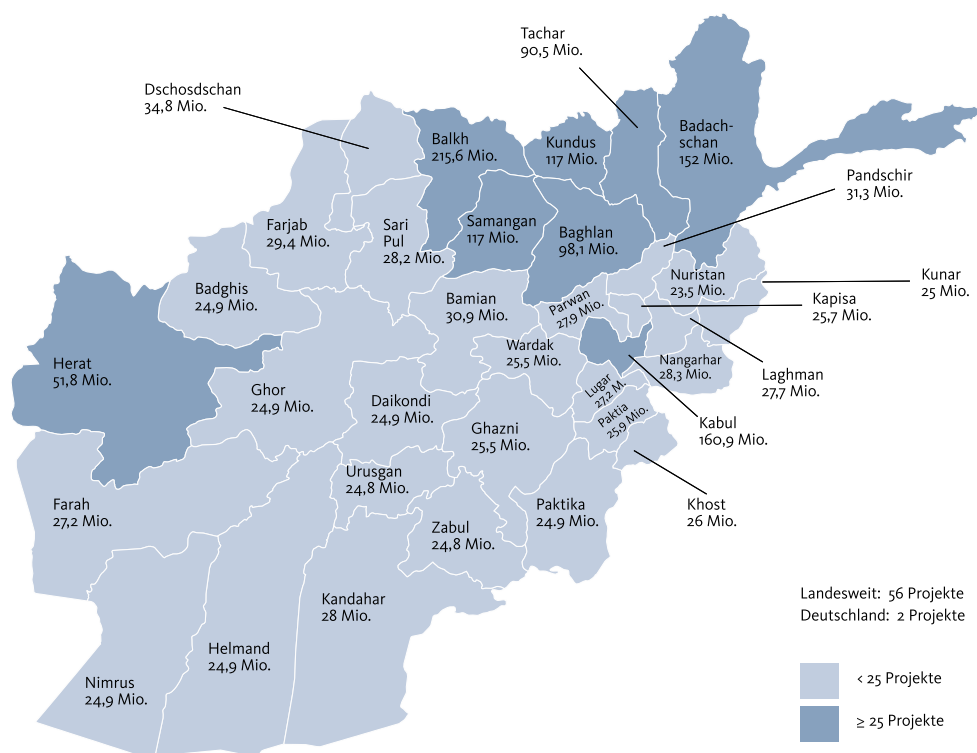
Der größte Teil der BMZ-Ausgaben (68 Prozent) wurde direkt über Projekte der KfW Entwicklungsbank und GIZ in Zusammenarbeit mit der Regierung durchgeführt (außerbudgetär, *off-budget*). 32 Prozent der Projekte im Portfolio, deren Durchführung wiederum in der Verantwortung internationaler Organisationen lag, wurden über das afghanische Regierungssystem implementiert (*on-budget*). Die wichtigsten Beispiele hierfür gemessen am Finanzvolumen waren ARTF und EQUIP, die zusammen mehr als 557 Millionen Euro verausgabten. Die Weltbank stufte fast den gesamten ARTF als *on-budget* ein, da alle ARTF-Mittel über die afghanischen Regierungssysteme bereitgestellt und im nationalen Haushalt verbucht wurden. Es gab jedoch Aspekte des ARTF, die nicht als *on-budget* qualifiziert wurden, etwa dessen *Recurrent Cost Window*, über das spezifische Ausgabenposten bereitgestellt wurden.

Der Fokus des BMZ-Engagements lag im Norden und Nordosten Afghanistans (siehe Abbildung 7). Die meisten Projekte wurden in der Hauptstadtprovinz Kabul (92) und in der Provinz Balch im Norden des Landes (70) durchgeführt. Damit konzentrierten sich 83 Prozent aller mit geografischer Zuordnung erfassten Projekte auf nur zwei Provinzen.²⁵

Erkennbar ist weiterhin eine Konzentration von Maßnahmen in Provinzen mit bedeutenden urbanen Zentren wie Herat, Balch und Nangarhar. Auch in Provinzen, in denen die Sicherheitslage lange als ausreichend kontrollierbar galt wie in Dschodschan, Samangan und Bamian, wurden zahlreiche Projekte umgesetzt. 56 Projekte hatten einen landesweiten Ansatz.

²⁵ Für 195 von 213 erfassten Projekten liegen geografische Zuordnungen nach Provinzen beziehungsweise die Zuordnungen a) landesweit, b) landesweit und Pakistan sowie c) Deutschland vor (91 Prozent). 117 der 195 Projekte wurden mehr als einer Provinz zugeordnet.

**Abbildung 7 Geografische Verteilung des BMZ-Engagements
(nach Provinzen, Anzahl der Projekte, umgesetzten Mitteln)**



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Grundlage des DevTracker

4. KONSTITUTIVER RAHMEN DES ZIVILEN ENGAGEMENTS DER BUNDESREGIERUNG

Im folgenden Kapitel werden die konstitutiven Rahmenbedingungen analysiert, die das deutsche und internationale zivile Engagement im Beobachtungszeitraum nachhaltig prägten. Dabei handelt es sich nicht vorrangig um eine historische Betrachtung im Sinne von Hintergrundwissen, sondern primär um eine Darstellung der Faktoren, die Afghanistan im Evaluierungszeitraum bestimmten und ein erfolgreiches ziviles Engagement ab 2013 kaum ermöglichten.

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

Konstitutiv waren missverstandene Ausgangsbedingungen in Afghanistan sowie frühe politische Weichenstellungen der internationalen Gemeinschaft, mit denen nicht nur der militärische Einsatz, sondern auch das zivile Engagement begann. So ignorierte die Zielsetzung des Bonn-Prozesses, in Afghanistan innerhalb von drei Jahren tragfähige Säulen einer Demokratie zu errichten, grundlegende Kontextbedingungen und daraus erwachsende Spannungsfelder. Sie schränkten die Erfolgsaussichten des Vorhabens von vornherein ein und umfassten im Wesentlichen

- a) den historisch geringen Grad der Durchdringung von Staatlichkeit in Afghanistan und den Versuch, die Ende 2001 (kaum) existierenden staatlichen Strukturen und Verwaltungskapazitäten nach westlichem Vorbild aufzubauen, und
- b) das Fehlen der ökonomischen Grundvoraussetzungen zur innerafghanischen Wertschöpfung für den Wiederaufbau und die wirtschaftliche Abhängigkeit Afghanistans vom Ausland (Rentierstaat).

Beide Faktoren – Staatsaufbau von außen nach westlichem Vorbild und wirtschaftlicher „Wiederaufbau“ unter Vernachlässigung der Kontextbedingungen – standen im Widerspruch zur Idee afghanischer Eigenverantwortung (*Ownership*) und beförderten die Ausweitung und Verfestigung von Korruption, klientelistischen Strukturen und erlebter Rechtlosigkeit. Zudem bildete

- c) der fehlende innerafghanische Friedensprozess zu Beginn des internationalen Engagements und das Ignorieren der Tatsache, dass das Land sich anhaltend in gewaltsamen Konflikten befand, einen weiteren wichtigen Einflussfaktor, der ein Wiedererstarken der Taliban schon vor Beginn des Evaluierungszeitraums beförderte.²⁶

„Post-Konflikt“-Herausforderungen zu Beginn des Engagements 2001

Ende 2001 hatte der Großteil der afghanischen Bevölkerung 23 Jahre im andauernden Kriegszustand gelebt. Mehr als zwei Millionen Afghan*innen waren getötet worden, ein Viertel der Bevölkerung war geflohen, Siedlungen und ökonomische Infrastruktur waren zerstört, zehn Millionen Landminen über das Land verteilt sowie Millionen von Waffen im Umlauf. Afghanistan war traditionell abhängig von ausländischen Hilfen (Rentierstaat) und diese Abhängigkeit hatte sich durch den Krieg weiter verstärkt. Öffentliche Dienstleistungen wurden weitgehend von Nichtregierungsorganisationen übernommen (Schetter, 2002: 111). Die Fraktionalisierung von Milizen hatte zur Herausbildung starker regionaler Identitäten und regionaler Machtzentren unter starken Führungspersonen (Gewaltakteuren) geführt, die weitgehend autonom agierten (Allan, 2003) und das angestrebte Gewaltmonopol des Zentralstaats untergruben.

Das Ende der Kampfhandlungen nach der Vertreibung der Taliban verstanden die internationalen Akteure als Kriegsende und setzten die Abwesenheit von Gewalt mit Frieden gleich. Die nach wie vor vorhandenen gesellschaftlichen Bruchlinien entlang ethnischer und regionaler Identitäten und deren Konsequenzen für den

²⁶ Zu ähnlichen Befunden kommen auch andere internationale Aufarbeitungen, für die Weltbank Haque et al. (2023), für die schwedische Entwicklungszusammenarbeit Pain (2021), für das niederländische Außenministerium IOB Evaluation (2023), für den US-Wiederaufbau in Afghanistan SIGAR (2021, 2022) und für das EU-Parlament Hassan (2023).

Zentralstaat als Partner der internationalen Gemeinschaft blieben dabei weitgehend unberücksichtigt. Ab 2002 kehrten zwei Millionen Afghan*innen in ihr Heimatland zurück, wodurch sich die ohnehin desolate humanitäre Lage der Bevölkerung verschärfte (Goodhand, 2003: 11).

Westliche Intervention ab 2001 und das dahinterliegende Verständnis von Staatlichkeit

Politisch legte die sogenannte Bonner Vereinbarung („Übereinkommen über vorläufige Regelungen in Afghanistan bis zur Wiederherstellung dauerhafter staatlicher Institutionen“) zum Abschluss der Petersberg-Konferenz 2001 den Fahrplan für die Herstellung eines demokratisch verfassten Staats in Afghanistan bis Ende 2004 fest. Während der Konferenz war eine Interimsregierung gebildet worden und Hamid Karzai als Interimspräsident ernannt worden.²⁷ Die Sitzverteilung im Kabinett der Interimsregierung basierte auf einem Modell der Machtteilung (*power sharing*) zwischen den vier auf dem Petersberg anwesenden politischen Fraktionen und bedachte Angehörige der Nordallianz – unter ihnen viele umstrittene Persönlichkeiten mit einem Kriegsverbrecherhintergrund – mit Schlüsselposten (Außen-, Innen- und Verteidigungsministerium). Keine der anwesenden Fraktionen besaß eine umfängliche politische Basis in Afghanistan.²⁸

Die USA hatten mit der Antiterroroperation *Operation Enduring Freedom* (OEF) bereits im Oktober 2001 begonnen, in Afghanistan Luftangriffe durchzuführen, und damit den Weg der Nordallianz zur Einnahme Kabuls geebnet. Die Taliban-Regierung floh in Rückzugsgebiete Pakistans und war damit nicht mehr im Blickfeld der internationalen Akteure (Dorronsoro, 2021b). Die in der Bonner Vereinbarung vorgesehene internationale „Friedenstruppe“ zum Schutz der Regierung in Kabul (ISAF) konstituierte sich Ende 2001 mit dem Mandat, der vorläufigen Regierung – zunächst beschränkt auf Kabul – und der ihr nachfolgenden Übergangsregierung beim Aufbau eigener Kräfte zum Schutz des Landes zu helfen sowie die Arbeit des Personals der UN in sicherem Umfeld zu gewährleisten.

Die militärische Intervention wurde durch eine zivile Intervention ergänzt, die sich auf die Bereiche des politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbaus sowie die nicht militärischen Komponenten einer Sicherheitssektorreform (Justiz; Polizei; Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration [*Demobilisation, Disarmament and Reintegration*, DDR]) fokussierte. Die Intervention war von Anfang an von einer Dominanz des Militärischen gekennzeichnet, unter der Prämisse, Sicherheit und Frieden über die Schaffung des Gewaltmonopols durchzusetzen. Wie dies konkret zu erreichen war, blieb jedoch offen. Dies spiegelte sich in unterschiedlichen Konzepten und Zielvorstellungen einzelner Staaten ab 2001/02 wider, zum Beispiel in den Bereichen Terrorismusbekämpfung und Stabilisierung.

Angesichts des Ausmaßes der Zerstörung und der Wahrnehmung, dass zwei Jahrzehnte Bürgerkrieg einen gescheiterten Staat hervorgebracht hatten, dessen letzte Regierung nicht einmal international anerkannt war, wurde in westlichen politischen Zirkeln und breiten Teilen der Öffentlichkeit angenommen, dass in Afghanistan bis 2001 ein kompletter Zusammenbruch der Infrastruktur und politischen Institutionen stattgefunden hatte (Giustozzi, 2007: 84). Der Glaube an die Machbarkeit eines deshalb erforderlichen extern angeleiteten Staatsaufbaus und die Reformierbarkeit von Institutionen und handelnden Akteuren entlang universeller Maßnahmen und Kriterien (*fixing failed states*) (Ghani und Lockhart, 2009) übersetzte sich in einen institutionalistischen Ansatz, der Wiederaufbau und Friedensschaffung nach einem Krieg weitgehend auf ein technokratisches Verständnis von Staatsaufbau reduzierte. Dies implizierte einen Fokus auf die Effektivität und Kapazitäten des Staats, um im Zuge von Staatsaufbauprojekten dessen Legitimität über die Gewährung von Sicherheit (effektives Gewaltmonopol über das Staatsterritorium) und die Leistungsfähigkeit

²⁷ Der Paschtune Hamid Karzai war ein von den USA protegierter Kompromisskandidat der auf dem Petersberg vertretenen Fraktionen (er selbst war dem Lager der Rom-Gruppe zugeordnet). Er war nicht in den vorherigen Bürgerkrieg in Afghanistan verwickelt, aber auch ohne eigene Machtbasis (Morgan-Edwards, 2010: 311–312; Dahrendorf et al., 2003: 4; Rubin 2004: 8). Seine Ernennung war umstritten, da ursprünglich der Usbeke Abdul Sattar Sirat die meisten Stimmen bekommen hatte, für die USA aber kein akzeptabler Partner war. Karzai hatte mehrere Jahre im US-Exil gelebt, war mit westlichen Gepflogenheiten und Diplomaten seit den 1980er-Jahren vertraut und soll in den 1990er-Jahren eng mit dem US-Afghanistanverantwortlichen Zalmay Khalilzad für die Firma UNOCAL gearbeitet haben (Schetter, 2004: 10), bevor er mit US-Unterstützung Truppen gegen die Taliban im Süden Afghanistans mobilisierte. Er versprach zwar, die „Kriegsfürsten“ zu entmachten, war durch die Aktivitäten seiner Brüder jedoch selbst bald Teil eines Netzwerks, das von Wirtschaftskriminalität, Drogenhandel und Korruption profitierte (Morgan-Edwards, 2010).

²⁸ Die Nordallianz – ein Zweckbündnis ethnisch unterschiedlicher Gliedparteien im Kampf gegen die Taliban im Norden Afghanistans seit der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre – war die einzige ehemalige Kriegspartei in Bonn, während die drei anderen Fraktionen – Peschawar-, Zypern- und Rom-Gruppe – aus Exilfraktionen und Diasporapersonlichkeiten zusammengesetzt waren.

seiner Institutionen zur Bereitstellung von Rechtsstaatlichkeit und Wohlfahrt herzustellen.²⁹ Die drei wesentlichen Staatsfunktionen (Sicherheit, Wohlfahrt, Rechtsstaatlichkeit) galten dabei als Anzeichen für staatliche Funktionalität, die mit Indikatoren hinterlegt wurden, um den Grad der Fragilität versus Funktionalität zu messen (Schneckener, 2004: 105).

Externe Legitimität sollte durch die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft und führender Staaten generiert werden, interne Legitimation durch die Organisation von freien und fairen Wahlen. Die Gesellschaft blieb in diesem Verständnis lediglich passiver Empfänger von Demokratie und Staatsaufbau, weil historisch gewachsene personalisierte Verwaltungsstrukturen, Patronagebeziehungen und charismatische Legitimität einem einfachen Übertragungsmodus in eine liberale Demokratie qua Wahlen und typischer westlicher Organisationsmuster in Form von repräsentativen Wahlen entgegenstanden (Morgan-Edwards, 2011: 218).

Die Annahme, dass Staatenbau nach westlichem Vorbild in einer auf einem Patronage-Klient-System basierenden Netzwerkgesellschaft nach mehr als 20 Jahren Krieg machbar sei, war mit Blick auf die herrschenden Kontextfaktoren nicht realistisch (Morgan-Edwards, 2011).³⁰ Hinzu kommt, dass die Idee des technokratischen Staatsaufbaus durch eine anhaltende Einflussnahme der westlichen Staaten zusätzlich unterminiert wurde. So ließ der Staatsaufbau insbesondere in den ersten Jahren kaum eigene afghanische politische Prozesse und Entscheidungsfindungen zu und glich eher einer „transnationalen Regierung“ (Dorransoro, 2021). Daran zeigt sich auch das später in diesem Bericht thematisierte Dilemma des Westens, einerseits zurückhaltend arbeiten zu wollen (*Light-Footprint-Ansatz*) und andererseits massiv in Entscheidungen einzugreifen. Die beabsichtigte externe Legitimierung durch die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft verkehrte sich in der Konsequenz in ihr Gegenteil und trug zur Delegitimierung des afghanischen Staats bei.

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

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

Historisch funktionierte Herrschaft in Afghanistan auf Basis von Aushandlungsprozessen zwischen dem machtpolitischen Zentrum in Kabul und unzähligen lokalen Autoritäten, deren Macht auf soziopolitischen Identitätsbezügen (Clan, Stamm, Verwandtschaftsnetzwerk) basierte, innerhalb derer Schutz gewährt wurde und Ressourcen umverteilt wurden (Schetter, 2022; Tapper, 1983). Aufgrund hoher gesellschaftlicher Diversität (hauptsächlich ethnisch, stammesorganisatorisch und sprachlich) erfolgte die Repräsentation und politische Mobilisierung bis in die 1970er-Jahre de facto weitgehend aufgrund von sozialen Netzwerkverbänden und -loyalitäten mit Abstufungen zwischen ländlichen und den wenigen urbanen Gebieten (vor allem Kabul) (Barfield, 1984). Ein modernes Repräsentations- und Verwaltungswesen konnte sich im Laufe des 20. Jahrhunderts nur ansatzweise durchsetzen. Wiederholte Modernisierungsbestrebungen und Versuche, das staatliche Gewaltmonopol durch eine zentral gesteuerte Armee und Polizei sowie eine moderne Verwaltung (Bildungs- und Steuersystem) durchzusetzen, provozierten stets Widerstand und wurden als Eingriff in die weitgehend beanspruchte Autonomie auf lokaler Ebene (insbesondere im Süden des Landes) gesehen

²⁹ Eingebettet war diese Vorstellung in den optimistischen Zeitgeist nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, der westliche Demokratien als übertragbaren Erfolgsweg für Freiheit und Wohlstand auffasste (Fukuyama, 1992). Demnach war der Institutionenaufbau nach westlichem Muster notwendig für legitime Regierungen, wirtschaftliche Prosperität und Konfliktvorbeugung (Collier und Dollar, 2001). Als positiver Nebeneffekt wären solche Staaten hypothetisch interaktionsfähiger mit denjenigen, die sie aufbauen, als etwaige Hybridformen aus traditionellen Herrschaftsformen mit demokratischen Elementen.

³⁰ Legt man etwa das modernisierungstheoretisch verwurzelte Staatskrisenmodell von Lucian Pye zugrunde, so zeigen sich wesentliche Herausforderungen, die im afghanischen Kontext nicht adressiert wurden – etwa die Frage nach Identität und politischer Kultur, Partizipation oder auch Durchdringung des Staats. Vgl. Pye (1966) sowie Binder und Palombara (1971).

(Noelle-Karimi, 2002; Ruttig, 2013).³¹ Der Staat nahm seine Funktionen so auch bis 2001 nur rudimentär wahr und konzentrierte sich auf die Durchsetzung des Gewaltmonopols sowie die jeweils präferierte Auslegung des islamischen Rechts ab 1992 (Daudzai, 2021; Dorronsoro, 2021a), selbst wenn staatliche Verwaltungsinstitutionen formal fortbestanden, beispielsweise die wichtigsten Ministerien (Ruttig, 2008: 12–13). Modernisierungsbestrebungen und Versuche, das staatliche Gewaltmonopol in die Fläche zu bringen, stießen also ebenfalls schon vor 2001 auf effektiven Widerstand.

Aufgrund der begrenzten staatlichen Durchdringung von Territorium und Gesellschaft vor dem Krieg nahm ein Großteil der Bevölkerung Afghanistans die Versuche von Modernisierung und Zentralisierung als Bedrohung ihrer Autonomie wahr. Dementsprechend wurden auch die Bemühungen staatlicher Durchdringung ab 2002 in erheblichem Ausmaß als konfliktiv zur eigenen Lebensweise betrachtet. Dies machte die Interventen von Beginn an zur Konfliktpartei, da sie als Repräsentanten einer modern-urbanen und westliche Werte vertretenden Staatlichkeit gesehen wurden.³²

Gleichzeitig dienten Verwaltungsinstitutionen in erster Linie als Zugangsmöglichkeiten zu staatlichen Pfründen. So wurde Personal nicht nach fachlicher Eignung, sondern aufgrund der Zugehörigkeit zu klientelistischen Netzwerken rekrutiert (Bizhan, 2018: 975). Die Logik des Staats als Ressource verschärfte sich nach 2001 insbesondere im Norden Afghanistans, da das Gros der Provinz- und Distriktverwaltungsposten mit Loyalisten der ehemaligen Nordallianzkommandeure besetzt war, die hauptsächlich Paschtunen aufgrund des Pauschalverdachts, alle Paschtunen seien für die Taliban, systematisch diskriminierten. Trotz ethnischer Säuberungen einiger Kriegsgewinner im Februar 2002 (Dorronsoro, 2005: 342) blieben diese straffrei. Die parteiliche Einflussnahme von ehemaligen Nordallianzkommandeuren als eingesetzte Provinz- und Distriktgouverneure sowie Polizeichefs blieb ungebrochen. Dies trug zur Unterminierung des Rechtsstaatsanspruchs im Zuge des Staatsaufbaus und damit auch zu einem Wiedererstarken der Taliban bei.

Eine demokratische Repräsentationsform über allgemeine, freie und faire Wahlen besaß in Afghanistan kaum Tradition (Ruttig, 2008: 12–13).³³ Die Einberufung Großer Ratsversammlungen (Loja Dschirga) kompensierte im Laufe der afghanischen Geschichte die Abwesenheit autoritativen Regierungshandelns, um Beschlüsse nationaler Tragweite zu legitimieren. Als Repräsentationsorgan hatte die Loja Dschirga aber ebenfalls erhebliche Defizite (Noelle-Karimi, 2002). Die Mudschahedin-Bürgerkriegsfraktionen (ab 1992/93) wie auch die Taliban (ab 1996) begründeten jeweils einen Islamischen Staat beziehungsweise ein Islamisches Emirat, die keine Volksvertretung vorsehen und sich stattdessen über Scharia-Konformität legitimieren. In der ersten Hälfte der 1990er-Jahre setzte zudem eine Ethnisierung und machtpolitische Fragmentierung Afghanistans ein, die während des Bürgerkriegs dazu führte, dass einzelne Machthaber eigene Einflussbereiche gegeneinander abgrenzten, unter anderem Dostum im Norden mit eigener Währung (Giustozzi, 2003). Im Jahr 2001 bestand bereits 23 Jahre kein (ausgehandeltes) Gewaltmonopol mehr in Afghanistan; es wurde seit spätestens 1978 flächendeckend gewaltsam infrage gestellt.

Der Aufbau von Staatlichkeit in Afghanistan wurde schließlich von Widersprüchen innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft behindert. Zwar war man sich nach den Lernprozessen in internationalen (UN-)Missionen der 1990er-Jahre darüber im Klaren, keine politische Treuhandschaft im Sinne einer vollständigen Übernahme der Verwaltung und Regelung aller Staatsfunktionen des Interventionsziellandes zu übernehmen. Aber der Ansatz eines *Light-Footprint*-Vorgehens³⁴ wurde faktisch

³¹ Das Scheitern aller Interventionsversuche des Vereinigten Königreichs und der Sowjetunion begründeten einen „nationalen Mythos der Freiheitsliebe“ unter Afghan*innen, an den die Taliban rhetorisch und praktisch mit ihrer Opposition zur „lediglich von Ausländern legitimierten Regierung“ („Puppenregime“) anknüpften (Noelle-Karimi (2002): 37).

³² Historische Kontinuitäten wie die temporale Abfolge und Eingliederung der Intervention ab 2001 in eine Reihe von externen Interventionen in afghanische Angelegenheiten seit mehr als einem Jahrhundert und deren Bedeutung für die Akzeptanz der Interventen blieben unberücksichtigt.

³³ Vorläufer für eine parlamentarische Demokratie reichen bis in die 1920er-Jahre zurück. Die Verfassung von 1964 sah Versammlungs- und Assoziationsfreiheiten vor, die allerdings de facto in der konstitutionellen Monarchie nicht erlaubt wurden.

³⁴ Unter anderem hat die Akzeptanz von Lakhdar Brahimis Leitbild des *Light-Footprint*-Ansatzes – basierend auf vermeintlichen Lernerfahrungen aus früheren internationalen (Staatsaufbau-)Interventionen, festgehalten im sogenannten Brahimi Report (2000) – die Weichen für das internationale und

nicht eingehalten und das Führungsnationenkonzept für den Sicherheitssektor sowie die Existenz paralleler Mandate für Terrorbekämpfung (OEF) und Friedensunterstützung (ISAF) wirkten sich kontraproduktiv aus. Selbst im Rahmen von ISAF nach Beginn des *Surge* (2009–2011) konfigurierte langfristiger Staatsaufbau mit anhaltenden militärischen Maßnahmen zur Aufstandsbekämpfung (COIN). Die Militäreinsätze forderten nicht zuletzt viele zivile Opfer, was die Legitimität des neuen Staats zusätzlich diskreditierte.

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

Afghanistan umfasst historisch einen Naturraum, der wirtschaftliche Produktivität und Überschüsse nur begrenzt erlaubt (Pradetto, 2001: 31). Das Land war seit jeher ein Durchgangsraum. Handel und Krieg waren historisch bedeutende Einnahmequellen neben einer landwirtschaftlichen Subsistenztätigkeit des Großteils der Bevölkerung. Die Ausbreitung einer Drogenökonomie wurde durch günstige Bedingungen für Schlafmohnanbau (vierzig Mal weniger Wasserbedarf als Weizen), die hohen zu erzielenden Preise aufgrund weltweiter Nachfrage und weitgehend fehlendem politischem Willen zur internationalen Sanktionierung ermöglicht (Ausnahme Taliban, während des ersten Emirats in der Anbausaison 2000 – 2001).

Bereits nach dem 2. Weltkrieg etablierte sich im Zuge des Kalten Kriegs eine auf ausländischen Hilfen beruhende Rentenökonomie (Rentierstaat). In diesem System kommen die Haupteinnahmen von ausländischen Zuschüssen, der Staat ist nicht auf eigene Einnahmen angewiesen. Die einheimischen Produktionskapazitäten und der Schutz von Eigentumsrechten sind wenig ausgebildet. Patron-Klient-Beziehungen dominieren wirtschaftliche (und politische) Abläufe.

Die Finanzflüsse der internationalen Gemeinschaft ab 2002 machten Afghanistans Staatsbudget seit spätestens 2003 wieder komplett abhängig von ausländischen Zahlungen (Suhrke et al., 2004: 16). Im Jahr 2009 stammten 90 Prozent der öffentlichen Ausgaben des afghanischen Staatshaushalts von ausländischen Militär- und Entwicklungsgeldern (Bizhan, 2018: 977). Afghanische Entwicklungspläne orientierten sich an verfügbaren Geldern aus dem Ausland (Effective States, 2002; 2004 Berlin-Konferenz: Securing Afghanistan's Future, OCHA, 2006; ANDS, 2008).

Aufgrund der sich abzeichnenden systemischen Korruption und mangelnden Absorptionsfähigkeit in den Verwaltungen kanalisierten die meisten Geber bis einschließlich 2013 die Gelder am afghanischen Staatshaushalt vorbei (*off-budget aid*) (Bizhan, 2023: 7) und machten trotz langfristiger Entwicklungspläne oft nur jährliche Zusagen. Die Reformagenda TMAF stellte 2012 den Versuch dar, eine zukünftige leistungsbezogene Mittelbereitstellung durch die internationale Gemeinschaft an konkrete fristgerechte Reformfortschritte der afghanischen Regierung zu binden (Konditionalisierung). Auf Grundlage des skizzierten Fundaments des afghanischen Zentralstaats und damit zusammenhängenden Interessenkollisionen zwischen Gebern und der Regierung (etwa über den Stellenwert dezentraler Strukturen und ausbleibender afghanischer Eigenverantwortung) ist jedoch rückblickend nicht ersichtlich, wie die Effektivität dadurch hätte gesteigert werden können, sei es aufgrund fehlender Kapazität oder aufgrund fehlenden Willens der Regierungsadministration.

Ausbleibender innerafghanischer Friedensprozess und anhaltender Kriegszustand

Das Fehlen eines umfassenden, allgemein akzeptierten Friedensprozesses in Afghanistan hatte schon den Siegeszug der Taliban in den 1990er-Jahren begünstigt (Hassan, 2023). Nach dem vordergründigen Sieg der US-geführten Militärkoalition über die Taliban 2001 lehnten es vor allem die USA bis zum Beginn der Obama-Administration 2009 ab, einen inklusiven Frieden unter Berücksichtigung der radikal-islamischen Miliz auszuhandeln. Ihr Zurückdrängen bedeutete jedoch nicht das Ende ihres Geltungsanspruchs,

damit auch das deutsche Engagement in Afghanistan von Anfang in eine Richtung gestellt, die bereits wenige Jahre später äußerst kritisch analysiert wurde. Vgl. unter anderem Suhrke et al. (2004) sowie van Bijlert und Kouvo (2012). So hatten etwa die UN nach der Petersberg-Konferenz von 2001 keine Koordinations- und Führungsrolle entlang der Meilensteine des sogenannten Bonn-Prozesses, in dem eine Regierungsbildung 2002, eine Verfassung 2003 und Parlamentswahlen für 2004 (durchgeführt 2005) festgelegt worden waren. Auch der Verzicht auf die Festschreibung von Mechanismen der Übergangsjustiz (Verfolgung von Kriegsverbrechern) und die Nichteinbeziehung der Taliban waren wichtige Vorentscheidungen für den Gesamtprozess ab 2001 (Van Bijlert und Kouvo, 2012).

zumal dieser auch in Form massiver geopolitisch motivierter Unterstützung durch Pakistan als maßgebliche Regionalmacht erneuert wurde, wie sich in den Folgejahren zeigen sollte.

Teile der afghanischen Bevölkerung wollten nach dem Ende der Taliban-Herrschaft zudem eine landesweit stationierte UN-Schutztruppe, um die Sicherheit zu garantieren und die Bürgerkriegsmilizen zu entwaffnen (swisspeace, 2001). Dieser Idee wurde auf der Petersberg-Konferenz nicht Rechnung getragen und stattdessen neben OEF eine internationale Schutztruppe mit räumlicher Begrenzung auf Kabul zum Schutz einer von Teilen der Bevölkerung nicht für legitim gehaltenen Regierung initiiert (Suhrke et al., 2004: 16; Rubin, 2004: 9; Dahrendorf et al., 2003: 45–46). Die Ausweitung von ISAF mit dem Konzept von *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) kam 2003 spät und stellte die Dominanz der größeren Nordallianzkommandeure (Dostum, Atta etc.) nicht infrage, sondern stützte sich auf diese. Ihre nach 2001 den Sicherheitssektor dominierenden Milizen entzogen sich in der Folge allen Demobilisierungs-, Entwaffnungs- und Reintegrationsprozessen (DDR; *Disbandment of Illegal Armed Groups*, DIAG) und verhinderten so die Herstellung eines staatlichen Gewaltmonopols.

Versöhnungsbemühungen, insbesondere die Einleitung von Prozessen der Übergangsjustiz (*transitional justice*) und eine reflexive Auseinandersetzung mit der Vergangenheit nach 2001 – beides wichtige Vorbedingungen für einen Friedensprozess –, besaßen keine Priorität bei der internationalen Gemeinschaft („Strategie Frieden versus Gerechtigkeit“, Morgan-Edwards, 2011, 2010: 991; Gossman und Kuovo, 2013: 19). Speziell die ausbleibende Strafverfolgung von Kriegsverbrechen unterhöhlte den Glauben an Rechtsstaatlichkeit von Beginn an (*no peace without justice*). Diverse Faktoren bedingten, dass gesellschaftliche Versöhnungsprozesse ab 2002 nach mehr als zwei Jahrzehnten Krieg nicht von den intervenierenden Staaten initiiert wurden:

- der Ausschluss prodemokratischer Kräfte (Ruttig, 2006) wie auch der als besiegt geltenden Taliban bei der Petersberg-Konferenz
- die Nichtaufnahme einer Übergangsjustiz in die Agenda der Abschlussvereinbarung
- die Nichtverfolgung von Kriegsverbrechen
- eine kaum ausgeprägte durchsetzungsfähige afghanische Zivilgesellschaft
- die Verstetigung der Machtpositionen für Angehörige der Nordallianz im Zuge der Außerordentlichen Großen Ratsversammlung 2003 (Maaß, 2002)

Durch die Brille des westlich-technokratischen Staatsaufbauverständnisses schienen die multiplen Konfliktlagen der Vergangenheit Afghanistans dagegen auf essentialistische Konfliktlinien (Taliban versus Nordallianz, ethnische Konflikte) reduziert, was bis ins zweite Jahrzehnt des internationalen Engagements in Afghanistan einen inklusiven Friedensprozess verhinderte (Gossman und Kuovo, 2013; Hopkins, 2015). Dies spiegelt das vorrangige Interesse statt an einem zivilen Aufbau an der Bekämpfung der Grundlagen von Terrorismus in Afghanistan mit Fokus auf den Einsatz des Militärs wider.

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

In der folgenden Analyse soll differenziert werden, in welchen Bereichen und zu welchen Anteilen das BMZ und die Bundesregierung insgesamt zum grundsätzlichen Scheitern des internationalen Engagements in Afghanistan beitrug. Gleichzeitig soll möglichen (Zwischen-)Erfolgen im Kleinen nachgegangen werden. Schließlich werden Beiträge zu Prozessen analysiert, deren langfristige Auswirkungen heute noch unklar sind.

5. RELEVANZ

Mit den Zielen eines umfassenden staatlichen und wirtschaftlichen Aufbaus unterschätzte die Bundesregierung die Herausforderungen in Afghanistan und überschätzte den eigenen politischen Gestaltungsspielraum. Dabei handelte die Bundesregierung im Einklang mit der internationalen Gemeinschaft und war eine der wichtigsten Unterstützerinnen der afghanischen Regierung. Allerdings übernahm Deutschland damit auch die Annahme der internationalen Akteure, Afghanistan bedürfe eines Staatsaufbaus von außen, der in dem vereinbarten internationalen Rahmen relativ schnell erfolgen könne.

Die hochgesteckten Ziele waren im Rückblick überambitioniert und unrealistisch und sie konnten mit den afghanischen Eliten, die Partikularinteressen vertraten, nicht erreicht werden. Trotz des zunehmenden Wissens um diese Problematik und in Ermangelung wahrgenommener Alternativen hielt die Bundesregierung an den afghanischen Partnern fest. Dadurch nahm der Erfolgsdruck zu und ein realistischer Blick auf die Situation wurde erschwert. In diesem Rahmen vollzogen die Ressorts im Untersuchungszeitraum zwar kleinteilige Anpassungen, aber diese änderten nichts am Festhalten an den umfassenden Zielen.

Unter dem Kriterium Relevanz sollte im Rahmen der Evaluierung bewertet werden, ob die Bundesregierung mit ihrem zivilen Engagement in Afghanistan von 2013 bis 2021 das Richtige tat. Um dies einschätzen zu können, wurden vier Teilbereiche überprüft. Erstens wurde untersucht, inwieweit das Handeln der Ressorts den Interessen und Zielsetzungen der Bundesregierung entsprach und ob die gesetzten Ziele realistisch waren (Abschnitt 5.1). Zweitens wurde überprüft, inwieweit die Bundesregierung die Bedarfe und Interessen aller relevanten afghanischen Akteure erfasste und im deutschen Regierungshandeln berücksichtigte (Abschnitt 5.2). Drittens wurde analysiert, ob das zivile Engagement Deutschlands in Afghanistan auf der Grundlage einer nach damaligem Wissensstand adäquaten strategischen Planung gestaltet und fortentwickelt wurde (Abschnitt 5.3). Viertens wurde bewertet, ob die Ressorts anpassungs- und lernfähig waren und ob das zivile Engagement Deutschlands auf politischer, strategischer und operativer Ebene entsprechend kontinuierlich angepasst wurde (Abschnitt 5.4).

5.1 Interessen und Zielsetzung der Bundesregierung

Die Ziele des BMZ entsprachen sowohl jenen des zivilen Engagements der Bundesregierung insgesamt als auch den Zielen des internationalen Engagements.

Wie bereits in Abschnitt 3.1.1 zur Theorie des Wandels dargelegt, agierten die Bundesregierung und in der Folge ebenso das BMZ seit der Petersberger Konferenz 2001 entlang der international vereinbarten konzeptionellen Ansätze und zeitlichen Etappenziele. In Abstimmung mit den anderen Ressorts sollte das BMZ insbesondere zu den langfristigen Zielen des strukturellen staatlichen und wirtschaftlichen Aufbaus beitragen. Gegen Ende des Untersuchungszeitraums schlug sich dies in den Schwerpunktsektoren des BMZ nieder.³⁵ Zudem wurde mit einer deutlichen Erhöhung von EZ-Mitteln („Entwicklungsoffensive“) schon ab 2011 eine Phase eingeläutet, die die Verstetigung bisheriger Erfolge vorsah. In der ab 2015 beginnenden „Transformationsdekade“ sollte der Grundstein für eine eigenständige Entwicklung Afghanistans gelegt werden. Diese Zielsetzungen entsprechen denjenigen der großen internationalen Vereinbarungen, etwa der bei der internationalen Afghanistan-Konferenz in Tokio im Jahr 2012 verabschiedeten Reformagenda, bei deren Erarbeitung die Bundesregierung als wichtige Protagonistin auftrat.

Im Einklang mit der internationalen Gemeinschaft teilten die Bundesregierung und in der Folge auch das BMZ unrealistische Wirkungsannahmen. Diese bestanden im Evaluierungszeitraum ab 2013 vor allem darin, den externen Staatsaufbau zu forcieren, obwohl die großen strukturellen Probleme bei dieser Aufgabe bereits offenkundig waren. Mit der Orientierung an den internationalen Zielen teilten die Bundesregierung und in der Folge das BMZ desgleichen die Annahmen, die dem internationalen Engagement

³⁵ Die Sektoren umfassten im Einzelnen: Gute Regierungsführung, Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, Bildung und Ausbildung, Energie sowie Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung.

zugrunde lagen. Dies betraf insbesondere die Auffassung, dass Afghanistan eines Staatsaufbaus von außen bedürfe und dass dieser in dem vereinbarten internationalen Rahmen auch erfolgen könne. Die Zielformulierungen erwiesen sich – bei einem gleichzeitigen Mangel an definitorischer Präzision – als zu ehrgeizig und unrealistisch. Dies lag nicht allein an den schwierigen Ausgangsbedingungen, sondern betraf gleichfalls die Annahme, trotz des schwierigen Kontexts den staatlichen und wirtschaftlichen Aufbau Afghanistans maßgeblich von außen gewährleisten und in eine selbsttragende Entwicklung überführen zu können. Bereits zu Beginn des zivilen Engagements hatte die internationale Gemeinschaft viele Weichen gestellt, die die Erreichung dieses Ziels zusätzlich erschwerten (siehe Kapitel 4).

Besonders deutlich wird die Problematik dadurch, dass das BMZ auf Partner angewiesen war, die offenkundig nicht dieselben Ziele verfolgten und wenig *Ownership* für viele BMZ-Maßnahmen besaßen. Der strukturell bedingt fehlende Reformwille bei den afghanischen Partnern, die vor allem Partikularinteressen vertraten, konnte auch mit Anreizen für noch höhere Zahlungen (*more for more*) nicht ausgelöst werden. So erzielte auch die Konditionalisierung von Mitteln (sowohl über multilaterale Fonds, wie dem ARTF, als auch über bilaterale Projekte) nicht die erhoffte Wirkung eines größeren Reformimpulses bei den Partnern. Dies schließt begrenzte Erfolge bei der bilateralen Konditionalisierung, etwa im Energiesektor, bei dem es ausnahmsweise stärkeren politischen Rückhalt durch den Präsidenten gab, nicht aus.

Wie die anderen am internationalen Engagement beteiligten Länder initiierte auch die Bundesregierung keinen gemeinsamen politischen oder strategischen Prozess zur Identifikation und Überprüfung von Annahmen und Kontexteinschätzungen. Das BMZ unterschied sich von anderen Akteuren insofern, als es im Evaluierungszeitraum eine Reihe von Reviews zur Überprüfung der Wirksamkeit des eigenen Portfolios erstellen ließ (Zürcher, 2013, 2017; Kirsch, 2014). Diese führten gemeinsam mit dem Positionspapier von 2018 (BMZ, 2018) – wenn auch spät – zu einer teilweisen Umsteuerung von Maßnahmen. Diese sollten von diesem Zeitpunkt an unter Umgehung staatlicher Akteure zielgruppennäher und direkt wirksam sein. Gleichzeitig blieben die übergeordneten Ziele unangetastet und das Gros der Maßnahmen richtete sich weiterhin an staatliche Akteure (siehe Abschnitt 5.3).

Innerhalb des von den USA dominierten internationalen Rahmens waren die Ziele der internationalen Gemeinschaft inklusive der Bundesregierung und ihrer Ressorts von einem breiten und oft vagen Anspruch gekennzeichnet. Hierzu zählten neben den Zielen der unmittelbaren Bekämpfung des internationalen Terrorismus mit militärischen Mitteln die Orientierung auf die drei Bereiche zivile Sicherheit, Staatsaufbau und Gute Regierungsführung sowie Wiederaufbau und Entwicklung. Ergänzt um humanitäre Maßnahmen zur Linderung akuter Notlagen strukturierten diese Ziele das deutsche zivile Engagement in Afghanistan. Eine genaue Definition der Ziele erfolgte jedoch nur unzureichend.

So blieb etwa unklar, welche genauen Ziele mit dem Aufbau eines demokratischen Rechtsstaats, der künftig für Stabilität und Sicherheit bürgen sollte, verbunden waren. Weder das BMZ noch andere beteiligte Ressorts hatten festgelegt, in welcher Form und in welchem Grad etwa Rechtsstaatlichkeit bis wann erreicht werden sollte. Ähnlich verhielt es sich mit den Absichten zur Verbesserung der Lebensgrundlagen. Hinsichtlich der Unterstützung einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung blieb etwa unklar, wie ein solcher Zielzustand angesichts der schwierigen ökonomischen Ausgangsbedingungen (vgl. Kapitel 4) in Afghanistan aussehen und bis wann er erreicht werden sollte. Insofern waren die Ziele für das Engagement in Afghanistan unscharf formuliert.

Die übergeordneten Zielsetzungen wurden im Verlauf nur unterschiedlich akzentuiert und kaum angepasst. Lediglich zwei nennenswerte neue Ziele wurden im Untersuchungszeitraum eingeführt: im Jahr 2016 die Bekämpfung von Migrations- und Fluchtursachen und ab dem Perspektivbericht von 2018 die „Reduzierung des gewaltsamen Konflikts auf ein Niveau, das von den afghanischen Sicherheitskräften kontrolliert werden kann und die Bedrohung für Deutschland, seine Verbündeten sowie für die Region minimiert“ (Bundesregierung, 2018). Beide sind Hinweise dafür, dass den deutschen Akteuren die Herausforderungen hinsichtlich der Zielerreichung des zivilen Engagements zunehmend bewusst wurden. Eine grundsätzliche Neuausrichtung des Engagements erfolgte dadurch aber nicht. So ergänzte das neue Ziel der Fluchtursachenbekämpfung lediglich das bestehende Maßnahmenportfolio des BMZ in wenig substanzieller

Form (siehe Abschnitt 3.2). Das Spannungsverhältnis mit den strukturellen Zielen des staatlichen und wirtschaftlichen Aufbaus wurde strategisch nicht adressiert.

Die deutschen Interessen waren hinsichtlich der Bündnistreue gegenüber den USA innerhalb der Beistandsverpflichtung der NATO klar definiert, standen jedoch mindestens teilweise in einem Spannungsverhältnis zu den Zielen des zivilen internationalen Engagements. Das grundlegende Interesse Deutschlands am Engagement in Afghanistan war im Jahr 2001 die Solidarität mit den USA, ausgedrückt durch die Bündnistreue im Rahmen der Beistandsverpflichtung der NATO. Zeitgleich führten auch primär innen- und parteipolitische Erwägungen dazu, den militärischen Beistand um eine substanzielle zivile Komponente zu ergänzen (Deutscher Bundestag, o.D.). Dies galt umso mehr, als mit der von den USA und dem Vereinigten Königreich angeführten Invasion in Irak 2003 die NATO schon nicht mehr einheitlich auftrat, da europäische Partner wie Deutschland und Frankreich diesen Waffengang ablehnten. Das zivile Engagement in Afghanistan diente deshalb ebenfalls der Reparatur der Beziehungen innerhalb des NATO-Bündnisses, die nicht nur in der deutschen Wahrnehmung durch den Irak-Krieg Schaden genommen hatten (Bird und Marshall, 2011: 114–118). Der Umfang des zivilen Einsatzes bediente damit vor allem innenpolitische Befindlichkeiten zur Legitimierung des militärischen Engagements. Zugleich war er der Versuch einer Kompensation ziviler Gegengewichte zu militärischen Einsätzen im Sinne einer „Zivilmacht Deutschland“ (Maull, 2007). Dies äußerte sich auch in der deutlichen Erhöhung der auf Afghanistan bezogenen Budgets von AA und BMZ seit 2011.³⁶

Insofern war die Bündnissolidarität fundamental für Deutschlands Engagement in Afghanistan insgesamt, begrenzte aber zugleich die Formulierung und Definition davon unabhängiger eigener Ziele und Interessen. Dies wurde teilweise als eine Schwäche gewertet (Heusgen, 2023: 236–237). Zudem begrenzten die militärischen Aktionen mit zivilen Opfern die Glaubwürdigkeit der internationalen und deutschen Akteure.³⁷ Schließlich limitierte das andauernde militärische Engagement die Handlungsspielräume der zivilen Akteure beträchtlich und unterminierte teilweise langfristig angelegte Maßnahmen zugunsten kurzfristiger militärischer Ziele.

5.2 Erfassung und Berücksichtigung afghanischer Interessen und Bedarfe

Die Ressorts berücksichtigten verfügbares Wissen über die afghanische Gesellschaft und relevante Akteure zu wenig, um dem Anspruch ihrer Zielsetzungen gerecht zu werden. Im Rahmen des in Kapitel 4 beschriebenen problematischen Ansatzes der Staatsbildung von außen erschien ein Verständnis der sozialen, kulturellen, historischen und sprachlichen Gegebenheiten in Afghanistan weniger bedeutsam als der politische Wille, ein friedliches und demokratisches Land zu schaffen. Der dem (innen-)politischen Druck folgende unmittelbare Handlungszwang nach 2001 verhinderte eine angemessene Berücksichtigung wichtiger Grundparameter zum besseren Verständnis Afghanistans. Die Ressorts hatten sich nicht die Zeit genommen, die soziokulturellen und soziopolitischen Faktoren für ein erfolgreiches Engagement in Afghanistan zu erschließen.³⁸ Hieraus resultierten eine teilweise problematische Partnerauswahl für die Umsetzung des Engagements sowie eine systematische Fehleinschätzung des afghanischen Kontexts in Extrapolation der vergleichsweise günstigen Gegebenheiten in Kabul.

Aus Zeitdruck und Mangel an spezifischer Länderexpertise wurde im außergewöhnlichen afghanischen Kontext dabei wenig innovativ mit einem bewährten Instrumentenkasten operiert. Die außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Maßnahmen bedienten sich des bekannten Instrumentariums ziviler Interventionen in den Handlungsfeldern der Humanitären Hilfe, der Guten Regierungsführung, der wirtschaftlichen Entwicklung und der Förderung der Zivilgesellschaft. Die Mittelaufwüchse ab 2011 für Afghanistan im AA (etwa 180 Millionen Euro pro Jahr) und im BMZ (etwa 250 Millionen Euro pro Jahr)

³⁶ Dies änderte jedoch nichts an der Dominanz des militärischen Engagements bis mindestens 2011 auch und gerade in der öffentlichen Wahrnehmung.

³⁷ Ein Beispiel hierfür ist der NATO-Luftangriff bei Kundus (Winkelmann, 2019).

³⁸ Einschränkung muss hinzugefügt werden, dass Afghanistan zu Beginn des Millenniums eines der am wenigsten erforschten Länder war. Dies drückte sich teilweise in der Übertragung von Politiken aus anderen Kontexten aus.

beförderten eine intensivere Beschäftigung mit dem afghanischen Kontext. Dies trug im Zeitverlauf aber nur begrenzt dazu bei, dass sich Verantwortliche in den Ressorts hinreichende Regional- und Sachkompetenzen aneigneten.

Die Ressorts verfügten über keine angemessenen Prozesse, um die Interessen, Zielsetzungen und Bedarfe der relevanten afghanischen Akteure auf der politisch-strategischen Ebene zu ermitteln. Grundlegend hierfür waren die Rahmenbedingungen (siehe Kapitel 4), unter denen den internationalen Beteiligten und ihrer afghanischen Klientel eine dominante Stellung in der Formulierung und Umsetzung wesentlicher Politiken zukam (Dorronsoro, 2021: 13–20). Das unzureichende Kontextverständnis führte dazu, dass sich das Abfragen afghanischer Interessen, Ziele und Bedarfe im Wesentlichen auf die Vorstellungen dieser afghanischen Klientel bezog. Letztere war wiederum vorwiegend durch zentrifugale Interessen bestimmt und nicht durch solche, die den Aufbau eines Zentralstaats beinhalteten.

In den üblichen Regierungskonsultationen und Sektordialogen mit afghanischen Vertreter*innen fanden vordergründig Dialoge zu staatlichen und wirtschaftlichen Aufbaumaßnahmen statt. Im Hintergrund verfolgten diese Vertreter*innen jedoch in aller Regel Partikularinteressen, die für sie gewichtiger waren. In der Folge privilegierten die Ressorts immer wieder Akteure, die als privatwirtschaftliche Unternehmungen, als öffentliche Organisationen oder als NGOs eine oft dominante Stellung innerhalb des politischen Beratungs- und Entscheidungsprozesses innehatten. Insofern muss die Frage nach der Repräsentativität der afghanischen Regierung nicht nur unter Aspekten ihres legitimen Zustandekommens (von Wahlbeteiligung bis Wahlfälschung) beantwortet werden. Wie zum konstitutiven Rahmen in Kapitel 4 ausgeführt, artikuliert die afghanische Regierung ihre Interessen im Wesentlichen unabhängig von formal demokratischen Prozessen.

Generell behinderten die politischen Präferenzen der internationalen Gemeinschaft eine angemessene und ausgewogene Wahrnehmung der afghanischen Gesellschaft samt ihrer komplexen soziokulturellen Strukturen. Die in die internationalen Bedarfsermittlungen einbezogene afghanische Seite muss deshalb auch in ihrer begrenzenden Funktion als politisches Gegenstück der internationalen Gemeinschaft betrachtet werden. Aus diesem Abhängigkeitsverhältnis zwischen der internationalen Gemeinschaft und einer von dieser abhängigen afghanischen Elite entwickelte sich auf afghanischer Seite eine Dominanz eingespielter Partikularinteressen. Dies gilt für die selbstreferenzielle „Blase“ Kabuls, in der die internationalen Verantwortlichen und ihre afghanischen Partner agierten, für die Stellung von Warlords und für eine durch internationale Maßnahmen primär extern beförderte Zivilgesellschaft, die teilweise eine große Distanz zu weiten Teilen der afghanischen Gesellschaft aufwies. So befanden viele Afghan*innen, dass die Bundesregierung die avisierten Reformen selbst unterminiere, weil sie es als unmöglich erachteten, eine funktionierende Demokratie mit der bestehenden Regierung zu etablieren.³⁹

Auch auf politisch-strategischer Ebene sind die zahlreichen internationalen Konferenzen zu Afghanistan nur bedingt als Ausdruck genuiner Ziel- und Bedarfsermittlungen zu bewerten, da diese Zusammenkünfte ebenfalls weitgehend auf Inputs der internationalen Gemeinschaft und ihrer Auftragnehmer basierten.

Im Untersuchungszeitraum, unter der Einheitsregierung von Ashraf Ghani und Abdullah Abdullah verstärkten sich die skizzierten grundsätzlichen Probleme der Bedarfs- und Interessenermittlung. Je nach Loyalität (Ghani oder Abdullah) konnten die Bedarfe und Interessen der Bevölkerung und denjenigen der Regierung sehr unterschiedlich ausfallen. Insgesamt verschlechterte die Einheitsregierung von 2014 die Aussichten auf wirksame politische Reformen wegen interner Rivalitäten und Meinungsverschiedenheiten innerhalb der afghanischen Regierung, auf dessen Grundlage eine einheitliche Interessen- und Bedarfsermittlung der afghanischen Seite kaum möglich war.⁴⁰

Überwiegend angemessen war die Ziel- und Bedarfsermittlung im Bereich der Projekte der Durchführungs- und Mittlerorganisationen. Auf dieser Ebene wurden oft relevante Bedarfe ermittelt und realistische Ziele vereinbart, indem die jeweilige politische Orientierung, gesellschaftliche Stellung, kulturelle Signifikanz,

³⁹ Zugespielt brachte es ein*e Mitarbeiter*in so zum Ausdruck: „The state was run with the enemies of the state.“

⁴⁰ So war etwa die Ernennung von Nader Naderi als Leiter der Unabhängigen Kommission für Verwaltungsreformen und öffentliche Dienste (*Independent Administrative Reforms and Civil Services Commission*, IARCSC) überschattet von starker Gegenwehr aus dem Abdullah-Camp, was den neuen Leiter für Monate handlungsunfähig machte (Ariana News, 2017).

sozioökonomische Situation sowie ethnische Zugehörigkeit oder Zuordnung der afghanischen Seite berücksichtigt wurde. Diese Praxis führte allerdings nicht zu einer Aggregierung mit Konsequenzen auf der strategischen Ebene. Abgesehen davon wies auch ein Verständnis für die gesellschaftlichen Besonderheiten nicht unbedingt Wege aus klientelistischen Strukturen heraus, sondern konnte diese auch verstärken.

Zudem erschwerten die zunehmend schlechter werdende Sicherheitslage und politische Spannungen die Ermittlung von Bedarfen auf lokaler Ebene mit Gemeinde- und Provinzräten (*community* und *provincial councils*). Ein klarer und transparenter Mechanismus zur Priorisierung von lokalen Bedarfen existierte ohnehin nicht.

Die Ressorts schätzten die politischen Interessen und Ziele der afghanischen Regierung falsch ein und zogen aus deren Unwillen zu Reformen keine angemessenen Konsequenzen. Die Fehleinschätzungen der internationalen Gemeinschaft resultierten aus den Rahmenbedingungen der stark extern beeinflussten Regierungsführung mit dem Ansatz eines Staatsaufbaus von außen, die zu Beginn bei den westlichen Staaten zu einer Selbstüberschätzung ihrer Kenntnisse und ihres Verständnisses des afghanischen Kontexts geführt hatte. Insbesondere verzerrte das asymmetrische Verhältnis von internationaler Gemeinschaft und afghanischer Regierung die politische Interessens- und Willensbildung auf der afghanischen Seite. So gesehen war die afghanische Regierung Klientel der internationalen Gemeinschaft, die Ziele und Interessen entwickelte und vertrat, die weitgehend losgelöst von echter politischer Partizipation der afghanischen Bevölkerung standen. Insofern handelte es sich bei afghanischen Positionen gegenüber der internationalen Gemeinschaft immer um Sonderinteressen afghanischer Potentaten, die die international Verantwortlichen häufig nicht richtig einschätzten.

Zudem führte die Verfestigung des asymmetrischen Verhältnisses zu einer bisweilen hochproblematischen Haltung afghanischer Regierungsverantwortlicher. Insbesondere die sich verschlechternde Sicherheitslage wurde gegenüber der internationalen Gemeinschaft zunehmend als Druckmittel eingesetzt, um von dieser eingeforderte Reformen zu vermeiden. Als Konsequenz verlagerten sich die internationalen Geber auf das Konzept der Konditionalisierung, das mit dem TMAF von 2012 formalisiert und fortan weiterentwickelt wurde (siehe Abschnitt 6.1). Allerdings blieb die Umsetzung dieses Ansatzes ohne Konsequenzen: Die internationalen Akteure fürchteten, dass durch Konditionalisierung erzwungene Reformen zu einer weiteren Destabilisierung des Landes führen würden.

Afghanische Ownership wurde zusätzlich durch fehlende Kapazitäten, hohe Mittelzuwendungen und Unsicherheit über den Abzug der internationalen Streitkräfte unterminiert. Mit zunehmender Ersatzvornahme der internationalen Gemeinschaft inklusive des BMZ für eigentlich im Verantwortungsbereich des afghanischen Staats liegende Aufgaben erodierte die ohnehin kaum vorhandene *Ownership* der afghanischen Akteure weiter. So flossen viele Milliarden Entwicklungsgelder in das Land, ohne dass die afghanischen Institutionen diese hinreichend hätten absorbieren können. Außerdem belastete die Ungewissheit über eine Zukunft nach dem angekündigten Abzug der internationalen Streitkräfte zusehends den Glauben an eine Langzeitperspektive des afghanischen Staats. Untermauert wird dies dadurch, dass bekanntermaßen viele afghanische Politiker*innen spätestens ab 2014 – mit dem Abzug von ISAF – begannen, im Ausland zu investieren.

5.3 Gestaltung der strategischen Planung

Das deutsche Afghanistan-Engagement folgte trotz seiner ausgeprägten Internationalität keiner übergeordneten gemeinsamen internationalen Strategie. Das lag sowohl an der Komplexität der afghanischen Situation als auch an den unterschiedlichen Vorstellungen der internationalen Akteure darüber, wie gemeinsame Ziele zu erreichen seien. Es gab keine gemeinsame Strategie der internationalen Gemeinschaft ungeachtet der internationalen Grundlegung durch die Petersberger Konferenz 2001, der Annahme des Konzepts der *Lead Nations* für einzelne Sektoren im Nachgang zur Wiederaufbaukonferenz von Tokio 2002, der Verständigung auf den *Afghanistan Compact* in London 2006 sowie einer Vielzahl weiterer internationaler Zusammenkünfte zu Afghanistan, insbesondere im Rahmen des TMAF nach 2012. Eine solche Strategie mit einer klaren Einigung auf präzise Ziele sowie auf Wege und Finanzmittel, um diese zu erreichen, wäre aber für die internationale Gemeinschaft zur Stärkung afghanischer politischer Prozesse und bürokratischer Institutionen nötig gewesen (siehe Kapitel 6). So mangelte es für die Terror- und

Aufstandsbekämpfung, für eine gemeinsame strategische Ausgestaltung des Polizeiaufbaus, für eine abgestimmte Herangehensweise an die Drogenökonomie sowie für einen sinnvollen Umgang mit nationalen und subnationalen Regierungsebenen an internationalem Konsens und Zielkohärenz jenseits von Schlagworten.

Die am zivilen Engagement beteiligten deutschen Ministerien erarbeiteten ebenfalls keine ressortübergreifende Strategie. Während anfangs die Beschäftigung mit Afghanistan zwangsweise ad hoc erfolgen musste, unternahmen sie auch in späteren Jahren – und speziell im zweiten Jahrzehnt des Engagements – nicht den Versuch, eine gemeinsame Strategie aus einem Guss zu erarbeiten.⁴¹ Stattdessen dominierten weitgehend tradierte Ansätze basierend auf den arbeitsteiligen Zuständigkeiten der Ressorts.

Bei der Abstimmung von Projekten auf operativer Ebene gab es einen regelmäßigen Austausch, der auch den Erfordernissen der Bestätigung außenpolitischer Unbedenklichkeit entsprach. Allerdings liefen die Diskussionen über die verschiedenen übergeordneten Konzepte der Ressorts erst spät an. So dauerte es im Rückblick lange, bis 2017 beziehungsweise 2019 die gemeinsamen „Leitlinien der Bundesregierung: Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ (Bundesregierung, 2017) und der „Praxisleitfaden Ressortgemeinsamer Ansatz zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung“ (Bundesregierung, 2019) beschlossen und veröffentlicht wurden. Zudem wurde 2019 der Ansatz „Gemeinsame Analyse und abgestimmte Planung“ (GAAP) eingeführt, der zu einer kohärenteren Außen- und Entwicklungspolitik beitragen sollte. All diese Vereinbarungen beruhten auf Verständigungen über Ressortgrenzen hinweg, die auch aus den vorangegangenen Jahren des Engagements in Afghanistan resultierten. Ihnen war jedoch ebenso gemeinsam, dass sie allesamt keinen Eingang (mehr) in die Strategiebildung für Afghanistan fanden.

Als einziges Ressort erarbeitete das BMZ eine Strategie für Afghanistan. Dies geschah 2014 in Form einer der ersten Länderstrategien⁴² des Ministeriums, die dem politisch vereinbarten deutlichen Mittelaufwuchs Rechnung trug. Von 2001 bis 2013 existierten keine übergeordneten verschriftlichten Strategien für das BMZ-Engagement. Die strategische Grundlage bildeten bis dahin die ressortgemeinsamen Konzepte 2003 bis 2011 sowie Leitungsvorlagen. Mit dem starken Mittelaufwuchs (2011 mit dem Aufwuchs auf 250 Millionen Euro im BMZ war dies fast eine Verdoppelung der Mittel) und der „Entwicklungsoffensive“ nach dem *Surge* US-amerikanischer Truppen von 2010 erarbeitete das zuständige Referat in einem intensiven Entstehungs- und Reflexionsprozess⁴³ eine BMZ-spezifische Länderstrategie. Diese orientierte sich an den ressortgemeinsamen Konzepten sowie den international vereinbarten MAFs, insbesondere am TMAF von 2012.

Aufgrund der Länder-Kategorisierung Afghanistans als B-Land der deutschen EZ war das Fehlen einer Länderstrategie vor 2014 rein formal betrachtet kein Versäumnis.⁴⁴ Vor dem Hintergrund einer antizipierten Verstärkung des großflächigen BMZ-Engagements in Afghanistan sowie heutiger Ansprüche des BMZ an sich selbst wird im Rahmen dieser Evaluierung die Erarbeitung der Länderstrategie zu diesem Zeitpunkt aber als notwendig erachtet und positiv gewertet – auch im Vergleich zu den anderen am zivilen Engagement beteiligten Ministerien.

Die Länderstrategie trug dem deutlichen Mittelaufwuchs und der damit verbundenen Abkehr vom *Light-Footprint*-Ansatz⁴⁵ internationaler Präsenz in Afghanistan Rechnung. Während der Transitionsphase (2010–2014) und damit im Vorfeld der späteren Transformationsdekade (2014–2024) (siehe Abschnitt 3.1) erfolgte eine explizite Anpassung hin zu einem noch stärker strukturbildenden Ansatz mit großflächigem Einsatz von TZ- und FZ-Instrumenten. Der damit einhergehende Mittelaufwuchs erhöhte nochmals den Anspruch, substanzielle gesellschaftspolitische Veränderungen zu bewirken.

⁴¹ Ähnlich verhielt es sich beim Engagement in Irak, siehe Hartmann et al. (2021).

⁴² Unter Strategie wird hier analog zur Definition von SIGAR (SIGAR, 2021a) eine detaillierte Beschreibung von Zielen, Wegen und Mitteln des Engagements verstanden. Dabei sind Ziele die übergreifenden Ziele oder Endzustände, an denen sich alle Entscheidungen auf den unteren Ebenen orientieren. Wege sind die Abfolge der zur Erreichung dieser Ziele erforderlichen Maßnahmen und als Mittel werden die Ressourcen bezeichnet, die für die Durchführung dieser Maßnahmen bereitgestellt werden.

⁴³ Unter anderem wurde in dieser Phase eine umfangreiche Portfolioreview durchgeführt (Zürcher, 2013).

⁴⁴ Da es sich bei Afghanistan nicht um ein „A-Land“ der deutschen EZ handelt, stellte eine Länderstrategie im Betrachtungszeitraum kein zwingendes Erfordernis dar.

⁴⁵ Entlang von Lakhdar Brahimis Leitbild des *Light-Footprint*-Ansatzes.

Das Ambitionsniveau der vom BMZ in der Länderstrategie gesetzten Ziele war dabei sehr hoch. Schon als die Strategie verabschiedet wurde, war fraglich, ob die Ziele vor dem Hintergrund eines sehr fragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Kontexts erreichbar seien. Trotzdem veränderten sich die Ziele des BMZ so wie jene anderer internationaler Akteure im Evaluierungszeitraum kaum. Das hohe Ambitionsniveau passte sich in die internationalen Zielvorstellungen ein (siehe Abschnitt 5.1) und die Strategie des BMZ mit Fokus auf strukturbildende EZ blieb überraschend konstant. Die strategischen Ziele für das Engagement in Afghanistan insgesamt und für einzelne Schwerpunktsektoren wie Gute Regierungsführung oder Grundbildung und Berufsbildung veränderten sich im Evaluierungszeitraum kaum. Dies ist insofern überraschend, als sich die Rahmenbedingungen für die Durchführung von strukturbildender EZ, wie die Sicherheitslage oder die Übernahme von Eigenverantwortung durch die afghanische Regierung, seit 2006 kontinuierlich verschlechterten. Spätestens mit der Portfolioreview 2017 wurde dies auch von externer Seite kritisch hervorgehoben (Zürcher, 2017). Darin wurde empfohlen, dass sich das BMZ aus dem staatlichen Kapazitätsaufbau zurückziehen und den Mehrebenen-Ansatz nicht weiterverfolgen solle.

Obwohl kein grundsätzlicher Strategiewechsel im Sinne einer Ziel- oder Instrumentenanpassung erkennbar war, wurden nach 2016 Nachjustierungen im Portfolio deutlich. So passte das BMZ die Umsetzungsmechanismen sowie teilweise die Projektausrichtungen den sich verschlechternden Kontextbedingungen an. Interviews und Strategiepapiere legen nahe, dass das BMZ entschied, wenn schon nicht die strategische Zielsetzung, dann zumindest seinen operativen Ansatz an die sich verändernden kontextuellen Gegebenheiten zu adaptieren. So wollte man sich robuster aufstellen, um die Weiterführung des Engagements sicherzustellen. Auf strategischer Ebene gelenkt wurden dieser Prozess hauptsächlich über das Positionspapier von 2018 und das Non-Paper „Rahmen für die strategische und operative Ausrichtung der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit mit Afghanistan ab 2019“.

Die Idee war es, das Portfolio insgesamt resilienter und weniger abhängig vom afghanischen Staat zu machen. So wurde zum Beispiel in der FZ stärker die Finanzierung von NGOs ins Portfolio genommen und der Fokus mehr auf sichere Provinzen und Distrikte gelegt. Darüber hinaus richteten sich in den letzten Jahren des Evaluierungszeitraums auch einzelne Projekte wie das Projekt „Waldlandschaften“ in der Umsetzung an Instrumenten der Übergangshilfe aus (*Cash for Work*). Derartige Projekte machten aber bis 2021 weiterhin nur einen kleinen Teil der umgesetzten Maßnahmen aus. Dies lag desgleichen daran, dass die KWI/ÜH formal und politisch von der Leitung des BMZ ebenfalls nicht gefördert wurden – zu deutlich wäre die Abkehr vom Narrativ des Staatsaufbaus geworden. Ein tatsächlicher Strategiewechsel war auch aus diesem Grund für das Länderreferat kaum möglich.

Die im Positionspapier von 2018 festgehaltenen Vorgaben sowie die daraus resultierenden operativen Veränderungen führten zu einem pragmatischen Umgang mit den strategischen Zielen auf operativer Ebene. Die strukturbildende Grundausrichtung vieler Vorhaben blieb jedoch erhalten. Der verstärkte Fokus auf schockresistente Maßnahmen sowie das Primat der Sicherheit der Fachkräfte führte dazu, dass die übergeordneten Ziele aus der BMZ-Länderstrategie von 2014, wie die Stärkung von Kapazitäten und der Funktionsfähigkeit staatlicher Organe, die Stärkung der Legitimität der afghanischen Regierung oder die Schaffung von Rahmenbedingungen von produktiver Beschäftigung zwar offiziell bestehen blieben, aber in der Umsetzung eine zunehmend untergeordnete Rolle einnahmen. Ungefähr ab 2016/2017, unter anderem aufgrund des Anschlags in Mazar, ging es verstärkt darum, Wege zu finden, um überhaupt noch EZ-Maßnahmen umsetzen zu können. Gleichzeitig blieb auch nach 2016 das in den FZ- und TZ-Instrumenten angelegte Ziel der strukturellen Stärkung der Verwaltungs- und Regierungssysteme Teil vieler BMZ-geförderter Projekte.

5.4 Lernen

Es gab weder ein ressortgemeinsames systematisches Lernen aus den Erfahrungen in Afghanistan noch ein verbessertes Wissensmanagement. Die ressortgemeinsamen Koordinationsrunden (siehe Abschnitt 6.2) hatten keine erkennbare Lernfunktion. Diese Beobachtung teilen viele Beteiligte in hohen Verantwortungspositionen des zivilen Engagements. Das Bundeskanzleramt lud regelmäßig zu einer Runde der Staatssekretär*innen unter anderem mit AA, BMI, BMZ und BMVg und unter Beteiligung des Bundesnachrichtendienstes ein. Allerdings deuten sowohl die Sitzungsprotokolle als auch die Einschätzungen von Beteiligten im Rahmen dieser Evaluierung auf eine sehr begrenzte strategische Funktion dieses Austauschformats hin. Wie auch die Ressortklausuren wurde es nur bedingt für gemeinsame Zwischenbilanzen und zur vorausschauenden inhaltlichen Abstimmung genutzt. Stattdessen dienten die Runden der Staatssekretär*innen primär der Erfolgsberichterstattung sowie der gegenseitigen Information. Eine Analyse der Sitzungsdokumentationen und Aussagen von Interviewpartner*innen im Rahmen der vorliegenden Evaluierung zeigen, dass kritische Themen vor den Koordinationsrunden in der Regel entschärft beziehungsweise eher unkritisch oder kursorisch behandelt wurden. Insbesondere gab es bei den stark auf das operative Handeln ausgerichteten Zusammenkünften keine kritische Reflexion des Afghanistan-Einsatzes mit Blick auf die strategischen Ziele des Engagements, was einem Lernerfolg nahegekommen wäre.

Das BMZ führte dagegen in begrenztem Maße verschiedene Lernformate ein. Es investierte im Untersuchungszeitraum in mehrere Lernformate. Beispiele sind eine der ersten Länderstrategien (BMZ, 2014b) und die erste strategische Portfolioreview (Zürcher, 2013), die das BMZ jemals durchführte, eine externe Review (Kirsch, 2014) und eine weitere Portfolioreview (Zürcher, 2017), ein Positionspapier (BMZ, 2018), die Beauftragung der *North-Booster-Surveys* 2016 und 2018 und die Beauftragung einer Meta-Review (Zürcher, 2020b). Gerade die Autor*innen der Reviews bemühten sich, Wirkungen zu identifizieren, auch wenn die Datengrundlage dies nicht immer zuließ. Der zentrale Befund der Review aus dem Jahr 2017 lautet, dass strukturelle Wirkungen weitgehend ausgeblieben waren und sich das BMZ daher auf funktionierende Bereiche konzentrieren sollte. Maßnahmen mit größerer Zielgruppennähe und weitgehend ohne Beteiligung des dysfunktionalen afghanischen Staats wurden so auch im Positionspapier von 2018 aufgenommen.

Eine Umsetzung solcher Maßnahmen war jedoch unter Beibehaltung der grundsätzlichen strukturellen Ausrichtung der EZ nur ansatzweise möglich. Die meisten Schwerpunktbereiche waren weiterhin vor allem strukturellen Wirkungen verpflichtet und die großen *On-Budget*-Unterstützungsmaßnahmen (ARTF) liefen im Rahmen der internationalen Gemeinschaft ohnehin weiter. Ausnahmen waren die Wiederaufforstung von Waldlandschaften mit *Cash-for-Work*-Maßnahmen, wenige Umstellungen innerhalb der Portfolios in Richtung Basisversorgung sowie die Konzipierung einer BMZ-Komponente innerhalb der PATRIP-Stiftung⁴⁶ ab 2020. Sie sollte auf lokaler Ebene Resilienz stärken und Frieden fördern.

Die Gründe, weshalb es trotz der langen Dauer und des großen Umfangs des deutschen Engagements auch im BMZ kaum zu einer konsequenten Umsetzung von Gelerntem kam, sind vielfältig. Neben dem anhaltend hohen politischen Druck, Erfolge vorzuweisen, waren ebenso organisationskulturelle Gründe hierfür ausschlaggebend.

Auf **politischer Ebene** zeigen Dokumente und Äußerungen ehemals verantwortlicher Personen deutlich einen Willen, aber gleichfalls einen Zwang zum Erfolg in Afghanistan. Angesichts der schwierigen Entscheidungslage zu Beginn des deutschen militärischen Engagements wuchs der Druck, zivile Erfolge vorzuweisen. Dies galt sowohl innerhalb der Ministerien als auch gesamtpolitisch bis in den Deutschen Bundestag und die politische Öffentlichkeit hinein. Die Erwartungen lieferten einer Erfolgsberichterstattung Vorschub, die von der politischen Ebene auf die Strategie- und Umsetzungsebenen und zurück in den politischen Raum kaskadierte. Hierzu trug auch eine unkritische mediale Begleitung des Afghanistan-Engagements bei. Kritische Ansichten konnten sich im politischen Diskurs der Parteien der Mitte wie der Exekutive und Legislative kaum Gehör verschaffen, geschweige denn durchsetzen. So entwickelte sich die

⁴⁶ Die PATRIP-Stiftung ist eine private Stiftung mit mehreren Partnern, die 2011 von der KfW Entwicklungsbank als solche formalisiert wurde und deren hauptsächlicher Geldgeber das AA war.

selbst geschaffene politische Klammer des erfolgreichen und langfristigen Staatsaufbaus in Afghanistan zunehmend zu einer Umklammerung, die die realen Entwicklungen in Afghanistan ausblendete.

Abgesehen davon nahm die politische Aufmerksamkeit zu Afghanistan im Zeitverlauf zugunsten anderer Krisenherde ab. Von den politischen Umbrüchen in den arabischen Staaten ab Ende 2010 über die russische Annexion der Krim im Frühjahr 2014 und der Destabilisierung Iraks durch den sogenannten Islamischen Staat bis hin zur russischen Intervention in Syrien und der damit intensivierten Fluchtbewegungen nach Europa – all dies führte zu einem geringeren politischen Interesse an Afghanistan.

Auf **Organisationsebene** machte sich dieser politische Druck, mit Erfolgen die andauernde Präsenz in Afghanistan zu legitimieren, gleichfalls bemerkbar. Er artikuliert sich in den politischen Institutionen, der Regierungskoalition und ihren internen Rivalitäten ebenso wie in den Erwartungshaltungen der Öffentlichkeit und diffundiert in die Ressorts. Dadurch wurden Lernprozesse insgesamt behindert und etwa eine seit Langem erforderliche Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung, wie sie nunmehr nach dem Scheitern des internationalen Engagements stattfand, verhindert.

Da strukturierte Lernprozesse und externe Evaluierungen innerhalb der EZ jedoch zum Selbstverständnis gehören, war das BMZ formal weniger betroffen und initiierte die eingangs beschriebenen Lernformate. Inhaltlich führten diese jedoch nur sehr begrenzt zu einer Umsteuerung. Die Gründe hierfür sind nicht abschließend zu klären. Mögliche Erklärungen neben dem genannten politischen Druck sind:

- a) ein (berechtigter) Zweifel daran, die großen politischen Vorgaben ändern zu können,
- b) von den anderen Ressorts isolierte Lernprozesse innerhalb des BMZ,
- c) fehlende Anreizstrukturen für kritische Berichterstattung auf allen Ebenen der Hierarchie,
- d) fehlende Verbindung zwischen operativen Lernerfahrungen und Leitungsebene innerhalb des BMZ (ob die vor allem nachfrage- oder angebotsseitig bedingt war, ließ sich nicht abschließend klären),
- e) eine aus den obigen Faktoren erklärbare dezidierte Zurückhaltung, aktiv Kritik zu äußern, angefangen von Mitarbeitenden im Länderreferat bis hin zur Ebene der Staatssekretär*innen,
- f) ein Gewöhnungsprozess bei den Verantwortlichen im Hinblick auf das Auseinanderklaffen von öffentlicher Darstellung und tatsächlicher Arbeitserfahrung und
- g) die Sorge davor, dass das große häufig auch persönliche Engagement umsonst gewesen sein könnte.

Im Ergebnis bildeten verschiedene organisationsinterne und persönliche Aspekte ein System, in dem kritische Einsichten nur schwer gewonnen werden konnten. Dort, wo sie bestanden, wurden sie aus Zurückhaltung oder aus Sorge vor beruflichen Nachteilen nicht oder nicht deutlich genug kommuniziert.

Insofern gab es zu Afghanistan eine Lernlücke beziehungsweise dort, wo gelernt wurde, eine Umsetzungslücke. Zwar fanden einzelne Erfahrungen rhetorisch Eingang in Dokumente und Kommunikation, sie blieben für die strategische Ausrichtung des Portfolios und für die weitere operative Umsetzung in der Regel aber folgenlos. Zum einen reflektierte dies das Spannungsverhältnis zwischen *Lessons known* und *Lessons learnt*, das heißt zwischen dem individuellen Verständnis kritischer Einsichten und einem bewussten Ausblenden solch besseren Wissens in der kollektiven institutionellen Praxis. Zum anderen ergab sich aus dem Weiterführen eingespielter Maßnahmentypen in Afghanistan auch das Risiko der Pfadabhängigkeiten. Dies gilt umso mehr, als ein Umdenken und Umsteuern in Afghanistan bedeutet hätte, dass größere Summen von Haushaltsmitteln durch alternativ vorzuschlagende Handlungskonzepte und Projekte gekürzt worden wären. Letzteres hätte aus Sicht der Verantwortlichen bereits vom Parlament und/oder der Öffentlichkeit als Hinweis auf ein Nichterreichen der Ziele oder gar als Scheitern gewertet werden können. Aus diesem Grund und aus ressorteigenen finanziellen Interessen war eine Verringerung der Ausgaben nie ein Thema.

6. KOHÄRENZ

Trotz erheblicher Bemühungen war das Engagement des BMZ in Afghanistan sowohl intern als auch extern nicht hinreichend kohärent. Die Ursachen dafür lagen teilweise außerhalb der Handlungsmöglichkeiten des Ministeriums: Die zahlreichen internationalen Partner waren sich nur über die groben Zielvorstellungen einig, die Arbeit fand in einem unsicheren und von militärischem Handeln geprägten Umfeld statt und die afghanischen Partner waren sich untereinander häufig uneins.

Das Fehlen einer ressortübergreifenden deutschen Strategie für Afghanistan behinderte Lernprozesse und erschwerte notwendige Kurskorrekturen. Zwar orientierte sich das BMZ stets an internationalen Vereinbarungen, doch reichten diese nicht aus, um die Kohärenz mit den Partnern des Ministeriums und mit anderen Gebern zu gewährleisten.

Im Folgenden wird bewertet, inwieweit das BMZ international, mit afghanischen Partnern, ressortübergreifend sowie ressortintern kohärent handelte. Zunächst wird im Hinblick auf die externe Kohärenz (Abschnitt 6.1) analysiert, inwieweit das deutsche zivile Engagement kohärent und synergetisch mit dem Handeln anderer internationaler und afghanischer Akteure erfolgte (Abschnitt 6.1.1). Danach werden angesichts des großen militärischen Engagements der Bundeswehr die Schnittstellen zwischen dem BMZ und dem BMVg so weit wie möglich ausgeleuchtet (Abschnitt 6.1.2) und schließlich die Kohärenz des Engagements mit den Zielen und Prioritäten der afghanischen Akteure untersucht (Abschnitt 6.1.3). Es folgt eine Analyse, inwieweit das zivile Engagement der Bundesregierung zwischen den Ressorts strategisch und operativ abgestimmt und kohärent war (Abschnitt 6.2). Im Hinblick auf die interne Kohärenz des BMZ wird analysiert, inwieweit das Engagement des Ministeriums mit den Vorgaben der Bundesregierung strategisch und operativ übereinstimmte (Abschnitt 6.3). Die Beurteilung erfolgt auf Grundlage einer Auswertung von Interviews und Sekundärdaten in Form von Dokumenten deutscher und afghanischer Ministerien, internationaler Akteure und Koordinationsforen.

6.1 Externe Kohärenz

6.1.1 Kohärenz innerhalb der internationalen Gemeinschaft

Die internationale Gemeinschaft verfolgte mit der Bekämpfung des internationalen Terrorismus, dem Wiederaufbau und dem Staatsaufbau hochgesteckte Ziele. Es gelang ihr jedoch nicht, eine gemeinsame Vision dafür zu entwickeln, wie und bis wann diese Ziele erreicht werden sollten. Mehr als 45 staatliche Akteure und 37 internationale Organisationen waren zwischen 2002 und 2020 an der Intervention in Afghanistan beteiligt. Jeder dieser Akteure verfolgte eigene Interessen und brachte eigene Ideen ein, wie der Aufbau eines selbsttragenden afghanischen Staats zu bewältigen sei. Um die vielfältigen Anstrengungen der einzelnen Akteure zu koordinieren, wurden zahlreiche Formate etabliert, von denen die wichtigsten die NATO- und die sogenannten Afghanistan-Konferenzen waren. In diesen Foren gelang es jedoch nicht, die divergierenden Interessen der internationalen Geber und des afghanischen Staats in einer gemeinsamen Vision oder einem gemeinsamen Ansatz zu vereinen.

Wie beim militärischen Engagement übernahm Deutschland auch beim zivilen Engagement eine führende Rolle bei der Koordinierung der internationalen Gemeinschaft. Die für die internationale Kohärenz besonders relevanten großen multilateralen Afghanistan-Konferenzen dienten der Koordinierung der internationalen Bemühungen in Afghanistan. Sie brachten wichtige internationale Vereinbarungen wie den *Afghanistan Compact* von 2006 und die MAFs von 2012, 2015 und 2018 hervor.⁴⁷ Die MAFs sollten sich an den afghanischen National Priority Programs (NPP) orientieren, die formal die politischen Pläne des afghanischen Staats darstellten.

⁴⁷ In mehreren internen Quellen des AA und des BMZ heißt es, dass es ein Erfolg gewesen sei, dass sich eine so große und vielfältige Gruppe von Akteuren auf gemeinsame Ziele einigen konnte. Allerdings hätte die mangelnde Schärfe der Ziele und Indikatoren zu einer Zersplitterung der Ansätze und zu unterschiedlichen Auffassungen darüber geführt, was zu tun sei. Diese Sichtweise wurde von den US-amerikanischen Partnern geteilt (SIGAR, 2016b).

Zwei dieser Konferenzen fanden in Bonn statt. Das verdeutlichte den besonderen Einsatz der Bundesregierung für eine internationale Abstimmung. Der Versuch einer Koordinierung der Geberaktivitäten erfolgte über verschiedene Abstimmungsrahmen und -formate auf allen Ebenen des Engagements. So sollte etwa der Gemeinsame Koordinierungs- und Überwachungsausschuss (*Joint Coordination and Monitoring Board*, JCMB) unter dem Vorsitz der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (United Nations Assistance Mission in Afghanistan, UNAMA) die Fortschritte bei der Umsetzung der MAFs kontrollieren und bei wichtigen Fragen der Koordinierung zwischen den Gebern die Richtung vorgeben.⁴⁸

Ein wesentliches Ziel der internationalen Bemühungen war es, die Kohärenz zwischen den internationalen Partnern und der afghanischen Regierung zu verbessern. Dafür wurde diese in die bestehenden Abstimmungsmechanismen eingebunden und es wurden neue Formate etabliert. Neben dem JCMB wurden auch das *High-Level Committee on Aid Effectiveness* (HLCAE) und der Dialog über Entwicklungszusammenarbeit (*Development Cooperation Dialogue*, DCD) eingerichtet. Das HLCAE war eine Plattform für die afghanische Regierung und die Geberländer, um die Koordinierung und Wirksamkeit der internationalen Unterstützungsmaßnahmen zu überprüfen. Der DCD stellte eine weitere wichtige Plattform für den Dialog zur Schaffung von Kohärenz und für die Abstimmung zwischen der afghanischen Regierung und den Gebern auf der Grundlage der nationalen Prioritäten Afghanistans dar.⁴⁹

Die Qualität der Koordinierung im Rahmen der wichtigen MAFs verbesserte sich im Laufe der Zeit. Diese wiesen dennoch bis zum Schluss erhebliche Mängel auf, die eine effektive internationale Kohärenz behinderten. Auf der Afghanistan-Konferenz 2012 in Tokio wurde der erste von drei MAFs erarbeitet, der die Grundlage für die Leitung der EZ in Afghanistan bieten sollte. Im Rahmen dieses MAF sowie seines Nachfolgers, des *Self-Reliance through Mutual Accountability Framework* (SMAF) von 2015 und dem ergänzenden *SMART SMAF* von 2016, wurden die gemeinsamen Grundsätze der internationalen EZ für Afghanistan, Ziele für einzelne Sektoren sowie grundlegende Indikatoren zur Messung der Fortschritte festgelegt (Islamic Republic of Afghanistan, 2015).

Die MAFs waren insofern ein Erfolg, als sie eine Reihe gemeinsamer Ziele beinhalteten, an denen sich die internationale Gemeinschaft und die afghanische Regierung formell orientieren konnten. Allerdings wiesen sie erhebliche Mängel auf. So waren etwa Ziele und Indikatoren vage formuliert, eine klare Festlegung von Verantwortlichkeiten und ein gemeinsames Konzept, wie die Ziele erreicht werden sollten, fehlten. Weiterhin mangelte es oft an Eigenverantwortung der afghanischen Seite, die nicht immer dieselben politischen Interessen wie die internationalen Geber verfolgte. Ein aktualisierter MAF wurde schließlich 2018 von der internationalen Gemeinschaft in Genf bestätigt (*Geneva Mutual Accountability Framework*, GMAF). Dieser MAF ging weiter als seine Vorgänger, indem darin die afghanischen Organisationen festgelegt wurden, die für die Umsetzung der MAF-Ziele verantwortlich sein sollten. Jedoch wurden weder die entsprechenden internationalen Akteure identifiziert noch die Ziele und Indikatoren in einem Maße konkretisiert, dass es zu einem einheitlicheren internationalen Ansatz geführt hätte.

Auch der ARTF war grundsätzlich ein nützliches Instrument für die Geberkoordination. Allerdings war die internationale Gemeinschaft aufgrund der hohen Abhängigkeit des afghanischen Staats von externer Unterstützung nicht in der Lage, ihre Beiträge kohärent an Bedingungen zu knüpfen. Der ARTF ist ein Beispiel für inkohärente und inkonsequente Konditionalisierung von ODA-Mitteln, die nicht zuletzt in der hohen Abhängigkeit des afghanischen Staats von diesen Leistungen begründet war. Mit der Übergabe von Verantwortung an die afghanische Regierung in den 2010er-Jahren sah sich die internationale Gemeinschaft zunehmend gezwungen, die Auszahlung von Entwicklungsgeldern an Bedingungen zu knüpfen (siehe Abschnitt 5.2). Ein Grund hierfür war, dass die afghanische Regierung kaum *Ownership* für die von den internationalen Gebern geforderten Reformen gezeigt hatte. So wurden ARTF-Auszahlungen immer mehr konditionalisiert und der Fonds als Forum für den Politikdialog genutzt.

⁴⁸ Das JCMB war das Ergebnis der Londoner Konferenz, bei der die Einrichtung von drei ständigen Ausschüssen beschlossen wurde, um Fragen zwischen der afghanischen Regierung und den Gebern zu diskutieren und Entscheidungen zu treffen.

⁴⁹ Die Bedeutung eines kohärenten Ansatzes, der sich an den Bedürfnissen und Prioritäten der Afghan*innen orientiert und eine enge Abstimmung zwischen der Bundesregierung, der internationalen Gemeinschaft und der afghanischen Regierung vorsieht, wurde auch in der BMZ-Länderstrategie von 2014 (BMZ, 2014b) sowie im Positionspapier des BMZ von 2018 (BMZ, 2018) hervorgehoben.

Wenn auch einzelne Akteure wie das BMZ stets aufs Neue die großen in den MAFs festgelegten Ziele (beispielsweise *Ownership*) von der afghanischen Seite einforderten und entsprechende Auszahlungsbedingungen festgelegt waren, so wurden letztlich doch alle Tranchen des ARTF ausgezahlt, während beispielsweise das BMZ bilateral Gelder zurückhielt. Als Grund für die fortgesetzten Zahlungen wurde angeführt, dass die großvolumigen Tranchen des ARTF zu bedeutend für den afghanischen Staat seien. Die Geber befürchteten, mit dem Aussetzen dieser Zahlungen das Land weiter zu destabilisieren. Aus Interviews mit BMZ- und Weltbank-Verantwortlichen geht hervor, dass die Konditionalisierung im Rahmen des *Incentive*-Programms des ARTF als effektiv wahrgenommen wurde, sie sich aber auf vorwiegend technische Reformen beschränkte. Aufgrund der begrenzten Datenlage war es dem Evaluierungsteam nicht möglich, weitergehende Aussagen über die Effektivität des *Incentive*-Programms zu treffen.

Ein weiteres Beispiel für fehlende Kohärenz waren Dezentralisierungsmaßnahmen. Um eine staatliche Durchdringung des afghanischen Territoriums zu gewährleisten, drängten die Bundesregierung und die internationale Gemeinschaft auf eine stärkere Dezentralisierung und einen verbesserten Zugang der Bevölkerung zu staatlichen Dienstleistungen. Die Maßnahmen zur Dezentralisierung litten aber unter fragmentierten Ansätzen. Um die Legitimität und Effektivität des afghanischen Staats zu steigern, wollte die internationale Gemeinschaft in Afghanistan flächendeckend eine staatliche Infrastruktur aufbauen und die Kapazitäten der staatlichen Verwaltung auf nationaler und subnationaler Ebene auf drei Arten stärken: (1) Klärung der Mandate der Ministerien und Behörden auf nationaler, Provinz- und Distriktebene (Australian Government, 2012), (2) Stärkung der öffentlichen Verwaltung durch leistungsorientierte Personalgewinnung und Professionalisierung (UNAMA, 2018) und (3) Verbesserung des Zugangs zu staatlichen Dienstleistungen im ganzen Land durch Infrastrukturinvestitionen.

Viele deutsche und internationale Gesprächspartner*innen hoben im Rahmen von Interviews für diese Evaluierung diese Einigung auf übergeordnete Ziele positiv hervor. Allerdings führte die Kombination aus kurzfristiger Planung, unrealistischen Zeitplänen und unterschiedlichen Visionen darüber, was die internationale Gemeinschaft bis wann erreichen wollte, zu einem Flickenteppich von Ansätzen. So verfügte die internationale Gemeinschaft über keine gemeinsame Vorstellung davon, welches Demokratiemodell in Afghanistan entwickelt und ob ein föderales System eingeführt werden sollte. Man war sich grundsätzlich darüber einig, dass ein Mindestmaß an Dezentralisierung notwendig war, nicht aber über die genaue Vorgehensweise, den anzustrebenden Grad lokaler Autonomie und den Umfang lokaler Entscheidungskompetenzen.

Es gibt kaum Belege dafür, dass die internationale Gemeinschaft bei der Stärkung der afghanischen Wirtschaft kohärent und koordiniert vorging. Gemäß MAFs sollte die internationale Gemeinschaft Afghanistan insbesondere bei der Entwicklung der Rohstoffindustrie, der Landwirtschaft und eines Systems zur Steuererhebung unterstützen (Australian Government, 2012; UNAMA, 2018). Das deutsche Engagement orientierte sich an diesen Zielen und versuchte, Synergien mit anderen internationalen Gebern zu generieren. So übernahm Deutschland den Vorsitz in der Gebergruppe zur Privatsektorförderung und suchte aktiv die Abstimmung mit anderen Gebern. Die Schwerpunktanalysen zeigen, dass es dennoch nicht gelang, über die punktuelle Umsetzung von Maßnahmen zusammen mit anderen Gebern hinaus gemeinsame Ansätze zu entwickeln.

6.1.2 Kohärenz von Maßnahmen des BMZ und militärischem Engagement

Obwohl Sicherheit eine Grundvoraussetzung für die Durchführung von EZ darstellt,⁵⁰ und das in Afghanistan angewandte Modell der Aufstandsbekämpfung (*counter-insurgency*) auf dem umfassenden Einsatz von strukturbildender EZ beruhte, finden sich in den Dokumenten der MAFs kaum Verweise auf konkrete Militäroperationen im Land. Der 2012 verabschiedete TMAF enthält keinen Hinweis auf den Sicherheitssektor. Im SMAF von 2015 wird ein Beitrag zur Verbesserung der Sicherheit und politischen Stabilität durch effektivere Regierungsführung und eine Stärkung der zivilen Systeme postuliert, vor allem des staatlichen Beschaffungswesens, der Personalverwaltung, der finanziellen Transparenz und der Reform

⁵⁰ Die Gewährleistung der für die EZ und Humanitäre Hilfe notwendigen Sicherheit war eine der primären Rechtfertigungen für ISAF.

des Wahlsystems (Islamic Republic of Afghanistan, 2015). Im Genfer MAF von 2018 wird ebenfalls die Verbesserung von Sicherheit und politischer Stabilität thematisiert, aber es werden damit keine eindeutigen kurzfristigen Ziele verknüpft. In den MAFs findet sich also keine Auseinandersetzung mit dem gewaltsamen Konflikt oder der Rolle der EZ bei der Erreichung der Sicherheitsziele; auf das Zusammenspiel von Sicherheit und zivilem Engagement wird nicht ausreichend eingegangen. Es lag zwar außerhalb des Rahmens dieser Evaluierung, die strategischen Dokumente des BMVg zu untersuchen, aber die fehlende Darstellung der militärischen Aspekte der Intervention in den MAFs spiegelt sich auch in einer fehlenden Darstellung in den Strategiedokumenten des BMZ wider.

Kasten 2 Die militärische Einbettung der zivilen Maßnahmen des BMZ

Das deutsche militärische Engagement begann bereits mit der Invasion im Jahr 2001 zur Unterstützung der Koalitionstreitkräfte. Es fand im Rahmen der multilateralen Missionen ISAF von 2001 bis 2014 und RS von 2015 bis 2021 statt. Deutschland war dabei ein einflussreicher Akteur, besetzte hochrangige Positionen und stellte schließlich die zweitgrößte Bodentruppe.

Während des Evaluierungszeitraums konzentrierte sich das internationale militärische Engagement darauf, den Taliban-Aufstand niederzuschlagen und die Durchsetzung des Gewaltmonopols des afghanischen Staats zu unterstützen.

Die internationale Gemeinschaft wollte durch den vernetzten Einsatz von militärischen und zivilen Maßnahmen Afghanistan stabilisieren. Dieser Ansatz gliederte sich in die Phasen *Shape*, *Clear*, *Hold*, *Build* und *Transition*.⁵¹ Die *Shape*-Phase diente der Kontrolle und Beeinflussung von Gebieten im Vorfeld militärischer Operationen und umfasste die Kontaktaufnahme mit Vertreter*innen der lokalen Bevölkerung. In der *Clear*-Phase sollten gegnerische Kräfte aus dem Zielgebiet vertrieben werden. In der *Hold*-Phase ging es darum, die Sicherheit aufrechtzuerhalten und sicherzustellen, dass die Aufständischen nicht zurückkehren. Die *Build*-Phase umfasste Maßnahmen zum Aufbau der Sicherheits- und Regierungskapazitäten des Staats, damit in der abschließenden *Transition*-Phase die Verantwortung für Sicherheit und Regierungsführung an die lokalen Behörden übertragen werden konnte (Federation of American Scientists, 2014). Insbesondere in den letzten beiden Phasen sollten umfangreiche Maßnahmen der zivilen EZ durchgeführt werden, um die Position des Staats in den gewonnenen Gebieten zu sichern und zu stärken.

Der Ansatz war darauf ausgelegt, ausreichend Sicherheit zu schaffen, damit zivile Maßnahmen zum Staatsaufbau durchgeführt und Wirkungen erzielt werden konnten. Unter dem Druck, Ergebnisse zu liefern, und aufgrund begrenzter Ressourcen wurden militärische Einsätze oft zeitlich stark verkürzt. So musste das Sicherheitspersonal häufig bereits aus einem Gebiet abziehen, bevor sich die späteren Phasen des Plans zur Aufstandsbekämpfung verwirklichen ließen (SIGAR, 2018).

Mit dem Übergang von ISAF zu RS im Jahr 2015 verlagerte sich der Schwerpunkt des internationalen militärischen Engagements von aktiven Maßnahmen gegen die Taliban auf den Aufbau der Kapazitäten und Institutionen der afghanischen Sicherheitskräfte. Dabei übernahm Deutschland als eine von vier *Framework Nations* für neun Provinzen im Norden des Landes eine Schlüsselrolle. Zu den wichtigsten Aufgaben gehörten hierbei die Planung von Sicherheitskampagnen, die Verbesserung der zivilen Führung der afghanischen Sicherheitsinstitutionen und die Verbesserung von Transparenz und Aufsicht (Department of Defense, 2016).

Es wäre zu erwarten gewesen, dass die deutschen Ressorts hier einen gemeinsamen Ansatz entwickelt hätten, denn die Taliban waren entschlossen, die afghanische Regierung zu stürzen und der Erfolg von Entwicklungsmaßnahmen hing von einem Mindestmaß an Sicherheit ab. Aus den analysierten Dokumenten und den Interviews im Rahmen dieser Evaluierung geht jedoch nicht hervor, inwiefern das BMZ eine Entwicklungsperspektive in das deutsche militärische Engagement in Afghanistan einbringen konnte und

⁵¹ Deutsch (eigene Übersetzung): Gestalten, Räumen, Halten, Bauen und Übergeben (Federation of American Scientists, 2014).

inwiefern die Ministerien versuchten, ihre Aufgaben zu koordinieren, indem sie Überschneidungen identifizierten und Synergieeffekte förderten.

Zwar gab es Formate, innerhalb derer das BMZ und das BMVg Informationen austauschten, wie die Verbindungsbeamt*innen des BMZ und des BMVg oder die Nordvertreter*innen, die Büros in den PRTs hatten. Es bleibt jedoch nicht nachvollziehbar, inwieweit dies zur strategischen Planung beitrug. Die Entwicklung eines kohärenten Ansatzes, der dem politischen Druck, den knappen Ressourcen und den unterschiedlichen Perspektiven der einzelnen Ministerien hätte standhalten können, erwies sich auch in anderen Ländern als schwierig (SIGAR, 2021a).

6.1.3 Kohärenz mit den Zielen und Prioritäten afghanischer Akteure

Sicherheit

Als Konsequenz der sich verschlechternden Sicherheitslage beschränkte sich der Kontakt der Geber mit afghanischen Partnern zunehmend auf die politischen Eliten in Kabul. Dies erschwerte die Kohärenz des deutschen Engagements mit den afghanischen Strategien und Aktivitäten auf nationaler und subnationaler Ebene.

Die kohärente Abstimmung des deutschen Engagements mit afghanischen Partnern auf allen Ebenen wurde durch die wachsenden Sicherheitsrisiken und die damit einhergehende eingeschränkte Bewegungsfreiheit im Land deutlich sichtbar behindert. Die deutsche EZ musste sich auf mögliche und unter Sicherheitsaspekten vertretbare Kontakte mit Entscheidungsträger*innen in Kabul und in wenigen Provinzen wie Balch beschränken. Dies wirkte sich auch auf die Aktivitäten der Nordvertreter*innen (2010 – 2016) und der Provinzberater*innen (bis 2021) aus, die den Kontakt zu den Partnern in den Provinzen halten sollten. Differenzen zwischen der sogenannten Kabulistan-Elite⁵² (siehe Abschnitt 5.2) und regionalen Akteuren, die als Zentrifugalkräfte wirkten, unterminierten dabei die Kohärenz der EZ mit afghanischen Partnern. Die Beschränkungen aufgrund der Coronapandemie limitierten die Kontaktmöglichkeiten noch weiter und erhöhten zusätzlich die Komplexität einer kohärenten Abstimmung.

Durchdringung des Staats

Die Notwendigkeit, mit regionalen und lokalen Akteuren zusammenzuarbeiten, die das Machtmonopol der Zentralregierung offensiv infrage stellten, machten ein durchgängig kohärentes Vorgehen der EZ mit afghanischen Partnern unmöglich.

Die innerafghanischen Konfliktlinien brachten es mit sich, dass die EZ für die Durchführung ihrer Maßnahmen mit regionalen und lokalen (staatlichen wie nichtstaatlichen) Akteuren zusammenarbeiten musste, die – im Gegensatz zur paschtunisch dominierten Zentralregierung – ein großes Interesse an der Dezentralisierung der politischen Macht im Land hatten und das Machtmonopol der Zentralregierung zum Teil offen herausforderten.⁵³

Kasten 3 Dezentralisierung des afghanischen Staats

Ein Kernanliegen der deutschen bilateralen EZ war, die Dezentralisierung des afghanischen Staats zu unterstützen und die subnationalen Strukturen zu stärken. Beides konnte kaum erreicht werden. Afghanistan war und ist formal eines der zentralisiertesten Länder der Welt. Trotz gegenteiliger Bemühungen der internationalen Gemeinschaft und des BMZ zielte die subnationale Regierungspolitik (*Subnational Governance Policy*, SNGP) darauf ab, dies nicht zu ändern. Vor diesem Hintergrund sollte die deutsche EZ insbesondere in den sechs Schwerpunktprovinzen des deutschen Engagements subnationale Verwaltungsstrukturen stärken. Über viele Vorhaben wie den Regionalen Strukturentwicklungsfonds Nordafghanistan (*Regional Capacity Development Fund*, RCDF), den Regionalen Infrastrukturentwicklungsfonds zur Entwicklung des ländlichen

⁵² Ihr gehörten größtenteils aus dem Westen zurückgekehrte Technokrat*innen an.

⁵³ So widersetzte sich beispielsweise Atta Mohammad Nur 2017 offen seiner Amtsenthebung als Gouverneur der Nord-Provinz Balch durch Präsident Ashraf Ghani.

Raums (*Regional Infrastructure Development Fund*, RIDF), den Distriktentwicklungsfonds (*District Development Fund*, DDF) und Förderung Subnationaler Regierungsstrukturen (*Regional Capacity Development*, RCD) förderte das BMZ kleinere Maßnahmen etwa zum Aufbau und zur Unterstützung von Verwaltungs- oder Basisinfrastruktur. Mit ihnen verfolgte das BMZ das Ziel, neben den direkten Wirkungen auch die Legitimität der subnationalen Verwaltung zu stärken (siehe Abschnitt 7.1).

Die Versuche der internationalen Gemeinschaft, die subnationale Regierungsführung zu stärken, scheiterten weitgehend, weil sie auf fehlerhaften Wirkungsannahmen basierten. In der wissenschaftlichen Literatur werden drei Hauptmängel bei der Förderung der Dezentralisierung in Afghanistan identifiziert: Erstens beruhten die Unterstützungsleistungen auf der Annahme, dass es sich bei der ausbleibenden Dezentralisierung vor allem um ein technisches Manko fehlender Kommunikation zwischen afghanischen Akteuren handele, obwohl es der Zentralregierung primär an strategischem oder politischem Interesse an funktionsfähigen dezentralen Strukturen fehlte. Zweitens versuchte die internationale Gemeinschaft, die Kapazitäten des Staats auf der Ebene der Provinzen und Distrikte aufzubauen, bevor diese über klar delegierte Befugnisse verfügten. Diese wurden ihnen gezielt von der Zentralregierung vorenthalten. Drittens zielten die Bemühungen um den Aufbau von Kapazitäten oft darauf ab, afghanische Akteure zu funktionsfähigen Partnern von internationalen Organisationen auszubilden, anstatt die für ihre politische Arbeit direkt relevanten Kapazitäten zu entwickeln und die Kommunikation zwischen afghanischen Instanzen in den Vordergrund zu stellen.⁵⁴

Diese Grundprobleme spiegelten sich auch in den Maßnahmen des BMZ wider. Das Ziel des RCDF und RCD war es, dass die Verwaltung auf subnationaler Ebene eigenständig Maßnahmen budgetieren und umsetzen kann. Die finale Version der SNGP zielte jedoch darauf ab, eine größtmögliche Kontrolle des Zentralstaats über die Provinzen sicherzustellen. Der vornehmliche Hebel dafür war die Kontrolle über die Finanzflüsse sowie die Macht, wichtige Positionen zu besetzen. Es gibt deutliche Hinweise darauf, dass die EZ operativ immer wieder Probleme hatte, Genehmigungen aus Kabul zu erhalten, um die im Rahmen von RCDF und RCD entwickelten Maßnahmen umzusetzen.

Die paschtunischen Anführer nahmen Dezentralisierungsmaßnahmen nicht nur als Schwächung der Macht der Zentralregierung wahr, sondern auch als Untergrabung der traditionellen Dominanz der Paschtunen über andere Ethnien. Die Dezentralisierungsbemühungen widersprachen auch der Idee eines grundsätzlich zentralisierten politischen Systems, das 2001 eingeführt wurde. Die deutsche EZ legte einen Schwerpunkt auf eine stärkere Dezentralisierung durch verschiedene Projekte in Sektoren wie Wasser, Energie und Gute Regierungsführung, ohne das Dilemma des Staatsaufbaus in Afghanistan zu berücksichtigen.

Weil die Bundesregierung die nationale Regierung in Kabul unterstützte und gleichzeitig eng mit zentrifugalen Akteuren auf der subnationalen Ebene zusammenarbeitete, befand sie sich in einer Zwickmühle. Zudem bestand auch international keine Einigkeit darüber, wie dezentral der afghanische Staat aufgebaut sein sollte. Politische Akteure auf nationaler oder subnationaler Ebene waren zwischen den beiden Lagern von Präsident Ashraf Ghani und Abdullah Abdullah gespalten, was die Situation zusätzlich erschwerte.

Damit war eine durchgängige Kohärenz mit afghanischen Partnern auf allen Ebenen unmöglich und EZ-Maßnahmen waren stets dem Risiko ausgesetzt, für Partikularinteressen einzelner Akteure instrumentalisiert zu werden und einzelne Akteure oder staatliche Ebenen zulasten anderer zu legitimieren beziehungsweise zu delegitimieren.

Die afghanische Regierung verfügte nicht über ausreichende Kapazitäten, um gegenüber den internationalen Gebern kohärent zu agieren. Mangelnde institutionelle Kapazitäten und die unklare Verteilung von Verantwortlichkeiten zwischen Ministerien und anderen öffentlichen Institutionen verzögerten in Verbindung mit der Lagerbildung in der Regierung die Umsetzung von Maßnahmen erheblich. So behinderten beispielsweise die konfligierenden und unklaren Rollen des staatseigenen Energieversorgers Da Afghanistan Breshna Sherkat (DABS) unter Leitung von Amanullah Ghalib, der dem politischen Lager Ashraf Ghani zuzuordnen war, und des Ministeriums für Energie und Wasser unter Leitung von Mohammad

⁵⁴ Siehe etwa Brown (2021), dessen Schlussfolgerungen unter anderem von Zürcher et al. (2022) geteilt werden.

Gul Khulmi aus dem Lager Abdullah Abdullahs maßgeblich die Entwicklung des durch die deutsche EZ unterstützten Energiesektors. In diesem Kontext war es für die deutsche EZ nicht möglich, Kohärenz zwischen dem eigenen Engagement und den Zielen und Prioritäten der afghanischen Partner auf allen Ebenen herzustellen.

Interviewpartner*innen aus Afghanistan und Deutschland wiesen darauf hin, dass eine mangelnde Entscheidungsfreiheit der deutschen Partner die Koordination mit den afghanischen Ministerien beeinträchtigte. Wenn dringende Fragen erörtert und koordiniert werden mussten, war es den deutschen Ansprechpartner*innen aufgrund ihres Rangs innerhalb der EZ-Hierarchie und ihrer eingeschränkten Zuständigkeiten nicht immer möglich, mit hochrangigen afghanischen Beamt*innen Entscheidungen zu treffen. So wurden Vereinbarungen in der Regel später geändert und dabei aus afghanischer Sicht häufig die Interessen der afghanischen Seite zu wenig berücksichtigt. Die deutsche EZ verfügte also nicht über eine ausreichend flexible und mit angemessenen Befugnissen ausgestattete Außenstruktur, die im sich immer wieder verändernden Rahmen der Kooperation notwendig gewesen wäre.

6.2 Ressortübergreifende Kohärenz

Die besonderen Herausforderungen, die sich aus der Vielzahl der in Afghanistan tätigen internationalen und deutschen Akteure ergaben, erforderten ein hohes Maß an ressortübergreifender Kohärenz. Dieser Notwendigkeit wurden die deutschen Bundesministerien trotz bestehender und neu geschaffener Koordinationsformate nicht gerecht.

Im Laufe des Engagements in Afghanistan wurden neue Formate für die Koordination und Planung geschaffen und bestehende fortgeführt, um die Kohärenz zwischen den in Afghanistan engagierten Bundesministerien – insbesondere zwischen dem BMZ und dem AA – zu verbessern. Hierzu gehörten die Runden der Staatssekretär*innen, die ab 2007 alle zwei bis drei Monate stattfanden, die Ressortklausur 2017 und die Einführung des GAAP-Prozesses im Jahr 2019.

Diese Formate dienten jedoch in erster Linie dem Informationsaustausch und wurden nicht für eine gemeinsame strategische Planung oder koordinierte Steuerung genutzt. Der Schwerpunkt des Austauschs zwischen den Ressorts lag nicht auf den Wirkungen der Maßnahmen, sondern konzentrierte sich auf die erbrachten beziehungsweise zu erbringenden Outputs.

Neben der Einrichtung von Abstimmungs- und Koordinierungsmechanismen vereinbarten die Ressorts 2017 Leitlinien zur ressortübergreifenden Zusammenarbeit in Krisenkontexten (Bundesregierung, 2017). Sie ergänzten diese 2019 durch einen Praxisleitfaden (Bundesregierung, 2019). Dieser weist ausdrücklich auf die Notwendigkeit verbesserter ressortübergreifender Strategieprozesse hin und zieht damit aus dem Afghanistan-Engagement der Bundesregierung bereits eine Lehre, die aber nicht mehr genutzt werden konnte.

Trotz neuer Planungs- und Koordinierungsformate entwickelten die Ministerien keine gemeinsame Strategie für Afghanistan. Dies führte zu inhaltlichen Überlappungen und Inkonsistenzen zwischen den Aktivitäten der beteiligten Ressorts. Auch wenn sich alle Maßnahmen der Ressorts den übergeordneten politischen Zielen der Bundesregierung und den internationalen Vereinbarungen zuordnen lassen, folgten sie keiner gemeinsamen strategischen Planung, die eine inhaltliche Verzahnung und ressortübergreifende Anschlussmöglichkeiten erlaubt hätte (siehe Abschnitt 5.3). Dies führte etwa dazu, dass es keine erkennbare inhaltliche Abgrenzung zwischen den Stabilisierungsmaßnahmen des AA und den Maßnahmen des BMZ gab.

Abgesehen von dem Ziel des AA, mit seinen Stabilisierungsmaßnahmen politische Prozesse und Akteure in Afghanistan zu beeinflussen, gab es in vielen Bereichen deutliche Überschneidungen mit den Schwerpunkten des BMZ, beispielsweise in den Sektoren Gute Regierungsführung und Bildung. So förderten die Ressorts teilweise Maßnahmen mit gleichen Outputs, doch mit unterschiedlichen Interessen, Wirkungslogiken und Ansprüchen. Zwischen 2018 und 2020 konzipierte das AA seinen Stabilisierungsansatz neu und erkannte danach die Notwendigkeit eines integrierten Ansatzes aus Stabilisierung und struktureller EZ an. In Afghanistan schlug sich dies jedoch noch nicht erkennbar nieder. Das Fehlen einer gemeinsamen Strategie und abgestimmter Arbeitsbereiche zwischen den Ressorts erschwerte es, fehlerhafte Annahmen zu erkennen und potenzielle Synergien und Komplementaritäten zu identifizieren.

Eine ressortübergreifende Verzahnung der Arbeitsbereiche der Ministerien fand ebenfalls nicht statt. Die hohe Relevanz einer starken Verzahnung von EZ-Maßnahmen mit sowohl humanitären als auch militärischen Aktivitäten im Sinne des Nexus zwischen Humanitärer Hilfe, Entwicklung und Frieden (*Humanitarian-Development-Peace-Nexus*, HDP-Nexus)⁵⁵ wird vielfach betont, unter anderem von Kocks et al. (2018) sowie von Leiderer und Roxin (2023). Dieser wurde im Beobachtungszeitraum jedoch kaum berücksichtigt. Das BMZ, das AA und das BMI versuchten, Dopplungen zu vermeiden, und verwendeten viel Energie darauf, scharfe Abgrenzungen zwischen ihren Arbeitsbereichen herzustellen. Ähnliche Anstrengungen für die Schaffung von ressortübergreifenden Synergien sind hingegen kaum erkennbar.⁵⁶ Es finden sich entsprechend wenige Beispiele für zwischen den Ressorts abgestimmte Maßnahmen oder für die Übergabe von Maßnahmen aus einem in ein anderes Ministerium. So gingen zu Beginn des Evaluierungszeitraums, als die Zuständigkeiten zwischen den Ressorts neu geordnet wurden, einige Maßnahmen aus dem KWI/ÜH-Titel des BMZ in das Portfolio des AA über.⁵⁷ Ein weiteres Beispiel ist das Stabilisierungsprogramm für Nordost-Afghanistan (*Stabilisation Programme for Northeast Afghanistan*, SPNA) des AA, dem das BMZ-Vorhaben DDF angeschlossen wurde. Darüber hinaus lassen sich jedoch kaum Beispiele für eine systematische inhaltliche Abstimmung und Verzahnung von Maßnahmen der beiden Ressorts finden.⁵⁸ Dies ist auch damit zu begründen, dass das politische Narrativ eines (schnellen) nachhaltigen Staatsaufbaus der Anerkenntnis entgegenstand, dass die Kontextbedingungen in Afghanistan wirksame strukturelle EZ nur begrenzt ermöglichten und Übergangshilfe mithin ein geeigneteres Instrument dargestellt hätte (Zürcher, 2013, 2017).

6.3 Ressortinterne Kohärenz

Hinsichtlich der vielfältigen Ziele war das BMZ-Portfolio in Afghanistan im Evaluierungszeitraum in sich kohärent. Die in der Länderstrategie des BMZ formulierten Ziele waren konsistent mit den übergeordneten Zielsetzungen der Bundesregierung, die Schwerpunkte des Ministeriums in Afghanistan daran ausgerichtet und grundsätzlich im Sinne einer wechselseitigen Stärkung konzipiert. Die im Vergleich zu den meisten anderen Partnerländern der deutschen EZ frühe Erstellung einer Länderstrategie im Jahre 2014 trug zur internen Kohärenz des Afghanistan-Engagements des BMZ bei. In dieser wie auch im Positionspapier „Afghanische Verantwortung stärken – Positionspapier zur entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Afghanistan“ von 2018 (BMZ, 2018) werden die Ziele der Bundesregierung ausdrücklich adressiert. Wie im rekonstruierten Wirkungsmodell in Kapitel 3 veranschaulicht, sollte dabei mit den Schwerpunktsektoren – neben den Sektorzielen – gleichermaßen zum Kernanliegen der deutschen EZ – dem Aufbau eines funktionierenden Staats – beigetragen werden. So sollten die Schwerpunkte Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Wasser, Bildung und Energie über die Stärkung von Kapazitäten staatlicher Organe in den jeweiligen Sektoren gleichzeitig zum Schwerpunkt Gute Regierungsführung einen Beitrag leisten. Ähnliche Kohärenzüberlegungen werden auch für die anderen Schwerpunkte ersichtlich.

Synergien zwischen den Schwerpunkten des BMZ waren nur selten explizit Gegenstand der Strategie- und Programmdokumente und konnten auch nur in Einzelfällen erzielt werden. So finden sich in den Dokumenten kaum Ausführungen zu konkreten Synergien zwischen den Schwerpunkten. Ein systematisches und sich gegenseitig verstärkendes Zusammenwirken von Aktivitäten über die einzelnen Sektoren hinweg wird nicht ersichtlich, auch wenn in allen Schwerpunkten der Aufbau von Kapazitäten in der öffentlichen Verwaltung angestrebt wird.

Eine Zielkohärenz zwischen Strategie- und Umsetzungsebene des BMZ-Engagements war gegeben. Da die Ziele auf strategischer Ebene angesichts der außerordentlich schwierigen Kontextbedingungen jedoch

⁵⁵ Der HDP-Nexus-Ansatz zielt darauf ab, Kohärenz und Komplementarität zwischen Humanitärer Hilfe, EZ und Friedensförderung zu fördern (Leiderer und Roxin, 2023).

⁵⁶ Eine nennenswerte Ausnahme bilden die Programmdokumente des RCD, in denen Synergien zwischen den beiden Maßnahmen angesprochen werden.

⁵⁷ Auch die *Emergency-Fund*-Komponenten aus dem Projekt „Stärkung von *Livelihood*-Systemen“ aus dem Bereich nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung wurden vom AA übernommen.

⁵⁸ Auch die Friedenskomponente (also das P) des HDP-Nexus fand im Engagement des BMZ kaum Berücksichtigung: Eine zivil-militärische Kooperation zwischen BMZ und BMVg bestand so gut wie nicht und das Instrument des zivilen Friedensdiensts wurde ebenfalls nur in geringem Maß eingesetzt.

deutlich überambitioniert waren, führte dies dazu, dass auch auf Durchführungsebene vielfach unrealistische Zielvorstellungen und -vorgaben formuliert wurden. Mitarbeitende der DOs der deutschen EZ erkennen selbstkritisch an, dass über das für den afghanischen Kontext sehr hohe Ambitionsniveau nicht früh genug nachgedacht wurde. Wie in den Interviews mit Mitarbeitenden der DOs deutlich wird, scheint dies in einem Mix aus fehlendem Wissen über eingeschränkte Wirksamkeit⁵⁹, Pfadabhängigkeiten⁶⁰ und stark eingeschränkten wahrgenommenen Einflussmöglichkeiten der DOs gegenüber dem BMZ begründet (siehe Abschnitt 5.4). Mit der Zeit kam es zu einer partiellen Entkopplung des operativen Portfolios von den strategischen Zielvorgaben; dies führte im speziellen Fall Afghanistans dazu, dass Teile des operativen Portfolios realistischer wurden.

Innerhalb der Schwerpunkte und in den untergeordneten Programmen standen die Vorhaben meist losgelöst nebeneinander; insbesondere das Zusammenspiel von TZ und FZ war nur selten effektiv. Die Analysen der Projektdokumente sowie die Interviews mit Mitarbeitenden der DOs legen nahe, dass die Maßnahmen in Afghanistan vor allem als Einzelbeiträge innerhalb der Sektoren und losgelöst voneinander konzipiert und umgesetzt wurden.⁶¹ Sie orientierten sich zwar jeweils an den übergeordneten strategischen Zielen, in der Konzeption und Umsetzung wiesen sie aber kaum Schnittstellen auf. Auch eine frühzeitige Abstimmung fand nur selten statt. Ein enges operatives Zusammenwirken im Sinne eines intensiven Ineinandergreifens der Module (Verzahnung) ist nicht erkennbar. Dies wird bei den bilateralen Aktivitäten in den Schwerpunkten Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und Gute Regierungsführung besonders augenscheinlich, in denen viele Vorhaben wenige inhaltliche Schnittstellen aufweisen. Bei anderen Schwerpunkten wie der beruflichen Bildung war der inhaltliche Bezug zwischen den Vorhaben ausgeprägter, doch das komplementäre Zusammenspiel von TZ- und FZ-Maßnahmen funktionierte nicht wie geplant, wurden doch – über einen großen Teil des Evaluierungszeitraums – unterschiedliche Berufsbildungssysteme unterstützt.

Beispiele für Synergien zwischen Vorhaben ließen sich in den im Rahmen dieser Evaluierung durchgeführten Schwerpunktanalysen nicht finden. Die Zusammenarbeit mit anderen deutschen oder internationalen Akteuren war zumeist auf gegenseitige Information beziehungsweise Unterstützung bei Umsetzungsaspekten beschränkt, wie in den Ausführungen zur internationalen Kohärenz (siehe Abschnitt 6.1) und zur ressortgemeinsamen Kohärenz (siehe Abschnitt 6.2) dargelegt. Eine positive Ausnahme bildet hier die multilaterale Zusammenarbeit über den ARTF, die zu einer besseren Koordination zwischen den Gebern beitrug.

Die grundsätzlichen Herausforderungen für die kohärente Programmbildung in der bilateralen EZ (Amine et al., 2021) stellten sich aufgrund der strukturellen Kontextbedingungen in Afghanistan als besonders groß dar. So bestand ein erheblicher Druck mit der Notwendigkeit, Vorhaben schnellstmöglich umzusetzen, oftmals ohne ausreichend Zeit für eine eingehende organisationsübergreifende Planung. Darüber hinaus musste das BMZ teilweise auf politische Initiativen reagieren. Dies galt in der Folge auch für die DOs.

Das BMZ-Regionalreferat koordinierte das Afghanistan-Portfolio auf strategischer Ebene in angemessener Weise. Die strategischen Vorgaben spiegeln sich nachvollziehbar und ausgehend von politischen Vorgaben in Dokumenten zur strategischen Orientierung und operativen Umsetzung wider. Die Zielsetzungen der einzelnen Schwerpunktsektoren ergänzen sich. Doppelarbeit beziehungsweise Dopplungen wurden vermieden. Da 93 Prozent des Projektvolumens im Evaluierungszeitraum über die Haushaltstitel der bilateralen TZ und FZ umgesetzt wurden, bestanden nur geringe Interdependenzen zu anderen BMZ-Referaten. Die Evidenz legt nahe, dass die Zusammenarbeit innerhalb des Hauses sowie zwischen dem Ministerium und den DOs auch im

⁵⁹ In der überwiegenden Anzahl der Projektevaluierungen wird ein eher positives Bild der Vorhaben gezeichnet. Sowohl im Rahmen dieser Evaluierung als auch in einer GIZ-Querschnittsauswertung wird die Belastbarkeit dieser positiven Bewertungen aber infrage gestellt (siehe Abschnitt 7.4).

⁶⁰ In einigen Interviews wurde die Annahme bestätigt, dass nicht Evidenz, sondern Überlegungen hinsichtlich der Fortführung bereits laufender Projekte und Programme (Pfadabhängigkeit) die strategischen Portfolioentscheidungen über Gebühr beeinflussten, wie auch 2015 im Prüfbericht des OECD DAC zu Deutschland festgestellt wird (OECD, 2015).

⁶¹ Einzelmaßnahmen können a) eng operativ zusammenwirken, b) zumindest frühzeitig inhaltlich abgestimmt werden oder c) als Einzelbeiträge agieren und erst auf Wirkungsebene zusammenkommen (Amine et al., 2021). Gemäß den Vorgaben des BMZ wird besonders Interaktionsoption a hervorgehoben, um die gemeinsame Entfaltung von Wirkungen bestmöglich gewährleisten zu können (Amine et al., 2021). Es scheint daher plausibel, dass auch zur Erreichung der zu ambitionierten strukturbildenden Wirkungen ein möglichst interaktiver Ansatz förderlicher gewesen wäre.

Vergleich zu anderen Länder-Engagements außergewöhnlich intensiv und konstruktiv war. Es gibt darüber hinaus Hinweise, dass es dem Regionalreferat gelungen war, ein gutes Gleichgewicht zwischen Abstimmung und Autonomie zu finden und so Demotivationseffekte bei den beteiligten Akteuren zu vermeiden. Gleichzeitig werden mit Blick auf die Koordination drei Herausforderungen deutlich:

(1) Ein notwendiger Strategiewechsel wurde nicht angestoßen. Wie in Abschnitt 5.3 dargelegt, wurde die Strategie zwar mit Blick auf die Umsetzung, nicht aber hinsichtlich der übergeordneten Ziele an die Realitäten des afghanischen Kontexts angepasst. Dies hatte weitreichende Konsequenzen für die Wirksamkeit des Engagements. Grundsätzlich liegt das Mandat für die strategische Koordination des Gesamtengagements im Funktionsbereich des Regionalreferats. Die übergeordneten politischen Ziele wurden jedoch von der BMZ-Leitung beziehungsweise der Bundesregierung festgelegt. Der Handlungsspielraum des Regionalreferats war entsprechend gering. Dem Referat kann demnach nur bedingt der Vorwurf gemacht werden, die übergeordneten Ziele nicht angepasst und somit den rückblickend notwendigen Strategiewechsel nicht umgesetzt zu haben (siehe Abschnitte 5.3 und 5.4). Gleichzeitig stellt sich die Frage nach der Rolle des Regionalreferats in einer solchen Situation. Als Referat mit der größten fachlichen und regionalen Expertise hätte es zumindest auf die wachsende Diskrepanz zwischen Ambitionen und Realität hinweisen sollen.

(2) Die Abstimmung zwischen dem Regionalreferat und der SI-Flucht gestaltete sich zum Teil schwierig. Bei den ab 2017/2018 vereinzelt über SI-Flucht durchgeführten Vorhaben handelte es sich aus Sicht des Regionalreferats um thematisch nicht sinnvolle Projekte, die zudem ohne vorherige Abstimmung initiiert wurden. Diese Unstimmigkeiten konnten gemäß Interviews in unterschiedlichen Planungslogiken sowie wenig eingespielten Abstimmungsabläufen begründet gewesen sein.⁶² Im Rahmen der Evaluierung konnten jedoch weder einzelne Beispiele noch die genauen Gründe untersucht werden.

(3) Auf Ebene der einzelnen Programme fehlte eine koordinierende Instanz. Wie oben aufgezeigt, gelang den EZ-Akteuren auf Schwerpunkt- beziehungsweise Programmebene die Verzahnung von Instrumenten und Aktivitäten nicht. Die Schwerpunktanalysen legen nahe, dass das Regionalreferat auf dieser Ebene nur wenig steuerte und koordinierte. Vor dem Hintergrund der zu ambitionierten Ziele wirft dies die Frage auf, welche Rolle Regionalreferate in derart schwierigen Kontexten wie Afghanistan auf Ebene einzelner Schwerpunkte einnehmen sollten beziehungsweise angesichts eingeschränkter Kapazitäten und Ressourcen einnehmen können. Diese Herausforderung wurde im BMZ erkannt. Zum Ende des Evaluierungszeitraums sollte daher das Instrument der Sektorkoordinator*innen/-berater*innen eingeführt werden. Zur Umsetzung kam es jedoch aufgrund der Machtübernahme durch die Taliban 2021 nicht mehr.

⁶² Dieses Ergebnis deckt sich mit Erkenntnissen zum zivilen Engagement des AA und des BMZ in Irak (Hartmann et al., 2021).

7. WIRKUNGEN: EFFEKTIVITÄT UND IMPACT

Das BMZ leistete wichtige Beiträge zur Verbesserung der Grundversorgung der afghanischen Bevölkerung, insbesondere im Norden des Landes sowie in Kabul. Dies betraf gerade auch Frauen und Mädchen. Zudem wurden Veränderungen auf individueller Ebene für Teile der Zielgruppen erreicht. Entsprechende Vorhabenkomponenten waren oft effektiv.

Es gelang jedoch kaum, strukturbildende Veränderungen anzustoßen. So waren Vorhabenkomponenten, die auf die strukturelle Stärkung der Verwaltungs- und Regierungssysteme sowie der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zielten, lediglich in geringem Maße effektiv. Der großflächige Aufbau individueller Kapazitäten von Verwaltungs- und Regierungsmitarbeitenden und die Beiträge zur Umsetzung von Reformen übersetzten sich nicht in eine strukturelle Stärkung dieser Systeme.

Das ressortgemeinsame und international abgestimmte Ziel des Aufbaus eines demokratischen Rechtsstaats, in dem die Regierung das Gewaltmonopol innehat und deren Vertreter*innen als legitim akzeptiert werden, konnte so nicht erreicht werden. Die entsprechenden BMZ-Ziele auf der Impact-Ebene – die Stärkung des rechtsstaatlichen Handelns staatlicher Akteure sowie des Vertrauens in und der Zufriedenheit mit staatlichen Institutionen auf nationalstaatlicher sowie subnationaler Ebene – wurden allesamt nicht erreicht.

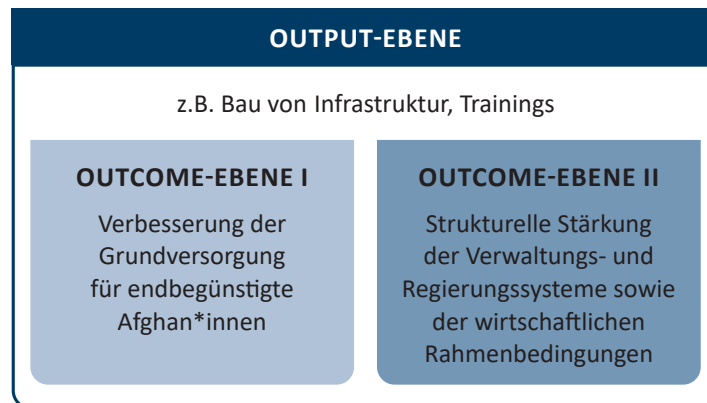
Zur Beurteilung der Wirksamkeit wurden die zwei OECD-DAC-Kriterien Effektivität und Impact betrachtet. Anhand des Kriteriums Effektivität wird untersucht, inwiefern auf Schwerpunkt- beziehungsweise Maßnahmen-Ebene die angestrebten kurz- und mittelfristigen Ziele erreicht wurden (Outcome-Ebene) und welche Erfolgsbeziehungsweise Misserfolgsfaktoren dazu beitrugen. In Abschnitt 7.2 (Impacts) werden politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen in Afghanistan dargestellt und es wird überprüft, inwiefern es plausibel ist, dass das BMZ einen Beitrag dazu leistete (Impact-Ebene). Im Anschluss werden in Abschnitt 7.3 die Berücksichtigung von Querschnittsthemen und in Abschnitt 7.4 die strategische Steuerung und Monitoring dargelegt. Abschließend werden in Abschnitt 7.5 die Ergebnisse hinsichtlich des Umgangs mit Risiken und in Abschnitt 7.6 hinsichtlich des Auftretens nicht-intendierter negativer Wirkungen präsentiert.

7.1 Effektivität: Erreichung kurz- und mittelfristiger Ziele (Outputs und Outcomes)

Das Engagement des BMZ in Afghanistan war in wichtigen Bereichen effektiv, wirkte jedoch kaum strukturbildend. Geplante Leistungen (Outputs) wurden zumeist erbracht. Der Zugang der afghanischen Bevölkerung zur Grundversorgung in den Sektoren Wasser, Energie, Gesundheit und Bildung konnte dadurch signifikant verbessert werden (Outcome-Ebene I). Vorhabenkomponenten, die auf die strukturelle Stärkung der Verwaltungs- und Regierungssysteme sowie der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zielten (Outcome II), waren wenig effektiv. Der großflächige Aufbau individueller Kapazitäten und punktuelle Erfolge bei der Umsetzung von Reformen übersetzten sich nicht in eine strukturelle Stärkung dieser Systeme.

*Nachfolgend wird dargelegt, inwiefern die Maßnahmen ihre anvisierten Ziele erreichten. Insbesondere wird beschrieben, inwiefern die Outputs erzielt (Abschnitt 7.1.1) und Beiträge zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen für die endbegünstigten Afghan*innen (Outcome-Ebene I, siehe Abschnitt 7.1.2) sowie zur strukturellen Stärkung der Verwaltungs- und Regierungssysteme und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen (Outcome-Ebene II, siehe Abschnitt 7.1.3) geleistet wurden. Dazu wurden entlang der Wirkungslogik des BMZ die einzelnen Schwerpunkte beziehungsweise ausgewählte Vorhaben, die in diesen Schwerpunkten verortet waren, analysiert und mit Blick auf ihre Output- und Outcome-Zielerreichung aggregiert⁶³ bewertet (zum methodischen Vorgehen insbesondere den Schwerpunktanalysen siehe Abschnitt 2.3).*

⁶³ Teilweise sind die hier betrachteten Outcomes sehr hochgelagert, gehen also bereits in Impacts über. Dies ist eine Folge des strategischen Blicks der Evaluierung auf das Gesamtengagement über einen vergleichsweise langen Zeithorizont.

Abbildung 8 Schematische Darstellung der Ebenen der Zielerreichung

Quelle: DEval, eigene Darstellung

7.1.1 Erbrachte Outputs

Über alle Schwerpunktsektoren hinweg gelang es mit den BMZ-Maßnahmen, den überwiegenden Teil der angestrebten Outputs zu generieren. Dies gilt sowohl für Klein- und Großinfrastruktur als auch für angestrebte Outputs im Bereich der Kapazitätsbildung.

- Die meisten Klein- sowie Großinfrastrukturprojekte wurden abgeschlossen.** Beispiele hierfür waren der Bau von über 1.600 Grundschulen über den Weltbankfonds ARTF/EQUIP (KfW Entwicklungsbank), die Schaffung von wirtschaftlicher und sozialer Kleinstinfrastruktur aus Mitteln des regionalen Infrastrukturentwicklungsfonds (RIDF; KfW Entwicklungsbank) und die nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigungsförderung (*Sustainable Economic Development and Employment Promotion*, SEDEP; GIZ). Viele deutsche und afghanische Interviewpartner*innen hoben die hohe bauliche Qualität direkt über die KfW Entwicklungsbank beziehungsweise die GIZ erbauter Infrastruktur hervor. Multilaterale Vorhaben wurden hierbei zum Teil deutlich schlechter bewertet, was zum Beispiel für das EQUIP-Vorhaben gut dokumentiert ist.⁶⁴ Auch Großinfrastruktur konnte zumeist fertiggestellt werden. Solche Vorhaben waren jedoch risikobehaftet. So konnte zum Beispiel der 68 Millionen teure Highway Kunduz – Kholm nicht fertiggestellt werden und ist in weiten Teilen aufgrund eines fehlenden Teilstücks nicht nutzbar. Die damit verbundenen entwicklungspolitischen Ziele wie die Reduzierung von Fahrzeit, Transportkosten und Emissionen von Kohlendioxid wurden verfehlt.
- Trainings wurden durchgeführt, Trainingsmaterialien erarbeitet und auch andere Leistungen zur Kapazitätsbildung wie geplant erbracht.** Beispielhaft seien hier die Erreichung der Output-Ziele bei der Einführung eines *In-Company*-Trainings, der Entwicklung eines arbeitsmarktorientierten Curriculums und der Weiterqualifizierung von Berufsbildungsfachkräften in Vorhaben der technischen und beruflichen Bildung und Ausbildung (*Technical and Vocational Education and Training*, TVET) der GIZ genannt. Eine Bewertung der Qualität der geleisteten Outputs ist auf Basis der vorliegenden Daten nur schwer möglich. Zumindest liegen aber keinerlei Hinweise darüber vor, dass die Trainings oder die erarbeiteten Materialien nicht von guter Qualität gewesen wären. Einschränkend wird deutlich, dass Outputs, bei denen die DOs verstärkt auf die Mitarbeit anderer Organisationen beziehungsweise der Zielgruppen angewiesen waren, eine höhere Wahrscheinlichkeit aufwiesen, nicht erfolgreich zu sein. So konnten zum Beispiel Outputs häufig nicht erreicht werden, wenn die Vorhaben auf die Kooperation mit privatwirtschaftlichen Akteuren angewiesen waren.

⁶⁴ Insbesondere wird in internen Bewertungen des Programms durch die KfW Entwicklungsbank die Qualität der über EQUIP finanzierten Schulen als mangelhaft beschrieben. Neben der Gebäudequalität wird zum Beispiel bemängelt, dass es in 415 der gebauten Schulen noch immer an elementarer Ausstattung wie Toiletten, Tischen und Stühlen fehlte.

Aufgrund der sich verschlechternden Sicherheitslage erfolgte zunehmend ein Rückzug der Maßnahmen in vergleichsweise sichere Gebiete. Diese Entwicklung setzte bereits vor Beginn des Evaluierungszeitraums ein und verstärkte sich aufgrund der Bewegungseinschränkungen, die mit der Covid-19-Pandemie ab dem Jahr 2020 einhergingen. Dieser Schritt war für die Fortführung des Engagements notwendig. In seiner Folge verringerte sich jedoch zunehmend die Reichweite und damit die Breitenwirksamkeit des deutschen – wie auch des internationalen – Engagements, das sich überwiegend auf städtischen Zentren (Kabul und die Provinzhauptstädte) konzentrierte. Ländliche Zielgruppen, zu denen es schon seit Beginn des Engagements nur eingeschränkten Zugang gab, konnten immer weniger unmittelbar erreicht werden. Allerdings gibt es Hinweise darauf, dass vor allem in Projekten, in denen mit lokal verankerten Organisationen zusammengearbeitet wurde, die geplanten Leistungen größtenteils weiterhin erbracht werden konnten.

7.1.2 Zielerreichung Outcome-Ebene I: Verbesserung der Grundversorgung für die endbegünstigten Afghan*innen

Die BMZ-Vorhaben waren weitestgehend erfolgreich darin, den Zugang zumindest von Teilen der Zielgruppen zu (Basis-)Dienstleistungen zu erhöhen. Das gilt in unterschiedlichem Maße für alle Schwerpunkte des BMZ.

Grundbildung und Berufsbildung (TVET): Im Schwerpunktsektor Bildung, in dem das BMZ den – am finanziellen Volumen gemessen – zweitgrößten internationalen Geldgeber darstellte, flossen im Evaluierungszeitraum über 226 Millionen Euro (davon 80,4 Millionen in die berufliche Bildung und 111,24 Millionen Euro in die Grundbildung). Mehr als die Hälfte der Mittel für die Grundbildung (60 Millionen Euro) wurde über ARTF (EQUIP) umgesetzt. In beiden Bildungssektoren wurden die Outcome-Indikatoren weitgehend erreicht. Über den Bau von allgemeinbildenden Schulen (EQUIP) und von Berufsschulen sowie die Ausbildung von Lehrkräften im Rahmen des Grund- und Sekundarschulbildungsprogramms für Afghanistan (*Basic and Secondary Education Programme for Afghanistan*, BEPA) wurde das staatliche Schulwesen gestärkt. Die Zahl der Grundschüler*innen stieg von etwa 774.000 im Jahr 2001 auf knapp 6 Millionen im Jahr 2013 und auf etwa 6,8 Millionen im Jahr 2019. Besuchten im Jahr 2000 keine Mädchen eine Grundschule, stieg ihr Anteil auf 39 Prozent im Jahr 2018 (World Bank, o. D.).

Mangelnde Qualität von Schulgebäuden (dies gilt explizit nicht für die berufliche Bildung) und insbesondere der Lehrkräfte sowie die Tatsache, dass viele Kinder und Jugendliche die Schulen nicht bis zum Ende besuchten, schränkten die Wirksamkeit im Bildungsbereich ein. So wurden zum Beispiel beim EQUIP-Vorhaben deutliche Mängel an den Schulgebäuden deutlich, ausgebildete Lehrer*innen wurden nicht eingestellt und Lehrpersonen und Schüler*innen blieben oft dem Unterricht fern. Auch im TVET-Bereich konnte die Qualität der Lehrkräfte nicht wie geplant erhöht werden, viele Auszubildende verließen die Schule vorzeitig oder fanden nach Berufsabschluss keine Anstellung.⁶⁵

Wasser und Energie: Der Zugang zu Strom und die Verbesserung der Trink- und Abwasserversorgung in Kabul und in den Provinzen waren Prioritäten der afghanischen Regierung. Deutschland beziehungsweise das BMZ war mit rund 314 Millionen Euro einer der größten Geber in diesen zwei Sektoren. Das BMZ war der größte Geber im Wassersektor und der drittgrößte im Energiesektor. Laut Projektdokumenten und extern durchgeführten Portfolioreviews trug das BMZ zu einer substanziellen Verbesserung der Energie- und der Wasserversorgung für die Bevölkerung in Kabul und ausgewählten Städten im Norden des Landes bei. Die Zahl der Wasseranschlüsse erhöhte sich zwischen 2010 und 2015 jährlich um 9,5 Prozent und der geschätzte Anteil der Bevölkerung mit Zugang zu Strom stieg von unter 30 Prozent im Jahr 2012 auf über 40 Prozent Ende 2015.

Mit dem EZ-Programm (Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung) wurde zur Verbesserung der institutionellen Bedingungen, zum Bau von Sanitäreinrichtungen, zur Installation von Wassersystemen und zum Zugang zu einer verbesserten Wasserversorgung beigetragen. Aufgrund der Dringlichkeit wurde dem Ausbau der Trinkwasserversorgung in Kabul eine hohe politische Priorität eingeräumt. So konnte mit dem Projekt zur

⁶⁵ So ist zum Beispiel für das GIZ-Vorhaben belegt, dass nur 45 Prozent der eingeschriebenen Schüler*innen die Ausbildung abgeschlossen. Für das Vorhaben der KfW Entwicklungsbank liegen entsprechende Daten nicht vor, allerdings weisen die in der Schwerpunktauswertung geführten Interviews darauf hin, dass mit ähnlichen Problemen zu kämpfen war.

Wasserversorgung in Kabul (*Kabul Water Supply Project*) der Zugang verbessert werden. Laut Programmdokumenten stieg die Zahl der Haushaltsanschlüsse für sauberes Trinkwasser in der Hauptstadt von rund 52.000 im Jahr 2017 auf etwa 62.000 im Jahr 2019. In Kunduz nahm die Zahl der Haushaltsanschlüsse im selben Zeitraum von 8.700 auf 11.600 zu, in Mazar-e Sharif von 16.900 auf 18.500. So wurden zwischen 2017 und 2019 rund 14.500 Haushaltsanschlüsse für die Trinkwasserversorgung in den drei Städten finanziert.

Im Energiesektor wurde der Zugang zur Stromversorgung für die Bevölkerung in den nördlichen Provinzen und in Kabul deutlich verbessert. Zu den Maßnahmen gehörten der Ausbau des Stromnetzes sowie die Rehabilitation und der Bau von Kraftwerken; dazu zählt das Wasserkraftwerk Faizabad, das 11.000 Haushalte mit Strom versorgt. Das Programm war auf dem Weg, das Ziel von 30.000 zusätzlichen Stromanschlüssen für Haushalte zu erreichen, bevor es im August 2021 auslief.

In beiden Sektoren wurden nicht alle angestrebten Ziele der Programme vollständig realisiert. Nicht zuletzt blieben der Betrieb und die Instandhaltung der errichteten Infrastruktur aufgrund des Mangels an qualifiziertem Personal, technischer und wirtschaftlicher Engpässe sowie geringer Eigenverantwortung eine Herausforderung.

Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung: Der Schwerpunktsektor Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung umfasste 228 Millionen Euro abgeflossene Mittel und beinhaltete unter anderem⁶⁶ verschiedene Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung durch landwirtschaftliche Wertschöpfung. Die landwirtschaftliche Produktion in sechs Nordprovinzen wurde unter anderem unterstützt durch den Bau von Bewässerungssystemen im Rahmen des Vorhabens zur Entwicklung der ökonomischen Infrastruktur Afghanistans (*Economic Infrastructure Development Afghanistan*, EIDA), die Förderung der fünf Wertschöpfungsketten Weizen- und Gemüseanbau, Milchwirtschaft, Geflügelzucht und Nüsse/Trockenfrüchte (SEDEP), die Bereitstellung von Produktionsmitteln und Beratungsleistungen sowie die Unterstützung von (Frauen-)Spargruppen und Verbänden.

Dabei wurden Frauen besonders berücksichtigt, indem Wertschöpfungsketten gewählt wurden, in denen sie traditionell tätig sind. Es wurden laut DO-Berichterstattung 6.761 dauerhafte und 6.050 saisonale Arbeitsplätze geschaffen, davon 23 Prozent für Frauen (SEDEP).⁶⁷ Durch Bewässerungskanäle konnten 19.500 im Weizenanbau tätige Familien ihr Einkommen steigern (EIDA). Insgesamt profitierten laut BMZ-Berichterstattung rund 850.000 Menschen von Infrastrukturmaßnahmen wie Bewässerungskanälen, Produktions- und Lagerstätten sowie Straßen, und über 435.000 Afghan*innen erhielten Trainings- und Weiterbildungsmaßnahmen. Es erscheint demnach plausibel, dass die Maßnahmen zur Sicherung des Lebensunterhalts der Bevölkerung in den erreichten Regionen beitrugen.

Gute Regierungsführung: Viele der im Evaluierungszeitraum mit insgesamt 720 Millionen Euro hinterlegten Vorhaben im Schwerpunkt Gute Regierungsführung zielten – neben der im nachfolgenden Abschnitt behandelten Stärkung von Verwaltungs- und Regierungsstrukturen – darauf ab, den Zugang zur Basisversorgung der afghanischen Bevölkerung zu verbessern. In meisten dieser Vorhaben wurde auf eine Kombination von Kapazitätsentwicklung und Infrastrukturmaßnahmen gesetzt. In der Literatur ist gut belegt, dass diese Verknüpfung oft effektiv ist, um den Zugang zu Basisdienstleistungen zu erhöhen (Zürcher, 2020b).

Die Analyse des ARTF zeigt, dass durch die über das Investitionsfenster des ARTF abgewickelten Mittel der Zugang zu Basisdienstleistungen verbessert werden konnte, unter anderem in den Sektoren Bildung, ländliche Entwicklung und Gesundheit. Es gibt deutliche Hinweise, dass diese Investitionen dazu beitrugen, die Lebensumstände der ländlichen Bevölkerung zu verbessern beziehungsweise zumindest wirtschaftliche

⁶⁶ Der Schwerpunkt Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung beinhaltete neben dem Programm Nachhaltige Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, das sich aus dem TZ-Vorhaben SEDEP sowie dem FZ-Vorhaben EIDA zusammensetzte, noch weitere FZ-Einzelsvorhaben: ein Vorhaben zum Aufbau einer Mikrofinanzbank, das Straßenbauvorhaben Highway Kunduz – Kholm und ein weiteres FZ-Vorhaben, mit dem das nationale Entwicklungsprogramm Jobs4Peace unterstützt wurde.

⁶⁷ Insgesamt wurde laut Selbsteinschätzung des BMZ das angestrebte Ziel der Schaffung von 25.000 Arbeitsplätzen übererfüllt (davon 30 Prozent für Frauen). Doch lassen Projektdokumente und externe Studien Zweifel an dieser Zahl aufkommen, da unter anderem eine klare Definition fehlt, wann ein Arbeitsplatz als „geschaffen“ gilt, und keine Differenzierung der Art der Arbeitsplätze (permanent oder saisonal) vorgenommen wird. Auch wird vertieft betrachtet, für wen Arbeit geschaffen wurde (Zürcher, 2017; Minoia und Pain, 2017). Entsprechend überrascht es nicht, dass sich in verschiedenen Berichtsformaten unterschiedliche Zahlen finden. Überdies gibt es nur Daten bis 2017.

Schocks abzufedern (Scanteam, 2017; ICAI, 2022). Diese Einschätzung ist auch für einige der bilateralen Projekte im *Governance*-Schwerpunkt plausibel. Neben dem ARTF hat das BMZ regionale Fonds eingerichtet, mit denen Kapazitäten der Provinzverwaltungen verbessert und die lokale Basisinfrastruktur aufgebaut werden sollten. So wurden mit den Mitteln des RIDF Schulen und kleinere Straßen instand gesetzt sowie die Strom- und Wasserinfrastruktur verbessert, während der Fokus des regionalen Fonds für Kapazitätsentwicklung (RCDF) und seines Nachfolgers, des Fonds für die Entwicklung regionaler Kapazitäten (RCD), auf dem Aufbau von Verwaltungskapazitäten auf Provinzebene lag. Mit Mitteln des RCDF und des RCD wurde aber gleichfalls der Bau von Krankenhäusern, Schulen und Trinkwassersystemen finanziert, was auch zur Verbesserung der Basisversorgung beitrug.

7.1.3 Zielerreichung Outcome-Ebene II: Strukturelle Stärkung der Verwaltungs- und Regierungssysteme sowie der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Beiträge zur strukturellen Stärkung der öffentlichen Verwaltung und der Regierungssysteme konnten nur in geringem Maße geleistet werden; diesbezügliche Ziele wurden weitestgehend verfehlt. Entsprechende Makroindikatoren weisen darauf hin, dass im Evaluierungszeitraum weder die Funktionsfähigkeit von Regierung und öffentlicher Verwaltung im Allgemeinen noch deren Fähigkeit, Politiken, Gesetze und Regulierungen zu formulieren und umzusetzen, signifikant gestärkt wurde. Auch im Hinblick auf das Commitment staatlicher Organe gegenüber dem eigenen Regelwerk lässt sich keine Verbesserung erkennen (Word Bank, 2022).

Die Projektauswertungen bestätigen dieses Ergebnis. So wurden bereits 2007 erste erhebliche Zweifel geäußert, dass mit dem ARTF, dem größten *Governance*-Programm in Afghanistan, ein effektiver Beitrag zur Stärkung von staatlichen Kapazitäten geleistet werden konnte. Diese Bedenken sollten sich im Laufe des Evaluierungszeitraums als richtig erweisen, wie eine Reihe von Evaluierungen internationaler Geber belegt.⁶⁸ Auch bei anderen BMZ-geförderten *Governance*-Vorhaben (zum Beispiel RCDF, RCD und RIDF) wird deutlich, dass zwar ihre Zielindikatoren auf Output-Ebenen erreicht wurden und sie effektiv zu verbesserten Lebensbedingungen beitrugen, die Verwaltungsfunktionalität jedoch kaum gesteigert werden konnte. Aufgrund der diesbezüglich geringen Effektivität wird in einer 2017 durchgeführten BMZ-Review empfohlen, sich aus dem staatlichen Kapazitätsaufbau zurückzuziehen und den Mehrebenen-Ansatz nicht weiterzuverfolgen (Zürcher, 2017: 46–49).

Schließlich hemmten die schwierigen Rahmenbedingungen in Afghanistan, insbesondere die systemische Korruption, die ausgeprägten Patronagenetzwerke und die starken Partikularinteressen entscheidender Akteure, die strukturelle Stärkung der Systeme maßgeblich. Auf diese Herausforderungen fanden weder die deutschen noch die internationalen Akteure eine angemessene Antwort, wie in den Abschnitten 7.5 und 7.6 ausgeführt wird.

Die BMZ-Maßnahmen sollten (1) über den Aufbau von Kapazitäten in der Verwaltung durch Trainings sowie (2) durch die Unterstützung von Reformen und Verfahren durch Politikberatung/Beratungsleistungen zur strukturellen Stärkung der Verwaltungs- und Regierungssysteme beitragen. Diese werden nachfolgend dargelegt und bewertet.

(1) Beiträge zur großflächigen Stärkung individueller Kapazitäten von Verwaltungs- und Regierungsmitarbeitenden konnten durch Trainings- und Weiterbildungsmaßnahmen geleistet werden. Beispiele, dass so die Funktions- und Leistungsfähigkeit von Institutionen und sektoralen Systemen gestärkt wurde, sind im Rahmen der Evaluierung nicht gefunden worden.

Die Durchführung einer Vielzahl von Trainings für Regierungs- und Verwaltungspersonal (Output-Ebene) ist in Programmdokumenten belegt. Insgesamt wurden beispielsweise im Rahmen des RCDF und seines Nachfolgers RCD fast 53.000 Mitarbeitende weitergebildet. Da sich sowohl bei diesen als auch bei anderen Projekten hinter der Anzahl durchgeführter Trainings und daran Teilnehmender eine Bandbreite unterschiedlicher Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung – von halbtägigen Workshops bis zu Kursen über

⁶⁸ Bereits 2007, 2012 und 2017 wurden in einer finnischen (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2007), einer norwegischen (Norad, 2012) sowie einer australischen Evaluierung (DFAT, 2017) bezweifelt, dass mit dem ARTF langfristig Staatskapazitäten erhöht werden würden (siehe auch ICAI, 2022).

mehrere Wochen – verbirgt und manche Personen gleich mehrere Angebote wahrnahmen, sind diese Zahlen nur bedingt aussagekräftig.

Aufgrund der umfangreichen Aktivitäten kann dennoch plausibel angenommen werden, dass individuelle Kapazitäten von Regierungs- und Verwaltungsmitarbeitenden gestärkt wurden. Die Datenlage erlaubt jedoch – auch aufgrund fehlender Monitoringdaten und Evaluierungen – keine Aussagen über das Maß individueller Kapazitätssteigerungen beziehungsweise die erfolgreiche Anwendung des Erlernten. Interviews mit Mitarbeitenden der DOs und afghanischen Expert*innen geben Hinweise darauf, dass die Vermittlung technischer Kenntnisse und Kompetenzen (zum Beispiel Budgetplanung) besser und nachhaltiger gelang als die Vermittlung von Wissen, das zu substanziellen Werte- und Verhaltensänderungen beitragen sollte (zum Beispiel rechtsstaatliches Handeln).

Doch die beschriebenen individuellen (und vor allem technischen) Kapazitätsverbesserungen von Verwaltungs- und Regierungsmitarbeitenden konnten genauso wenig im ausreichenden Maße strukturbildende Wirkungen entfalten. Dies wird auch für das Engagement anderer großer Geber bestätigt (ICAI, 2022; SIGAR, 2022). Ursächlich hierfür ist unter anderem, dass für die Umsetzung von komplexen Vorhaben oft internationale Berater*innen zuständig waren, die de facto die Aufgaben der Verwaltung übernahmen, dabei aber nicht ausreichend in den Ministerien eingebettet waren. Eine Stärkung der afghanischen Kapazitäten konnte so nicht erfolgen (ICAI, 2022: 23; SIGAR, 2022: 44).⁶⁹ Weitere hemmende Faktoren für strukturelle Effekte waren die teilweise qualifikationsunabhängige Vergabe wichtiger (Führungs-)Positionen in der öffentlichen Verwaltung sowie die hohe Personalrotation. Das Abwerben von afghanischem Personal aus dem öffentlichen Dienst durch internationale Akteure verstärkte dieses Defizit (ICAI, 2022: 19, 23).

(2) Die BMZ-Maßnahmen konnten punktuell Erfolge bei der Erarbeitung neuer Politiken, Gesetze und Verfahren (Output-Ebene) verzeichnen, aber auch dadurch wurden keine strukturellen Verbesserungen angestoßen.

Über den ARTF wurden nachweislich einige Verfahrensneuerungen initiiert, zum Beispiel die elektronische Steuer- und Zollzahlung oder ein Verfahren zur Priorisierung öffentlicher Investitionen. Auch auf Sektorebene gibt es Beispiele, bei denen Verordnungen und Gesetze mit Unterstützung von bilateralen EZ-Vorhaben erarbeitet wurden, etwa im Energiesektor. Dort wurde über ein GIZ-Vorhaben *Institutional Development for Energy in Afghanistan* (IDEA) die Formulierung wichtiger Gesetzesentwürfe mit dem Ziel unterstützt, den Energiesektor zu stabilisieren. Diese waren für die Reform und die Stärkung der institutionellen Kapazitäten einschließlich der sektoralen Rahmenbedingungen, des Koordinierungssystems und des Wissensmanagements notwendig und wurden letztendlich auch verabschiedet. Das Projekt wird daher in den Programmdokumenten von der GIZ selbst als „sehr erfolgreich“ eingestuft.

Die genannten positiven Beispiele blieben jedoch die Ausnahme. Andere Normen wurden oftmals nicht umgesetzt oder Gesetzesentwürfe wurden gar nicht erst ratifiziert, sodass die gewünschten Wirkungen nicht erreicht wurden. Zu diesem Ergebnis kommen Evaluierungen und Reviews zum ARTF und zu bilateralen Programmen anderer Geber (Zürcher, 2020b). Dies lässt sich unter anderem am Schwerpunkt berufliche Bildung illustrieren, wo ein Verordnungsentwurf zur nachhaltigen Institutionalisierung von Zusatzausbildungen für Lehrlinge an öffentlichen Berufsbildungsschulen bis zuletzt nicht ratifiziert wurde.⁷⁰

⁶⁹ Als Reaktion auf die geringen Kapazitäten des afghanischen Staats wurden zum Beispiel im Rahmen des ARTF Parallelstrukturen in Form von *Project Implementation Units* installiert. Der Fortschritt „blieb so auf kleine Silos beschränkt, die sich nicht auf die Gesamtkapazität des Staates auswirkten, und/oder er wurde vom sogenannten ‚zweiten öffentlichen Dienst geliehen‘, der aus gut bezahlten afghanischen Rückkehrern oder internationalen Beratern bestand“ (Zürcher, 2020b: 17).

⁷⁰ Über das TZ-Vorhaben sollte ein grundlegend neuer Ansatz für berufliche Bildung in Afghanistan pilotiert und langfristig implementiert werden. Während niederschwelligere Ziele wie die Einführung von arbeitsmarktorientierten Curricula in den Pilotschulen erreicht wurden, konnten die weitreichenderen Änderungen nicht umgesetzt werden. So liegt zum Beispiel ein Verordnungsentwurf zur nachhaltigen Institutionalisierung von Zusatzausbildungen für Lehrlinge an öffentlichen Berufsbildungsschulen vor; allerdings ist es bis zur Machtübernahme durch die Taliban nicht gelungen, diesen auch final mit der zuständigen Behörde abzustimmen beziehungsweise zu ratifizieren. Darüber hinaus wurde ein neues Einstellungsverfahren entwickelt, um der Problematik zu begegnen, dass Lehrkräfte nicht nach Befähigung, sondern aufgrund ihrer Netzwerke eingestellt wurden. Allerdings zeigte sich, dass das Verfahren nur an wenigen Pilotschulen und nicht flächendeckend eingeführt wurde. Die DOs beschreiben den Reformwillen bei diesen Maßnahmen als sehr gering.

Gleichermaßen konnten die erwähnten Erfolge im Energiesektor unter den politischen Rahmenbedingungen nur sehr eingeschränkt wirken. Wie in Abschnitt 5.2 dargelegt, verzögerte die im Energiesektor besonders ausgeprägte Lagerbildung zwischen Ashraf Ghani und Abdullah Abdullah maßgeblich seine Entwicklung.⁷¹ Auch hinsichtlich der von internationaler Gemeinschaft sowie BMZ angestrebten Reformen im Bereich Dezentralisierung wird deutlich, dass entsprechende Ziele nicht erreicht werden konnten. Wie in Kasten 3 ausgeführt wird, verhinderten die vorherrschenden Kontextbedingungen, wie zum Beispiel das fehlende *Ownership* der afghanischen Zentralregierung hinsichtlich der Dezentralisierung, entsprechende Erfolge.

Beiträge zur Stärkung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen konnten kaum geleistet werden, entsprechende Ziele wurden nicht erreicht. So war es erklärtes Ziel im Schwerpunkt Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, die direkten Lebensbedingungen der afghanischen Bevölkerung und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Land zu verbessern. Dieses Ziel wurde jedoch nur mit wenigen Maßnahmen hinterlegt. Das BMZ setzte dazu vor allem auf das TZ-Vorhaben SEDEP, mit dem die Wertschöpfungsketten unter anderem über die Förderung des Dialogs zwischen privatwirtschaftlichen und öffentlichen Akteuren gestärkt werden sollten, sowie das FZ-Vorhaben *First Microfinance Bank* (FMFB, über das kleinen und mittelständischen Unternehmen der Zugang zu Finanzdienstleistungen ermöglicht werden sollte.

Eine strukturelle Förderung der ausgewählten Wertschöpfungsketten über den Abbau von Investitionshemmnissen sowie die Verbesserung der regulatorischen Rahmenbedingungen gelang kaum. Die für die Entwicklung des Privatsektors wahrgenommene Politik- und Regulierungsqualität der afghanischen Regierung (World Bank, 2023) sowie das Geschäfts- und Investitionsklima, ein Zielindikator des SEDEP-Vorhabens, sanken im Evaluierungszeitraum beziehungsweise blieben auf konstant niedrigem Niveau. In der Programmberichterstattung werden allenfalls punktuelle Erfolge der deutschen Maßnahmen sichtbar. So wird von einer erfolgreichen Anpassung der Zollgebühren für Schlachthühner dank der deutschen Unterstützung des afghanischen Verbands für Geflügelproduzent*innen und die Verabschiedung eines Importverbots qualitativ ungenügender Impfstoffe berichtet. In der Portfolioreview aus dem Jahr 2016 wird der gewählte Ansatz der Wertschöpfungskettenförderung insgesamt für den afghanischen Kontext als zu ambitioniert bewertet und die Komponente der Dialogmechanismen als nicht effektiv kritisiert (Zürcher, 2017: 33).

Wie im folgenden Abschnitt 7.2 erläutert wird, blieb der Privatsektor schwach. Auch die im Rahmen des Vorhabens FMFB zur Verfügung gestellten Kredite wurden nur wenig nachgefragt (Zürcher, 2017: 31). In der wissenschaftliche Literatur wird in diesem Zusammenhang auf die in Afghanistan existierenden informellen Kreditsysteme verwiesen und festgestellt, dass die von den Gebern gewählten Konzepte für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung oftmals nicht kontextpassend, sondern an westlichen Märkten orientiert waren und die Gegebenheiten der afghanischen Rentenökonomie zu wenig berücksichtigten (Zürcher, 2017; Minoia und Pain 2017; Minoia und Schrade, 2018).⁷² In der Umsetzung von Maßnahmen tätige Mitarbeitende äußerten sich in Interviews ebenfalls kritisch über die gewählten Konzepte und die Zielerreichung im Bereich der Wirtschaftsentwicklung.

7.2 Impact: Übergeordnete Wirkungen des BMZ

Das ressortgemeinsame und international abgestimmte Ziel des Aufbaus eines demokratischen Rechtsstaats, in dem die Regierung das Gewaltmonopol innehat und deren Vertreter*innen als legitim akzeptiert werden, wurde nicht erreicht. Auch das BMZ konnte diesbezüglich kaum Beiträge leisten. Wie in Abschnitt 7.1 zur Effektivität dargelegt, wirkte das Engagement des BMZ kaum strukturbildend, entsprechende Ziele wurden verfehlt. Weder trug das Ministerium dazu bei, die Zufriedenheit und das

⁷¹ Darauf wird bereits in einer 2014 von der GIZ beauftragten Organisationsfeldstudie hingewiesen. Auch daher fehlte es unter anderem an einer von allen maßgeblichen Regierungsstellen mitgetragenen Strategie für den Energiesektor. Die Geber waren sich ebenfalls nicht einig (Zürcher, 2017: 27–28).

⁷² So gibt es in der vom BMZ für die Ausrichtung des Schwerpunkts Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung genutzten Sektorstudie sowie in den Strategie- und Programmdokumenten des SEDEP-Vorhabens keine Analyse dazu, wie die afghanischen Märkte der gewählten Wertschöpfungsketten im Interventionsgebiet konkret funktionieren und wer die mächtigen Akteure (*power brokers*) in den jeweiligen Wirtschaftssektoren sind.

Vertrauen der Bevölkerung mit beziehungsweise in staatliche Institutionen dauerhaft zu stärken, noch konnte das rechtsstaatliche Handeln der afghanischen Institutionen substanziell verbessert werden.

Das BMZ leistete jedoch über Erhöhung des Zugangs zur Grundversorgung wichtige Beiträge zur Verbesserung der Lebensbedingungen der afghanischen Bevölkerung, insbesondere im Norden des Landes und in Kabul. Gleiches gilt für die Situation von Frauen und Mädchen sowie von Binnenvertriebenen. So hat das BMZ gemeinsam mit den anderen deutschen zivilen Akteuren über 20 Jahre das Leben vieler Afghan*innen positiv beeinflusst und entsprechende Impact-Ziele auf individueller Ebene teilweise erreicht.

Nachfolgend wird dargelegt, inwiefern es dem BMZ gelungen ist, mit den generierten Outputs und Outcomes einen Beitrag zu den Impact-Zielen der Bundesregierung zu leisten. Wie bereits erläutert, war das übergreifende Ziel des internationalen zivilen Engagements der Aufbau eines demokratischen Rechtsstaats mit Gewaltmonopol.

Um die Zielerreichung zu bewerten, wurden in der Inception-Phase für den ressortgemeinsamen Bericht sieben überprüfbare Zielbereiche formuliert. Zu fünf dieser Ziele wollte das BMZ direkt beitragen (siehe Abbildung 9, in Dunkelblau). Diese werden nachfolgend bewertet. Dafür werden für jeden Zielbereich zuerst die politischen sowie gesellschaftlichen Entwicklungen über die Zeit anhand aussagekräftiger Indikatoren dargelegt. Daran anschließend wird für jedes Ziel die Plausibilität eines BMZ-Beitrags bewertet. Die Bewertungen basieren auf der Analyse einschlägiger Sekundärdaten⁷³ sowie auf den im vorangegangenen Abschnitt zur Effektivität dargestellten Evaluierungsergebnissen.

Abbildung 9 Übergeordnete Impact-Ziele des zivilen Engagements



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Grundlage des in Kapitel 3 dargestellten Wirkungsmodells

⁷³ Hierbei wurde unter anderem der *Survey of the Afghan People* der Asia Foundation genutzt, der auf nationaler Ebene repräsentativ ist, sowie mehrere vom BMZ in Auftrag gegebene Erhebungen, die auf Distriktebene für den Norden repräsentativ sind: Umfragen aus sechs Distrikten in den deutschen Schwerpunktprovinzen, die von 2005 bis 2015 im Rahmen einer Kooperation zwischen dem BMZ und der FU Berlin durchgeführt wurden (Böhnke et al., 2015a, 2017), sowie im Auftrag des BMZ zwischen 2016 und 2018 in 18 Distrikten in den deutschen Schwerpunktprovinzen realisierte Umfragen (Sexton und Zürcher, 2019). Darüber hinaus wurde eine jüngere rigorose Wirkungsstudie berücksichtigt, in der die Wirkung von AA- beziehungsweise BMZ-geförderten Infrastrukturvorhaben hinsichtlich Sicherheit, Legitimität der Regierung, Akzeptanz für die Taliban und Wohlfahrtseffekte für Haushalte im Norden Afghanistans untersucht wird (Sexton und Zürcher, 2023). Wie in Kapitel 2 erläutert, liegen mit Blick auf die Datenlage einige Einschränkungen vor. Es ist anzunehmen, dass aufgrund der schwierigen Forschungsbedingungen die Datenqualität gelitten. Um möglichst robuste Aussagen zu treffen, wurden nach Möglichkeit immer mehrere Datenquellen herangezogen. Für dieses Kapitel wurden zudem nur Sekundärdaten mit weitreichenden Qualitätschecks verwendet. Außerdem liegen nicht für alle Zielbereiche disaggregierte Daten für den Norden Afghanistans vor. Eigene Primärdatenerhebungen, um diese Lücken zu füllen, waren im Rahmen der Evaluierung nicht möglich.

7.2.1 Grundversorgung und Lebensbedingungen der Bevölkerung sind verbessert

Makrotrend: Afghanistan verzeichnete im Evaluierungszeitraum bedeutende Fortschritte bei der Grundversorgung (Bildung, Wasser, Energie und Gesundheit) mit positiven Auswirkungen auf die Lebensbedingungen der Bevölkerung. Die wirtschaftliche Lage verschlechterte sich jedoch.

Im Evaluierungszeitraum expandierten staatliche Dienstleistungen insbesondere in den Sektoren Bildung, Zugang zu Wasser und Energie sowie Gesundheit beträchtlich.

- **Die Bildungschancen weiter Teile der afghanischen Bevölkerung verbesserten sich deutlich.** Eine große Anzahl von Schulen wurde gebaut oder instandgesetzt. Die Zahl von Kindern, die Zugang zu Grundbildung hatten, stieg substantiell an. Das gilt vor allem für Mädchen.⁷⁴
- **Der Zugang zu Wasser und Energie verbesserte sich im Betrachtungszeitraum erheblich.** Landesweit bezogen 2018 sogar 91 Prozent der Haushalte Strom aus dem Netz, über Solarpanels oder mithilfe von Diesel- oder Wassergeneratoren (Sexton und Zürcher, 2019).
- **Auch im Gesundheitsbereich waren positive Entwicklungen zu verzeichnen.** Wie in einer Evaluierung der unabhängigen britischen Kommission für die Auswirkungen von Beihilfen (Independent Commission for AID Impact) dargelegt wird (ICAI, 2022), erhöhte sich unter anderem der Zugang zu Impfungen für Kinder unter zwei Jahren von 30 Prozent im Jahr 2014 auf 52 Prozent im Jahr 2019 (World Bank, 2020b). Die Sterblichkeit von Müttern und von Kindern unter fünf Jahren sank (UNICEF, o. D.), wenngleich beide Raten weiterhin zu den höchsten der Welt gehörten.

Während Fortschritte hinsichtlich der Grundversorgung gemacht wurden, geriet der wirtschaftliche Fortschritt der ersten Jahre des internationalen Engagements mit Beginn des Evaluierungszeitraums ins Stocken. Die afghanische Wirtschaft entwickelte sich über den Evaluierungszeitraum kaum, der formelle Privatsektor blieb weitestgehend bedeutungslos und die meisten Arbeitsplätze fanden sich weiterhin in der kleinbäuerlichen Landwirtschaft.

Zwar brachte das internationale Engagement einen raschen Anstieg der Wirtschaftsleistung mit sich, doch waren die Zahlen durch die enormen ODA-Zuflüsse verzerrt. Zudem profitierte von diesen öffentlichen EZ-Mitteln insbesondere ein kleiner Teil der (politischen) Elite stark. Die Investitionsraten blieben durchweg niedrig (Haque et al., 2023) und das Wachstum konzentrierte sich auf urbane Gebiete. Grundlagen für ein nachhaltiges Wachstum wurden kaum gelegt und die Eliten hatten wenig Anreiz, Wirtschaftsreformen zur Verbesserung des Wettbewerbs zu unterstützen. Im *Doing Business Index* von 2020 stand Afghanistan auf Rang 173 von 190 Ländern. Die extreme Abhängigkeit der Wirtschaft von externen Zuschüssen blieb bestehen: 2018 waren sie für 80 Prozent der öffentlichen Ausgaben verantwortlich, die ihrerseits 55 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) ausmachten. Der Durchschnitt bei Ländern mit niedrigem Einkommen liegt bei 23 bis 24 Prozent (Haque et al., 2023).

Laut Weltbank-Daten ging das BIP pro Kopf in Afghanistan von 663,10 US-Dollar im Jahr 2012 (der höchste Wert seit 2002) auf 516,90 US-Dollar im Jahr 2020 und 363,70 US-Dollar im Jahr 2021 zurück – der zweitniedrigste Wert weltweit (World Bank, o. D.). Zwischen 2015 und 2020 betrug das BIP-Wachstum im Durchschnitt nur 2,5 Prozent (Haque et al., 2023) und lag damit deutlich unter dem Bevölkerungswachstum von fast 3 Prozent (World Bank, o. D.). Die Fortschritte bei der Ausweitung des Zugangs zu Dienstleistungen verlangsamten sich dadurch und wurden in einigen Fällen sogar rückgängig gemacht. In der Folge stieg auch die Armutsquote: Im Jahr 2007 lebten 34 Prozent der Bevölkerung unter der Armutsgrenze, 2017 waren es bereits 55 Prozent. Im Jahr 2019 wurde ein unerwarteter Rückgang auf 47 Prozent verzeichnet, für 2020 schätzt die Weltbank die Rate

⁷⁴ Laut Daten der Weltbank betrug die Brutto-Einschreibungsrate in Grundschulen von Kindern im entsprechenden Alter im Jahr 2001 21 Prozent. Im Jahr 2019 war die Rate auf 107 Prozent gestiegen. Für Mädchen lag die Brutto-Einschreibungsrate in Grundschulen im Jahr 2001 bei 0 Prozent, im Jahr 2019 bei 85 Prozent (World Bank, o. D.). Dass die gesamte Rate im Jahr 2019 über 100 Prozent beträgt, ist damit zu erklären, dass eine Brutto-Einschreibungsrate auch solche Kinder erfasst, die früher oder später eingeschult wurden oder eine Klasse wiederholten, wodurch die Gruppe größer ist als die offiziell diesem Bildungsniveau zugeordnete Bevölkerungsgruppe. Zahlen zur Netto-Einschreibungsrate liegen leider nicht vor. Insgesamt muss angemerkt werden, dass die Zahlen zwar einen Eindruck des positiven Trends vermitteln können, jedoch aufgrund zahlreicher beschränkender Faktoren, wie des mangelnden Zugangs zu bestimmten Landesteilen, Diskrepanzen zwischen Einschreibungszahlen und tatsächlichem Schulbesuch sowie der Korruption im Bildungssektor, nicht sehr belastbar sind.

infolge der Covid-19-Pandemie auf über 70 Prozent (Haque et al., 2023; World Bank, 2020a). Für die im nationalen Durchschnitt wirtschaftlich besser entwickelten Nordprovinzen stieg die Armutsrate zwischen 2007 (30,5 Prozent) und 2018 (50,3 Prozent) ebenfalls deutlich an.⁷⁵ Die Sicherheitslage, wiederkehrende Dürren sowie die Covid-19-Pandemie verschärften die beschriebenen Trends.

Beitrag des BMZ: Das BMZ leistete über die Verbesserung der Grundversorgung wichtige Beiträge zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung, insbesondere in den Sektoren Bildung, Wasser, Energie sowie Gesundheit.

Aus der in Abschnitt 7.1.2 dargelegten Effektivität von Vorhaben zur Grundversorgung lässt sich ein Beitrag des Engagements des BMZ zu den positiven übergeordneten Wirkungen schließen. Speziell in den Bereichen Bildung, Versorgung mit Wasser und Energie sowie Gesundheit konnten Erfolge erzielt werden. Für Projekte anderer Geber, die auf die Grundversorgung der Bevölkerung abzielten, ist die Wirksamkeit in den genannten Bereichen ebenso gut belegt (Zürcher, 2020b; Zürcher et al., 2022). Auch aufgrund der hohen finanziellen Zuwendungen in diesen Sektoren – das BMZ gehörte bei Bildung, Wasser, Energie sowie Gesundheit zu den finanziell aktivsten internationalen Akteuren – ist es plausibel, dass der Beitrag des BMZ signifikant war.

Entsprechende Wohlfahrtseffekte werden unter anderem durch die projektübergreifenden Wirkungsstudien für die Nordprovinzen belegt. So gaben zum Beispiel im Jahr 2007 im Norden nur 9 Prozent der Haushalte an, Wasser aus Leitungssystemen zu beziehen. Diese Zahl stieg bis 2018 auf 29 Prozent. Eine noch positivere Entwicklung lässt sich für die Stromversorgung konstatieren: Waren in den ländlichen Distrikten im Norden 2005 noch alle Haushalte ohne Anschluss an das Stromnetz (Böhnke et al., 2017; Sexton und Zürcher, 2019), hatten 2018 bereits 46 Prozent Zugang (Sexton und Zürcher, 2023).

Belastbare Daten zur Alphabetisierung existieren kaum. Auch für den Bildungsbereich scheinen positive Effekte des zivilen Engagements jedoch naheliegend. So wird in einer Studie der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO) (UNESCO, 2020) geschätzt, dass die Alphabetisierungsrate von 34,8 Prozent in den Jahren 2016/2017 auf 43 Prozent im Jahr 2020 zunahm. Bei den 15- bis 24-Jährigen liegt diese noch einmal höher, doch mit deutlichen Unterschieden zwischen jungen Männern und Frauen (World Bank, o. D.).

Weiterhin sind Beiträge des BMZ zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage einzelner Haushalte über eine Erhöhung der Einkommen plausibel. Zu einer großflächigeren Einkommenssteigerung konnte aber auch das BMZ nicht beitragen, insbesondere da sich die gesamtwirtschaftliche Lage im Evaluierungszeitraum verschlechterte. Wie in Abschnitt 7.1.3 dargelegt, konnten die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen allenfalls punktuell gestärkt werden. Fehlender Wille der Eliten für ökonomische Reformen, die Abhängigkeit der Wirtschaft von externen Mitteln und Kontextfaktoren wie die schlechte Sicherheitslage, wiederkehrende Dürren sowie die Covid-19-Pandemie wirkten Beiträgen des BMZ entgegen. Außerdem waren entsprechende Ziele nur mit wenigen Maßnahmen hinterlegt.

7.2.2 Die Situation von Frauen und Mädchen im Sinne der Gleichberechtigung der Geschlechter ist verbessert

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

In den ersten Jahren des Engagements wurden Frauenrechte formell gestärkt. Wesentliche Schritte waren die afghanische Verfassung aus dem Jahr 2004, die Ratifizierung des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of

⁷⁵ Für den Norden liegen Umfragen aus insgesamt 24 (2007: sechs, 2018: 18) Distrikten zu Haushaltseinkommen vor. 2007 fielen 30,5 Prozent auf die beiden Kategorien der Ärmsten (Böhnke et al., 2015a), 2018 waren es bereits 50,3 Prozent (Sexton und Zürcher, 2019).

Discrimination against Women, CEDAW) im Jahr 2003, das Gesetz zur Eliminierung von Gewalt gegen Frauen im Jahr 2009 sowie die Einrichtung eines Ministeriums für Frauenangelegenheiten (Ministry of Women's Affairs) (ICG, 2013). Potenziell bessere Voraussetzungen für Frauen, um ihre Rechte einzufordern, waren durch sogenannte Familienbetreuungsstellen (*Family Response Units*) (UNFPA, 2006) für Beschwerden bei der Polizei sowie durch mehr Polizistinnen und Richterinnen gegeben.⁷⁶ Die Verfassung schrieb unter anderem eine Frauenquote für das Unterhaus (Wolesi Dschirga) von 27 Prozent vor, das Wahlrecht eine Frauenquote von 25 Prozent für alle Provinz-, Distrikt- und Dorfräte (IDEA, o. D.). Die politische Teilhabe von Frauen durch die vermehrte Besetzung politischer Ämter, die während der ersten Taliban-Herrschaft zwischen 1996 und 2001 völlig zum Erliegen gekommen war, stieg so stark an (World Bank, o. D.). Unterdessen entstand eine Landschaft von NGOs, die – von Frauen geführt und durch internationale Gelder finanziert – Frauen unterstützten und ihre Interessen vertraten (Grau, 2016).

Auch der Zugang von Frauen und Mädchen zu Basisdienstleistungen verbesserte sich signifikant: War Mädchen unter der ersten Taliban-Herrschaft Schulbildung völlig verwehrt gewesen, besuchten 2019 laut offiziellen Zahlen 85 Prozent der Mädchen eine Grundschule (World Bank, o. D.). Dies resultierte in einer Zunahme der Alphabetisierungsrate von 20 Prozent im Jahr 2005 auf 39 Prozent im Jahr 2017 (SIGAR, 2021b: 64). Auf dem Arbeitsmarkt stieg die Partizipation von Frauen von 16 Prozent im Jahr 2000 auf 23 Prozent der Frauen im Jahr 2019 (World Bank, o. D.). Ein besonders positiver Trend lässt sich im Gesundheitssektor beobachten: Schätzungen zufolge ging die Müttersterblichkeit zwischen 2002 und 2015 um 19 bis 50 Prozent zurück. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass der Anteil der von professionellem Personal begleiteten Geburten stark anwuchs (SIGAR, 2021b: 52–53).

Einschränkung: Diese positiven Entwicklungen können nicht darüber hinwegtäuschen, dass patriarchale Rollenbilder und strukturelle Diskriminierung über den Evaluierungszeitraum hinweg Bestand hatten. Dies sowie die Sicherheitslage schränkten die oben beschriebenen Entwicklungen ein. Im Evaluierungszeitraum waren Frauen in Politik, Medien und Zivilgesellschaft immer stärker der Gefahr von Anfeindungen und Gewalt ausgesetzt. So bestand eine Diskrepanz zwischen den formal garantierten Rechten von Frauen und jenen, die sie in der Realität innehatten (Kandiyoti, 2005). Die öffentliche Debatte um Frauenrechte beschränkte sich weitgehend auf Kabul, wo die meisten Frauen-NGOs angesiedelt waren. In weiten Teilen des Landes änderte sich hingegen kaum etwas an den bestehenden Gender-Dynamiken. Mehr noch: Die NGOs, die urban durch die Mittelschicht geprägt waren, finanziell von der internationalen Gemeinschaft abhingen und deren Agenden vorantrieben, stießen auf Widerstand aus der Gesellschaft (Azerbaijani Moghaddam, 2006).

Der Zugang von Frauen zu Basisdienstleistungen wie Gesundheit und Bildung unterlag einem starken Stadt-Land-Gefälle und der Anteil von erwerbstätigen Frauen blieb im internationalen Vergleich immer noch sehr niedrig (SIGAR, 2021b). Weniger Mädchen gingen zur Schule, als offizielle Zahlen es suggerierten. Außerdem beschränkte sich die positive Entwicklung hauptsächlich auf die Grundbildung (SIGAR, 2021b). Die Zahl von Frauen, die Gewalt durch ihren Partner erlitten, war im internationalen Vergleich weiterhin sehr hoch.⁷⁷ Das Gesetz zur Eliminierung von Gewalt gegen Frauen war nur gegen erhebliche Widerstände verabschiedet worden und wurde kaum umgesetzt, auch weil es an Akzeptanz unter Staatsanwält*innen, Richter*innen, Polizist*innen und in der Bevölkerung mangelte und Frauen angesichts finanzieller Abhängigkeiten sowie aus Angst vor Stigmatisierung davon absahen, rechtlich gegen Täter vorzugehen (UNAMA, 2012; Human Rights Watch, 2021). Gleichermaßen bestand die Kinderehe weiter fort – zwar ging die Zahl zurück, doch 2017 waren noch immer 4,2 Prozent aller befragten Frauen zwischen 20 und 24 Jahren vor ihrem 15. Lebensjahr, 28 Prozent vor ihrem 18. Lebensjahr verheiratet worden (World Bank, o. D.).

Währenddessen blieb das Ministerium für Frauenangelegenheiten ohne tatsächliches politisches Gewicht (Azerbaijani Moghaddam, 2006). Frauen, die in Bereiche vordrangen, die ihnen zuvor aufgrund von Rollenbildern verschlossen gewesen waren, sahen sich einem teils gewaltsamen Backlash ausgesetzt. So häuften sich im Evaluierungszeitraum die Fälle von Anfeindungen, Belästigung und Gewalt gegen Frauen

⁷⁶ Die Zahl der Polizistinnen stieg laut SIGAR von 180 im Jahr 2005 auf 3.650 im Jahr 2019, die Zahl der Richterinnen von 73 auf 261 zwischen 2007 und 2018 (SIGAR, 2021b).

⁷⁷ 2015 erklärten 46,1 Prozent der befragten Frauen zwischen 15 und 49 Jahren, die sich in einer Beziehung befanden, in den vergangenen zwölf Monaten sexualisierte oder physische Gewalt von ihrem Partner angetan bekommen zu haben (World Bank, o. D.).

in Politik, Medien und Zivilgesellschaft (zu dieser Gefahr im Zusammenhang mit EZ-Vorhaben siehe Abschnitt 7.6) (ICG, 2013; SIGAR, 2021b).

Nichtsdestotrotz – der Widerstand von Frauen gegen die erneute Machtübernahme der Taliban im August 2021 zeigt, dass die Entwicklungen der letzten zwei Jahrzehnte, wenn auch begrenzt, so doch von großer Bedeutung für viele Frauen waren (Amnesty International, 2023).

Beitrag des BMZ: Das BMZ trug zu den positiven Entwicklungen für Frauen und Mädchen bei. Indirekte Wirkungen resultierten aus der Präsenz der internationalen und der deutschen Akteure.

BMZ und DOs adressierten mit ihren Vorhaben in vielen der oben beschriebenen Bereiche Frauen und Mädchen als Zielgruppen und trugen dadurch zur Verbesserung von deren Lebensbedingungen bei. So wurde zum Beispiel im Schwerpunkt Bildung der gleichberechtigte Zugang von Mädchen zu Grundbildung und beruflicher Bildung gefördert (siehe hierzu auch Abschnitt 7.2). Im Schwerpunkt Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung wurde die wirtschaftliche Teilhabe von Frauen gesteigert, indem Wertschöpfungsketten wie Geflügelzucht und Milchwirtschaft für die Förderung ausgewählt wurden, die traditionell bereits Frauen einbeziehen. Darüber hinaus generierte das BMZ Outputs über NGOs, die rechtliche Beratung und psychosoziale Unterstützung für Frauen und Mädchen anboten (diese Vorhaben machten jedoch nur einen kleinen Teil des Portfolios aus). Das Engagement wurde vom Politikdialog mit der afghanischen Regierung begleitet. So beteiligte sich die Bundesregierung an Formaten wie GMAF, über das unter anderem Reformen zur Stärkung von Frauenrechten angestoßen werden sollten. Auch in den Regierungsverhandlungen sprach das BMZ das Thema an.

Die Wirksamkeit von Vorhaben, die auf positive Entwicklungen für Frauen und Mädchen abzielten, wurde durch Kampfhandlungen und fortbestehende Geschlechternormen eingeschränkt. Manche Vorhaben konnten unter den vorherrschenden Bedingungen nur bedingt wirksam sein. So behinderte die katastrophale Sicherheitslage den Zugang von Mädchen zu Bildung, während Geschlechternormen und strukturelle Diskriminierung die Wirksamkeit von Vorhaben limitierten, wie im Falle von geförderten Juristinnen, die keine Anstellung im Justizsystem fanden.

Wie in den Abschnitten 7.3 zu Querschnittsthemen und 7.5 zum Umgang mit Risiken dargelegt, hätten die Kontextbedingungen in der Vorhabengestaltung besser berücksichtigt werden können. Ob und inwieweit es dadurch möglich gewesen wäre, die Situation von Frauen und Mädchen im Sinne einer Gleichberechtigung der Geschlechter noch stärker zu verbessern, lässt sich im Rahmen dieser Evaluierung nicht beurteilen. Negativen Wirkungen (siehe hierzu Abschnitt 7.6) hätte so jedoch besser vorgebeugt werden können.

Der genaue Beitrag des BMZ zu den beobachteten positiven Entwicklungen für Frauen und Mädchen lässt sich im Rahmen dieser Evaluierung nicht bemessen. Neben dem direkten Beitrag durch Vorhaben hatte die Anwesenheit internationaler Akteure einen indirekten Einfluss. Es wurden keine Wirkungsevaluierungen durchgeführt, um Wirkungen für Frauen oder auf Gender-Dynamiken zu erfassen. Die Bemessung des deutschen Beitrags wird weiter dadurch erschwert, dass soziale Veränderungen wie solche der Geschlechterverhältnisse von einer Vielzahl von Faktoren abhängen. Neben dem Sturz der Taliban im Jahr 2001 zählten dazu wirtschaftliches Wachstum, die Verbreitung neuer Ideen und Praktiken durch Medien und Mobiltelefone, die Präsenz internationalen Personals und Aktivismus. Hinzu kamen verschiedene Programme der gesamten internationalen Gemeinschaft, mit denen konkret auf die Geschlechterverhältnisse abgezielt wurde (SIGAR, 2021b). So kann im Rahmen dieser Evaluierung nur plausibilisiert werden, in welchem Maße das BMZ zu den oben beschriebenen positiven Entwicklungen für Frauen und Mädchen beitrug. Es kann davon ausgegangen werden, dass das BMZ dies durch eine Reihe von Einzelvorhaben mindestens punktuell tat. Wichtiger war jedoch vermutlich der indirekte Effekt, der durch die Anwesenheit der internationalen Akteure und die Vertreibung der Taliban entstand.

Wie in Abschnitt 8.2 zu Nachhaltigkeit dargelegt, wurden die meisten der oben beschriebenen positiven Entwicklungen durch die erneute Machtübernahme der Taliban im August 2021 zunichte gemacht (siehe hierzu auch OHCHR, 2023).

7.2.3 Integration von Binnenvertriebenen und Geflüchteten

Makrotrend: Die Zahl der Binnenvertriebenen nahm im Untersuchungszeitraum stetig zu.

Zahlen des UN-Flüchtlingskommissariats (*United Nations High Commissioner for Refugees*, UNHCR) zeigen, dass das Ziel der Verringerung der Anzahl der Binnenvertriebenen sowie der Steigerung der Zahl der Rückkehrenden nicht erreicht wurde. Stattdessen stieg die Anzahl der Binnenvertriebenen von 486.298 im Jahr 2012 auf 866.672 im Jahr 2021. Gleichzeitig sank die Zahl der Rückkehrenden von 98.611 im Dezember 2012 auf 1.429 im Dezember 2021 (UNHCR o.D.).

Die Gründe für die stetige Zunahme von Flucht und Vertreibung waren die Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage in einzelnen Provinzen, die sich fortdauernd verschlechternde Sicherheitssituation durch die zunehmenden Kampfhandlungen mit den Taliban, aber auch häufige Naturkatastrophen wie Überschwemmungen, Schneelawinen, Erdbeben und Erdbeben (Schmeidl, 2019). Vor allem aufgrund der sich verschlechternden sozioökonomischen und politischen Lage in Afghanistan ergab eine Umfrage (MMC, 2020: 5), dass 42 Prozent der Rückkehrenden planen wieder auszuwandern, sobald sich die Covid-19-Pandemielage verbessert.

Beitrag des BMZ: Die Zahl der Binnenvertriebenen konnte nicht verringert werden. Die Beiträge der BMZ-Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Lebenssituation sind jedoch plausibel.

Angeichts des vergleichsweise geringen finanziellen Volumens von Maßnahmen mit Fokus auf Binnenvertriebene und Rückkehrende waren die erwartbaren Beiträge des BMZ begrenzt. Das Ministerium verfolgte bei der Unterstützung der Binnenvertriebenen einen breit gefächerten Ansatz, wobei die Maßnahmen sowohl von DOs, NGOs als auch von internationalen Organisationen durchgeführt wurden. Das Portfolio beinhaltete unter anderem ein Vorhaben zur nachhaltigen Rückkehr und Reintegration von afghanischen Flüchtlingen (*Sustainable Return and Reintegration of Afghan Refugees*, SRRAR), das in Verbindung mit der vom AA durchgeführten *Solutions Strategy for Afghan Refugees* SSAR implementiert wurde, sowie das Programm Nachhaltige Rückkehr und Reintegration afghanischer Flüchtlinge in Afghanistan und Pakistan, das zur freiwilligen Rückkehr afghanischer Geflüchteter aus Pakistan beitragen sollte, indem es ihre Motivation zur Rückkehr stärken und ihre Reintegration in Afghanistan unterstützen sollte.

Im Rahmen dieser Evaluierung wurden Vorhaben mit Bezug zu Binnenvertriebenen und Rückkehrenden nicht spezifisch betrachtet – eine gesonderte Bewertung ihrer Wirksamkeit kann daher nicht erfolgen. In zwei unveröffentlichten Evaluierungen der Welthungerhilfe zu einer Auswahl von BMZ-finanzierten Maßnahmen für Binnenvertriebene wird festgestellt, dass diese Maßnahmen effektiv zu Verbesserungen in Bereichen wie Alphabetisierung, Stärkung der Rolle der Frauen und nachhaltige Landwirtschaft beitrugen. Gleichzeitig ist anzunehmen, dass die Wirksamkeit von SRRAR stark eingeschränkt war, da die Zahl freiwilliger Rückkehrer*innen gering war.

7.2.4 Zufriedenheit und Vertrauen der Bevölkerung mit und in staatliche Institutionen sind gestärkt

Makrotrend: Die Zufriedenheit mit und das Vertrauen in staatliche Institutionen auf nationaler wie auch subnationaler Ebene nahmen über den Betrachtungszeitraum ab.

Dies zeigen sowohl die Ergebnisse des jährlichen *Survey of the Afghan People* (SAP) (Asia Foundation, 2021: 103) als auch die vom BMZ in Auftrag gegebenen Studien mit Fokus auf die Nordprovinzen (Sexton und Zürcher, 2019).⁷⁸ Mit Blick auf die Zufriedenheit mit staatlichen Institutionen auf nationaler Ebene werden in beiden Studien zum Ende des Evaluierungszeitraums deutlich niedrigere Werte als 2013 ausgewiesen, wobei im SAP – anders als in der anderen Untersuchung – zwischen 2016 und 2018 leicht positive

⁷⁸ Laut SAP sanken die Werte für die Zufriedenheit mit der nationalen Regierung zwischen 2007 und 2021 von 79 auf 64 Prozent, für die Provinzregierung von 80 auf 60 Prozent und für Distriktverwaltungen von 67 auf 57 Prozent. Lediglich die Werte für die Stadtverwaltungen blieben stabil mit 58 und 57 Prozent, aber auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Für die Nordprovinzen zeigen Sexton und Zürcher (2019) eine deutlich schlechtere Gesamtbewertung, wobei der Trend ebenfalls (leicht) negativ verläuft. So waren 2016 lediglich 11,4 Prozent der Meinung, dass sich die subnationale Verwaltung immer oder häufig um die Belange der Bevölkerung in den Dörfern kümmern würde. Im Jahr 2018 fiel dieser Wert leicht auf 9,8 Prozent.

Entwicklungen gezeigt werden.⁷⁹ Für das Vertrauen in öffentliche Institutionen dokumentiert der SAP 2021 ebenfalls für alle betrachteten Institutionen eine Verschlechterung. Von allen Institutionen schnitten nationale Ministerien und das Parlament am schlechtesten ab (Asia Foundation, 2021).

Beitrag des BMZ: Auch das BMZ konnte keine signifikanten Beiträge zur Stärkung von Vertrauen in und Zufriedenheit mit staatlichen Institutionen auf nationalstaatlicher Ebene leisten.

Wenngleich in den Strategiedokumenten des BMZ keine expliziten Wirkungsmechanismen identifiziert werden konnten, wie mit dem Engagement zur Stärkung von Vertrauen in und Zufriedenheit mit staatlichen Institutionen beigetragen werden sollte, lassen sich aus der rekonstruierten Wirkungslogik mindestens zwei Mechanismen identifizieren, die einzeln, vor allem aber in ihrem Zusammenspiel, maßgeblich zu einer Stärkung der Legitimität staatlicher Institutionen führen sollten: durch die Kapazitätsförderung von staatlichen und quasistaatlichen Organen auf der nationalen wie auf der subnationalen Ebene sowie durch die Verbesserung der Lebensbedingungen.

Der strukturelle und damit der über Einzelinstitutionen hinausgehende systematische Aufbau von Regierungs- und Verwaltungskapazitäten hatte keinen Erfolg. Beiträge zur strukturellen Stärkung der Legitimität der nationalen und der subnationalen Regierung scheinen wenig plausibel. Die Steigerung von Legitimität ist von vielen externen Faktoren abhängig, die nur begrenzt von internationalen Akteuren beeinflussbar sind. Ein Mindestmaß an Sicherheit ist dabei eine der wichtigen Grundvoraussetzungen. Es konnten jedoch auf der subnationalen Ebene temporär und regional begrenzt Beiträge zur Stärkung von Vertrauen in und Zufriedenheit mit Verwaltungsinstitutionen auf der Distriktebene (*District Development Assemblies*) geleistet werden, die wichtige Hinweise für das Handeln in anderen Krisen geben können.

Die Funktions- und Leistungsfähigkeit der nationalstaatlichen und subnationalen öffentlichen Verwaltung wurde nur punktuell gestärkt, wie in Abschnitt 7.1.3 dargelegt. Dass darüber wichtige Beiträge zu einer besseren Wahrnehmung der Regierung bei der afghanischen Bevölkerung geleistet worden sind, ist daher wenig schlüssig.

Die angenommene Wirklogik, bei der eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit staatlicher Organe zu ihrer positiveren Wahrnehmung in der Bevölkerung führt, konnte im Rahmen der Evaluierung jedoch nur begrenzt überprüft werden, da nur wenige rigorose Evaluierungen existieren, in denen explizit die Wirksamkeit in diesem Bereich thematisiert wird.

Die Ergebnisse der von Köhler und Gosztonyj (2019) für das ursprünglich vom AA finanzierte und ab 2019 vom BMZ weitergeführte SPNA-Vorhaben durchgeführten Studie legen nahe, dass die intensive Kapazitätsbildung der DDAs im Rahmen von Infrastrukturprojekten auf subnationaler Ebene zu ihrer temporären Legitimitätssteigerung beitrug. Darüber hinaus konstatieren die Autoren, dass trotz der Verschlechterung der Sicherheitslage und der sozioökonomischen Bedingungen, einschließlich der abnehmenden Präsenz sowie Leistungsfähigkeit des afghanischen Staats, das Projekt positive Nettoeffekte verzeichnen konnte, die aber zu schwach waren, um den allgemeinen Zerfall in Nordafghanistan aufzuhalten.

Sexton und Zürcher (2023) kommen in ihrer Untersuchung, die sich übergreifend mit Infrastrukturvorhaben des BMZ und des AA beschäftigt hat, kommt zu kritischeren Ergebnissen, was die Steigerung von Vertrauen in staatliche Institutionen über derartige Projekte angeht. Sie zeigen, dass diese Vorhaben zwar die Lebensverhältnisse der Bevölkerung verbessern konnten, damit aber weder ein Legitimitätsgewinn für

⁷⁹ Im SAP wird – entgegen der BMZ-Studie – zwischen 2016 und 2019 ein vorübergehend leicht positiver Trend sichtbar. Die Zufriedenheit mit der Leistung aller afghanischen Regierungsebenen stieg laut dieser Messung kontinuierlich von 2016 bis 2019. Im Jahr 2021 kehrte sich dieser Aufwärtstrend jedoch um und die Zufriedenheit mit Zentralregierung, Provinzregierungen, Bezirksregierungen und kommunalen Behörden nahm ab. Darüber hinaus wird im SAP ein höheres Niveau genereller Zufriedenheit gemessen als in der BMZ-Studie. Dies liegt wahrscheinlich an der unterschiedlichen Art der Fragestellung.

staatliche Institutionen noch eine verbesserte Sicherheitslage einherging. Stattdessen wurde die Legitimität der Distriktverwaltungen manchmal sogar unterminiert und die Akzeptanz für die Taliban erhöht (siehe 7.6).⁸⁰

Aus diesen Studien lassen sich einige Faktoren ableiten, die die Erfolgswahrscheinlichkeit solcher Vorhaben erhöhen können. Demnach können diese vor allem dann wirksam sein, wenn das Vorgehen partizipativ und transparent erfolgt, die Umsetzung über NGOs verläuft, die die lokalen Gegebenheiten sehr gut kennen, ein Projekt von einem angemessenen Mix aus Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung begleitet und Basisinfrastruktur bereitgestellt wird. Darüber hinaus kommen die Autor*innen beider Studien zu dem Ergebnis, dass diese Art von Projekten effektiv darin ist, die Grundversorgung der Bevölkerung zu verbessern.

In vielen internationalen Studien zu Afghanistan oder mit Bezug zu anderen Krisen wird gezeigt, dass es keine einfachen kausalen Zusammenhänge zwischen Entwicklungsvorhaben und höherem Vertrauen in den Staat gibt.⁸¹ Die Erfolgchancen für eine Steigerung der Legitimität staatlicher Organe wird von vielen anderen Faktoren bestimmt, die, wie im Fall von Partnerkapazitäten oder Partikularinteressen, oft nur sehr begrenzt von zivilen Akteuren beeinflusst werden können (McCloughlin, 2014, 2018; ICAI, 2022; SIGAR, 2021a). Es ist wichtig, diese Komplexität anzuerkennen, da entsprechende Vorhaben teilweise sogar negative Wirkungen auf die Legitimität der Regierung hatten, wie auch in einer aktuellen *Lessons-Learned*-Studie der Weltbank selbstkritisch reflektiert wird.⁸² Das Afghanistan-Engagement hat aber ebenfalls gezeigt, dass unter bestimmten Bedingungen die Erfolgchancen höher sein können, wie in einer Studie des Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR), der Aufsichtsbehörde der US-Regierung für den Wiederaufbau Afghanistans, geschlussfolgert wird:

„Stabilization was most successful in areas that were clearly under the physical control of government security forces, had a modicum of local governance in place prior to programming, were supported by coalition forces and civilians who recognized the value of close cooperation, and were continuously engaged by their government as programming ramped up.“ (SIGAR, 2018: 182)

7.2.5 Rechtsstaatliches Handeln der Institutionen ist gestärkt

Makrotrend: Das rechtsstaatliche Handeln der afghanischen Institutionen konnte nicht signifikant verbessert werden.

Rechtsstaatlichkeit verbesserte sich über den Evaluierungszeitraum kaum. Dies zeigen verschiedene Makroindikatoren. Wie unter anderem die *World-Governance*-Indikatoren belegen, konnten keine signifikanten Verbesserungen mit Blick auf das Regieren auf Basis von Gesetzen (*rule of law*) festgestellt werden (World Bank, 2022). Ein weiteres Anzeichen ist das als konstant hoch wahrgenommene Korruptionsniveau. Afghanistan gehörte laut Transparency International während des gesamten Zeitraums zu den korruptesten Ländern der Welt.⁸³ So bezahlten Menschen in Afghanistan beispielsweise routinemäßig Bestechungsgelder, um Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen zu erhalten.⁸⁴ Dies lässt den Schluss zu,

⁸⁰ Eine frühere vom BMZ geförderte Studie (Böhnke, Köhler und Zürcher 2015a), die auch in einem Policy-Brief des DEvals zusammengefasst wurde (Böhnke, Köhler und Zürcher 2015b), stellte eine positive Korrelation zwischen Legitimität der Distriktverwaltung und EZ-Vorhaben für den Zeitraum von 2007 bis 2013 fest. Die aktuellere Studie (Sexton und Zürcher 2023) findet diese Korrelation allerdings nicht mehr. Die letztgenannte Studie wurde gegenüber der vorangegangenen Studie in wichtigen Punkten methodisch verbessert. Sie basiert auf einer größeren Stichprobe, verwendet einen besseren Stichprobenrahmen, nutzt geokodierte Hilfsdaten anstelle von wahrgenommenen Hilfsprojekten und verwendet ein Differenz-in-Differenz-Design mit einer Kontrollgruppe anstelle von wiederholten Querschnittsregressionen.

⁸¹ Für eine Übersicht der Studien siehe zum Beispiel Plumb (et al., 2017) sowie Zürcher (2017, 2020).

⁸² Laut Haque et al. (2023) besteht die Gefahr, dass partielle positive Effekte, wie sie zumindest in einzelnen Studien für Sicherheit und lokale Regierungsführung nachgewiesen werden, unterminiert werden können.

⁸³ Laut dem *Corruption Perception Index* lag Afghanistan 2014 auf Platz 172 (von 175 Ländern) und 2021 auf Platz 174 (von 180 Ländern). Der Länderscore des Index steigt über die Jahre leicht an, zeigt also eine Verbesserung, jedoch auf sehr niedrigem Niveau – bei einer Skala von 0 (*highly corrupt*) bis 100 (*very clean*) erreichte Afghanistan im Evaluierungszeitraum als schlechtesten Wert 11 im Jahr 2015 und als besten Wert 19 im Jahr 2020 (Transparency International, o. D.b).

⁸⁴ So berichteten 2018 zum Beispiel 49 Prozent der Befragten, dass sie im Umgang mit Vertreter*innen der Distrikt- und der Stadtverwaltung regelmäßig Korruption erlebt hätten (Asia Foundation, 2018). Über den gesamten Evaluierungszeitraum gab eine breite Mehrheit der Befragten an, dass Korruption in Afghanistan ein Problem darstelle (2014: 95 Prozent, 2019: 97 Prozent) (Asia Foundation, 2019).

dass Partikularinteressen der Akteure in staatlichen Institutionen der ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Aufgaben im Wege standen.

Beitrag des BMZ: Das BMZ konnte mit seinem Engagement kaum zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit beitragen.

Das BMZ beauftragte nur ein Vorhaben, das explizit die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit im engeren Sinne, verstanden als verfassungskonformes Justiz- und Polizeihandeln, zum Ziel hatte. Dieses Vorhaben Förderung der Rechtsstaatlichkeit (*Promotion of the Rule of Law, RoL*) kam über punktuelle Erfolge nicht hinaus.

Im weiteren Sinne der Rechtsstaatsförderung strebte das BMZ die Stärkung der politischen Teilhabe, die Stärkung der nationalen und der subnationalen Verwaltungen sowie die Minderung der Korruption an. Um die politische Teilhabe zu stärken, sollte der Dialog zwischen den Provinzen und der Zentralregierung befördert werden. Außerdem sollte die subnationale Regierungsführung im Rahmen von Vorhaben wie RIDF und RCD gestärkt werden, um so zur besseren Berücksichtigung der Interessen der Bevölkerung bei Entscheidungen über staatliche Dienstleistungen beizutragen (BMZ, 2014b). Wie in Kasten 3 dargelegt, blieben diese Bemühungen jedoch weitgehend ohne Erfolg.

Auch über die Förderung der Zivilgesellschaft sollte politische Teilhabe gesteigert werden. Die Zivilgesellschaft sollte ermächtigt werden, sich an Entscheidungsprozessen staatlicher Institutionen zu beteiligen und für gesellschaftliche Interessen einzutreten. Inwiefern hier Beiträge geleistet wurden, kann im Rahmen dieser Evaluierung nicht beurteilt werden. Vorhaben des BMZ, die eine Stärkung der Zivilgesellschaft bewirken sollten, wurden nicht spezifisch betrachtet.

Im Bereich der Rechtsstaatlichkeit verfolgte das BMZ außerdem das Ziel, gegen Korruption vorzugehen. Ein dafür relevantes Vorhaben war der ARTF, mit dem durch die Konditionalisierung von Mitteln Reformen zur Minderung von Korruption angestoßen werden sollten. Wie in den Abschnitten 5.1 und 6.1 beschrieben, blieb dies erfolglos. Außerdem wurden aus dem Beratungsfonds für offene Politik (*Open Policy Advisory Fund, OPAF*) im Bereich Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsbekämpfung einige Trainings finanziert, deren Wirkungen im Rahmen dieser Evaluierung jedoch ebenfalls nicht weiter untersucht wurden.

7.3 Berücksichtigung von Querschnittsthemen

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

Im Einklang mit internationalen Agenden⁸⁵ gilt für das BMZ der Anspruch, gewisse Themen – seit Verabschiedung des Reformkonzepts „BMZ 2030“ als Qualitätsmerkmale bezeichnet – querschnittsartig in allen Vorhaben zu berücksichtigen.⁸⁶ Die Berücksichtigung von Querschnittsthemen, wie zum Beispiel Geschlechtergleichstellung, Korruptionsbekämpfung oder Umwelt- und Klimaverträglichkeit, trägt zur Effektivität und Nachhaltigkeit von EZ bei, auch insofern als dadurch negativen Wirkungen vorgebeugt wird

⁸⁵ Zu den richtungsweisenden internationalen Rahmenwerken gehören die Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen und die Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ (*Women, Peace and Security Agenda, WPS*). Diese spiegeln sich in diversen BMZ-Strategiepapieren wider, zum Beispiel „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“ (BMZ, 2011), „Entwicklung für Frieden und Sicherheit“ (BMZ, 2013) sowie „Gleichberechtigung der Geschlechter in der deutschen Entwicklungspolitik“ (BMZ, 2014a).

⁸⁶ Die Begriffe „Querschnittsthemen“ und „Qualitätsmerkmale“ wurden häufig synonym verwendet. So setzte sich das BMZ bereits in den späten 1990er-Jahren „Querschnittsthemen“ – Partizipation, Armut, Gender –, deren Beachtung ein Qualitätsmerkmal deutscher EZ darstellen sollte. In den hier als für Afghanistan zentral erachteten Strategiepapieren (BMZ, 2014b, 2018) ist nicht von „Qualitätsmerkmalen“ die Rede, sondern von „Querschnittsthemen“ und „Handlungsprinzipien“. Im Folgenden wird der Begriff „Querschnittsthemen“ verwendet, um eine Verwechslung mit den erst 2020 vorgegebenen „Qualitätsmerkmalen“ zu vermeiden.

und im Sinne des Prinzips „Niemanden zurücklassen“ (leave no one behind, LNOB) diverse Zielgruppen adressiert werden.⁸⁷ Im Folgenden wird dargestellt, inwiefern Querschnittsthemen in Afghanistan auf der strategischen und der operativen Ebene berücksichtigt wurden. Dies geschieht auf Grundlage einer Analyse der relevanten länderübergreifenden Strategien des BMZ sowie der Strategie- und der Portfolioanalyse.

Auf strategischer Ebene gab das BMZ die Querschnittsthemen Förderung von Frauen und Mädchen sowie Konfliktsensibilität vor (BMZ, 2014b, 2018). Andere wichtige Querschnittsthemen wurden hingegen weder auf strategischer noch auf operativer Ebene als solche im Portfolio verankert.⁸⁸ Neben der Förderung von Frauen und Mädchen sowie Konfliktsensibilität waren auch die Menschenrechte, Inklusion marginalisierter Gruppen (Geflüchtete, Binnenvertriebene [*Internally Displaced Persons*, IDPs], Menschen mit Behinderungen) sowie Umwelt- und Klimaverträglichkeit für eine wirksame und nachhaltige EZ in Afghanistan relevant.⁸⁹ Grund für den Fokus auf zwei Querschnittsthemen mag der anspruchsvolle Kontext gewesen sein, in dem unter politischem Druck EZ-Maßnahmen schnell umgesetzt werden mussten. Ein Abwägungsprozess beziehungsweise die Entscheidung für den gewählten Fokus ist jedoch nicht dokumentiert. Strategische Vorgaben für die Umsetzungsebene, wie Querschnittsthemen in Portfolios zu integrieren und konkret zu operationalisieren sind, existierten im Evaluierungszeitraum noch nicht. Die Erarbeitung von sogenannten Leistungsprofilen für die Qualitätsmerkmale ist erst seit Einführung von „BMZ 2030“ vorgesehen; sie könnten künftig einer verbindlichen Operationalisierung dienen.⁹⁰ Ob es mit den vorhandenen Kapazitäten überhaupt möglich gewesen wäre, die Vielzahl an Querschnittsthemen unter dem gegebenen Mittelabflussdruck und den höchst schwierigen Kontextbedingungen umfassend zu berücksichtigen, lässt sich auf Grundlage der vorhandenen Evidenz nicht feststellen.

Die drei Elemente der übersektoralen BMZ-Strategie zur Gleichberechtigung der Geschlechter (BMZ, 2014a) wurden nur teilweise umgesetzt: Frauen und Mädchen wurden in einer Reihe von Vorhaben als Zielgruppe berücksichtigt. Ein holistisches Gender-Mainstreaming wurde hingegen kaum betrieben. Im Politikdialog setzte sich das BMZ für die Rechte von Frauen und Mädchen ein. Das BMZ hat bereits 2014 einen differenzierten Ansatz zur Gleichberechtigung der Geschlechter entwickelt. Laut der entsprechenden BMZ-Strategie soll die direkte Förderung von Frauen und Mädchen als Zielgruppe von Gender-Mainstreaming und Politikdialog flankiert werden.⁹¹ Die Analyse der Strategie- und Projektdokumente legt nahe, dass das BMZ und die DOs ihren Fokus in Afghanistan vor allem auf das erste Element der Strategie – die direkte Unterstützung von Frauen und Mädchen als Zielgruppe – legten. Insbesondere in den Schwerpunkten Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und Bildung war dies der Fall. So wurden zum Beispiel im Bildungsbereich Lehrerinnen gefördert, Baumaßnahmen getätigt, um Barrieren für die Teilnahme von Mädchen am Unterricht abzubauen (wie beispielsweise Trennwände und Toiletten) und junge Frauen mittels Stipendien unterstützt. Damit trug das BMZ zu positiven Entwicklungen für Frauen und Mädchen bei, wie in Abschnitt 7.2 dargelegt.

Wo Frauen und Mädchen nicht dezidierte Zielgruppe waren, fanden sie kaum systematische Berücksichtigung in Vorhabenkonzeptionen und im Monitoring, wie eine Analyse der Vorhaben-Dokumente ergibt. Dies betrifft zum Beispiel Vorhaben im Schwerpunkt Energie. Das zweite Element der Strategie – Gender-Mainstreaming – wurde also nicht durchweg umgesetzt. Zwar waren Gender-Analysen oder

⁸⁷ Mit „BMZ 2030“ (BMZ, 2020) sind seit 2020 die folgenden Qualitätsmerkmale verpflichtend in allen Vorhaben zu berücksichtigen: Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung und Inklusion; Anti-Korruption und Integrität; Armutsbekämpfung und Reduzierung der Ungleichheit; Umwelt- und Klimaverträglichkeitsprüfung; Konfliktsensibilität (*Do no harm*); Digitalisierung (Digital als Standard).

⁸⁸ Tatsächlich wird nur die Förderung von Frauen und Mädchen explizit als Querschnittsthema bezeichnet (BMZ, 2014b). Konfliktsensibilität findet als Handlungsprinzip Erwähnung (BMZ, 2018).

⁸⁹ Geflüchtete und IDPs wurden ab 2015 in einer Reihe von Vorhaben als Zielgruppe adressiert (siehe hierzu Abschnitt 7.2). Es ist allerdings nicht erkennbar, dass es auf strategischer oder operativer Ebene Bemühungen gab, die Inklusion von Geflüchteten und/oder IDPs als Querschnittsthema im Portfolio zu verankern.

⁹⁰ Bislang ist dies jedoch lediglich für das Qualitätsmerkmal „Anti-Korruption“ geschehen (BMZ, 2022).

⁹¹ Das BMZ definiert in der Strategie zur Gleichberechtigung der Geschlechter deren drei Elemente wie folgt: Empowerment als „die gezielte Beseitigung von geschlechtsspezifischen Diskriminierungen und Benachteiligungen und spezifische Stärkung von Frauenrechten“, Gender-Mainstreaming als „Integration einer Geschlechterperspektive in alle entwicklungspolitischen Strategien und Vorhaben“ sowie Politikdialog als „die Stärkung von Frauenrechten und Gleichberechtigung der Geschlechter im hochrangigen bi- und multilateralen entwicklungspolitischen Politikdialog“ (BMZ, 2014a).

Bedarfsanalysen mit einer Gender-Komponente verpflichtend für alle Vorhaben durchzuführen, doch dem wurde nicht immer entsprochen, wie die Auswertung einer Stichprobe zeigt.⁹² Wurden Analysen durchgeführt, so stand der Nutzung ihres Potenzials im Wege, dass sie laut Mitarbeitenden der DOs und externen Expert*innen in ihrer Qualität variierten und zum Teil wenig anwendungsorientiert waren.⁹³ In Modulvorschlägen wird kaum auf die Erkenntnisse der Analysen Bezug genommen. Es ist davon auszugehen, dass sich die für die Umsetzung der Maßnahmen Verantwortlichen hier im Spannungsfeld eines komplexen Konfliktkontexts, Umsetzungsdrucks und qualitativer Ansprüche befanden.⁹⁴

Dem dritten Element der Strategie zur Gleichberechtigung der Geschlechter – dem Politikdialog – entsprach das BMZ, indem es sich im Rahmen der entwicklungspolitischen Regierungsverhandlungen sowie multinationaler Vereinbarungen wie SMAF für die Rechte von Frauen und Mädchen einsetzte.

Auf strategischer Ebene wurde das Querschnittsthema Konfliktsensibilität vorgegeben, jedoch nicht bei allen Vorhaben ausreichend berücksichtigt. Auf strategischer Ebene wurde von Beginn des Evaluierungszeitraums an berücksichtigt, dass in einem Kontext wie Afghanistan die effektive und nachhaltige Umsetzung von Vorhaben ein konflikt sensibles Vorgehen erfordert. So fand in den Jahren 2013 bis 2015 im Länderreferat Afghanistan zur besseren Implementierung des BMZ-Strategiepapiers „Entwicklung für Frieden und Sicherheit“ (BMZ, 2013) ein Prozess statt, den das für Frieden und Sicherheit zuständige Referat beratend begleitete. Ziel war zum einen die Ausrichtung des Portfolios auf Bedarfe für Frieden und Sicherheit, zum anderen die Förderung von Bewusstsein für Konfliktsensibilität und die Nutzung von Instrumenten zum konflikt sensiblen Arbeiten in den Vorhaben. Im Rahmen des Prozesses entstanden ein schriftlicher Beitrag zur Länderstrategie 2014 (BMZ, 2014b) und ein Leitfragen für die konflikt sensible Ausrichtung von Vorhaben. Das geplante Monitoring der Umsetzung der Vorgaben und Empfehlungen sowie der Herausforderungen wurde jedoch nicht umgesetzt. Der Prozess hätte als Blaupause für die bessere Verankerung anderer Querschnittsthemen im Portfolio dienen können.

Auf Umsetzungsebene wurde den strategischen Vorgaben in Bezug auf Konfliktsensibilität teils nicht umfänglich entsprochen. So wurden konfliktverschärfende Wirkungen in der Konzeption, der Umsetzung und der Berichterstattung von Vorhaben nicht immer ausreichend adressiert. In der Schwerpunktanalyse zeigt sich, dass in manchen Vorhaben in der Konzeption und der Berichterstattung lediglich angegeben wurde, konflikt sensibel zu arbeiten. Es wurde jedoch nicht ausgeführt, wie dies geschehen sollte beziehungsweise was dies beinhaltete, während in anderen Vorhaben nur mit einem Teil potenzieller konfliktverschärfender Wirkungen eine Auseinandersetzung stattfand. Die Darstellung von Mitigationsstrategien beschränkte sich oft auf Stichpunkte (wie durch die Formatvorlagen vorgegeben), ihre Umsetzung wurde nicht gemonitort. Friedens- und Konfliktbewertungen (*Peace and Conflict Assessments*, PCAs) wurden nicht flächendeckend durchgeführt.⁹⁵ Wo diese vorlagen, wurde in der Berichterstattung der Vorhaben selten sichtbar, dass auf Grundlage der Analysen Anpassungen vorgenommen wurden. Dies ist umso kritischer zu bewerten, als im Konfliktkontext Afghanistan eine erhöhte Gefahr negativer Wirkungen bestand (siehe Abschnitt 7.6).

⁹² So ergab eine stichprobenartige Überprüfung von zehn BMZ-beauftragten Vorhaben der KfW Entwicklungsbank, dass in keinem eine Gender-Analyse durchgeführt worden ist. Lediglich zwei Mal war Gender Gegenstand einer Zielgruppenanalyse. Eine Stichprobe von GIZ-Vorhaben deutet hingegen auf eine nahezu flächendeckende Durchführung von Gender-Analysen hin.

⁹³ Mit der Einführung des Safeguards + Gender-Managementsystems durch die GIZ im Jahr 2017 verbesserte sich die Anwendungsorientierung der Analysen.

⁹⁴ Siehe für eine Untersuchung limitierender Faktoren bei der Berücksichtigung von Querschnittsthemen, hier Gender-Mainstreaming, auch Brüntrup-Seidemann et al. (2021).

⁹⁵ Eine stichprobenartige Überprüfung von zehn BMZ-beauftragten Vorhaben der KfW Entwicklungsbank ergab, dass PCAs in drei von zehn Fällen durchgeführt wurden, fünf Mal wurde auf eine allgemeine soziokulturelle Kurzanalyse zurückgegriffen. Auch in einer Stichprobe von BMZ-beauftragten GIZ-Vorhaben wurden PCAs nicht immer durchgeführt, im Falle mancher Vorhaben wurde auf sektorale oder die PCAs anderer Vorhaben im Sektor zurückgegriffen.

7.4 Strategische Steuerung und Monitoring

Eine Bewertung der Angemessenheit der eingesetzten Personalressourcen ist nicht abschließend möglich. Ein hoher persönlicher Einsatz der Mitarbeitenden ist ersichtlich. Das BMZ-Portfolio weist im Ressortvergleich eine relativ gute Wirkungsorientierung auf, insbesondere bei der Planung. Das Monitoring blieb oftmals outputorientiert. Im Bereich der Evaluierung wurden auf strategischer Ebene innovative Instrumente genutzt. Die Qualität der Projektevaluierungen variierte jedoch stark.

Eine Bewertung der Angemessenheit der eingesetzten Personalressourcen ist nicht abschließend möglich. Ein hoher persönlicher Einsatz aller Mitarbeitenden ist ersichtlich. Für das BMZ-Portfolio mit einem Volumen von 1,725 Milliarden Euro waren im Länderreferat über den Evaluierungszeitraum hinweg im Mittel vier Referent*innen befasst.⁹⁶ Vor Ort in Afghanistan gab es zwei, ab 2016 dann drei WZ-Referent*innen. Zudem beauftragte das BMZ die GIZ, in Afghanistan von 2010 bis 2021 sogenannte Nordvertreter*innen beziehungsweise Provinzvertreter*innen einzusetzen. Die Nordvertreter*innen waren im Rahmen eines eigenen Vorhabens Angestellte der GIZ und arbeiteten eng mit dem BMZ zusammen. Sie sollten die WZ-Referent*innen vor Ort unterstützen. Als Instrument ein Novum, wurde diese Konstellation von BMZ und DOs als nützlich für einen niedrigschwelligen Zugang des BMZ zu Partnern, DOs und Zielgruppen wahrgenommen. Zudem konnten sie sich freier im Land bewegen als die WZ-Referent*innen, die strengere Sicherheitsauflagen zu befolgen hatten.⁹⁷

Eine abschließende Bewertung, inwieweit die Personalausstattung angesichts des Portfoliovolumens angemessen war, ist mangels Vergleichbarkeit nicht möglich. Aus Dokumenten und Interviews mit Beteiligten ergaben sich im Zuge der Evaluierung vereinzelte Hinweise, dass eine zahlenmäßig zu geringe Personalausstattung ein relevantes Problem für das Engagement des BMZ in Afghanistan darstellte. Dies konnte jedoch auf Grundlage der vorliegenden Daten nicht substantiiert werden.

Zudem arbeiteten Mitarbeitende der Ressorts und der DOs im schwierigen Kontext Afghanistans mit hohem persönlichem Einsatz. Der große Mittelabflussdruck sowie die für Afghanistan außergewöhnlich hohe politische und mediale Aufmerksamkeit führten laut Mitarbeitenden zu einer beträchtlichen Arbeitsbelastung. So kamen zum normalen Tagesgeschäft – in einem herausfordernden Kontext mit bedrohlicher Sicherheitslage und eingeschränkter Mobilität – zahlreiche zusätzliche politische Anfragen sowie die Planung und Durchführung von Delegationsreisen hinzu. Augenscheinlich ist, dass dies insbesondere durch den großen persönlichen Einsatz des Personals bewältigt wurde. Die Zusammenarbeit der Ressorts mit den DOs wurde von den Beteiligten überwiegend positiv beschrieben.

Die schwierige Personalrekrutierung für Stellen vor Ort und eine häufige Rotation der Mitarbeitenden von BMZ und DOs in Afghanistan wirkten sich negativ auf die Qualität der Personalkapazitäten aus. Aufgrund der schlechten Sicherheitslage und der damit einhergehenden fehlenden Familienfreundlichkeit des Standorts Afghanistan war es schwierig, geeignetes Personal für die Stellen vor Ort zu rekrutieren. Dabei gab es eine spezielle Zusammensetzung des Personals von BMZ und DOs in Afghanistan vor Ort aus Berufsanfänger*innen und krisenerprobten Mitarbeitenden, die häufig aus dem Ruhestand zurückgeholt wurden beziehungsweise kurz vor der Pensionierung standen. Überdies war das Personal vor Ort insgesamt, auch der deutschen DOs, mehrheitlich männlich. Konkrete Effekte dieser speziellen Personalzusammensetzung sind auf Grundlage der vorliegenden Evidenz nicht zu belegen. Jedoch gibt es Hinweise, dass sich verschiedene Herausforderungen für das Engagement ergaben, beispielsweise für den Zugang zu Frauen aufgrund des überwiegend männlichen Personals. Außerdem hemmte die häufige Personalrotation – sowohl vor Ort als auch in den zuständigen Referaten in Deutschland – den Aufbau von kontextspezifischem Wissen. Speziell die häufigen Wechsel der Mitarbeitenden vor Ort standen im

⁹⁶ Dabei lagen laut BMZ 2014 keine Daten vor, 2016 waren fünf Stellenanteile, ab 2018 circa vier für das Afghanistan-Portfolio vorgesehen.

⁹⁷ Das Vorhaben wurde jedoch eingestellt, da der Bundesrechnungshof beanstandete, dass es sich hier nicht um Entwicklungsmittel handele. So folgte 2016 das Vorhaben Provinzberater*innen. Deren Aufgabe sollte es sein, afghanische Partner*innen in den Provinzen zu beraten. Der Handlungsspielraum der Provinzberater*innen war jedoch begrenzt, auch weil GIZ und Konsulat sie nicht kontinuierlich einbezogen. Ihre Tätigkeit beschränkte sich mehr auf öffentliche Veranstaltungen.

komplexen Länderkontext dem Aufbau von Lokalexpertise im Wege und hemmten die Vertrauensbildung und Kommunikation mit den Partnern sowie den Informationsaustausch zwischen Vorhaben. Dies wird auch in der GIZ-Querschnittsauswertung bestätigt.

Das BMZ-Portfolio weist im Ressortvergleich eine relativ gute Wirkungsorientierung auf, insbesondere bei der Planung. Das Monitoring blieb hingegen oftmals outputorientiert. Im Bereich der Evaluierung wurden auf strategischer Ebene innovative Instrumente genutzt. Die Qualität der Projektevaluierungen variierte jedoch stark.

Die Planung erfolgte beim BMZ auf strategischer und auf Umsetzungsebene weitgehend wirkungsorientiert. So werden in der Länderstrategie 2014 beispielsweise Outcome-Indikatoren auf Schwerpunktebene festgelegt (nach denen auch berichtet wurde), und für die Vorhaben liegen ebenso durchgängig Wirkungslogiken vor. Allerdings besteht zum Beispiel hinsichtlich der Messbarkeit der Indikatoren Verbesserungspotenzial.

Im Bereich des Monitorings gab es für das Afghanistan-Engagement mit dem DevTracker ein Tool, das nicht nur für das BMZ, sondern sogar ressortübergreifend die Fortschritte der Vorhaben aufnehmen sollte. Aus dem Bedarf heraus, Ergebnisse in den öffentlichen Raum zu kommunizieren, wurde mit dem DevTracker das erste Mal ein solches ressortgemeinsames Monitoringinstrument eingeführt. Allerdings wurden damit vorrangig für die Außenkommunikation genutzte Outputs erfasst und keine Informationen zu erreichten Wirkungen (Outcome-Ebene) geliefert. Zudem verwendete lediglich das BMZ den DevTracker durchgängig. Vorhaben mit einem Volumen von unter 500.000 Euro mussten nicht eingetragen werden, was dazu führte, dass sich insbesondere Projekte des AA mit kleinerem Volumen nicht in der Datenbank befinden. Schließlich wird mit Blick auf die Programm-/Projektberichterstattung deutlich, dass Zugangsbeschränkungen zu Projektgebieten aufgrund der Sicherheitslage zu eingeschränkten Monitoringdaten (auch bezüglich der Outputs) führten.

Im Bereich Evaluierung war das BMZ im Ressortvergleich gut aufgestellt. Auf strategischer Ebene wurden nur vom BMZ mehrere Studien durchgeführt: Hervorzuheben sind dabei (1) die beiden Portfolioreviews 2013 und 2017, deren Ergebnisse in die Formulierung der Länderstrategie 2014 beziehungsweise des Positionspapiers 2018 einfließen, sowie die Meta-Review 2020; und (2) der sogenannte *North Booster*, mit dem 2016 und 2018 im Rahmen der Beteiligung am *Survey of the Afghan People*⁹⁸ EZ-spezifische Daten für den Norden erhoben wurden. Dabei handelte es sich um eine kosteneffiziente Nutzung einer breiten, von wissenschaftlicher Expertise begleiteten Datenbasis.

Auf Umsetzungsebene liegen für 29 der circa 213 Vorhaben des BMZ Projektevaluierungen vor. Nicht zuletzt in einer aktuellen Querschnittsauswertung von AA- und BMZ-Evaluierungen durch die GIZ wird aber deutlich, dass die durchgeführten Evaluierungen mit Blick auf die Bewertung der Wirksamkeit oft nur outputorientiert blieben (Raetzell et al., 2022). Weitere ressortgemeinsame oder ressortspezifische Evaluationen wurden seit 2001 nicht durchgeführt. Insgesamt hätten mehr beziehungsweise frühere Wirkungsstudien (ähnlich wie der *North Booster*) den Ressorts bessere Grundlagen für eine wirkungsorientierte (Um-)Steuerung an die Hand gegeben. In einer externen Studie ist bereits 2013 empfohlen worden, das System für Monitoring und Evaluierung (M&E) deutlich stärker auf Outcomes und Impacts zu fokussieren.

⁹⁸ Der *North Booster* war eine Erweiterung der *Surveys of the Afghan People*, der von der Asia Foundation geleitet und von einigen internationalen Gebern finanziert wurde. Gegenstand der Surveys war die Wahrnehmung der afghanischen Bevölkerung von Sicherheit, Wirtschaft, *Governance* und anderen für die EZ relevanten Themen. Ab 2016 beteiligte sich Deutschland an der Finanzierung und Durchführung der Erhebungen und ergänzte sie durch Befragungen in den Schwerpunktdistrikten und Fragen zur Wirksamkeit des deutschen Engagements. Dieser Beteiligung an dem und Erweiterung der Surveys war eine Kooperation des BMZ mit dem Sonderforschungsbereich 700 der FU Berlin vorausgegangen, in deren Rahmen ab 2007 rigorose Wirkungsevaluierungen in Afghanistan durchgeführt wurden. Der *North Booster* war langfristig geplant und sollte dazu dienen, die Wirksamkeit der Länderstrategie 2014 zu prüfen. Aufgrund der Covid-19-Pandemie und der Machtübernahme durch die Taliban konnten jedoch nur 2016 und 2018 zwei Erhebungen durchgeführt werden.

7.5 Umgang mit Risiken

Die drei Ressorts gingen mit Sicherheitsrisiken erfolgreich um. Viele andere Risiken, die aus institutionellen, politischen und gesellschaftlichen Kontextfaktoren resultierten, wurden aber nicht ausreichend adressiert. In der Folge konnten Vorhaben trotz der schwierigen Arbeitsbedingungen umgesetzt werden, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit wurden jedoch negativ beeinflusst.

Der sehr fragile Kontext Afghanistans führte für die deutsche EZ zu Risiken auf zwei Ebenen: Zum einen bestanden aufgrund der prekären Sicherheitslage deutliche Gefahren für Mitarbeitende, Partner und Zielgruppen sowie erhebliche Risiken für die Wirksamkeit und Effizienz der deutschen EZ. Zum anderen bargen die institutionellen, politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen enorme (Umsetzungs-)Risiken.

Die prekäre Sicherheitslage bedeutete über den gesamten Evaluierungszeitraum hinweg erhebliche Risiken für alle Beteiligten: nicht nur als allgemeine Gefahr terroristischer Anschläge, sondern auch in Form von Gewalt, die sich direkt gegen EZ-geförderte Infrastruktur, EZ-Standorte (*compounds*) und internationale wie nationale Mitarbeitende richtete. Zudem richteten sich Gewalt und Repressionen gegen Afghan*innen, die an Vorhaben teilnahmen.

Darüber hinaus war, wie in Kapitel 4 ausführlich dargestellt, das politische System Afghanistans im Evaluierungszeitraum ungemindert geprägt durch Patronagenetzwerke, ethnische Konkurrenz, Korruption und einen schwachen Zentralstaat. Erschwerend kam hinzu, dass entscheidende Akteure auf Partnerseite für Vorhaben der internationalen Gebergemeinschaft, das deutsche Engagement eingeschlossen, nur eine geringe *Ownership* zeigten. Außerdem standen die Taliban und andere Akteure sogar in aktiver Gegnerschaft zu den erklärten Zielen der internationalen Gemeinschaft. Für die Vorhaben der deutschen EZ resultierten aus diesen Kontextfaktoren kaum abzuschwächende Risiken für die Erreichung der Projektziele und in der Konsequenz für das Erreichen übergeordneter strategischer Ziele.⁹⁹

Der Umgang mit unmittelbaren Sicherheitsrisiken für Personal, Partner und Zielgruppen besaß für das BMZ und die DOs über den gesamten Evaluierungszeitraum hinweg höchste Priorität und war überwiegend erfolgreich.

Die Grundlagen des Risiko- und Sicherheitsmanagements sind im „Sicherheits- und Risikomanagement Konzept 2014 – 2017“ festgelegt, in dem sowohl präventive als auch reaktive Maßnahmen beschrieben werden und das damit dem volatilen Kontext angemessen war.¹⁰⁰ Wesentlich für den erfolgreichen Umgang mit Sicherheitsrisiken war das RMO, das die Ressorts und die DOs zu Risikomanagement und Konfliktsensibilität beriet (siehe Kasten 4).

Bereits zu Beginn des Evaluierungszeitraums wurde das Engagement in Teilen ferngesteuert, um Sicherheitsrisiken zu minimieren. Infolge des Anschlags auf die deutsche Botschaft in Kabul im Jahr 2017 wurde das internationale Personal vor Ort auf ein Minimum reduziert. Die Vorhaben wurden dann mithilfe nationalen Personals umgesetzt. Als Antwort auf die Covid-19-Pandemie wurde die Lenkung aus der Ferne weiter ausgebaut. So konnten trotz der schwierigen Umstände Vorhaben bis zuletzt in reduziertem Umfang umgesetzt werden. Dabei kamen im gesamten Evaluierungszeitraum nur wenige Mitarbeitende zu Schaden, sodass das Risikomanagement mit Blick auf die Sicherheit des Personals als erfolgreich bewertet werden kann.

⁹⁹ So hatten beispielsweise Patronagenetzwerke Einfluss auf die Einstellung von Berufsschullehrer*innen, worunter die Qualität der Berufsbildung litt und somit die Zielerreichung der TVET-Aktivitäten behindert wurde. Im Vorhaben Förderung der Rechtsstaatlichkeit (*Rule of Law*, RoL) wurde wiederum als Risiko angeführt, dass eine Diskreditierung des Vorhabens und seiner Bemühungen für eine Gleichberechtigung der Geschlechter durch islamistische Kräfte als „unislamisch“ zu einem Reputationsverlust der EZ führen könne.

¹⁰⁰ Das Konzept umfasste die folgenden Ansätze: die Erhöhung der Akzeptanz des deutschen Engagements durch geeignete Vorhaben, eine Schutzstrategie (Notfall- und Evakuierungspläne, geschützte Fahrzeuge, Überwachung von Liegenschaften) sowie eine konflikt sensible Implementierung von Vorhaben.

Kasten 4 Risk Management Office

Wesentliches Element des Sicherheits- und Risikomanagements des deutschen Engagements in Afghanistan war das von der GIZ unterhaltene RMO. Es handelte sich um ein neues Instrument, das ab 2007 im gemeinsamen Auftrag von BMZ und AA die sichere Implementierung von Vorhaben in Afghanistan unterstützen sollte.

Zu den Aufgaben des RMO gehörten die Bereitstellung von Risikoanalysen, die Beratung zur konfliktensensiblen Umsetzung sowie die logistische Unterstützung der Mitarbeitenden bei Bewegungen im Land. Das RMO stützte sich für seine Arbeit auf ein breites Netz an afghanischen Außenfeldmitarbeitenden (*field officers*), die Informationen auch aus entlegenen Regionen bereitstellten.

Für die konfliktensible Umsetzung war am RMO eine Einheit für PCAs angesiedelt. Diese bot in den ersten Jahren lediglich Trainings und Beratungsgespräche an, ab 2015 war sie auch selbst für das Erstellen von PCA-Produkten verantwortlich.

Risiken, die aus institutionellen, politischen und gesellschaftlichen Kontextfaktoren resultierten, konnten auf strategischer Ebene nur in geringem Maße beeinflusst werden. Auch auf Umsetzungsebene konnten diese Risiken nur punktuell gemindert, aber nicht beseitigt werden.

Auf strategischer Ebene des BMZ waren viele dieser Risiken bekannt. Für einige, wie zum Beispiel Korruption, wurden Mitigationsstrategien entwickelt. So wurden zum Beispiel im Rahmen des TMAF Reformen zur Korruptionsbekämpfung von den afghanischen Partnern gefordert. Gleichermaßen wurde versucht, die korruptionsanfällige Budgethilfe nur sehr kontrolliert über den ARTF einzusetzen. Wie in Abschnitt 7.6 dargelegt, konnte durch diese Ansätze die Korruption jedoch nur unerheblich gesenkt werden. Andere Risiken, wie beispielsweise Patronagenetzwerke, wurden auf strategischer Ebene nicht adressiert. Viele dieser Gefahren waren kaum abzuschwächen. Trotz dieses offensichtlichen Dilemmas wurde aber keine systematische Abwägung von Kosten und Nutzen des Engagements durchgeführt (siehe Abschnitt 5.4). Es wurden weiter Vorhaben umgesetzt, ohne dass die zuständigen Akteure genau benennen konnten, inwiefern sich die Kontextfaktoren auf die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit des Engagements auswirkten.

Auch auf der Umsetzungsebene war man sich der meisten dieser Risiken bewusst. Für einzelne wurden punktuell wirksame Mitigationsstrategien entwickelt. Zum Beispiel wurden im Zusammenhang mit Korruption streng regulierte Vergabeprozesse und Monitoring-Consultants eingesetzt, um vor Ort die Mittelverwendung zu überwachen, so Korruption vorzubeugen und damit eine effiziente Umsetzung zu ermöglichen.

Viele übergeordnete Probleme, wie zum Beispiel die fehlende *Ownership*, blieben jedoch über den gesamten Evaluierungszeitraum hinweg bestehen, ohne dass Erfolg versprechende Mitigationsstrategien angewandt wurden. So beeinflussten die Risiken die Effektivität und Effizienz von Vorhaben und damit das Engagement insgesamt. Auch hier tritt das im vorigen Abschnitt beschriebene Dilemma zutage. Das Risikomanagement muss in Bezug auf die in institutionellen, politischen und gesellschaftlichen Kontextfaktoren begründeten Risiken daher als wenig erfolgreich bewertet werden.

7.6 Nicht intendierte negative Wirkung

Im herausfordernden Kontext Afghanistans trug das internationale zivile Engagement zu nicht intendierten negativen Wirkungen bei. Es kann plausibel angenommen werden, dass dies auch für das Engagement des BMZ gilt. Eine Reihe dieser negativen Wirkungen wird im Folgenden behandelt: (1) die Stärkung des Rentierstaats, (2) die Beförderung der Korruption, (3) die indirekte Unterstützung und Legitimierung der Taliban sowie (4) die Verschärfung der Konkurrenz zwischen ethnischen Netzwerken.

Unter den gegebenen Umständen des afghanischen politischen Systems konnten die massiven Mittel des Engagements nicht abfließen, ohne dieses System zu alimentieren. Dieses Dilemma war den Beteiligten im BMZ und in den DOs bewusst, jedoch wird keine ausreichende strategische Auseinandersetzung mit potenziellen negativen Wirkungen sichtbar.

Für das internationale zivile Engagement in Afghanistan sind negative nicht intendierte Wirkungen gut belegt. Es ist naheliegend, dass auch das Engagement des BMZ dazu beigetragen hat. Die deutschen wie die internationalen Akteure insgesamt setzten sich aber nicht systematisch damit auseinander. Im Zuge der Evaluierung wurde untersucht, inwiefern die deutschen zivilen Akteure zu negativen Wirkungen beitrugen. In den Studien von SIGAR und anderen internationalen Akteuren wird eine Reihe negativer Wirkungen des internationalen zivilen Engagements aufgezeigt (SIGAR, 2016a; Haque et al., 2023; Hassan, 2023). Das deutsche Engagement bettete sich in das internationale Engagement ein und agierte im selben herausfordernden System. Dabei wurden ähnliche Ansätze und Verfahren genutzt und teilweise mit denselben Umsetzungsorganisationen und Partnern vor Ort gearbeitet. Es scheint daher plausibel, dass auch mit dem Engagement des BMZ zu den im Folgenden beschriebenen negativen Wirkungen beigetragen wurde beziehungsweise diese in Kauf genommen wurden.

Wo im Rahmen der deutschen EZ Strategien oder Mechanismen zum Umgang mit diesen negativen Wirkungen angewandt wurden, werden diese hier aufgeführt. Da keine Studien zu negativen Wirkungen der deutschen zivilen Akteure vorliegen, stützt sich die folgende Einschätzung auf jene Evidenz, die es zum internationalen Engagement insgesamt gibt, sowie auf die Stimmen einzelner Beteiligter. Das Ausmaß und damit der Einfluss der negativen Effekte auf die Bilanz des gesamten Engagements des BMZ in Afghanistan sind aufgrund dieser Datenlage jedoch schwerlich abzuschätzen.

Die negativen Wirkungen sind dabei auch Resultat eines Dilemmas ziviler Maßnahmen im afghanischen Kontext: Wie rückblickend deutlich wird, war es nicht möglich, großvolumig Mittel einzusetzen, ohne die historisch gewachsenen Missstände des afghanischen politischen Systems erheblich zu alimentieren. Viele Missstände des politischen Systems Afghanistans, unter anderem geprägt durch Patronagenetzwerke und schwache Institutionen, bestanden bereits vor dem Engagement der internationalen Gemeinschaft. Auch danach – ab 2001 – gab es keine gefestigten politischen Institutionen, die den Rentierstaat und seine negativen Folgen hätten einhegen oder gar ablösen können. Sollte der Staat gestärkt werden, musste mit den vorhandenen Strukturen und Akteuren gearbeitet werden. Die internationale Gemeinschaft und auch die deutschen Akteure nahmen die damit einhergehenden Risiken negativer Wirkungen in Kauf. So flossen in Afghanistan enorme Geldströme in schwache Institutionen mit geringen Absorptionskapazitäten. Die Folge war die strukturelle Alimentierung der Korruption. Wie im aktuellen Evaluierungsbericht des EU-Parlaments zum EU-Afghanistan-Engagement dargelegt, war die bereits vor 2014 vollzogene Überschreitung der Absorptionsfähigkeit der afghanischen Ökonomie ausschlaggebend für das massive Auftreten negativer Wirkungen (Hassan, 2023).

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

(1) Der Rentierstaat mit ausgeprägten Patronagenetzwerken wurde gestärkt. Der afghanische Staat ist geprägt von klientelistischen Netzwerken (Shahrani, 1998; Sharan, 2012). Die internationale Gemeinschaft kooperierte mit den sogenannten *Patrons* solcher klientelistischer Netzwerke, die sich an den Geldern bereicherten (SIGAR, 2016a). Der Rentierstaat wurde so – auch mit Mitteln aus Deutschland – auf ein noch nie dagewesenes Niveau gehoben.

Im Kontext des deutschen Engagements ist das Beispiel des langjährigen Gouverneurs von Balch, Atta Muhammed Nur, erwähnenswert.¹⁰¹ Atta Nur, ehemaliger Warlord und Milizenführer, wurde rasch zum Gatekeeper für zivile Vorhaben in den nördlichen Provinzen. Es war ein offenes Geheimnis, dass er über seine weitverzweigten klientelistischen Netzwerke von den internationalen Geldströmen persönlich profitierte (Jungholt, 2011; Mashal, 2018). Nicht nur wurden BMZ- und AA-finanzierte Vorhaben von Atta Nurs Bau- und

¹⁰¹ Für weitere Informationen zu Atta Muhammed Nur, siehe Mukhopadhyay (2014) und Human Rights Watch (2015).

Sicherheitsunternehmen umgesetzt. Laut Interviews mit Beteiligten und internationalen Expert*innen war sein Einverständnis nötig, um in der Provinz Balch überhaupt Maßnahmen umsetzen zu können.

Die Zusammenarbeit mit solchen *Patrons*, insbesondere mit ehemaligen Warlords wie Atta Nur, zementierte nicht nur das Patronagesystem, es untergrub in den Augen der Bevölkerung auch die Legitimität des deutschen zivilen Engagements, das einerseits als Verfechter von Demokratie und Rechtsstaat auftrat, andererseits mit Kriminellen kooperierte. Die Legitimität des Staats wurde so weiter geschmälert (Fishstein und Wilder, 2012; Haque et al., 2023). Außerdem schufen die massiven Mittel des internationalen Engagements paradoxerweise Anreize für lokale Akteure, alle Reformen, die das System „Rentierstaat“ hätten bedrohen können, zu unterlaufen (Suhrke, 2011).

(2) Die Korruption wurde befördert. Wie in Abschnitt 7.2 beschrieben, war Korruption in Afghanistan vor dem deutschen Engagement beziehungsweise über dessen gesamte Laufzeit hinweg sehr hoch.¹⁰² In der Fachliteratur wird beschrieben, wie durch die Gelder der internationalen Gemeinschaft Korruption befördert wurde (Murtazashvili, 2022; Fishstein und Wilder, 2012; Child et al., 2023). Für das Engagement der USA ist das immer wieder in den SIGAR-Berichten aufgezeigt worden (SIGAR, 2016a). In einem System, in dem Korruption fest verankert ist, besteht ein großes Risiko, dass eingespeiste Gelder durch Korruption absorbiert werden. Auch für das deutsche Engagement gibt es dafür zumindest anekdotische Hinweise. Ein erwiesenermaßen von Korruption betroffenes Vorhaben war EQUIP – ein Finanzierungsfenster des von der Weltbank geleiteten ARTF im Bildungssektor, in das auch das BMZ einzahlte.¹⁰³

Das BMZ und die DOs nutzten Ansätze, um Korruption vorzubeugen: So wurde strategisch vorgegeben, das Engagement hauptsächlich in Form außerbudgetärer (*off-budget*) Unterstützung durchzuführen, um dadurch das Risiko von Großkorruption zu reduzieren. Auf Vorhabenebene wiederum wurden Mechanismen eingesetzt, um Kleinkorruption einzudämmen, wie zum Beispiel elaborierte Vergabeprozesse und Monitoring-Consultants (siehe Abschnitt 7.5). Auch kamen in Afghanistan die standardmäßigen Beschwerdemechanismen von GIZ und KfW Entwicklungsbank für Fälle von Rechts- und Regelverstößen zum Einsatz (zum Beispiel bei Korruption, Menschenrechtsverletzungen oder sexueller Belästigung im Zusammenhang mit EZ-Vorhaben). Wohl aufgrund dieser Mechanismen genossen die deutschen Akteure in Afghanistan den Ruf, vergleichsweise transparent und sorgfältig zu arbeiten. Nichtsdestotrotz weisen die Ergebnisse deutlich darauf hin, dass auch Mittel des BMZ signifikant zweckentfremdet wurden.

Die massive Korruption auf allen Ebenen des Staats untergrub dessen Legitimität und wirkte damit dem Erreichen der Entwicklungsziele der Bundesregierung entgegen (siehe hierzu auch Abschnitt 7.2). Einzelne Stimmen deuten außerdem darauf hin, dass das Ansehen der deutschen zivilen Akteure unter Afghan*innen beschädigt wurde, da diese ihr Untätigkeit oder gar Beteiligung an der Korruption vorwarfen.

(3) Die Taliban wurden indirekt mit Ressourcen unterstützt und indirekt legitimiert. Die Taliban wurden 2001 zwar entmachtet, blieben jedoch eine bedeutende gesellschaftliche Kraft. Insbesondere dort, wo sie sehr präsent waren oder Kontrolle ausübten, trugen Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft indirekt zu ihrer Unterstützung bei. Dies geschah durch drei gut dokumentierte Mechanismen: Erstens konnten die Taliban dort, wo Maßnahmen umgesetzt wurden, höhere Steuereinnahmen erzielen (Zürcher, 2019).

¹⁰² Korruption findet auf vielen Ebenen und in vielen Formen statt. Dabei wird häufig grob zwischen Groß- und Kleinkorruption unterschieden. Großkorruption bezieht sich auf den Austausch von Ressourcen, den Zugang zu wirtschaftlichen Renten oder andere Vorteile für hochrangige Beamte, privilegierte Firmen und ihre Netzwerke. Darüber hinaus bezieht sie sich weiter auf die Manipulation von Institutionen und Verfahren, die es hochrangigen Beamten ermöglicht, auf Kosten des öffentlichen Wohls zu profitieren. Im Gegensatz dazu bezieht sich Kleinkorruption auf kleineren, alltäglichen Machtmissbrauch durch Beamte der unteren und mittleren Ebene, zum Beispiel die Aufforderung, für den Zugang zu Waren oder Dienstleistungen ein Schmiergeld zu zahlen. Kleinkorruption im Zusammenhang mit zivilen Maßnahmen manifestiert sich an der Schnittstelle zwischen Geldgebenden und Empfangenden, beispielsweise wenn die Projektvergabe manipuliert wird, sodass Mitglieder des eigenen familiären Netzwerks profitieren, oder wenn nicht erbrachte Leistungen verrechnet werden. Siehe für Definitionen unterschiedlicher Formen von Korruption auch das „Corruptionary“ von Transparency International (Transparency International, o. D.a).

¹⁰³ Deutschland zahlte hier zwischen 2008 und 2015 jährlich zwischen zehn und 20 Millionen Euro ein. 2015 wird in einem Report auf die Folgen von Korruption auf die Zielerreichung des Vorhabens hingewiesen: Das Ziel der zu bauenden Schulen wurde nicht erreicht, nur ein Teil der Bauprojekte wurde abgeschlossen, in vielen der gebauten Schulen fehlte es an elementarer Ausstattung wie Toiletten, Tischen und Stühlen. Im Report wird außerdem auf sogenannte „ghost community councils“ und „ghost trainees“ hingewiesen (MEC, 2015: 6). Auch andere Geber waren vom Skandal um Korruption im Bildungssektor betroffen – SIGAR deckte „ghost schools“ und „ghost pupils“ auf (SIGAR, 2016c: 4).

Zweitens trieben sie von DOs eine informelle Registrierungsgebühr im Austausch für Sicherheitsgarantien ein (Amiri und Jackson, 2022; Zürcher, 2019).¹⁰⁴ Drittens konnten die Taliban durch die Präsenz von zivilen Maßnahmen in bestimmten Fällen an Legitimität gewinnen, wenn sie sich gegenüber Teilen der Bevölkerung als diejenigen porträtierten, die nicht nur Maßnahmen in bestimmte Regionen brachten, sondern die Implementierenden zu guter Arbeit zwangen. Dieses Narrativ diente dazu, den Gegensatz zum afghanischen Staat zu verdeutlichen, der gemäß den Taliban langsam und schlecht arbeitete (Jackson, 2018; Zürcher, 2019). Es gibt anekdotische Hinweise aus Interviews mit Afghan*innen, dass dies auch im Zusammenhang mit deutschen zivilen Vorhaben der Fall war.

(4) Die Konkurrenz zwischen ethnischen Netzwerken wurde verschärft und damit das Konfliktpotenzial erhöht. Die Konkurrenz zwischen ethnischen Netzwerken ist in Afghanistan allgegenwärtig, sie macht sich auf allen Ebenen bemerkbar, von der Spitze des Staats über alle Verwaltungsebenen bis hin zur Dorfebene. In empirischen Untersuchungen wird gezeigt, dass zivile Vorhaben oft interethnische Konflikte auf lokaler Ebene verstärken, weil die rivalisierenden Gruppen darum konkurrieren und die Allokation von Geldern oft a priori als unfair und nepotistisch betrachten (Sexton und Zürcher, 2023; Fishstein und Wilder, 2012). Potenziell verstärkt wird dieser Effekt noch, wenn tatsächlich gewisse Gruppen bevorzugt werden: Für das deutsche Engagement gibt es Hinweise aus Interviews, dass *Patrons* zugunsten einer ethnischen Gruppe Einfluss auf die Zuteilung von Vorhaben nahmen und dadurch ethnische Spannungen wuchsen. Außerdem wurde so das Ansehen der afghanischen Regierung in Teilen der Bevölkerung untergraben.¹⁰⁵ In einzelnen Vorhaben wurde versucht, durch eine ausgeglichene Beteiligung ethnischer Gruppen an einer Maßnahme der Verstärkung von Konkurrenz entgegenzuwirken. Belegt ist zudem, dass partizipative bevölkerungsnahe Vorhaben wie SPNA und PATRIP ein geringeres Risiko bargen, ethnische Konkurrenz zu verschärfen (Sexton und Zürcher, 2023).

(5) Sozial-konservative Gegenbewegungen wurden hervorgerufen. Das deutsche und das internationale zivile Engagement riefen insbesondere dort, wo Maßnahmen als Widerspruch zu den bestehenden Geschlechterverhältnissen und -normen wahrgenommen wurden, gesellschaftliche Widerstände hervor. Dieser Backlash zeigte sich in Form des Erstarkens konservativer politischer Fraktionen und deren Rhetorik gegen deutsche zivile Vorhaben. Frauen und Mädchen, die an solchen Vorhaben teilnahmen, sahen sich Ausgrenzung, Anfeindungen und Gewalt ausgesetzt (Raetzell et al., 2022). Mädchenschulen waren immer wieder Ziel von Angriffen der Taliban (Deutscher Bundestag, 2023). In Evaluierungen der Vorhaben anderer Geber-Länder wird ebenfalls von Anfeindungen und Gewalt gegen Frauen berichtet, die durch zivile Maßnahmen in vormals männlich dominierte Bereiche vordrangen (Norwegian Commission on Afghanistan, 2016; Global Affairs Canada, 2020). Beteiligte sagten in Interviews, dass das wenig kontextsensible Vorgehen mancher deutscher Akteure diese Widerstände begünstigt habe.

Dem BMZ und den DOs war bekannt, dass die deutsche EZ im sehr fragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Kontext Afghanistans das Risiko der oben aufgeführten negativen Wirkungen barg. Auf Umsetzungsebene wurden zum Teil Mitigationsversuche sichtbar, eine angemessene strategische Auseinandersetzung mit der Problematik ist jedoch nicht zu erkennen. Auf strategischer Ebene waren sich die Beteiligten im BMZ und in den DOs über die potenziellen negativen Wirkungen des Engagements durchaus bewusst, doch wie auch auf ressortgemeinsamer und internationaler Ebene sind keine Prozesse zum transparenten Umgang mit den genannten negativen Wirkungen zu erkennen. Es scheint, als hätten die deutschen und andere Akteure der internationalen Gemeinschaft negative Wirkungen aus Mangel an Alternativen in Kauf genommen.

¹⁰⁴ Es gibt keine Belege dafür, dass Akteure der deutschen EZ direkt Schutzgelder zahlten. Aus Interviews mit Beteiligten geht jedoch hervor, dass zum Beispiel durch die deutsche EZ beauftragte Baufirmen einen Teil ihrer Honorare als Schutzgeld Taliban zahlten. Die Quellenlage lässt vermuten, dass solche Zahlungen ohne die direkte Beteiligung der Geberorganisationen erfolgten. Abmachungen wurden zum Beispiel zwischen den Taliban und den Dorfältesten direkt ausgehandelt oder ausführende Baufirmen zahlten Schutzgelder aus ihren Gemeinkosten, ohne die Geldgeber über den Verwendungszweck zu informieren.

¹⁰⁵ Für kleinere deutsche Infrastrukturvorhaben ist zum Beispiel dokumentiert, dass diese (entgegen den Wirkungsannahmen) einen negativen Einfluss auf die Legitimität der Distriktverwaltung hatten. So sank in Regionen mit EZ-Vorhaben der Anteil der Befragten, die der lokalen Regierung gute Arbeit bescheinigten. Diese Effekte waren unter der paschtunischen Bevölkerung stärker ausgeprägt als unter den anderen ethnischen Gruppen (Sexton und Zürcher, 2023).

Es gibt keine Hinweise, dass dies als Resultat eines informierten Abwägungsprozesses geschah. Wie in Abschnitt 5.4 dargelegt, verhinderten hier andere Faktoren, beispielsweise der konstant hohe Umsetzungsdruck bei gleichbleibend überambitionierten Zielen, entsprechende Lernprozesse. Auch die grundsätzliche Schwierigkeit, negative Wirkungen zu erfassen und ihre Mitigation zu monitoren, spielte vermutlich eine wichtige Rolle. Entsprechende Gegenmaßnahmen blieben auf einzelne Projekte beschränkt (wie zum Beispiel Kleinkorruption oder ethnische Konkurrenz). Dies fand aber weder systematisch über die Mehrzahl der EZ-Vorhaben hinweg noch auf strategischer Ebene des Gesamtengagements statt.

8. NACHHALTIGKEIT

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

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

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

Die Bewertung der Nachhaltigkeit des deutschen Engagements in Afghanistan – im Sinne der Dauerhaftigkeit von Wirkungen¹⁰⁶ – ist angesichts der Machtübernahme der Taliban und des Aussetzens der bilateralen EZ schwierig. Um dennoch Lehren aus dem Engagement im Evaluierungszeitraum mit Blick auf die Nachhaltigkeit von Wirkungen zu identifizieren, erfolgt in Abschnitt 8.1 zunächst eine Bewertung, inwieweit Voraussetzungen für eine nachhaltige Verankerung der Wirkungen in Afghanistan gegeben waren beziehungsweise vom BMZ geschaffen werden konnten. Auf dieser Grundlage erfolgt anschließend in Abschnitt 8.2 eine Einschätzung der absehbaren Nachhaltigkeit der Wirkungen im Evaluierungszeitraum: Inwieweit war zum Zeitpunkt vor Machtübernahme der Taliban von der Nachhaltigkeit der Wirkungen auszugehen? Eine Einschätzung der Dauerhaftigkeit der Wirkungen nach Machtübernahme der Taliban erfolgt in Kasten 6 als Ausblick. Aufgrund der eingeschränkten Datenverfügbarkeit¹⁰⁷ beruht diese Einschätzung in erster Linie auf Plausibilitätserwägungen auf Basis von internationaler Evidenz, Interviews und Sekundärdaten.

8.1 Voraussetzungen für die Dauerhaftigkeit der erzielten Wirkungen

Der Ansatz des BMZ zur Sicherung der Nachhaltigkeit seines Engagements in Afghanistan bestand darin, im Einklang mit dem übergeordneten Ziel der strukturellen Stärkung staatlicher Strukturen die Kapazitäten und die *Ownership*¹⁰⁸ der afghanischen Regierung und Verwaltung so weit zu stärken, dass diese eigenverantwortlich Maßnahmen übernehmen und beispielsweise die erstellte Infrastruktur nutzen und erhalten konnten, um so die Dauerhaftigkeit der erzielten Wirkungen zu gewährleisten. Um Voraussetzungen für die Sicherstellung der Nachhaltigkeit der Wirkungen durch die afghanischen Partner zu

¹⁰⁶ Gemäß der Definition des OECD-DAC-Kriteriums bezieht sich Nachhaltigkeit auf die Dauerhaftigkeit von Wirkungen (Outcome- und Impact-Ebene) beziehungsweise die Absehbarkeit der Dauerhaftigkeit von Wirkungen – unter Berücksichtigung eingetretener beziehungsweise absehbarer Risiken – über die Zeit, insbesondere nach Beendigung der Förderung der Maßnahmen (BMZ, 2021: 11; OECD, 2019: 12).

¹⁰⁷ So war eine Feldstudie nicht möglich (siehe Abschnitt 1.4), es gibt nur wenige Evaluierungen (außer einer GIZ-Querschnittsauswertung und wenigen Projektevaluierungen, siehe Abschnitt 7.4) und dem BMZ lag bis zum Ende der Datenerhebung im August 2023 kein Überblick zum Status und zur Weiternutzung der Maßnahmen vor.

¹⁰⁸ Laut dem „Lexikon der Entwicklungspolitik“ des BMZ beschreibt *Ownership* die Identifikation und Eigenverantwortung der Partner und gilt als Vorbedingung für nachhaltige Wirkungen (BMZ, o. D.a.). In der wissenschaftlichen Literatur wird festgehalten, dass Eigenverantwortung für einen angestrebten Entwicklungsprozess nicht von außen erzeugt werden kann, sondern Entwicklungsprozesse nur funktionieren, wenn verantwortliche Eliten sich aus eigenem Interesse heraus für diesen Weg entscheiden (siehe beispielsweise Dercon, 2022).

schaffen, strebte das BMZ laut Strategiedokumenten die Stärkung von *Ownership* und Kapazitäten der Regierungsakteure auf lokaler, Distrikt- sowie zentralstaatlicher Ebene an (Mehrebenen-Ansatz). Insbesondere durch die Stärkung der zentralstaatlichen Ebene und Reformen sollten Rahmenbedingungen geschaffen werden, um die Dauerhaftigkeit der Wirkungen auf dezentraler Ebene zu sichern.¹⁰⁹ Allerdings wird die Ausgestaltung des Prozesses der angestrebten Übergabe an die afghanischen Partner in Strategie- und Programmdokumenten nicht konkretisiert, es werden also keine Etappenziele und/oder Zeithorizonte für die Übernahme von Maßnahmen festgelegt.¹¹⁰

Der afghanische Kontext bot schwierige Ausgangsbedingungen für Nachhaltigkeit. Für die daraus resultierenden Herausforderungen – fehlende *Ownership* und schwache Partnerkapazitäten – fanden das BMZ wie auch die internationale Gemeinschaft im Evaluierungszeitraum keine Lösungen. Wie in Kapitel 4 dargelegt, boten insbesondere die schwachen staatlichen und ökonomischen Strukturen schlechte Ausgangsbedingungen für nachhaltig wirksame EZ-Maßnahmen. Rückblickend lässt sich konstatieren, dass es für viele Maßnahmen aufseiten der ausgewählten Partner keine genuine *Ownership* gab und damit eine wichtige Voraussetzung für eine Dauerhaftigkeit der erzielten Wirkungen oftmals nicht erfüllt war. Die Gründe dafür werden in Kasten 5 beschrieben.

Auch konnten die Kapazitäten, die für eine Übergabe von Verantwortung an die Partner in der afghanischen Verwaltung erforderlich waren, nur in Einzelfällen strukturell gestärkt werden (siehe Abschnitt 7.2). Das BMZ und auch andere deutsche und internationale Akteure fanden im Evaluierungszeitraum weder auf strategischer noch auf Umsetzungsebene adäquate Lösungen für diese Herausforderungen. Zwar werden schwache Partnerkapazitäten und fehlende *Ownership* in Strategie- und Programmdokumenten zutreffend beschrieben, aber trotz dieses Wissens um die Schwäche der Partner, die auch den gewählten Nachhaltigkeitsansatz beeinträchtigte, wurde dieser nicht angepasst.

Kasten 5 Gründe für die fehlende *Ownership* aufseiten der afghanischen Partner

Mit der Entscheidung für das Instrumentarium der bilateralen strukturbildenden EZ ging einher, dass die deutsche EZ in Afghanistan vorrangig mit afghanischen Regierungspartnern zusammenarbeitete. Ein Teil dieser Elite verfolgte primär Partikularinteressen und war vor allem auf ihren persönlichen und den Vorteil für ihre klientelistischen Netzwerke bedacht (Shahrani, 1998; Sharan, 2011; SIGAR, 2021a: 34). In vielen Fällen hatten die Regierungspartner entsprechend kaum Interesse an und *Ownership* für gemeinwohlorientierte Reformen.

Aufgrund der hochgradigen Abhängigkeit des afghanischen Regierungs- und Verwaltungssystems von internationaler Unterstützung stimmte die afghanische Seite Reformvorschlägen und Vorhaben zu, ohne dass (genügend) Eigeninteresse und -verantwortung vorhanden waren (ICAI, 2022: 23). Rückblickend reflektieren Ressortvertretende, man habe eigene Ziele gegen die afghanischen Partner durchgesetzt, ohne die Folgen der fehlenden Eigenverantwortung zu berücksichtigen, und insgesamt die *Ownership* und den Reformwillen auf Partnerseite überschätzt.¹¹¹

Auch in der wissenschaftlichen Literatur gibt es immer mehr Stimmen, die darauf hinweisen, dass Eigenverantwortung für einen Entwicklungsprozess nicht von außen erzeugt werden kann. Nur wenn verantwortliche Eliten sich aus eigenem Interesse für den Prozess entscheiden, kann dieser erfolgreich sein (Dercon, 2022: 37).

¹⁰⁹ Dafür ging das BMZ bereits 2014 eine relativ langfristige Verpflichtung zur Unterstützung Afghanistans bis 2024 ein, was vor dem Hintergrund der Zielstellung sinnvoll erscheint. So wird in Strategiedokumenten bereits 2014 von einer „Transformationsdekade“ ausgegangen und 2016 ging das BMZ finanzielle Verpflichtungen bis 2024 ein.

¹¹⁰ In den Modulvorschlägen finden sich zwar Absätze zum Exit, doch basieren diese meist auf unrealistischen Annahmen über die Partnerkapazitäten (Programmdokumente; Raetzell et al., 2022: 36).

¹¹¹ Diese Einsicht besteht auch für andere Geber, siehe beispielsweise SIGAR (2021a: 42) bezüglich des zivilen US-Engagements.

Den schwachen Partnerstrukturen versuchte das BMZ mit Konditionalisierung und Ersatzvornahme zu begegnen. Beides lief dem Ziel einer Stärkung der afghanischen Partnersysteme entgegen. Um Reformwillen und Eigenverantwortung „zu fördern und zu fordern“ wurden deutsche EZ-Mittel — sowohl über multilaterale Fonds (zum Beispiel ARTF) als auch über bilaterale Projekte — ab 2013 teilweise an Bedingungen geknüpft. Dies führte laut interner Berichterstattung zwar zu partiellen Erfolgen, zum Beispiel zur geforderten beschleunigten Zollabfertigung, eine erkennbare Stärkung von Eigenverantwortung erfolgte erwartungsgemäß jedoch nicht. Für die internationale Gemeinschaft bestand dabei auch das Dilemma, dass man den afghanischen Strukturen, auf deren Stärkung man abzielte, keine Gelder entziehen wollte (SIGAR, 2021a: 41).¹¹²

Angesichts schwacher staatlicher Kapazitäten wurden Maßnahmen häufig in Ersatzvornahme durch die Geber selbst implementiert. Dazu gehörte die Umsetzung über bilaterale Projekte mit eigenen Mitarbeitenden (*off-budget*). Hierbei wurde die Regierung teilweise umgangen, oder sie war lediglich Zielgruppe einer Vorhabenkomponente, also kaum selbst in die Umsetzung involviert.¹¹³ Zwar gab es auch on-budget-finanzierte Vorhaben (zum Beispiel ARTF). Dabei wurden formal Regierungsstrukturen für Planung und Umsetzung genutzt, doch oftmals projektbezogene Implementierungseinheiten mit internationalen Expert*innen geschaffen, was nicht zur Stärkung der Regierungskapazitäten und *Ownership* beitrug (siehe Abschnitt 7.1.3).¹¹⁴

Beide Herangehensweisen sind angesichts der schwachen Partnerkapazitäten nachvollziehbar, jedoch wurden die afghanischen Strukturen dabei nicht genutzt und im Zuge dessen genauso wenig zu weiterer Mittelimplementierung befähigt (SIGAR, 2021a: 44; ICAI, 2022: 23; Dercon, 2022: 201). Auch wurde laut Interviews mit internationalen und afghanischen Expert*innen eine Mentalität befördert, die ausschließlich die Geber in der Verantwortung sah. Schließlich blieben die geförderten afghanischen Strukturen hochgradig von internationalen Mitteln abhängig.¹¹⁵ Dabei zeigt sich ein typisches Dilemma: Die EZ übernahm zur Verbesserung der Dienstleistungen staatliche Aufgaben, was aber dem Ziel der Stärkung der staatlichen Strukturen entgegenstand (Dercon, 2022: 201). Im Ergebnis behinderte dies die Stärkung von *Ownership* und Kapazitätsaufbau.

8.2 Absehbare Nachhaltigkeit der Wirkungen

Im folgenden Abschnitt wird die absehbare Dauerhaftigkeit der Wirkungen im Evaluierungszeitraum (also bis zur Machtübernahme der Taliban) eingeschätzt. Die Dauerhaftigkeit der Wirkungen nach August 2021 erfolgt in Kasten 6 als Ausblick.

Zum Zeitpunkt vor der Machtübernahme der Taliban konnte davon ausgegangen werden, dass große Teile der geförderten Infrastruktur auch nach Maßnahmenende Bestand haben und genutzt werden würden. Allerdings stellte die ungewisse Instandhaltung ein Risiko für die absehbare Nachhaltigkeit dar. Die erstellte beziehungsweise rehabilitierte Infrastruktur wurde nach Maßnahmenende weiterhin unter anderem zur Basisversorgung genutzt.¹¹⁶ Dabei gibt es sektorale Unterschiede: So fällt die Einschätzung für Trinkwasser- und

¹¹² Zu den Konditionalisierungsversuchen der internationalen Gemeinschaft beziehungsweise des deutschen zivilen Engagements, siehe Abschnitt 6.1, zu verbundenen Dilemmata beziehungsweise den begrenzten Effekten dieser Bemühungen, siehe Abschnitte 5.1 und 5.3.

¹¹³ Beispielsweise wurden im Rahmen des Schwerpunkts Grundbildung Lehrkräfte ausgebildet und Lehrmaterial entwickelt, ohne das Bildungsministerium einzubinden. Entsprechend negativ wird in der Projektevaluierung die Nachhaltigkeit des Vorhabens bewertet: „As soon as GIZ would withdraw, the project would come sooner or later to an end.“

¹¹⁴ Zürcher (2020b) verweist auf dabei auf Erkenntnisse der bilateralen Evaluierungen der Abteilung für Entwicklungspolitik des finnischen Außenministeriums (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2007: 72) und der norwegischen Agentur für Entwicklungszusammenarbeit (Norad, 2012: 60). Auch Dercon (2022: 201–202) betont diese Dynamik.

¹¹⁵ Die internationale Gemeinschaft finanzierte noch 2018, nach vielen Jahren des Engagements, etwa 80 Prozent der öffentlichen Ausgaben (SIGAR, 2021a: 6). BMZ-Mitarbeitende kritisieren rückblickend, dass die aufgebauten Strukturen zum Beispiel mit für den afghanischen Staat absehbar nicht bezahlbaren Gehältern ausgestattet wurden.

¹¹⁶ Wie zu Beginn des Abschnitts erläutert, basieren die Einschätzungen auf Plausibilisierung. In der einzigen dem Evaluierungsteam vorliegenden Auditsstudie fallen die Einschätzungen sehr viel negativer aus: „In 2021, SIGAR audited a sample of 60 U.S. infrastructure projects in Afghanistan, and it found that \$723.8 million, or 91 percent, had gone toward assets that were unused or abandoned, were not used as intended, had deteriorated, were destroyed, or some combination of the above“ (SIGAR, 2021a: 32). Dies legt nahe, dass eine baldige Überprüfung vor Ort wichtig wäre.

Bewässerungssysteme überwiegend positiv aus. Zielgruppen vor Ort hatten ein großes Interesse am Fortbestand und Nutzer*innen bezahlten Gebühren, die zum Erhalt des Systems beitrugen. Im Bereich des Straßenbaus hingegen konnte die Instandhaltung oftmals nicht ausreichend gesichert werden. Auch für geförderte Kraftwerke und Schulgebäude war meist kein tragfähiges Budget für Betrieb und Unterhalt vorgesehen. Ab 2018 forderte die deutsche EZ zwar Wartungs- und Instandhaltungspläne von ihren Partnern ein, doch verschiedene Beispiele zeigen, dass dies keine adäquate Lösung war: So wurden laut Projektberichterstattung und Interviews mit Projektverantwortlichen gebaute Schulen an Partner übergeben, obwohl diese die Instandhaltung nicht übernehmen konnten. Für den Highway Kunduz – Kholm lag laut Projektdokumenten ein Vertrag mit dem Bauunternehmen über eine zweijährige Instandsetzungsperiode vor, als es jedoch zu einem Schadensfall kam, wurden keine Reparaturen vorgenommen.

Die Dauerhaftigkeit der partiellen Stärkung der Verwaltungs- und Regierungssysteme war angesichts andauernder Abhängigkeit von internationaler Unterstützung unwahrscheinlich. Wie in Abschnitt 7.1.3 dargelegt, konnten die schwachen staatlichen und ökonomischen Strukturen durch das Engagement nicht wirksam verbessert werden. Die Nachhaltigkeit der nur in Einzelfällen gelungenen strukturellen Stärkung wurde insbesondere durch die erfolgte Ersatzvornahme der internationalen Gemeinschaft gehemmt: Die afghanischen staatlichen Strukturen blieben durchweg abhängig von internationalen Mitteln und Berater*innen (Zürcher, 2020b; SIGAR, 2021a: 44; ICAI, 2022: 23). Zudem ging aufgebaute Expertise durch das Abwerben geschulten Personals an besser zahlende Geberorganisationen sowie Rotation oftmals verloren (ICAI, 2022: 23). Dies lässt den Schluss zu, dass der ohnehin nur partiell erfolgte Aufbau von Kapazitäten kaum institutionell verankert wurde und damit kaum Aussicht auf Dauerhaftigkeit gehabt hätte. Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass speziell in Sektoren, für die ein erhöhtes Eigeninteresse der afghanischen Eliten bestand, Strukturen fortbestehen konnten.

Für erreichte Wirkungen im Bereich der Grundversorgung und bei individuellen Kapazitätswüchsen der begünstigten afghanischen Bevölkerung ist plausibel, dass diese nach Maßnahmenende weiter bestanden und genutzt wurden. Mit Blick auf den im Rahmen der Grundbildung, der beruflichen Bildung sowie über Trainings in anderen Schwerpunkten erfolgten Kapazitätsaufbau von Individuen liegt die Vermutung nahe, dass Zielgruppen erworbenes Wissen und Fähigkeiten auch nach Projektende weiterhin für sich nutzen konnten (und bis heute können, siehe Kasten 6) und damit Wirkungen nachhaltig bestehen. Auch für erreichte Wirkungen im Bereich der Grundversorgung kann aufgrund der existenzsichernden Effekte für die begünstigten Einzelpersonen eine nachhaltige Wirkung festgestellt werden. So sind Effekte, die beispielsweise aus dem Zugang zu Gesundheitsversorgung und Wasser entstehen, wie zum Beispiel die Reduzierung von Kinder- und Müttersterblichkeit oder der Zugang zu Grundbildung, nicht mehr „zurückzunehmen“ also unumkehrbar und haben damit eine anhaltende Wirkung für die begünstigten Individuen.

Kasten 6 Ausblick auf die Nachhaltigkeit der Wirkungen nach Machtübernahme der Taliban

Für den Zeitpunkt nach Machtübernahme der Taliban lassen die wenigen verfügbaren Informationen vermuten, dass geförderte Infrastruktur und einzelne Verwaltungsstrukturen weiterhin genutzt werden, allerdings nicht notwendigerweise im Einklang mit dem intendierten Zweck. Bis Erhebungsende (August 2023) lag dem BMZ kein Überblick darüber vor, welche Projektergebnisse nach Machtübernahme der Taliban weiterhin Bestand haben und genutzt werden.¹¹⁷ Es wurde ein Vorhaben konzipiert, um kleinere Maßnahmen wie Bewässerungskanäle fertigzustellen. Grundsätzlich ist plausibel anzunehmen, dass Infrastrukturmaßnahmen auch unter den Taliban bestehen und genutzt werden. Von Interviewpartner*innen wurde berichtet, dass gebaute Infrastruktur zum Teil allerdings anderweitig als intendiert verwendet wird, zum Beispiel Schulgebäude als Militärcamps genutzt werden. Verwaltungsstrukturen, beispielsweise im Wasser- oder Energiesektor, scheinen ebenfalls fortzubestehen und genutzt zu werden. So ist das Kraftwerk in Faizabad weiterhin funktionstüchtig.

¹¹⁷ Dies ist dem Umstand geschuldet, dass weder das BMZ noch die staatlichen DOs Personal vor Ort in Afghanistan haben und zudem aufgrund der Nichtanerkennung des Taliban-Regimes keine Zusammenarbeit mit demselben möglich ist.

Ein Großteil des im Rahmen der Maßnahmen geschulten Personals flüchtete aus Afghanistan. Neben dem massiven Braindrain schwächt der mit der Machtübernahme der Taliban erfolgte Stopp aller internationaler Unterstützung die Funktionalität der Strukturen (Raetzell et al., 2022: 36). Es gibt Hinweise darauf, dass zur Förderung von demokratischen Werten und Rechtsstaatlichkeit aufgebaute Strukturen (wie zum Beispiel die *Provincial Councils*) unter dem Taliban-Regime oft aufgelöst wurden.

Erzielte Effekte im Bereich der Grundversorgung wirken auch unter dem Taliban-Regime dauerhaft und individuelle Kapazitätszuwächse werden wahrscheinlich weiterhin genutzt. Für erreichte Wirkungen im Bereich der Grundversorgung kann aufgrund der existenzsichernden Effekte für die begünstigten Individuen eine nachhaltige Wirkung festgestellt werden, die auch unter dem Taliban-Regime besteht. Auch erzielte individuelle Kapazitätszuwächse sind wahrscheinlich weitgehend nach wie vor nutzbar. So können die ehemals begünstigten Afghan*innen im Rahmen von EZ-Maßnahmen erworbenes Wissen und angeeignete Fähigkeiten wohl auch unter dem Taliban-Regime einsetzen. Dies gilt allerdings nur eingeschränkt für den weiblichen Teil der afghanischen Bevölkerung, der unter dem Taliban-Regime eine systematische Ausgrenzung erfährt.

Das Taliban-Regime beeinträchtigt die Dauerhaftigkeit vieler Wirkungen, die für Mädchen und Frauen erreicht wurden. Eine wesentliche Beeinträchtigung dauerhafter Wirkungen ist die systematische Ausgrenzung beziehungsweise Beschränkung der gesellschaftlichen, sozialen und wirtschaftlichen Teilhabe von Mädchen und Frauen durch die Taliban. Die Nutzung geschaffener Strukturen vor allem im Gesundheits- und Bildungsbereich ist für Mädchen und Frauen stark eingeschränkt. Höhere Bildung für Mädchen ab Klasse 7 ist verboten, eine Behandlung in öffentlichen wie privaten Krankenstationen ist Mädchen und Frauen nur bei Ärztinnen erlaubt und Zugang zu öffentlichen Einrichtungen wie Ämtern und Parks ist ihnen nur noch in Begleitung eines männlichen Verwandten möglich (siehe im Detail OHCHR, 2023). Im Rahmen von EZ-Maßnahmen Erlerntes können Mädchen und Frauen derzeit gleichermaßen nur eingeschränkt beziehungsweise gar nicht nutzen. Viele Wirkungen der auf Frauenrechte und -bildung ausgerichteten Maßnahmen wurden so unterminiert und sind nicht gesichert als dauerhaft zu bewerten. Ob das durch Bildungserfahrungen zumindest in den urbanen Räumen bestehende Potenzial für Veränderung zukünftig genutzt werden kann, ist momentan nicht absehbar und hängt maßgeblich davon ab, ob sich das Taliban-Regime dauerhaft halten kann.

9. EFFIZIENZA

Aufgrund des schwierigen Kontexts, der internationalen Einbettung und der hohen innenpolitischen Erwartungen waren die Kosten des zivilen Engagements der Bundesregierung wie auch des BMZ-Engagements in Afghanistan sehr hoch – global wie auch bezogen auf die einzelnen erbrachten Leistungen. Die begrenzte Wirksamkeit der Maßnahmen bei gleichzeitig außerordentlich hohen Kosten legt rückblickend eine kritische Bewertung der Effizienz des Engagements nahe. Letztlich war jedoch selbst dieser hohe Ressourceneinsatz angesichts der überambitionierten Zielsetzung eines staatlichen und wirtschaftlichen Aufbaus Afghanistans nicht ausreichend.

Gleichzeitig gibt es starke Hinweise dafür, dass afghanische Akteure und Strukturen einen noch größeren Mitteleinsatz nicht hätten absorbieren können. Dies bedeutete ein – unter Effizienzgesichtspunkten kaum zu bewertendes – Dilemma für die Bundesregierung inklusive des BMZ mit Blick auf die Fortsetzung des Engagements in Afghanistan. Stringente Effizienzerwägungen in der Strategieformulierung, Planung und Umsetzung des BMZ-Engagements (wie auch der Bundesregierung) sind nicht erkennbar. Gleichfalls führte die unzureichende Koordination zwischen den beteiligten Ressorts plausibel zu Effizienzverlusten.

Eine Effizienzbewertung des zivilen Engagements der Bundesregierung inklusive des BMZ-Engagements in Afghanistan auf strategischer Ebene kann sich nicht auf eine Beurteilung der Produktions- und Allokationseffizienz der umgesetzten Maßnahmen und des dafür eingesetzten Instrumentariums der beteiligten Ressorts beschränken. Auch ein ausschließlicher Fokus auf die Höhe der aufgewandten Haushaltsmittel im Verhältnis zu den erreichten Wirkungen erscheint angesichts der Rahmenbedingungen und weitreichenden internationalen Implikationen des Engagements unangemessen. Schließlich ist ein direkter Vergleich mit anderen Krisenkontexten für eine Effizienzbetrachtung aufgrund der hohen Spezifität von Krisen- und Konfliktkontexten nicht zielführend.

Vielmehr muss auch einer adäquaten Abwägung der (innen-, sicherheits-, außen- und entwicklungs-)politischen Kosten des Engagements gegenüber den Wirkungen (intendiert oder nicht) angesichts der internationalen Positionierung Deutschlands Rechnung getragen werden. Diese Bewertung obliegt letztlich dem politischen Raum, allen voran dem Deutschen Bundestag und der weiteren Öffentlichkeit. Die hier angestellten Bewertungen beschränken sich deshalb auf die Darstellung der grundsätzlichen Herausforderungen des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan aus einer übergeordneten Effizienzperspektive und darauf, inwieweit im BMZ als beteiligtem Ministerium Effizienzerwägungen auf politischer, strategischer und Umsetzungsebene erkennbar waren.

Aufgrund des schwierigen Kontexts, des international abzustimmenden Vorgehens und des hohen innenpolitischen Drucks waren die Kosten des zivilen Engagements des BMZ in Afghanistan wie der Bundesregierung sowohl insgesamt als auch mit Blick auf einzelne erbrachte Leistungen sehr hoch. Angesichts einer insgesamt begrenzten Wirksamkeit der Maßnahmen bei gleichzeitig außerordentlich hohen Kosten liegt rückblickend eine kritische Bewertung der Effizienz des deutschen Engagements nahe. Der innenpolitische Druck bestand unter anderem darin, dass im Selbstverständnis Deutschlands als Zivilmacht das primär der Bündnistreue geschuldete militärische Engagement so weit als möglich mit zivilen Mitteln zu ergänzen war. Darüber hinaus war der mit dem Übergang von ISAF zu RS verbundene anvisierte Rückzug der internationalen Truppen ein wichtiger Auslöser, um das zivile Engagement auszuweiten und eine verantwortungsvolle Übergabe zu gewährleisten. Die internationale Einbettung trug mit dazu bei, dass ein (über-)ambitionierter Ansatz des Staatsaufbaus von außen gewählt wurde, für den entsprechend umfangreiche Mittel nötig waren.

Das zivile Engagement insgesamt, wie auch das BMZ-Engagement, war – selbst für einen sehr fragilen Kontext – nicht zuletzt aufgrund der erforderlichen Aufwendungen für Sicherheitsmaßnahmen außergewöhnlich kostenintensiv. So verausgabten das BMZ und das AA gemeinsam über 118 Millionen Euro für das RMO, das angesichts der sich zunehmend verschlechternden Sicherheitslage für das zivile Engagement als unverzichtbar galt und dessen Arbeit durchgehend als sehr effektiv eingeschätzt wurde. Neben diesen „Gemeinkosten“ führten ebenso auf Ebene der einzelnen Vorhaben die – wegen der besonderen Kontextbedingungen erforderlichen – Vorsichtsmaßnahmen zu erhöhten Aufwendungen. Dies gilt insbesondere für die Steuerung und das Monitoring wie auch die Abstimmung mit den Partnern aus der Ferne. Im Rückblick stehen diesen außerordentlich hohen Kosten nur sehr begrenzte Wirkungen gegenüber.

Es erscheint plausibel, dass die erreichten Wirkungen zumindest in Teilen mit einem geringeren Ressourceneinsatz hätten erreicht werden können.

Letztlich war selbst dieser hohe Ressourceneinsatz angesichts der zu ambitionierten Zielsetzung nicht ausreichend. Gleichzeitig gibt es starke Hinweise dafür, dass afghanische Akteure und Strukturen einen noch größeren Mitteleinsatz nicht hätten absorbieren können. Dies bedeutete ein – unter Effizienzgesichtspunkten kaum zu bewertendes – Dilemma für die Bundesregierung inklusive des BMZ mit Blick auf die Fortsetzung des Engagements in Afghanistan. Sowohl im Sicherheitsbereich als auch im Verwaltungsaufbau wäre, so die Einschätzung vieler Expert*innen, ein noch längerfristiges und umfassenderes Engagement erforderlich gewesen, um die überambitionierten Ziele der internationalen Gemeinschaft erreichen zu können. Andererseits kann nicht plausibel angenommen werden, dass in Anbetracht der Patronagesysteme und der korrupten Eliten selbsttragende, effektive afghanische Strukturen hätten entstehen können, die in der Lage gewesen wären, noch umfangreichere Finanzmittel zu verwalten.

So wurde zunehmend erkennbar, dass ein fortgesetztes Engagement in Afghanistan wegen der offenkundigen Diskrepanz zwischen Mitteleinsatz und Absorptionsfähigkeit kaum tragfähig war und mittel- bis langfristig potenziell erhebliche, aber kaum abschätzbare politische Kosten mit sich hätte bringen können. In ihrer vollen Höhe wurden diese erst durch den Glaubwürdigkeitsverlust infolge des überstürzten Abzugs ersichtlich. Die theoretischen Alternativen, das Engagement in Afghanistan in einem internationalen Alleingang frühzeitig zu beenden oder mit substanziell anderen Zielsetzungen reduziert weiterzuführen und damit vom international getragenen Ziel des Staatsaufbaus abzurücken, ließen (und lassen) sich hinsichtlich ihrer politischen Kosten ebenfalls kaum beurteilen. Die Entscheidung auf bundespolitischer wie auf internationaler Ebene, das Engagement unverändert fortzusetzen, entzieht sich angesichts dieser hypothetischen Alternativen insofern einer seriösen Bewertung.

Stringente Effizienzerwägungen in der Strategieformulierung, Planung und Umsetzung des Engagements des BMZ (ebenso wie der anderen Ressorts) sind ebenfalls nicht erkennbar. Es erscheint plausibel, dass die unzureichende Koordination der Ressorts zu Effizienzverlusten führte. Effizienzüberlegungen werden in Strategiedokumenten des BMZ wie auch in denen der anderen beteiligten Ministerien kaum angestellt oder diskutiert. Abwägungen zu alternativen beziehungsweise kosteneffizienteren Vorhabenoptionen oder Instrumenteneinsätzen sind ebenfalls nicht dokumentiert. Einschränkend gilt, dass der Handlungsspielraum auf operativer Ebene hinsichtlich solcher Effizienzerwägungen angesichts der (internationalen wie bundespolitischen) Rahmensetzung und Zielvorgaben äußerst begrenzt war. Es ist aber davon auszugehen, dass es aufgrund der unzureichenden Koordinationsstrukturen und -bemühungen der beteiligten Ministerien und ihrer begrenzten personellen, strategischen, planerischen und Umsetzungskapazitäten zu Effizienzverlusten gekommen ist.

Auf Umsetzungsebene wurden geplante Kosten- und Zeitrahmen häufig nicht eingehalten sowie Aufstockungen und Verzögerungen mit der sich verschlechternden Sicherheitslage begründet. In Strategiedokumenten und der Programmberichterstattung werden die Sicherheitslage und die einhergehenden Einschränkungen, beispielsweise die durch Fernsteuerung erschwerte Abstimmung mit den Partnern sowie das durch den fehlenden Zugang beeinträchtigte Monitoring, als Begründung für höhere Kosten und Verzögerungen bei der Umsetzung genannt. Sichtbar ist eine Vielzahl von Aufstockungen und Verlängerungen im BMZ-Portfolio. In einem verlängerten Zeitraum wurden die Maßnahmen aber zumindest weitgehend abgeschlossen.

DOs und internationale Organisationen realisierten oftmals Komponenten der Vorhaben nicht selbst, sondern gaben diese weiter. Bei solchen kaskadierenden Projektumsetzungen addierten sich administrative Kosten. Zudem findet sich eine Reihe von Hinweisen, dass die internationale Gemeinschaft – und auch das BMZ – für bestimmte Dienst- und Sachleistungen weitaus mehr bezahlte als lokal üblich. So wurden etwa Ausstattungen für Schulen und der Bau von Straßen deutlich über marktüblichen Preisen eingekauft. In vorliegenden Evaluierungen der Vorhaben wird die Effizienz als unzureichend bewertet (EQUIP, RoL, SEDEP, RCDF) oder nicht erwähnt (RIDF).¹¹⁸

¹¹⁸ Die Beispiele stammen aus der Auswertung nicht veröffentlichter Projektevaluierungen.

10. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

10.1 Fazit

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

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

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

Das Verfehlen der übergeordneten Ziele ist allerdings nicht damit gleichzusetzen, dass alle gewählten Handlungspfade und Instrumente grundsätzlich und gleichermaßen scheiterten. Krisen sind kontextabhängig und daher muss genau analysiert werden, welches Instrument für die jeweilige Krise geeignet ist, beziehungsweise geprüft werden, welche Anpassung sich für den jeweiligen Kontext anbietet. Vor allem bedarf es kontinuierlicher A-priori-Einschätzungen und Lernprozesse darüber, was mit den Instrumenten der EZ unter welchen Kontextbedingungen geleistet werden kann und welche Voraussetzungen dafür erfüllt werden müssen.¹¹⁹ Ein solch evidenzbasierter, kontinuierlicher Lern- und Anpassungsprozess fand im Rahmen des zivilen Engagements in Afghanistan nicht ausreichend statt. Bei einem Einsatz in anderen sehr fragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Staaten sollten solche Prozesse besser genutzt werden.

¹¹⁹ Mehr zu kontextrobusten Strategien in fragilen Kontexten findet sich in Faust et al. (2023).

10.2 Schlussfolgerungen

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

Das BMZ (wie die Bundesregierung und die internationale Gemeinschaft insgesamt) unterschätzte die komplexen gesellschaftlichen und geopolitischen Herausforderungen in Afghanistan. Es überschätzte hingegen die Möglichkeiten, zur strukturellen Bewältigung der regionalen und nationalen Problemlagen in Afghanistan im Rahmen eines zivilen Engagements beizutragen. Durch frühe Weichenstellungen blieb die Bundesregierung – im Verbund mit der internationalen Gemeinschaft – bis zuletzt den 2001 festgelegten Zielen verhaftet. Entsprechend passte das BMZ seine Länderstrategie von 2014 im Laufe der Zeit nur behutsam an; es gab keinerlei Impulse für eine grundsätzliche Änderung des Mandats und seiner Zielsetzungen. So waren die deutschen (wie andere internationale) Akteure bis zuletzt auf die Kooperation der von ihr unterstützten afghanischen Regierung beziehungsweise Eliten angewiesen, die gegenüber ihrer eigenen Bevölkerung kaum rechenschaftspflichtig waren.

Die politischen Ziele waren überambitioniert und alle externen Akteure, darunter auch die Bundesregierung (inklusive des BMZ), standen unter erheblichem politischem Erfolgsdruck. Das Engagement der Bundesregierung in Afghanistan wurde primär durch die Bündnistreue gegenüber den USA innerhalb der NATO-Beistandsverpflichtung und die Auffassung geleitet, dass die Sicherheit der westlichen Welt auch in Afghanistan verteidigt würde. Es folgte dem internationalen militärischen Einsatz, ohne den es in dieser Form nicht möglich gewesen wäre. Dabei standen das zivile Engagement im Allgemeinen und das entwicklungspolitische Engagement des BMZ im Besonderen von Beginn an unter erheblichem innenpolitischem Druck, ein positives Narrativ zu schaffen, um der in Deutschland weit verbreiteten Skepsis gegenüber dem militärischen Einsatz entgegenzuwirken. Die Ausweitung des zivilen Engagements der Bundesregierung insbesondere ab 2010/2011 erfolgte mit hochgesteckten Zielen, deren Erreichung unrealistisch war. Dies wurde in den Folgejahren von vielen operativ Verantwortlichen zunehmend anerkannt.

Strategieleitende Annahmen hielten der Realität nicht stand. Der Einfluss selbst effektiver Vorhaben auf die Impact-Ziele war gering. Das zivile Engagement fußte auf der international geteilten, im Rückblick aber unzutreffenden Annahme, dass die Entwicklung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie sowie einer modernen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung im Rahmen eines Aufbaus von außen gelingen könne. Die Annahme von der Gestaltbarkeit von Staat und Gesellschaft in Afghanistan primär durch die internationale Gemeinschaft beruhte auf der falschen Annahme einer Interessenkongruenz zwischen den internationalen Akteuren und den afghanischen Eliten. Den politischen Eliten Afghanistans fehlten nicht nur die technischen und organisatorischen Kapazitäten. Vor allem vertraten sie Partikularinteressen, die weniger auf den Aufbau einer rechtsstaatlichen Demokratie als auf die Bereicherung einzelner Gruppen zielten. So leisteten sie kaum Rechenschaft und setzten die mit der internationalen Gemeinschaft vereinbarten Programme und Reformen nur so weit um, wie es der Wahrung ihrer eigenen Interessen diene. Die Annahme, dass die Förderung der Kapazitäten staatlicher Akteure sowie die Verbesserung der Lebensgrundlagen (gemeinsam mit weiteren zivilen Maßnahmen) zu einer ausreichenden Legitimitätssteigerung der Regierung und Verwaltung (Impact-Ziel der Bundesregierung) führe, bewahrheitete sich trotz einiger Projekterfolge – vorwiegend im Bereich der Grundversorgung – nicht.

Die Zusammenarbeit mit korrupten Eliten und teilweise auch mit ehemaligen Gewaltakteuren gefährdete das zivile Engagement und damit die Erreichung der vom BMZ definierten Ziele. Insbesondere die Einbeziehung von ehemaligen Gewaltakteuren ohne substanzielles Reforminteresse trug zur Delegitimierung der Regierung in den Augen der afghanischen Bevölkerung bei und unterminierte so die Bemühungen der internationalen Geber, einen legitimen Rechtsstaat zu schaffen. Trotzdem entschloss sich die Bundesregierung (wie auch die internationale Gemeinschaft) zu diesem Schritt, der gleichzeitig die Exklusion anderer politischer Kräfte bedeutete und der wesentliche Grund war, weshalb es bis zum Ende des

Beobachtungszeitraums nicht zur geplanten und erforderlichen *Transitional Justice* kam. Er wurde aus damaliger Sicht der Verantwortlichen als erforderlich angesehen, um das Risiko eines Wiederausbrechens des Bürgerkriegs zu vermeiden.

Im Verhältnis von internationaler Gemeinschaft und den unterstützten afghanischen Eliten, die Reformen gegenüber zumeist abgeneigt waren, verstärkten sich im Verlauf der Jahre die gegenseitigen Abhängigkeiten, sodass eine eigenständige rechtsstaatliche afghanische Staatlichkeit nicht gefestigt werden konnte. Das internationale Engagement andererseits wurde so vor allem fortgeführt, um selbst die allenfalls moderaten Erfolge nicht ganz aufzugeben. Die weitgehende Dysfunktionalität des afghanischen Staats nach 2001 war zusammen mit den Auswirkungen anhaltender massiver militärischer Interventionen, welche die Zivilbevölkerung stark in Mitleidenschaft zogen, eine wesentliche Ursache für das Wiedererstarken der Taliban. Dies verschlechterte die Sicherheitslage zunehmend und prägte maßgeblich den Evaluierungszeitraum.

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

Mit dem operativen Instrumentarium des BMZ, insbesondere der strukturbildenden TZ und FZ, wurde – aus entwicklungspolitischer Perspektive plausibel – der Kapazitätsaufbau von Regierungsinstitutionen und staatlichen Verwaltungsstrukturen priorisiert. Das BMZ betonte dabei zu Recht die entscheidende Rolle legitimer staatlicher Institutionen für die Überwindung von Fragilität und Gewaltkreisläufen.¹²⁰ Speziell vor dem Hintergrund der politisch gesetzten Ziele war der langfristig angelegte Einsatz der Instrumente strukturbildender TZ und FZ für Afghanistan deshalb grundsätzlich nachvollziehbar.

In dem sehr fragilen und durch ausgeprägte und anhaltende gewaltsame Konfrontationen gekennzeichneten Kontext konnten die Instrumente der TZ und FZ ihre Stärken jedoch kaum entfalten.¹²¹

Die Gesamtsituation Afghanistans kann dabei nach den Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ der Bundesregierung mit der stärksten Ausprägung von Fragilität beschrieben werden, also als „dysfunktionaler Staat mit erheblichen Schwächen in allen Dimensionen, häufig geprägt durch gewaltsame Auseinandersetzungen bis hin zu Bürgerkrieg“ (Bundesregierung, 2017).

In Afghanistan wird das wirtschaftliche, soziale und politische Verhalten von informellen und geografisch fragmentierten Institutionen geprägt, die überwiegend mit den formalen staatlichen Spielregeln kontrastieren (siehe Kapitel 4). So waren die Interessen afghanischer Regierungsakteure im Evaluierungszeitraum in erster Linie an partikularen, oftmals geografisch und ethnisch fragmentierten Patronagesystemen ausgerichtet. Die Bemühungen, die Regierung zu stärken, blieben ineffektiv und der Versuch, Eigenverantwortung der afghanischen Akteure für die Umsetzung von Reformprogrammen zu fördern, lief weitgehend ins Leere. In der Konsequenz war die afghanische Regierung nur formal und vordergründig dialogbereit. Ihr Handeln wurde substanziell vor allem durch die beschriebenen Strukturen bestimmt, die Reformen behinderten. Es war daher nicht zu erwarten, dass das zivile Engagement mit den zur Verfügung stehenden Instrumenten institutionelle Gegebenheiten wie Patron-Klienten-Beziehungen und begrenzte staatliche Rechenschaftspflicht hätte entscheidend beeinflussen können. So wird auch in der Forschungsliteratur argumentiert, dass das Entstehen rechenschaftspflichtiger Institutionen von günstigen politischen Rahmenbedingungen – wie etwa umfassenden Elitenpakten (*elite settlements*) – abhängt,

¹²⁰ Die OECD-Prinzipien für gutes internationales Engagement in fragilen Staaten und Situationen (OECD, 2007) empfehlen, in sehr fragilen Kontexten, den Aufbau staatlicher Kapazitäten als Hauptziel zu verfolgen.

¹²¹ Es gibt weder eine einheitliche Definition von Fragilität noch besteht Einigkeit in der Forschung, wie sich unterschiedliche Fragilitätsgrade messen lassen. Generell kann jedoch bei fragilen Staaten von einem Mangel in den Grundfunktionen in den Bereichen Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und soziale Grundversorgung ausgegangen werden. Wie in Kapitel 4 zum konstitutiven Rahmen ausgeführt und in allen gängigen Fragilitätsindizes nachzuvollziehen, lag und liegt Afghanistan dabei fast durchgehend am Ende der Rankings (vgl. etwa die „List of Fragile and Conflict-affected Situations“ (World Bank, 2023) oder den „Fragile States Index 2019“ (FFP, 2019)). Spätestens mit den zunehmenden Gewaltkonflikten und der sich verschlechternden Sicherheitslage während des Evaluierungszeitraums brach die Grundlage für strukturbildende TZ und FZ weg.

einer genauen und realistischen Anpassung von Programmen bedürfe und oft viele Jahrzehnte dauere. Das BMZ kommt heute ebenfalls zu dem Schluss, dass in einem Fall wie Afghanistan „Vorhaben der Staatsentwicklung“ nicht durchgeführt werden können (BMZ, o.D.b).

Dennoch hielt das BMZ am Narrativ fest, Afghanistan sei ein weitgehend „normales“ Entwicklungsland. So galt es bis zuletzt als bilateraler Entwicklungspartner (und wurde nicht etwa spätestens 2020 mit dem Reformkonzept „BMZ 2030“ als Nexus- und Friedenspartner eingeordnet). Das damit einhergehende Festhalten an Instrumenten strukturbildender EZ stellte sich im Nachhinein als nicht zweckmäßig heraus. Letztlich wurde bis 2021 mit einem Ansatz gearbeitet, der angesichts fehlender Grundvoraussetzungen, darunter ein Mindestmaß an Sicherheit und Eigenverantwortung, nicht effektiv sein konnte. Da die zu ambitionierten strukturbildenden Ziele im sehr fragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Kontext Afghanistans kaum erreichbar waren, stellt sich rückblickend die Frage, ob eine Fokussierung auf das Ziel, die Lebensbedingungen zu verbessern, und die vorrangige Nutzung von Instrumenten wie KWI/ÜH nicht sinnvoller und effizienter gewesen wären. Dies hätte formal auch dem im BMZ vorgesehenen Umgang mit einem solchen fragilen Land entsprochen, der sich an den Leitlinien der Bundesregierung zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung orientiert (BMZ, o.D.b; Bundesregierung, 2017).

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

Das BMZ investierte im Untersuchungszeitraum, insbesondere im Vergleich zu den anderen am zivilen Engagement beteiligten Ministerien, umfänglich in Lernformate und bezog externe unabhängige Expertise in strategische Planungsprozesse ein.¹²² Dies zeugt von einer grundsätzlichen Bereitschaft des BMZ, das Portfolio evidenzbasiert zu gestalten.

Die immer kritischer werdende Evidenz führte zwar zu Anpassungen des Portfolios, nicht aber dazu, dass das BMZ sein Engagement auf strategischer Ebene grundsätzlich infrage stellte oder/und seine strategischen Ziele grundlegend anpasste. So änderte die Bundesregierung und damit die BMZ-Leitung über den gesamten Evaluierungszeitraum nicht die auf politischer und strategischer Ebene gesetzten Vorgaben, TZ- und FZ-Ressourcen massiv einzusetzen und das maßgebliche Ziel des Aufbaus und der Stärkung der staatlichen Verwaltung zu verfolgen.

Um sich dennoch den kontextuellen Gegebenheiten und vor allem der sich kontinuierlich verschlechternden Sicherheitslage anzupassen, versuchte das Länderreferat des BMZ, operativ flexibel mit den übergeordneten politischen Zielen umzugehen und unter Berücksichtigung der aus den Lernaktivitäten gewonnenen Erkenntnisse das Portfolio zumindest in einzelnen Bereichen nachzujustieren. So wurde vermehrt in sicheren urbanen Räumen gearbeitet und auf neue großvolumige Infrastrukturvorhaben verzichtet.

Mit diesen Anpassungen konnte den Herausforderungen, die sich aus dem massiven Einsatz von TZ- und FZ-Ressourcen ergaben, jedoch nur begrenzt begegnet werden. Es war nicht möglich, den immer offenkundigeren Widerspruch aufzulösen, einen Staat einerseits substanziell aufbauen und andererseits dysfunktionale staatliche Strukturen zunehmend umgehen zu wollen. Aus heutiger Sicht ist es daher höchst unwahrscheinlich, dass die von der internationalen Gemeinschaft festgelegten Ziele über die gewählten Ansätze in einem absehbaren Zeitraum hätten erreicht werden können. Im Gegenteil: Das internationale Engagement selbst begünstigte durch die Unterstützung eines korrupten und dysfunktionalen Regimes das Erstarken der Taliban und damit auch den Sturz der nur vordergründig demokratisch legitimierten Regierung (siehe Kapitel 4).

¹²² Dieser Aspekt wird in Schlussfolgerung 4 detaillierter ausgeführt.

Schlussfolgerung 3 verdeutlicht, dass das Vorhandensein kritischer Evidenz allein nicht ausreichte, um die auf politischer beziehungsweise strategischer Ebene beschlossenen Vorgaben für das deutsche zivile Afghanistan-Engagement grundlegend zu hinterfragen beziehungsweise eine Anpassung des Portfolios zu forcieren. Maßgeblich für das Ausbleiben einer Zielanpassung war das Festhalten der gesamten Bundesregierung an den 2001 beschlossenen Zielen, was seinerseits eine umfangreichere strategische Umsteuerung des BMZ (wie auch der anderen Ressorts) verhinderte.

Zudem behinderten innerhalb des BMZ (und der anderen Ressorts) verschiedene Faktoren auf institutioneller und individueller Ebene das strategische Lernen und daraus resultierende strategische Anpassungen. Erkenntnisse über ausbleibende Wirkungen waren spätestens seit 2016 ausreichend vorhanden, doch mündeten diese Lehren (*lessons known*) nicht in ein grundsätzliches Hinterfragen des eigenen Handelns und einer Umsetzung von Alternativen (*lessons learnt*).

Erstens wirkte der politische Druck, Erfolge zu liefern, auf allen Ebenen. Die kritische Berichterstattung innerhalb des Ministeriums begrenzte sich so im Wesentlichen auf das Konstatieren einer zunehmend schwierigeren Sicherheitslage. Zweitens schien – mindestens auf operativer Ebene – die Selbstperzeption im Ministerium dergestalt zu sein, dass man sich zwar dem Gesamtkonstrukt des zivilen Engagements verpflichtet sah, für die politischen Zielsetzungen aber nicht maßgeblich Verantwortung übernehmen wollte. Drittens bestanden bei den Ressorts und den DOs systemisch verankerte Organisationsinteressen, beispielsweise die Erhaltung von finanziellen und personellen Ressourcen. Dies trug dazu bei, dass kritische Erkenntnisse nicht (genug) Eingang in strategisches Lernen fanden und Anpassungen ausblieben. Viertens fehlten auf individueller Ebene Anreizstrukturen, die Verantwortliche motiviert hätten, kritische Lageberichte in der Hierarchie hinaufzureichen, um auf strategischer und politischer Ebene evidenzbasierte Adaptationen zu initiieren.

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

Das BMZ nutzte für sein Engagement in Afghanistan Monitoring-, Evaluierungs- und Lerninstrumente, zum Beispiel Portfolioreviews, eine Meta-Review sowie den DevTracker und den *North Booster Survey* (siehe Abschnitt 7.4). Insbesondere die extern unter Einbindung einer wissenschaftlichen Perspektive durchgeführten Portfolioreviews in den Jahren 2013 und 2017 sowie der *North Booster Survey* ermöglichten dem BMZ eine empirisch fundiertere Einschätzung der eigenen Wirksamkeit. Die Ergebnisse der Reviews flossen in die Formulierung der Länderstrategie 2014 (BMZ, 2014b) und des Positionspapiers zur Stärkung der afghanischen Verantwortung (BMZ, 2018) ein. Mit der 2020 veröffentlichten Meta-Review, in der die Erkenntnisse internationaler Evaluierungen zur Wirksamkeit ziviler Maßnahmen in Afghanistan aggregiert worden sind, speiste das BMZ nicht nur den eigenen, sondern auch den internationalen Wissenskanon zur EZ in sehr fragilen Kontexten. Mit dem DevTracker führten das BMZ und das AA zudem auf Initiative des BMZ ein neues Monitoringtool ein, das erstmals ressortübergreifend Outputs aller in Afghanistan implementierten Vorhaben aufnehmen sollte. Schließlich unterstützte das BMZ seit spätestens 2017 grundsätzlich die Idee einer durch das DEval durchzuführenden ressortübergreifenden Evaluierung. Bereits 2014 hatte das DEval eine Review der Evaluierungsarbeit zur deutschen EZ in Afghanistan durchgeführt (DEval, 2014).

Aufgrund oftmals unzureichender Wirkungsorientierung, insbesondere beim Monitoring und bei der Evaluierung auf Projektebene, richtete sich die Steuerung weiterhin vorrangig an Outputs aus (auch vor dem Hintergrund der in Schlussfolgerung 3 dargelegten Lernhindernisse). Der DevTracker war zwar ein innovatives und ressortgemeinsam konzipiertes Instrument, wurde jedoch nicht durchgängig von allen Ressorts gleichermaßen genutzt. Während die BMZ-Vorhaben weitgehend im DevTracker erfasst wurden, war das für die AA-geförderten Projekte nicht der Fall. Zudem wurden lediglich Outputs registriert, sodass der DevTracker selbst keine Aufschlüsse über aggregierte Wirkungen des Engagements geben konnte.

Mit den durchgeführten Projektevaluierungen wurden nur in Einzelfällen belastbare Erkenntnisse zu Outcomes, Impacts sowie nicht intendierten negativen Wirkungen erzeugt. Genauso wurden nur in Einzelfällen projektinterne Begleitstudien zur Überprüfung der Wirksamkeit von Projekten durchgeführt. Insbesondere wurden wenige Indikatoren sowie teilweise keine Daten zur Nutzung der erfolgten

Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung generiert. Diese hätten darüber Aufschluss geben können, welche Wirkungen die Stärkung der Funktionsfähigkeit der Verwaltungs- und Regierungssysteme erzielte. Das Fehlen entsprechender Daten erschwerte neben der Projektsteuerung ebenfalls die wirkungsorientierte strategische Steuerung. In der Folge konnte für die Portfolioreviews wie auch die hier vorliegende Evaluierung kaum auf Wirkungsdaten zurückgegriffen werden.

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

Unzureichend berücksichtigte Risiken entwickelten sich zusehends zu Zwangslagen für das deutsche und das internationale zivile Engagement in Afghanistan. Wie groß der direkte Anteil des BMZ an negativen Effekten war, die potenziell Konflikte verschärfen konnten, lässt sich nicht zuletzt aufgrund fehlender Evaluierungen kaum feststellen.

Zu den potenziellen, in Kauf genommenen Risiken gehörten vor allem die Korruption, die importierte Inflation, die Verstärkung einer Rentenökonomie (*rent-seeking*), die Alimentierung klientelistischer Strukturen und die Fungibilität von Hilfsgeldern beziehungsweise deren Umleitung zugunsten der Taliban sowie andere bewaffnete und kriminelle Gruppen. Unter dem hohen Mittelabflussdruck gingen die Ressorts Risiken ein, die sie unter anderen Umständen vermieden hätten. Sie förderten Programme, die die Absorptionskapazität Afghanistans bei Weitem überstiegen.

Zudem wurden Projekte teils übereilt durchgeführt und wichtige Qualitätsstandards nicht angemessen berücksichtigt. Beispielsweise legen die Ergebnisse dieser Evaluierung den Schluss nahe, dass die Berücksichtigung aller Querschnittsthemen insbesondere aufgrund des sehr fragilen Kontexts in Afghanistan für die strategische und die operative Arbeit eine Herausforderung darstellte und deshalb nicht konsequent erfolgte (siehe Abschnitt 7.3). Dies erscheint in einem sich kontinuierlich verändernden Kontext nachvollziehbar, ist aber umso problematischer, als in sehr fragilen Kontexten das Risiko für negative Wirkungen deutlich höher ist. Gründe hierfür waren mutmaßlich neben fehlenden strategischen Vorgaben des BMZ vor allem der Mittelabflussdruck und die schwierigen Rahmenbedingungen, teilweise verstärkt durch die mangelnde Expertise bei den Umsetzenden.

Es wurden auch Vorhaben in Regionen mit geringer Regierungskontrolle umgesetzt. Dadurch nahm das Risiko zu, dass die Taliban direkt oder indirekt von den Maßnahmen profitieren würden (siehe Abschnitt 7.6).

Das BMZ ging davon aus, einige Risiken (vor allem das Korruptionsrisiko) durch die vorrangig außerbudgetär finanzierten EZ-Maßnahmen mindern zu können. Ob die Bereitstellung von EZ-Ressourcen unter Umgehung der öffentlichen Haushaltssysteme der Partner allerdings dazu führen kann, dass die bereitgestellten Mittel in geringerem Maße von Korruptions- und anderen treuhänderischen Risiken betroffen sind, ist in der Literatur nicht zuletzt aufgrund der Fungibilitätsproblematik umstritten.¹²³ Für andere Risiken, etwa in Bezug auf Vorhaben in umkämpften oder von Taliban kontrollierten Gebieten, gab es hingegen keine expliziten Mitigationsstrategien.

Für das deutsche wie das internationale zivile Engagement ergaben sich dabei insbesondere folgende Dilemmata: (1) Die Bundesregierung inklusive BMZ wollte mit dem zivilen Engagement Staat, Wirtschaft und Gesellschaft in Afghanistan modernisieren, trug durch die Bereitstellung umfangreicher finanzieller Mittel allerdings potenziell dazu bei, Inflation und Korruption in Afghanistan zu befördern und das *Rent-Seeking* staatlicher wie nichtstaatlicher afghanischer Akteure zu verstärken. (2) Die Bundesregierung inklusive BMZ wollte gleichermaßen mit einflussreichen afghanischen Regierungsakteuren so effektiv wie möglich zusammenarbeiten, trug jedoch durch die Alimentierung klientelistischer Strukturen unter den afghanischen Eliten potenziell zur Akzentuierung der ethnischen, konfessionellen, tribalen und sonstigen sozialen Strukturen bei, was weiterer gesellschaftlicher und politischer Polarisierung Vorschub leistete.

¹²³ Für eine Diskussion des Begriffs der Fungibilität in der EZ, siehe Leiderer (2012).

Diese und andere Dilemmata waren in Afghanistan allgegenwärtig, fanden jedoch kaum Eingang in die Begründung strategischer Entscheidungen. Die Opportunitätskosten beziehungsweise -erlöse für Wirksamkeit und Nachhaltigkeit, die sich daraus für das Engagement ergaben, wurden nur unzureichend (dokumentiert) reflektiert und berücksichtigt.

10.3 Empfehlungen und Umsetzungshinweise

Die nachfolgenden Empfehlungen an das BMZ leiten sich aus den oben ausgeführten Schlussfolgerungen ab. Zum Teil konkretisieren sie dabei Empfehlungen, die für den ressortgemeinsamen Bericht zum Engagement von AA, BMI und BMZ erarbeitet wurden (siehe Kasten 7).

Kasten 7 Ressortgemeinsame Empfehlungen

Im Rahmen der ressortgemeinsamen Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan wurden ergänzend ressortgemeinsame Empfehlungen erarbeitet. Diese richten sich an alle drei beteiligten Ressorts: das AA, das BMI und das BMZ. Sie werden nachfolgend kurz ausgeführt.

Empfehlung 1: Die Bundesregierung¹²⁴ sollte ihr Engagement in sehr fragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Staaten stärker auf ressortübergreifend abgestimmten und regelmäßig überprüften Positionen basieren. Dabei sollte sie zu einem absehbaren Engagement wertebasiert und zugleich stärker interessengeleitet klären, ob grundlegende außen-, sicherheits- und entwicklungspolitische Interessen Deutschlands betroffen sind, die ein Handeln erfordern und ob die notwendigen Kapazitäten für dieses Handeln verfügbar sind.

Empfehlung 2: Die Bundesregierung sollte für konkrete Krisen- oder Konfliktfälle ein die Ressorts übergreifendes Beratungs- und Koordinationsgremium einrichten, das in solchen Situationen eine handlungsleitende Positionierung der Bundesregierung übergeordnet und kohärent vornimmt und dem Kabinett zur Entscheidung empfiehlt. Darüber hinaus sollte dieses Gremium in einem Krisen- oder Konfliktfall die Koordinierung eines operativen Engagements der beteiligten Ressorts vornehmen und dabei im Falle von Meinungsverschiedenheiten auch weisungsbefugt agieren können.

Empfehlung 3: Die Bundesregierung sollte unter Berücksichtigung der in Empfehlung 2 genannten Koordinationsstruktur eine gemeinsame, aus den politischen Zielen abgeleitete Strategie (einschließlich des gewünschten Endzustands des Engagements) entwickeln und hierbei die Verantwortlichkeiten und Aufgabenfelder der einzelnen Ressorts klar benennen und eine kontinuierliche Abstimmung und Anpassung des Engagements sicherstellen.

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

Empfehlung 5: Die Bundesregierung sollten bei Engagements in Krisenkontexten die vorliegende Evidenz aus Monitoring, Evaluierungen, Implementierungspraxis und Wissenschaft stärker zur Überprüfung und ggf. notwendigen Anpassungen übergeordneter Ziele, Strategien und strategischer Steuerung nutzen und dafür eine offene und konstruktive Fehler- und Lernkultur schaffen.

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

¹²⁴ Im Folgenden wird stets die Bundesregierung als Adressatin 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.

Ressortspezifische Empfehlungen für das BMZ

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

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

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

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

Umsetzungshinweise

- Das BMZ sollte seine Ziele und die dahinterliegenden strategieleitenden Annahmen auf Basis von Theorien des Wandels explizit machen. Damit schafft es die Grundlage dafür, Annahmen zu überprüfen und die Zielerreichung realistisch einzuschätzen. Das BMZ sollte zudem seine strategischen Ziele mit Indikatoren auf Wirkungsebene hinterlegen und mit fortlaufenden Bestandsaufnahmen eine kontinuierliche ressortgemeinsame Weiterentwicklung des Engagements sicherstellen.
- Das BMZ sollte regelmäßig das Realisierungspotenzial seiner übergeordneten Ziele und strategieleitenden Annahmen überprüfen und hierfür Prozesse und Vorgaben entwickeln.
- Das BMZ sollte auf dieser Grundlage seine Zielsetzungen und seine Portfolioausgestaltung anpassen. Dies kann etwa bedeuten, dass es andere Instrumente nutzt oder das Portfoliovolumen verringert. Falls der eigene Handlungsspielraum nicht ausreicht, um die Ziele über Anpassungen zu erreichen, sollte dies im ressortgemeinsamen Rahmen transparent gemacht werden.
- Das BMZ sollte den (Umsetzungs-)Risiken unter anderem bei Planung, Umsetzung und Monitoring größere Beachtung schenken sowie die Vorgaben zum Umgang mit Risiken in den verschiedenen Projektphasen schärfen.

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

Umsetzungshinweise

- Das BMZ sollte in sehr fragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Kontexten strategisch adaptiver vorgehen – statt einer starken Fixierung auf sehr voraussetzungsreiche Strategien mit hoher Fehler-Anfälligkeit wie in Afghanistan. Dies kann etwa durch Szenarioanalysen geschehen, mit denen eine große Bandbreite möglicher Entwicklungen antizipiert und entwicklungspolitische Handlungsoptionen ausgearbeitet werden können. Das daraus resultierende höhere Maß an Flexibilität hätte in Afghanistan gegebenenfalls zu einem früheren Zeitpunkt den Weg zu einer Umsteuerung in Richtung KWI/ÜH- und/oder SI-Flucht-Instrumente ebnen können.
- Wenn mehrere Ministerien in einem Kontext engagiert sind, sollte das BMZ gemeinsam mit diesen Strategien zur Erreichung der übergeordneten Ziele der Bundesregierung entwickeln. Dies stellt sicher, dass die Kohärenz gefördert wird. Von zentraler Bedeutung ist hierfür eine gemeinsam vorgenommene Analyse der jeweiligen Ausgangslage. Das BMZ (wie auch die anderen Ressorts) sollte einer abgestimmten ressortübergreifenden gegenüber der ressorteigenen Planung entsprechend Vorrang einräumen.

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

Umsetzungshinweise

- Das BMZ sollte die Grundbedingungen für einen wirksamen Einsatz strukturbildender EZ kontextspezifisch überprüfen. Hierfür ist es zweckmäßig, die Interventionsländer entlang ihrer Grade an staatlicher Fragilität zu unterscheiden. Dabei kann das BMZ auf interne Instrumente wie die Politökonomischen Kurzanalysen zurückgreifen, sollte diese aber zukünftig besser in Wert setzen.
- Das BMZ sollte Minimalanforderungen für den Einsatz klassischer EZ-Instrumente definieren. Aus der Analyse des Afghanistan-Engagements ergeben sich dabei die in Kasten 8 kurz dargelegten Lehren, die in die Erarbeitung dieser Anforderungen einfließen sollten.
- Das BMZ sollte in seiner Analyse lokaler Institutionen neben den formalen Institutionen systematischer auch dahinterliegende informelle Institutionen in den Blick nehmen. Dies betrifft insbesondere diejenigen Institutionen, die für die Erreichung politischer Stabilität am wichtigsten sind, und die Frage, welche von ihnen vom BMZ (beziehungsweise von der Bundesregierung) beeinflussbar sind. Somit könnte das BMZ besser beurteilen, was mithilfe der unterschiedlichen Instrumente in welchem Zeitraum verändert werden kann und was nicht.

Kasten 8 Lehren für strukturbildende TZ und FZ in sehr fragilen Ländern

1. In gewaltsamen Konflikten kann EZ selbst keine Sicherheit schaffen, sondern benötigt für seine Wirksamkeit sichere Räume.
2. *Ownership* und Interessen können nicht von außen durch EZ gestiftet werden. Vielmehr müssen sich Eliten aus eigenem Interesse für einen Entwicklungsprozess entscheiden (Elitenpakete), den das BMZ zu unterstützen vermag.
3. In einem (Post-)Konfliktkontext ist die Zusammenarbeit mit ehemaligen Gewaltakteuren oftmals nicht vermeidbar. Umso mehr bedarf es flankierender Maßnahmen in den Bereichen *Transitional Justice* und Friedensförderung.
4. In Ländern, in denen die politischen Ziele mithilfe vieler Länder und internationaler Akteure erreicht werden sollen, ist eine kohärente internationale Zusammenarbeit (insbesondere hinsichtlich Zielen, Fristen und Verantwortlichkeiten) eine notwendige Bedingung für die strukturbildende EZ.

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

Umsetzungshinweise

- Das BMZ sollte überprüfen, inwiefern für das Afghanistan-Engagement entwickelte innovative Ansätze auf andere sehr fragile Kontexte übertragen und entsprechend weiterentwickelt werden können und sollen. Hierfür kämen insbesondere das RMO¹²⁵, der DevTracker, der *North Booster*, die Meta-Reviews und das neue Personalinstrument der Nordvertreter*innen infrage. Dabei sollte das BMZ vor allem auf eine stärker wirkungsorientierte Nutzung der Instrumente achten.

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

Umsetzungshinweise

- Das BMZ und seine Durchführungspartner (DO, Unterauftragnehmer und/oder Kooperationspartner auf Partnerseite) sollten Risiken, die aus der Zusammenarbeit mit bestimmten Akteuren entstehen (etwa [ehemaligen] Warlords), im Vorfeld antizipieren. Dies bedarf einer systematischen Überprüfung wichtiger möglicher Partner sowie einer dokumentierten Abwägung der aus der Zusammenarbeit potenziell resultierenden Kosten (etwa die Delegitimierung des gesamten Engagements). Dies gilt insbesondere für die Umsetzung von Vorhaben in von der Insurgenz ganz oder teilweise kontrollierten Räumen.
- Das BMZ sollte Mitigationsstrategien entwickeln beziehungsweise stärker als bisher dort, wo der eigene Einflussbereich gering ist, eine Abwägung von potenziellen negativen Wirkungen gegenüber dem erwarteten Nutzen von Interventionen vornehmen. Dies sollte es systematisch dokumentieren und eine Roadmap entwerfen, in der beschrieben wird, wann und wie es gegebenenfalls zum Abbruch von Maßnahmen kommen kann oder muss.
- Gemeinsam mit der internationalen Gemeinschaft sollte das BMZ dabei systematisch die Auswirkungen seiner Präsenz auf die politische Ökonomie eines Konflikts im Blick behalten und proaktiv Wege zur Abmilderung der negativen Auswirkungen finden.
- Das BMZ sollte gemeinsam mit seinen Durchführungspartnern kontinuierlich auf Länderportfolio- und Projektebene überprüfen, ob bei der Umsetzung der Maßnahmen negative Wirkungen entstehen (können). In sehr fragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Kontexten sollte es darauf hinwirken, dass Konfliktsensibilität und das Risiko negativer Wirkungen in Evaluierungen von Strategien und Programmen prominenter abgedeckt werden. Instrumente wie die Politökonomischen Kurzanalysen oder PCAs sollten diesbezüglich geschärft und systematisch genutzt werden. Die Ergebnisse sollte das BMZ in der strategischen Planung und Projektkonzeption umfassend berücksichtigen.

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

Umsetzungshinweise

- Das BMZ sollte intern die Weitergabe von Wissen und Einschätzungen über Hierarchieebenen hinweg stärken und dabei systematisch und regelmäßig auf externes Fachwissen zurückgreifen sowie Strukturen für ein systematisches Wissensmanagement weiter ausbauen.

¹²⁵ Der Ansatz des RMO wurde beispielweise bereits im Nordirak genutzt.

- Zudem sollte das BMZ außerhalb der Organisationen, die in die Umsetzung von Maßnahmen involviert sind, systematisch und regelmäßig das Wissen von unabhängigen Institutionen und Einzelpersonen nutzen. Damit kann das Ministerium kritische Einschätzungen seines strategischen Handelns erhalten und dies multiperspektivisch validieren.
- Das BMZ sollte Anreizsysteme und Mechanismen (*channels of dissent*) schaffen, damit Wissen insgesamt sowie insbesondere Kritik von der operativen hin zur strategischen und politischen Ebene effektiv geäußert werden kann. Die Leitung des BMZ sollte deutlich machen, dass eine solche analytische Unabhängigkeit gefördert und gefordert wird, selbst wenn die Ergebnisse kritisch sind.

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

Umsetzungshinweise

- Das BMZ sollte konkrete Vorgaben entwickeln, mit deren Hilfe die zuständigen Referate Querschnittsthemen (beziehungsweise Qualitätsmerkmale) angemessen berücksichtigen können – so wie dies im Rahmen der für den Strategieprozess „BMZ 2030“ vorgesehenen Leistungsprofile bereits begonnen worden ist. Dabei sollte das Ministerium für die Arbeit in fragilen Kontexten angepasste Anwendungstiefen für die Berücksichtigung von Qualitätsmerkmalen definieren.
- Das BMZ sollte im Steuerungsprozess die Einhaltung dieser Standards über die Vergabe von Kennungen hinaus prüfen und nachhalten. Besonders relevant ist dabei, dass Gender-Analysen und PCAs systematisch durchgeführt und besser in den Prozess der Projektkonzeption integriert werden.
- Das BMZ sollte die Formatvorlagen für Modulvorschläge und die Berichterstattung so anpassen, dass Qualitätsmerkmale dort deutlicher verankert sind, um deren querschnittsartige Berücksichtigung und das Monitoring sicherzustellen.
- Das BMZ sollte für diese Prozesse gewährleisten, dass Abwägungen und Gewichtungen hinsichtlich der Berücksichtigung von Qualitätsmerkmalen nachvollziehbar sind.
- Das BMZ sollte darauf achten, dass eine in Krisenkontexten notwendige schnelle und flexibilitätsorientierte Implementierung von Maßnahmen nicht durch unnötig komplexe bürokratische Prozesse erschwert wird.

11. LITERATUR

- AA, BMF, BMI, BMVg, BMWi und BMZ (2016)**, *Gemeinsames Ressortkonzept für das deutsche Engagement in Afghanistan*, Berlin.
- AA, BMI und BMZ (2021)**, „Leistungsbeschreibung (Terms of Reference) für die ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan“, https://www.gopa.de/sites/default/files/jobs/attachments/ToR_AA%20Afghanistan_0.pdf. (zugegriffen 23.10.2023).
- Allan, N. (2003)**, „Rethinking governance in Afghanistan“, *Journal of International Affairs*, Vol. 56, Nr. 1, S. 193–202.
- Amine, M., J. Ihl, M. Kiefer und N. Herforth (2021)**, *Wirkungsorientierung und Evaluierbarkeit von EZ-Programmen. Erfahrungen aus den Programmen zur nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung in Ägypten, Mosambik und Myanmar*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Amiri, R. und A. Jackson (2022)**, „Taliban taxation in Afghanistan (2006 – 2021)“, *Working Paper*, Nr. 138, International Centre for Tax and Development, Institute of Development Studies, Brighton.
- Amnesty International (2023)**, „Women, protest and power – confronting the Taliban“, www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2023/03/women-protest-and-power-confronting-the-taliban/ (zugegriffen 22.10.2023).
- ANDS (2008)**, *Afghanistan National Development Strategy. A Strategy for Security, Governance, Economic Growth and Poverty*, Government of Islamic Republic of Afghanistan, Kabul.
- Ariana News (2017)**, „Abdullah Introduced Naderi as Head of Independent Administrative Reforms Commission“, <https://www.ariananews.af/abdullah-introduced-naderi-as-head-of-independent-administrative-reforms-commission/> (zugegriffen 20.10.2023).
- ARTF (2021)**, „Administrator’s report on financial status, as of December 21, 2021“, www.wb-artf.org/sites/default/files/ARTF/ARTF%20Financial%20Status%20Memo%20December%202021-2021.pdf (zugegriffen 13.10.2023).
- Asia Foundation (2018)**, *A Survey of the Afghan People. Afghanistan in 2018*, Asia Foundation, Kabul.
- Asia Foundation (2019)**, *A Survey of the Afghan People. Afghanistan in 2019*, Asia Foundation, Kabul.
- Asia Foundation (2021)**, *A Survey of the Afghan People. Afghanistan in 2021*, Asia Foundation, Kabul.
- Australian Government (2012)**, „Tokyo Mutual Accountability Framework (TMAF)“, www.dfat.gov.au/about-us/publications/Pages/tokyo-mutual-accountability-framework (zugegriffen 31.10.2023).
- Azerbaijani Moghaddam, S. (2006)**, „Gender in Afghanistan“, in Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), *Afghanistan*, Publication Series on Promoting Democracy in Fragile States under Conditions of State Fragility, Issue 1, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, S. 25–45.
- Baczko, A. (2021)**, *La guerre par le droit. Les tribunaux Taliban en Afghanistan*, CNRS Editions, Paris.
- Baraki, M. (1996)**, *Die Beziehungen zwischen Afghanistan und der Bundesrepublik Deutschland 1945 – 1978*, Peter Lang, Frankfurt.
- Barfield, T. (1984)**, „Weak links on a rusty chain. Structural weaknesses in Afghanistan’s provincial government administration“, in Shahrani, M. N. und R. Canfield (Hrsg.), *Revolutions & Rebellions in Afghanistan: Anthropological Perspectives*, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, CA, S. 170–183.

- Beirat der Bundesregierung Zivile Krisenprävention und Friedensförderung (2021)**, *Wirkungsevaluierung der deutschen zivilen und militärischen Beiträge zum multinationalen Afghanistan-Engagement 2001 – 2021. Empfehlungen des Beirats der Bundesregierung Zivile Krisenprävention und Friedensförderung*, Berlin.
- Binder, L. und J. La Palombara (1971)**, *Crises and Sequences in Political Development*, Studies in Political Development 7, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Bird, T. und A. Marshall (2011)**, *Afghanistan. How the West lost its way*, Yale University Press, New Haven, CT, und London.
- Bizhan, N. (2018)**, „State-building in Afghanistan: aid, politics, and state capacity“, *Asian Survey*, Vol. 58, Nr. 6, S. 973–994, <https://doi.org/10.1525/AS.2018.58.6.973>.
- Bizhan, N. (2023)**, *The Institutions and Policies of Aid-Recipient Countries and Aid Effectiveness. The Case of Afghanistan*, UNU-WIDER, Helsinki.
- BMZ (2011)**, „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“, *BMZ-Strategiepapier*, Nr. 04-2011, Bonn.
- BMZ (2013)**, „Entwicklung für Frieden und Sicherheit. Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt“, *BMZ-Strategiepapier*, Nr. 04-2013, o. O.
- BMZ (2014a)**, „Gleichberechtigung der Geschlechter in der deutschen Entwicklungspolitik. Übersektorales Konzept“, *BMZ-Strategiepapier*, Nr. 02-2014, o. O.
- BMZ (2014b)**, „Neue entwicklungspolitische Strategie für die Zusammenarbeit mit Afghanistan im Zeitraum 2014 – 2017“, *BMZ-Strategiepapier*, Nr. 03-2014, Berlin und Bonn.
- BMZ (2018)**, „Afghanische Verantwortung stärken – Positionspapier zur entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Afghanistan“, *BMZ-Papier*, Nr. 03-2018, Berlin und Bonn.
- BMZ (2020)**, „Reformkonzept ‚BMZ 2030‘. Umdenken – Umsteuern“, *BMZ-Papier*, o. O.
- BMZ (2021)**, *Grundsätze der Evaluierung. Evaluierungskriterien der bilateralen Entwicklungs-zusammenarbeit. Orientierungslinie des BMZ*, Referat Evaluierung und Ressortforschung, o. O.
- BMZ (2022)**, „Leistungsprofil Antikorruption und Integrität“, *BMZ Profile – Papier*, Bonn und Berlin.
- BMZ (o. D.a)**, „Ownership“, *Lexikon der Entwicklungspolitik*, www.bmz.de/de/service/lexikon/ownership-14742 (zugegriffen 19.10.2023).
- BMZ (o. D.b)**, „Fragile Staatlichkeit – eine Herausforderung für die Entwicklungspolitik“, *Themen*, <https://www.bmz.de/de/themen/fragile-staatlichkeit> (zugegriffen 15.11.2023).
- Böhnke, J. R., J. Köhler und C. Zürcher (2015a)**, *Assessing the Impact of Development Cooperation in North East Afghanistan 2007-2013. Final Report*, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Bonn/Berlin.
- Böhnke, J. R., J. Köhler und C. Zürcher (2015b)**, „Die internationale Entwicklungszusammenarbeit in der Wahrnehmung der afghanischen Bevölkerung“, *DEval Policy Brief*, Nr. 4/2015, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Böhnke, J. R., J. Köhler und C. M. Zürcher (2017)**, „State formation as it happens: Insights from a repeated cross-sectional study in Afghanistan, 2007 – 2015“, *Conflict, Security & Development*, Vol. 17, Nr. 2, S. 91–116, <https://doi.org/10.1080/14678802.2017.1292681>.
- Brahimi Report (2000)**, *Report on the Panel of United Nations Peace Operations*, UN General Assembly/Security Council A/55/305, S/2000/809, o. O.
- Brown (2021)**, *Aiding Afghan Local Governance: What Went Wrong?*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D. C.

- Brüntrup-Seidemann, S., V. Gantner, A. Heucher und I. Wiborg (2021)**, *Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Bundesministerium der Finanzen (2018)**, *Abschlussbericht. Spending Review (Zyklus 2017/2018) zum Politikbereich „Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit“*, o. O.
- Bundesrechnungshof (2020)**, *Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit*, Potsdam.
- Bundesregierung (2002)**, „Rede des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Peter Struck, 2002“, www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-des-bundesministers-der-verteidigung-dr-peter-struck--784328 (zugegriffen 27.09.2023).
- Bundesregierung (2017)**, *Leitlinien der Bundesregierung: Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern*, Berlin.
- Bundesregierung (2018)**, *Bericht der Bundesregierung zu Stand und Perspektiven des deutschen Afghanistan-Engagements zur Unterrichtung des Deutschen Bundestags*, Berlin.
- Bundesregierung (2019)**, *Praxisleitfaden – Ressortgemeinsamer Ansatz zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung*, Berlin.
- Bundestag (o. D.):** „Enquete-Kommission. „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“, www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/enquete_afghanistan (zugegriffen 31.10.2023).
- Carter, W. R. (2013)**, „War, peace, and stabilization: Critically reconceptualizing stability in southern Afghanistan“, *International Journal of Security & Development*, Vol. 2, Nr. 1, S. 1–20, <https://doi.org/10.5334/sta.bi>.
- Child, T., A. L. Wright und Y. Xiao, (2023)**, „Aid Fragmentation and Corruption“, *Working Paper*, Nr. 2021-69, Becker Friedman Institute for Economics, University of Chicago, Chicago, IL, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3869814>.
- Collier, P. und D. Dollar (2001)**, „Can the world cut poverty in half? How policy reform and effective aid can meet international development goals“, *World Development*, Vol. 29, S. 1787–1802.
- Dahrendorf, N., L. Charles, R. Oxley, S. Butler, A. Suhrke, J. Leslie und A. Strand (2003)**, *A Review of Peace Operations. A Case for Change. Afghanistan Study*, Conflict, Security and Development Group, King's College, London.
- Daudzai, H. (2021)**, *The State-Building Dilemma in Afghanistan. The State Governmental Design at the National Level and the Role of Democratic Provincial Councils in Decentralization at the Sub-National level*, Budrich Academic Press, Opladen.
- Department of Defense (2016)**, „Enhancing Security and Stability in Afghanistan, Report to Congress“, <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD1013828.pdf> (zugegriffen 10.09.2023).
- Dercon, S. (2022)**, *Gambling on Development: Why Some Countries Win and Others Lose*, Hurst & Company, London.
- Deutscher Bundestag (2018)**, „Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten René Springer, Jens Kestner, Petr Bystron, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD – Drucksache 19/3849 – Kosten des deutschen politisch-militärisch-zivilen Engagements in Afghanistan“, *Drucksache 19/4231*, Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Berlin.

- Deutscher Bundestag (2020)**, „Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten René Springer, Petr Bystron, Dr. Anton Friesen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD – Drucksache 19/19896 – Bilanz des deutschen Engagements in Afghanistan“, *Drucksache 19/20966*, Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2021)**, „Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Stephan Brandner, Dr. Roland Hartwig und der Fraktion der AfD – Drucksache 19/32416 – Finanzielle Unterstützungen für Afghanistan in dem Zeitraum von 2001 bis 2021“, *Drucksache 19/32667*, Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2022a)**, „Antrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP. Einsetzung des 1. Untersuchungsausschusses der 20. Wahlperiode“, *Drucksache 20/2352*, Deutscher Bundestag, 20. Wahlperiode, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2022b)**, „Antrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP. Einsetzung einer Enquete-Kommission ‚Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands‘“, *Drucksache 20/2570*, Deutscher Bundestag, 20. Wahlperiode, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2023)**, „Der Afghanistan-Einsatz 2001 – 2021. Eine sicherheitspolitische Chronologie“, Wissenschaftliche Dienste, Aktenzeichen WD 2 – 3000 – 062/21, Berlin.
- Deutscher Bundestag (o. D.)**, „Gerhard Schröders Vertrauensfrage (2001)“, https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/32247430_misstrauensvotum06-203232 (zugegriffen 30.8.2023).
- DFAT (2017)**, *Aid program performance report 2016 – 2017: Afghanistan*, Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, Barton.
- Diwell, L. (2005)**, „Die deutsche Führungsrolle beim Aufbau der afghanischen Polizei“, in Gomm-Ernsting, C. und A. Günther (Hrsg.), *Unterwegs in die Zukunft. Afghanistan – drei Jahre nach dem Aufbruch vom Petersberg. Grundlagen und Perspektiven deutsch-afghanischer Sicherheitskooperation*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, S. 381–398.
- Dorronsoro, G. (2005)**, *Revolution Unending. Afghanistan: 1979 to the Present*, Hurst, London, aus dem Französischen übersetzt von John King.
- Dorronsoro, G. (2021)**, *Le gouvernement transnational de l'Afghanistan. Une si prévisible défaite*, Karthala, Paris.
- Faust, J., A. Kocks und T. Wencker (Hrsg.) (2023)**, *Unter erschwerten Bedingungen. Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Staaten*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Federation of American Scientists (2014)**, „United States Department of the Army. FM 3-24 Insurgencies and countering insurgencies“, <https://irp.fas.org/doddir/army/fm3-24.pdf> (zugegriffen 30.10.2023).
- FFP (2019)**, *Fragile States Index. Annual Report 2019*, The Fund for Peace, Washington, D. C., <https://fragilestatesindex.org/wp-content/uploads/2019/03/9511904-fragilestatesindex.pdf> (zugegriffen 15.11.2023).
- Fishstein, P. und A. Wilder (2012)**, *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship Between Aid and Security in Afghanistan*, Feinstein International Center, Tufts University, Medford, MA.
- Forsberg, C. (2010)**, „Politics and power in Kandahar“, *Afghanistan Report*, Nr. 5, Institute for the Study of War, Washington, D. C.
- Fukuyama, F. (1992)**, *The End of History and the Last Man*, Free Press, New York.
- Gates, R. M. (2014)**, *Duty. Memoirs of a Secretary at War*, WH Allen, London.

- Ghani, A. und C. Lockhart (2009)**, *Fixing Failed States. A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Oxford University Press, London.
- Giustozzi, A. (2003)**, „Respectable warlords? The politics of state-building in post-Taleban Afghanistan“, *Crisis States Research Centre Working Paper Series*, Nr. 1, 33 (33), Crisis States Research Centre, London School of Economics and Political Science, London.
- Giustozzi, A. (2007)**, „War and peace economies of Afghanistan’s strongmen“, *International Peacekeeping*, Vol. 14, Nr. 1, S. 75–89, <http://dx.doi.org/10.1080/13533310601114285>.
- Giustozzi, A. (2019)**, *The Taliban at War 2001 – 2021*, Hurst & Company, London.
- Global Affairs Canada (2020)**, *Evaluation of International Assistance Programming in Afghanistan. 2014/15 to 2019/20. Final Report*, International Assistance Evaluation Division, www.oecd.org/derec/canada/afghanistan-evaluation-report.pdf (zugegriffen 26.10.2023).
- Goodhand, J. (2003)**, „From war economy to peace economy? Reconstruction and state building in Afghanistan“, *Journal of International Affairs*, Vol. 58, Nr. 1, S. 155–174.
- Gossman, P. und S. Kouvo (2013)**, *Tell Us How This Ends. Transitional Justice and Prospects for Peace in Afghanistan*, Afghanistan Analysts Network, Kabul.
- Grau, B. (2016)**, „Supporting women’s movements in Afghanistan: challenges of activism in a fragile context“, *Gender & Development*, Vol. 24, Nr. 3, S. 409–426, <https://doi.org/10.1080/13552074.2016.1233736>.
- Haque, T., N. Robert und A. Ahmadzai (2023)**, *Tackling Fragility and Building Institutions. Lessons from Afghanistan*, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, D. C.
- Hartmann, C., R. Wedel, M. vom Hofe, M. Weeger, L. Winterhoff, G. B. M. Meiering, E. Cain und V. Hennefeld (2021)**, *Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des AA- und des BMZ-Engagements in Irak: Zusammenfassung des ressortgemeinsamen Berichts*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn/GFA Consulting Group, Hamburg.
- Hassan, O. (2023)**, *Afghanistan: Lessons Learnt from 20 Years of Supporting Democracy, Development and Security. Requested by the European Parliament’s Committee on Foreign Affairs (AFET)*, Policy Department for External Relations, Directorate General for External Policies of the Union, PE 702.579, Brüssel, doi:10.2861/540018.
- Heusgen, C. (2023)**, *Führung und Verantwortung. Angela Merkels Außenpolitik und Deutschlands künftige Rolle in der Welt*, Siedler, München.
- Hopkins, B. D. (2015)**, „America’s shocking ignorance of Afghanistan“, *The National Interest*, <https://nationalinterest.org/feature/americas-shocking-ignorance-afghanistan-13049> (zugegriffen 23.10.2023).
- House of Commons, Foreign Affairs Committee (2022)**, *Missing in action: UK leadership and the withdrawal from Afghanistan First Report of Session 2022–23*, House of Commons, London.
- Human Rights Watch (2002)**, *Afghanistan’s Bonn Agreement One Year Later. A Catalogue of Missed Opportunities*, New York.
- Human Rights Watch (2015)**, „‘Today we shall all die’. Afghanistan’s strongmen and the legacy of impunity“, www.hrw.org/report/2015/03/03/today-we-shall-all-die/afghanistans-strongmen-and-legacy-impunity#_ftn152 (zugegriffen 26.10.2023).
- Human Rights Watch (2021)**, „‘I thought our life might get better’. Implementing Afghanistan’s elimination of violence against women law“, www.hrw.org/report/2021/08/05/i-thought-our-life-might-get-better/implementing-afghanistans-elimination (zugegriffen 31.10.2023).

- ICAI (2022)**, *UK Aid to Afghanistan. Country Portfolio Review*, <https://icaei.independent.gov.uk/review/uk-aid-to-afghanistan/> (zugegriffen 19.10.2023).
- ICG (2013)**, „Women and Conflict in Afghanistan“, *Asia Report*, Nr. 252, International Crisis Group, Brüssel.
- IDEA (o. D.)**, *Gender Quotas Database: Afghanistan*, www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas-database/country?country=1 (zugegriffen 31.10.2023).
- IOB Evaluation (2023)**, *Between wish and reality. Evaluation of the Dutch contribution to Resolute Support*, Policy and Operations Evaluation Department (IOB), Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, Den Haag.
- Islamic Republic of Afghanistan (2006)**, *Afghanistan National Development Strategy Report. An Interim Strategy for Security, Governance, Economic Growth & Poverty Reduction*, Government of Islamic Republic of Afghanistan, Kabul.
- Islamic Republic of Afghanistan (2015)**, „Self-Reliance through Mutual Accountability Framework (SMAF)“, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000102254.pdf> (zugegriffen 09.10.2023).
- Iyengar, R., J. N. Shapiro und S. Hegarty (2017)**, *Lessons Learned from Stabilization Initiatives in Afghanistan: A Systematic Review of Existing Research*, RAND Corporation, Santa Monica, CA.
- Jackson, A. (2018)**, *Life under the Taliban Shadow Government*, Overseas Development Institute, London.
- Johnson, B. und T. Onwuegbuzie (2007)**, „Toward a definition of mixed methods research“, *Journal of Mixed Methods Research*, Vol. 1, Nr. 2, S. 112–133, <https://doi.org/10.1177/1558689806298224>.
- Jungholt, T. (2011)**, „Warum hofiert Westerwelle einen Kriegsfürsten?“, *Welt*, www.welt.de/politik/ausland/article13502570/Warum-hofiert-Westerwelle-einen-Kriegsfuersten.html (zugegriffen 26.10.2023).
- Kamrava, M. (2013)**, *Qatar. Small State, Big Politics*, Cornell University Press, Ithaca, NY, und London.
- Kandiyoti, D. (2005)**, „The politics of gender and reconstruction in Afghanistan“, *United Nations Research Institute for Social Development Occasional Papers*, Nr. 4/2005, United Nations Research Institute for Social Development, Genf.
- Kelle, U. (2006)**, „Combining qualitative and quantitative methods in research practice: purposes and advantages“, *Qualitative Research in Psychology*, Vol. 3, Nr. 4, S. 293–311.
- Kirsch, R. (2014)**, *Ein Review der Evaluierungsarbeit zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Kocks, A., W. Ruben, H. Roggemann und H. Roxin (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*, Nr. 2018:02, Expert Group for Aid Studies, Sweden, and German Institute for Development Evaluation (DEval), Germany, www.deval.org/fileadmin/Redaktion/PDF/05-Publikationen/Externe_Publikationen/2018_Building_Bridges_-_DEval_Eba_Studie/DEval_EBA_Building_Bridges_2018_ENpdf.pdf (zugegriffen 13.09.2023).
- Köhler, J. und K. Gosztonyi (2019)**, „SPNA Endline Report (final draft). A four-wave impact assessment of a stabilisation programme in North-East Afghanistan“, Berlin (unveröffentlichtes Manuskript).
- Leiderer, S. (2012)**, „Fungibility and the choice of aid modalities: The red herring revisited“, *WIDER Working Paper*, Nr. 2012/68, UNU-WIDER, Helsinki.
- Leiderer, S. und H. Roxin (2013)**, „Forced Migration, Aid Effectiveness, and The Humanitarian – Development Nexus: The Case of Germany’s P4p Programme“, *WIDER Working Paper*, Nr. 2013/69, UNU-WIDER, Helsinki.

- Maaß, C. (2002)**, „Afghanistan im Umbruch. ‚Bonner Prozeß‘ als Modell risikoreicher Stabilisierungspolitik“, *SWP-Studie*, Nr. S 45, Stiftung Wissenschaft und Politik/Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin.
- Maley, W. (2018)**, „Institutional design, neopatrimonialism, and the politics of aid in Afghanistan“, *Asian Survey*, Vol. 58, Nr. 6, S. 995–1015, <https://doi.org/10.1525/AS.2018.58.6.995>.
- Mashal, M. (2018)**, „The president, the strongman, and the next U.S. headache in Afghanistan“, *The New York Times*, www.nytimes.com/2018/01/15/world/asia/afghanistan-atta-muhammad-noor-president.html (zugegriffen 26.10.2023).
- Mauß, H. W. (2007)**, „Deutschland als Zivilmacht“, in Schmidt, S., G. Hellmann und R. Wolf (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 73–84.
- McLoughlin, C. (2014)**, „When does service delivery improve the legitimacy of a fragile or conflict-affected state? Service delivery and state legitimacy“, *Governance*, Vol. 28, Nr. 3, S. 341–356.
- McLoughlin, C. (2018)**, „When the virtuous circle unravels: Unfair service provision and state de-legitimation in divided societies“, *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 12, Nr. 4, S. 527–544.
- MEC (2015)**, *Vulnerability to Corruption Assessment (VCA) of the Education Quality Improvement Program (EQUIP) in the Ministry of Education*, Independent Joint Anti-Corruption Monitoring and Evaluation Committee, Kabul.
- Ministry for Foreign Affairs of Finland (2007)**, *Evaluation: Finnish Aid to Afghanistan*, Department for Development Policy, Helsinki.
- Minoia, G. und A. Pain (2017)**, „Understanding rural markets in Afghanistan“, *Secure Livelihoods Research Consortium Working Papers*, Nr. 58, Secure Livelihoods Research Consortium, London.
- Minoia, G. und U. Schrade (2018)**, „No More Standard Programming: Economic Development in Fragile Settings, Lessons from Afghanistan: Research and Development Praxis“, *Policy Paper*, Nr. 1, Secure Livelihoods Research Consortium, London.
- MMC (2020)**, „The Impact of COVID-19 on the Smuggling of Refugees and Migrants from Afghanistan“, MMC Asia 4Mi Snapshot, Mixed Migration Centre, https://mixedmigration.org/wp-content/uploads/2020/10/138_covid_snapshot_smuggling_Asia.pdf (zugegriffen 12.10.2023).
- Morgan Edwards, L. (2010)**, „State-building in Afghanistan: a case showing the limits?“, *International Review of the Red Cross*, Vol. 92, Nr. 880, S. 967–991.
- Morgan Edwards, L. (2011)**, *The Afghan Solution. The Inside Story of Abdul Haq, the CIA and how Western Hubris Lost Afghanistan*, Bactria Press, London.
- Mukhopadhyay, D. (2014)**, *Warlords, Strongmen Governors, and the State in Afghanistan*, Cambridge University Press, New York.
- Müller, R. D. (2020)**, „Afghanistan als militärisches Ziel deutscher Außenpolitik im Zeitalter der Weltkriege“, in Chiari, B. (Hrsg.), *Afghanistan*, Wegweiser zur Geschichte, Schöningh, Paderborn, 4. Aufl., S. 43–53.
- Murtazashvili, J. (2022)**, „The collapse of Afghanistan“, *Journal of Democracy*, Vol. 33, Nr. 1, S. 40–54, <https://doi.org/10.1353/jod.2022.0003>.
- NATO (2011)**, *International Security Assistance Forces*, North Atlantic Treaty Organization, www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.html (zugegriffen 23.10.2023).
- NATO (2022)**, *ISAF's Mission in Afghanistan (2001 – 2014)*, North Atlantic Treaty Organization, www.nato.int/cps/en/natolive/topics_69366.html (zugegriffen 03.11.2023).
- Noelle-Karimi, C. (2002)**, „The Loya Jirga – an effective political tool? A historical overview“, in Noelle-Karimi, C., C. Schetter und R. Schlagintweit (Hrsg.), *Afghanistan. A Country Without a State?*, IKO, Frankfurt und London, S. 37–50.

- Norad (2012)**, „Evaluation of Norwegian development cooperation with Afghanistan 2001 – 2011. Final report“, *Norad Report*, Nr. 3/2012, Norwegian Agency for Development Cooperation, Oslo.
- Norad (2020)**, „Blind sides and soft spots. An evaluation of Norway’s aid engagement in South Sudan“, *Norad Report*, Nr. 3/2020, Norwegian Agency for Development Cooperation, Oslo.
- Norwegian Commission on Afghanistan (2016)**, „A good ally. Norway in Afghanistan 2001 – 2014“, *Official Norwegian Reports NPOU*, Nr. 2016: 8, Norwegian Ministry of Foreign Affairs and Ministry of Defence, Oslo.
- OECD (2007)**, *Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations*, Development Co-operation Directorate (DCD-DAC), www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/38368714.pdf (zugegriffen 15.11.2023).
- OECD (2015)**, *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Germany 2015*, OECD Development Co-operation Peer Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264246133-en>.
- OECD (2019)**, *Better Criteria for Better Evaluation Revised. Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use*, OECD/DAC Network on Development Evaluation, <https://www.oecd.org/dac/evaluation/evaluation-criteria-flyer-2020.pdf> (zugegriffen 23.10.2023).
- OECD (o. D.)**, „Creditor Reporting System (CRS)“, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=crs1> (zugegriffen 22.09.2023).
- OHCHR (2023)**, *Situation of Women and Girls in Afghanistan. Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Afghanistan and the Working Group on Discrimination against Women and Girls*, Office of the High Commissioner for Human Rights, A/HRC/53/21, www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ahrc5321-situation-women-and-girls-afghanistan-report-special-rapporteur (zugegriffen 23.10.2023).
- Pain, A. (2021)**, „Punching above its weight or running with the crowd? Lessons from Sweden’s development cooperation with Afghanistan 2002 – 2020“, *EBA Working Paper*, August 2021, Expert Group for Aid Studies (EBA), Stockholm.
- Patton, M. Q. (2008)**, *Utilization-focused Evaluation*, SAGE, 4. Aufl., Thousand Oaks, CA.
- Plumb, R. I., J. N. Shapiro und S. Hegarty (2017)**, „Lessons learned from stabilization initiatives in Afghanistan: A systematic review of existing research“, *Working Paper*, Nr. WR-1191, RAND Corporation, Santa Monica, CA, <https://doi.org/10.7249/WR1191>.
- Pradetto, A. (2001)**, „Internationaler Terror, forciertes Regimewechsel und die UNO: Der Fall Afghanistan“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B51/2001, S. 24–35.
- Pye, L. (1966)**, *Aspects of Political Development*, Little, Brown and Company, Boston, MA, und Toronto.
- Raetzell, L., A. Baldin und K. Gosztonyi (2022)**, „Querschnittsauswertung der GIZ. Vorhaben in Afghanistan“, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Bonn (unveröffentlichtes Manuskript).
- ReliefWeb (2004)**, „Afghanistan: 2004 Berlin Conference Declaration“, <https://reliefweb.int/report/afghanistan/afghanistan-2004-berlin-conference-declaration> (zugegriffen 10.9.2023).
- ReliefWeb (2006)**, „Afghanistan National Development Strategy summary report – An interim strategy for security, governance, economic growth & poverty reduction“, <https://reliefweb.int/report/afghanistan/afghanistan-national-development-strategy-summary-report-interim-strategy> (zugegriffen 05.9.2023).
- Roger, M. G. und P. R. Oliver (2013)**, „The local turn in peace building: a critical agenda for peace“, *Third World Quarterly*, Vol. 34, Nr. 5, S. 763–783.

- Rubin, B. R. (2004)**, „Crafting a constitution for Afghanistan“, *Journal of Democracy*, Vol. 15, Nr. 3, S. 5–19.
- Ruttig, T. (2006)**, *Islamists, Leftists – and a Void in the Center. Afghanistan’s Political Parties and Where They Come From (1902 – 2006)*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Kabul und Berlin.
- Ruttig, T. (2008)**, *Afghanistan – Institutionen ohne Demokratie: Strukturelle Schwächen des Staatsaufbaus und Ansätze für eine politische Stabilisierung*, Stiftung Wissenschaft und Politik/Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin.
- Ruttig, T. (2013)**, „How it all began. A short look at the pre-1979 origins of Afghanistan’s conflicts“, *AAN Occasional Papers*, Nr. 1, Afghanistan Analysts Network, o. O.
- Scanteam (2017)**, *Taking Charge: Ownership in a Complex Context. External Review, Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF). Final Report*, Oslo, <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.31633.04961>.
- Schetter, C. (2002)**, „The ‚bazaar economy‘ of Afghanistan. A comprehensive approach“, in Noelle-Karimi, C., C. Schetter und R. Schlagintweit (Hrsg.), *Afghanistan. A Country Without a State?*, IKO, Frankfurt und London, S. 109–128.
- Schetter, C. (2004)**, *Hamid Karzai. Ein Portrait*, Südasien-Informationsnetz e. V., Berlin.
- Schetter, C. (2022)**, *Kleine Geschichte Afghanistans*, C. H. Beck, München.
- Schlagintweit, R. (2005)**, „Die deutsch-afghanischen Beziehungen zwischen dem Ende des 2. Weltkrieges und dem 11. September 2001“, in Gomm-Ernsting, C. und A. Günther (Hrsg.), *Unterwegs in die Zukunft. Afghanistan – drei Jahre nach dem Aufbruch vom Petersberg. Grundlagen und Perspektiven deutsch-afghanischer Sicherheitskooperation*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, S. 39–59.
- Schmeidl, S. (2019)**, „Vier Jahrzehnte afghanischer Flucht und Vertreibung“, *Länderprofil Afghanistan*, Bundeszentrale für politische Bildung, www.bpb.de/themen/migration-integration/laenderprofile/283689/vier-jahrzehnte-afghanischer-flucht-und-vertreibung/ (zugegriffen 13.11.2023).
- Schneckener, U. (Hrsg.) (2004)**, *States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem*, Stiftung Wissenschaft und Politik/Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin.
- Sexton, R., und C. Zürcher (2019)**, „German development cooperation: trends and impacts, 2016 – 2018“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), o. O. (unveröffentlichtes Manuskript).
- Sexton, R. und C. Zürcher (2023)**, „Aid, attitudes, and insurgency: evidence from development projects in Northern Afghanistan“, *American Journal of Political Science*, Vol. 0, Nr. 0, S. 1–15, <https://doi.org/10.1111/ajps.12778>.
- Shahrani, N. (1998)**, „The future of the state and the structure of community governance in Afghanistan“, in Maley, W. (Hrsg.), *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban*, C. Hurst & Co., London, S. 212–242.
- Sharan, T. (2012)**, „The dynamics of elite networks and patron-client relations in Afghanistan“, in Lane, D. (Hrsg.), *Elites and Identities in Post-Soviet Space*, Routledge, London, S. 185–204.
- SIGAR (2016a)**, „Corruption in conflict. Lessons from the U.S. experience in Afghanistan“, *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR)*, www.sigar.mil/interactive-reports/corruption-in-conflict/index.html (zugegriffen 26.10.2023).
- SIGAR (2016b)**, „Lessons from the coalition – international experiences from the Afghanistan reconstruction“, *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR)*, www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/SIGAR-16-59-LL.pdf (zugegriffen 03.11.2023).

- SIGAR (2016c)**, „Schools in Herat province. Observations from site visits at 25 schools“, *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR)*, www.sigar.mil/allreports/index.aspx?SSR=5 (zugegriffen 26.10.2023).
- SIGAR (2018)**, „Stabilization. Lessons from the US experience in Afghanistan“, *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR)*, www.sigar.mil/interactive-reports/stabilization/index.html (zugegriffen 03.11.2023).
- SIGAR (2021a)**, „What we need to learn. Lessons from twenty years of Afghanistan reconstruction“, *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR)*, www.sigar.mil/interactive-reports/what-we-need-to-learn/ (zugegriffen 29.09.2023).
- SIGAR (2021b)**, „Support for gender equality. Lessons from the U.S. experience in Afghanistan“, *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR)*, www.sigar.mil/interactive-reports/gender-equality/index.html (zugegriffen 31.10.2023).
- SIGAR (2022)**, „Why the Afghan government collapsed“, *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR)*, www.sigar.mil/allreports/index.aspx?SSR=5 (zugegriffen 31.10.2023).
- Stern, E., N. Stame, J. Mayne, K. Forss, R. Davies und B. Befani (2012)**, „Broadening the range of designs and methods for impact evaluations“, *DFID Working Paper*, Nr. 38, Department for International Development (DFID), London.
- Stewart, J. (2014)**, *The Kaiser's Mission to Kabul: A Secret Expedition to Afghanistan in World War I*, I.B. Tauris, London.
- Stockton, N. (2002)**, „Strategic coordination in Afghanistan“, *AREU Issues Paper Series*, Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU), Kabul.
- Suhrke, A. (2011)**, *When More is Less. The International Project in Afghanistan*, C. Hurst & Co., London.
- Suhrke, A. (2013)**, „State building in Afghanistan: a contradictory engagement“, *Central Asian Survey*, Vol. 3, S. 271–286.
- Suhrke, A., K. B. Harpviken und A. Strand (2004)**, „Conflictual peacebuilding. Afghanistan two years after Bonn“, *PRIO/CMI Report*, Nr. 2004: 04, Chr. Michelsen Institute, Oslo.
- Swisspeace (2001)**, „Civil society conference for peace and reconstruction in Afghanistan, Bad Honnef (Bonn), 29 Nov to 2 Dec 2001, Final Press Information“, <https://reliefweb.int/report/afghanistan/civil-society-conference-peace-and-reconstruction-afghanistan-bad-honnef-bonn-29> (zugegriffen 05.09.2023).
- Tapper, R. (1983)**, *The Conflict of Tribe and State in Iran and Afghanistan*, St. Martin's Press, New York.
- Transparency International (o. D.a)**, *Corruptionary A-Z*, www.transparency.org/en/corruptionary (zugegriffen 26.10.2023).
- Transparency International (o. D.b)**, „Afghanistan“, *Corruption Perception Index*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/afg> (zugegriffen 16.11.2023).
- UNAMA (2012)**, *Still a Long Way to Go. Implementation of the Law on Elimination of Violence Against Women in Afghanistan*, United Nations Assistance Mission in Afghanistan, Kabul.
- UNAMA (2018)**, *Geneva Mutual Accountability Framework (GMAF)*, Genfer Afghanistan-Konferenz, 27./28.11.2018, <https://reliefweb.int/report/afghanistan/geneva-mutual-accountability-framework-gmaf> (zugegriffen 31.10.2023).
- UNESCO (2020)**, „Interview: ‚Literacy rate in Afghanistan increased to 43 percent‘“ [Interview mit Mohammad Yasin Samim, Senior Technical Advisor beim afghanischen Bildungsministerium (17.03.2020)], *UNESCO Institute for Lifelong Learning*, <https://uil.unesco.org/interview-literacy-rate-afghanistan-increased-43-cent> (zugegriffen 24.10.2023).

- UNFPA (2006)**, „Afghanistan’s first family response unit open for business“, *UNFPA Feature Story*, 24.01.2006, <https://web.archive.org/web/20100706052641/http://www.unfpa.org/public/News/pid/161> (zugegriffen 24.10.2023).
- UNHCR (o. D.)**, „Islamic Republic of Afghanistan“, Operational Data Portal, <https://data.unhcr.org/en/country/afg> (zugegriffen 13.10.2023).
- UNICEF (o. D.)**, „Afghanistan“, *UNICEF Data: Monitoring the situation of children and women*, <https://data.unicef.org/country/afg/> (zugegriffen 14.11.2023).
- United Nations Peacemaker (2006)**, *The Afghanistan Compact. The London Conference on Afghanistan*, <https://peacemaker.un.org/node/1799> (zugegriffen 31.10.2023).
- Van Bijlert, M. und S. Kouvo (2012)**, *Snapshot of an Intervention. The Unlearned Lessons of Afghanistan’s Decade of Assistance (2001 – 2011)*, Afghanistan Analysts Network, Kabul.
- Van der Neut, W., P. Westerhof und T. Dirkx (2023)**, *Between Wish and Reality. Evaluation of the Dutch Contribution to Resolute Support*, Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, Den Haag.
- Watson Institute (2022)**, „Human and budgetary costs to data of the U.S. war in Afghanistan 2001 – 2022“, *Cost of War Project*, <https://watson.brown.edu/costsofwar/figures/2021/human-and-budgetary-costs-date-us-war-afghanistan-2001-2022> (zugegriffen 18.10.2023).
- Willner-Reid, M. (2018)**, „Competition in the aid marketplace in Afghanistan“, *Asian Survey*, Vol. 58, Nr. 6, S. 1016–1041, <https://doi.org/10.1525/as.2018.58.6.1016>.
- Winkelmann, U. (2019)**, „Nato-Luftangriff bei Kundus. Verhinderte Aufarbeitung“, *Deutschlandfunk*, [www.deutschlandfunk.de/nato-luftangriff-bei-kundus-verhinderte-aufarbeitung-100.html#:~:text=Update%20\(16.02.2021\)%3A%20Der,Deutschlands%20Pflicht%20zu%20dessen%20Aufkl%C3%A4rung](http://www.deutschlandfunk.de/nato-luftangriff-bei-kundus-verhinderte-aufarbeitung-100.html#:~:text=Update%20(16.02.2021)%3A%20Der,Deutschlands%20Pflicht%20zu%20dessen%20Aufkl%C3%A4rung) (zugegriffen 14.11.2023).
- World Bank (2020a)**, *Afghanistan Development Update July 2020. Surviving the Storm*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/132851594655294015/pdf/Afghanistan-Development-Update-Surviving-the-Storm.pdf> (zugegriffen 16.11.2023).
- World Bank (2020b)**, *ARTF Scorecard 2020. Integrated Performance and Management Framework, January – December 2020*, ARTF Administrator, Kabul.
- World Bank (2022)**, *Worldwide Governance Indicators*, www.govindicators.org/interactive-data-access (zugegriffen 23.10.2023).
- World Bank (2023)**, „List of fragile and conflict-affected situations (FCS)“, *Classification of Fragile and Conflict-Affected Situations*, <https://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/brief/harmonized-list-of-fragile-situations> (zugegriffen 15.11.2023).
- World Bank (o. D.)**, „Afghanistan“, *World Bank Data*, <https://data.worldbank.org/country/afghanistan> (zugegriffen 23.10.2023).
- Zürcher, C. (2013)**, „Strategische Portfolio Review Afghanistan: Schlussbericht“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn (unveröffentlichtes Manuskript).
- Zürcher, C. (2017)**, „BMZ Strategische Portfolio Review Afghanistan 2016: Schlussbericht“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn (unveröffentlichtes Manuskript).
- Zürcher, C. (2019)**, „The folly of aid for stabilisation“, *Third World Quarterly*, Vol. 40, Nr. 5, S. 839–854, <https://doi.org/10.1080/01436597.2019.1576519>.
- Zürcher, C. (2020a)**, „The impact of development aid on organized violence. A systematic assessment“, *3ie Working Paper*, Nr. 37, International Initiative for Impact Evaluation, Neu Delhi.

Zürcher, C. (2020b), *Meta-Review of Evaluations of Development Assistance to Afghanistan, 2008 – 2018*, University of Ottawa, Ottawa.

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

12. ANHANG

12.1 Evaluierungsmatrix

NR.	EVALUIERUNGSFRAGEN	INDIKATOREN UND ANALYSEEBENEN: POLITISCHE EBENE (PE), STRATEGISCHE ARBEITSEBENE DER RESSORTS (SE) SOWIE UMSETZUNGSEBENE (UE)	BEWERTUNGSKRITERIEN	ERHEBUNGSINSTRUMENTE UND DATENQUELLEN
A. RELEVANZ – Hat die Bundesregierung in Afghanistan das Richtige getan?				
A.1	Entsprach das deutsche zivile Engagement in Afghanistan im Verlauf den Interessen und Zielsetzungen der Bundesregierung und waren diese Ziele realistisch? (ToR 23)	A.1.1 Die Interessen und Ziele der Bundesregierung wurden definiert (PE) A.1.2 Die Interessen und Ziele der Bundesregierung wurden angemessen begründet (PE) A.1.3 Die auf politischer Entscheidungsebene gesetzten Ziele der Bundesregierung waren realistisch (PE) A.1.4 Die Zielsetzungen der politischen Entscheidungsebene wurden von den Verantwortlichen der Ressorts innerhalb ihrer Möglichkeiten, Zwänge und Begrenzungen in relevanten Handlungsfeldern auf angemessene Weise strategisch adressiert (SE) A.1.5 Die identifizierten Handlungsfelder der Bundesregierung/der Ressorts waren geeignet, die interessenbasierten Zielsetzungen Deutschlands für Afghanistan zu erreichen (PE, SE, UE)	A.1.1 Interesse- und Zielformulierung wurde dokumentiert, einschließlich möglicher Meinungsverschiedenheiten A.1.2 Dokumente benennen spezifische und zuordenbare Gründe für Interessen und Ziele; Dokumentation und Interviews beinhalten Gründe für eine Gewichtung von möglicherweise unterschiedlichen Interessen und Zielen; Fachleute bewerteten diese Gewichtung als angemessen A.1.3 Ziele der Bundesregierung waren (a) innerhalb der relevanten politischen und institutionellen Rahmenbedingungen (Möglichkeiten, Zwänge und Begrenzungen; militärisch und zivil) realistisch und angemessen – qualitative Bewertung der Einschätzungen durch Fachleute aus Praxis und Wissenschaft; (b) realistisch im Zeitverlauf: Es liegt eine Dokumentation der regelmäßigen Überprüfung vor, ob die Ziele der Realität angemessen waren A.1.4 Politische Vorgaben (von Bundeskanzleramt, Kabinett und Bundestag) spiegeln sich in Dokumenten und Interviews zur strategischen Orientierung und operativen Umsetzung wider; Dokumente und Interviews belegen einen durchdachten Umgang (Szenarienbildung, Abwägungen pro/contra etc.) der Ressorts mit den an sie herangetragenen politischen Erwartungen; Strategische Vorgaben wurden regelmäßig auf politisch-strategischer Ebene (Staatsminister*innen/ Staatssekretär*innen) überprüft A.1.5 Operative Handlungsfelder wurden identifiziert und entsprachen prinzipiell den Zielsetzungen	A.1.1 bis A.1.5 Dokumentenauswertung (strategiebezogene Dokumente), Kommunikation (Korrespondenz, Vermerke etc.), Positionspapiere, Bundestagsdrucksachen, Medienpublikationen etc.; Literaturanalyse (wissenschaftliche Literatur, Evaluierungen, Erhebungen); Interviews – intern (Ressorts, Dos, Mittler, Partner etc.); Interviews – extern (unabhängige Fachleute); Portfolioanalyse
A.2	Erfasste die Bundesregierung die vielfältigen Bedarfe und Interessen aller relevanten afghanischen Akteure und wurden diese angemessen in der Zielformulierung des deutschen zivilen Engagements in Afghanistan berücksichtigt? (ToR 24)	A.2.1 Die Bundesregierung hatte (zu Beginn/im Zeitverlauf ihres Engagements) ein angemessenes Verständnis der afghanischen Gesellschaft und ihrer relevanten Akteure A.2.2 Die Interessen, Zielsetzungen und Bedarfe der relevanten afghanischen Akteure wurden in einem angemessenen Prozess ermittelt A.2.3 Die politischen Interessen und Ziele der afghanischen Eliten und Regierung sowie der	A.2.1 Dokumente enthalten analytische Einschätzungen (z. B. Geschichte, politische Kultur, Geografie) und daraus abgeleitete Annahmen einschließlich abweichender Meinungen; Einschätzungen und Annahmen waren kongruent mit Einschätzungen aus Praxis und Wissenschaft A.2.2 Dokumente und Interviews zeigen ergebnisoffenen Prozess mit genuiner und inklusiver politischer Einbindung der afghanischen Seite; die Bedarfe Afghanistans wurden nach Maßgabe relevanter Parameter ermittelt, bezogen auf Geschlecht, Ethnien, Stadt/Land etc. (Qualität der	A.2.1 bis A.2.4 Dokumentenauswertung (arbeitsbereichsbezogene Dokumente, z. B. UNOCHA HNO, HRP; strategiebezogene Dokumente; ggf. projektbezogene Dokumente, z. B. <i>Baselines</i>, projektbezogene Erhebungen), Dokumentation von (Geber-)Konferenzen inklusive <i>Mutual Accountability Frameworks</i>), Kommunikation (z. B. Korrespondenz, Vermerke, DKOR), Bundestagsdrucksachen, Medienpublikationen (DEU, AFG, INT);

		politische Wille letzterer zu Reformen wurden von der Bundesregierung richtig eingeschätzt A.2.4 Deutschland und Afghanistan verfügten über angemessene Instrumente, um die Zielsetzungen der afghanischen Eliten und Regierung abzufragen und anzupassen und setzten diese im Kontext der internationalen Gebergemeinschaft abgestimmt und erfolgreich ein	Bedarfsermittlung); ein Mechanismus zur Bedarfsermittlung war vorhanden; die Bedarfe wurden regelmäßig ermittelt/aktualisiert; die Qualität der Ermittlung wurde von Fachleuten als geeignet eingeschätzt; ein Verständnis für die Bedarfe der Bevölkerung war vorhanden; die Bedarfe wurden bei der Formulierung der Ziele Deutschlands in strategischen Dokumenten berücksichtigt; die Angemessenheit der Berücksichtigung wurde von unabhängigen Fachleuten bestätigt; Humanitäre Hilfe: Humanitäre Bedarfe wurden gemäß Vulnerabilitätsstandards der UN/UNOCHA ermittelt; Humanitäre Hilfe: Bedarfe konnten in allen Projekt-Provinzen Afghanistans ermittelt werden und humanitärer Zugang war gewährleistet A.2.3 Dokumente und Interviews belegen klares Verständnis der politischen Interessen und Ziele der afghanischen Eliten; Dokumente und Interviews belegen realistische Einschätzung des afghanischen Reformwillens A.2.4 Geberkonferenzen waren als Instrumente der Bedarfs- und Interessensermittlung angemessen und wurden zur Anpassung von (deutschen/internationalen) Zielsetzungen genutzt; Dokumente und Interviews zu Beratungen, Konsultationen, Geberkonferenzen etc. belegen ergebnisoffene Diskussionen, geteilte Schlussfolgerungen und beidseitig einvernehmlich gefasste Beschlüsse	Literaturanalyse (wissenschaftliche Literatur, Evaluierungen, Erhebungen); Interviews – intern (Ressorts, DOs, Mittler, Partner); Interviews – extern (unabhängige Fachleute, afghanische Partner/Akteure, internationale Akteure)
A.3	Wurde das zivile Engagement Deutschlands in Afghanistan auf der Grundlage einer nach damaligem Wissensstand adäquaten strategischen Planung gestaltet und fortentwickelt? (ToR 25)	A.3.1 Die Bundesregierung entwickelte in einzelnen Ressorts oder ressortübergreifend klar strukturierte und effektive Strategien mit begründeten Zielsetzungen für das zivile Engagement (SE) A.3.2 Die strategische Planung erfolgte nach dem damaligen voraussetzbaren Wissensstand (SE) A.3.3 Die identifizierten Maßnahmen zur Erreichung der Ziele waren gemäß dem damaligen Wissensstand adäquat (SE)	A.3.1 Strategien liegen angemessen verschriftlicht vor Strategische Ansätze waren in verschiedenen Formen und Ausprägungen vorhanden Zielsetzungen lagen konkret ausformuliert vor, es existierten Indikatoren zur Messung der Zielerreichung A.3.2 Planungsprozesse reflektierten in Zielsetzungen und operativen Ansätzen den damaligen Wissensstand (aus Praxis, Sozialwissenschaft, Medien etc.) bzw. Wissen beteiligter Dritter (z. B. von Durchführungs- und Mittlerorganisationen) A.3.3 Die operative Ausgestaltung war fundiert begründet und gemäß Zielsetzungen beschrieben	A.3.1 bis A.3.3 Dokumentenauswertung (strategiebezogene Dokumente nach Arbeitsbereichen), Dokumentation von Konferenzen, Kommunikation (Korrespondenz, Vermerke etc.), Bundestagsdrucksachen, Medienpublikationen (DEU, AFG, INT); Literaturanalyse (wissenschaftliche Literatur, Evaluierungen, Erhebungen); Interviews – intern (Ressorts, DOs, Mittler, Partner); Interviews – extern (unabhängige Fachleute, afghanische Partner, internationale Akteure); Portfolioanalyse
A.4	Inwiefern erwiesen sich die Ressorts als anpassungs- und lernfähig? Wurde das zivile Engagement Deutschlands in Afghanistan auf politischer, strategischer und operativer Ebene entsprechend kontextuellen Veränderungen (<i>critical junctures</i>) kontinuierlich angepasst? (ToR 47, 49, 56, 57)	A.4.1. Die Strategien und die ihnen zugeordneten Maßnahmen wurden nach dem jeweiligen Wissensstand fortentwickelt A.4.2. Zur Fortentwicklung existierten effektive ressortspezifische Lernformate (SE, UE) A.4.3. Zur Fortentwicklung existierten effektive ressortgemeinsame Lernformate (PE, SE, UE) A.4.4 Eigene Lernerfahrungen wurden rechtzeitig über die verschiedenen Ebenen (PE, SE, UE) und Ressorts hinweg kommuniziert	A.4.1 Aktualisierte strategische Dokumente liegen vor, die Anpassungs- und Lernprozesse nachvollziehbar machen; das damals aktuelle Wissen auch von Dritten ist aus Dokumentation ersichtlich A.4.2/A.4.3 Lernerfahrungen führten zu konkreten Anpassungen/Maßnahmen (Revision von Strategien, Umsteuerung von Projekten); Dokumente und Interviews lassen die Nutzung der vom <i>Risk Management Office</i> (RMO) bereitgestellten Informationen im Sinne angemessener Reaktionen auf Veränderungen der Sicherheitslage erkennen	A.4.1 bis A.4.7 Dokumentenauswertung (strategiebezogene Dokumente nach Arbeitsbereichen inklusive Fortschrittsberichten), Dokumentation von Konferenzen, Kommunikation (Korrespondenz, Vermerke etc.), Bundestagsdrucksachen, Medienpublikationen (DEU, AFG, INT); Literaturanalyse (wissenschaftliche Literatur, Evaluierungen, Erhebungen); Interviews –intern (Ressorts, DOs, Mittler, Partner); Interviews – extern (unabhängige Fachleute, afghanische Partner, internationale Akteure);

		A.4.5 Die Ressorts verfügten über Anreizsysteme, aktiv Kritik zu äußern A.4.6 Eigene Lernerfahrungen und kritische Wissensproduktion Dritter wurden insbesondere bei "critical junctures" zur Weiterentwicklung und Anpassung der strategischen Ansätze genutzt (PE, SE) A.4.7 Umsteuerungen wurden auch auf Umsetzungsebene sichtbar (SE, UE), etwa durch die Anpassung von Vorhaben, um Schockresistenz herzustellen	A.4.4 Lernerfahrungen sind in Dokumenten und in der Kommunikation klar benannt oder ableitbar oder wurden von Beteiligten oder Beobachtenden identifiziert A.4.5 Kritik wurde von Verantwortlichen angenommen und führte zu nachweisbaren Änderungen auf strategischer und/oder operativer Ebene A.4.6 Dokumente und Kommunikation enthalten explizite Referenzen zur Wissensproduktion aus Wissenschaft, Praxis etc. A.4.7 Dokumente und Interviews belegen substanzielle und zeitnahe Anpassungen von Maßnahmen aufgrund strategisch vorgegebener Umsteuerungen	Portfolioanalyse
B. KOHÄRENZ – Haben die Ressorts ressortintern, ressortübergreifend sowie national und international kohärent, synergetisch und koordiniert gehandelt?				
B.1	Ressortinterne Kohärenz: War das deutsche zivile Engagement in Afghanistan innerhalb der einzelnen Ressorts mit den Vorgaben der Bundesregierung strategisch und operativ abgestimmt kohärent?	B.1.1 Strategische Komplementarität: Die strategische Ausrichtung der Arbeitsbereiche innerhalb der Ressorts war komplementär (SE) B.1.2 Ressortinterne Koordination/Steuerung: Strukturen und Mechanismen zur Abstimmung und Koordination wurden zur kohärenten/widerspruchsfreien strategischen und operativen Steuerung genutzt (SE, UE) B.1.3 Vertikale Kohärenz: Ziele und Aktivitäten standen politisch, strategisch und operativ in einem ausgerichteten Verhältnis zueinander B.1.4 DO- oder mittlerbezogene Koordination/Steuerung: Informationen und Einschätzungen von maßgeblichen DOs/Mittlern wurden im jeweils zuständigen Ressort angemessen kommuniziert B.1.5 Fehlende Abstimmung innerhalb eines Ressorts führte zu einem Mangel an strategischen/operativen Anpassungen oder erfolgreiche Abstimmung mündete in strategisch und operativ kohärentes Handeln	B.1.1 Dokumente zur Ausrichtung der Arbeitsbereiche in Bezug auf Afghanistan zeigen die Komplementarität der Zielsetzungen der einzelnen Arbeitsbereiche; strategische Ausrichtungen zeigen keine sich widersprechenden Zielsetzungen auf B.1.2 Dokumentation der Beratungen, Schlussfolgerungen und Beschlüsse innerhalb eines Ressorts einschließlich referatsübergreifender Gruppen und Arbeitsstäbe ist hinreichend konkret und aussagekräftig; Beteiligte belegen, dass sie die Abstimmungs- und Koordinationsstrukturen zur effektiven strategischen und operativen Steuerung nutzen konnten; Dokumente und Interviews lassen klar eine vereinbarte Arbeitsteilung erkennen und beinhalten praktisch umsetzbare Steuerungsentscheidungen B.1.3 Strategische Vorgaben spiegeln sich nachvollziehbar und ausgehend von politischen Vorgaben in Dokumenten zur strategischen Orientierung und operativen Umsetzung wider B.1.4 Kommunikation innerhalb eines Ressorts (z. B. zwischen verschiedenen für Planung und Umsetzung zuständigen Referaten) enthält aussagekräftige Informationen und Einschätzungen maßgeblicher DOs/Mittler B.1.5 Dokumente/Interviews bringen explizit oder implizit mangelnde Abstimmung zum Ausdruck; Verantwortliche erkannten und benannten Handlungsbedarfe und nutzten sie als Grundlage für Anpassungen; Dokumente und Interviews belegen explizit oder implizit erfolgte Abstimmungen; Kohärenz des Handelns ist nachvollziehbar	B.1.1 bis B.1.5 Dokumentaueswertung (strategiebezogene Dokumente nach Arbeitsbereichen), Dokumentation von Konferenzen, Kommunikation (Korrespondenz, Vermerke, etc.), Bundestagsdrucksachen, Medienpublikationen (DEU, AFG, INT); Literaturanalyse (wissenschaftliche Literatur, Evaluierungen, Erhebungen); Interviews – intern (Ressorts, DOs, Mittler, Partner); Interviews – extern (unabhängige Fachleute); Portfolioanalyse

B.2	Ressortübergreifende Kohärenz: War das deutsche zivile Engagement in Afghanistan zwischen den Ressorts strategisch und operativ abgestimmt und kohärent?	B.2.1 Strategische Komplementarität: Die Ressorts (ggf. einschließlich des BMVg) verfolgten in ihrer strategischen Ausrichtung zueinander komplementäre Zielsetzungen B.2.2 Ressortübergreifende Koordination/Steuerung: Strukturen und Mechanismen zur Abstimmung und Koordination wurden in Deutschland <u>und</u> (im Rahmen der Vor-Ort-Struktur) in Afghanistan zur kohärenten/widerspruchsfreien strategischen und operativen Steuerung genutzt B.2.3 DO- und mittlerbezogene Koordination/Steuerung: Informationen und Einschätzungen von maßgeblichen DOs und Mittlern wurden zwischen den Ressorts angemessen kommuniziert B.2.4 Fehlende Abstimmung zwischen Ressorts führte zu strategischen/operativen Anpassungen oder erfolgreiche Abstimmung mündete in strategisch und operativ kohärentes Handeln	B.2.1 Ausrichtung und Instrumente waren klar konzipiert und wurden komplementär angewandt (ggf. einschließlich Daten zum BMVg); Analysen erfolgten nach Möglichkeit gemeinsam und führten zu abgestimmter Planung (GAAP); die notwendige Kohärenz und ein bestmöglich vernetztes, koordiniertes Vorgehen wie später im Rahmen des HDP-Nexus bzw. GAAP wurden in Planung, Umsetzung und Steuerung angemessen berücksichtigt; Synergiepotenziale auf strategischer und operativer Ebene wurden identifiziert und genutzt; Dopplungen wurden vermieden B.2.2 Aussagekräftige Dokumentation der Beratungen, Schlussfolgerungen und Beschlüsse zur Arbeitsteilung auf Ebene: • Staatssekretär*innen (AA, BMI, BMVg, BMZ), • Abteilungsleitungen, • Referate, • zivil-militärischen Zusammenarbeit (ZMZ), • <i>Provincial Reconstruction Teams</i> (PRT) im Rahmen der geografischen Fokussierung Beteiligte belegen, dass die Abstimmungs- und Koordinationsstrukturen zur effektiven Steuerung beitrugen; Dokumente und Interviews lassen klar eine vereinbarte Arbeitsteilung erkennen und beinhalten praktisch umsetzbare Steuerungsentscheidungen B.2.3 Kommunikation zwischen Ressorts und Aussagen Beteiligter enthalten aussagekräftige Informationen und Einschätzungen maßgeblicher DOs/Mittler B.2.4 Dokumente und Interviews bringen explizit oder implizit mangelnde Abstimmung zum Ausdruck; Handlungsbedarfe wurden von Verantwortlichen erkannt und benannt und waren Grundlage für Anpassungen; Dokumente und Interviews bringen explizit oder implizit erfolgte Abstimmung zum Ausdruck; Kohärenz des Handelns ist nachvollziehbar	B.2.1 bis B.2.4 Dokumentenauswertung (strategiebezogene Dokumente nach Arbeitsbereichen), Dokumentation von Konferenzen, Kommunikation (Korrespondenz, Vermerke etc.), Bundestagsdrucksachen, Medienpublikationen (DEU, AFG, INT); Literaturanalyse (wissenschaftliche Literatur, Evaluierungen, Erhebungen); Interviews – intern (Ressorts, Dos, Mittler, Partner); Interviews – extern (unabhängige Fachleute); Portfolioanalyse
B.3	Externe Kohärenz: War das deutsche zivile Engagement in Afghanistan in Bezug auf das Handeln anderer nationaler und internationaler (inklusive der afghanischen) Akteure kohärent und synergetisch?	B.3.1. Strategische Kohärenz I (Afghanistan): Die Bundesregierung richtete ihr Engagement politisch, strategisch und operativ am eigenverantwortlichen Handeln der afghanischen Regierung und anderer nationaler Partner aus (PE, SE, UE) B.3.2 Strategische Kohärenz II (internationale Gemeinschaft): Die Bundesregierung gestaltete ihr Engagement unter Berücksichtigung der SDGs politisch, strategisch und operativ im Einklang mit und komplementär zu anderen ausgewählten internationalen Partnern (PE, SE, UE) B.3.3 DO-bezogene Koordination/Steuerung Informationen und Einschätzungen von maßgeblichen DOs/Mittlern wurden zwischen afghanischen,	B.3.1 Strategie- und Projektdokumentation sowie Aussagen Beteiligter und/oder von Beobachter*innen zeigen Ausrichtung auf das Handeln der afghanischen Seite; Strukturen und Mechanismen zur Abstimmung und Koordination existierten auf PE, SE und UE und wirkten sich – nachgewiesen durch relevante Beispiele – auf die strategische und operative Steuerung aus; Instrumente verschiedener Akteure wurden komplementär zueinander eingesetzt; Dopplungen wurden vermieden; Synergiepotenziale auf strategischer und operativer Ebene wurden identifiziert und genutzt, nachgewiesen durch relevante Beispiele B.3.2 Strategie- und Projektdokumentation sowie Aussagen Beteiligter und/oder von Beobachter*innen zeigen Ausrichtung auf gemeinschaftliches Handeln im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung durch	B.3.1 bis B.3.4 Dokumentenauswertung (strategie- und projektbezogene Dokumente nach Arbeitsbereichen), Dokumentation von Konferenzen, Kommunikation (Korrespondenz, Vermerke etc.), Bundestagsdrucksachen, Medienpublikationen (DEU, AFG, INT); Literaturanalyse (wissenschaftliche Literatur, Evaluierungen, Erhebungen); Interviews – intern (Ressorts, DOs, Mittler, Partner); Interviews – extern (unabhängige Fachleute, afghanische Partner, internationale Akteure); Portfolioanalyse

		deutschen und internationalen Akteuren angemessen kommuniziert (UE) B.3.4 Fehlende Abstimmung unter den afghanischen, deutschen und internationalen Akteuren führte zu unerwünschten Konsequenzen (PE, SE, UE)	1. die internationale Kontaktgruppe (International Contact Group), 2. Afghanistan-bezogene Geberkonferenzen/relevante Aktivitäten anderer Akteure, 3. Ad-hoc-Konsultationsmechanismen und weitere Abstimmungsformate (z. B. SOMs, 5+4+3-Formate) Internationale Ausrichtung wird deutlich durch Bezugnahmen deutscher Strategiedokumente und Aussagen Beteiligter auf SDGs sowie auf internationale Dokumente bzw. Strategiedokumente der USA, des Vereinigten Königreichs und Japans; Strategien weisen gleiche Zielsetzungen auf; Strukturen und Mechanismen zur Abstimmung und Koordination existierten auf PE, SE und UE und wurden – nachgewiesen durch relevante Beispiele – zur effektiven/wirkungsvollen strategischen und operativen Steuerung genutzt; Instrumente verschiedener Akteure wurden komplementär zueinander eingesetzt – nachgewiesen durch relevante Beispiele wie arbeitsteiliger Planung, Finanzierung, Umsetzung sowie Ineinandergreifen von Maßnahmen unterschiedlicher Geber; Dopplungen wurden vermieden, Synergiepotenziale auf strategischer und operativer Ebene wurden identifiziert, dokumentiert und nachgewiesen durch relevante Beispiele B.3.3 Kommunikation zwischen afghanischen, deutschen und internationalen Akteuren enthält aussagekräftige Informationen zur Kohärenz und Komplementarität konkreter Maßnahmen von DOs/Mittlern; Abstimmung von Maßnahmen und Arbeitsteilung ist dokumentiert bzw. ist anhand von Interviews belegt; Beteiligte und Fachleute bewerteten Abstimmungen als ausreichend/erfolgreich B.3.4 Konsequenzen fehlender Abstimmung (z. B. Dopplungen von Maßnahmen) wurden an relevanten Beispielen sichtbar und von deutschen, afghanischen oder internationalen Beteiligten und Fachleuten dargelegt	
C. EFFEKTIVITÄT – War das deutsche zivile Engagement in Afghanistan effektiv?				
C.1	Wurden die Maßnahmenziele erreicht und erscheint es plausibel, dass ein Beitrag zu den mittelfristigen Zielen der Bundesregierung geleistet wurde? (ToR 43)	C.1.1 Outputs der Maßnahmen wurden wie geplant erreicht (UE) C.1.2 Spezifische Outcomes der Maßnahmen wurden wie geplant erreicht (UE) C.1.3 Mittelfristige Ziele auf Outcome-Ebene der ressortgemeinsamen Wirkungslogik (Thema X, Y und Z) wurden erreicht (SE) C.1.4 Beitrag der Ressorts zu Outcome-Zielen ist (nicht) plausibel nachvollziehbar (SE) C.1.5 Weitere ausgewählte Gründe für (Nicht-)Erreichung des Outcomes (in Bezug auf Relevanz, Kohärenz, Effektivität und Nachhaltigkeit) (SE)	C.1.1 Erreichung der Outputs der Maßnahmen, wie in Projektplanung vorgesehen (selbst gesetzte Ziele), geht aus Berichterstattung/Evaluierungen und Interviews hervor C.1.2 Erreichung der Outcomes, wie in Projektplanung vorgesehen, geht aus Berichterstattung/Evaluierungen und Interviews hervor C.1.3 Indikatoren für Themen werden aus der wissenschaftlichen Literatur abgeleitet, Erfolg wird jeweils auf Basis der wissenschaftlichen Literatur sowie der Meinungen von Fachleuten definiert C.1.4 Ausgewählte Wirkannahmen bzw. Mechanismen a, b, c aus dem Wirkungsmodell halten empirischer Überprüfung	C.1.1 Dokumentenauswertung (strategie- und projektbezogene Dokumente); Literaturanalyse (wissenschaftliche Literatur, Evaluierungen); Interviews – intern (Ressorts, DOs); Interviews – extern (unabhängige Fachleute); Projektbeispiele C.1.2 Literaturanalyse (wissenschaftliche Literatur, Evaluierungen); Interviews – intern (Ressorts, DOs); Interviews – extern (unabhängige Fachleute) C.1.3 Literaturanalyse (wissenschaftliche Literatur, Evaluierungen); Interviews – intern (Ressorts, DOs); Interviews – extern (unabhängige Fachleute)

			stand. Ob die Wirkannahmen funktionieren bzw. realistisch waren bzw. wo es Herausforderungen oder Lücken gab, wird empirisch überprüft C.1.5 Siehe Ergebnisse anderer Kriterien	C.1.4 Dokumentenauswertung (strategie- und projektbezogene Dokumente); Literaturanalyse (wissenschaftliche Literatur, Evaluierungen); Interviews – intern (Ressorts, DOs); Interviews – extern (unabhängige Fachleute) C.1.5 Siehe andere Kriterien
C.2	Inwieweit wurden wichtige Qualitätsmerkmale guter Portfoliosteuerung und Umsetzung im fragilen Kontext von Afghanistan (z. B. <i>Do-no-harm</i>-Ansatz, Querschnittsthemen) berücksichtigt? (ToR 53, 55)	C.2.1 Qualitätsmerkmale wurden definiert (SE) C.2.2 Prozesse zur Anwendung der Qualitätsmerkmale wurden definiert und genutzt (SE) C.2.3 Bei der Strategieentwicklung wurden Qualitätsmerkmale angemessen berücksichtigt (SE) C.2.4 Bei der Projektkonzeption und -umsetzung wurden Qualitätsmerkmale angemessen berücksichtigt (UE)	C.2.1 Qualitätsmerkmale wurden schriftlich definiert; Qualitätsmerkmale wurden aus externer Perspektive als ausreichend für die Planung und Durchführung qualitativ hochwertiger Projektarbeit bestätigt C.2.2 Prozesse zur Anwendung der Qualitätsmerkmale wurden schriftlich dokumentiert; die Prozesse stellten sicher, dass Qualitätsmerkmale im Projektzyklus integriert werden. Dies wurde von Beteiligten und Expert*innen bestätigt C.2.3 In Strategiedokumenten zu Afghanistan kommen die von Literatur/Fachleuten als für die Arbeit in Afghanistan als relevant identifizierten Qualitätsmerkmale vor C.2.4 Qualitätsmerkmale wurden in Projektvorschlägen benannt und konkretisiert; zugehörige Analysen (z. B. Konflikt- oder Genderanalysen) lagen zu Anfang der Projekte vor; für ihre Berücksichtigung in der Umsetzung wurde geprüft, ob in Wirkungslogiken der Vorhaben entsprechende Indikatoren (z. B. geschlechter-desaggregierte Indikatoren) gemonitort wurden, ob Qualitätsmerkmale in die Berichterstattung aufgenommen wurden (z. B. Konfliktlinien in Interventionsgebieten wurden angemessen identifiziert und berücksichtigt)	C.2.1 Dokumentenauswertung (strategiebezogene Dokumente); Literaturanalyse (wissenschaftliche Literatur, Evaluierungen); Interviews – intern (Ressorts); Interviews – extern (unabhängige Fachleute) C.2.2 Dokumentenauswertung (strategiebezogene Dokumente); Interviews – intern (Ressorts); Interviews – extern (unabhängige Fachleute) C.2.3 Dokumentenauswertung (strategiebezogene Dokumente) C.2.4 Dokumentenauswertung (projektbezogene Dokumente); Interviews – intern (Ressorts, DOs); Interview – extern (unabhängige NGOs/Zivilgesellschaft); Projektbeispiele
C.3	Auf welche Weise beeinflusste der Umgang mit Risiken, die aus externen Faktoren (z. B. Korruption, Sicherheitslage, Umsetzungsdruck) resultierten, die Effektivität des deutschen zivilen Engagements in Afghanistan positiv oder negativ? (ToR 44, 45, 48, 49, 56, 57)	C.3.1 Angemessene Mechanismen zur Identifizierung von externen Faktoren und daraus resultierenden Risiken existierten (SE, UE) C.3.2 Notwendiges Kontextverständnis war vorhanden (SE und UE) C.3.3 Entscheidende, antizipierbare Risiken wurden identifiziert (SE und UE) C.3.4 Umgang mit Risiken wurde explizit festgelegt (SE, UE) C.3.5 Umgang mit Risiken war erfolgreich (SE, UE)	C.3.1 Das Vorgehen zur strukturierten Identifizierung von externen Faktoren und resultierenden Risiken auf SE und UE wurden jeweils schriftlich dokumentiert. Unterstützende Instrumente waren vorhanden (z. B. Sicherheitsmanagement und Risikoberatung durch das <i>Risk Management Office</i>). C.3.2 Die für die Risikoanalyse zuständigen Mitarbeitenden verfügten über ausreichend Kontextverständnis, um ein realistisches Bild der relevantesten Kontextfaktoren zu entwickeln. Die Einschätzungen erfolgten auf Basis von Selbst- sowie Fremdeinschätzung durch Fachleute sowie Literatur C.3.3 Die in Strategiepapieren sowie Projektdokumenten schriftlich festgehaltenen Risiken wurden mit den Risiken abgeglichen, die im wissenschaftlichen Diskurs hervorgehoben wurden. Dazu gehörte auch die Priorisierung von Risiken. Es lagen spezifizierte Analysen der Risiken in Projektvorschläge vor C.3.4 In Strategiepapieren (SE) bzw. Projektvorschlägen (UE) wurden Entscheidungen zum Umgang mit den wichtigsten Risiken klar benannt und, wenn sinnvoll, wurden	C.3.1 Dokumentenauswertung (strategie- und projektbezogene Dokumente); Literaturanalyse (wissenschaftliche Literatur, Evaluierungen); Interviews – intern (Ressorts, DOs); Interviews – extern (unabhängige Fachleute); Projektbeispiele C.3.2 Literaturanalyse (wissenschaftliche Literatur, Evaluierungen); Interviews – intern (Ressorts, DOs); Interviews – extern (unabhängige Fachleute) C.3.3 Dokumentenauswertung (strategie- und projektbezogene Dokumente); Literaturanalyse (wissenschaftliche Literatur, Evaluierungen); Interviews – intern (Ressorts, DOs); Interviews – extern (unabhängige Fachleute) C.3.4 Dokumentenauswertung (strategie- und projektbezogene Dokumente) C.3.5 Literaturanalyse (wissenschaftliche Literatur, Evaluierungen); Interviews – intern (Ressorts, DOs);

			Mitigationsstrategien entwickelt (auch: welche Risiken nahm man bewusst in Kauf) C.3.5 Instrumente zum Risikomanagement wurden genutzt (z. B. Sicherheitsmanagement, Risikoberatung durch das <i>Risk Management Office</i>); Ressorts konnten durch den Umgang mit Risiken deren negativen Einfluss auf die Zielerreichung mindern, Blick auf SE und UE, dies wurde anhand von Beispielen sowie durch die Einschätzungen von Fachleuten bestätigt.	Interviews – extern (unabhängige Fachleute, NGOs/Zivilgesellschaft)
C.4	Wurden für das deutsche zivile Engagement in Afghanistan seitens der drei Ressorts adäquate und effektive (gemeinsame) Steuerungsmechanismen etabliert? (ToR 44, 45, 46, 47, 49)	C.4.1 Angemessene Organisationsstrukturen innerhalb der Ressorts waren vorhanden (SE) C.4.2 Angemessene Steuerungsprozesse und -instrumente wurden umgesetzt (SE) C.4.3 Angemessene Personalkapazitäten waren vorhanden (SE) C.4.4 Wissensmanagementsysteme waren vorhanden und wurden genutzt (SE) C.4.5 Aggregierende M&E-Systeme auf Portfolioebene wurden genutzt (SE) C.4.6 M&E-Systeme auf Umsetzungsebene wurden genutzt (UE)	C.4.1 Die Aufbauorganisation der Ressorts war schriftlich festgehalten und wurde umgesetzt. Sie war der effektiven Steuerung zuträglich. Befragte Beteiligte und unbeteiligte Fachleute bestätigten ihre Funktionalität C.4.2 Steuerungsprozesse und Instrumente (z. B. Programmvorschläge für Schwerpunktsektoren) wurden schriftlich festgehalten und genutzt. Steuerungsprozesse und Instrumente erlaubten den zuständigen Mitarbeitenden die Steuerung auf strategischer Ebene. Grundsätze wirkungsorientierter Steuerung wurden angewandt, befragte Beteiligte und unbeteiligte Fachleute bestätigten Funktionalität C.4.3 Personalkapazitäten (quantitativ und qualitativ, insbesondere Kontextexpertise) waren über den gesamten Zeitraum hinweg ausreichend (Vergleich Vollzeitäquivalente zu Aufgaben und Portfoliogröße über die Zeit), sodass die elementaren Aufgaben (insbesondere strategische Planung, Steuerung und Monitoring) erfüllt werden konnten; Einschätzung zur tatsächlich erfolgten Aufgabenerfüllung von Beteiligten und externe Perspektive; insgesamt qualitative Einschätzung durch Evaluierungsteam auf Basis erhobener Daten C.4.4 Angemessene Wissensmanagementsysteme und -prozesse waren formalisiert und wurden genutzt, auch um Wissensverlust durch Personalrotation zu verhindern; Wissensverlust trat nicht/kaum auf C.4.5 Aggregierende Monitoringsysteme auf Portfolioebene waren vorhanden und wurden genutzt, Evaluierungen auf strategischer Ebene wurden durchgeführt, internationale und multilaterale M&E-Aktivitäten wurden unterstützt und genutzt. M&E-Systeme wiesen eine angemessene Qualität auf (z. B. SMARTe-Indikatoren). Ergebnisse der M&E-Aktivitäten wurden genutzt. Beispiele für entsprechende Umsteuerung waren ersichtlich C.4.6 Monitoringsysteme auf Umsetzungsebene waren – auch für unsichere Gebiete – vorhanden und wurden genutzt. Evaluierungen auf Umsetzungsebene wurden durchgeführt. M&E-Systeme wiesen eine angemessene Qualität auf (z. B. SMARTe-Indikatoren). Ergebnisse der M&E-Aktivitäten wurden genutzt. Beispiele für entsprechende Umsteuerung waren ersichtlich	C.4.1 Literaturanalyse (wissenschaftliche Literatur, Evaluierungen); Interviews – intern (Ressorts, DOs); Interviews – extern (unabhängige Fachleute, NGOs) C.4.2 Literaturanalyse (wissenschaftliche Literatur, Evaluierungen); Interviews – intern (Ressorts, DOs); Interviews – extern (unabhängige Fachleute, NGOs) C.4.3 Literaturanalyse (wissenschaftliche Literatur, Evaluierungen); Interviews – intern (Ressorts, DOs); Interviews – extern (unabhängige Fachleute, NGOs) C.4.4 Interviews – intern (Ressorts, DOs); Interviews – extern (unabhängige Fachleute) C.4.5 Literaturanalyse (wissenschaftliche Literatur, Evaluierungen); Interviews – intern (Ressorts); Interviews – extern (unabhängige Fachleute); Portfolioanalyse (DevTacker) C.4.6 Dokumentenauswertung (projektbezogene Dokumente); Projektbeispiele

D. IMPACT – Erzielte das deutsche zivile Engagement in Afghanistan übergeordnete Wirkungen?

D.1	Inwieweit trug das deutsche zivile Engagement der Ressorts plausibel zu übergeordneten (politischen) Zielsetzungen der Bundesregierung in Afghanistan signifikant bei und bestätigten sich die den Zielen zugrundeliegenden Wirkungsannahmen? (ToR 50, 51, 52, 54, 67, 68, 69, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80)	<i>Für jedes identifizierte Thema werden Indikatoren nach gleichem Schema erstellt und überprüft:</i> D.1.1 Übergeordnete (politische) Ziele auf Outcome- bzw. Impact-Ebene der ressortgemeinsamen Wirkungslogik (Thema X, Y und Z) wurden erreicht (SE) D.1.2 Signifikanter Beitrag der Ressorts zu Zielen ist (nicht) plausibel nachvollziehbar D.1.3 Weitere Gründe für (Nicht-)Erreichung (in Bezug auf Relevanz, Kohärenz, Effektivität und Nachhaltigkeit) <i>Beispiel Staatsaufbau</i> D.1.1 Staatsaufbau – Impact-Ziele wurden erreicht: Funktionalität des Staats verbesserte sich gemessen an <i>Governance</i>-Indikatoren (Legitimität des Staats erhöhte sich gemessen an der Zustimmung der Bevölkerung zur Regierung, Vertrauen der Bevölkerung zur Regierung nahm über die Zeit zu) D.1.2 Staatsaufbau – Beitrag der Ressorts zu Impact-Zielen ist (nicht) plausibel nachvollziehbar: Wirkannahmen bzw. Mechanismen <i>Hearts & Minds</i> oder Opportunitätskosten (<i>opportunity costs</i>) hielten empirischer Überprüfung stand D.1.3 Staatsaufbau – Weitere Gründe (in Bezug auf Relevanz, Kohärenz, Effektivität und Nachhaltigkeit)	D.1.1 Indikatoren für Themen wurden auf Basis selbstgesetzter Erfolgsindikatoren der Ressorts und in Abgleich mit wissenschaftlicher Literatur vom Evaluierungsteam abgeleitet; Erfolg musste jeweils auf Basis der wissenschaftlichen Literatur sowie der Meinungen von Fachleuten definiert werden D.1.2 Wirkannahmen bzw. Mechanismen a, b, c aus dem Wirkungsmodell hielten empirischer Überprüfung stand. Funktionieren der Wirkannahmen bzw. Mechanismen des spezifischen Wirkpfades wurde durch Daten (Triangulation: Literatur, Expert*innen, Fallbeispiele) empirisch überprüft D.1.3 Siehe Ergebnisse anderer Kriterien	D.1.1 Auswertung Sekundärdaten D.1.2 Literaturanalyse (wissenschaftliche Literatur, Evaluierungen); Interviews – intern (Ressorts, DOs); Interviews – extern (unabhängige Fachleute) D.1.3 Siehe andere Evaluierungsergebnisse
D.2	Inwieweit trug das deutsche zivile Engagement in Afghanistan zu nicht intendierten positiven oder negativen Veränderungen bei bzw. verschärfte es Konflikte sogar? (ToR 48, 54, 70, 71)	D.2.1 Angemessene Mechanismen zur Identifizierung nicht intendierter positiver und negativer Wirkungen waren vorhanden (SE, UE) D.2.2 Mechanismen zur Identifizierung nicht intendierter positiver und negativer Wirkungen waren funktional und wurden genutzt (UE) D.2.3 Analytische Bewertungen zu (potenziellen) nicht intendierten positiven und negativen Wirkungen des Engagements der Ressorts lagen den Ministerien vor und wurden genutzt (SE) D.2.4 Tatsächliche positive und negative Wirkungen wurden festgestellt, spezifisch für jedes Thema, z. B. • Thema X: Maßnahmen unterstützten (keine) Parallelsysteme/Taliban • Thema Y: Maßnahmen führten (nicht) zu einer Verschärfung der Konflikte • Thema Z, weitere: Maßnahmen führten nicht zu einer Verschlechterung der Situation von Frauen und Mädchen	D.2.1 Auf strategischer und Umsetzungsebene existierten strukturierte Mechanismen und Prozesse, um potenzielle nicht intendierte positive und negative Wirkungen zu identifizieren und ggf. unterstützende Maßnahmen bzw. Gegenmaßnahmen einzuleiten D.2.2 Vor Ort wurden nicht intendierte positive und negative Wirkungen durch regelmäßiges Monitoring mit geeigneten Instrumenten identifiziert, diese Einschätzungen wurden dokumentiert und an die Umsetzungsebene weitergeben. Befragte Beteiligte und externe Perspektive bestätigten Funktionalität D.2.3 Es existierten (landesunabhängige) Strategien, wie mit häufigen positiven und negativen Wirkungen (z. B. Förderung der Korruption) umgegangen werden soll. Landesspezifische Analysen zu (potenziellen) positiven und negativen Wirkungen auf der strategischen Ebene wurden in Afghanistan durchgeführt: in Strategiepapieren zu Afghanistan werden (potenzielle) nicht intendierte positive und negative Wirkungen erwähnt und zur Entscheidungsbegründung angeführt	D.2.1 Dokumentenauswertung (strategie- und projektbezogene Dokumente); Literaturanalyse (Evaluierungen); Interviews – intern (Ressorts, DOs); Interviews – extern (unabhängige Fachleute, NGOs/Zivilgesellschaft) D.2.2 Dokumentenauswertung (strategie- und projektbezogene Dokumente); Interviews – intern (Ressorts, DOs) D.2.3 Dokumentenauswertung (strategiebezogene Dokumente); Interviews – intern (Ressorts, DOs) D.2.4 Auswertung Sekundärdaten; Literaturanalyse (wissenschaftliche Literatur, Evaluierungen), Interviews – intern (Ressorts, DOs); Interviews – extern (afghanische Partner, NGOs/Zivilgesellschaft, unabhängige Fachleute)

		(konservative Pushbacks), Maßnahmen etablierten Systeme, um SBSV vorzubeugen	D.2.4 Je nach negativem Wirkungsbereich (Thema) wurden unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe angewandt, auf Basis wissenschaftlicher Literatur und der Einschätzung von Fachleuten, z. B. hinsichtlich der Auswirkungen auf soziale Kohäsion: Die Mehrheit der Befragten gab an, dass das Verhältnis von Zielgruppen und nicht berücksichtigten Gruppen sich durch die Projekte nicht verschlechtert habe	
E. NACHHALTIGKEIT – War das deutsche zivile Engagement in Afghanistan nachhaltig?				
E.1	Inwiefern haben die Ressorts in Afghanistan die Voraussetzungen für Anschlussfähigkeit bzw. Nachhaltigkeit ¹⁴⁷ geschaffen? (ToR 81, 82)	E.1.1 Eine ressortübergreifende sowie mit den afghanischen Partnern abgestimmte Exitstrategie lag vor und wurde planmäßig umgesetzt (PE und SE) E.1.2. Nachhaltigkeit und Anschlussfähigkeit sowie auf den fragilen Kontext Afghanistans bezogene Risiken wurden bei der Strategieformulierung in und zwischen den Ressorts sowie mit den internationalen und afghanischen Partnern berücksichtigt (PE und SE) E.1.3 Maßnahmen im Sinne der Anschlussfähigkeit/Nachhaltigkeit wurden ergriffen und während sowie nach der Umsetzung durch M&E begleitet (UE) E.1.4 Verzahnung im Sinne des HDP-Nexus wurde bei der Projektkonzeption berücksichtigt (UE) E.1.5 Afghanische Partner wurden in bedarfsgerechte Planung miteinbezogen (SE, UE?) E.1.6 Lokales <i>Ownership</i> und Kapazitäten der afghanischen Akteure wurden mit deutscher Unterstützung aufgebaut (UE)	E.1.1 Die Bundesregierung definierte Bedingungen (z. B. zum Abschluss von Maßnahmen oder Nichterreichen von Zielen) und/oder einen Zeitrahmen und vereinbarte sie mit den afghanischen Partnern, um das Engagement in Afghanistan anhand eines ausdifferenzierten Ablaufplans zu beenden. Definierte Kriterien der Exit-Strategie wurden eingehalten (Abgleich [nicht] umgesetzter Schritte). Afghanische Partner zeigten Willen, eigenständig Aufgaben zu übernehmen E.1.2 In strategischen Dokumenten wurden Kriterien für Nachhaltigkeit/Anschlussfähigkeit der Maßnahmen und Wirkungen über das deutsche Engagement hinaus definiert. Externe und interne Risiken für Nachhaltigkeit/Anschlussfähigkeit der Maßnahmen wurden identifiziert (z. B. durch <i>Fragility Assessments</i> oder Beratung durch das RMO) und im Zeitverlauf wurden dynamisch und regelmäßig, z. B. bei eintretenden Risiken, Mitigationsstrategien entwickelt (auf SE und UE) E.1.3 (Zwischen-)Ergebnisse und M&E-Mechanismen lagen vor und entsprachen internationalen Standards (z. B. OECD-DAC-Kriterien) E.1.4 Projektkonzeptionen zeigen Bestrebungen, Vorhaben im Sinne des HDP-Nexus (bzw. in Vorläufern koordinierter und um Anschlussfähigkeit bemühter Vorgehensweisen) miteinander zu verzahnen, insbesondere wurde auf Anschlussfähigkeit der Projekte eingegangen. In der Berichterstattung wird über das Monitoring von Aktivitäten zur Abstimmung und Verzahnung von Maßnahmen berichtet. Aktivitäten zur Herstellung von Anschlussfähigkeit existierten und wurden gemonitort und es wurde dazu berichtet E.1.5 Während der Planung wurden afghanische Partner nach ihren Bedarfen gefragt und diese wurden in die Konzeption aufgenommen. Defizite zwischen abgestimmten Zielen von afghanischen und deutschen Partnern und Kapazitäten wurden erkannt und schriftlich festgehalten. Ressorts reagierten auf Bedarfe und leiteten Maßnahmen zur Förderung der Übergabe an afghanische Partner ein, um die Übergabe der Verantwortung zur eigenständigen Umsetzung von Maßnahmen und deren Wirkung zu erzielen	E.1.1 Dokumentenauswertung (strategie- und projektbezogene Dokumente, Kleine/Große Anfragen im Bundestag, Protokolle von Bundestagsdebatten, Protokolle von Besprechungen zwischen Ressorts und mit afghanischen Partnern); Literaturanalyse (wissenschaftliche Literatur, Evaluierungen); Interviews – intern (Ressorts, DOs); Interviews – extern (afghanische Partner, unabhängige Fachleute); Projektbeispiele E.1.2 Dokumentenauswertung (strategie- und projektbezogene Dokumente, Protokolle von Besprechungen zwischen Ressorts (z. B. Protokolle der Runden der Staatssekretär*innen) und mit internationalen und afghanischen Partnern; Literaturanalyse (wissenschaftliche Literatur, Evaluierungen), Interviews – intern (Ressorts, DOs); Interviews – extern (afghanische Partner); Projektbeispiele E.1.3 Dokumentenauswertung (strategie- und projektbezogene Dokumente, [Zwischen-]Evaluierungen); Interviews – intern (Ressorts, DOs) E.1.4 Dokumentenauswertung (strategie- und projektbezogene Dokumente, Planungsdokumente, [Zwischen-]Evaluierungen); Interviews – intern (Ressorts, DOs) E.1.5 Dokumentenauswertung (strategie- und projektbezogene Dokumente, Planungsdokumente, Strategie- und Projektdokumente der afghanischen Partner); Interviews – intern (Ressorts, DOs); Interviews – extern (afghanische Partner, unabhängige Fachleute) E.1.6 Dokumentenauswertung (strategie- und projektbezogene Dokumente, Planungsdokumente, Strategie- und Projektdokumente der afghanischen Partner); Interviews – intern (Ressorts, DOs); Interviews – extern (afghanische Partner, unabhängige Fachleute)

			E.1.6 Es gab Bedarfs- und Kapazitätsanalysen der afghanischen Akteure. Aufbauend auf den Analysen wurden in Projektvorschlägen Aktivitäten zum Aufbau lokaler Kapazitäten geplant, um die nachhaltige und eigenständige Fortsetzung der Maßnahmen durch die afghanischen Partner (auch Communitys) zu fördern. Diese Aktivitäten wurden durchgeführt, um die nachhaltige und eigenständige Fortsetzung der Maßnahmen durch die afghanischen Partner zu fördern und zu gewährleisten. Dazu wurde in der Berichterstattung berichtet	
E.2	Inwiefern erreichten die Ressorts Anschlussfähigkeit und Nachhaltigkeit ihrer Maßnahmen in Afghanistan – vor wie auch nach dem Regimewechsel? (ToR 81)	E.2.1 Die Anschlussfähigkeit der Maßnahmen gelang (UE) E.2.2 <i>Ownership</i> für Maßnahmen war bei afghanischen Partnern vorhanden (SE, UE) E.2.3 Fortgesetzte Nutzung durch Zielgruppe bzw. eigenständige Weiterführung von Maßnahmen durch afghanische Partner bestanden über den Projektzeitraum hinaus (vor August 2021) (UE) E.2.4 Fortgesetzte Nutzung durch Zielgruppe und eigenständige Weiterführung von Maßnahmen durch afghanische Partner bestanden über das Ende des deutschen Engagements hinaus (nach August 2021) (UE) E.2.5 Die deutschen Maßnahmen befähigten afghanische Partner und Akteure, sofern als Maßnahmenziel formuliert, sich nachhaltig mit Erfordernissen wie Schutz der Menschenrechte, Ökologie, Gleichberechtigung der Geschlechter und Förderung marginalisierter Gruppen und Konfliktsensibilität eigenständig auseinanderzusetzen (zeitlicher Verlauf besonders nach Machtübernahme durch Taliban) (PE und SE)	E.2.1 Weitere Maßnahmen des entwicklungs-, außen- oder sicherheitspolitischen Engagements deutscher, internationaler oder afghanischer Partner schlossen an die auf Anschlussfähigkeit ausgerichteten Maßnahmen an E.2.2 Lokales <i>Ownership</i> für Projekte war erkennbar (Feststellung anhand der Bewertung afghanischer Partner, DOs und Fachleuten/wissenschaftlicher Literatur, ggf. Feststellung von Gründen, warum <i>Ownership</i> fehlte) E.2.3 Zielgruppen nutzten Programme/Projekte/Einrichtungen/Wirkungen (z. B. erlangtes Wissen) nach Projektende. Die Betrachtung erfolgte insbesondere bis zur Machtübernahme der Taliban. Die Qualität der Nutzung war angemessen. Dabei wurde festgestellt, was sich die Ressorts hinsichtlich Nachhaltigkeit vorgenommen hatten. Die Bewertung der festgestellten (ggf. fehlenden Nachhaltigkeit) erfolgte entlang der entwicklungs-, außen- und sicherheitspolitischen Perspektiven und arbeitete etwaige Spannungsfelder heraus E.2.4 Zielgruppen nutzten Programme/Projekte/Einrichtungen nach August 2021 weiter. Die Qualität der Nutzung war angemessen. Dabei wurde festgestellt, was sich die Ressorts hinsichtlich Nachhaltigkeit vorgenommen hatten. Die Bewertung der festgestellten (ggf. fehlenden Nachhaltigkeit) erfolgte entlang der entwicklungs-, außen- und sicherheitspolitischen Perspektiven und arbeitete etwaige Spannungsfelder heraus E.2.5 Themen wie Menschenrechte, Ökologie, Gender, Marginalisierung von Gruppen und Konfliktsensibilität wurden von afghanischen Partnern und Akteuren (u. a. Taliban-Regime) berücksichtigt und nachhaltig verankert	E.2.1 Dokumentenauswertung (strategie- und projektbezogene Dokumente, Übergabeprotokolle); Literaturanalyse (wissenschaftliche Literatur, Evaluierungen); Interviews – intern (Ressorts, DOs); Interviews – extern (afghanische Partner, unabhängige Fachleute, NGOs/Zivilgesellschaft); Projektbeispiele E.2.2 Dokumentenauswertung (strategie- und projektbezogene Dokumente, Übergabeprotokolle); Literaturanalyse (wissenschaftliche Literatur, Evaluierungen); Interviews –intern–intern (Ressorts, DOs); Interviews –extern–extern (afghanische Partner, unabhängige Fachleute, NGOs/Zivilgesellschaft); Projektbeispiele E.2.3 Dokumentenauswertung (strategie- und projektbezogene Dokumente, Übergabeprotokolle, Protokolle von „Inspektionsreisen“, [Zwischen-]Evaluierungen); Literaturanalyse (wissenschaftliche Literatur, Evaluierungen) (vor August 2021); Interviews – intern (Ressorts, DOs); Interviews – extern (afghanische Partner, unabhängige Fachleute, NGOs/Zivilgesellschaft); Projektbeispiele E.2.4 Dokumentenauswertung (strategie- und projektbezogene Dokumente, Übergabeprotokolle, Protokolle von „Inspektionsreisen“, [Zwischen-]Evaluierungen); Literaturanalyse (wissenschaftliche Literatur, Evaluierungen) (nach August 2021); Interviews – intern (Ressorts, DOs); Interviews – extern (afghanische Partner, unabhängige Fachleute, NGOs/Zivilgesellschaft); Projektbeispiele E.2.5 Dokumentenauswertung (strategie- und projektbezogene Dokumente); Literaturanalyse (wissenschaftliche Literatur, Evaluierungen); Interviews – intern (Ressorts, DOs); Interviews – extern (afghanische Partner, unabhängige Fachleute, NGOs/Zivilgesellschaft); Projektbeispiele

F. EFFIZIENZ – War das deutsche zivile Engagement in Afghanistan effizient?

F.1	Wie war das Verhältnis von eingesetzten Ressourcen zu den erreichten Leistungen und Ergebnissen und kamen diese den Zielgruppen rechtzeitig zugute?	F.1.1 Geplante Kosten wurden eingehalten (UE) F.1.2 Die Maßnahmen wurden rechtzeitig umgesetzt und im Bedarfsfall an sich ändernde Bedingungen angepasst (UE) F.1.3 DOs und afghanische Umsetzungspartner verfügten über notwendige Kapazitäten (UE) F.1.4 In politischen Steuerungsentscheidungen spielten Effizienzüberlegungen eine Rolle (PE, SE)	F.1.1 Geplante Kosten für Personal, Material und sicherheitsrelevante Ausgaben wurden gemäß Finanzplanung eingehalten. Verschiedene Finanztöpfe für Maßnahmen waren vorhanden, Maßnahmen wurden diesen zugeordnet und Kosten für die Maßnahmen kamen aus den dafür vorgesehenen Finanztöpfen F.1.2 Maßnahmen wurden im geplanten Zeitrahmen umgesetzt, sodass die Zielgruppen rechtzeitig erreicht wurden. Hemmende und fördernde Faktoren wurden umfassend identifiziert und in der Konzeption und Umsetzung des Zeitplans berücksichtigt. Anpassungen wurden vorgenommen F.1.3 Personelle, fachliche und logistische Kapazitäten der DOs und afghanischer Umsetzungspartner wurden jeweils angemessen kalkuliert, waren vorhanden und verfügbar, um Maßnahmen zu planen, durchzuführen, zu steuern, zu monitoren und ggf. anzupassen F.1.4 Auf ministerieller Arbeitsebene wurde die Ausrichtung des Portfolios unter Effizienz Gesichtspunkten eruiert. Projektvorschläge wurden auf Grundlage von Effizienz angenommen oder abgelehnt; es gab Ablehnungen von Projekten	F.1.1 Dokumentenauswertung (projektbezogene Dokumente, insbesondere Finanzpläne und Rechnungslegung); Projektbeispiele F.1.2 Dokumentenauswertung (projektbezogene Dokumente); Interviews – intern (Ressorts, DOs); Interviews – extern (afghanische Partner, NGOs/Zivilgesellschaft, unabhängige Fachleute) F.1.3 Dokumentenauswertung (projektbezogene Dokumente); Interviews – intern (Ressorts, DOs); Interviews – extern (afghanische Partner, NGOs/Zivilgesellschaft, unabhängige Fachleute) F.1.4 Dokumentenauswertung (projektbezogene Dokumente, insbesondere Finanzpläne); Interviews – intern (Ressorts, DOs); Interviews – extern (unabhängige Fachleute)
------------	--	---	---	---

12.2 Operative Theorie des Wandels der Ressorts

Neben den politischen Zielen und Wirkungsannahmen der Bundesregierung (siehe 3.1.1) wurden operative Theorien des Wandels der drei Ressorts rekonstruiert und in einer ressortgemeinsamen Theorie des Wandels zusammengeführt. Für das BMZ orientierte sich die Rekonstruktion am Länderstrategiepapier und an Interviews/Workshops mit Programmverantwortlichen, für die anderen Ressorts – ohne explizite Strategiepapiere – erfolgte die Rekonstruktion auf Basis anderer Dokumente und Interviews/Workshops, und das ebenfalls mit Akteuren, die auf langjährige Erfahrungen der Strategieentwicklung beziehungsweise der Umsetzungspraxis zurückblicken konnten.¹²⁶ Die vereinte grafische Darstellung, in der die Wirkungslogiken der drei Ressorts zusammengeführt sind, gibt einen Überblick über die Handlungsfelder (linke Seite der Abbildung 10), mit denen das zivile Engagement der Bundesregierung zur Erreichung der politisch vorgegebenen Ziele/Wirkungen beitragen wollte (Impact, rechte Seite der Abbildung 10).

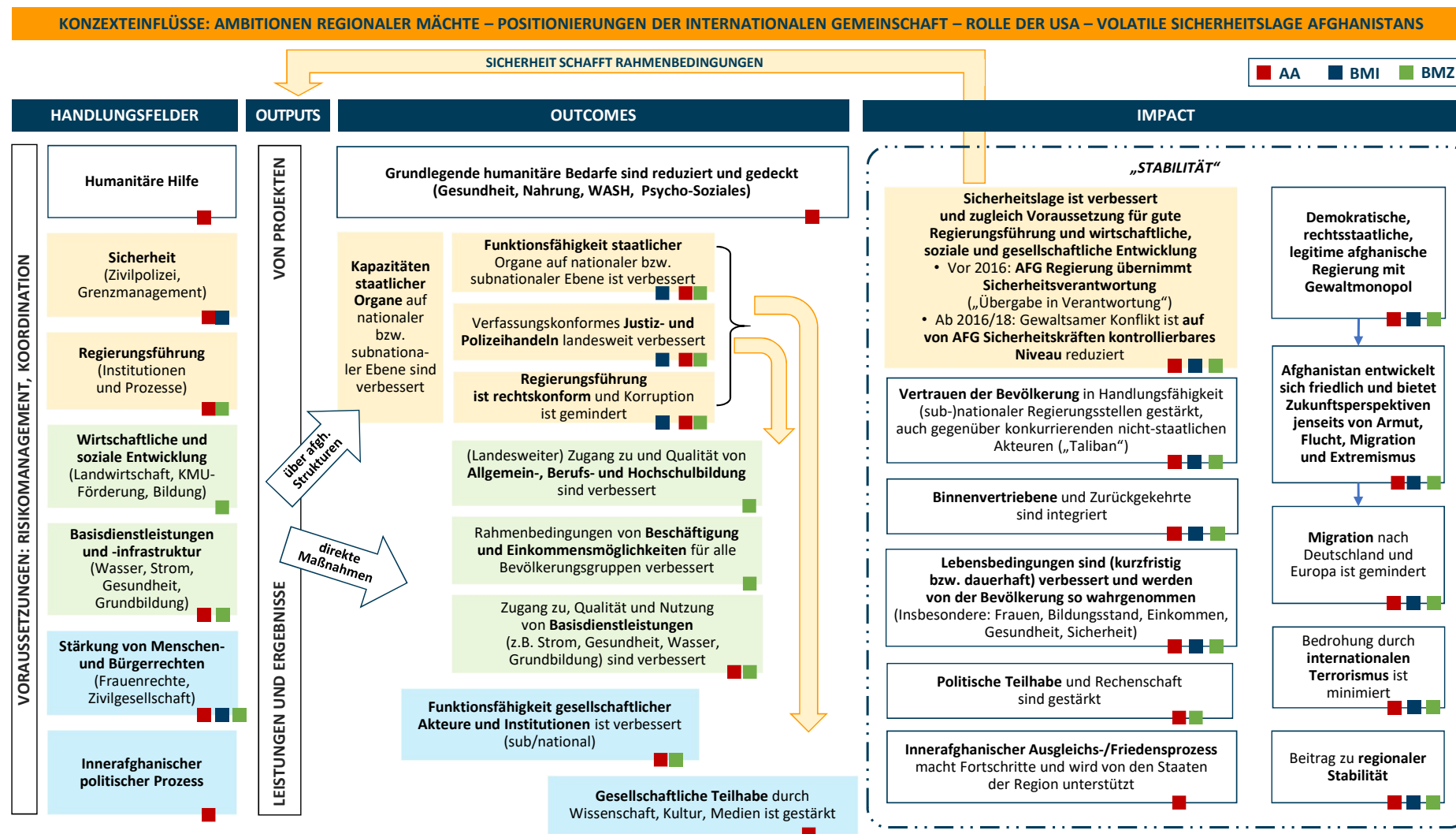
Detaillierter ausgeführte kausale Zusammenhänge jenseits der politischen Wirkungsannahmen, die erklärt hätten, wie mit kurz- mittel- und langfristigen Wirkungen zu den hochgesteckten Zielen beigetragen werden sollten, konnten nicht rekonstruiert werden. In den gesichteten Dokumenten der Ressorts werden zumeist nur die politischen Ziele wiederholt, ohne zu artikulieren, wie diese Ziele genau erreicht werden sollten. Konsequenterweise liefert die Outcome-Achse der Wirkungslogik zwar teilweise intermediäre Wirkungen, teilweise sind diese jedoch ebenso hoch aggregiert wie die Impacts (etwa „Regierungsführung ist demokratisch legitimiert, rechtskonform und Korruption ist gemindert“) und Wirkungsweisen oder gar Mechanismen bleiben weitgehend ausgespart. Die Pfeile zwischen einzelnen Outcomes sowohl der ressortgemeinsamen Theorie des Wandels als auch der ressortspezifischen Theorien machen daher lediglich deutlich, welcher der untergeordneten in welchen der übergeordneten Zielbereiche münden sollte.

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

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

¹²⁶ Die Priorität kam dabei stets der schriftlichen Dokumentation zu, um sicherzustellen, dass im Rahmen der Erhebungen die tatsächlichen Ziele und Annahmen der Ressorts im Zeitraum 2013 bis 2021 durch die Retrospektive nicht Verzerrungen unterliegen.

Abbildung 10 Operative Theorie des Wandels der Ressorts



Quelle: DHPol, DEval und GFA Consulting Group GmbH, eigene Darstellung auf Grundlage von Strategiedokumenten des Ressorts (für das BMZ, 2014b, 2018) sowie von Interviews und mehreren Validierungs-Workshops mit Verantwortlichen der Ressorts und staatlichen DOs

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

- Über das Handlungsfeld (weißer Wirkpfad) der Humanitären Hilfe (AA) zielte das zivile Engagement auf eine möglichst rasche und, soweit möglich, grundlegende Absicherung von existenziellen Bedarfen ab.
- Maßnahmen im Handlungsfeld der Guten Regierungsführung (gelber Wirkpfad) umfassen Ansätze, Programme und Aktivitäten zu Institutionen und Prozessen, mit denen die Funktionsfähigkeit staatlicher Organe auf nationaler wie auch subnationaler Ebene erhöht werden sollte (AA/BMZ). Ein wichtiger Fokus lag dabei auf Aktivitäten zur Stärkung des afghanischen Polizeiwesens (AA/BMI).
- Maßnahmen im Handlungsfeld wirtschaftliche/soziale Entwicklung und Basisdienstleistungen/Infrastruktur (grüner Wirkpfad) umfassten Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung (BMZ), Aktivitäten im Wasser- beziehungsweise Energiesektor (BMZ) sowie im Bildungs- (AA/BMZ) und Gesundheitssektor (AA/BMZ).
- Die Stärkung von Menschen- und Bürgerrechten (AA/BMZ) sowie die Unterstützung innerafghanischer politischer Prozesse (AA) umschreiben das Handlungsfeld der gesellschaftlichen Dynamisierung (blauer Wirkpfad). Dieses Handlungsfeld umfasst insbesondere Maßnahmen zur Förderung einer Zivilgesellschaft in Afghanistan (zum Beispiel Frauenrechte, politische Teilhabe).

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

Aus den verschiedenen Handlungsfeldern hinaus deuten die beiden weißen Pfeile zudem auf zwei unterschiedliche Wirkungsannahmen hin. Einerseits wurden Maßnahmen so konzipiert, dass die Wirkungen durch staatliche afghanische Strukturen auf zentraler beziehungsweise lokaler Ebene erzielt werden sollten (siehe Pfeil „über afg. Strukturen“), um diese Strukturen zu stärken. Andererseits wurden Programme auf eine direkte Weise geplant, bei der die Ressorts ihrer Einschätzung Rechnung zu tragen versuchten, nach der die staatlichen afghanischen Strukturen (noch) nicht zur eigenständigen und nachhaltigen Erreichung von Zielen in der Lage gewesen waren (siehe Pfeil „direkte Maßnahmen“). Dies galt etwa für die Umsetzung von Maßnahmen zur Bereitstellung von Basisdienstleistungen beziehungsweise der dafür benötigten Infrastruktur, mit denen NGOs beziehungsweise staatliche DOs betraut wurden. In vielen Vorhaben wurde versucht, diese beiden Wirkmechanismen gleichzeitig anzuwenden. Darüber hinaus kommt dem Themenbereich der Sicherheit auch auf höherer Outcome-Ebene eine herausgehobene Bedeutung zu. Nach den Zielvorstellungen der Ressorts stellten erhoffte Verbesserungen der Sicherheitslage zugleich Rahmenbedingungen dafür dar, dass Maßnahmen in den Handlungsfeldern der wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Entwicklung (siehe grün und blau) Wirkungen entfalten können.

12.3 Zeitrahmen der Evaluierung

Der vorliegende ressortspezifische Evaluierungsbericht ist ein Produkt der ressortgemeinsamen strategischen Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan. Die Ergebnisse der Evaluierung wurden in drei ressortspezifischen Berichten zum Engagement von AA, BMI und BMZ sowie in einem ressortgemeinsamen Bericht dargestellt.

Zeitraumen	Aufgaben/Phasen
ab 04/2022	Inception Phase
04/2022	Auftaktworkshop
05/2022–09/2022	Erstellung des Inception Reports
10/2022	Referenzgruppensitzung zum Inception Report
10/2022–03/2023	Datenerhebung
04/2023–06/2023	Analyse und Synthese der Ergebnisse
06/2023	Referenzgruppensitzung zu den vorläufigen Ergebnissen
07/2023–09/2023	Erstellung der Berichtsentwürfe
09/2023	Referenzgruppensitzung zu Schlussfolgerungen
10/2023	Referenzgruppensitzungen zu den Berichtsentwürfen
10/2023–11/2023	Überarbeitung der Evaluierungsberichte
12/2023	Veröffentlichung des ressortspezifischen Berichts

12.4 Evaluierungsteam und Mitwirkende

Kernteam	Funktion	CRedit-Statement ¹²⁷
Christoph Hartmann	Senior-Evaluator und Teamleiter	Supervision, project administration, conceptualization, methodology, investigation, data curation, formal analysis, validation, visualization, writing – original draft, writing – review & editing
Helge Roxin	Senior-Evaluator und Teamleiter	Supervision, project administration, conceptualization, methodology, investigation, data curation, formal analysis, validation, visualization, writing – original draft, writing – review & editing
Prof. Dr. Christoph Zürcher	Evaluator und Berater	Conceptualization, methodology, investigation, formal analysis, validation, writing – original draft, writing – review & editing
Mojib Rahman Atal	Evaluator	Conceptualization, methodology, investigation, data curation, formal analysis, validation, visualization, writing – original draft, writing – review & editing
Helena Berchtold	Evaluatorin	Investigation, data curation, formal analysis, validation, visualization, writing – original draft, writing – review & editing
Matthew Kellogg	Evaluator	Conceptualization, methodology, investigation, data curation, formal analysis, validation, visualization, writing – original draft, writing – review & editing
Maren Weeger	Evaluatorin	Conceptualization, methodology, investigation, data curation, formal analysis, validation, visualization, writing – original draft, writing – review & editing
Line Winterhoff	Evalutorin (bis 07/2022)	Conceptualization, methodology
Anette Köhler-Rahm	Projektadministratorin	Project administration
Mitwirkende		Funktion
Inga Grabenhorst		studierende Beschäftigte
Florian Stuhldreier		studierender Beschäftigter
Verantwortlich		Funktion
Dr. Stefan Leiderer		Abteilungsleiter

¹²⁷ Das CRedit-Statement (Contributor Roles Taxonomy, <https://credit.niso.org/>) kennzeichnet die Rollen der Autor*innen des vorliegenden Evaluierungsberichts in der Evaluierung. Die CRedit-Taxonomie unterscheidet zwischen 14 unterschiedlichen Rollen, um den spezifischen Beitrag der einzelnen Autor*innen sichtbar zu machen.