



Kommissionsdrucksache 20(28)27

Dr. Ulrike Hopp-Nishanka
**Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung (BMZ)**

Stellungnahme*

Öffentliche Anhörung

zum Thema

**„Neuausrichtung, Anpassung und Abzug 2015 bis 2021:
Ziele, Anpassungen und Dynamiken auf internationaler,
nationaler und lokaler Ebene“**

am 22. Mai 2023

* Die Stellungnahme wurde nachträglich von der Sachverständigen übersandt.

Stellungnahme von Dr. Ulrike Hopp-Nishanka für die Enquete-Kommission "Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands"

Öffentliche Anhörung zum Thema „Neuausrichtung, Anpassung und Abzug 2015 bis 2021: Ziele, Anpassungen und Dynamiken auf internationaler, nationaler, lokaler Ebene“ am 22. Mai 2023

Die hier vorgelegte schriftliche Stellungnahme ergänzt die übergreifenden mündlichen Ausführungen im Rahmen der öffentlichen Anhörung und beantwortet die vorab übermittelten Fragen der Kommission.

1. Wie arbeiteten AA und BMZ in Afghanistan ressortübergreifend zusammen, wie bewerten Sie diese Zusammenarbeit und was sind Best Practice Beispiele dafür, wo man im Laufe der Jahre bereits Verbesserungen herbeigeführt hat?

Das Auswärtige Amt (AA) und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) verfolgten – gemeinsam mit den anderen Ressorts - in Afghanistan gemeinsame übergeordnete Interessen und Ziele, die die Bundesregierung definiert hatte. Dazu gehörte neben der Reduzierung des gewaltsamen Konflikts der Aufbau einer Form von Staatlichkeit, die u. a. aufgrund effektiver Gewährleistung von Sicherheit und Menschenrechten Legitimität genießt und damit Stabilität ermöglicht, sowie die wirtschaftliche und soziale Entwicklung, die der Bevölkerung Zukunftsperspektiven jenseits von Armut, Flucht, Migration und Extremismus eröffnet.¹

Basierte die Zusammenarbeit zunächst auf der Abstimmung zur Finanzierung von Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele, entstand im Laufe der Zeit ein gemeinsamer Ansatz. So wurden übergreifende Bedarfe und Anliegen durch abgestimmte und gemeinsame Finanzierung realisiert.

Während der Zeit des ressortgemeinsamen Engagements in Afghanistan entwickelten sich Verfahren zur gemeinsamen Analyse der Situation, der Planung sowie der Koordinierung. Diese waren zunächst von der Zusammenarbeit im Rahmen der Provincial Reconstruction Teams (PRTs) geprägt, später fokussierten sie zunehmend auf die Abstimmung zwischen AA und BMZ und ihre jeweiligen Planungen für den Mitteleinsatz in Afghanistan.

Beispielsweise wurden gemeinsame Strukturen aufgebaut, die das Engagement unterstützten. Dabei handelte es sich einerseits um das Risk Management Office (RMO), das 2008 eingeführt wurde, um eine auf Akzeptanz der lokalen Bevölkerung beruhende Sicherheit für das zivile Engagement zu gewährleisten. Andererseits wurde das Vorhaben „Monitoring, Evaluierung und Kommunikation“ aufgebaut, das insbesondere die Kommunikation in die afghanische Öffentlichkeit über das zivile Engagement der Bundesregierung verbesserte. Mit der Zeit entwickelte sich eine gute Routine des Austauschs zur Steuerung und zur gegenseitigen Einbeziehung, z. B. bei Analysen, Szenarien und Planungsprozessen sowie bei ProjektAbstimmung.

¹ Siehe hierzu auch die regelmäßigen Berichte der Bundesregierung an den Bundestag.

Die Einführung des GAAP Ansatzes – die **gemeinsame Analyse** und **abgestimmte Planung** – im Jahr 2019 formalisierte diesen Prozess. Es handelt sich dabei um ein Verfahren, das sicherstellt, dass AA und BMZ regelmäßig gemeinsam die Situation vor Ort analysieren und ihre jeweilige Planung abstimmen. Der Ansatz reicht heute über den Afghanistankontext hinaus, ist aber wesentlich von der Erfahrung in Afghanistan geprägt.

Nicht zuletzt aufgrund der Schlussfolgerungen aus der Auswertung von ressortgemeinsamen Erfahrungen (2012/13) erkannten die Ressorts zudem den Wert gemeinsamer Dienstreisen, einer abgestimmten Personalvorbereitung und –fortbildung, um eine verbindende Wissensgrundlage zu schaffen. So einigten sich die Ressorts u.a. auf eine gemeinsame Personalvorbereitung vor der Ausreise, Fortbildungen und weitere gemeinsame kollegiale Lernformate – unter zunehmender Einbeziehung der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS), dem Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) und anderen Um- und Vorfeldorganisationen und zunehmend über Afghanistan hinaus.

So entstand eine – auch über das Engagement in Afghanistan hinausreichende - gemeinsame Grundlage im Bereich Krisenprävention und Friedensförderung. Die gemachten Erfahrungen flossen in den Prozess „Spending Review“ und die ressortübergreifenden Leitlinien für Krisenengagement² ein. Diese wurden vertieft mit einer Strategieentwicklung für Schwerpunktthemen wie Rechtsstaatlichkeitsförderung und Vergangenheitsarbeit, in denen komplementär Wirkungen erzielt werden konnten, sowie im Bereich Reform des Sicherheitssektors (SSR), wo ein gemeinsames Verständnis und Engagement ggf. noch wachsen musste. Die Erfahrungen aus Afghanistan wurden auch in anderen fragilen Kontexten, wie z. B. der MENA Region, der Sahel-Zone und der Ukraine genutzt.

2. Wie angepasst an lokale Bedürfnisse und wie nachhaltig waren Projekte staatlicher und nicht-staatlicher deutscher Entwicklungszusammenarbeit?

Im Folgenden wird vor allem auf die bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit eingegangen, da diese einem einheitlichen Vorgehen bei Planung und Zielsetzung sowie gemeinsamen Gestaltungsprinzipien folgt.

Die deutsche staatliche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) arbeitete eng mit der afghanischen Zentralregierung zusammen. Die Zielsetzung orientierte sich an den Entwicklungsschwerpunkten des afghanischen Partners (wie z.B. dem *Afghanistan National Peace and Development Framework*). In regelmäßig stattfindenden Regierungsverhandlungen und -konsultationen wurde gemeinsam über Entwicklungsprojekte entschieden. Bei der Vorbereitung von Projekten wurden bereits in der Konzeptionsphase lokale Bedarfe geprüft und berücksichtigt.

Dabei hatte die Nachhaltigkeit einen großen Stellenwert. Nicht zuletzt lag ein Schwerpunkt der EZ auf dem Kapazitätsaufbau der jeweiligen staatlichen Partnerinstitutionen, um diese in ihren Fähigkeiten zu stärken und eigenverantwortliche Entwicklung weiter voranzutreiben. Besonderes Augenmerk wurde auf die Verantwortungsübernahme bei Wartung und Instandhaltung der im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit finanzierten Infrastruktur durch die afghanischen Partner gelegt (dies war

² Leitlinien der Bundesregierung: Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern ([Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern \(bundesregierung.de\)](https://www.bundesregierung.de))

auch ein regelmäßiger Gesprächspunkt in den Regierungsverhandlungen). Darüber hinaus wurden in allen Vorhaben Partnerleistungen eingefordert. All dies zielte darauf, die Eigenverantwortung der afghanischen Partner zu erhöhen. Dennoch fiel es der Zentralregierung in Kabul aufgrund limitierter Leistungsfähigkeit und Ressourcen oft nicht leicht, die erwarteten Eigenbeiträge zu leisten.

Neben der zentralstaatlichen Abstimmung arbeitete man in der Umsetzung von Projekten eng mit den regionalen und lokalen Strukturen zusammen. Dies beinhaltete auch Aushandlungsprozesse mit lokalen Entscheidungsträgern und –gremien, wie den sog. Shuren. Dies erfolgte unter Berücksichtigung von Grundprinzipien, wie z. B. der Einbeziehung der vulnerablen Bevölkerungsteile und der Beteiligung von Frauen. Letztere war durchaus möglich in Form von angepassten Beteiligungsformaten und unter Berücksichtigung des jeweiligen lokalen und situativen Kontexts.

Für die Zusammenarbeit mit den regionalen und lokalen Strukturen hatten die sog. Nordvertreter*innen des BMZ eine wichtige Rolle. Sie waren das Gesicht der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in den Nordregionen und waren in den Fokusprovinzen der deutschen EZ regelmäßig auf regionaler und lokaler Ebene mit den verschiedenen Entscheidungsträgern aus Verwaltung und Politik im Austausch. Sie ergänzten den üblichen Dialog und die Zusammenarbeit auf der Projektebene und trugen Anliegen und Erfahrungen aus den Provinzen in die Koordinierung mit der Zentralregierung.

Zur Stärkung der lokalen und regionalen Verwaltungsstrukturen wurden seit 2010 gezielt Vorhaben und Regional- sowie Distrikfonds finanziert. Diese befähigten lokale und regionale Strukturen, Infrastruktur zur Regionalentwicklung zu planen und umzusetzen. In der Auswertung u. a. dieser Vorhaben zeichnete sich ab, dass Nachhaltigkeit der Projektergebnisse vor allem dort gesichert war, wo der Nutzen für die Bevölkerung direkt und konkret erfahrbar war und wo Verantwortliche von der Bevölkerung und zivilgesellschaftlichen Vertreter*innen für die Leistungserbringung zur Rechenschaft gezogen werden konnten. Dieser Befund bestätigte sich auch durch eine Auswertung (sog. Metareview) internationaler Evaluierungen von Entwicklungsprojekten in Afghanistan³. Insbesondere beim nachhaltigen Kapazitätsaufbau bei den Partnerinstitutionen kam es darauf an, dass diese auch ein intrinsisches Interesse an den durchgeführten Maßnahmen hatten.

3. Wie sahen die nationalen Abstimmungs- und Koordinationsmechanismen einerseits im Rahmen der operativen Umsetzung vor Ort und andererseits im Sinne einer gemeinsamen Zielbildung in einer ressortübergreifenden Strategie aus?

Vor Ort fand die Abstimmung – insbesondere nach Schließung der PRTs - auf Botschaftsebene statt. Die für das entwicklungspolitische Engagement zuständigen Referent*innen waren sowohl an der deutschen Botschaft in Kabul als auch im Generalkonsulat in Mazar-e Sharif vertreten. Gemeinsam mit den Nordvertreter*innen des BMZs, die die Abstimmung in den Schwerpunktregionen mit den Partnern und den Durchführungsorganisationen koordinierten, sowie der Botschaft in Kabul und dem

³ Zürcher, C. (2020), Meta-Review of Evaluations of Development Assistance to Afghanistan, 2008-2018, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Germany, https://www.ez-afghanistan.de/sites/default/files/Summary%20Paper%20Meta-Review%20of%20Evaluations%20Afghanistan%20March%202020_0.pdf.

deutschen Generalkonsulat in Mazar-e Sharif wurde regelmäßig der Kontext analysiert sowie die Einbeziehung der politisch Beteiligten auf Provinz- und Distriktebene in die Projektentscheidungen unterstützt.

In Berlin gab es eine dichte Folge von regelmäßigen Abstimmungen zwischen den Ressorts (fast wöchentlich auf Arbeitsebene, monatlich auf Referatsleiter*innen-Ebene, mindestens alle drei Monate Staatssekretär*innen-Runden). Ab Februar 2009 wurden vierteljährliche Kohärenzrunden zwischen dem AA und BMZ eingeführt, die der Abstimmung auf Arbeitsebene dienten. Zur Vorbereitung wichtiger internationaler Termine, wie den *Senior Officials Meetings* (SOM), fanden Ressortabstimmungen statt. Zu der besonders relevanten Frage der Konditionalisierung von Hilfgeldern, um Anreize für Reformen zu setzen, wurde 2018 ein gemeinsames internes Positionspapier zu Konditionalisierung erstellt.

Neben der Abstimmung zwischen den Ressorts der Bundesregierung war die internationale Koordination relevant für den abgestimmten Auftritt gegenüber den afghanischen Akteur*innen. Enge Abstimmungen zu internationalen Strategien und einem kohärenten gemeinsamen Vorgehen wurden ab 2010 insbesondere mit den sogenannten *Mutual Accountability Frameworks* entwickelt. Die Rahmenwerke der gegenseitigen Rechenschaftspflicht zwischen der afghanischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft dienten als Richtschnur für die internationale Entwicklungszusammenarbeit und die Reformbemühungen in Afghanistan.

4. Wie hat sich die strategische Ausrichtung der deutschen Entwicklungshilfe in Afghanistan im Laufe der Jahre geändert und welche Konsequenzen hatte dies für die Aktivitäten in Afghanistan?

In den ersten Jahren des Engagements lag der Fokus auf bevölkerungsnahen lokalen Vorhaben zur Sicherung der Grundbedürfnisse wie Ernährungssicherung, die eng angelehnt an der Humanitären Hilfe und Nothilfebedarfen entlang der Prinzipien umgesetzt wurden, wie sie heute für den sog. HDP-Nexus beschrieben werden (Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit). Zugleich wurde auch der Kapazitätsaufbau der zunächst kaum arbeitsfähigen Regierungsstrukturen unterstützt.

Ab 2010 wurde mit der sogenannten „Entwicklungsoffensive“ für Nordafghanistan ein stärkerer Fokus auf den Staatsaufbau und die Stärkung der Eigenverantwortung des afghanischen Staates gelegt – mit dem Ziel, die Zentralregierung zu stärken und die Akzeptanz des Staates zu erhöhen. Dies wurde insbesondere durch den von der Weltbank verwalteten Multi-Geber-Fonds *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF) unterstützt. Gleichzeitig, aufgrund langsamer Fortschritte auf zentralstaatlicher Ebene und im Sinne der Prinzipien der Devolution und Subsidiarität – in Afghanistan als „sub-national governance“ benannt –, wurden regionale und lokale Verwaltungsstrukturen gestärkt. Diese sollten den afghanischen Staat jenseits der städtischen Zentren als Leistungsträger für die Bevölkerung erfahrbar machen. Der Fokus staatlicher EZ lag in den frühen 2010er Jahren auf Regierungsberatung, Einüben von Verwaltungshandeln und der Befähigung der staatlichen Akteur*innen. Die Stärkung subnationaler Regierungsführung und des Verwaltungsaufbaus wurde durch verschiedene Programme, wie den Regional Infrastructure Development Fund (RIDF, FZ), den parallel laufenden Regional Capacity Development Fund (RCDF, TZ) und dem daraus hervorgegangenen Vorhaben „Förderung subnationaler Regierungsstrukturen“ (RCD, TZ) unterstützt. Sowohl RIDF als auch RCD hatten zum Ziel,

die Kapazitäten der Provinz- und Distriktverwaltungen in sechs Nordprovinzen weiterzuentwickeln, damit diese ihre Entwicklungsvorhaben zunehmend selbst planen und umsetzen können.

Mit der Verschlechterung der Sicherheitslage verlagerte sich der Implementierungsfokus auf kleinere und lokalere Programme, die schneller und einfacher umzusetzen und weniger abhängig vom Zugang zum Projekt durch staatliche und internationale Akteur*innen waren. Große Infrastrukturprojekte in unsicheren Kontexten umzusetzen war schwierig. Nachhaltig und wirksam waren eher kleine, bevölkerungsnah und lokale Vorhaben, insbesondere zu gesundheitlicher Grundversorgung, Bildung und Verbesserung des Lebensunterhalts. Die Verschlechterung der Sicherheitslage führte auch zu einer Verschlechterung der Lebensbedingungen in Afghanistan, deswegen wurde ab 2016 die strategische Ausrichtung auf die Basisversorgung der Bevölkerung erweitert.

Die Portfolio-Reviews von 2013 und 2017 zeigten, dass strukturbildende (*Governance*-)Maßnahmen sowie der Aufbau eines wirtschaftlichen Privatsektors größtenteils nur eingeschränkt auf systemischer Ebene wirksam oder nachhaltig waren. Ebenso zeigten Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau in politisch sensiblen Bereichen wie Korruptionsbekämpfung oder Gleichberechtigung der Geschlechter nur wenig strukturelle Wirksamkeit im Rahmen der üblichen, kurzen Projektzyklen. Entscheidend für die Projektfortführung war jedoch auch das Partnerinteresse an Kapazitätsaufbau. So gab es neben den eingeschränkten strukturellen Effekten immer auch eine Nachfrage nach diesen Vorhaben und den dezidierten politischen Wunsch, solche Aktivitäten umzusetzen. Daraus ergaben sich Dilemmata zwischen Partnerorientierung, den politischen Zielen und dem realistisch Machbaren.

Aus den Portfolioreviews resultierten die folgenden Anpassungen im Portfolio:

- Nach der Portfolio-Review 2013 wurde ab 2014 auch eine stärkere Ausrichtung auf den ländlichen Raum vorgenommen.
- Das Engagement im Sektor nachhaltige Wirtschaftsentwicklung wurde umstrukturiert.
- Gleichzeitig wurden ein stärkerer Fokus auf subnationale Verwaltungs- und Staatsstrukturen gelegt.
- Mit wenigen Ausnahmen wurde von großen, komplexen Infrastrukturmaßnahmen aufgrund der damit verbundenen Umsetzungsrisiken abgesehen.
- Flexiblere Instrumente wie der RIDF oder der RCD wurden fortgeführt.
- Die Datenlage wurde noch weiter verbessert durch die Neustrukturierung der Datensammlung der deutschen EZ und die Weiterentwicklung des Development Trackers.

5. Welche Zielvorstellungen hatte das BMZ und inwiefern waren diese mit dem AA, dem BMVg, der afghanischen Regierung sowie internationalen Akteuren abgestimmt und fand auch irgendetwas Benehmen mit Vertretern der Taliban statt?

Das BMZ trug mit seinem Engagement zu den innerhalb der Bundesregierung definierten Zielen des Engagements bei. Für das BMZ standen insbesondere der Beitrag zum Aufbau einer Staatlichkeit, die aufgrund effektiver Gewährleistung von Sicherheit und Recht, insbesondere der Menschenrechte, bei der Bevölkerung Legitimität genoss, im Mittelpunkt sowie der Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, die der Bevölkerung Zukunftsperspektiven eröffnete. Die entsprechenden Maßnah-

men orientierten sich dabei im Sinne der Partnerorientierung der staatlichen EZ an afghanischen Politikvorgaben und -zielen, soweit diese handlungsleitend für die internationale Gemeinschaft formuliert waren.

Von Anfang an gab es eine enge Abstimmung zwischen den Ressorts (vernetzter Ansatz). Allerdings mündete politische Zielabstimmung nicht immer unbedingt in eine gemeinsame Strategie der Operationalisierung aufgrund unterschiedlicher zeitlicher Perspektiven, unterschiedlicher Vorgehensweisen bei Planung und Ergebniserwartung sowie unterschiedlicher Handlungsprinzipien, beispielsweise zu Bedarfsorientierung, Umgang mit Entscheidungsträger*innen und den Zielgruppen etc. Die resultierenden Abstimmungs- und Koordinierungsprozesse wurden unter Frage 1 beschrieben.

Einflussmöglichkeiten des BMZ auf militärische Entscheidungen, sicherheitspolitische Erwägungen oder die außenpolitische und diplomatische Begleitung des Friedensprozesses bestanden nicht. Die EZ war jenseits begrenzter Beiträge zur Polizeiausbildung, z. B. durch Sprachtraining, nicht im Sicherheitsbereich tätig; dort fehlte es an Reformen und Korruption war in dem Bereich sehr präsent.

Die internationale Abstimmung unter den Gebern war intensiv im Sinne von Informationsaustausch, allerdings – und dies ist keine Afghanistan-spezifische Situation – gab es immer Grenzen bei Koordination und Kohärenz. Mit einigen Partnern gab es eine sehr enge Abstimmung, u.a. auch durch Ko-Finanzierungen von Projekten. Mit dem *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF) bestand ein sehr gutes Instrument des gebergemeinsamen Vorgehens. Innerhalb des ARTF fanden sehr enge und regelmäßige Abstimmungen zum Vorgehen in den Sektoren, die vom ARTF finanziert wurden, statt. Dieses gebergemeinsame Vorgehen wurde im Laufe der 2010er Jahre intensiviert und durch verschiedene auch hochrangige Formate untermauert. So gab es eine intensive internationale Abstimmung mit der afghanischen Regierung zu Zielen des zivilen Engagements, zur Förderung von Entwicklung und Reformen im Rahmen der *Mutual Accountability Frameworks* (*Tokyo Mutual Accountability Framework* (TMAF), *Self-Reliance through Mutual Accountability Framework* (SMAF), *Geneva Mutual Accountability Framework* (GMAF)) und der *Senior Official Meeting(s)* (SOM). Afghanische zivilgesellschaftliche Akteur*innen fanden in diesen Formaten regelmäßig Gehör, ihre Sichtweisen wurden durch intensive Kontakte vor allem vor Ort durch Botschaften und EZ-Personal in die internationale Koordination eingebracht.

Der Umgang mit den Taliban war von Beginn des zivilen Engagements an durch den internationalen politischen Rahmen vorgegeben - die deutsche Entwicklungszusammenarbeit war der Unterstützung der afghanischen staatlichen Institutionen verpflichtet. Kontakte zu den Taliban wurden strikt abgelehnt und Verhandlungen oder andere Abstimmungen fanden im Rahmen der EZ nicht statt. Daher fand in den 2010er Jahren ein Rückzug aus Gebieten statt, in denen die Taliban die Kontrolle gewannen.