

Leistungsbeschreibung (Terms of Reference) für die ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan

1. Hintergrund der ressortgemeinsamen Evaluierung

Mit den Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ hat sich die Bundesregierung verpflichtet, Wirkungen und Erfahrungen des deutschen Engagements in Krisen- und Konfliktstaaten durch maßnahmenbegleitende Beobachtung (Monitoring) und abschließende Evaluierung auszuwerten. Neben der Qualitätssicherung strebt die Bundesregierung eine Weiterentwicklung des ressortgemeinsamen Ansatzes an. Deziert strebt die Bundesregierung auch eine verstärkte Ressortzusammenarbeit bei der Evaluierung und die Entwicklung gemeinsamer Verfahrensregeln an.

Solche Verfahrensregeln kamen erstmals bei der ressortgemeinsamen strategischen Evaluierung des AA- und BMZ-Engagements in Irak zur Anwendung; sie liegen derjenigen für Afghanistan zugrunde und sollen mit Blick auf künftige ressortgemeinsame bzw. übergreifende Evaluierungen weiterentwickelt werden.

Die aus der strategischen Evaluierung resultierenden Erkenntnisse und Schlussfolgerungen sollen, auch vor dem Hintergrund der Entwicklung in Afghanistan seit August 2021, in die fortlaufende Überprüfung und Weiterentwicklung der div. Engagements der Bundesregierung in fragilen und Krisenkontexten einfließen und dort nutzbar gemacht werden.

2. Verantwortliche Ressorts

Das zivile Engagement der Bundesregierung in Afghanistan wurde im Betrachtungszeitraum in erster Linie durch das Auswärtige Amt, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie bis zum 30. April 2021 das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat getragen, die gemeinsam den mit Abstand größten Teil der in und für Afghanistan verausgabten Finanzmittel für die zivile Unterstützung zur Verfügung stellten.

Das AA ist verantwortlich für die Haushaltstitel „Stabilitätspakt für Afghanistan“, „Humanitäre Hilfe im Ausland“ und „Pflege kultureller Beziehungen im Ausland“.

Das BMI war verantwortlich für die Umsetzung von Finanzmitteln des Haushaltstitels „Stabilitätspakt für Afghanistan“ des AA im Bereich des Aufbaus einer zivilen afghanischen Polizei.

Das BMZ ist verantwortlich u.a. für die Haushaltstitel der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit (Technische und Finanzielle Zusammenarbeit), den

¹ Aus Gründen der Lesbarkeit wird im Folgenden nur die männliche Form genutzt. Gemeint ist stets die männliche und die weibliche Form.

Titel „Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur“ (KWI) (entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe), die Titelgruppe der Sonderinitiativen und für die Titelgruppe des zivilgesellschaftlichen Engagements.

Die ressortgemeinsame strategische Evaluierung des AA-, BMI- und BMZ-Engagements in Afghanistan soll rechtlich unter Bildung einer Arbeitsgemeinschaft (ARGE) stattfinden. Dabei ist das AA-Portfolio im Rahmen der im AA gängigen Praxis in Federführung durch externe Evaluatoren infolge einer Auftragsvergabe (s. Annex zu diesen ToR) zu evaluieren. Die Evaluierung des BMI-Portfolios wird im Rahmen einer unterschwelligen Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb vergeben. Für die Evaluierung des BMZ-Portfolios hat das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEVal) die Federführung. Das Ziel dieser Zusammenarbeit ist ein von der ARGE gemeinsam erstellter Evaluierungsbericht, der durch hausspezifische Berichte für das AA durch den AA-Auftragnehmer, für das BMI durch den BMI-Auftragnehmer und für das BMZ durch das DEVal ergänzt werden soll. Grundlage für diese Berichte ist ein gemeinsamer Inception Report (mit AA-, BMI- und BMZ-spezifischen Teilen).

3. Kontext des AA-, BMI- und BMZ-Engagements in Afghanistan

Deutschland hatte sich nach den Terroranschlägen gegen die USA am 11. September 2001 und der bisher einzigen Ausrufung des Bündnisfalles nach Artikel 5 des Nordatlantikvertrags gemeinsam mit seinen Verbündeten in der NATO und weiteren Partnern in Afghanistan engagiert, um sicherzustellen, dass von dort nicht erneut eine Bedrohung für die Sicherheit von NATO-Verbündeten und Deutschland ausgeht.

In Deutschland, aber auch in anderen Ländern, setzte sich die Überzeugung durch, dass nur durch ein Zusammenwirken von zivilen und militärischen Mitteln eine ausreichende Unterstützung für Afghanistan garantiert werden könne, um das Land zu stabilisieren und die sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsrückstände Afghanistans aus Jahrzehnten von Bürgerkrieg und Chaos zu mindern.

Dieser vernetzte Ansatz der Bundesregierung wurde in einem Umfeld umgesetzt, in dem eine große Anzahl internationaler und multilateraler Akteure aktiv war, darunter v.a. die VN mit der weltweit größten politischen Mission UNAMA/United Nations Assistance Mission in Afghanistan sowie die NATO mit den Militäreinsätzen ISAF/International Security Assistance Force (bis 2014) und RS/Resolute Support (bis 2021).

Eine Reihe von internationalen Konferenzen auf Einladung der Vereinten Nationen und unter Teilnahme von afghanischen Vertretern, beginnend auf dem Petersberg bei Bonn 2001, sollte die Grundlagen für eine neue politische Ordnung in Afghanistan legen, in der Menschenrechte, Pressefreiheit und eine demokratische Grundordnung verankert sind.

Viele Jahre Krieg, Bürgerkrieg und Taliban-Herrschaft hatten staatliche Strukturen in Afghanistan 2001 in einem dysfunktionalen Zustand hinterlassen. Es gab weder funktionierende Regierungs- und Verwaltungsstrukturen noch ein Checks-and-Balances-System staatlicher Gewaltenteilung. Das Gesundheitswesen, das Bildungswesen und jede Art staatlicher Daseinsvor- und -fürsorge lagen am Boden. Dies war ein Nährboden für Gewalt, Korruption und Schattenwirtschaft, insbesondere in Form der Drogenökonomie.

Von Anfang an wurde das Engagement der internationalen Gemeinschaft und Deutschlands in diesem volatilen Kontext umgesetzt, der spätestens seit Mitte der 2000er Jahre auch wieder durch bewaffnete innerstaatliche Konflikte und eine zunehmend angespannte Sicherheitslage geprägt war.

Die in Jahrzehnten dieser bewaffneten Konflikte entstandenen Probleme bei der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung Afghanistans wirken bis heute fort. Klimawandel, Naturkatastrophen, ein hohes Bevölkerungswachstum und zuletzt die Covid-19-Pandemie waren und sind zusätzliche Herausforderungen.

Die Bundesregierung stimmte ihr ziviles Engagement in Afghanistan eng mit internationalen Partnern und der afghanischen Regierung ab. Einen internationalen Rahmen für das zivile Engagement setzten die seit 2002 alle zwei bis vier Jahre stattfindenden und von den Vereinten Nationen gemeinsam mit der afghanischen Regierung organisierten Geberkonferenzen auf Ministerebene (zuletzt Genf 2020) und deren mehrjährige Folgeprozesse. Kernelemente waren dabei stets Vereinbarungen der Gebergemeinschaft mit der zivilen afghanischen Regierung zu Reformschritten und beiderseitigen Verpflichtungen (zuletzt das Afghanistan Partnership Framework/APF). Ein Teil der Finanzausgaben der internationalen Gemeinschaft war an die Erfüllung solcher Reformschritte gebunden. Fortschritte bei der Umsetzung wurden in regelmäßigen Treffen der zu diesem Zweck eingerichteten Koordinierungsgremien, wie bspw. dem sog. Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB) in Kabul, und mit Geberteilnahme auf Hauptstadtenebene oder im Rahmen regelmäßiger Senior Officials Meetings, überprüft. Eine zentrale Rolle für die Finanzierung von Regierungsausgaben und Entwicklungsvorhaben spielte zudem der von der Weltbank verwaltete Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF), in den zahlreiche Geber inklusive Deutschland einzahlten. Der ARTF förderte die Koordinierung der umfangreichen Geberaktivitäten, und ein kohärentes Auftreten der Gebergemeinschaft gegenüber der afghanischen Regierung.

Die Abstimmung zwischen den Geberstaaten einschl. EU, NATO und afghanischem Innenministerium im Bereich Polizeiaufbau erfolgte vor Ort mit den internationalen Partnern und der afghanischen Regierung. Grundlage dafür war das International Police Coordination Board (IPCB), das die Koordinierungsrolle der polizeilichen Projekte der internationalen Gebernationen einnahm.

Mit dem Zusammenbruch der etablierten politischen, administrativen, rechtlichen und sicherheitlichen Strukturen in Folge der Machtübernahme der Taliban im August 2021, haben sich die Grundlage und die Wirkungsbedingungen eines deutschen und internationalen zivilen Engagements in Afghanistan grundlegend verändert.

Diese Entwicklungen nehmen der geplanten Untersuchung nichts von ihrer Relevanz, sondern lassen die hier beabsichtigte strategische Evaluierung des zivilen Engagements umso gebotener erscheinen. Neben Erkenntnissen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen zum bisherigen und einem möglichen künftigen Engagement in Afghanistan soll die Untersuchung, zusammen mit der Ressortgemeinsamen Evaluierung zum Engagement im Irak (2014-2020), Hinweise zur strategischen Ausrichtung zivilen Engagements in vergleichbaren Kontexten geben.

4. Ziele von AA, BMI und BMZ

Die übergeordnete Zielsetzung des internationalen Afghanistan-Engagements bestand darin, zu verhindern, dass Afghanistan erneut Rückzugsräume für internationalen

Terrorismus bietet. Als weitere Ziele wurden daraus abgeleitet der Aufbau demokratischer staatlicher Strukturen, der Aufbau und die Reform des Sicherheitssektors, die Förderung und der Schutz der Menschenrechte sowie der wirtschaftliche Wiederaufbau und die Verbesserung der humanitären Lage.

Das Engagement der Bundesregierung in Afghanistan diene darüber hinaus auch der weiteren Stärkung des internationalen außenpolitischen Profils Deutschlands als verlässlicher Partner innerhalb der internationalen Gemeinschaft und im Rahmen der transatlantischen Allianz.

Auf diese Zielsetzung gerichtet, verfolgte Deutschland mit seinem Afghanistan-Engagement bereits frühzeitig einen umfassenden, vernetzten Ansatz, der über das militärische Engagement hinausgeht.

Nach dem von Fortschritten wie auch von schmerzhaften Verlusten und Rückschlägen geprägten Weg der vergangenen 20 Jahre standen zuletzt Bemühungen im Vordergrund, über eine innerafghanische Verhandlungslösung zu einer Stabilisierung des Landes beizutragen.

Die Umsetzung des politischen Ziels der Stabilisierung sollte im Rahmen des deutschen zivilen Engagements u.a. durch eine schnell spürbare Verbesserung der Lebensbedingungen, die Unterstützung politischer Prozesse, die Stärkung staatlicher Institutionen, die Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements und das Aufzeigen von Alternativen zu Kriegs- und Gewaltökonomien erreicht werden. Ein Schwerpunkt war dabei die Unterstützung einer politischen Konfliktlösung im Rahmen eines innerafghanischen Friedensprozesses. Implizites Ziel war dabei auch, Deutschlands Rolle und Gewicht innerhalb einer internationalen Allianz zu befördern.

Die deutsche humanitäre Hilfe in Afghanistan zielte im Evaluierungszeitraum darauf, den vom Konflikt betroffenen Menschen ein Überleben in Würde und Sicherheit zu ermöglichen. Der Schwerpunkt lag dabei auf Maßnahmen der Ernährungssicherung, der Wasser- und Sanitärversorgung, der Basisgesundheitsversorgung, des humanitären Schutzes sowie dem humanitären Minenräumen.

Maßnahmen der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik (AKBP) sollten in Afghanistan zur Schaffung zivilgesellschaftlicher Perspektiven beitragen, indem sie Kapazitäten im afghanischen Bildungs- und Wissenschaftssektor aufbauen und Menschen akademische Perspektiven eröffnen, Möglichkeiten kultureller Teilhabe schaffen und verbessern, sowie zur Stärkung längerfristiger Versöhnungsperspektiven beitragen.

Die deutsch-afghanische Entwicklungszusammenarbeit des BMZ hatte im Evaluierungszeitraum das Ziel, Lebensbedingungen und Zukunftsperspektiven der Menschen in Afghanistan dauerhaft und nachhaltig zu verbessern. Grundlage für die strategische Ausrichtung der Arbeit des BMZ waren die Entwicklungsbedürfnisse Afghanistans, wie sie sich unter anderem in den Entwicklungsprioritäten der afghanischen Regierung abbildeten. Als Querschnittsthemen fanden Frauenrechte und Chancengleichheit für Frauen, die Förderung der Zivilgesellschaft, die Korruptionsbekämpfung und die Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Privatsektor besondere Beachtung.

Das Anliegen des Engagements des BMI in Afghanistan war es seit dem Jahr 2002, die afghanische Regierung beim Aufbau einer zivil ausgerichteten afghanischen Polizei zu unterstützen. Grundlage dafür war ein bilaterales Abkommen, das die Einrichtung eines sogenannten Polizeiprojektbüros, das German Police Project Team (GPPT), das die Aufgabe hatte, die verschiedenen Projekte zu koordinieren und zu steuern, vorsah.

Das BMI hat mit Hilfe des Projektbüros die Fortentwicklung der afghanischen Polizei mit unterstützt, insbesondere in den Bereichen der Aus- und Fortbildung, des Mentoring sowie der Ausstattungshilfe und des Aufbaus von Trainingszentren. Dabei haben sich der Bund und die Länder gemeinsam engagiert und Polizeivollzugsbeamte zur Verfügung gestellt, um die verschiedenen Aus- und Fortbildungsmaßnahmen und Infrastrukturprojekte zu begleiten.

5. Gegenstand der Evaluierung

Der gemeinsame Evaluierungsgegenstand ist das zivile Afghanistan-Engagement der Bundesregierung in seiner Gesamtheit im Zeitraum 2013 - 2021. Damit umfasst die Evaluierung den Zeitraum ab dem Übergang von ISAF/ International Security Assistance Force zu RS/ Resolute Support inklusive des diesem Übergang unmittelbar vorhergehenden Zeitraums. Ein Schwerpunkt soll hierbei auf den Vorhaben in den Bereichen Stabilisierung inklusive Polizeiaufbau (Aus- und Fortbildungsprojekte durchgeführt von Polizistinnen und Polizisten des Bundes und der Länder), Entwicklungszusammenarbeit und Wiederaufbau sowie humanitäre Hilfe liegen, die von der GIZ, KfW, multilateralen Partnern wie VN-Organisationen sowie deutschen, internationalen und afghanischen Nichtregierungsorganisationen umgesetzt wurden bzw. werden. Es sollen zudem die Übergänge und Schnittstellen (einschließlich derjenigen zum multilateralen militärischen Engagement) zwischen den Bereichen, insbesondere mit Blick auf mögliche strukturelle Verbesserungen des ressortgemeinsamen Auftretens und Wirkens in vergleichbaren Länder-/Krisenkontexten, untersucht werden.

Die Evaluierung soll weiterhin die verschiedenen Steuerungsebenen der Ressorts begutachten. Dies beinhaltet zum einen die Steuerung des jeweils ressorteigenen Engagements durch AA, BMI und BMZ. Zum anderen soll die Evaluierung Zusammenarbeit und -wirken der Ressorts einschließlich der Situationsangemessenheit der Ziele, Vertretung von deutschen Interessen in internationalen Foren begutachten, aber auch die (gemeinsame) Steuerung von durchführenden Organisationen in Afghanistan. In der Inception Phase der Evaluierung ist eine Auswahl der zu untersuchenden und vor dem Hintergrund der erwartbaren Lage im Land zu treffen und ggf. eine Eingrenzung des Gegenstands sowie, in Absprache mit der Steuerungsgruppe, eine Fokussierung der Leitfragen vorzunehmen.

5.1 Engagement des AA

Stabilisierung

Aus dem Stabilitätspakt Afghanistan sind in den letzten Jahren bis zu 180 Mio. €/ Jahr zugesagt worden, tatsächlich für Stabilisierungsprojekte verwendet wurden im Zeitraum 2013 bis 2020 ca. 1,33 Mrd. €. Für 2021 sank der Planungsansatz auf 170 Mio. €. Zentrale Elemente des Stabilisierungsengagements in Afghanistan waren bis zum August 2021 (a) die Unterstützung einer friedlichen Konfliktlösung; (b)

Professionalisierung der Polizei; (c) Stärkung staatlicher Strukturen und Institutionen, u.a. im Gesundheitssektor; (d) Querschnittsthemen: Flucht und Migration sowie Stärkung einer unabhängigen demokratiefreundlichen Zivilgesellschaft.

Friedliche Konfliktlösung: Die Unterstützung eines inklusiven Friedensprozesses war seit Jahren und bis zuletzt zentraler Bestandteil des deutschen politischen Engagements in Afghanistan, so z.B. über die Ausrichtung des innerafghanischen Dialogs (IAD) in Doha 2019 im Rahmen eines Projekts mit der Berghof-Stiftung, der erstmals Vertreter der afghanischen Regierung und der Taliban – wenn auch nicht in offizieller Funktion – an einen Tisch brachte. Weitere Vorhaben umfassten vertrauensbildende Maßnahmen, innerafghanische Konsultationen zu verfassungsrechtlichen Fragen, die Vorbereitung bzw. Unterstützung innerafghanischer Verhandlungen und auch Analysen zum Verhandlungsumfeld. Ausgehend von der Annahme, dass ein afghanischer Friedensprozess nur erfolgreich sein kann, wenn Staaten in der Region ihn positiv begleiten, wurden auch grenzüberschreitende Projekte, insb. über die Pakistan-Afghanistan-Tajikistan-Regional-Integration-Program-Stiftung (PATRIP-Stiftung), unterstützt.

Professionalisierung der Polizei: Aufgrund der Bedeutung, die die Bundesregierung dem Polizeiaufbau von Anfang an beigemessen hatte und der zur Übernahme der Rolle als „lead nation“ 2002 führte, waren Projekte auf diesem Gebiet bis August 2021 die finanziell wichtigste Säule im Bereich Stabilisierung. Zur Verbesserung der öffentlichen Sicherheit unterstützte das AA das afghanische Innenministerium bei der Professionalisierung einer zivilen Polizei, um diese in die Lage zu versetzen, Sicherheit unter Berücksichtigung rechtsstaatlicher und menschenrechtlicher Prinzipien zu gewährleisten. Gemäß den Zusagen im NATO-Rahmen wurden jährlich bis zu 70 Mio. € zum Polizeiaufbau eingeplant. Der größte Teil dieser Summe (jährlich rund 60 Mio. €) wurde für den von UNDP verwalteten „Law and Order Trust Fund“ (LOTFA) zur Finanzierung afghanischer Polizeigehälter verwendet. Das Ende April 2021 beendete „German Police Project Team“ (GPPT, jährlich ca. 10 Mio. €) zur Entwicklung einer zivilen Polizei nach rechtsstaatlichen Grundsätzen wurde vom AA finanziert und mit fachlicher Beratung vom BMI und anderen deutschen Innenbehörden umgesetzt (siehe 5.2 Engagement des BMI). Das AA förderte flankierend ein landesweites GIZ-Vorhaben zur Alphabetisierung afghanischer Polizisten (insb. in den unteren Diensträngen) sowie ein weiteres GIZ-Vorhaben zur Stärkung bürgernaher Polizeiarbeit (zusammen ca. 11 Mio. € jährlich).

Stärkung staatlicher und politischer Institutionen: Entscheidend für eine politische Lösung von Konflikten sind stabile Lebensgrundlagen und die Stärkung legitimer politischer Akteure. Deshalb wurden Beiträge zum Aufbau von Basisinfrastruktur (u.a. Gesundheits- und Bildungssektor) geleistet. Sieben Provinzkrankenhäuser in Nord-Afghanistan sind über die Jahre 2010-2017 wiederaufgebaut bzw. überholt worden (Kosten: 33,2 Mio. €). Im Rahmen eines GIZ-Vorhabens über 1,3 Mio. € wurde die Mutter-Kind-Klinik in Mazar-e Sharif unterstützt. Zuletzt führte ein Telemedizin-Projekt die Expertise dieser Krankenhäuser zusammen und stellte die Verbindung zu kleinen ländlichen Gesundheitszentren einerseits und Universitätskliniken andererseits her (insg. ca. 15,5 Mio. €).

Besonders rasch umsetzbare Infrastrukturmaßnahmen gewannen dabei zuletzt an Bedeutung, dazu gehörten neben GIZ- und KfW-Projekten (2021: insgesamt ca. 20 Mio. €) auch die Maßnahmen der PATRIP-Stiftung in den afghanischen Grenzgebieten zu Pakistan, Tadschikistan und Iran, die durch NGOs umgesetzt wurden und die grenzüberschreitende politische Kooperation stärken sollten (2021: ca.

15 Mio. €). Durch die Wiederherstellung kulturell bedeutender Monumente und Parks sowie durch städtebauliche Maßnahmen in Kabul sollten zudem kulturelle gesellschaftliche Bezugspunkte hergestellt und das subjektive Sicherheits- und Friedensgefühl der Menschen gestärkt werden. Die Handlungsfähigkeit der afghanischen Regierung und der Aufbau von Verwaltungskapazitäten wurden durch die Unterstützung bei der Integration von Binnenvertriebenen und Rückkehrern gefördert (GIZ, 2021 ca. 8 Mio. €). Die Rechtsstaatsförderung war als zentraler Baustein bei der Etablierung staatlicher Strukturen betrachtet, ein besonderer Fokus galt dabei der Ausbildung und professionellen Vernetzung von Juristinnen.

Querschnittsthemen / weiteres Engagement: Komplementär zur Stärkung staatlicher Institutionen wurde das Stabilisierungsziel durch die Unterstützung der Zivilgesellschaft verfolgt. Dazu gehörten die Förderung von Menschenrechten, der Rechte von Frauen, Kindern und Jugendlichen sowie von psychosozialen Dienstleistungen.

Im Bereich der Kleinwaffenkontrolle wurden nationale Akteure dabei unterstützt, ungesicherte Munition sowie Sprengkörper zu lokalisieren und zu zerstören sowie die Sicherheit von staatlichen Waffenlagern zu verbessern, verbunden mit bewusstseinsbildenden Maßnahmen sowie Trainings, um der Explosion von Sprengkörpern sowie der unkontrollierten Verbreitung von Waffen und Munition entgegen zu wirken (HALO Trust, 2013 – 2021 insgesamt 8,59 Mio. €).

Humanitäre Hilfe

Im Zeitraum 2013 bis 2021 hat sich die Bundesregierung mit 127,7 Mio. € im Bereich der Humanitären Hilfe in Afghanistan engagiert, um einen unmittelbaren Beitrag zur Rettung von Menschenleben zu leisten. Der Schwerpunkt lag auf Maßnahmen der Ernährungssicherung, der Wasser- und Sanitärversorgung, der Basisgesundheitsversorgung, des humanitären Schutzes, der Bereitstellung von Unterkünften, der Katastrophenvorsorge sowie dem humanitären Minenräumen. 2020 z.B. betrug die Humanitäre Hilfe 25,4 Mio. €, wovon 6,9 Mio. € für Projekte internationaler Organisationen (WFP, IKRK, UN OCHA (humanitärer Länderfonds), rund 8 Mio. € für NRO-Projekte (Johanniter, DWHH, Malteser, Caritas, ADRA, IRC, Aktion gegen den Hunger) und 10,5 Mio. € für Projekte des humanitären Minenräumens (HALO, IKRK) verwendet wurden. Im Jahr 2021 wurden zunächst geplante Projekte im Volumen von 26,4 Mio. € gefördert, davon ca. 18,5 Mio. € für Projekte internationaler Organisationen (UN OCHA, humanitärer Länderfonds, IKRK) und 7,94 Mio. € für NRO Projekte (DWHH, Johanniter, Malteser). Humanitäre Länderfonds orientieren sich an dem ‚Humanitarian Response Plan‘ des jeweiligen Landes und somit automatisch an den ermittelten humanitären Bedarfen. Die Fonds werden über UN-OCHA abgewickelt und Allokationsstrategien bedarfsorientiert angepasst. Den Großteil der Maßnahmen setzen Internationale oder UN-Organisationen um.

Nach der Übernahme der Taliban im August 2021 hat das AA zur schnellen, zielgerichteten und flexiblen Deckung dringender humanitärer Bedarfe in Afghanistan, insbesondere infolge von Binnenvertreibung, und den Nachbarländern zur Versorgung afghanischer Flüchtlinge überplanmäßige Mittel i. H. v. 100 Mio. € erhalten, die über internationale humanitäre Partnerorganisationen umgesetzt werden. Die Bundesregierung beabsichtigt außerdem, Mittel in Höhe von 500 Mio. € zur Verfügung zu stellen, die zum Teil für humanitäre Zwecke verwendet werden, zum Teil durch das BMZ umgesetzt werden.

Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik (AKBP)

Maßnahmen der AKBP haben in Afghanistan zur Stärkung von Zivilgesellschaft und kultureller Identität beigetragen, indem sie den Menschen akademische und Bildungsperspektiven eröffneten, Möglichkeiten kultureller Teilhabe und deren Freiräume geschaffen sowie den Kulturerhalt gefördert haben. Das partnerschaftliche Engagement der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik erfolgte direkt über die Förderung von Projektvorhaben oder indirekt über die Mittlerorganisationen. Aufgrund der angespannten Sicherheitssituation sind wichtige Mittler wie das Goethe-Institut und der DAAD bereits seit einiger Zeit nicht direkt vor Ort vertreten.

Die Förderung von Maßnahmen der AKBP erfolgte ab 2013 fast ausschließlich aus den Haushaltsmitteln des „Stabilitätspaktes für Afghanistan“. Die Schwerpunkte waren hierbei die Stärkung der Zivilgesellschaft, Bildungsförderung, Wissenschafts- und Hochschulkoooperation sowie Maßnahmen zum Kulturerhalt. Der bei weitem größte Mittelanteil entfiel auf den Bereich der Medienförderung. Im Zeitraum 2013 - 2018 wurde dieser Sektor mit 5,2 Mio. € gefördert. Um die Meinungsfreiheit zu fördern, wurden z.B. unabhängige Medienorgane unterstützt und grenzüberschreitende Mediendialoge sowie Kommunikationsprojekte finanziert.

Weiterhin wurden Maßnahmen für den Kulturerhalt gefördert, deren Gesamthöhe sich im Zeitraum 2013 - 2020 auf 2,8 Mio. € belief. Den Schwerpunkt bildete dabei die Unterstützung des Regionalentwicklungsprogramms für die Provinz Balkh. Dort besteht eine besondere Dichte von Kulturdenkmälern. Das Konzept sah Konservierungsmaßnahmen mit nachhaltiger Ausbildungskomponente vor und auch die Schaffung sozialer Infrastruktur zugunsten der lokalen Bevölkerung.

Verschiedene Akteure waren in der Sprach- und Schulförderung aktiv: Die Schulförderung (Entsendung von Lehrkräften) erfolgte 2015 / 2016 mit insgesamt 1,8 Mio. €. Weiterhin wurde die Sprach-Projektarbeit (Deutsch als Fremdsprache; Unterstützung der Universität Kabul) und Bildungsberatung u.a. seitens des Goethe-Institut mit ca. 500.000 € zwischen 2013 und 2016 gefördert. Das Goethe-Institut setzte zusätzlich für kulturpolitische Maßnahmen seit 2013 ca. 800.000 € im Rahmen institutioneller Förderung ein.

Mit Mitteln der AKBP konnte ferner der akademische Wiederaufbau afghanischer Hochschulen durch bilaterale Hochschulkoooperationen sowie DAAD-Stipendien für Akademiker in Studium, Lehre und Forschung gefördert werden. Für das Vorhaben, eine umfangreiche „Deutsche Grammatik für Afghanen“ mit einer Auflage von 500 Exemplaren zu drucken, wurde der Verein Deutsche Sprache e.V. mit einer Fördersumme von 14.000 € unterstützt.

Insgesamt wurden von 2013 bis 2020 ca. 25,3 Mio. € im Rahmen der DAAD-Programme verausgabt und ca. 1.780 Stipendiaten gefördert. Ein Schwerpunkt der DAAD-Aktivitäten war das AMEA-Projekt (Academic Mining Education in Afghanistan), durch das der DAAD die Ausbildung qualifizierter Fach- und Führungskräfte im afghanischen Bergbausektor zwischen 2014 und 2018 unterstützte.

5.2 Engagement des BMI

Aufbau einer zivilen, afghanischen Polizei

Im Jahr 2002 wurde das German Police Project Office in Kabul (GPPO) eingerichtet und begann mit der Beratung, dem Training und der internationalen Koordinierung zum Aufbau einer zivilen, afghanischen Polizei nach rechtsstaatlichen Grundsätzen. Mit bis zu 200 deutschen Polizeibeamten aus Bund und Ländern führte das deutsche Polizeiprojektteam, German Police Project Team (GPPT), ab 2008 grundlegende und fortgeschrittene Ausbildungen durch. Dies erfolgte an den vier von Deutschland errichteten Polizeiausbildungszentren in Feyzabad, Kunduz, dem Sergeant Training Center (STC) in Mazar-e Sharif und der Afghanischen Nationalpolizeiakademie (ANPA) in Kabul. Hierbei wurden u.a. Lehrpläne entwickelt, die von den Ausbildungseinrichtungen der afghanischen Nationalpolizei (ANP) genutzt wurden.

EUPOL Afghanistan hat von 2007 bis 2016, insbesondere mit Mentoring, Koordinierung der Gebernationen sowie auf strategischer Ebene, das afghanische Innenministerium sowie den Aufbau der Afghan National Police unterstützt. Für EUPOL waren auch deutsche Polizeivollzugsbeamte (PVB) tätig.

Im Jahr 2012 wurde das Polizei-Ausbildungszentrum (PTC) Feyzabad, 2013 das PTC Kunduz und im Jahr 2014 das Sergeant Training Center (STC) in Mazar-e Sharif in afghanische Verantwortung übergeben. Mit der Transition des STC in Mazar-e-Sharif, wurde die Ausbildung der afghanischen Polizei durch deutsche Polizisten weitestgehend abgeschlossen (zu Ausnahmen s. nachfolgend). Durch das bilaterale Polizeiprojekt wurden seit 2002 insgesamt mehr als 100.000 afghanische Polizisten aus- oder fortgebildet.

Das Engagement des GPPT ab 2015 richtete sich auf die Nachhaltigkeit und Weiterentwicklung der geschaffenen Strukturen. Dazu gehören insbesondere die Beratung von Schlüsselfunktionen auf politisch-strategischer Ebene im afghanischen Innenministerium und die Beratung der Organisationsverantwortlichen auf strategisch-taktischer Ebene, u.a. Führungspersonal der Polizeiakademie (ANPA) und des Sergeant Training Command (STC) in MeS, an den Flughäfen Kabul und Mazar-e Sharif sowie in den Polizeihauptquartieren (PHQ) und CID). Zudem wurde die Professionalisierung von Polizisten im Rahmen von spezialisierten Aus- und Fortbildungen in den Bereichen Entschärferwesen, Dokumentenprüfung, Luftsicherheit, Grenzpolizei, Spurensicherung, Aktenführung, Kriminalpolizei und Diensthundewesen unterstützt.

Im Rahmen des GPPT wurden zudem Abstimmungen mit internationalen Akteuren und Gremien vorgenommen (u.a. mit der Resolute Support Mission, UNDP, dem International Police Coordination Board, Ministry of Interior Support Team, der European Union Police Mission in Afghanistan und der GIZ) und Partnerschaftsprojekte gefördert (BPOL Akademie Lübeck mit ANPA Kabul, Bundespolizeiinspektion Flughafen Köln/Bonn mit HKAIA Kabul, Bundespolizeiinspektion Düsseldorf mit Flughafen MeS).

5.3 Engagement des BMZ

Das BMZ hat für die Erreichung der oben genannten Ziele der Bundesregierung bei der Entwicklungszusammenarbeit mit Afghanistan überwiegend auf die Instrumente

der klassischen, staatlichen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit zurückgegriffen, die auf Zuschussbasis gewährt werden. Das Engagement des BMZ von 2013 bis 2021 wurde dabei maßgeblich durch zwei Strategiedokumente bestimmt: "Neue entwicklungspolitische Strategie für die Zusammenarbeit mit Afghanistan im Zeitraum 2014 - 2017; Verlässliche Partnerschaft in Zeiten des Umbruchs" sowie ab 2017 "Afghanische Verantwortung stärken; Positionspapier zur entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Afghanistan". Wenngleich sich deren Ziele ähnelten, fokussierte das Positionspapier stärker auf die Verbesserung der Lebensbedingungen und Zukunftsperspektiven der Bevölkerung und benennt acht konkrete Handlungsprinzipien des Engagements, in denen definiert wird, wie und mit welchen Bedingungen das BMZ seine Entwicklungszusammenarbeit mit Afghanistan umsetzt. Im Zuge der sich verschlechternden Sicherheitslage wurde das Positionspapier im Frühjahr 2019 durch ein internes 'Rahmenpapier' im Hinblick auf die Handlungsprinzipien, Instrumente, konzeptionellen Ansätze sowie die Sicherheit der internationalen und nationalen Kräfte ergänzt.

Das Portfolio im Zeitraum 2013 - 2017 sowie 2017 - 2021 fokussierte, analog zur Zielsetzung der Länderstrategie und des Positionspapiers sowie aufgrund der in von Konflikt und Fragilität geprägten Ländern erforderlichen langfristigen Ansätze weitestgehend auf die gleichen Sektoren. Allerdings wurden in Reaktion auf die sich verschlechternde Sicherheitslage sowie die sich abschwächenden institutionellen Strukturen ab 2017 laufend Anpassungen bei den Instrumenten, den Konzepten und Programmansätzen, den Zielen und Zielgruppen sowie den Implementierungspartnern vorgenommen.

Die Sektoren umfassten gute Regierungsführung, nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und wirtschaftliche Infrastruktur, berufliche Bildung, Grundbildung (seit 2020 auslaufend), Energie, Trinkwasser und Abwasser sowie den Schutz der vorhandenen Wasserressourcen und der natürlichen Lebensgrundlagen (Wiederaufforstung). In fast allen Sektoren wurden komplementär jeweils mit Maßnahmen der FZ sowie der TZ angesetzt. Seit 2020 wurden die Sektoren den neu definierten BMZ-Kernthemen „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“, „Ausbildung und nachhaltiges Wachstum für gute Jobs“ sowie „Verantwortung für unseren Planeten – Klima und Energie“ zugeordnet, behielten ihre inhaltliche Ausrichtung aber bei. Mittel der Sonderinitiativen, v.a. der SI Flucht und SI Perspektive Heimat, wurden nur in begrenztem Umfang, und teils über vorhandene bilaterale Programme umgesetzt. Sie waren nicht strukturbildend und spielen bei der Evaluierung eine untergeordnete Rolle.

Des Weiteren wurden von 2013 bis 2021 substantielle und zunehmende Mittel der Länderquote dem von der Weltbank verwalteten Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF) zur Verfügung gestellt. Insgesamt beliefen sich diese Mittel im o.g. Zeitraum auf über 550 Mio. € (Anm.: Betrag für Zusage 2021 steht noch nicht fest). Die konkreten Maßnahmen des ARTF sind nicht Gegenstand der Evaluierung. Allerdings sollten die Steuerung sowie ggf. auch die Komplementarität des BMZ-Portfolios zu den Programmen des ARTF im Rahmen der Evaluierung betrachtet werden. Geographisch fokussierte das Engagement des BMZ auf die sechs Provinzen im Norden (Badakhshan, Baghlan, Balkh, Kunduz, Samangan, Taloqan) sowie Kabul und Herat, wobei ein Teil TZ-Maßnahmen bei Capacity Building auch andere Provinzen adressiert.

Das bis zur Aussetzung der EZ im August 2021 aktive Portfolio umfasste 37 FZ- (ca. 1.450 Mio. €) sowie 15 TZ-Maßnahmen (ca. 170 Mio. €). Zum Untersuchungsgegenstand hinzu kommen Teile der seit 2013 abgeschlossenen Maßnahmen (41 in der FZ, 32 in der TZ). Im Gesamtzeitraum von 2013 bis 2021 wurden rund 2.481 Mio. € zugesagt.

6. Ziele und Nutzer der Evaluierung

6.1 Ziele

Ziel der ressortgemeinsamen strategischen Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan ist es, eine unabhängige und umfassende Analyse und Bewertung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan vorzunehmen, um Erkenntnisse für die (gemeinsame) Steuerung durch die Ressorts zu gewinnen und zu nutzen. Durch die Evaluierung sollen Erkenntnisse über v.a. Relevanz, Kohärenz, Effektivität, Effizienz, Impact/Wirkungen und Nachhaltigkeit bzw. Anschlussfähigkeit des Engagements der Ressorts gewonnen werden (s. im Einzelnen Fragestellungen Ziff. 7). Die Evaluierung soll zudem konkrete Handlungsempfehlungen aussprechen. Damit diese in der Folge möglichst überprüfbar umgesetzt werden können, ist ihre Anzahl im ressortgemeinsamen Teil des Berichts zu beschränken (auf 5 bis max. 10). Der ressortgemeinsame Bericht wie auch die ressortspezifischen Berichte sollen Erkenntnisse über die strategische Suffizienz der (gemeinsamen) Zielbestimmung, Partner- und Instrumentenauswahl liefern, um Lernerfahrungen für ein ähnliches Engagement in anderen fragilen Kontexten zu identifizieren.

Die Evaluierung dient auch der begleitenden bzw. abschließenden Erfolgskontrolle des Länderportfolios (Zielerreichungs-/Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle) nach Nr. 11a der VV zu §44 BHO i. V. m. Nr. 2.2 der VV zu §7 BHO.

6.2 Nutzer

Die Nutzer der Evaluierung sind:

1. Bundestag,
2. das AA, das BMI, das BMZ und die örtlich zuständigen deutschen Auslandsvertretungen,
3. BMF, BRH,
4. staatliche und nichtstaatliche Durchführungspartner,
5. ggf. die afghanische Öffentlichkeit sowie lokale Partner in Afghanistan,
6. Fachpublikum, informierte Öffentlichkeit sowie
7. die internationale Öffentlichkeit (bi- und multilaterale Geber, Experten, Think Tanks).

Das BMZ strebt eine Veröffentlichung des BMZ-spezifischen Evaluierungsberichts an. Das AA sowie das BMI sehen eine Veröffentlichung der Executive Summary der AA- und BMI-spezifischen Evaluierungsberichts vor. Weiterhin ist geplant, dass das Executive Summary des ressortgemeinsamen Berichts veröffentlicht wird. Zudem soll dem Bundestag Möglichkeit zur Einsichtnahme in die Haupttexte gegeben werden.

7. Zentrale Fragestellungen und Evaluierungskriterien

Evaluiert werden sollen die Angemessenheit von Zielen, Konzeption und Umsetzung, Verfahren und Organisation sowie die außen-, sicherheits- und entwicklungspolitische Wirksamkeit des zivilen Engagements in Afghanistan. Die Evaluierung ist grundsätzlich an den OECD-DAC-Kriterien Relevanz, Kohärenz, Effektivität, Effizienz, Impact und Nachhaltigkeit (bzw. Anschlussfähigkeit) auszurichten. Zu berücksichtigen und darzulegen sind zudem die speziellen Anforderungen, Zielsetzungen und Wirkungslogiken, die sich für das AA aus dem Stabilisierungskontext und beim Einsatz von humanitärer Hilfe (u.a. in Bezug auf die Anschlussfähigkeit im Gegensatz zur Nachhaltigkeit) ergeben. Dabei ist zu beachten, dass sich die unterschiedlichen, ressortspezifischen Wirkungslogiken und Zielsetzungen auch in unterschiedlichen Bewertungsmaßstäben zur Beantwortung von ressortgemeinsamen Fragen widerspiegeln.

Die folgenden Fragestellungen sind als Grundlage zu verstehen und im Zuge der Entwicklung des Evaluierungskonzeptes und Inception Reports v.a. auf Beantwortbarkeit zu überprüfen sowie ggf. einzugrenzen, zu spezifizieren bzw. anzupassen.

Im Lichte der aktuellen Entwicklungen sollten die Fragen dort, wo dies sinnvoll erscheint, getrennt für den Zeitraum vor bzw. ab August 2021 beantwortet werden.

Die Fragenblöcke sind in gemeinsame Fragen für die drei Ressorts sowie in spezifische Fragen für den ggf. jeweiligen AA-, BMI- und BMZ-Bericht unterteilt.

7.1 Zentrale Evaluierungsfragen für den gemeinsamen Inception Report und den Synthesebericht

Bei den zentralen Evaluierungsfragen handelt es sich v.a. um ressortgemeinsame Fragen auf programmatisch-strategischer Ebene. Dabei sollen u.a. folgende Bereiche untersucht und folgende Fragen beantwortet werden:

1. War das zivile Engagement der Bundesregierung in Afghanistan insgesamt effektiv (Erwartungen, Ziele, Strategien, Sektoren, Handlungsfelder, Instrumente, Partner, Steuerung) – welche - auch nicht intendierten - positiven wie negativen Wirkungen wurden erzielt und wurden Ziele erreicht, die eine Machtübernahme der Taliban möglicherweise überdauern?
2. War / ist das zivile Engagement der Ressorts hinreichend kohärent und komplementär sowohl untereinander als auch im Hinblick auf das Engagement anderer Geber sowie das Eigenengagement der afghanischen Partner?
3. War das zivile Engagement der Ressorts geeignet, die Schnittstellen mit dem militärischen Engagement (national und international) herzustellen bzw. operativ zu nutzen?
4. Waren die Risiken bezüglich der Nachhaltigkeit (ggf. nicht relevant für AA-Stabilisierung und humanitäre Hilfe) bekannt und wie bzw. wie erfolgreich wurde mit diesen umgegangen? Bzw.: Wurde eine Anschlussfähigkeit / Exit-Strategie bei der Konzeption mitentwickelt?
5. Welche Lernerfahrungen können aus dem zivilen Engagement der Bundesregierung in Afghanistan für andere Engagements in ähnlichen Krisensituationen abgeleitet und angewendet werden?

Für den AA-spezifischen Bericht

- War die regionale Ausrichtung in Afghanistan (Kabul und Norden) sinnvoll für die Stabilisierung? Konnte ein Effekt der „Umfeldstabilisierung“ erzielt werden?
- Konnten die Eigenverantwortung und die Legitimität (in den Augen der Bevölkerung) der afghanischen Regierung gestärkt werden? Fand eine Stärkung politischer Prozesse inkl. Wahlen statt? Wenn ja, wie erfolgreich?
- Welchen Beitrag konnten Kultur, Medien- und Bildungszusammenarbeit zur Stabilisierung im Kontext von Krise leisten?

Für den BMI-spezifischen Bericht

- Waren die afghanischen Partner zu jedem Zeitpunkt hinreichend eingebunden?
- War die räumliche Dislozierung sinnvoll? Waren die regionalen Schwerpunkte richtig gesetzt?
- War die Prioritätenreihenfolge der Projekte und Konzeptionen der Situation vor Ort angemessen (z. B. payroll-Konzept, probation-board)?
- Inwieweit war die Beratung zur Benennung von Spitzenpositionen bei der ANP ausreichend?
- Hat eine hinreichende Koordinierung der internationalen Geber stattgefunden? War die Projektierung der internationalen Geber ausreichend synchronisiert?
- Welche Schnittstellen gab es zu den Partnern der internationalen Geber und inwieweit sind dabei Probleme entstanden?
- Waren die Planungen für die ANP bei der Betrachtung der Post-GPPT-Phase angemessen?
- Wie war der Austausch mit den afghanischen Partnern und mit den Partnern der internationalen Geber?

Für den BMZ-spezifischen Bericht

- Waren die Ziele und die damit verbundenen Erwartungen auf Ebene des BMZ sowie der Programme und Maßnahmen in den Portfolien richtig gesetzt, realistisch und angemessen?
- Wie ist, rückblickend wie auch aus der Entscheidungsphase heraus, der Gesamtansatz, d.h. im Sinne der handlungsleitenden Strategien- und (sektoralen) Planungsdokumente, die Wahl der Instrumente, die Wahl der Handlungsfelder, die Wahl der Partner sowie auch der Partnerleistungen in den jeweiligen Schwerpunkten und Programmen zu bewerten?
- Wie hat das BMZ seinen Ansatz im Lichte der sich verändernden Rahmenbedingungen angepasst und weiterentwickelt? Wurde der veränderte Ansatz durch die Durchführungsorganisationen (DO) in den Maßnahmen - aus damaliger Sicht und rückblickend - adäquat umgesetzt?
- Wie ist die Steuerung des BMZ für die Schwerpunkte, Programme und Maßnahmen sowie der Dialog mit dem Partner zu bewerten?
- Spiegelten die Berichterstattung der DO sowie sonstige Formate des Austausches mit dem BMZ die Implementierungs- sowie die Problemlage angemessen wider und wie ist die Maßnahmensteuerung der DO vor diesem Hintergrund zu bewerten?
- Wie ist die Zielerreichung der Programme und Maßnahmen im Zeitraum 2013 bis 2021 zu bewerten und welche Wirkungen wurden erzielt, die potenziell auch unter Talibanherrschaft fortwirken?

Diese Leitfragen werden durch die folgenden Detailfragen spezifiziert und ergänzt:

7.2 Spezifische Fragen zu Evaluierungskriterien

7.2.1 Relevanz (für humanitäre Hilfe im Sinne der Angemessenheit)

- Entsprach bzw. entspricht das zivile Engagement (Strategien, Instrumente und Maßnahmen) von AA, BMI und BMZ den Zielsetzungen und Interessen der Bundesregierung (wie z. B. der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie oder den Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“)?
- Hat das zivile Engagement der Bundesregierung auf Prioritäten, Ziele und Bedarfe (ggf. nicht in der Stabilisierung) afghanischer Behörden, verschiedener afghanischer Bevölkerungsgruppen bzw. anderer gesellschaftlicher Akteure und Beteiligten reagiert bzw. diese berücksichtigt?
- Wurde das zivile Engagement der Bundesregierung auf der Grundlage einer adäquaten strategischen Planung und von (gemeinsamen) Konfliktanalysen erstellt und weiterentwickelt? Inwieweit war die Auswahl der Kooperationswege und Kooperationspartner angemessen?
- Wie sichtbar war und ist das zivile Engagement der Bundesregierung in Afghanistan, auch im Vergleich zu anderen Akteuren? Trug bzw. trägt die Sichtbarkeit zum Erfolg des Hauptziels (Frage 1) bei oder gefährdet sie, unbeabsichtigt, nach dem Machtwechsel Durchführungsorganisationen oder (Partner von) deutschen zivilgesellschaftlichen Organisationen?

Für den AA-spezifischen Bericht

- Projektspezifisch: Hat das AA den richtigen Stabilisierungsansatz gewählt?

Für den BMI-spezifischen Bericht

- Welche Mechanismen gab es, gegen erkannte / erkennbare Fälle von Korruption innerhalb der ANP vorzugehen? Gab es systematische / systemimmanente Korruption?

Für den BMZ-spezifischen Bericht

- Wurden die Sustainable Development Goals der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung berücksichtigt?
- Inwieweit wurden besonders benachteiligte Personen und Gruppen (z. B. Frauen, Menschen mit Behinderungen, Kinder, ethnische/religiöse Minderheiten) bei der Projektplanung und -vorbereitung berücksichtigt?

7.2.2 Kohärenz (für humanitäre Hilfe einschließlich der Koordination): ressortgemeinsame, mit anderen Gebern und den afghanischen Partnern

- War das zivile Engagement der Bundesregierung im Laufe der Jahre für jedes Ressort individuell in sich kohärent?
- War das zivile Engagement der Bundesregierung in Bezug auf das strategische und operative Zusammenwirken der drei Ressorts wie auch mit Blick auf die multilateralen Militäreinsätze kohärent und haben sich Synergien ergeben bzw.

inwiefern wurden Ziele, Ansätze und Maßnahmen mit Blick auf das kohärente Zusammenwirken der Ressorts angepasst?

- Bestanden / bestehen geeignete Abstimmungs- und Koordinationsstrukturen (v.a. bezüglich der Schnittstellen und des Übergangs der Instrumente) zwischen den Ressorts? Gab / gibt es geeignete Mechanismen bzw. gelingt es, bei legitim konfligierenden Zielformulierungen der Ressorts zu einem kohärenten Handeln zu kommen?
- War das zivile Engagement der Bundesregierung und in Bezug auf andere internationale Akteure, darunter u.a. EU- und VN-Organisationen, kohärent und haben sich Synergien ergeben? Haben Abstimmungs-, Koordinierungs- und Monitoringstrukturen (z.B. Development Tracker) zu einem kohärenten Vorgehen beigetragen?
- Inwieweit waren das Engagement und die Instrumente der drei Ressorts in Abstimmungs- und Koordinierungsmechanismen vor Ort in Afghanistan eingebettet?
- Welche Dynamiken ergaben sich vor dem Hintergrund verhaltens- und institutionen-ökonomischer Ansätze für die Akteure (Ressorts, DOs) sowie deren Interaktion?

Für den AA-spezifischen Bericht

- Wie war die Rolle der Auslandsvertretungen bei der Priorisierung der AA Projektarbeit?

Für den BMI-spezifischen Bericht

- Hat eine hinreichende Koordinierung der internationalen Geber stattgefunden? War die Projektierung der IG ausreichend synchronisiert?
- Welche Schnittstellen gab es zu den Partnern der internationalen Geber und inwieweit sind dabei Probleme entstanden?
- Waren die Koordinierungsgremien der internationalen Geber sinnvoll und ausreichend (z.B. IPCB, EUPOL Coordination Board)?

Für den BMZ-spezifischen Bericht

- Ist es gelungen, in einem von großer Gebervielfalt und unterschiedlichen Zielen und Ansätzen geprägten Umfeld die entwicklungspolitischen Positionen Deutschlands einzubringen und bei Bedarf durchzusetzen?

7.2.3 Effektivität (für humanitäre Hilfe einschließlich des Deckungsgrads)

- War das zivile Engagement der Bundesregierung in Afghanistan im Sinne einer konsistenten Wirkungsorientierung aufgestellt? In welchem Verhältnis stand ein bedarfsorientierter Ansatz (nicht relevant für AA-Stabilisierungsmaßnahmen) zur Erreichung der übergeordneten politischen Ziele?
- Inwieweit und womit wurden, auch im Rückblick nach der Machtübernahme der Taliban, die kurz- und mittelfristigen Ziele des zivilen Engagements der Bundesregierung erreicht?
- Auf welche Weise haben interne (inkl. die verschärften Sicherheitsmaßnahmen für das externe Personal) oder externe Einflüsse die Effektivität des zivilen Engagements der Bundesregierung positiv oder negativ beeinflusst?

- Konnte das zivile Engagement der Bundesregierung durch Monitoring und Instrumente zu Analysefähigkeit seitens der drei Ressorts adäquat gesteuert und auf Veränderungen der politischen Lage und Rahmenbedingungen, der Risikoeinschätzung sowie auf Probleme in der Durchführung angepasst werden?
- Wie ist die Steuerungsfähigkeit (u.a. Personalressourcen) der Ressorts und der Auslandsvertretungen zu bewerten im Hinblick auf die eigenen Maßnahmen, die sektoralen Partner- und Geberdialoge, die Strategien und Programme des Partners sowie der bi- und multilateralen Geber (einschließlich EU)?
- Wie ist das Management des zivilen Engagements der Bundesregierung im Zeitablauf zu beurteilen?
- Inwieweit wurden bei den Maßnahmen der Ressorts Handlungsprinzipien der Umsetzung wie „do no harm“ und Konfliktsensibilität berücksichtigt?

Für den AA-spezifischen Bericht

- Wurde zeitnah und angemessen auf Veränderungen der im Wege der Stabilisierung angegangenen Konfliktlinien/ politischen Prozesse reagiert?

Für den BMI-spezifischen Bericht

- Inwieweit konnte das Ziel erreicht werden, den Frauenanteil innerhalb der ANP zu erhöhen?
- Welche Stellung und Ansehen hatten Frauen innerhalb der ANP?
- Wie wurde auf die Wahrung der Menschenrechte innerhalb der ANP hingewirkt? Inwieweit wurde das Programm, einen human right officer in jeder Dienststelle zu implementieren, umgesetzt?

Für den BMZ-spezifischen Bericht

- Wurden im Vorfeld Menschenrechts- und Genderanalysen durchgeführt? Wurden entsprechende Risiken richtig eingeschätzt?
- Konnten spezifische Ziele zur Verwirklichung der Menschenrechte und zur Gleichberechtigung der Geschlechter erreicht werden bzw. bestehen Aussichten, dass diese Errungenschaften partiell bzw. mittelbar Einfluss auf die weitere Entwicklung haben (einschließlich nicht-intendierter Wirkungen, z. B. Verfolgung von Aktivisten und Flucht / brain drain)?
- Wurden besonders benachteiligte Personen und Bevölkerungsgruppen (z. B. Frauen, Menschen mit Behinderungen, Kinder, ethnische/religiöse Minderheiten) erreicht?
- Hat das BMZ aus Fehlern bzw. positiven Entwicklungen vor 2013 gelernt?
- Bzgl. der Sicherheitsfaktors: Welche Lehren zum Einsatz von und Verantwortung für lokale Mitarbeitende lassen sich aus den Ereignissen im August 2021 für den Einsatz bilateraler Instrumente (mit entsprechenden Personalkonzepten) in Krisenkontexten ziehen?

7.2.4 Effizienz

- Wie ist das Verhältnis von eingesetzten Ressourcen zum erreichten Ergebnis zu bewerten, unter Berücksichtigung insbesondere auch der sicherheitsrelevanten Ausgaben (z.B. Personenschutz)?

- Wurden die Ergebnisse des zivilen Engagements der Bundesregierung über einen angemessenen Zeitraum erreicht?
- Waren die Maßnahmen geeignet, die internationale Arbeitsteilung zu befördern?

Für den AA-spezifischen Bericht

- Hatte die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Generalkonsulat Masar-e Scharif und Botschaft Kabul Einfluss auf die Effizienz? Gab es Schwierigkeiten / Synergien?

Für den BMZ-spezifischen Bericht

- Wurden aus den Projektvorschlägen diejenigen ausgewählt, die zur Erreichung der Programmziele am besten geeignet schienen? Nach welchen Kriterien / Opportunitätsbetrachtungen wurden mögliche alternative Aktivitäten gegeneinander abgewogen?
- Wie unterscheiden sich die eingesetzten Instrumente der EZ hinsichtlich ihrer Effektivität, Effizienz, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit? Wie kann die Flexibilität erhöht werden, das jeweils geeignetste Instrument einzusetzen (Durchführungsorganisationen, NROs, multilaterale Umsetzer, Fondslösungen, ...)?
- Wurde die Absorptionsfähigkeit für Mittel der EZ in Afghanistan (über staatliche Stellen, nichtstaatliche Umsetzer, etc.) richtig eingeschätzt?
- Hätten die Ziele durch eine alternative Zusammensetzung des Portfolios kostenschonender erreicht werden können?

7.2.5 Impakt / übergeordnete Wirkungen¹

- Inwieweit waren die intendierten übergeordneten strategischen Ziele der Ressorts realistisch?
- Inwieweit hat das Engagement der Ressorts übergeordnete (politische) Zielsetzungen der Bundesregierung (ggf. auch der EU) erreicht oder dazu beigetragen?
- Ist es gelungen, durch das zivile Engagement der Bundesregierung Perspektiven für einen friedlichen Zusammenhalt zu schaffen, die eine Rückkehr Geflüchteter ermöglichen?
- Ist es gelungen, den Wiederaufbau so zu unterstützen, dass er soziale Dynamiken positiv beeinflusst und Ergebnisse nachhaltig nutzbar bzw. anschlussfähig sind? Inwieweit wurden negative Trends abgefedert?
- Inwieweit gab es Auswirkungen auf die Konfliktsituation wie z. B. auf lokale Machtstrukturen, Verhältnis von Zielgruppen und anderen nichtberücksichtigten Gruppen, darunter auch diejenigen, die den Staat unterminieren? Gab es Auswirkungen auf die soziale Kohäsion? Inwieweit wurden Konflikte ggf. sogar verschärft?
- Haben sich unerwartete übergeordnete (positive oder negative) Wirkungen ergeben? Wenn ja, welche und wie wurde darauf reagiert? Gab es einen Pushback in den Bereichen Frauen/ Mädchen oder Korruption?

¹ Auch wenn keine klare Attribution bezüglich der Wirkung möglich sein sollte, sollten Wirkungen im Zuge von Plausibilitätserwägungen dargestellt werden.

- Gibt es bei den Maßnahmen der Ressorts eine Hypothese, wie die angestrebten Veränderungen unter Beachtung der durch die Intervention gesetzten Anreize sowie der Anreizstrukturen der beteiligten Partner befördert werden können?

Für den AA-spezifischen Bericht

- Ist es gelungen, durch das zivile Engagement der Bundesregierung das internationale außenpolitische Profil Deutschlands als verlässlicher Partner innerhalb der internationalen Gemeinschaft und im Rahmen der transatlantischen Allianz zu stärken?
- Hat das humanitäre Engagement der Bundesregierung dazu beigetragen, die Lebensbedingungen der auf humanitäre Hilfe angewiesenen Menschen in Afghanistan zu verbessern?

Für den BMI-spezifischen Bericht

- Hatte sich die ANP in eine respektierte Organisation entwickelt, die von afghanischen Bürgern als Garant für Sicherheit und Ordnung wahrgenommen wird?
- Hatte sich die ANP zu einer zivilpolizeilichen Organisation entwickelt, die nach rechtsstaatlichen Grundsätzen funktioniert?
- Inwieweit hatte die ANP im Bereich counter-insurgency mitgewirkt? Inwieweit muss die Sicherheitsrealität bei der Trennung zwischen militärischen und polizeilichen Einsatznotwendigkeiten Berücksichtigung finden?
- Bot die ANP eine ausreichende Grundlage dafür, eigenständig zivilpolizeiliche Aufgaben unter den besonderen politischen Bedingungen wahrnehmen zu können?
- War die ANP in der Lage die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu garantieren? Gibt es regionale Unterschiede und wenn ja, womit kann das begründet werden?

Für den BMZ-spezifischen Bericht

- Waren die vom BMZ durchgeführten Maßnahmen i. R. d. ESÜH / SÜH und EZ geeignet, einen signifikanten Beitrag zur Verringerung der humanitären Bedarfe in Afghanistan zu leisten? Inwiefern wurde dieses Ziel erreicht? Ggfs.: aus welchen Gründen ist dies nicht gelungen?

7.2.6 Nachhaltigkeit (bzw. im AA-Stabilisierungskontext Interpretation im Sinne der Anschlussfähigkeit/ in der humanitären Hilfe: Anschlussgrad)

- Inwieweit sind den Ressorts Anschlussfähigkeit (v.a. AA Stabilisierung) und Nachhaltigkeit (v. a. BMI und BMZ) von Maßnahmen gelungen?

Für den AA-spezifischen Bericht

- Im Stabilisierungskontext (Anschlussfähigkeit): Inwieweit waren die Projekte anschlussfähig, wurde Anknüpfung an (ggf. längerfristige) Interventionen anderer Akteure (z.B. in der Entwicklungszusammenarbeit) mitgedacht? Falls nein, wie hätte Anschlussfähigkeit besser erreicht werden können? Gab es ggf. Exit-Strategien?

- In der humanitären Hilfe (Anschlussgrad): Inwieweit war der Anschlussgrad der Projekte von Bedeutung?
- Konnten v. a. in der AKBP Strukturen aufgebaut werden, die über die Projekt- und Programmlaufzeiten hinaus bestehen und vom Partner finanziert werden können (inkl. afghanischer Ownership)?

Für den BMI-spezifischen Bericht

- Inwieweit konnten tatsächlich zivile Strukturen innerhalb der ANP etabliert werden?
- Inwieweit war die Projektarbeit auf Nachhaltigkeit ausgerichtet?

Für den BMZ-spezifischen Bericht

- Wurde darauf geachtet, dass institutionelle Strukturen organisatorisch und im Hinblick auf Bildung von Humanressourcen nachhaltig aufgebaut werden, die über die Projekt- und Programmlaufzeiten hinaus bestehen und vom Partner finanziert werden können?
- Wurde die lokale Mitverantwortung (Ownership auf Partnerseite) berücksichtigt, wie wurde mit *spoilern* umgegangen? Hat sich die Partnerseite mit eigenen Beiträgen und Leistungen angemessen beteiligt oder ist rückblickend, insbesondere auf lokaler / Gemeindeebene, fehlende *ownership* möglicher Indikator für eine spätere Machtübernahme durch die Taliban?

Querschnittsthemen, soweit nicht in der allgemeinen SDG-Orientierung adressiert, wie v.a. Menschenrechte, Gender, Diversität und Konfliktsensitivität sind bei der weiteren gemeinsamen Präzisierung der Evaluierungsfragen ggfs. ressortspezifisch zu berücksichtigen („mainstreaming“).

8. Methodische Orientierungen

Die Evaluierung orientiert sich an den anerkannten Evaluierungsgrundsätzen und Qualitätsstandards von DeGEval und OECD-DAC (2020). Ein partizipatives Verständnis von Evaluierung wird vorausgesetzt. Ausgangspunkt der methodischen Arbeiten sollte i. d. R. ein theoriebasierter Ansatz unter Einsatz eines Wirkungsmodells sein. Falls kein Wirkungsmodell vorhanden ist, sollte dieses im Rahmen der Evaluierung unter Berücksichtigung und Darlegung der unterschiedlichen Zielsetzungen und Wirkungslogiken der ressortspezifischen Instrumente und Maßnahmen rekonstruiert werden.

Für die Durchführung der Evaluierung ist ein Methodenmix aus quantitativen und qualitativen Datenerhebungs- und Analysemethoden der relevanten empirischen Forschungsdisziplinen, insbesondere der Friedens- und Konfliktforschung, vorzusehen. Hierbei sind sowohl Sekundärdaten zu berücksichtigen als auch, im Rahmen des Möglichen, Primärdaten zu erheben.

Grundsätzlich sind alle Datenerhebungsinstrumente von den ARGE-Partnern gemeinsam zu entwickeln. Soweit keine dann aktuelle Konfliktanalyse vorliegt, ist diese vor oder im Zusammenhang mit dem Inception Report zu erstellen.

Vor dem Hintergrund der nicht vorhersehbaren weiteren Entwicklung in Afghanistan wird erwartet, dass die ARGE-Partner bei Bedarf ein hohes Maß an Flexibilität im Evaluierungsverlauf aufbringen und die Methodik gemeinsam anpassen, wenn die Umstände dies erfordern. Alternative methodische Verläufe sollen weitestgehend bereits in der Inception Phase aufgezeigt werden.

Von besonderer Bedeutung ist die Kontextualisierung des Evaluierungsgegenstandes und der damit verbundenen Ziele mit deutschen sowie internationalen sicherheitspolitischen Zielen und Ereignissen, mit internationalen (gebergemeinsamen) Vereinbarungen zum zivilen Engagement sowie den (sozialen, politischen und damit u.a. auch sicherheitsrelevanten) Veränderungen im Zeitablauf.

8.1 Dokumentenanalyse/Sekundärdaten

Es liegen bereits Daten vor, die im Rahmen der Evaluierung systematisch ausgewertet werden sollen. Die Auftragnehmer sollen einen Vorschlag erarbeiten, wie folgende verfügbare Unterlagen und Daten in die Analyse einbezogen werden können, ggf. in (repräsentativer) Stichprobenauswahl:

- Konzepte, Strategiepapiere und Programmdokumente,
- Übersicht der von AA, BMI und BMZ finanzierten Projekte und Programme,
- Projektdokumente wie Anträge, Antragsprüfungsvermerke, Projekt- und Programmberichte (insbes. auch Verwendungsnachweise), interne Zielerreichungs-/Erfolgskontrollen,
- Kommentare und Rückmeldungen der jeweiligen Ressorts zur Projekt- und Programmberichterstattung,
- Evaluierungen und Projektfortschrittskontrollen der Durchführungsorganisationen,
- Evaluierung des Kulturerhalt-Programms (Abschluss voraussichtlich Ende 2021),
- Protokolle der Sektordialoge und Regierungsverhandlungen,
- Anlassbezogene Berichterstattung zu besonderen Vorkommnissen und Problemen,
- Ergänzende Berichterstattung von Auslandsvertretungen,
- Aktuelle und einschlägige (Forschungs-)Literatur und Studien,
- Medienecho.

8.2 Erhebung von Primärdaten

Es wird erwartet, dass durch unterschiedliche Datenquellen, insbesondere auch Befragung unterschiedlicher Stakeholder und die Anwendung verschiedener Methoden (Triangulation) die Erkenntnisse und entsprechend Schlussfolgerungen auf einer belastbaren Grundlage beruhen. Die Inception Phase dient dazu, auch die grundsätzliche Generierbarkeit von Daten einschließlich der Realisierbarkeit von Interviews und Online-Erhebungen unter Ausschluss zusätzlicher Gefährdung von Ansprechpartnern zu eruieren.

Dies beinhaltet u.a. folgende Datenerhebungen unter strenger Beachtung einschlägiger Orientierungen zur wissenschaftlichen Integrität und Schutz (do no harm) potenziell traumatisierter bzw. gefährdeter Gesprächsteilnehmer:

- Grundsätzlich führt der AA-Auftragnehmer federführend Interviews mit Vertretern des AA (dies inhaltlich auch zu den Portfolios von BMI und BMZ und

den Schnittstellen der drei Häuser), der BMI-Auftragnehmer federführend Interviews mit Vertretern des BMI (dies inhaltlich auch zu den Portfolios von AA und BMZ und den Schnittstellen der drei Häuser), das DEval federführend Interviews mit Vertretern des BMZ (dies inhaltlich auch zu den Portfolios von AA und BMI und den Schnittstellen der drei Häuser) durch. Dies gilt auch für Interviews mit den AA-, BMI- und BMZ-Vertretern der Auslandsvertretungen. ‚Federführend‘ bedeutet, dass der jeweilige Evaluator zwar die Teamleitung und Terminverantwortung hat, jedoch die Gespräche nicht exklusiv, sondern grundsätzlich mit dem ARGE-Partner stattfinden. Die Steuerungsgruppe wird die Gespräche der ARGE-gemeinsamen Teams innerhalb der Ressorts bei Bedarf unterstützen.

- Interviews - soweit möglich - mit Projekt- / Programmverantwortlichen bei den Durchführungs- und Förderorganisationen,
- Interviews mit (soweit vorhanden) Schwerpunktkoordinatoren und Mittleren (Provinzberater) sowie dem Risk Management Office,
- ggfs. Interviews mit Vertretern der gewählten afghanischen Regierungen bzw. lokal Verantwortlichen und der Zivilgesellschaft, sowie Partnerorganisationen im Betrachtungszeitraum,
- Interviews - soweit möglich - mit Projekt-/Programtteilnehmern sowie
- Interviews mit Vertretern anderer Akteure sowie mit ausgewählten externen Ressource-Personen / Wissensträgern (Wissenschaftler, Think Tanks o.ä.), sowie Vertretern von zivilgesellschaftlichen Organisationen mit einschlägigen Kenntnissen und Erfahrungen Interviews mit internationalen Partnern und Gebern.
- Nutzung vorhandener Daten wie Survey of the Afghan People, Baselinedaten soweit vorhanden, DevTracker, spezifische Datenerhebungen im Norden, Daten des Risk Management Office (RMO).

Sofern möglich, soll die Datenerhebung auch vor Ort stattfinden. Feldbesuche können nur unter der Bedingung stattfinden, dass sichere Reisemöglichkeiten sowohl hinsichtlich der COVID-19 Pandemielage als auch der allgemeinen Sicherheitssituation (Gefährdung der Interviewenden wie der Gesprächspartner) bestehen. Die Datenerhebung sollte - soweit sinnvoll und möglich - nach Geschlecht disaggregiert stattfinden.

Sollte eine Feldphase möglich sein, ist diese gemeinsam durch die AA-, BMI-Auftragnehmer und das DEval vor Ort durchzuführen, um ein gemeinsames Auftreten der Evaluatoren gegenüber Partnern sicherzustellen und ggfs. die Belastung für die Auslandsvertretungen und lokalen Strukturen möglichst gering zu halten.

AA, BMI und BMZ sind für begründete Vorschläge der Auftragnehmer offen, die über die unter Ziff. 8.1 und 8.2 gemachten Vorschläge hinausgehen und / oder diese verändern. Insbesondere sind AA, BMI und BMZ an Vorschlägen interessiert, wie die seit Beginn des Evaluierungszeitraums (2013) stattgefundenen Veränderungen dokumentiert bzw. rekonstruiert werden können und plausibel und hinreichend belastbar den Ressortmaßnahmen zugeordnet werden können. Vor dem Hintergrund der Machtübernahme der Taliban im August 2021 und der zum Zeitpunkt der Ausschreibung schwierig abschätzbaren weiteren Entwicklungen in Afghanistan werden die Evaluatoren gebeten, während der Inception Phase die Methodik so zu entwickeln, dass die Fragestellungen im Inception Report weiter aggregiert werden und damit dem wesentlichen Erkenntnisinteresse angepasst werden. Der Inception Report wird auch dem unabhängigen Qualitätsgremium (Panel) vorgelegt.

9. Zu erbringende Leistungen und Evaluierungsprodukte

Die Auflistung der erwarteten Leistungen und Berichte impliziert keine strikte Regelung zur zeitlichen Abfolge über die Vorgaben des vorgesehenen Zeitplans hinaus. Die Reihenfolge kann geändert werden, wenn dies als sinnvoll erachtet wird.

AA, BMI und BMZ sind zudem für begründete Vorschläge der Auftragnehmer bzw. der ARGE offen, die über die hier dargelegten Anforderungen hinausgehen oder diese verändern.

- 9.1 Sichtung und Analyse der verfügbaren Daten** (Strategie-, Programm- und Projektdokumente sowie Sekundärdaten – u.a. Sachberichte, Verwendungsnachweise). Der AA-Auftragnehmer sichtet und analysiert in Federführung Daten und Akten des AA; der BMI-Auftragnehmer sichtet und analysiert in Federführung Daten und Akten des BMI; das DEval sichtet und analysiert in Federführung Daten und Akten des BMZ. Dabei soll der Zugang zu wichtigen Daten und Dokumenten den ARGE-Partnern gleichermaßen ermöglicht werden. Die Analysen und Bewertungen im gemeinsamen Evaluierungsbericht sollen in der ARGE abgestimmt sein. Das ARGE-Evaluierungsteam analysiert und bewertet durch arbeitsteiliges bzw. abgestimmtes Vorgehen die Schnittstellen und ressortübergreifenden Fragen und führt diese zu einem Gesamtergebnis zusammen.
- 9.2 Auftaktworkshop zur Klärung konzeptioneller Fragen** und zur weiteren Präzisierung der ToR, abzustimmender Ergebnisvermerk; Teilnehmerkreis: AA-BMI-BMZ-Steuerungsgruppe, ggf. Länder- und Fachreferate der drei Häuser, nach Möglichkeit zusätzliche wissenschaftliche Expertise.
- 9.3** Ggf. zusätzliche Workshops mit den Länder- und Fachreferaten der Ressorts zur Entwicklung und Diskussion eines Wirkungsmodells und Wirkungshypothesen.
- 9.4** Gemeinsamer Inception Report mit AA-, BMI- und BMZ-spezifischen Teilen in deutscher Sprache. Dieser enthält:
 - Quantitative, einheitlich strukturierte Portfolioanalyse und Kontextanalyse, die sowohl das Zahlenwerk als auch einschlägige (übergreifende) Dokumente umfasst.
 - Erstellung eines Wirkungsmodells, Wirkungshypothesen und Definition von relevanten Indikatoren für die einzelnen Ebenen des Wirkungsgefüges und Abgleich der ggf. unterschiedlichen ressortspezifischen Wirkungslogiken, Zielsetzungen, Ansprüche der Instrumente und Maßnahmen.
 - Entwicklung eines Analyserasters, das die (ggf. eingegrenzten bzw. priorisierten und spezifizierten) Fragestellungen relevanten Indikatoren sowie Datenerhebungs- und –analyseschritten zuordnet.
 - Entwicklung von Erhebungsdesign und Erhebungsinstrumenten inkl. Zeit- und Arbeitsplänen insbes. für Vor-Ort-Besuche und ggfs. Remote-Alternativen.
 - Die Evaluatoren werden (gemeinsam / in Abstimmung untereinander) erstellte Fragebögen und Leitfäden bei standardisierten Befragungen, Beobachtungen, leitfadengestützten Interviews oder Fokusgruppen-Interviews dem Abschlussbericht als Anhang beifügen. Der verwendete methodische Ansatz wird in einer Evaluierungsmatrix synthetisiert.

- 9.5 Workshops zur Besprechung des Inception Reports und zur weiteren Klärung** von methodischen und konzeptionellen Fragen mit Protokollerstellung; Teilnehmerkreis: AA Ref. S 06, BMI, BMZ Ref. GS 22, Länder-und Fachreferate der drei Häuser.
- 9.6** Umsetzung der vereinbarten **Datenerhebungen und Analyse** der erhobenen Primär- und ggf. weiterer Sekundärdaten; Triangulation der Daten, ggf. Validierung im Zuge eines **Workshops vor Ort** – alternativ eines Online-Workshops - zum Abschluss der Feldmission mit Wissensträgern (ggfs. Botschaft, lokale Vertretungen von Mittler- und Trägerorganisationen, Partnerorganisationen, ggf. andere Geber, ggfs. ehemalige Funktionsträger), Austausch innerhalb der ARGE zur Synthese der Ergebnisse und zusammenfassende Vorstellung erster Ergebnisse mit ggf. Hinweisen auf erste Schlussfolgerungen (Präsentation). **Information** der Ressorts dazu spätestens unmittelbar nach Rückkehr mittels eines formlosen Kurzberichts (z. B. per E-Mail), auch zum erhaltenen Feedback.
- 9.7** Nach Abschluss der Datenanalyse und in Vorbereitung insbesondere des ressortgemeinsamen Evaluierungsberichts: **Präsentation zusammenfassender Ergebnisse** (ausführlich, auch ressortspezifisch), **erster Schlussfolgerungen und Empfehlungen**. Hierzu soll ein Workshop zur fachlichen Validierung der Ergebnisse sowie Diskussion der daraus resultierenden ersten Schlussfolgerungen und Empfehlungen stattfinden, letztere ggf. auch in Form von Optionen. Teilnehmerkreis: AA-BMI-BMZ-Steuerungsgruppe, Länder-und Fachreferate der drei Häuser, ggf. weitere externe wissenschaftliche Expertise.
- 9.8** AA-spezifischer Evaluierungsbericht, verfasst vom AA-Auftragnehmer (dem AA in FF und BMI und BMZ vorzulegen), BMI-spezifischer Evaluierungsbericht (dem BMI in FF und AA und BMZ vorzulegen) und BMZ-spezifischer Evaluierungsbericht, verfasst vom DEval (dem BMZ in FF und AA und BMI vorzulegen). Zwischen BMZ und DEval institutionell festgelegte Prozesse sind dabei einzuhalten (unabhängige Publikation mit Stellungnahme des BMZ). Die ressortspezifischen Evaluierungsberichte sollen folgende Punkte enthalten:
- Eine lektorierte **Executive Summary**, die den Zweck und das Vorgehen des ressortspezifischen Teils der Evaluierung darstellt, die wesentlichen Ergebnisse und ggf. ressortspezifische Empfehlungen festhält. Diese Zusammenfassung soll als Text alleine stehen können (Länge ca. 5 Seiten). Eine gesonderte englische Sprachfassung ist einzureichen.
 - Einen lektorierten **Gesamtbericht / Hauptteil**, der die Methoden der Evaluierung, die Ergebnisse und Schlussfolgerungen detailliert und allgemeinverständlich darlegt (Länge ca. 30 - 50 Seiten) nach folgender Gliederung:
 - 1) Deskriptiver Teil – grundlegende Informationen und Daten zum Engagement sowie Hintergrunddaten, die für das Verständnis des Portfolios notwendig sind;
 - 2) Analytischer Teil – sachliche Darstellung der Ergebnisse der Datenanalyse;
 - 3) Evaluativer Teil – Schlussfolgerungen und ggf. ressortspezifische Empfehlungen.
 - Einen **Anhang** mit Verzeichnis der verwendeten Daten, Quellen und Literatur; die verwendeten Fragebögen und Interviewleitfäden sowie ggf. zusätzliche

Auswertungen. Dieser Anhang kann ausschließlich elektronisch zur Verfügung gestellt werden.

- Die Berichte müssen klar, eindeutig und verständlich sein. Jeder potentielle Nutzer der Evaluierung muss in der Lage sein, den Zweck, den Gegenstand, die Methode, die Bewertungen und die Schlussfolgerungen der Evaluierung zu verstehen.
- Die Auftragnehmer und das DEval übermitteln AA, BMI und BMZ je einen Entwurf der hausspezifischen Berichte in elektronischer Form, der von dem jeweils federführenden Ressort geprüft und in angemessener Zeit kommentiert wird. Unter Berücksichtigung der Kommentierung, auch im Rahmen eines Workshops (s.u.), werden die endgültigen hausspezifischen Evaluierungsberichte verfasst. Die Autonomie der Evaluatoren (in Hinblick auf die Ergebnisse, Schlussfolgerungen und ggf. Empfehlungen) wird gewährleistet. Die Endfassungen werden dem AA, dem BMI und dem BMZ je in elektronischer Form sowie in Druckfassung (Anzahl wird in Steuerungsgruppe festgestellt) übersandt.
- Erstellung und Zur-Verfügung-Stellen einer **PowerPoint-Präsentation**, die die wesentlichen Informationen zum Länderportfolio, zu Vorgehensweise und Methodik der Evaluierung, zu den Ergebnissen und Empfehlungen zusammenfasst.

9.9 **Gemeinsamer Evaluierungsbericht** in deutscher Sprache, der folgende Punkte abdeckt:

- Eine lektorierte **Executive Summary**, die den Zweck und das Vorgehen der Evaluierung darstellt, die wesentlichen Ergebnisse und Empfehlungen festhält. Diese Zusammenfassung soll als Text alleine stehen können (Länge ca. 5 Seiten). Eine gesonderte englische Sprachfassung ist einzureichen.
- Einen lektorierten **Gesamtbericht / Hauptteil**, der die Methoden der Evaluierung, die Ergebnisse und Schlussfolgerungen detailliert und allgemeinverständlich darlegt (Länge bis zu 60 Seiten). Der ressortgemeinsame Evaluierungsbericht behandelt insb. die übergreifenden ressortgemeinschaftlichen Fragen und Themen und fasst zudem die wesentlichen Ergebnisse der ressortspezifischen Berichte zusammen. Er orientiert sich an folgender Gliederung:
 - 1) Deskriptiver Teil – grundlegende Informationen und Daten zum AA-, BMI- und BMZ-Engagement sowie Hintergrunddaten, die für das Verständnis des Länderportfolios notwendig sind;
 - 2) Analytischer Teil – sachliche Darstellung der Ergebnisse der Datenanalyse;
 - 3) Evaluativer Teil – Schlussfolgerungen, Empfehlungen und ggf. übergeordnete Lernerfahrungen.
- Einen **Anhang** mit Verzeichnis der verwendeten Daten, Quellen, Literatur und Abkürzungsverzeichnis (alternativ am Anfang des Berichts); die verwendeten Fragebögen und Interviewleitfäden sowie ggf. zusätzliche Auswertungen. Schutzwürdige Rechte von Betroffenen werden bei allen Berichtsfassungen berücksichtigt. Informationsquellen werden grundsätzlich, soweit nicht öffentlich zugänglich, anonymisiert, d.h. die Ausführungen dürfen nicht auf einzelne Interviewpartner oder vertrauliche Dokumente zurückführbar sein. Dieser Anhang kann auch ausschließlich elektronisch zur Verfügung gestellt werden.

- Der **Evaluierungsbericht** muss klar, eindeutig und verständlich sein. Jeder potentielle Nutzer der Evaluierung muss in der Lage sein, den Zweck, den Gegenstand, die Methode, die Bewertungen und die Schlussfolgerungen der Evaluierung zu verstehen. Die Empfehlungen müssen spezifische Adressaten (Institutionen, Organisationen, Arbeitseinheiten- / Ebenen) nennen und auf eine überprüfbare Umsetzbarkeit hin formuliert sein.
- Die Auftragnehmer und das DEval übermitteln an AA, BMI und BMZ zunächst einen Entwurf in elektronischer Form, der geprüft und in angemessener Zeit kommentiert wird.
- Der Entwurf des Abschlussberichts wird in **einem (letzten) Referenzgruppentreffen** diskutiert (s.u.) und von der Referenzgruppe, gebündelt nach Ressort, auch schriftlich innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens mit Blick auf die sachliche Korrektheit kommentiert. Die Steuerungsgruppe kommentiert, ggf. mit externer Unterstützung, mit Blick auf die Einhaltung evaluatorischer Qualitätsstandards.
- Unter Berücksichtigung der Kommentierung wird der endgültige Evaluierungsbericht verfasst. Die Autonomie der Evaluatoren (insb. in Hinblick auf Ergebnisse, die Schlussfolgerungen und Empfehlungen) wird gewährleistet. Die Endfassung wird dem AA, dem BMI und dem BMZ in elektronischer Form sowie in Druckfassung (insgesamt je 10-fach) übersandt.
- Ressortgemeinsamer Bericht und ressortspezifische Berichte sollen zum gleichen Zeitpunkt vorgelegt werden.

9.10 Erstellung und Zur-Verfügung-Stellen einer PowerPoint-Präsentation, die die wesentlichen Informationen zum Länderportfolio, zu Vorgehensweise und Methodik der Evaluierung, zu den Ergebnissen und Empfehlungen zusammenfasst.

9.11 Abschluss-Workshop(s) zur Vorstellung und Diskussion der Entwurfsfassungen der ressortspezifischen Evaluierungsberichte und des gemeinsamen Syntheseverichts (s. u.); Teilnehmer: AA, BMI, BMZ, AA-Auftragnehmer, BMI-Auftragnehmer, DEval, ggf. weitere Akteure.

10. Vorgesehener Zeitplan der Evaluierung

März 2022:	Auftragsvergabe und Leistungsbeginn.
April 2022:	Auftaktworkshop mit allen Beteiligten; ggf. anschließend zusätzliche Workshops mit den Länder- und Fachreferaten der Ressorts zur Entwicklung und Diskussion eines Wirkungsmodells und von Wirkungshypothesen.
August 2022:	Vorlage des Entwurfs des Inception Reports und Workshop zur Vorstellung und Diskussion dessen.
September 2022:	Vorlage des zwischen den ARGE-Partnern abgestimmten Inception Reports (Endfassung).
Juni 2023:	Präsentation zusammenfassender Ergebnisse (ausführlich, auch ressortspezifisch), erster Schlussfolgerungen und Empfehlungen.
August 2023:	Vorlage des Evaluierungsberichts und der ressortspezifischen Teile im Entwurf.
September 2023:	Gemeinsame/r Abschluss-Workshop(s) zur Vorstellung und Diskussion der Entwurfsfassung des Evaluierungsberichts und der ressortspezifischen Berichte,

November 2023: Vorlage des finalen Evaluierungsberichts sowie der ressortspezifischen Berichte (Endfassungen).

11. Hinweise zum Projektmanagement

Die Evaluierung ist in enger Abstimmung mit dem AA-Referat S 06, einem noch festzulegenden BMI-Referat und dem BMZ-Referat GS 22 durchzuführen. Die vorgenannten Referate sind zentrale Ansprechpartner für alle Fragen im Rahmen des Evaluierungsverfahrens. Die zuständigen Fach- und Länderreferate werden eng in die Evaluierung eingebunden.

AA, BMI und BMZ werden im Rahmen der Evaluierung folgende Aufgaben übernehmen:

- Bildung einer **Steuerungsgruppe** für das Evaluierungsverfahren bestehend aus AA-Referat S 06, einem noch festzulegenden BMI-Referat und BMZ-Referat GS 22 zur Prozesssteuerung, unter Wahrung der Unabhängigkeit der Evaluierung.
- Bildung einer **Referenzgruppe**, bestehend aus den zuständigen Fach- und Länderreferaten von AA, BMI und BMZ zur Kommentierung der Berichte und Teilnahme an o.g. Workshops. Die Steuerungsgruppe für das Evaluierungsverfahren lädt zu diesen Workshops ein und koordiniert innerhalb der Häuser und zuständigen Fach- und Länderreferaten und ggf. Auslandsvertretungen.
- Einbindung der **unabhängigen Evaluierungspanels**, bestehend aus von AA und BMZ ernannten Evaluationsexperten zwecks externer Qualitätssicherung. Die Mitglieder werden von der Steuerungsgruppe eingeladen, den Inception Report sowie den Entwurf des Evaluierungsberichts zu kommentieren. Das ARGE-Evaluierungsteam erläutert im Anschluss, inwieweit es Kommentare in der Endfassung berücksichtigt hat (oder nicht und warum).
- Zur-Verfügung-Stellen der erforderlichen Unterlagen: AA stellt dem AA-Auftragnehmer AA-Daten und Akten zur Verfügung; BMI stellt dem BMI-Auftragnehmer BMI-Daten und Akten zur Verfügung; BMZ stellt dem DEval BMZ-Daten und Akten zur Verfügung.
- Ankündigung der Evaluierung bei den relevanten Partnern und Vermittlung wichtiger Gesprächspartner; Einbeziehung der Auslandsvertretungen und Partner vor Ort.
- Abnahme von Inception Report und Evaluierungsbericht durch die Steuerungsgruppe; die AA-, BMI- und BMZ-spezifischen Berichte werden je von AA, BMI und BMZ abgenommen; die Unabhängigkeit der Bewertungen bleibt dabei jeweils gewahrt.

Die Auftragnehmer und das DEval sind für die professionelle Durchführung der Evaluierung verantwortlich. Insbesondere stellen sie die Qualität der Evaluierung sowie des Evaluierungsberichts sicher und koordinieren die professionelle Abwicklung der Evaluierung unter Einhaltung der DeGEval-Standards.

12. Datenschutz und Vertraulichkeit

12.1 Datenschutz

Alle gesammelten Dokumente und erhobenen Daten sind vertraulich und bei personenbezogenen Daten gemäß den datenschutzrechtlichen Bestimmungen (insbesondere der EU-Datenschutz-Grundverordnung und dem Bundesdatenschutzgesetz) zu behandeln und ausschließlich für die Evaluierung zu verwenden. Interviews werden grundsätzlich anonymisiert. Die Befragten werden in den Berichten nicht ohne ihre Einwilligung zitiert. Spätestens ein Jahr nach Abschluss einer Evaluierung (Veröffentlichung) vernichten die Auftragnehmer und das DEval die Daten und Dokumente dauerhaft und datenschutzkonform.

12.2 Vertraulichkeit

Verschwiegenheitserklärungen sind von allen beteiligten Evaluatoren zu unterschreiben.