



LERNEN AUS DEM ZIVILEN ENGAGEMENT IN AFGHANISTAN

Angesichts der großen Zahl von Krisen und Konflikten weltweit ist es wichtig, aus vergangenen und laufenden Engagements in fragilen Kontexten zu lernen, um Erfolge wiederholbar zu machen und Fehler zu vermeiden. Die Erkenntnisse der ressortgemeinsamen Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan¹ zeigen, was aus dem bis dato finanziell wie personell beispiellosen deutschen Engagement für zukünftige Einsätze in hochfragilen und von Gewaltkonflikten geprägten Kontexten gelernt werden kann.

Aufbau eines friedlichen und demokratischen Afghanistan gescheitert, Lebensbedingungen zeitweise verbessert

Zwischen 2013 und 2021 umfasste das zivile Engagement der Bundesregierung in Afghanistan 3,5 Milliarden Euro. Damit war Deutschland nach den USA der zweitgrößte bilaterale Geber. Das Auswärtige Amt (AA) und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) setzten jeweils etwa 49 Prozent der Finanzmittel um, das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) knapp zwei Prozent. Der Schwerpunkt des Engagements lag im Norden Afghanistans sowie in der Hauptstadt Kabul. Das AA war vor allem über den Stabilitätspakt Afghanistan sowie die Humanitäre Hilfe, das BMZ in den Sektoren Gute Regierungsführung, Wirtschaftsentwicklung, Bildung, Energie und Wasser und das BMI im Polizeiaufbau aktiv.

Das zivile Engagement der Bundesregierung trug zeitweise nachweislich zur Verbesserung der Lebensbedingungen der afghanischen Bevölkerung bei. In den Schwerpunktgebieten gelang es, die Versorgung der Afghanen und Afghaninnen mit Wasser, Energie, Bildung und Gesundheit zu verbessern. Signifikante Beiträge zum nachhaltigen Aufbau eines demokratischen Rechtsstaats und marktwirtschaftlicher Strukturen konnten jedoch nicht geleistet werden. Die Ressorts und internationalen Partner verfehlten trotz des erheblichen Ressourceneinsatzes ihr Ziel, ein friedliches und demokratisches Afghanistan aufzubauen.

Lehren: Realistische Ziele, Strategiefähigkeit, Umgang mit negativen Wirkungen, Lernen

Eigene Möglichkeiten realistisch bewerten: Aufgrund außen- und innenpolitischer Erfordernisse – der NATO-Bündnistreue und der Notwendigkeit, den militärischen Einsatz durch die zivilen Anstrengungen zu rechtfertigen – setzte sich die Bundesregierung in Afghanistan überambitionierte politische Ziele für das zivile Engagement. Die Ressorts passten diese Ziele im Verlauf des Engagements ungeachtet sichtbar ausbleibender Fortschritte nur unzureichend an die politischen Realitäten in Afghanistan an. Trotz der zunehmend bekannten Dominanz klientilistisch geprägter Machtstrukturen, fehlender Ownership und mangelndem Reformwillen der Eliten, versäumten es die Ministerien – aus heutiger Sicht – gegenzusteuern. **Für zukünftige Engagements in hochfragilen Kontexten² wird deshalb empfohlen,** (1) die eigenen Möglichkeiten im Hinblick auf eigene Ressourcen und kontextbedingte Grenzen des eigenen Einflusses für den Einzelfall realistisch zu bewerten und Zielsetzungen dementsprechend zu formulieren oder anzupassen; (2) Mindestanforderungen für den Einsatz verschiedener Instrumente zu definieren und diese kontextgerecht zu wählen.

Strategiefähigkeit ressortübergreifend stärken: Während des gesamten evaluierten Zeitraums hatten AA, BMI und BMZ keine gemeinsame Strategie, die dargelegt hätte, wie die politischen Ziele erreicht werden sollten, welche Annahmen handlungsleitend sind und wie ein Szenario für die Beendigung (von Teilen) des Engagements aussehen könnte. Zudem arbeiteten die Ministerien parallel und teilweise in Konkurrenz zueinander, vor allem im Bereich der Stabilisierung. Koordinationsformate wie die Staatssekretärsrunden, die einer kritischen Auseinandersetzung mit dem Engagement Raum geben hätte können, wurden überwiegend nur für den Informationsaustausch genutzt. **Für zukünftige Engagements insbesondere in hochfragilen Kontexten wird deshalb empfohlen,** (3) eine zwischen den Ressorts

¹Die ressortgemeinsame Evaluierung wurde von einer Arbeitsgemeinschaft aus DEval, der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol) und einem Konsortium unter Führung der GFA Consulting Group GmbH durchgeführt. Der Untersuchungszeitraum war auf die Jahre 2013 bis 2021 begrenzt.

²Aus der Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung lassen sich zunächst Schlussfolgerungen und Empfehlungen für Engagements in ähnlich hochfragilen und von Konflikt geprägten Kontexten wie Afghanistan ableiten. Einzelne Empfehlungen können jedoch durchaus auch für andere Kontexte relevant sein.



abgestimmte ressortübergreifende Strategie und darin eingebettete ressortspezifische Strategien zu entwickeln; in diesen sollten deutsche Interessen, überprüfbare strategische und operative Ziele und zugrunde liegende Annahmen herausgearbeitet werden; (4) für die ressortgemeinsame Steuerung von Engagements in hochkomplexen Krisenkontexten ein ressortübergreifendes Beratungs- und Koordinationsgremium einzurichten, das weisungsbefugt agieren darf.

Negative Wirkungen systematisch berücksichtigen: Unbeabsichtigte negative Wirkungen von Maßnahmen können Erfolge zivilen Engagements untergraben. Beispielsweise ist im Fall Afghanistan plausibel, dass staatliche Strukturen mit ihren ausgeprägten und entwicklungshemmenden Patronagenetzwerken aus Bürokraten, Milizenführern und Unternehmern durch die Mittelzuflüsse tendenziell gestärkt wurden. Dieser Effekt wurde im Rahmen des deutschen wie auch des internationalen Engagements speziell auf strategischer Ebene nicht ausreichend berücksichtigt. **Für zukünftige Engagements insbesondere in hochfragilen Kontexten wird deshalb empfohlen,** (5) mögliche unbeabsichtigte negative Wirkungen frühzeitig systematisch zu prüfen – auf der Ebene einzelner Vorhaben wie des Gesamtengagements – und strategisch gegenzusteuern.

Wissen in Wert setzen: AA, BMI und BMZ zogen kaum Konsequenzen aus dem zunehmend vorhandenen Wissen, dass das Engagement wenig wirksam war und wahrscheinlich sogar zu negativen Entwicklungen beitrug. Die Ministerien bemühten sich zu lernen; insbesondere das BMZ führte Lern- und Evaluierungsaktivitäten durch. Aus Rücksicht auf innen- und außenpolitische Zwänge sowie aufgrund organisationskultureller Hemmnisse (zum Beispiel einer gering ausgeprägten Fehlerkultur) bestanden jedoch keine Anreize, das Handeln entsprechend anzupassen oder Teile des Engagements zu beenden. **Für zukünftige Engagements wird deshalb empfohlen,** (6) Erfolg nicht vorrangig an erbrachten Leistungen beziehungsweise umgesetzten Finanzmitteln, sondern an tatsächlich erreichten beabsichtigten Wirkungen zu bemessen; (7) die Lern- und Fehlerkultur in den Ministerien deutlich zu verbessern.

In Zukunft sollten zudem alle Akteure im Bundestag und im erweiterten politischen Raum eine kritischere und auch fehler-tolerantere Auseinandersetzung mit Erfolgen und Misserfolgen von internationalen Engagements der Bundesregierung - gerade auch in hochfragilen Kontexten - zulassen, um effektiveres Lernen zu ermöglichen.

Literaturhinweise

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.

Lange, A., K. Mielke, U. Marquardt, T. Vogt, P. Seltmann und F. Heilemann (2023), *Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan. BMI-spezifischer Bericht*, Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol), Münster und Bonn International Centre for Conflict Studies (bicc), Bonn.

DEval, DHPol und GFA (2023), *Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn; Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol), Münster und GFA Consulting Group GmbH (GFA), Hamburg.

Christoph
Hartmann
Teamleitung, DEval

Maren Weeger
Evaluatorin, DEval

Dr. Anne Lange
Wissenschaftliche
Mitarbeiterin,
DHPol

Dr. Katja Mielke
Wissenschaftliche
Mitarbeiterin,
bicc

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 Ergebnisse der Entwicklungszusammenarbeit transparenter zu machen.