



---

**Kommissionsdrucksache 20(28)34**

---

**Prof. Dr. Christoph Zürcher**  
**Graduate School of Public and International Affairs,**  
**University of Ottawa**

**Stellungnahme**

**Öffentliche Anhörung**

**zum Thema**

**„Internationale Evaluierungen des Afghanistan-Einsatzes:  
Ergebnisse, Lehren und erfolgte Maßnahmen“**

**am 18. September 2023**



Öffentliche Anhörung der Enquete-Kommission

# „Internationale Evaluierungen des Afghanistan-Einsatzes: Ergebnisse, Lehren und erfolgte Maßnahmen“

18. September 2023

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Christoph Zürcher  
University of Ottawa / Université d'Ottawa  
Graduate School of Public and International Affairs  
3ie Senior Research Fellow

---

## Vorbemerkung

Ich beschäftige mich seit 2003 mit dem deutschen und internationalen Engagement in Afghanistan, mit einem besonderen Fokus auf Wirkungsmessung.

Eine Auswahl von mir verfasster relevanter Studien zum Thema umfasst unter anderem zwei Portfolio-Reviews für das BMZ (Zürcher, 2017a; Zürcher et al., 2013), eine systematische Review zu Evaluierungen des Internationalen Engagements in Afghanistan (Zürcher, 2020), eine systematische Review zur Effektivität von Entwicklungsvorhaben in Mali, Süd-Sudan und Afghanistan (Zürcher et al., 2022), eine systematische Review zum Impact von Entwicklungsvorhaben auf organisierte Gewalt (Zürcher, 2017b) sowie ein Langzeit-Impact-Assessment zur Wirkung von deutscher Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan (Böhnke et al., 2013).

Dazu kommen akademische Veröffentlichungen in begutachteten Zeitschriften zu Fragen der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan, darunter eine 2023 veröffentlichte Studie zur Wirkung von deutschen Infrastrukturvorhaben auf Sicherheit und Legitimität (Böhnke et al., 2017; Sexton & Zürcher, 2023; Zürcher, 2012, 2019).

## Ziele

Diese Stellungnahme dient folgenden drei Zielen:

Erstens wird eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse der 2020 “Meta-Review of Evaluations of Development Assistance to Afghanistan, 2008 - 2018” vorgelegt.

Zweitens erfolgt eine Einschätzung der erfolgten Anpassungen des deutschen Engagements.

Drittens wird ein Vorschlag bezüglich der zu ziehenden Lehren für zukünftige Engagements in extrem fragilen Kontexten gemacht.

# Zusammenfassung der Ergebnisse der 2020-Meta-Review von Evaluierungen zu Afghanistan (2008 - 2018)<sup>1</sup>

Die Meta-Review ist eine Synthese von 148 auf Englisch verfassten Evaluierungen zu Afghanistan, publiziert zwischen 2008 und 2018. 32 dieser Evaluierungen sind quantitative Wirkungsmessungen. Die restlichen Evaluierungen sind qualitative Evaluierungen von ausreichender methodischer Qualität.

Die Ergebnisse zur Wirksamkeit wurden ausgewertet nach den Sektoren Stabilisierung; Gesundheit; Bildung; Gender; Nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung (einschließlich ländlicher Entwicklung); Governance (einschließlich Rechtsstaatlichkeit, Demokratieförderung, Wahlunterstützung und Reform des öffentlichen Sektors); Afghanistan Reconstruction Trust Fund; Infrastruktur; Subnationale Governance; Energie; Wasser. Nicht erfasst wurden Evaluierungen zur Humanitären Hilfe.

Die Evaluierungen stammen von internationalen bi- und multilateralen Gebern, internationalen NGOs sowie Forschungseinrichtungen. Es handelt sich also nicht um eine Synthese von Evaluierungen von deutschen Vorhaben. Allerdings können die Ergebnisse auch auf die deutsche Entwicklungszusammenarbeit übertragen werden, wie unten ausgeführt wird.

Die Meta-Review kommt zu folgenden Befunden bezüglich der Effektivität der Maßnahmen:

1. Im Bereich **Grundschulbildung** wurden erhebliche Fortschritte für Jungen und Mädchen erzielt.
2. Ebenso wurden eine Verbesserung des Zugangs zur **medizinischen Grundversorgung** und eine **Verbesserung der Kinder- und Müttersterblichkeit** erreicht.
3. Im Bereich für **ländliche Entwicklung** wurde eine Vielzahl von kleineren Infrastrukturmaßnahmen umgesetzt, z.B. Straßen, Bewässerung und Energieversorgung. Dies trug zur **Verbesserung der Lebensbedingungen** bei und stärkte die Resilienz, führte aber nicht zu einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum, das sich in Arbeitsplätzen oder Einkommensmöglichkeiten niederschlug.

---

<sup>1</sup> Zugänglich hier: <https://www.czuercher.com/working-papers-reports>

4. Der breit gefächerte Sektor **Regierungsführung** umfasst den Aufbau von Kapazitäten, Reform des öffentlichen Sektors, Regulierungspolitik, Förderung der Demokratie, Unterstützung von Wahlen, Programme zur Korruptionsbekämpfung und Rechtsstaatlichkeit. **Im Allgemeinen war die Wirksamkeit gering. Insbesondere Maßnahmen zum Aufbau von Kapazitäten in der Zentralregierung waren wenig wirksam.**
5. Programme zur Unterstützung der **wirtschaftlichen Entwicklung** und des **Privatsektors waren nur selten wirksam.**
6. **Fortschritte im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter fielen sehr bescheiden aus.** Die Kapazitäten und der politische Wille der afghanischen Regierung zur Gleichstellung von Frauen und Männern waren klein, und vorherrschende kulturelle Normen erschwerten Fortschritte. Allerdings gab es auch bescheidene Erfolge, wie etwas Alphabetisierung für Frauen im ländlichen Raum, einen verbesserten Zugang zu Gesundheit und Bildung sowie eine verbesserte Existenzgrundlage durch frauenspezifische Tätigkeiten in der Landwirtschaft. Im Gegensatz dazu hatten größere, ehrgeizige Projekte, die direkt auf die Veränderung von Geschlechternormen und -beziehungen abzielten, keine erkennbaren Auswirkungen.
7. **Stabilisierungsprojekte haben nicht zu mehr Stabilität geführt.** Entwicklungszusammenarbeit war kein wirksames Instrument für Gewaltverminderung oder für Legitimitätszuwachs für staatliche Strukturen. Angesichts der großen Bedeutung des Bereichs Stabilisierung wurden hierzu überdurchschnittlich viele Evaluierungen durchgeführt, sodass die empirische Evidenz für diesen Befund sehr stark ist.

## Übertragbarkeit

**Die Ergebnisse aus der Meta-Review sind auch für das deutsche zivile Engagement gültig.**

Die Meta-Review fasst die Ergebnisse von *allen* zu dem Zeitpunkt identifizierten Evaluierungen zusammen. Es stellt sich die Frage, ob die Ergebnisse auf das deutsche Engagement übertragen werden können. Die Frage kann aus drei Gründen eindeutig bejaht werden. Erstens kam bereits die strategische Review des BMZ Portfolios aus dem Jahr 2017 (Zürcher, 2017a) zu sehr ähnlichen Ergebnissen. Zweitens ist die *Toolbox* der Entwicklungshilfe bei allen Gebern dieselbe. Und drittens kommen die mittlerweile verfügbaren Evaluierungen der deutschen Vorhaben zu denselben Schlüssen.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass es dem deutschen zivilen Engagement gelungen ist, zu erheblichen Verbesserungen in den Bereichen Gesundheitsversorgung, Bildung, Strom und Wasser beizutragen. Ferner wurden kleinere Infrastrukturmaßnahmen im ländlichen Raum umgesetzt und dadurch Lebensbedingungen und Resilienz der Bevölkerung gestärkt. Die

multilateralen Fonds, zu denen Deutschland beigetragen hat, erwiesen sich als geeignete Instrumente zur Ressourcenmobilisierung und Koordination unter Gebern.

Dagegen gelang es nicht, die staatliche Legitimität zu steigern oder effektiv zur Verbesserung der guten Regierungsführung beizutragen. Die Bemühungen zur Stärkung der institutionellen Kapazitäten des Staates erwiesen sich ebenfalls als wenig wirksam. Nicht wirksam waren ferner die Bemühungen zur "Stabilisierung". Die Maßnahmen aus dem sogenannten Stabilisierungspakt waren weder kohärent noch zielgerichtet und trugen weder zu einer Verbesserung der Sicherheit noch zu einer erhöhten Legitimität staatlicher Strukturen bei.

## Anpassungen

Die Meta-Review wurde im Jahr 2020 veröffentlicht. Im August 2021 übernahmen die Taliban die Kontrolle in Afghanistan. Aus diesem Grund konnten die Ergebnisse der Meta-Review nicht mehr rechtzeitig in einen allfälligen Anpassungsprozess einfließen.

Allerdings gab es bereits vor 2020 zahlreiche Evaluierungen, die zu ähnlichen Schlussfolgerungen kamen.

Es ist schwierig, einen exakten Zeitpunkt festzulegen, ab dem deutlich wurde, dass die Effektivität des internationalen und deutschen Engagements besonders in den Bereichen Governance, Stabilisierung und Staatskapazitäten gering war. Für die meisten Beobachter dürfte dieser Zeitpunkt aber irgendwann zwischen 2012 und 2016 gelegen haben.

Angesichts der zunehmend deutlichen Hinweise auf die mangelnde Effektivität des internationalen und deutschen Engagements stellt sich daher die Frage, ob es zu einer entsprechenden Anpassung des deutschen zivilen Engagements kam, und wie diese zu bewerten ist.

Wir können feststellen, dass es etwa ab 2017 durchaus zu Anpassungen im Portfolio des BMZ kam. Diese Anpassungen basierten auch auf den systematischen Lernprozessen, welche das Länderreferat des BMZ in Zusammenarbeit mit den durchführenden Organisationen angestoßen hatte (u.a. zwei Portfolioreviews, eine Meta Review, zwei repräsentative Umfragen, sowie eine auch in internationaler Vergleich hervorragende Datenbasis in Form des Development Trackers).

Im Zuge dieser iterativen Anpassungen wurden etwa keine neuen großen und komplexen Infrastrukturprojekte geplant, die Aktivitäten konzentrieren sich zunehmend auf die sicheren urbanen Gebiete, die Anzahl der Trainingsmaßnahmen wurde erhöht (da Trainings einfacher und sicherer durchzuführen waren), während die Anzahl der Infrastrukturprojekte tendenziell abnahm. Mit diesen Anpassungen reagierte das BMZ auf das zunehmend schwierige Umfeld.

Die vorgenommenen Anpassungen zielten darauf, die Entwicklungszusammenarbeit trotz der verschlechterten Sicherheitslage in gleichbleibender finanzieller Höhe fortzusetzen. So wurde etwa neben den bereits erwähnten Anpassungen auch die Beträge an den Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF) deutlich erhöht, weil über diesen multilateralen Fund weiterhin große Summen umgesetzt werden konnten, obwohl viele Evaluierung bereits Zweifel äußerten, ob der ARTF seiner Zielsetzung entsprechend auch zum Aufbau von Staatskapazitäten beitragen könnte.

Diese Anpassungen signalisieren insgesamt keinen grundlegenden Strategiewechsel, sondern waren taktischer-operativer Natur. Die von Bundesregierung und Parlament (in Einklang mit der internationalen Gemeinschaft) definierten überambitionierten Ziele, insbesondere der Aufbau eines demokratisch legitimierten Rechtsstaates, wurden zumindest im öffentlichen Diskurs beibehalten.

Im Vergleich zum BMZ-Portfolio sehen wir im AA-Portfolio wenig Anpassungen. Die fünf größten Vorhaben des Stabilisierungspaket, welche zusammen mehr als die Hälfte des Finanzvolumens ausmachen, liefen von 2013 bis 2020 bzw. 2021 durch.<sup>2</sup> Angesichts der empirisch belegbaren Wirkungslosigkeit der meisten Stabilisierungsmaßnahmen mutet es erstaunlich an, dass es bislang nicht zu einer kritischen Auseinandersetzung mit den verfolgten Ansätzen und den zugrundeliegenden Wirkungsannahmen im Bereich Stabilisierung gekommen ist. In das 2022 veröffentlichte Stabilisierungskonzept des AA haben weder die Erfahrungen aus Afghanistan noch die Erkenntnisse aus der mittlerweile sehr umfangreichen Forschung zum Thema Stabilisierung Eingang gefunden.<sup>3</sup>

Zusammenfassend kann man sagen, dass es im deutschen zivilen Engagement in manchen Bereichen zu operativen Anpassungen gekommen ist, allerdings führte dies nicht zu einer Revision der sehr ambitionierten strategische Ziele oder zu einer Auseinandersetzung mit der Frage, was in einem so schwierigen Kontext wie Afghanistan realistisch erreichbar ist.

Ich sehe drei Hauptgründe dafür:

Erstens gab es einen hohen internationalen Druck (verbunden mit peer pressure, group think und dem Bedürfnis, ein guter Verbündeter der USA sein zu wollen), den eingeschlagene Kurs zu halten.

Zweitens gab es einen hohen innenpolitischen Druck, den eingeschlagenen Kurs zu halten. In der Folge wurde an nicht realistischen Zielen festgehalten und der Mittelabfluss blieb konstant hoch.

---

<sup>2</sup> Law and Order Trust Fund Afghanistan (LOTFA); Pakistan-Afghanistan-Tajikistan Regional Integration Programme (PATRIP), German Police Project Team (GPPT), Stabilisierungsprogramm NordAFG (SPNA) und Police Cooperation Project (PCP).

<sup>3</sup> Stabilisierung gestalten. Außen- und sicherheitspolitisches Konzept für ein integriertes Friedensengagement. Auswärtiges Amt, Berlin (Stand: Dezember 2022)

Drittens wurden die Grundannahmen, auf welchen das deutsche zivile Engagement beruhte, seit der Petersberg Konferenz 2001 kaum mehr kritisch überprüft. Diese Annahmen, welche sich im Lauf der Zeit als nichtzutreffend erwiesen haben, waren:

1. Entwicklungszusammenarbeit kann trotz Krieg wirksam sein.
2. Der afghanische Staat ist ein williger Reformpartner.
3. Der afghanische Staat hat die Mindestkapazität, um bestimmte Reformen tatsächlich umzusetzen.
4. Maßnahmen im Bericht "Stabilisierung" können zu mehr Sicherheit und mehr Legitimität beitragen
5. Die Taliban haben nicht viel Rückhalt in der Bevölkerung.

## Lehren

Für zukünftige Engagements in extrem fragilen Kontexten ist es von Bedeutung, aus den Erfahrungen in Afghanistan die richtigen Schlüsse zu ziehen. Dies beginnt mit einer ehrlichen Bestandsaufnahme dessen, was funktioniert hat und was nicht funktioniert hat.

In dem Zeitraum von 2013 bis 2021 hat Deutschland insgesamt 3.310 Millionen Euro in Afghanistan investiert. Davon flossen 39% (1.290 Millionen Euro) in sogenannte Stabilisierungsprojekte und 22% (713 Millionen Euro) in die Bereiche Menschenrechte, Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit. Es ist mittlerweile gut dokumentiert, dass Investitionen in diesen Bereichen in Afghanistan wie auch in anderen extrem fragilen Kontexten aufgrund von außen kaum zu beeinflussenden Faktoren nicht wirksam sind (vgl. z.B. (Zürcher et al., 2022).

Dagegen ist es möglich, in den Bereichen Humanitäre und Übergangshilfe, Gesundheit, Bildung, Resilienz-Massnahmen oder ländliche Entwicklung durchaus effektive Maßnahmen umzusetzen. Für zukünftige Engagements in fragilen Kontexten ist es deswegen angezeigt, das Portfolio nach "Erfolgswahrscheinlichkeiten der Maßnahmen" aufzustellen.

Besonders in fragilen Kontexten sollten qualitativ hochwertige und unabhängige Evaluierungen in größerem Umfang durchgeführt werden, als dies bisher der Fall ist.

Darüber hinaus sollten die Grundannahmen, die einem Portfolio zugrunde liegen, periodisch, systematisch und ergebnisoffen überprüft werden. Solche Grundannahmen beziehen sich auf den Realismus der Zielsetzungen, aber beispielsweise auch auf staatliche Kapazitäten, staatlicher Reformwillen und andere Kontextbedingungen.



Damit verbunden sollten auch die zugrunde gelegten Wirkungsannahmen kritisch hinterfragt werden. Große finanzielle Verpflichtungen sollten nicht länger auf nicht plausiblen und empirisch nicht nachweisbaren Annahmen beruhen, wie das besonders deutlich im Fall der sogenannten Stabilisierungsmaßnahmen nach wie vor der Fall ist.

Es braucht eine realistische Einschätzung des Machbaren. Dadurch kann ein Gegengewicht zu unrealistischen Erwartungen und ideologisch motivierten Zielsetzungen geschaffen werden. Ohne ein solches Gegengewicht besteht die Gefahr, dass Ressourcen dort eingesetzt werden, wo sie keine Wirkung erzielen, und gleichzeitig dort fehlen, wo sie die Lebensbedingungen der Menschen spürbar und sinnvoll verbessern können.

# Zitierte Literatur

- Böhnke, J. R., Koehler, J., & Zürcher, C. (2013). *Assessing the Impact of Development Cooperation in Northeast Afghanistan: Approaches and Methods*. <https://refubium.fu-berlin.de/handle/fub188/19339>
- Böhnke, J. R., Koehler, J., & Zürcher, C. M. (2017). State formation as it happens: insights from a repeated cross-sectional study in Afghanistan, 2007–2015. *Conflict, Security & Development*. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14678802.2017.1292681>
- Sexton, R., & Zürcher, C. (2023). Aid, attitudes, and insurgency: Evidence from development projects in northern Afghanistan. *American Journal of Political Science*, *n/a(n/a)*, 1–16.
- Zürcher, C. (2012). Conflict, state fragility and aid effectiveness: insights from Afghanistan. *Conflict, Security & Development*, *12*(5), 461–480.
- Zürcher, C. (2017a). *BMZ Strategische Portfolio Review Afghanistan 2016. Schlussbericht*. BMZ.
- Zürcher, C. (2017b). What do we (not) know about development aid and violence? A systematic review. *World Development*.
- Zürcher, C. (2019). The folly of “aid for stabilisation.” *Third World Quarterly*, *40*(5), 839–854.
- Zürcher, C. (2020). Meta-Review of Evaluations of Development Assistance to Afghanistan, 2008 – 2018. Summary Paper.
- Zürcher, C., Gloukhovtseva, C., Röhner, N., & Fyffe, G. (2013). *Strategische Portfolio Review Afghanistan Schlussbericht*. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).
- Zürcher, C., Patrick, L., Borges, L., Hoare, K., Javid, M., Kavanagh, K., Sarna, S., & Woolner, E. (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). Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands.