



# Stellungnahme

WIRKUNGSEVALUIERUNG DER DEUTSCHEN ZIVILEN UND  
MILITÄRISCHEN BEITRÄGE ZUM MULTINATIONALEN  
AFGHANISTAN-ENGAGEMENT 2001 – 2021

Empfehlungen des Beirats der Bundesregierung  
Zivile Krisenprävention und Friedensförderung

Mit dem Abzug der NATO-Truppen aus Afghanistan endete die größte, teuerste und opferreichste Intervention des Bündnisses, darunter auch Deutschlands. Gegenüber dem Vormarsch der Taliban zogen sich die afghanischen Sicherheitskräfte und die Regierung zurück, sodass die Taliban knapp 20 Jahre nach ihrem Sturz wieder an die Macht kamen. Der Bevölkerung in Afghanistan droht nun eine humanitäre Katastrophe. Neben der Terrorbekämpfung zählten zu den zentralen Interventionszielen die Stabilisierung, Förderung von Sicherheit und verlässlicher Staatlichkeit sowie die Reduzierung von Armut. Diese Ziele wurden offenbar verfehlt.

Der Beirat der Bundesregierung Zivile Krisenprävention und Friedensförderung begleitet das Krisenengagement der Bundesregierung seit 2005 als unabhängiges Gremium. Die folgenden Empfehlungen richten sich an die Bundesregierung sowie den Deutschen Bundestag als Hauptauftraggeber deutschen Krisenengagements.

## Fehlende Zwischenevaluierungen

Abgeordnete im Bundestag und Expert:innen fordern seit der Lageverschärfung von 2006 immer wieder eine systematische, ressortübergreifende und kritische Bilanzierung und Strategieüberprüfung. Andernfalls drohe das Scheitern des Gesamteinsatzes. Die Forderung fand über 15 Jahre keine Mehrheit im Bundestag.<sup>1</sup>

Bei den letzten Bundestagsdebatten zum Afghanistaneinsatz am 23. Juni und 25. August 2021 wurde erneut die Dringlichkeit betont, den Einsatz auszuwerten und aus ihm zu lernen. Angesichts des strategischen Scheiterns des Westens nach 20 Einsatzjahren, falschen Lageeinschätzungen und den chaotischen Umständen der späten Evakuierung von Ortskräften und anderen Schutzbedürftigen bekamen die Forderungen nach einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss bzw. einer Enquete-Kommission Auftrieb.

Seit November 2020 planen das Auswärtige Amt (AA), das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und das Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (BMI) eine ressortgemeinsame Evaluierung des zivilen deutschen Engagements. Das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) bewertet separat das militärische Engagement. In einer gemeinsamen Evaluierung der drei Ministerien sollen zudem zivil-militärische Schnittstellen berücksichtigt werden. Die einzelnen Evaluationsberichte der drei Ministerien sollen dann auf der Basis gemeinsamer Methodologie jeweils separat von den Ressorts erstellt in einen gemeinsamen Bericht münden. Ein Teil der Ressorts beabsichtigt, diese Evaluation extern zu beauftragen.

Ministerielle Evaluationen können wichtige Erkenntnisse liefern. Ihre Beschränkung auf den Zeitraum 2013 bis 2021 und die Ausklammerung der politisch-strategischen Ebene bedeutet aber, dass die ersten zwölf Jahre des Einsatzes und politische Entscheidungs- und Führungsebenen nicht evaluiert werden. Letztere waren für Verlauf und Wirkungen des deutschen Afghanistan-Engagements ausschlaggebend.

---

1 Zur weiteren Entwicklung der Wirkungsbeobachtung durch die Ressorts siehe Anhang.

Die methodischen Probleme von Wirkungsanalysen bei multinationalen und multidimensionalen Engagements in einem fragmentierten Land wie Afghanistan sind erheblich. Zeitweilig waren an dem Gesamtengagement bis zu 85 Staaten beteiligt, davon fast 50 Staaten mit einem militärischen Beitrag zu ISAF. Es gab 15 involvierte multinationale Organisationen und bis zu 1.700 Nichtregierungsorganisationen (NRO) und es fanden drei Militäroperationen (ISAF, OEF, CIA) statt. Beispiele aus den USA, Norwegen, den Niederlanden, Kanada und auch der Europäischen Union (EU) belegen aber, dass Wirkungsanalysen mit Erkenntnisgewinn auch für die komplexen Einsatzgegebenheiten in Afghanistan möglich sind.<sup>2</sup> Prozessevaluationen hätten Lerneffekte im laufenden Engagement erwirken können.

Kriseneinsätze sind in erheblichem Maße Handeln ins Ungewisse. Eine mangelnde Bereitschaft zu politisch-strategischen Wirkungsanalysen und Evaluationen behindert das politische Lernen im Einsatz und nimmt Fehlentwicklungen, vermeidbare Kosten und Opfer in Kauf. Zwischen 2001 und 2021 kamen in Afghanistan im bewaffneten Konflikt ca. 47.000 Zivilpersonen, 66.000 afghanische Sicherheitskräfte, mindestens 41.000 Aufständische und ca. 7.400 ausländische Soldat:innen und Sicherheitspersonal ums Leben (FAZ 21.08.2021). Allein der deutsche Einsatz kostete mehr als 17,3 Milliarden Euro. In diesem Einsatz kamen 59 Bundeswehrsoldat:innen ums Leben, eine vierstellige Anzahl von Soldat:innen wurde verwundet.

Eine unabhängige und ressortübergreifende Evaluierung der deutschen zivilen und militärischen Beiträge zum internationalen Afghanistan-Engagement ist daher notwendig, um Gründe und Verantwortlichkeiten für das Scheitern im Bündniskontext zu ermitteln und Lehren für eine zukünftige Politik der Krisenbewältigung und -prävention, der Stabilisierung und Friedensförderung zu formulieren. Dies ist zugleich eine Verpflichtung gegenüber den Soldat:innen, Polizist:innen und Mitarbeitenden der Entwicklungszusammenarbeit, die im Auftrag von Bundesregierung und Bundestag in einen äußerst fordernden und riskanten Einsatz entsandt wurden.

## Anforderungen an eine Wirkungsevaluierung und für konstruktives Lernen

Der Beirat Zivile Krisenprävention und Friedensförderung empfiehlt der Bundesregierung und den Mitgliedern des Bundestags folgende Anforderungen an die Wirkungsevaluierung:

Eine grundlegende Anforderung ist die wissenschaftliche und politische **Unabhängigkeit** der Evaluation und ihr **ressortübergreifender Charakter**. Der Vorteil einer unabhängigen Evaluation ist, dass sie auch die übergreifende Verantwortung des Bundeskanzleramtes und des Parlaments mit in den Blick nimmt. Die Evaluierungskommission braucht **politisches Gewicht und Glaubwürdigkeit**. Nur so sind politisches und öffentliches Interesse zu erlangen. Der Abschlussbericht sollte in einem **überschaubaren Zeitraum von ein bis zwei Jahren** vorgelegt werden, damit die Ergebnisse der Evaluation zum aktuellen politischen Lernen für andere Krisenengagements beitragen.

---

<sup>2</sup> Z. B. die Quartalsberichte des Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR) aus den USA oder Evaluierungen von EUPOL Afghanistan

In Politik und Öffentlichkeit wurde das Afghanistan-Engagement oft nur auf den Militäreinsatz begrenzt wahrgenommen, obwohl der „vernetzter Ansatz“ (Weißbuch 2006) oder der „Comprehensive Approach“ (NATO) Teil der Konzeption waren. Das Ineinandergreifen und die Wechselwirkungen der folgenden Operationslinien sind zu betrachten.

1. Sicherheitsansatz (BMVg, BMI und andere Akteur:innen)
2. Gute Regierungsführung (AA, BMZ, BMI, BMVg und NROs). Das zeitweilig führende deutsche Engagement beim Polizeiaufbau verdient dabei besondere Aufmerksamkeit.
3. Wiederaufbau und Entwicklung (BMZ, AA und NROs).

Besonderes Augenmerk sollte auf die **Interaktion zwischen verschiedenen Akteur:innen**, die „Partnerwahl“, die zivil-militärische Zusammenarbeit sowie die Kohärenz von Führungs-, Koordinations- und damit Verantwortungsstrukturen gelegt werden:

- (a) auf nationaler Ebene zwischen den Ressorts und zwischen deutschen staatlichen und nichtstaatlichen Akteur:innen, und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen,
- (b) unter Partner:innen, Stakeholder und anderen Akteur:innen in den Zielländern (local ownership),
- (c) im multinationalen Kontext von NATO, VN, EU u.a. sowie spezifisch mit der Führungsmacht USA und den von ihr geführten Operationen (Enduring Freedom, Operation Freedom's Sentinel, CIA)
- (d) vertikal zwischen dem Einsatzland und den Einsatzzentralen in Deutschland.

Über alle in Afghanistan involvierten Ressorts hinaus, sollten zivilgesellschaftliche, insbesondere lange in Afghanistan aktive Akteur:innen und Organisationen an der Evaluation beteiligt werden, unter anderem jene aus der gesellschaftlichen Friedensförderung.

Einzubeziehen sind auch Beiträge zu **integrierten multinationalen Verwendungen** wie z.B. die deutsche Beteiligung an der European Union Police Mission (EUPOL) in Afghanistan. Die Perspektiven und Erfahrungen von afghanischen zivilgesellschaftlichen und politischen Akteur:innen müssen von Anfang an einbezogen werden.

Ein zentraler Fokus der Evaluation muss auf der **politisch-strategischen Ebene** der Konfliktlösung und des Engagements liegen. Angesichts der Parlamentsbeteiligung bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr ist die Rolle des Bundestages bei Mandatsentscheidungen und Einsatzkontrolle und -nachbereitung zu berücksichtigen. Wichtige Fragen der Evaluation sollten daher sein:

- Welche waren die handlungsleitenden nationalen und internationalen, außen- und innenpolitischen Interessen?
- Welche Ziele und Strategien wurden formuliert?
- Welche Widersprüche gab es?
- Waren die Aufträge/Mandate hinreichend klar formuliert, überprüfbar und realistisch?
- Waren die bereitgestellten Ressourcen angemessen?
- Wurde ihr Einsatz und Wirkung im laufenden Prozess ausreichend überprüft?
- Welche Rolle spielten die grundlegenden Narrative und öffentliche Vermittlung des Engagements?

Darüber hinaus sollte die Evaluierung folgende Elemente berücksichtigen:

Zu den **Einsatzvoraussetzungen und –befähigung** gehören unter anderem ein Landes- und Konfliktverständnis, interkulturelle Kompetenz, einsatzvorbereitende (auch ressortgemeinsame) Ausbildung und Einsatzplanung. Diese Voraussetzungen in den nach Afghanistan entsandten Institutionen sollten Teil der Evaluierung sein.

**Wirkungsannahmen, Wirksamkeit und** (ggfs. kontraproduktive) **systemische Wirkungen** des deutschen Engagements in den Bereichen internationale Diplomatie sowie den oben genannten Operationslinien sind zu bewerten, auch wenn es keinen operationalisierten und überprüfbaren Auftrag gab. Wichtig ist die Beachtung von **Rückwirkungen des Afghanistan-Engagements** auf die Einsatzfähigkeit und Einsatzbereitschaft der eigenen Einsatzkräfte (darunter die Langzeitfolgen von psychischen Einsatzschäden) und auf die aktuelle und künftige Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik.

**Best-Practice-Erfahrungen** sowie Ansätze und strategische Weichenstellungen mit besonderem **Chancenpotenzial** und potenzieller Anwendbarkeit in anderen Einsätzen sollten in der Evaluierung identifiziert werden.

Die Kommission sollte **weitestgehenden Zugang** zu regierungsinternen Dokumenten haben. Für die Auswertung eingestufte Dokumente sind Verfahren zu vereinbaren, die einen bestmöglichen Dokumentenzugang erlauben. Die Transparenz des öffentlichen Diskurses sollte dadurch nicht beeinträchtigt werden.

Zentrales Ergebnis sollten **Schlussfolgerungen und Empfehlungen für künftige Krisenengagements** und die Krisenprävention der Bundesrepublik Deutschland sein sowohl für die politisch-strategische wie für die Durchführungsebenen.

Beim Berlin Peace Dialogue des Beirats Zivile Krisenprävention am 7. Oktober 2021 berichteten Evaluierungsexpert:innen, dass Evaluierungsempfehlungen sich nur sehr selten in politischen Strategieänderungen niederschlagen. Um die Lernchancen einer Wirkungsevaluierung bestmöglich zu nutzen, sollte deshalb mit der Evaluierung ein Follow-up-Verfahren beschlossen werden, mit dem in angemessenem zeitlichem Abstand die Umsetzung von Evaluierungsempfehlungen verfolgt werden kann.

Die „Wirkungsevaluierung der deutschen zivilen und militärischen Beiträge zum multinationalen Afghanistan-Engagement“, unter besonderer Beachtung der politisch-strategischen Ebene, sollte in den **Koalitionsvertrag** der neuen Bundesregierung auf Bundesebene aufgenommen und eine Beauftragung durch den Deutschen Bundestag angestrebt werden. Der Beirat bietet seine Expertise für die Prozessgestaltung und Durchführung an.

# Anhang

## Zur Entwicklung der Wirkungsbeobachtung durch die Ressorts seit 2010:

Die erste öffentliche Anhörung des federführenden Auswärtigen Ausschusses des Bundestages zu „Kriterien der Bewertung des Afghanistan-Einsatzes“ fand am 23.11.2010 statt. Von Dezember 2010 bis November 2014 erschienen ressortgemeinsame Fortschrittsberichte der Bundesregierung zu Afghanistan. Diese schlossen mit einer Zwischenbilanz des Afghanistan-Engagements durch den Sonderbeauftragten der Bundesregierung für Afghanistan und Pakistan, Dr. Michael Koch.

Diese Berichte waren realitätsnäher und kritischer als alle Vorgängerberichte, allerdings in auffälliger Abstufung: Klare Benennung von Fehlentwicklungen auf afghanischer Seite, zurückhaltend zu Verbündeten, schweigsam zu eigenen Fehlern. Eine systematische und selbstkritische Wirksamkeitsbewertung wurde damit weiterhin nicht vorgelegt.

In den Jahren 2012 bis 2014 führten AA, BMI, BMVg und BMZ einen internen Lessons-Learned-Prozess durch. Themen dabei waren Sicherheit der eigenen Kräfte (Risk Management Office, zivil-militärische Zusammenarbeit), Rechtsstaatsförderung, Subnational Governance, Ortskräfte, Kommunikation und Personalfragen. Auch hier war Wirkungsevaluierung kein Thema.

Darüber hinaus führten die Ressorts Untersuchungen für den jeweils eigenen Verantwortungsbereich durch oder wurden hierzu durch das Parlament aufgefordert.

Auf Weisung des Verteidigungsministeriums wurde 2015 ein interner Auswertungsbericht verfasst, der Erkenntnisse und Lehren aus dem ISAF-Einsatz zusammenfasste. Insbesondere stand die militärstrategische Ebene im Fokus, die Bedeutung für die Planung, Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung laufender und künftiger Einsätze und die Weiterentwicklung des Fähigkeitsprofils der Bundeswehr hatte. Festgestellt wurde, dass kein gemeinsames Lagebild zur Verfügung stand und dass lange Zeit ein politisches „Strategie-Vakuum“ bestand.

Ein im Auftrag des BMZ erstellter Meta-Review von 148 internationalen „Evaluationen“ zu internationaler Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan 2008–2018 kam zu dem Ergebnis, dass es beachtliche Erfolge beim Zugang zu grundlegender Gesundheitsversorgung, Grundbildung, Elektrizität, sauberem Trinkwasser, Wiederaufbau von Straßen und Brücken und rudimentären staatlichen Dienstleistungen gegeben habe. Kleine, lokal eingebettete Projekte haben dabei den größten unmittelbaren Nutzen für die Bevölkerung vorweisen können. Komplexe und ambitioniertere Projekte, die wirtschaftliche Entwicklung, Verhaltensänderung, Aufbau institutioneller Kapazitäten in der Verwaltung zum Ziel hatten, seien seltener erfolgreich gewesen.

Im Geschäftsbereich des BMZ wurde 2012 das Deutsche Evaluierungsinstitut für Entwicklungszusammenarbeit (DEval) gegründet. In der neuen Abteilung S des Auswärtigen Amtes wurde 2017 eine Evaluierungseinheit gebildet, die für das Management externer Evaluierungen und die konzeptionelle Weiterentwicklung der Evaluierungstätigkeit des AA zuständig ist. 2019 stießen AA und BMZ erstmals eine ressortgemeinsame strategische Evaluierung zum deutschen Irak-Engagement an.

An der Deutschen Hochschule der Polizei wurde 2017 nach einem Bundestagsbeschluss vom 23.09.2016 das neue Fachgebiet „Internationale polizeiliche Beziehungen“ eingerichtet, „um eine gute Vorbereitung, die systematische Auswertung von erfolgten Einsätzen und die Sicherung des dabei gewonnenen Wissens sowie (...) die konzeptionelle Weiterentwicklung internationaler Polizeimissionen zu gewährleisten“. Für dieses neue Fachgebiet gab es von den verantwortlichen Ressorts bisher keine Forschungsaufträge und -gelder.

In der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP zum „deutschen Engagement in Afghanistan“ (Bundestagsdrucksache 19/32643 vom 4.10.2021) befindet sich eine Liste von Evaluierungen von deutschen Projekten und Förderprogrammen in Afghanistan. Darüber hinaus antwortet die Bundesregierung auf Fragen zur Evaluierung des gesamten deutschen Engagements.

# Der Beirat der Bundesregierung Zivile Krisenprävention und Friedensförderung

Der Beirat bündelt zivilgesellschaftliche und wissenschaftliche Expertise zur Krisenprävention und Friedensförderung und berät die Arbeit der Bundesregierung. Er setzt sich aus 20 Expert\*innen aus Wissenschaft, Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen zusammen. Er begleitet die Umsetzung der 2017 von der Bundesregierung beschlossenen Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. Durch seine Arbeit fördert der Beirat aktiv den Austausch der Bundesregierung mit der Zivilgesellschaft. Zu übergreifenden strategischen Fragen kann der Beirat öffentlich Stellung beziehen.

Weitere Informationen zum Beirat, sowie die Publikationen, finden sich auf:

<https://beirat-zivile-krisenpraevention.org>

## Mitglieder des Beirats:

### **Bodo von Borries**

Verband Entwicklungspolitik und  
Humanitäre Hilfe (VENRO), (Vorsitzender)

### **Dr. Kira Vinke**

Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik  
(DGAP) (Vorsitzende)

### **Dr. Melanie Coni-Zimmer**

Leibniz-Institut Hessische Stiftung  
Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

### **Professor Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann**

Berghof Foundation

### **Generalleutnant a. D. Rainer Glatz**

ehemaliger Befehlshaber des Einsatzführungs-  
kommandos der Bundeswehr sowie ehemaliger  
Senior Distinguished Fellow der Stiftung  
Wissenschaft und Politik (SWP)

### **Dr. Jörn Grävingholt**

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

### **Melanie Hauenstein**

United Nations Development Programme (UNDP)

### **Professor Dr. Andreas Heinemann-Grüder**

Bonn International Center for  
Conflict Studies (BICC)

### **Christiane Kesper**

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

### **Dr. Jörg Lüer**

Gemeinsame Konferenz Kirche und  
Entwicklung (GKKE)

### **Dr. Claudia Major**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### **Dr. Jochen Motte**

Forum Menschenrechte

### **Nora Müller**

Körper-Stiftung

### **Winfried Nachtwei**

MdB a. D.

### **Dr. Sonja Schiffers**

Heinrich-Böll-Stiftung

### **Ginger Schmitz**

Plattform Zivile Konfliktbearbeitung

### **Martin Vehrenberg**

Konsortium Ziviler Friedensdienst (ZfD)/  
AGIAMONDO e.V.

### **Leitender Kriminaldirektor Dipl. Krim. Lars Wagner**

Deutsche Hochschule der Polizei

### **Priv.-Doz. Dr. Nadjma Yassari**

Max-Planck-Institut für ausländisches und  
internationales Privatrecht