

Gemeinsame Stellungnahme des Auswärtigen Amtes (AA), des Bundesministeriums des Inneren und für Heimat (BMI) und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zum ressortgemeinsamen und zu den ressortspezifischen Berichten

Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan (2013 – 2021)

Das AA, das BMI und das BMZ begrüßen den Abschluss der ressortgemeinsamen strategischen Evaluierung des zivilen Engagements in Afghanistan im Zeitraum von 2013 bis 2021. Erstmals haben drei Ressorts ihr ziviles Engagement im Ausland gemeinsam evaluieren lassen.¹ Die ressortgemeinsame Evaluierung erfüllt damit eine Empfehlung aus der Spending Review des Bundesministeriums der Finanzen (2017/2018) nach gemeinschaftlichen Evaluierungen relevanter gemeinsamer Handlungsfelder und ihrer Schnittstellen. Sie setzt weiterhin die in den Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ getroffene Selbstverpflichtung und einen Auftrag aus dem Koalitionsvertrag nach verstärkter Ressortzusammenarbeit bei Evaluierungen als unverzichtbares Instrument für gemeinsames Lernen und effektive politische Steuerung um.

Die Evaluierung dient dem gemeinsamen institutionellen Lernen sowie der Rechenschaftslegung.

Ziel war es, eine unabhängige und umfassende Analyse und Bewertung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan nach wissenschaftlichen Kriterien vorzunehmen, um Erkenntnisse für die gemeinsame Steuerung durch die Ressorts zu gewinnen und zu nutzen. Aufbauend auf vorherigen Evaluierungen und Studien untersuchte sie hierfür die entsprechenden Arbeitsbereiche und Haushaltstitel der drei Ressorts. Weiterer zentraler Gegenstand waren Umfang und Qualität der Koordination und Kohärenz der drei Ressorts. Neben dem ressortgemeinsamen Bericht führen drei ergänzende Berichte die für das AA, BMI und BMZ jeweils relevanten ressortspezifischen Aspekte weiter aus.

Mit der Veröffentlichung der vorliegenden Berichte beginnt die nächste Phase des Evaluierungsprozesses: In den kommenden Monaten werden die Ressorts die zahlreichen Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu Grundsatzfragen der Planung und Steuerung des zivilen Engagements in hochfragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Kontexten im Detail auswerten und konkrete Umsetzungsschritte festlegen.

Die vorliegende von AA, BMI und BMZ bereits 2020 vornehmlich für interne Lernprozesse und Rechenschaftslegung angestoßene Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung findet parallel zu zwei parlamentarischen Aufarbeitungsprozessen zum Afghanistan-Engagement statt: Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zu „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“ analysiert den gesamten Zeitraum des Engagements 2001-2021,

¹ Aufgrund des begrenzten Überprüfungszeitraums 2013-21 und der ausschließlichen Konzentration auf das zivile Engagement war eine Anpassung der Leistungsbeschreibung (Terms of Reference) zur Integration des militärischen Engagements nicht zweckmäßig. Das BMVg wurde im Verlauf der ressortgemeinsamen Evaluierung v. a. zu zivil-militärischen Schnittstellen eingebunden.

inklusive der militärischen Komponente. Der 1. Parlamentarische Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages der 20. Legislaturperiode „Afghanistan“ setzt sich vornehmlich mit den Geschehnissen seit Verabschiedung des Doha-Abkommens am 29. Februar 2020 bis zum Ende des Mandats zur militärischen Evakuierung am 30. September 2021 auseinander.

Einordnung der Evaluierung zum Gesamtkontext

Als die Bundesregierung – unter dem Eindruck der Terroranschläge vom 11. September 2001 stehend – ihr militärisches und ziviles Engagement in Afghanistan beschloss, waren die Gründe vielschichtig. Die Evaluierung weist darauf hin, dass der vorrangige Grund für das Engagement in der „Bündnistreue zu den USA und der NATO im Rahmen des Militäreinsatzes der NATO“ gelegen habe. Die Ressorts teilen die Einschätzung, dass dies ein sehr gewichtiger, im Kern des deutschen Verständnisses von kollektiver Sicherheit liegender Grund war. Von hohem Gewicht war für die Entscheidungsfindung der Bundesregierung damals jedoch auch die von afghanischem Territorium ausgehende Bedrohung der Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland.

Die Ressorts teilen die Einschätzung der Evaluierung, dass das deutsche zivile Engagement unter Berücksichtigung des internationalen Gesamtengagements, des politischen, militärischen und vor allem historischen Kontexts, und der afghanischen Realitäten analysiert werden sollte. Dabei stellt die Evaluierung fest, dass die drei Ressorts in Afghanistan unter außergewöhnlich herausfordernden und komplexen Bedingungen arbeiteten. Unter diesen Bedingungen und angesichts kontinuierlicher Veränderungen in den internationalen Rahmenbedingungen konnte die seinerzeit auf internationaler politischer Ebene als Generationenaufgabe artikulierte Vision des Aufbaus eines demokratisch legitimierten afghanischen Staates trotz nachweisbarer Fortschritte in vielen Einzelbereichen nicht erreicht werden.

Entscheidungen, Planung und Umsetzung im Rahmen des zivilen Afghanistan-Engagements hätten in Teilen besser koordiniert und aufeinander abgestimmt und existierende Lernprozesse besser genutzt werden können. Dennoch attestiert die Evaluierung den Ressorts, dass sie in ihrem zwanzigjährigen Engagement dazu beigetragen haben, die Lebensbedingungen der Menschen vor Ort zu verbessern und die gesellschaftliche Teilhabe, v. a. von Frauen und Mädchen, in dieser Zeit zu stärken. So wurde der Zugang der Bevölkerung zu Grundversorgung maßgeblich erhöht: Erfolge gab es insbesondere beim „Zugang der afghanischen Bevölkerung zu Basis- und weiterführenden Dienstleistungen, vor allem in den Bereichen Wasser, Energie, Gesundheit und Bildung“. Diese konnten „signifikant verbessert und humanitäre Bedarfe gedeckt werden“. Sozioökonomische Indikatoren wie z. B. Säuglingssterblichkeit und die Alphabetisierungsrate verbesserten sich substantiell. In einigen Fällen hat das zivile Engagement der Bundesregierung nachweislich zu temporärer und regional begrenzter Stärkung der Legitimität von Verwaltungsstrukturen auf lokaler Ebene beigetragen. Die Evaluierung hält auch fest, dass die langfristigen Wirkungen und Maßnahmen teilweise im Jahr 2023 noch nicht abschließend bewertet werden können. Durch die Machtübernahme der Taliban wurden viele der erreichten Fortschritte zunichtegemacht.

Trotz der Entwicklungen in Afghanistan seit August 2021 „haben die deutschen zivilen Akteure über 20 Jahre das Leben vieler Afghaninnen und Afghanen positiv mitgeprägt“.

Die Bundesregierung engagiert sich auch weiterhin über humanitäre Hilfe und entwicklungspolitische Maßnahmen zur Basisversorgung regierungsfern und bevölkerungsnah in Afghanistan, um die Not der Menschen zu lindern, schwerpunktmäßig in den Bereichen Ernährungssicherung und Gesundheit. Sie fördert dabei ausschließlich Projekte, in denen Frauen weiter arbeiten und durch die Frauen und Kinder erreicht werden können.

Positionierung der Ressorts gegenüber den ressortgemeinsamen Empfehlungen

Der Bericht leistet einen wertvollen Beitrag zum institutionellen Lernen. Zwar lassen sich aus einer Länderfallstudie, insbesondere eines so spezifischen Kontexts wie Afghanistan, in dem zudem von Erhebungen vor Ort in Afghanistan abgesehen werden musste, nur bedingt generalisierende Rückschlüsse für andere Kontexte ableiten. Dennoch bietet der Bericht wichtige Anstöße für die weitere Verbesserung der Steuerung des zivilen Engagements in hochfragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Kontexten weltweit.

Darauf aufbauend – und ohne einer vertieften Auswertung der Evaluierungsergebnisse vorzugreifen – möchten die Ressorts mit Blick auf zukünftige zivile Engagements in hochfragilen und von Gewalt geprägten Kontexten stärker als bisher:

- regelmäßig, u. a. unter Heranziehung von wissenschaftlicher Expertise und u. a. aus der Projektpraxis gewonnener Evidenz prüfen, ob zwischen Zielformulierungen auf politischer Ebene und Gestaltungsmöglichkeiten vor Ort eine Diskrepanz besteht. Bei etwaigen Dilemmata und Risiken soll im Austausch mit Parlament und Partnern eine ggfs. erforderliche politische Zielanpassung gesucht und umgesetzt werden;
- zu diesem Zweck die verschiedenen Ressortabstimmungsprozesse auf allen Ebenen noch intensiver für die Entscheidungsfindung nutzen;
- eingesetzte Mittel, Instrumente und Portfolien in hochfragilen und von Gewalt geprägten Kontexten regelmäßig auf ihre Wirksamkeit und Kontextangemessenheit untersuchen und die dazu vorliegende Evidenz für weitere strukturelle und operative Verbesserungen, u. a. bei der Weiterentwicklung der „Gemeinsamen Analyse und abgestimmten Planung“ (GAAP) zwischen AA und BMZ nutzen.

Mehrere bereits begonnene Prozesse stehen im Einklang mit Einschätzungen der Evaluierung und können im Zuge der Umsetzung der Evaluierung, die eine vertiefte Prüfung auch der ressortspezifischen Empfehlungen erfordert, weiterentwickelt werden.

Zu den Ergebnissen und Empfehlungen des ressortgemeinsamen Berichts nehmen die Ressorts im Einzelnen wie folgt Stellung:

Die Ressorts teilen die Einschätzung der Evaluierung, dass ressortgemeinsames Engagement in hochfragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Kontexten besonders enge Abstimmung und gemeinsame kritische Reflexion der Interessen, Ziele und Risiken erfordert. Sie weisen aber auch darauf hin, dass eine umfangreiche Abstimmung innerhalb der Bundesregierung im Vorfeld eines Engagements bei akuten politischen Krisen – wie 9/11 und dem in der Folge ausgerufenen NATO-Bündnisfall – obwohl unabdingbar, herausfordernd ist. Die Bundesregierung hat diesen Anspruch der



noch intensiveren Abstimmung in der im Jahr 2023 vorgelegten Nationalen Sicherheitsstrategie mit dem Konzept der Integrierten Sicherheit konkretisiert. Darin werden bei Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung zivile, militärische und polizeiliche Mittel zusammengefasst. Für ziviles Engagement bedeutet das in der Praxis, den ressortübergreifenden GAAP-Prozess in hochfragilen und von Gewalt geprägten Kontexten zu vertiefen, um dessen Potenzial bei der Abstimmung zu strategischen Überlegungen sowie der gemeinsamen Festlegung von Zielen und der darauf aufbauenden Projektplanung in vollem Umfang auszuschöpfen. Für die Krisenfrüherkennung und daraus folgende Handlungsempfehlungen ist die ressortübergreifende „Koordinierungsgruppe Krisenprävention, Konfliktbewältigung, Friedensförderung“ mit Beteiligung des Bundeskanzleramtes ein gutes und bewährtes Format. Die bessere Verzahnung von humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung im Rahmen des sog. Humanitarian-Development-Peace-Nexus wird durch AA und BMZ u. a. im Rahmen des International Network on Conflict and Fragility (INCAF) vorangetrieben und die Weiterentwicklung gemeinsam umgesetzt.

Zur Koordinierung von politischen Zielen in hochfragilen und von Gewalt geprägten Kontexten haben die Ressorts zuletzt den sicherheitspolitischen Jour Fixe auf Staatssekretärebene – im Sinne der Integrierten Sicherheit – um die Teilnahme des BMZ erweitert. Er dient – zusammen mit vielfältigen Regelabstimmungsprozessen der Ressorts – u. a. dem Austausch zur Umsetzung der Nationalen Sicherheitsstrategie und damit auch der verbesserten Koordinierung bzw. Entscheidungsfindung. Dilemmata und Risiken für eventuelle Anpassungen des Engagements können hier strategisch abgewogen werden. Grundsätzlich kann die Bundesregierung bei Bedarf externe Expertise hinzuziehen.

Analyse, Monitoring und Evaluierung spielen bei der Strategiebildung und Steuerung des zivilen Engagements in hochfragilen und von Gewalt geprägten Kontexten eine zentrale Rolle. In den letzten Jahren haben die Ressorts ihre Analyse-, Monitoring- und Evaluierungsinstrumente deutlich ausgebaut: Im Rahmen der des GAAP-Prozesses erarbeiten AA und BMZ zunehmend gemeinsame Analysen als Grundlage für eine abgestimmte Planung. Innovative Monitoring- und Lerninstrumente, wie der in Afghanistan ressortgemeinsam genutzte *Development Tracker* oder die Bevölkerungsumfrage *North-Booster*, bieten weitere wichtige Ansätze, auf die in Zukunft für eine wirkungsorientierte Planung in anderen Kontexten zurückgegriffen werden kann. Entsprechend der Vereinbarung im Koalitionsvertrag erfolgt die Veranlassung von Evaluierungen ebenfalls zunehmend ressortgemeinsam. Beispiele für kürzlich abgeschlossene ressortgemeinsame Evaluierungen sind die strategische Evaluierung des AA- und des BMZ-Engagements in Irak (2014-2019) oder die Evaluierung des AA-BMVg-Engagements in Mali (2016-2021) im Rahmen der Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung. Ebenfalls hervorzuheben ist die im Koalitionsvertrag 2021 vereinbarte regelmäßige Evaluierung der laufenden, mandatierten Auslandseinsätze der Bundeswehr. Die Ressorts werden prüfen, wie bei Engagements in solchen Kontexten die vorliegende Evidenz aus Monitoring, Evaluierungen, Implementierungspraxis und Wissenschaft noch systematischer in die Abstimmung und Steuerung im Rahmen der bestehenden Gremien einfließen kann.

Die Ressorts werden potenzielle negative Wirkungen stärker systematisch berücksichtigen. Das Handeln in volatilen Kontexten birgt immer Risiken, die sorgfältig abgewogen werden müssen. Negative Auswirkungen müssen soweit wie möglich vermieden werden, können aber nicht immer gänzlich ausgeschlossen werden. Unter dem Primat der Prävention gehen die Ressorts in der Planung



Auswärtiges Amt



Bundesministerium
des Innern
und für Heimat



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

ihres zivilen Engagements bereits jetzt konfliktsensibel und risikobewusst vor. Bei integrierten Ansätzen sollen zukünftig potentielle negative Wirkungen des Engagements stärker als bisher berücksichtigt werden und in die ggf. notwendigen Anpassungen des zivilen Engagements einfließen.



Stellungnahme des Auswärtigen Amts zum ressortspezifischen Bericht

Der vorliegende ressortspezifische Bericht legt die Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Evaluierung des zivilen Afghanistan-Engagements des Auswärtigen Amts in den Jahren 2013 bis 2021 dar. Er ergänzt damit den ressortgemeinsamen Bericht zum Gesamtengagement des Auswärtigen Amts (AA), des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Die AA-spezifische Evaluierung fokussiert sich auf die drei für das AA besonders relevanten Arbeitsbereiche der Humanitären Hilfe, der Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung sowie der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik (AKBP). Vom ressortgemeinsamen finanziellen Gesamtengagement von insgesamt 3,518 Mrd. EUR hat das AA im Untersuchungszeitraum 1,237 Mrd. EUR für Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung, 530 Mio. EUR für humanitäre Hilfe, sowie 26 Mio. EUR für AKBP umgesetzt.

Herausfordernde Rahmenbedingungen

Das AA würdigt die Leistung des Evaluator*innenteams, das unter herausfordernden Bedingungen eine umfassende Untersuchung der AA-Arbeitsbereiche vorgenommen hat und insgesamt 32 Empfehlungen für das Engagement in volatilen Kontexten erarbeitet hat. Zu den Herausforderungen gehört aus Sicht des AA auch, dass im Rahmen der Evaluierung drei konzeptionell sehr verschiedene Ansätze verglichen wurden, auf die sich die vornehmlich in der Entwicklungspolitik entwickelten OECD-DAC-Kriterien nicht immer ohne weiteres anwenden lassen. Ein Beispiel ist die humanitäre Hilfe, die nach den humanitären Prinzipien (Menschlichkeit, Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit) gewährt wird, d.h. in erster Linie menschliches Leid lindern soll. Das Kriterium der Nachhaltigkeit wäre hier nicht sinnvoll und wird durch das der Anschlussfähigkeit ersetzt.

Im Zusammenhang mit „Lernen aus Afghanistan“ würdigt das AA zudem die differenzierte Darstellung der Genese des AA-Stabilisierungsansatzes, sowohl in konzeptioneller, institutioneller als auch operativer Hinsicht.

Differenziertes Ergebnis

Zur Einschätzung zivilen Engagements der Bundesregierung durch die Evaluator*innen und die Position der Ressorts wird auf die ressortgemeinsame Stellungnahme verwiesen. Die Ergebnisse der Evaluierung geben wertvolle Hinweise für die Weiterentwicklung der AA-Instrumente und das Engagement in anderen Regionen. Seit Beginn der Evaluierung 2021 sind bereits zahlreiche Maßnahmen umgesetzt worden, die im Einklang mit den nun vorliegenden Empfehlungen aus der Evaluierung stehen (s. Stellungnahme zu den Empfehlungen).

Die Analyse der drei Arbeitsbereiche Stabilisierung, Humanitäre Hilfe und AKBP weist an unterschiedlichen Stellen und zu verschiedenen Zeiten Zwischenerfolge auf, die „durchaus dem hohen Grad des Engagements (...) entsprechen.“

Weitgehend positiv wird die AKBP bewertet, deren Aktivitäten dem Ziel, „vorpolitische Räume zu eröffnen, in denen gesellschaftliche Diskurse gepflegt werden können, entsprach“[en]. AKBP-Maßnahmen stärkten die Zivilgesellschaft und leisteten so einen Beitrag für positive gesellschaftliche Entwicklungen. Beispielsweise trugen laut Evaluierung Medienprojekte zur Stärkung eines kritischen

Journalismus bei, dessen Protagonisten teilweise auch nach Machtübernahme durch die Taliban – oft aus dem Exil – weiterhin in die afghanische Gesellschaft hineinwirken.

Die Evaluierung bescheinigt Stabilisierungsprojekten wie SPNA und PATRIP, über Infrastrukturprojekte in den Bereichen Energieversorgung, Gesundheit, Bildung und Regierungsführung nicht nur den Zugang zu und die Qualität von Basisdienstleistungen verbessert, sondern auf lokaler Ebene auch zur Stärkung der Legitimität staatlicher Strukturen beigetragen zu haben. Wichtig dafür war aus Sicht der Evaluator*innen ein politischer Prozess auf lokaler Ebene, der es den Zielgemeinden ermöglicht hat, an der Entscheidung zur Umsetzung von Aktivitäten unmittelbar mitzuwirken. Dies unterstreicht aus Sicht des AA einmal mehr, dass es für politische Wirkung in hochfragilen Kontexten oft entscheidender ist, wie und *mit wem* eine Maßnahme umgesetzt wird – und weniger der sektorale Fokus der Maßnahme.

Zur Verbesserung der Lebensbedingungen trug auch die humanitäre Hilfe u. a. im Bildungsbereich („education in emergencies“) sowie bei der Versorgung von Binnenvertriebenen bei. Positiv wird dabei bewertet, dass die Maßnahmen „rechtzeitig und angemessen“ unterstützten und „auch die Situation vulnerabler Bevölkerungskreise in den aufnehmenden Gemeinden berücksichtigt“[en]. Im Sinne des Do-No-Harm-Prinzips wurden so nicht nur die Binnenvertriebenen selbst, sondern auch die Menschen in den Aufnahmegemeinden mit humanitärer Hilfe unterstützt.

Positionierung gegenüber zentralen ressortspezifischen Empfehlungen

Das AA positioniert sich folgendermaßen zu zentralen Empfehlungen:

Strategien schärfen, strategisches Handeln ausbauen

Die Evaluierung empfiehlt, vor Engagements in internationalen Krisen „intern deutlicher und extern transparenter“ zu klären, auf welche Krisen wie bzw. mit welchen Zielen reagiert werden soll. Vor dem Hintergrund des Afghanistan-Engagements bis 2021 hat das AA einen Prozess zur Schärfung der Voraussetzungen und Umsetzung seines Engagements bereits begonnen. Beispiele seit 2020 sind die Leitlinien der Bundesregierung zum Indo-Pazifik oder die China-Strategie. Es ist festzuhalten, dass es selten ein klares „vor“ einer Krise, sondern vielmehr eine Genese von Ansätzen über mehrere Jahre gibt (wann beginnt die Krise, wann hört sie auf?). Kommunikation stellt sich daher als Daueraufgabe. Neben der Definition von Interessen ist auch die Abwägung der Risiken wichtig, einschließlich der Risiken des Nicht-Handelns und die Reflektion der Grenzen der Einflussmöglichkeiten. Dazu gehört insbesondere ein realistischer Blick auf die Rolle und den Einfluss Deutschlands.

Das AA hat den Bedarf an regelmäßigen Kontext-, Konflikt- und Risikoanalysen, die in der Evaluierung empfohlen werden, erkannt und hat mit PREVIEW ein Instrument geschaffen, das sich dieser Aufgabe dezidiert widmet. Hinzu kommt das außenpolitische Kontextmonitoring in hochvolatilen Regionen wie Syrien und Sahel. Zudem nutzt das AA seit 2018 eine Stabilisierungsrisikoanalyse, die ein fokussiertes Screening und bewusste Risikoabwägung bei Projektentscheidungen in sensiblen Kontexten ermöglicht. Die Abstimmung im Ressortkreis, innerhalb der EU und mit anderen internationalen Partnern, ist in diesem Zusammenhang besonders wichtig.

Zur Empfehlung der Entwicklung von Strategien für einzelne AA-Arbeitsbereiche, die für strategische Orientierung und Steuerung nutzbar sind, wird für das Handlungsfeld Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung auf das 2022 veröffentlichte Konzept „Integriertes Friedensengagement“ verwiesen. Es zieht Bilanz aus den Erfahrungen der zivilen Stabilisierungspraxis des AA seit Gründung der Abteilung S im Jahr 2015 und dient als Richtschnur für eigenes Handeln. Das Konzept spricht die Risiken, die mitunter schwierigen Abwägungen und die Grenzen von Wirkmöglichkeiten in Krisenregionen an und ist als Beitrag zur Umsetzung der Nationalen Sicherheitsstrategie zu verstehen. Dieses Engagement wird kontextbezogen ausgestaltet, indem flexibel verschiedene Bereiche wie z. B. politischer Dialog und Mediation, Stärkung von Rechtsstaat und Demokratie oder Aufbau von Polizei, oder – wo nötig – auch kleine Infrastrukturprojekte oder Basisdienstleistungen verknüpft werden. Für einen solchen dynamischen, sehr kontextspezifischen und oft kleinteiligen und diskreten Ansatz braucht es einen klaren Kompass in Form einer dezidiert politischen Zielsetzung entlang wertegeleiteter Interessen. Längerfristige Länderstrategien mit aggregierten Zielen und sektorspezifischen Wirkungen sind dagegen ungeeignet.

Das länderspezifische Gesamtengagement der Bundesregierung wird künftig in einem datenbasierten „Länderportfolio“ zusammengestellt.

Für die vom AA verantwortete humanitäre Hilfe gibt es seit einigen Jahren eine spezifische Strategie. Diese wird derzeit aktualisiert und erstmals mit spezifischen Indikatoren zur Zielerreichung unterlegt.

All diese Instrumente ordnen sich ein in die erstmals vorliegende Nationale Sicherheitsstrategie², die seit 2023 die strategische Richtung auch für den außenpolitischen Instrumentenkasten vorgibt.

Deutschland im internationalen humanitären System

Die Bundesregierung ist in zahlreichen Formaten zur Geberkoordinierung und Weiterentwicklung des humanitären Systems, wie z. B. der Stockholm-Gruppe, engagiert. Als zweitgrößter Geber weltweit nimmt Deutschland eine aktive Rolle in Exekutivorganen humanitärer Organisationen einschließlich IKRK und UNHCR ein. Im Sinne der in der Evaluierung empfohlenen vertieften Mitgestaltung der Fortentwicklung des humanitären Systems ist das Auswärtige Amt u. a. aktiv im sog. Grand Bargain Prozess engagiert und treibt einige innovative Konzepte, so z. B. die vorausschauende humanitäre Hilfe oder die umweltbewusste humanitäre Hilfe, voran.

Ressortgemeinsames Handeln kontinuierlich vertiefen

Auch der sog. Humanitarian-Development-Peace-Nexus, d.h. die bessere Verzahnung von Friedenspolitik (einschließlich Stabilisierung), humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit, wird vom AA gemeinsam mit dem BMZ kontinuierlich vorangetrieben, u. a. durch die gemeinsame Gestaltung der Entwicklung dieses Ansatzes mit unseren Partnern im Rahmen des bei der OECD angesiedelten International Network on Conflict and Fragility (INCAF). Dies nimmt die Empfehlung zur verbesserten Sicherstellung von nachhaltiger Resilienz der vulnerablen Bevölkerung bzw. zur Armutsreduktion auf.

Der Prozess „Gemeinsame Analyse, abgestimmte Planung“ (GAAP), in dessen Rahmen sich AA und BMZ zu ausgewählten fragilen Länderkontexten besonders intensiv austauschen, soll aufgrund der

² <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/>

auch durch die Evaluierung gewürdigten positiven Erfahrungen seit 2018 inhaltlich vertieft und auf weitere Staaten ausgedehnt werden. GAAP soll auch dort dazu beitragen, gemeinsam kohärente und realistische Zielvorstellungen zu entwickeln, wie durch die Evaluator*innen empfohlen. Dieses Ziel verfolgt die Bundesregierung auch durch den konstanten und auf allen Ebenen stattfindenden Austausch zur Umsetzung der Nationalen Sicherheitsstrategie der Bundesregierung, u. a. im sicherheitspolitischen Jour Fixe auf Staatssekretärs-Ebene. Dieses Format wurde - im Sinne der in der Nationalen Sicherheitsstrategie angelegten Integrierten Sicherheit - zuletzt um die Teilnahme des BMZ erweitert (zuvor BKAm, AA, BMI, BMVg, BMF).

Aus Sicht des AA beschreibt die Empfehlung zur weiteren Klärung der jeweiligen Zuständigkeiten von AA und BMZ zutreffend die Kernkompetenz des AA („Maßnahmen [...], die geeignet sind, akute Krisen auf das Niveau „normaler“ Fragilität zurückzuführen und dabei v. a. die Förderung politischer Prozesse bzw. Akteure in den Vordergrund stellen (kurzfristige Stabilisierung)“) in der Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung. Diese spiegelt sich konsistent in der Schwerpunktsetzung der Mittelverwendung der letzten Jahre wider. Dabei weist das AA darauf hin, dass die „Akutheit“ von Krisen nicht mit kurzer Dauer oder Kurzfristigkeit zu verwechseln ist. Vielmehr geht es um die Intensität eines bewaffneten Konflikts, die damit verbundenen Risiken für Stabilität und Frieden und die Gelegenheitsfenster für eine außenpolitische Einwirkung auf Konfliktlösung. Das AA priorisiert die unmittelbare Wirkung seiner Instrumente auf Konfliktakteure, kann und muss sich aber auch langfristig engagieren in dem Maße, wie Stabilisierungsprozesse und Konfliktbewältigung Jahre dauern können. Die Vorstellung von unterschiedlichen und klar voneinander abgrenzbaren, konsekutiven „Phasen“ der Fragilität entspricht nicht der Realität in Krisen- und Konfliktkontexten, so dass es durchaus zu einer Gleichzeitigkeit von Ansätzen kommen kann, die es wirkungsvoll zu verzahnen gilt.

Zur Empfehlung, das AA solle bei konkreten Krisen künftig frühzeitig mit BMZ, aber auch anderen Ressorts, internationalen Organisationen und Gebern die Ausrichtung des eigenen Engagements sowie die mögliche Übernahme und Weiterführung dieses Engagements im Sinne der Anschlussfähigkeit abstimmen, verweist das AA auf den bereits genannten GAAP-Prozess sowie die Abstimmung zur Krisenfrüherkennung, u. a. in der „Koordinierungsgruppe Krisenprävention, Konfliktbewältigung, Friedensförderung“, für die auf die Ausführung in der ressortgemeinsamen Stellungnahme verwiesen wird. Länder bzw. Regionen, in denen die Praxis dieser Empfehlung bereits folgt, sind u. a. Ukraine, Äthiopien und die Tschadsee-Region.

Interne Abläufe überprüfen

Mit der Einführung des nichttechnischen Verwaltungsdienstes sind Voraussetzungen für längerfristige Bearbeitung z. B. eines Länderkontextes im AA geschaffen worden, was auch dazu führen wird, dass sich – wie von den Evaluator*innen empfohlen – länder- und regionalspezifische Expertise vertieft. Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Monitoring- und Evaluierungsstrukturen und –abläufe wird das AA vertieft prüfen.

Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) zum ressortspezifischen Bericht

Das BMI dankt der Deutschen Hochschule für Polizei (DHPol) für den ressortspezifischen Bericht zum Engagement des BMI in Afghanistan im Untersuchungszeitraum 2013 bis August 2021. Die unabhängige Evaluierung bewertet das BMI-Engagement in Afghanistan im Hinblick auf die Relevanz, Kohärenz, Wirksamkeit sowie Nachhaltigkeit und gibt auf dieser Grundlage Handlungsempfehlungen für zukünftige vergleichbare Engagements ab.

Bewertung des Engagements in AFG

Das Anliegen des Engagements des BMI in Afghanistan war es seit dem Jahr 2002, die afghanische Regierung beim Aufbau einer zivil ausgerichteten afghanischen Polizei zu unterstützen. Grundlage dafür war ein bilaterales Abkommen, das die Einrichtung eines sogenannten Polizeiprojektbüros, das German Police Project Team (GPPT), vorsah. Dieses hatte die Aufgabe, die verschiedenen Projekte zu koordinieren und zu steuern.

Das BMI hat mit Hilfe des Projektbüros die Fortentwicklung der afghanischen Polizei mit unterstützt, insbesondere in den Bereichen der Aus- und Fortbildung, des Mentoring sowie der Ausstattungshilfe und des Aufbaus von Trainingszentren. Dabei haben sich der Bund und die Länder gemeinsam engagiert und Polizistinnen und Polizisten zur Verfügung gestellt, um die verschiedenen Aus- und Fortbildungsmaßnahmen und Infrastrukturprojekte zu begleiten.

Der Evaluierungsbericht verdeutlicht das komplexe und sehr herausfordernde Umfeld, in dem die Angehörigen des bilateralen Polizeibüros die Projektarbeit durchgeführt und umgesetzt haben.

Dabei wird insbesondere darauf hingewiesen, dass im hochfragilen Kontext in Afghanistan die Rahmenbedingungen für die Projektstätigkeit höchst herausfordernd waren und auch deshalb das BMI-Engagement mit zahlreichen Risiken verbunden war. Dazu zählte insbesondere die sehr schwierige Sicherheitslage, die sich gerade in dem zu Grunde liegenden Untersuchungszeitraum 2013 bis 2021 sukzessive und signifikant verschlechtert hat. Der Bericht stellt ebenfalls fest, dass erhebliche Risiken für die Projektarbeit in einem schwachen Zentralstaat, Patronage-Netzwerken, systemischer Korruption sowie im Widerstand durch die Taliban und anderer gesellschaftlicher Gruppen begründet lagen.

Höchste Priorität bei dem Engagement in Afghanistan hatte für das BMI stets die Sicherheit und Unversehrtheit des eingesetzten Personals. Der Bericht hebt dabei hervor, dass mit diesen Risiken erfolgreich umgegangen wurde. In den Einsatzvorbereitungen stand daher auch der Umgang mit den Sicherheitsrisiken im Vordergrund.

Die notwendigen Sicherheitsmaßnahmen schränkten allerdings die Umsetzungen der beabsichtigten Maßnahmen ein und führten zu einer Begrenzung der Einsatzmöglichkeiten. Dennoch war das GPPT sowohl in Kabul als auch in den Außenstellen im Norden des Landes jederzeit handlungs- und einsatzfähig und hat die beabsichtigten Maßnahmen zur Ertüchtigung der Afghan National Police (ANP) unter den genannten Voraussetzungen umsetzen können. Es wurden erhebliche individuelle Leistungen erbracht und operative Ergebnisse erzielt.

Der Bericht kommt weiter zu dem Schluss, dass die BMI-spezifischen Ziele definiert waren und das BMI Engagement für den Polizeiaufbau im Einklang mit den Zielen und Interessen der Bundesregierung erfolgte. Das BMI-Engagement zielte darauf ab, einen Beitrag u. a. zu dem wichtigsten strategischen Ziel der Bundesregierung in Afghanistan zu leisten, dem Ziel das Gewaltmonopol als Voraussetzung für Stabilität und Entwicklung im erforderlichen Maße zu stärken.

Der Bericht erkennt dabei auch an, dass die Handlungsmöglichkeiten beim Umgang mit aus institutionellen, politischen und gesellschaftlichen Kontextfaktoren resultierenden Risiken, insbesondere Korruption, begrenzt waren. Die Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung waren nicht Teil des Mandats des GPPT. Dennoch würdigt der Bericht, dass das GPPT verschiedene Ansätze verfolgt hat, um das Thema in die Projektstätigkeit einfließen zu lassen. Dazu gehörte z. B. die Sensibilisierung von Polizeikräften der ANP für das Thema im Rahmen von Beratungsgesprächen und Trainings sowie die Unterstützung von Ermittlungen im Zusammenhang mit Regelverletzungen.

Das GPPT war von der Konzeption her operativ ausgerichtet und hat die Maßnahmen zur Unterstützung der ANP umgesetzt. Zu Recht hebt der Bericht hervor, dass das BMI-Engagement vorrangig an operativ-taktischen Bedarfen der afghanischen Partnerbehörden ausgerichtet war. In diesem Zusammenhang wird die Einschätzung des Berichtes geteilt, dass der fehlende Wille auf operativer Ebene der afghanischen Seite eine Herausforderung für das Engagement des BMI darstellte.

Vor dem Hintergrund dieser schwierigen und einschränkenden Rahmenbedingungen hat das GPPT die notwendigen und vorgesehenen Maßnahmen zur Unterstützung der ANP vollumfänglich bis zur Beendigung des bilateralen Polizeiprojektbüros im April 2021 umgesetzt und war nach den USA der zweitgrößte Geber im Bereich des Polizeiaufbaus.

Empfehlungen für zukünftige Engagements

Das BMI wird die Empfehlungen der vorliegenden Evaluierung für eventuelle vergleichbare zukünftige Engagements der Bundesregierung sorgfältig und im Detail auswerten. Vorläufige Einschätzungen zu den zentralen Handlungsempfehlungen sind:

Die Gleichstellung von Frauen und Männern war für das GPPT in der Tat ein Leitprinzip. Der Bericht betont dabei, dass im Portfolio des GPPT Gendermaßnahmen einen signifikanten Anteil hatten. Zur Umsetzung und Begleitung entsprechender Projekte wurden Gender Advisor eingesetzt. Neben der Beratungstätigkeit umfasste das Portfolio die Mitarbeit in internationalen Koordinierungsgremien mit Bezug zum Thema Geschlechtergerechtigkeit. Der Frauenanteil in der ANP ist während des Untersuchungszeitraums gestiegen mit einer Verdoppelung der Anzahl von Polizistinnen von 2015 bis 2020 auf fast 4.100. Hemmende Faktoren für die Akzeptanzsteigerung waren u. a. das erhöhte Sicherheitsrisiko von Polizistinnen sowie Gewaltvorfälle gegen Frauen in der ANP. Die Empfehlung des Berichtes, dass das BMI seine Aktivitäten zur Förderung der Geschlechtergerechtigkeit im Rahmen von bilateralen Polizeiprojekten durch die Entwicklung strategischer und operativer Ansätze noch stärker systematisiert, wird aufgenommen und geprüft

Das BMI erkennt an, dass eine bessere Strategiebildung, einschließlich einer klareren Priorisierung von Zielen einer Definition eines gewünschten Endzustandes sowie eine regelmäßige Reflektion der

gesetzten Ziele, in zukünftigen Einsätzen anzustreben ist. Für die Zukunft sollte eine permanente Überprüfung der strategischen Zielsetzung unter Berücksichtigung der tatsächlichen Situation vor Ort im Einsatzland sowie der politischen Vorgaben stattfinden, insbesondere im Hinblick darauf, um sicherzustellen, dass die strategische Ausrichtung sich an realistische Zielvorgaben orientiert.

Die dem Engagement in Afghanistan zugrundeliegende Gesamtstrategie zur Unterstützung der ANP war die Etablierung einer nach rechtsstaatlichen Grundsätzen agierenden Polizei. An diesem strategischen Ziel hat das BMI, wie der Bericht zurecht feststellt, bis zur Beendigung festgehalten und die jeweiligen Maßnahmen danach ausgerichtet. Die internationale Gemeinschaft – und damit auch das deutsche Engagement beim Polizeiaufbau – konnte aber unter den gegebenen Voraussetzungen und Umständen dieses ambitionierte Ziel trotz der erzielten Teilerfolge nicht erreichen. Die Sicherheitssektorreform, die anlässlich der G8-Geberkonferenz im April 2002 in Genf entwickelt und festgelegt worden war und das lead nation-Konzept beinhaltete, war von der Konzeption her zu weitreichend und zu ambitioniert. Die Festlegung auf diese Zuteilung von Aufgaben in spezifischen Sektoren schufen eine Erwartungshaltung, die nur mit einem noch größeren Mittel- und Personalansatz hätte erfüllt werden können.

Diese ambitionierte Strategiebildung in Afghanistan war allerdings auch entscheidend abhängig von den Vorstellungen des afghanischen Innenministeriums sowie von den Mitgliedstaaten der internationalen Gemeinschaft, die sich am Polizeiaufbau beteiligt haben.

Der Bericht empfiehlt den vernetzten Ansatz noch weiter zu vertiefen. Dabei sollte zukünftig auf eine inhaltliche und strukturelle Weiterentwicklung und Verstetigung von Instrumenten und Mechanismen für eine ressortübergreifende Abstimmung auf allen Ebenen hingewirkt werden.

Dieser Ansatz einer engen und verstärkten Zusammenarbeit sowohl auf strategischer als auch auf operativ-taktischer Ebene, insbesondere im Bereich der Koordinierung der Geberstaaten, sollte auch im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit forciert werden. Die Einrichtung entsprechender Gremien, wie dem International Police Coordination Board (IPCB), kann die vorgesehene Koordinierungsfunktion nur dann zielorientiert durchführen, wenn die beteiligten Mitgliedstaaten (MS) sich einbringen und die notwendigen Daten zur Verfügung stellen. Dabei ist eine frühzeitige Einbindung der MS hilfreich, um die notwendigen Abstimmungen zu ermöglichen und gegenseitige Transparenz herzustellen.

Das BMI wird die im Bericht genannten Punkte zur Personalgewinnung, Personalauswahl und Poolbildung eingehend prüfen und bereits vorhandene Instrumentarien im Sinne der Empfehlungen weiterentwickeln. Die Personalsollzahlen für das GPPT wurden jederzeit erfüllt. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sollten mit den beteiligten Entsendern des Bundes und der Länder bei Berücksichtigung der Personalhoheit der Länder über die jeweiligen Polizistinnen und Polizisten aufgenommen werden bzw. werden bereits im Rahmen einer Unterarbeitsgruppe der AG IPM erörtert.

Soweit die Evaluierung empfiehlt, dass das BMI, das AA und der Bundestag eine kontinuierliche parlamentarische Begleitung und kontinuierliche Unterrichtung über internationale polizeiliche Einsätze und Projekte einführen, wird auf die diesbezügliche Zuständigkeit des Bundestages verwiesen.



Stellungnahme des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zum ressortspezifischen Bericht

Das BMZ dankt dem Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) für den ressortspezifischen Bericht zum Engagement des BMZ in Afghanistan von 2013 bis August 2021. Die unabhängige Evaluierung untersucht BMZ-Vorhaben in den Sektoren gute Regierungsführung, nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Bildung, Wasser, Energie und Gesundheit. Sie beleuchtet die komplexen kulturellen, politischen und ökonomischen Umstände des entwicklungspolitischen Engagements im Krisenkontext Afghanistan in diesem Zeitraum. Der Bericht stellt fest, dass die vorherrschenden Rahmenbedingungen wie insbesondere die erodierende Sicherheitslage, wenig entwicklungsorientierte Patronage-Netzwerke und endemische Korruption einen „entwicklungspolitischen Erfolg beim Aufbau von Demokratie und Rechtsstaat sowie funktionaler Wirtschaftsstrukturen kaum möglich machten“.

Der Bericht erkennt zugleich an, dass das deutsche entwicklungspolitische Engagement ungeachtet dieser Rahmenbedingungen folgende Teilerfolge erzielen konnte:

- **Bildung und Ausbildung:** Der Bau allgemeinbildender Schulen und Berufsschulen sowie die Ausbildung von Lehrpersonal leisteten einen Beitrag zur Stärkung des staatlichen Schulwesens. Insgesamt stieg die Zahl der afghanischen Grundschülerinnen und Grundschüler von ca. 750.000 im Jahr 2001 auf ca. 6.750.000 Mio. im Jahr 2019. Während Mädchen 2001 vom Schulbesuch noch weitgehend ausgeschlossen waren, stieg ihr Anteil auf rd. 40 Prozent.
- **Wasser und Energie:** Das deutsche entwicklungspolitische Engagement trug zu einer substanziellen Verbesserung der Energie- und Wasserversorgung für die Bevölkerung in Kabul und ausgewählten Städten im Norden bei. Die Zahl der Wasseranschlüsse erhöhte sich zwischen 2010 und 2015 jährlich um ca. 10 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.
- **Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung / Ländliche Entwicklung:** Im Evaluierungszeitraum profitierten rund 850.000 Menschen von Infrastrukturmaßnahmen wie Bewässerungskanälen, Produktionsstätten und Straßen. Über 400.000 Afghaninnen und Afghanen nahmen an Trainings teil.

Bei den Maßnahmen des deutschen entwicklungspolitischen Engagements stand insbesondere die Grundmotivation im Vordergrund, die Rechte von Frauen und Mädchen zu stärken und ihre Lebenssituation zu verbessern.

Das BMZ erkennt an, dass die internationale Gemeinschaft – und damit auch das deutsche entwicklungspolitische Engagement – unter den gegebenen Voraussetzungen ihre ambitionierten Ziele trotz der erzielten Teilerfolge nicht erreichen konnte. Insbesondere die Schaffung eines demokratischen Rechtsstaates sowie der Aufbau tragfähiger staatlicher und ökonomischer Strukturen waren nicht erfolgreich. Das BMZ war von 2001 bis 2021 im Rahmen des multilateralen Militäreinsatzes in einem äußerst komplexen Krisenumfeld tätig, das von fortwährenden Kampfhandlungen und einer sich stets verschlechternden Sicherheitslage geprägt war. Es agierten eine Vielzahl von lokalen und internationalen militärischen wie zivilen Akteuren mit teilweise widersprüchlichen Zielen und Interessen, die es zu berücksichtigen galt. Die generellen strategischen Defizite konnten dabei nicht

durch das deutsche entwicklungspolitische Engagement kompensiert werden, noch war dies sein Mandat.

Das BMZ hat bereits im Evaluierungszeitraum sein Engagement im Lichte der gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen regelmäßig überprüft und teilweise angepasst. Innovative Instrumente wie die *Development Tracker Datenbank* oder das Umfrageinstrument *North-Booster*, welches Wahrnehmungen von Afghaninnen und Afghanen auswertete, ermöglichten eine wirkungsorientierte Steuerung des BMZ-Portfolios. Das BMZ hat darüber hinaus regelmäßig externe Evaluierungen durchführen lassen, im Zuge derer das Portfolio wiederholt angepasst wurde. So wurde beispielsweise nach dem Portfolio-Review 2017 der Anspruch des umfassenden Staatsaufbaus weitgehend aufgegeben. Dieses Ziel hatte sich u. a. angesichts eklatanter Defizite in der Handlungsfähigkeit und -bereitschaft seitens der staatlichen Partner als nicht erreichbar herausgestellt. Folglich wurden die Planung und Umsetzung großer Infrastrukturvorhaben eingestellt und ein größerer Schwerpunkt wurde auf die Unterstützung der Basisversorgung auf lokaler Ebene gelegt. Der Fokus vieler Vorhaben auf die subnationale Verwaltungsebene wurde verstärkt. Zudem machte die schwieriger werdende Sicherheitslage weitere Anpassungen erforderlich: So konnten einige Maßnahmen nur in Teilen oder nur in bestimmten Provinzen umgesetzt werden.

Um vor Ort stärker als entwicklungspolitischer Akteur aufzutreten, entsandte das BMZ zeitweise Nord-Vertreterinnen und Vertreter in die nördlichen Provinzen. Diese waren das „Gesicht“ des deutschen entwicklungspolitischen Engagements gegenüber der afghanischen Bevölkerung sowie lokalen Regierungsvertretern. Um die Sicherheit lokaler wie internationaler Mitarbeitender zu gewährleisten, hat das BMZ ab 2008 in Afghanistan ein eigenes Sicherheitsmanagementsystem beauftragt (Risk Management Office – RMO). Ähnliche Systeme werden mittlerweile, angepasst an die jeweilige Risikolage, auch in anderen Krisenkontexten eingesetzt.

Positionierung des BMZ zu den ressortspezifischen Empfehlungen

Das BMZ wird die Erkenntnisse aus der vorliegenden Evaluierung im Detail auswerten. Vorläufige zentrale Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen und Empfehlungen der Evaluierung sind:

Das BMZ analysiert in Strategie- und Planungsprozessen bereits standardmäßig die Rahmenbedingungen des entwicklungspolitischen Engagements. In Zukunft werden zur Verfügung stehende Instrumente noch mehr auf ihre Anpassungsfähigkeit für den jeweiligen Kontext geprüft werden. Eine wesentliche Grundlage für die Formulierung von Zielen der entwicklungspolitischen Arbeit in hochfragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Staaten ist eine Analyse des Kontexts, der Akteursstruktur, der Bedarfe der Bevölkerung und – sofern sinnvoll – der Ziele der Partnerregierung. Das BMZ wird die lokalen kulturellen Gegebenheiten und gesellschaftlichen Strukturen bei der Zielformulierung im Sinne der Konfliktsensibilität noch stärker berücksichtigen. Zielkonflikte werden klarer benannt und gegeneinander abgewogen werden. Zusätzlich wird das BMZ gemeinsam mit weiteren Ressorts verstärkt das Instrument der Szenarioanalysen nutzen und etwaige Handlungsoptionen ausarbeiten.

Das BMZ misst der evidenzbasierten Steuerung und Portfoliogestaltung des zivilen Engagements in Krisenkontexten große Bedeutung bei und wird diese weiter ausbauen und nutzen. „Meta-

Auswertungen“ von international verfügbaren Evaluierungen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit in hochfragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Staaten sind bereits in Planung. „Fragile Staatlichkeit, Konfliktprävention und gute Regierungsführung“ gehört zu einem von vier vereinbarten Themenschwerpunkten der politisch-strategischen Evaluierungsarbeit des DEval. Darüber hinaus nutzt das BMZ verstärkt Erkenntnisse aus der wirkungsorientierten Begleitforschung. Im Rahmen der strukturbildenden Übergangshilfe haben Ergebnisse sogenannter rigoroser Wirkungsevaluierungen das Verständnis für kritische Engpässe geschärft und Kurskorrekturen angestoßen. Durch derartige – auch ressortgemeinsame – Studien und Evaluierungen können auch in Zukunft übergeordnete Erkenntnisse zu strukturellen Herausforderungen und Umsetzungsmöglichkeiten erarbeitet und für strategische und operative Anpassungen genutzt werden.

Das BMZ wird seine Lern- und Steuerungsinstrumente für hochfragile und von gewaltsamen Konflikten geprägte Kontexte weiter schärfen und dabei auf Erfahrungen aufbauen, die im Rahmen seines Afghanistan-Engagements mit innovativen Ansätzen gemacht wurden. Bereits während des Evaluierungszeitraums erfolgte Lernprozesse bezüglich Afghanistan kommen nun in anderen Krisenkontexten zur Anwendung, wo sie passgenau auf spezifische Herausforderungen geplant und umgesetzt werden. Länderportfolien werden dabei so gestaltet, dass sie Risiken und realistische Zielformulierungen beinhalten und jederzeit situationsbedingt umgesteuert werden können. Auch das Ambitionsniveau der gesetzten Ziele und die Absorptionsfähigkeit der Partnerseite wird weiter kontinuierlich kritisch hinterfragt werden. Das BMZ wird sich auch weiterhin für einen Erfahrungsaustausch zur Arbeit in Krisenkontexten im Haus, zwischen den Ressorts und mit der Zivilgesellschaft einsetzen. Der bereits genannte HDP-Nexus, also die Verknüpfung von Humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung als ressortgemeinsame Aufgabe bei der Krisen- und Konfliktbewältigung, ist für die Bundesregierung in hochfragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Kontexten handlungsleitend. In diesem Sinne ist der Bereich der Stabilisierung gemäß der Krisenleitlinien der Bundesregierung von 2017 ein ressortgemeinsamer Ansatz, bei dem diplomatische, entwicklungs- und sicherheitspolitische Maßnahmen flexibel und aufeinander abgestimmt eingesetzt werden.

Im Sinne der Konfliktsensibilität und des *Do No Harm*-Ansatzes wird das BMZ verstärkt darauf achten, die Ergebnisse von Kontextanalysen und Evaluierungen in die Planung bzw. Umsteuerung entwicklungspolitischer Maßnahmen einfließen zu lassen. Dabei werden nicht-intendierte (negative) Wirkungen des internationalen Engagements stärker reflektiert und berücksichtigt werden. In der deutschen Entwicklungspolitik hat die Messung von Wirksamkeit in hochfragilen und von gewaltsamen Konflikten geprägten Staaten bereits eine besondere Bedeutung. Evaluierungen sowie Wirkungsmonitoring gehören standardmäßig zur Arbeit in hochfragilen Kontexten. Das BMZ legt großen Wert auf konkrete Vorgaben zur angemessenen Berücksichtigung von Querschnittsthemen bei gleichzeitiger Beibehaltung der Flexibilität. Dies ist in den Verfahren für die Planung und Durchführung von Maßnahmen zwischen dem BMZ und den staatlichen Durchführungsorganisationen bereits klar geregelt. In diesem Sinne erarbeitet das BMZ derzeit zum Qualitätsmerkmal „Konfliktsensibilität“ Vorgaben, die für die gesamte bilaterale Entwicklungszusammenarbeit verbindlich in Kraft gesetzt werden. Dadurch wird unter dem Primat der Prävention ein konfliktsensibles Vorgehen in allen

Länderportfolien der deutschen Entwicklungszusammenarbeit – auch in nicht von gewaltsamen Konflikten geprägten Kontexten – Anwendung finden. Da sich Kontexte stetig verändern und sich latente Spannungen oder Konflikte dynamisch entwickeln können, ist eine regelmäßige Reflexion und Beobachtung der entwicklungspolitischen Maßnahmen vorgesehen.