



Gemeinsame Stellungnahme des Auswärtigen Amtes (AA) und des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ) zum ressortgemeinsamen und zu den ressortspezifischen Berichten

Strategische Evaluierung des AA- und des BMZ-Engagements in Irak (2014-2019)

Mit dem erfolgreichen Abschluss der unabhängigen, ressortgemeinsamen, strategischen Evaluierung liegt erstmals eine umfassende Analyse und Bewertung des Engagements von AA und BMZ in Irak im Zeitraum von 2014-2019 vor. Die Evaluierung fokussierte sich auf ausgewählte Arbeitsbereiche und Haushaltstitel der beiden Ressorts, die Programme und Projekte von insgesamt 2,1 Milliarden Euro umfassen. Weiterer zentraler Gegenstand der Evaluierung waren Umfang und Qualität der Koordination und Kohärenz der beiden Ressorts.

Neben dem vorliegenden ressortgemeinsamen Bericht führen zwei ergänzende Berichte die für das AA bzw. das BMZ ressortspezifischen Aspekte weiter aus. Die ressortgemeinsame Evaluierung erfüllt damit nicht nur eine Empfehlung aus der Spending Review des Bundesministeriums der Finanzen¹ nach gemeinschaftlichen Evaluierungen relevanter gemeinsamer Handlungsfelder und ihrer Schnittstellen, sondern setzt auch eine Selbstverpflichtung der Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ nach verstärkter Ressortzusammenarbeit bei Evaluierungen als unverzichtbares Instrument für gemeinsames Lernen und effektive politische Steuerung um. Besondere Bedeutung hat dies auch im Rahmen des vernetzten Ansatzes und des gemeinsamen politischen Krisenengagements in Irak² seit 2014, das erfolgreich zur Beendigung der territorialen Herrschaft des sog. Islamischen Staats (IS) beigetragen hat.

Beide Ressorts zeigen mit der Evaluierung zudem ihre Bereitschaft, einen bereits vor Beginn der Evaluierung angestoßenen Lernprozess mit strukturierten externen Beiträgen zu ergänzen und weiter voranzutreiben. Die ressortgemeinsame Evaluierung dient zudem dazu, die erfolgreichen Lernerfahrungen und Anpassungen in der Zusammenarbeit zwischen AA und BMZ in Irak systematisch darzustellen und einer breiteren Öffentlichkeit bewusst sowie für aktuelle und künftige Krisenreaktionen (z.B. Afghanistan, Mali) nutzbar zu machen.

Die Ergebnisse der ressortgemeinsamen Evaluierung belegen vielfältige, erfolgreiche und beispielhafte Ansätze beider Ressorts - für das AA in den Bereichen Humanitäre Hilfe im Ausland, Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung sowie Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik (Pflege kultureller Beziehungen im Ausland); für das BMZ in den Bereichen Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur (entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe), der Sonderinitiative Flucht sowie im Rahmen der Haushaltstitel der bilateralen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit. Trotz der hochgradig volatilen Lage in Irak zwischen 2014 und 2019 ist

¹ Spending Review 2017/2018: „Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit“

² Irak-Bericht der Bundesregierung 2018

es AA und BMZ „größtenteils gelungen“, einen signifikanten Beitrag zur Bekämpfung der durch die Terrororganisation IS ausgelösten Krise durch Maßnahmen sowohl zur Linderung der akuten Not als auch zum Wiederaufbau zu leisten. Insbesondere konnte wesentlich zur Schaffung von Voraussetzungen für die Rückkehr von Binnenvertriebenen und Geflüchteten beigetragen werden. Die ressortgemeinsame Evaluierung zeigt auch, dass ein Engagement zur Krisenbearbeitung nur in Teilen dem Kriterium der Nachhaltigkeit gerecht werden kann.³ Die begrenzte Nachhaltigkeit des Engagements lässt sich gemäß Evaluationsbericht in erster Linie mit fehlenden Kapazitäten und mangelndem Reformwillen auf Seiten der irakischen Regierung sowie mit der dynamischen Lageentwicklung im Zeitraum 2014-2019 erklären.

Schlussfolgerungen

Zu den zentralen Schlussfolgerungen und Empfehlungen des ressortgemeinsamen Berichts insbesondere hinsichtlich der Zusammenarbeit von AA und BMZ wird wie folgt Stellung genommen:

Irak ist seit 2018 Pilotland des sogenannten GAAP-Ansatzes („Gemeinsame Analyse, Abgestimmte Planung“). AA und BMZ werden die Ausführungen und Empfehlungen des Evaluierungsberichts zur Verbesserung der Analyse-, Strategie- und Steuerungskapazitäten im Rahmen dieses Ansatzes weiterverfolgen. Ziel ist es, die im GAAP-Ansatz begonnenen Prozesse für eine konsolidierte außen- und entwicklungspolitische Bewertung der Lage in Irak, eine gemeinsame Strategieentwicklung sowie eine bessere Abstimmung im Sinne des „Humanitarian-Development-Peace“-Nexus auf Umsetzungsebene und zum Einsatz der unterschiedlichen Politikinstrumente weiter voranzutreiben. Die Ressorts werden hierfür die vorhandenen und in den letzten Jahren ausgeweiteten Analyse- und Monitoringinstrumente besser miteinander verzahnen und bei Bedarf ausbauen. Die bereits zusätzlich geschaffenen Referentenstellen an den Auslandsvertretungen, auch im Bereich wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, leisten hierzu einen wichtigen Beitrag.

AA und BMZ werden je nach Natur der ressortspezifischen Maßnahmen und im Rahmen des unter akuten Krisenbedingungen Möglichen zukünftig sicherstellen, dass Endbegünstigte bei der Projektformulierung und –umsetzung noch stärker als bislang beteiligt werden.

Die Ressorts werden Querschnittsthemen wie Menschenrechte, Konfliktsensibilität, Umwelt und Gleichberechtigung der Geschlechter und das Monitoring von nicht-intendierten Wirkungen unter Berücksichtigung der volatilen Lage und von Zielkonflikten in Krisenkontexten in Zusammenarbeit mit den Durchführungsorganisationen und Umsetzungspartnern konsequenter nachverfolgen. Hierbei kann, wie im Evaluationsbericht empfohlen, eine bessere Personalausstattung in den Zentralen und den Auslandsvertretungen helfen. Bereits im Jahr 2018 hat das AA begonnen, potenzielle, nicht intendierte – insbesondere negative – Wirkungen systematisch zu erfassen und ihre Vermeidung bereits vor Maßnahmenbeginn vorzusehen. Das BMZ hat seine bestehenden Verfahren zur Analyse und zum Monitoring von möglichen nicht intendierten Wirkungen vor und während der Projektumsetzung im Hinblick auf spezifische Vorhaben um weitere systematische Elemente erweitert, u.a. die Verpflichtungen für sogenannte Maßnahmenspezifische Friedens- und Konfliktanalysen vor Projektbeginn oder eine regelmäßige Quartalsberichterstattung.

³ Ein längerfristiger Anspruch wird in den Bereichen der humanitären Hilfe und der Stabilisierung per se ausdrücklich nicht verfolgt, stattdessen wird dort das Kriterium der Anschlussfähigkeit an nachhaltige Ziele angesetzt.

Stellungnahme des Auswärtigen Amts zum ressortspezifischen Bericht

Der vorliegende ressortspezifische Bericht legt die Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Irak-Engagements des Auswärtigen Amts in den Jahren 2014 bis 2019 dar. Er ergänzt damit den ressortgemeinsamen Bericht zum Gesamtengagement des Auswärtigen Amts (AA) und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Die AA-spezifische Evaluierung fokussiert sich auf die drei für das AA relevanten Arbeitsbereiche der Humanitären Hilfe, der Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung sowie der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik (AKBP). Vom ressortgemeinsamen finanziellen Gesamtengagement von insgesamt 2,1 Mrd. EUR hat das AA im Untersuchungszeitraum 548 Mio. EUR für Humanitäre Hilfe, 224 Mio. EUR für Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung sowie 29 Mio. EUR für AKBP verantwortet.

Das AA begrüßt die Ergebnisse der AA-spezifischen Evaluierung, die belegen, dass dieses substanzielle Engagement des AA, besonders angesichts der herausfordernden und volatilen Umstände im Evaluierungszeitraum in Irak, in den Untersuchungskategorien Relevanz, Effektivität, Wirkungen, Effizienz und Kohärenz fast durchgängig ein hohes Niveau erzielte. Das AA-Engagement entsprach „klar den Zielsetzungen und Interessen der Bundesregierung sowie den Bedarfen Iraks“ und konnte die kurz- und mittelfristigen Ziele in weiten Teilen erreichen. Auch konnte das AA Voraussetzungen für die langfristige Wirkung des Engagements der Bundesregierung verbessern. Die Effizienz beim Mitteleinsatz und die interne Kohärenz werden durch die Evaluierung ebenfalls als hoch eingestuft.

Diese insgesamt positiven ressortspezifischen Bewertungen decken sich mit der ressortgemeinsamen Evaluierung, die AA und BMZ bescheinigt, im Untersuchungszeitraum einen signifikanten Beitrag zur Beilegung der durch die Terrororganisation IS ausgelösten Krise durch Maßnahmen sowohl zur Linderung der akuten Not als auch zum Wiederaufbau geleistet zu haben. Dabei verfolgt das AA im Rahmen der humanitären Hilfe und der Stabilisierung ausdrücklich keinen längerfristigen Anspruch. Stattdessen wird dort das Kriterium der Anschlussfähigkeit an nachhaltige Ziele angesetzt.

Das AA richtet als federführend zuständiges Ressort das deutsche Gesamtengagement in Irak im Rahmen eines iterativen Strategieprozesses auf die Erreichung der Ziele der Bundesregierung aus. Besondere Leitdokumente, wie der Bericht der Bundesregierung zur Lage in Irak und zum deutschen Irak-Engagement von 2018, wurden dabei im Untersuchungszeitraum dem Deutschen Bundestag und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Das AA wird seine Strategieprozesse zur Weiterentwicklung der Aus- und Zielrichtung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Irak in den kommenden Monaten fortsetzen. Aktuell laufen Planungen, auch im ressortgemeinsamen GAAP-Prozess, für ein strategisches Leitdokument, das den in Teilen veränderten Rahmenbedingungen seit Veröffentlichung des Berichts der Bundesregierung aus dem Jahr 2018 Rechnung tragen wird. Hierfür stellt der vorliegende Evaluierungsbericht einen wertvollen Impuls dar.

Ferner erarbeitet das AA zurzeit eine Stabilisierungsstrategie, die das Konzept formalisieren, in den Ressort- und internationalen Kontext einbetten und Leitgedanken, operative Ansätze sowie Instrumente für die länderspezifische Umsetzung aufzeigen wird. Darauf und auf dem vorgenannten strategischen Leitdokument aufbauend wird das AA die Aus- und Zielrichtung seines Stabilisierungsengagements in Irak überprüfen und bei Bedarf laufend anpassen. Im Zuge dessen

wird besonderer Wert darauf gelegt werden, dass der irakische Staat noch stärker Eigenverantwortung übernimmt.

Wesentliche Richtschnur zur Umsetzung humanitärer Hilfsprojekte ist die 2019 veröffentlichte „Strategie des Auswärtigen Amtes zur humanitären Hilfe im Ausland“. Darin wird dargelegt, wie und mit welchen Schwerpunkten sich die Bundesregierung als humanitärer Akteur engagiert: Es wird festgehalten, dass das AA humanitäre Krisen in ihrem regionalen Kontext betrachtet; weiterhin zieht das AA insbesondere die von VN-Organisationen koordinierten Hilfspläne und die Bedarfsermittlungen des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz heran. Die humanitäre Hilfe des AA leistet auf dieser Grundlage einen Beitrag zur lebensrettenden Unterstützung notleidender Menschen, so auch in Irak. Die sektoralen und geographischen Schwerpunkte innerhalb Iraks orientieren sich am landesspezifischen humanitären Hilfsplan. Der Förderschwerpunkt liegt allgemein und in Irak zur Umsetzung des regionalen Krisenansatzes sowie zur effizienteren und effektiveren Mittelverwaltung auf regionalorientierten und mehrjährigen Projekten mit größerem Umfang. Bei allen Vorhaben wird das AA weiter darauf hinarbeiten, noch explizitere und präzisere humanitäre Zielsetzungen zu formulieren.

Gleichzeitig wird im Sinne des HDP-Nexus – und wie in der Evaluierung empfohlen – die Abstimmung und Komplementarität mit Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere der strukturbildenden Übergangshilfe, sowie der Stabilisierung angestrebt, sodass Krisen und Konflikte nachhaltig bewältigt werden können. Der Nexus-Chapeau-Ansatz zwischen humanitärer Hilfe und der strukturbildenden Übergangshilfe des BMZ soll in Zukunft weiterentwickelt und, wo notwendig, verbessert werden. Zudem soll auch hausintern die Verknüpfung zwischen humanitärer Hilfe und Stabilisierung verstärkt werden, sodass der Nexus dieser beiden Bereiche in Zukunft strategisch besser ausgestaltet werden kann. Der „Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2018 – 2021“ soll im Mai 2022 dem Deutschen Bundestag vorgestellt werden. Dort und in der nächsten Auflage der „Strategie des Auswärtigen Amtes zur humanitären Hilfe im Ausland“ werden auch die Erfahrungen der Irak-Engagements und des vorliegenden Evaluierungsberichts Eingang finden.

Auf der Grundlage der Erkenntnisse des vorliegenden Evaluierungsberichts wird das AA auch künftig die Mittel der AKBP, und hier vor allem die neuen Impulse zur Stärkung der mittel- und langfristigen Stabilisierung und Demokratisierung durch die 2020 aufgelegte Ta’ziz-Partnerschaft, für ein kohärentes Vorgehen in Irak nutzen.

Stellungnahme des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zum ressortspezifischen Bericht

Einleitung

Das BMZ begrüßt den vorliegenden ressortspezifischen Bericht im Rahmen der ressortgemeinsamen Evaluierung des Engagements der Bundesregierung im Irak in den Jahren 2014-2019. Er bewertet das BMZ-Engagement, besonders vor dem Hintergrund des volatilen Kontextes in Irak, als positiv. Dem BMZ sei es größtenteils gelungen, einen signifikanten Beitrag zur Bearbeitung der Krise sowohl durch Maßnahmen zur Linderung der akuten Not wie auch zum Wiederaufbau zu leisten. Der Bericht liefert zudem einen wertvollen Beitrag zum institutionellen Lernen. Er gibt hilfreiche Hinweise für die Verbesserung des Agierens und die Steuerung des ressorteigenen Engagements im Irak und in vergleichbaren Krisenkontexten.

Das BMZ hat sein Engagement im Irak seit 2014 kontinuierlich ausgebaut und bis dato fast 2 Mrd. Euro bereitgestellt. Zu Beginn der durch den IS ausgelösten Krise stand die Unterstützung für über 6 Mio. Binnenvertriebene und Flüchtlinge im Zentrum des Engagements. Mit dem Zurückdrängen des IS rückte die Schaffung von Rückkehrperspektiven und Stärkung der Resilienz durch den Dreiklang aus Wiederaufbau, Beschäftigung und Versöhnung stärker in den Mittelpunkt. Das BMZ hat hierfür Mittel insbesondere aus den Titeln „Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur (KWI)“ und der „Sonderinitiative Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren (SI Flucht)“ mobilisiert. Die Bearbeitung von strukturellen Konfliktursachen durch die Förderung langfristiger Reformen, insbesondere in den Bereichen gute Regierungsführung und nachhaltige Wirtschaftsentwicklung erfolgte seit 2017 im Rahmen der bilateralen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit.

Relevanz und Bewertung der Ergebnisse

Die Anzahl gewaltsamer Konflikte auf der Welt hat in den letzten zehn Jahren deutlich zugenommen. Der „New Deal for Engagement in Fragile States“ des „Busan High Level Forum on Aid Effectiveness“ von 2011 und nachfolgende Diskussionen auf internationaler Ebene z.B. unter den Überschriften „Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD)“ oder zuletzt dem „Humanitarian-Development-Peace Nexus (HDP-Nexus)“ des humanitären Weltgipfels von 2016 haben wiederholt die Bedeutung von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit für eine nachhaltige Krisenbewältigung und -prävention unterstrichen. Die vorliegende Evaluierung leistet neben der spezifischen Betrachtung des BMZ-Engagements im Irak einen wichtigen Beitrag für das bessere Verständnis der Potentiale, Rahmenbedingungen und Wirkungen von strukturbildenden Ansätzen in einem dynamischen Konfliktkontext.

Die Evaluierung unterstreicht, dass das BMZ trotz der fragilen Lage bis 2019 einen entscheidenden Beitrag zur Rückkehr von fast 4,2 Mio. Binnenvertriebenen in ihre Heimatregionen geleistet hat. Die direkte Unterstützung von Vertriebenen und Flüchtlingen z.B. über kurzfristige und mittelfristige Beschäftigung, Hilfe für aufnehmende Gemeinden und der zügige Wiederaufbau von Basisinfrastruktur haben hierbei eine entscheidende Rolle gespielt und ergänzt um Maßnahmen der Friedensförderung und sozialen Kohäsion die Basis für eine nachhaltige Krisenbewältigung gelegt. Zudem hat das BMZ hiermit nicht nur zentrale Ziele der Bundesregierung im Irak erreicht, sondern im Sinne der Partnerorientierung seines Engagements auch zentrale Prioritäten der irakischen Regierung unterstützt.

Die Evaluierung arbeitet aber ebenfalls deutlich heraus, dass sich die Erfolge bei der Krisenreaktion nur nachhaltig absichern und in längerfristige Wirkungen überführen lassen, wenn auf Seiten des Partners ausreichend „ownership“ vorhanden ist und Eigenverantwortung übernommen werden kann. Diese Feststellung hat eine hohe Relevanz für die zukünftige Zusammenarbeit mit dem Nexus und Friedenspartner Irak. So wichtig die Bearbeitung der akuten Krisenfolgen in den letzten Jahren war, umso wichtiger werden im Hinblick auf die strukturellen Herausforderungen des Irak und die Erreichung der SDGs in nächsten Jahren die Bearbeitung von Krisen- und Konfliktursachen auf individueller aber auch institutioneller Ebene. Die Evaluierung gibt wertvolle Hinweise, welche Kriterien das BMZ für die zukünftige Ausrichtung seines Engagements im Irak anlegen muss.

Schlussfolgerungen

Zentrale Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen und Empfehlungen der Evaluierung sind für das BMZ:

1. Das BMZ wird auf Basis einer ressortgemeinsamen Analyse der Lage, Herausforderungen und Kapazitäten des Landes in 2022 eine Länderstrategie erstellen, welche realistische, erreichbare Ziele formuliert. Die im Rahmen des Reformprozesses BMZ2030 neudefinierten Qualitätsmerkmale werden die Grundlage für die ausreichende Berücksichtigung von Querschnittsthemen in der Länderstrategie und den einzelnen Vorhaben bilden. Die Länderstrategie wird sich ebenfalls zu Zielen und Mehrwert von längerfristigen Maßnahmen im Rahmen der bilateralen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit äußern. Die Länderstrategie wird zudem den Rahmen setzen, um unter Einbezug der Durchführungsorganisationen und Umsetzer ein noch stärker strukturiertes Monitoring u.a. von Wirkungen, inklusive nicht-intendierter (negativen) Wirkungen zu etablieren.
2. Das BMZ misst der Orientierung an den Prioritäten des Partners und einer partizipativen und inklusiven Projektplanung weiterhin hohe Bedeutung zu, beides sind grundlegende Leitlinien der Entwicklungszusammenarbeit. Im Rahmen einer Krisenreaktion können sich jedoch Zielkonflikte zwischen der Berücksichtigung dieser grundlegenden Leitlinien und akuten Bedarfen in einer Notlage ergeben. Die Evaluierung arbeitet die Bedeutung der Anwendung dieser grundlegenden Leitlinien für die Nachhaltigkeit, Bedarfsorientierung und Konfliktsensibilität von einzelnen Maßnahmen heraus und unterstreicht damit den Wert eines strukturierten Projektplanungsprozesses. Das BMZ wird bei Finanzierungen an VN-Organisationen in Zukunft stärker auf die Berücksichtigung der Endbegünstigten im Planungsprozess drängen.
3. Das BMZ teilt die Empfehlung der Evaluierung zur Bedeutung von Friedensförderung - u.a. auch im Sinne des friedensfördernden Wiederaufbaus - und wird entsprechende Maßnahmen im Grundsatz weiterhin in allen Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Irak berücksichtigen.
4. Für die Analyse, Strategieentwicklung und das Monitoring braucht es gerade in fragilen und dynamischen Kontexten eine ausreichende Personalausstattung in den Fach- und Regionalreferaten des BMZ sowie in der Außenstruktur. Im Falle des Irak sind die personellen Kapazitäten des BMZ in den letzten eineinhalb Jahren ausgebaut worden. Das BMZ wird bei ähnlich gelagerten Länderkontexten in Zukunft einen zeitnahen Personalaufwuchs unter Berücksichtigung von im Haus vorhandener Fach- und Regionalexpertise prüfen.