

Irak

Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des AA- und des BMZ-Engagements in Irak

Ressortspezifischer Bericht Auswärtiges Amt

2014-2019



Übergeben an das
Auswärtige Amt
11013 Berlin
15. November 2021

Ihr Ansprechpartner

GFA Consulting Group GmbH

Tomas Keilbach

tomas.keilbach@gfa-group.de

+49 (0) 40 60306 – 180

Irak

**Ressortgemeinsame strategische Evaluierung
des AA- und des BMZ-Engagements in Irak**

Ressortspezifischer Bericht
Auswärtiges Amt

Erstellt von: Gregor B.M. Meiering (Teamleitung), Emma Cain, Dr. Vera Hennefeld,
Petra Scheuermann, Tilman Welte

INHALTSVERZEICHNIS

1 EXECUTIVE SUMMARY	1
1.1 POLITISCHE EINBETTUNG DER EVALUIERUNG	1
1.2 GEGENSTAND, ZIEL UND METHODEN DER EVALUIERUNG	1
1.3 ANALYTISCHE BEWERTUNG DES AA-ENGAGEMENTS IN IRAK	2
1.3.1 RELEVANZ	2
1.3.2 EFFEKTIVITÄT	3
1.3.3 WIRKUNG.....	3
1.3.4 ANSCHLUSSFÄHIGKEIT	4
1.3.5 EFFIZIENZ.....	4
1.3.6 KOHÄRENZ	5
1.4 AUFBAU DES BERICHTS.....	5
2 EINFÜHRUNG	6
2.1 ANLASS, GEGENSTAND UND ZIELE DER EVALUIERUNG	7
2.2 LEITFRAGEN DER EVALUIERUNG.....	8
2.3 HINTERGRUND IRAK 2014–2019.....	9
2.4 DEUTSCHLANDS ENGAGEMENT IN IRAK: AUSGESTALTUNG DER AA-POLITIKBEREICHE.....	11
3 EVALUIERUNGSDESIGN UND METHODIK	13
4 ANALYTISCHE BEWERTUNG DES IRAK-ENGAGEMENTS	14
4.1 RELEVANZ	14
4.1.1 ZIELE UND INTERESSEN DEUTSCHLANDS	14
4.1.2 ZIELE UND BEDARFE IRAKS	16
4.1.3 STRATEGISCHE PLANUNG	18
4.1.4 SICHTBARKEIT	20
4.2 EFFEKTIVITÄT	22
4.2.1 WIRKUNGSORIENTIERUNG	22
4.2.2 ZIELERREICHUNG	23
4.2.3 STEUERUNG UND MONITORING.....	26
4.2.4 EINFLÜSSE UND RISIKEN.....	28
4.2.5 QUERSCHNITTSTHEMEN	29
4.3 WIRKUNGEN.....	31
4.4 ANSCHLUSSFÄHIGKEIT UND NACHHALTIGKEIT	34
4.5 EFFIZIENZ.....	35
4.5.1 PRODUKTIONSEFFIZIENZ	35
4.5.2 DAUER UND RECHTZEITIGKEIT	37
4.6 KOHÄRENZ	38
4.6.1 RESSORTINTERNE KOHÄRENZ	38
4.6.2 RESSORTÜBERGREIFENDE KOHÄRENZ.....	40
4.6.3 EXTERNE KOHÄRENZ.....	40

5	SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN.....	41
5.1	PROBLEMDEFINITION.....	42
5.1.1	HUMANITÄRE HILFE.....	43
5.1.2	STABILISIERUNG.....	44
5.1.3	AKBP.....	44
5.2	STRATEGIEENTWICKLUNG.....	45
5.2.1	HUMANITÄRE HILFE.....	45
5.2.2	STABILISIERUNG.....	46
5.2.3	AKBP.....	47
5.3	PROGRAMM-/PROJEKTFORMULIERUNG.....	47
5.3.1	HUMANITÄRE HILFE.....	48
5.3.2	STABILISIERUNG.....	48
5.3.3	AKBP.....	49
5.4	PROJEKTUMSETZUNG.....	50
5.4.1	HUMANITÄRE HILFE.....	50
5.4.2	STABILISIERUNG.....	51
5.4.3	AKBP.....	52
5.5	MONITORING, EVALUIERUNG, LERNEN.....	52
5.5.1	HUMANITÄRE HILFE.....	54
5.5.2	STABILISIERUNG.....	54
5.5.3	AKBP.....	55
6	ANHÄNGE.....	55
	ANHANG 1: EVALUIERUNGSMATRIX	
	ANHANG 2: LISTE BEFRAGTER ORGANISATIONEN	
	ANHANG 3: BIBLIOGRAFIE	
	ANHANG 4: PORTFOLIOANALYSE AA	

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Phasenmodell eines idealtypischen Politikzyklus.....	42
---	----

ABKÜRZUNGEN

AA	Auswärtiges Amt
AKBP	Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik
ALNAP	Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
AV	Auslandsvertretung
BHO	Bundshaushaltsordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Covid-19	Corona Virus Disease 2019

DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DAC	Development Assistance Committee
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit gGmbH
DW	Deutsche Welle
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FFS	Funding Facility for Stabilization
GAAP	Gemeinsame Analyse und abgestimmte Planung
GAD	Gesetz über den Auswärtigen Dienst
GFA	GFA Consulting Group GmbH
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GPPI	Global Public Policy Institute
HCT	Humanitarian Country Team
HDP-Nexus	Humanitarian-Development-Peace-Nexus
HNO	Humanitarian Needs Overview
HRP	Humanitarian Response Plan
HuHi	Humanitäre Hilfe
ICRRP	Iraq Crisis Response and Resilience Programme
IDP	Internally displaced people
IED	Improvised explosive device (<i>Improvisierte Sprengvorrichtungen</i>)
IFRK	Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IO	Internationale Organisation
IOM	International Organization for Migration
IPP	Institut für Psychotherapie und Psychotraumatologie (Universität Dohuk)
IS	Islamischer Staat
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KWI	Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur
M&E	Monitoring und Evaluierung
NRO	Nichtregierungsorganisation
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OR	Abteilung für Internationale Ordnung, Vereinte Nationen und Rüstungskontrolle
PMF	Popular Mobilization Forces
ReFAATO	Reconstruction Fund for Areas Affected by Terroristic Operations
RGE	Ressortgemeinsame Evaluierung
RKI	Region Kurdistan-Irak
SI	Sonderinitiative
SRA	Stabilisierungs-Risiko-Analyse
STF	Stabilization Task Force
TPM	Third party monitoring
UFK	Ungebundener Finanzkredit
ÜH	Übergangshilfe
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VV	Verwaltungsvorschriften
WASH	Water, sanitation and hygiene (Unterkünfte, Wasser, Sanitär und Hygiene)
WFP	World Food Programme
WGoS	Working Group on Stabilization

1 EXECUTIVE SUMMARY

Der vorliegende Bericht legt die ressortspezifischen Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Irak-Engagements des Auswärtigen Amtes (AA) in den Jahren von 2014 bis 2019 dar. Er ergänzt den ressortgemeinsamen Bericht, der von einer Arbeitsgemeinschaft (ARGE) bestehend aus der GFA Consulting Group GmbH (GFA) in einem Konsortium mit der CEval GmbH sowie dem Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit gGmbH (DEval) gemeinschaftlich erstellt wurde, und der das Gesamtengagement von AA und BMZ in Irak zum Gegenstand hat.

1.1 POLITISCHE EINBETTUNG DER EVALUIERUNG

Über die vergangenen Jahrzehnte ist die Bundesregierung immer häufiger und umfangreicher in fragilen Kontexten tätig geworden. Auch in Irak engagiert sich die Bundesregierung seit 2014, um einen Beitrag zur Beendigung der Herrschaft der Terrororganisation des sogenannten „Islamischen Staats“ (IS), zur politischen Stabilisierung, zum Wiederaufbau von Basisinfrastruktur sowie zur Überwindung von Fragilität und zur Stärkung der Staatlichkeit zu leisten. Dieses breit angelegte Engagement der Bundesregierung umfasst außen- und entwicklungspolitische Ansätze ebenso wie zivile und militärische Sicherheitsaspekte.

Um die verschiedenen Politikbereiche und ihre unterschiedlichen Instrumentarien in Irak effektiv, wirkungsvoll, kohärent und effizient einzusetzen, verfolgt die Bundesregierung einen vernetzten Ansatz. Darunter kommen die ressortspezifischen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten auf eine Weise zum Tragen, die sich an einer gemeinsamen Analyse und abgestimmten Planung (GAAP-Prozess) orientieren sollen. Diesem Ziel dienen seit 2017 die Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“¹, die auch die Debatte um den Humanitarian-Development-Peace-Nexus (HDP-Nexus) berücksichtigen.²

Um die für den vernetzten Ansatz notwendigen Lernprozesse zu stärken, wurde 2019 eine ressortgemeinsame Evaluierung des Irak-Engagements beschlossen. Als strategische Evaluierung sollte dieser eine Pilotfunktion zukommen. Zum einen sollte das Engagement Deutschlands übergreifend für AA und BMZ unter gemeinsamen Fragestellungen im Rahmen einer ARGE gemeinschaftlich untersucht werden. Zum anderen sollten die Leistungen der Ressorts gemäß ihren Kernkompetenzen und konzeptuellen Besonderheiten jeweils für sich alleine genommen bewertet werden, was für den ressortspezifischen Bericht zum Engagement des AA in Irak der GFA im Konsortium mit der CEval GmbH zufiel.

1.2 GEGENSTAND, ZIEL UND METHODEN DER EVALUIERUNG

Gegenstand des ressortspezifischen Teils der strategischen Evaluierung ist das Engagement des AA in Irak von 2014 bis 2019. Die Evaluierung nimmt die drei hierfür relevanten Arbeitsbereiche der *Humanitären Hilfe*, der *Krisenprävention*, der *Stabilisierung und Konfliktnachsorge* sowie der *Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik* (AKBP) in den Blick. Analog zum ressortgemeinsamen Ansatz orientierte sich die Evaluierung dabei an sechs Leitfragen. Diese umschreiben die Kriterienbereiche Relevanz, Effektivität, Wirkungen, Anschlussfähigkeit (Nachhaltigkeit³), Effizienz und Kohärenz in der Definition des *Development Assistance Committee* der

¹ Auswärtiges Amt: Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung, 2017

² OECD: DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus, 2020

³ Die Besonderheit außenpolitischer Maßnahmen liegt unter anderem darin, dass nicht notwendigerweise ein Anspruch auf Nachhaltigkeit bestehend das Kriterium in der Regel durch das der Anschlussfähigkeit ersetzt wird.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD-DAC)⁴ sowie des *Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action* (ALNAP)⁵. Folgende Erkenntnisinteressen ergaben sich bezogen auf das AA:

- A. **Relevanz:** Hat das AA in Irak das Richtige getan?
- B. **Effektivität:** Hat das AA seine kurz- und mittelfristigen Ziele erreicht?
- C. **Wirkungen:** Hat das AA zur Erreichung langfristiger Ziele beigetragen?
- D. **Anschlussfähigkeit:** Hat das AA Maßnahmen anschlussfähig gestalten können?
- E. **Effizienz:** Hat das AA das Richtige bestmöglich getan?
- F. **Kohärenz:** Hat das AA in sich kohärent sowie ressortübergreifend synergetisch und extern/international abgestimmt gehandelt?

Hauptziel der Evaluierung war eine unabhängige und umfassende Analyse und Bewertung zur Unterstützung institutioneller Lernprozesse. Diese bezogen sich primär auf die Erfahrungen beider Ressorts, auf ihr Zusammenwirken an Schnittstellen und Übergängen sowie auf die Besonderheiten außenpolitischen Handelns. Dabei sollte die Analyse der konkreten Situation Iraks auch Lernpotenzial für den Umgang mit anderen Ländern fragiler Staatlichkeit bereithalten. Darüber hinaus dient die Evaluierung der Rechenschaftslegung gegenüber dem Deutschen Bundestag sowie dem Zweck der begleitenden bzw. abschließenden Erfolgskontrolle (Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle) nach Nr. 11a der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) i. V. m. Nr. 2.2 der VV zu § 7 BHO.

Die grundlegenden Bestandteile des Evaluierungsdesigns sind das theoriebasierte Fundament, der Methoden-Mix, Datentriangulation, die Berücksichtigung des fragilen Kontextes der Evaluierung, ein partizipatives Vorgehen und eine überwiegend aus der Ferne durchgeführte Datenerhebung. Zu Beginn wurden ressortspezifische Wirkungslogiken rekonstruiert, die in ein ressortübergreifendes Wirkungsmodell überführt wurden. Der gemischte Methodenansatz kombinierte qualitative und quantitative Vorgehensweisen, die auf in unterschiedlicher Weise gewonnene Primär- und Sekundärdaten angewandt wurden. Die Validität wurde nach Möglichkeit durch die Triangulation von Daten gesichert. Die Umsetzung erfolgte konfliktensibel und partizipativ, um etwaige Risiken für beteiligte Akteure zu minimieren und um die Datengewinnung auf eine möglichst breite Basis zu stellen. Der methodische Ansatz wird detailliert im Inception Report (siehe Anhang 6.3) dargelegt.

1.3 ANALYTISCHE BEWERTUNG DES AA-ENGAGEMENTS IN IRAK

1.3.1 RELEVANZ

Das AA hat in Irak in den Jahren von 2014 bis 2019 das Richtige getan, da das Engagement in den drei Arbeitsbereichen der Humanitären Hilfe, der Stabilisierung und der AKBP klar den Zielsetzungen und Interessen der Bundesregierung sowie den Bedarfen Iraks entsprach. Während die Zielformulierung iterativ erfolgte und übergreifend erst im September 2018 konsolidiert dargestellt wurde, entsprachen die Maßnahmen durchgängig den Zielen und Bedarfen irakischer Behörden sowie verschiedener gesellschaftlicher Gruppen und Akteure. Allerdings fiel die Formalisierung solcher Bedarfe in den Arbeitsbereichen unterschiedlich strukturiert aus und oblag im frühen Zeitraum eher der internationalen Gemeinschaft als den irakischen Verantwortlichen. Das Engagement entsprach nur bedingt den Prinzipien strategischer Planung hinsichtlich der instituti-

⁴ OECD DAC: Better Criteria for Better Evaluation. Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use, 2019

⁵ ALNAP: Evaluation of Humanitarian Action Guide (<https://www.alnap.org/help-library/evaluation-of-humanitarian-action-guide>), 2016

onellen, inhaltlichen sowie personellen Aufstellung und erfolgte in den jeweiligen Arbeitsbereichen in unterschiedlicher Tiefe. Dies spiegelte auch die unterschiedliche Befassung der Durchführungs- und Mittlerorganisationen mit den Einzelheiten strategischer Planung wider. Verbesserungspotenziale wurden hinsichtlich der Form und des Zeitpunkts der Verschriftlichung von Planungsvorgängen und -dokumenten erkannt.

1.3.2 EFFEKTIVITÄT

Das AA konnte seine kurz- und mittelfristigen Ziele über die drei Arbeitsbereiche hinweg in wichtigen Teilen erreichen. Der erfolgreichen Zielerreichung lag eine implizite konsistente Wirkungslogik zugrunde, deren Annahmen und Ergebnisformulierungen im Rahmen der Evaluierung rekonstruiert werden konnten und als zutreffend befunden wurden. Neben der unmittelbaren humanitären Versorgung und der weitergehenden psychosozialen Unterstützung galt dies besonders für eines von zwei Hauptzielen, nämlich zur sicheren Rückkehr geflüchteter oder vertriebener irakischer Bevölkerungsteile beizutragen. Von über 6 Millionen Binnenvertriebenen kehrten bis Dezember 2019 mehr als drei Viertel zurück, was als großer Erfolg gewertet werden muss. Das zweite Hauptziel, die Handlungsfähigkeit der irakischen Regierung so zu stärken, dass die lokale Bevölkerung diese dauerhaft als positiv wahrnimmt, konnte hingegen nicht nachhaltig erreicht werden. Geeignete Monitoring- und Evaluierungssysteme (M&E) trugen zur Effektivität bei, wobei diese primär auf Umsetzungsebene bestanden und in der Regel von den Durchführungs- und Mittlerorganisationen aufgebaut und umgesetzt wurden und werden. Während M&E-Maßnahmen sehr umfassend durchgeführt wurden (und diese z. B. auch unsichere und schwer zugängliche Gebiete abdecken), sind die daraus resultierenden Daten und Informationen allerdings nicht weiter einer Aggregation zugeführt worden. Dennoch wurden regelmäßig angemessene Umsteuerungen vorgenommen, wobei die operativen Anpassungen in den drei Arbeitsbereichen des AA in unterschiedlichen Ausprägungen erfolgten. Interne und externe Einflüsse und Risiken sowie systemische Herausforderungen wurden in ihrer potenziellen Bedeutung für die Effektivität von Maßnahmen identifiziert, allerdings nicht immer ausreichend bereits in der Planung der strategischen Ziele und in der Implementierung von Maßnahmen berücksichtigt. Zur Effektivität trug bei, dass die Maßnahmen in Anlage und Umsetzung weitgehend inklusiv, konfliktsensibel und menschenrechtsorientiert durchgeführt wurden, was sich auch auf die Stärkung von vulnerablen Gruppen und Frauen bezieht. Effektivität ist auch einem zusehends verbesserten Management von Maßnahmen im Sinne des HDP-Nexus zu verdanken, dessen Konturen ab 2019 sichtbar wurden, der allerdings weiter ausbaufähig ist. Dies gilt auch für die Position der zivilen Stabilisierung des AA innerhalb des HDP-Nexus, dessen Verortung in der Praxis bereits weiter fortgeschritten ist, aber dennoch weiterhin einer grundsätzlichen Klärung bedarf.

1.3.3 WIRKUNG

Das AA konnte dazu beitragen, Voraussetzungen für längerfristige Wirkungen gemäß den Zielen der Bundesregierung zu schaffen. Die Wahrscheinlichkeit, dass solche Wirkungen sich nachhaltig entfalten, konnte allerdings nur eingeschränkt bewertet werden. Zum einen liegt dies an den unterschiedlichen Einschätzungen, wie realistisch die jeweils verschiedenen formulierten politischen Zielvorgaben waren. Zum anderen lag dies wesentlich daran, dass insbesondere die Humanitäre Hilfe und die Stabilisierung des AA zwar übergeordneten humanitären Selbstverpflichtungen beziehungsweise langfristigen politischen Interessen und Zielen zugeordnet sind, die Maßnahmen aber darauf angelegt sind, im Sinne eines *quick impact* bereits unmittelbar Wirkungen zu entfalten. Auch wenn sich solche kurzfristig angelegten Aktivitäten über einen längeren Zeitraum erstrecken, unterscheiden sich diese Konzepte von der bedarfsorientierten, sektorgeprägten, detailgeplanten und langfristig angelegten Entwicklungspolitik. *Der Kriterienbereich der Wirkungen ist insofern insbesondere im Rahmen der ressortgemeinsamen Bewertung von Bedeutung und entsprechend im parallelen Kapitel des ressortgemeinsamen Berichts dargestellt.*

1.3.4 ANSCHLUSSFÄHIGKEIT

Das Konzept der Anschlussfähigkeit von AA-Maßnahmen musste im Rahmen des gemeinschaftlichen Evaluierens immer wieder abgegrenzt werden, da das AA zwar auf Anschlussfähigkeit achtet, aber aufgrund der Besonderheit außenpolitischer Maßnahmen nicht zwingend Konzepte der Nachhaltigkeit verfolgt. Das Beachten von Anschlussfähigkeit erfolgte zum einen im Sinne des vernetzten Politikansatzes der Bundesregierung, gemäß dem Maßnahmen einzelner Ressorts aufeinander bezogen sein sollen. Zum anderen bezieht sich Anschlussfähigkeit auf Strukturen des Ziellandes, d. h. auf irakische Regierungsstellen und sonstige Institutionen sowie aufgrund der spezifischen Umstände des Landes gegebenenfalls auf internationale Geberorganisationen und Strukturen. Vor dem Hintergrund dieser auf deutsche, irakische und internationale Akteure bezogenen Anschlussfähigkeit ergibt sich, dass verstärkte Anstrengungen zur anschlussfähigen Gestaltung des Portfolios zunehmend erkennbar, allerdings noch ausbaufähig sind. Der tatsächliche Anschluss von Maßnahmen war zwischen den Ressorts eher rudimentär bzw. mit Blick auf irakische Strukturen aufgrund deren Schwäche oft nicht prioritäres Ziel des AA. Allerdings fehlten den Maßnahmen Deutschlands insbesondere in der Phase nach der Vertreibung des sogenannten IS innerhalb des Betrachtungszeitraums plausible und ausgearbeitete Exit-Strategien. Hierfür war zunächst die berechtigte Einschätzung ursächlich, dass eine Übertragung von Verantwortlichkeiten an irakische Stellen verfrüht sei und dass zwar Kapazitätsaufbau betrieben, Eigenverantwortung aber noch nicht eingefordert werden könne. Eine stärkere – auch konditionierte - Einforderung von Verantwortungsübernahme wäre jedoch nach dem territorialen Sieg über die Terrororganisation des sogenannten IS trotz fortbestehender Sicherheitsprobleme zwingend notwendig gewesen, um einem dauerhaften und gegenüber den Ursprungszielen eher ungeklärten Einsatz in Irak entgegenzuwirken. Insofern erzielten Wirkungen individuell und institutionell zwar kurzfristigen Nutzen, können aber nur bedingt langfristig aus sich heraus Bestand haben. *Der Kriterienbereich der Anschlussfähigkeit ist darüber hinaus – erweitert um das Konzept der Nachhaltigkeit – in besonderer Weise für die ressortgemeinsame Bewertung von Bedeutung und entsprechend im ressortgemeinsamen Bericht dargestellt.*

1.3.5 EFFIZIENZ

Aufgrund des Evaluierungsdesigns konnte eine Bewertung der vom AA in den Jahren von 2014 bis 2019 eingesetzten Ressourcen in Relation zu den erzielten Leistungen nur eingeschränkt erfolgen. Übergreifend werden die Ansätze, Instrumente, Fördermechanismen, Durchführungs- und Mittlerorganisationen und Umsetzungspartner zur bestmöglichen Erreichung der Ziele als geeignet betrachtet. Die Produktionseffizienz als Verhältnis von eingesetzten Ressourcen in Relation zu den Leistungen kann durchweg als sehr hoch eingestuft werden. Dies gilt neben der Humanitären Hilfe insbesondere auch für die Stabilisierung, deren Kosten im Vergleich zu den Aufwendungen, die durch irreguläre Migration bzw. alternative Militärausgaben entstünden, deutlich geringer sind. Dem hohen Finanzeinsatz der Maßnahmen entsprechen allerdings im Berichtszeitraum und auch aktuell nicht die verfügbaren personellen, fachlichen und logistischen Kapazitäten, um das Engagement insgesamt angemessen zu planen, durchzuführen, zu monitoren und nachzusteuern. Auf die konzeptuell und operativ Verantwortlichen des AA kam demzufolge ein deutlich gestiegenes Arbeitsvolumen zu. Die zeitlichen Rahmen des überwiegenden Teils der Maßnahmen waren angemessen. Wiederholte, kürzere Laufzeiten begrenzten aber die Vorhersehbarkeit von Projekten und damit eine angemessene Planungssicherheit. Allerdings konnten die Zeitpläne von Einzelmaßnahmen nur cursorisch überprüft werden, sodass sich aufgrund des Designs der Evaluierung nur begrenzt Aussagen treffen lassen. Festgehalten werden kann, dass Maßnahmen die Zielgruppen in der Regel dort rechtzeitig erreichten, wo eng am politischen Prozess bzw. entlang den Ereignissen des Kampfes gegen die Terrororganisation des sogenannten IS agiert wurde. Die nur schwach ausgeprägte Eigenverantwortung der irakischen Regierung erwies sich langfristig als ein hemmender Faktor, da kein rechtzeitiger Ausweg aus

dem Modus gefunden wurde, das staatliche Handeln Iraks zunächst durch das internationaler Akteure zu substituieren.

1.3.6 KOHÄRENZ

Die *interne* Kohärenz des Irak-Engagements des AA im Untersuchungszeitraum war hoch. Die beteiligten Abteilungen und Referate operierten innerhalb ihrer Kernkompetenzen auf abgestimmte Art und Weise. Diese artikulierte sich weniger in Form abteilungsübergreifender Strategiedokumente, sondern eher in dem für das AA typischen Vermerkwesen, das aus einer Mischung von formalen Aktenstücken, tagesaktuellen Austauschen per E-Mail, Protokollen zu Beratungsrunden etc. besteht. Im Rahmen dieser routinemäßigen Abläufe wurde ein hohes Maß an Arbeitsteilung sichergestellt. Hierbei nahm das Länderreferat 313 im intensiven Austausch der Referate untereinander eine besondere koordinierende Funktion ein. Auf diese Weise wurden Dopplungen soweit ersichtlich durchweg vermieden. Allerdings scheint der Schwerpunkt des Austauschs zwecks Einhaltung der Arbeitsteilung weniger auf proaktive Synergiegewinnung ausgerichtet.

Die *ressortübergreifende* Kohärenz als Merkmal des vernetzten Politikansatzes ist insbesondere für die ressortgemeinsame Bewertung von Bedeutung und entsprechend im ressortgemeinsamen Bericht dargestellt. Über das dort Festgestellte hinausgehend ergeben sich mit Blick auf das AA allerdings Limitierungen konzeptueller, politischer und letztlich rechtlicher Art. So kam und kommt es im GAAP-Prozess bekanntermaßen zu strukturierten Abstimmungsprozessen, die sich unter anderem auf den HDP-Nexus beziehen, in dem insbesondere AA und BMZ aufeinander bezogen sind. Dennoch kann nicht alles Außenpolitische an Zielformulierungen der Entwicklungspolitik gemessen werden, während das Umgekehrte der Fall und rechtlich in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) festgeschrieben ist.

Auch die *externe* Kohärenz als Komplementarität deutscher Maßnahmen mit denen anderer internationaler Akteure sowie der damit verbundenen internationalen Abstimmung ist insbesondere für die ressortgemeinsame Bewertung von Bedeutung und entsprechend im ressortgemeinsamen Bericht dargestellt. Wie dort näher ausgeführt, leistete das AA einen zentralen Beitrag zu internationalen Koordinierungsstrukturen der kurzfristigen Stabilisierung, insbesondere durch den Ko-Vorsitz bei der Arbeitsgruppe Stabilisierung der Internationalen Koalition (*Working Group on Stabilization, WGoS*) und der *Stabilization Task Force* (STF) in Bagdad. Über die Ausführungen im ressortgemeinsamen Bericht hinausgehend musste das AA allerdings auch bis etwa 2017 irakischen Regierungsstellen die Kohärenz deutscher Irak-Politik vor dem Hintergrund einiger operativer Maßnahmen des BMZ in der Region Kurdistan-Irak (RKI) vermitteln. Schließlich war und ist Kohärenz gegenüber Dritten nicht nur von Relevanz für ein einheitliches Auftreten von AA und BMZ. Auch innerhalb der Arbeitsbereiche des AA ergab sich die Notwendigkeit eines kohärenten und koordinierten Abstimmens gegenüber den internationalen und anderen Organisationen, wobei S08 und S09 sich unmittelbar in internationale Gremien bzw. das humanitäre System einbringen und zu seiner Gestaltung beitragen konnten.

1.4 AUFBAU DES BERICHTS

Der vorliegende, nur vom Konsortium von GFA und Ceval GmbH verantwortete ressortspezifische Bericht spiegelt im Wesentlichen den Aufbau des ressortgemeinsamen Berichts.

- **Kapitel 2** erklärt dabei einleitend die Akzentuierungen, die sich aus den **Besonderheiten außenpolitischen Handelns** ergeben und beschreibt **Anlass, Gegenstand und Ziele** der Evaluierung. Zudem skizziert es relevante Entwicklungslinien Iraks und des AA-Engagements.
- **Kapitel 3** legt unter Verweis auf die ausführlichere Darstellung im Inception Report das theoriebasierte **Evaluierungsdesign** dar, führt in die angewandte **Methodik** der Datenerhebung und -analyse ein und erläutert Herausforderungen der Evaluierung.

- **Kapitel 4** beinhaltet die **Analyseergebnisse** in der Sequenz der Leitfragen gemäß den Kriterien aus der Evaluierungsmatrix, wobei dies für den ressortspezifischen Bericht mit Fokus auf die hierfür priorisierten Kriterienbereiche erfolgt.
- **Kapitel 5** präsentiert die aus Sicht der Evaluierung relevanten **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**, die sich aus ressortspezifischer Perspektive ergeben. Dies geschieht in Form von Herausforderungen entlang den fünf Phasen eines idealtypischen Politikzyklus.
- **Kapitel 6** enthält weiterführende **Anhänge**, die der Evaluierung zugrunde liegen (Leistungsbeschreibung) bzw. die im Rahmen der Evaluierung erstellt wurden (Evaluierungsmatrix, Inception Report, Liste der befragten Organisationen, Portfolioanalyse).

2 EINFÜHRUNG

Dieser Bericht legt die ressortspezifischen Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Irak-Engagements des Auswärtigen Amtes (AA) in den Jahren von 2014 bis 2019 dar. Er ergänzt den bereits vorliegenden ressortgemeinsamen Bericht, der von einer Arbeitsgemeinschaft (ARGE) bestehend aus der GFA Consulting Group GmbH (GFA) in einem Konsortium mit der CEval GmbH sowie dem Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit gGmbH (DEval) gemeinschaftlich erstellt wurde, und der das Gesamtengagement von AA und BMZ in Irak zum Gegenstand hat.

Der ressortspezifische Bericht konzentriert sich auf Beobachtungen und Einschätzungen, die im ressortgemeinsamen Bericht nicht dargestellt wurden. Die gewählte Darstellung ergibt sich aus den unterschiedlichen einzelnen und gemeinsamen Fragestellungen, aus den Limitierungen der gebotenen Detailtiefe sowie aus den Herausforderungen des gemeinschaftlichen Evaluierens im Rahmen der ARGE.

- **Fragestellungen:** Die Leistungsbeschreibung (siehe Kapitel 6.1) unterscheidet zwischen ressortspezifischen und ressortgemeinsamen Aspekten, die nach sechs Kriterienbereichen geordnet sind. Einige dieser Kriterienbereiche sind für eine ressortgemeinsame strategische Evaluierung (RGE) geeigneter und aussagekräftiger als andere. Da im Rahmen der ARGE aber eine einheitliche Evaluierungsmatrix (siehe Kapitel 6.2) aller Kriterienbereiche zur Anwendung kommt, ergeben sich Schwerpunktsetzungen, um das Irak-Engagement insgesamt möglichst kohärent zu bewerten.
- **Detailtiefe:** Hiermit verbindet sich für die ARGE die Notwendigkeit, einige Fragen im Rahmen des ressortgemeinsamen Berichts ausführlicher zu analysieren und zu beantworten, während bei anderen Fragen auf eine solche Tiefe verzichtet werden muss. Dies liegt zum einen an spezifischen einzelnen Erkenntnisinteressen des jeweiligen Ressorts sowie zum anderen an der Schwierigkeit, zu allen Evaluierungsfragen gleiche Bewertungsmaßstäbe an beide Ressorts anzulegen, da dies den unterschiedlichen Logiken der Ressorts nicht gerecht werden würde.
- **Gemeinschaftliches Evaluieren:** Die Operationalisierung der Evaluierungsmatrix im Rahmen der ARGE ging mit erheblichen Herausforderungen einher, vor allem hinsichtlich der Schaffung eines gemeinsamen Verständnisses aller Kriterienbereiche und der anzuwendenden Bewertungsmaßstäbe. Dies resultierte primär aus den unterschiedlichen Logiken des außenpolitischen bzw. entwicklungspolitischen Handelns.

Um Dopplungen und Wiederholungen zu vermeiden, ist der vorliegende Bericht als Ergänzung zum ressortgemeinsamen Bericht zu verstehen. Er erlaubt dem GFA-geführten Konsortium eine unmittelbarere Darstellung der Ergebnisse der strategischen Evaluierung mit Hinweisen auf die in Irak maßgeblichen Arbeitsbereiche des AA, nämlich der Stabilisierung, der Humanitären Hilfe und der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik (AKBP). Von diesen drei Bereichen war es insbesondere die Einschätzung der politischen Stabilisierung im engeren Sinne, die im Rah-

men der Redaktion des ressortgemeinsamen Berichts immer wieder der klärenden Abstimmung bedurfte, da insbesondere seit der Verabschiedung der Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ im September 2017 die zuvor eindeutige Verortung der Stabilisierung in einem weiter gefassten Begriff aufgegangen ist. Auch die Position der Stabilisierung innerhalb des HDP-Nexus ist bislang nicht klar definiert, wodurch die Verständigung auf eine ressortgemeinsame Bewertung erschwert wurde.

Die drei Kriterienbereiche Wirkungen, Anschlussfähigkeit/Nachhaltigkeit sowie ressortübergreifende und externe Kohärenz werden im vorliegenden ressortspezifischen Bericht nicht erneut behandelt. Dieser Beschränkung liegt die Bedeutung dieser Kriterienbereiche für den vernetzten Ansatz der Bundesregierung zugrunde. Dies gilt insbesondere mit Blick auf Abgrenzungen und Schnittstellen zwischen AA und BMZ. Diese ergeben sich aus den konzeptuellen Besonderheiten ihrer Maßnahmen, deren unterschiedliche inhaltliche Sequenzierung sowie deren verschiedenartige zeitliche Horizonte. Im ressortgemeinsamen Bericht ist der Erfassung der Wirkungen ein ressortgemeinsames Modell zugrunde gelegt worden, das Maßnahmen von AA und BMZ in ihren verschiedenen Outcome-Ebenen aufeinander bezieht. Entsprechend werden im ressortgemeinsamen Bericht auch die Themen der Anschlussfähigkeit und Nachhaltigkeit behandelt, weil auch hier Maßnahmen des AA und des BMZ in einem potenziell besonderen Verhältnis zueinander stehen. Analoges gilt für die ressortübergreifende Kohärenz, die im Wesentlichen den Grad vernetzten Handelns analysiert, sowie für die externe Kohärenz, die sich mit der gemeinsamen Positionierung deutscher Ressorts gegenüber Dritten befasst. Anstatt diese Themen im vorliegenden ressortspezifischen Bericht erneut zu behandeln, wird hier direkt auf die entsprechenden ausführlichen Kapitel des ressortgemeinsamen Berichts bzw. auf den Inception Report (siehe Kapitel 6.3) verwiesen. Demgegenüber werden die übrigen Kriterienbereiche Relevanz, Effektivität, Effizienz und internen Kohärenz hier ausführlicher dargestellt.

Insofern akzentuiert dieser, allein vom Konsortium unter Führung der GFA verantwortete ressortspezifische Bericht entsprechende Sichtweisen auf die Besonderheiten außenpolitischen Handelns.

- **Kapitel 2** beschreibt Anlass, Gegenstand sowie Ziele der Evaluierung und skizziert relevante Entwicklungslinien Iraks und des AA-Engagements.
- **Kapitel 3** legt das theoriebasierte Evaluierungsdesign dar, führt in die angewandte Methodik der Datenerhebung und -analyse ein und erläutert Herausforderungen der Evaluierung.
- **Kapitel 4** beinhaltet die ressortspezifischen Analyseergebnisse in der Sequenz der Leitfragen aus der Evaluierungsmatrix mit Fokus auf die ressortspezifisch priorisierten Kriterienbereiche.
- **Kapitel 5** präsentiert die Schlussfolgerungen in Form von Herausforderungen entlang den fünf Phasen eines idealtypischen Politikzyklus und leitet daraus Empfehlungen ab.
- **Kapitel 6** enthält weiterführende Referenzen zur Evaluierung (Leistungsbeschreibung, Inception Report, Liste der befragten Organisationen, Evaluierungsmatrix, Portfolioanalyse).

2.1 ANLASS, GEGENSTAND UND ZIELE DER EVALUIERUNG

Innerstaatliche, zwischenstaatliche und regionale Konflikte in Europas Nachbarschaft haben vermehrt zu Risiken für Deutschland geführt. Dies gilt auch in Bezug auf Irak, wo die irakische Zentralregierung 2014 internationale Unterstützung gegen die Terrorherrschaft des sogenannten „Islamischen Staats“ (IS) erbeten hatte. Die Bundesregierung engagierte sich daraufhin außen-, sicherheits- und entwicklungspolitisch mit hohen finanziellen Beiträgen. Dabei kam aus dem AA erstmals jenseits humanitärer Unterstützung der Ansatz der Stabilisierung aus der 2015 neu gegliederten Abteilung S zur Anwendung. Im Rahmen der Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ wurde ab 2017 ein vernetzter Ansatz aus diplomatischen, sicherheits- und entwicklungspolitischen Beiträgen für die Umsetzung

der Stabilisierung postuliert⁶. 2019 beschlossen AA und BMZ, ihr Irak-Engagement ressortgemeinsam evaluieren zu lassen. Das AA setzte damit seine strategische Evaluierungspraxis fort und entsprach zugleich dem „Bericht der Bundesregierung zur Lage in Irak und zum deutschen Irak-Engagement“⁷ sowie dem Spending Review,⁸ um die Tragfähigkeit ressortgemeinsamer Evaluierungsansätze zu prüfen. Parallel zu einem ressortgemeinsamen Bericht sollte zudem für AA und BMZ jeweils ein ressortspezifischer Bericht erarbeitet werden.

Gegenstand der ressortgemeinsamen strategischen Evaluierung (RGE) ist das Engagement von AA und BMZ in Irak von 2014 bis 2019 und seine Bedeutung für die gegenwärtige Situation. Für das AA wurden dabei die Arbeitsbereiche der Humanitären Hilfe, der Krisenprävention, der Stabilisierung und Konfliktachsorge sowie der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik (AKBP) berücksichtigt. Für das BMZ wurden die strukturbildende Übergangshilfe (Krisenbewältigung, Wiederaufbau, Infrastruktur; KWI/ÜH), die Sonderinitiative Flucht sowie die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit einbezogen. Nicht berücksichtigt wurden andere Ressorts wie das BMVg, das BMI und das BMF. Die Evaluierung erfolgte dabei im Rahmen der Arbeitsteilung der ARGE nach den beiden Ressorts. Die von der GFA durchgeführte Evaluierung des AA und ihre Ergebnisse flossen dabei je nach Relevanz in den ressortgemeinsamen bzw. in den vorliegenden ressortspezifischen Bericht ein.

Hauptziel der Evaluierung war eine unabhängige und umfassende Analyse und Bewertung zur Unterstützung institutioneller Lernprozesse. Diese beziehen sich primär auf die Erfahrungen beider Ressorts, auf ihr Zusammenwirken an Schnittstellen und Übergängen sowie auf die Besonderheiten außenpolitischen Handelns. Dabei vermag die konkrete Situation Iraks auch Lernpotenzial für den Umgang mit anderen Ländern fragiler Staatlichkeit bereithalten. Darüber hinaus dient die Evaluierung der Rechenschaftslegung gegenüber dem Deutschen Bundestag sowie dem Zweck der begleitenden bzw. abschließenden Erfolgskontrolle (Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle) nach Nr. 11a der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) i. V. m. Nr. 2.2 der VV zu § 7 BHO.

2.2 LEITFRAGEN DER EVALUIERUNG

Sowohl ressortgemeinsam als auch ressortspezifisch orientierte sich die Evaluierung an sechs Leitfragen. Diese umschreiben die Kriterienbereiche Relevanz, Effektivität, Wirkungen, Anschlussfähigkeit (Nachhaltigkeit⁹), Effizienz und Kohärenz in der Definition des *Development Assistance Committee* der *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD-DAC)¹⁰ sowie des *Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action* (ALNAP)¹¹. Folgende Erkenntnisinteressen ergaben sich bezogen auf das AA:

- A. **Relevanz:** Hat das AA in Irak das Richtige getan?
- B. **Effektivität:** Hat das AA seine kurz- und mittelfristigen Ziele erreicht?
- C. **Wirkungen:** Hat das AA zur Erreichung langfristiger Ziele beigetragen?
- D. **Anschlussfähigkeit:** Hat das AA Maßnahmen anschlussfähig gestalten können?

⁶ Auswärtiges Amt: Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung, 2017

⁷ Deutscher Bundestag: Drucksache 19/4070, Bericht der Bundesregierung zur Lage in Irak und zum deutschen Irak-Engagement, 2018

⁸ Bundesministerium der Finanzen (Arbeitsgruppe): Abschlussbericht Spending Review (Zyklus 2017/2018) zum Politikbereich „Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit“ (2018)

⁹ Die Besonderheit außenpolitischer Maßnahmen liegt unter anderem darin, dass nicht notwendigerweise ein Anspruch auf Nachhaltigkeit besteht und das Kriterium in der Regel durch das der Anschlussfähigkeit ersetzt wird.

¹⁰ OECD DAC: Better Criteria for Better Evaluation. Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use, 2019

¹¹ ALNAP: Evaluation of Humanitarian Action Guide (<https://www.alnap.org/help-library/evaluation-of-humanitarian-action-guide>), 2016

- E. **Effizienz:** Hat das AA das Richtige bestmöglich getan?
- F. **Kohärenz:** Hat das AA in sich kohärent sowie ressortübergreifend synergetisch und extern/international abgestimmt gehandelt?

Diese Leitfragen wurden im Sinne eines klarer gefassten Verständnisses der Kriterien ausdifferenziert und mit zugeordneten Indikatoren in eine Evaluierungsmatrix überführt. Diese speiste sich aus spezifischen und allgemeinen Aspekten und wurde von der ARGE für die Evaluierung beider Ressorts als Grundlage benutzt. Daraus ergab sich eine stärker strukturierte gemeinschaftliche Herangehensweise, die allerdings bisweilen die genannten Schwierigkeiten barg, Ressortspezifisches angemessen abzubilden. Dennoch ermöglichte die derart gestaltete Evaluierungsmatrix, Ergebnisse aufeinander zu beziehen, und zwar auch dort, wo sich Divergenzen ergaben.

2.3 HINTERGRUND IRAK 2014–2019

Irak ist durch vielschichtige Krisen geprägt, deren Ursprünge weit über den Aufstieg der Terrororganisation des sogenannten „Islamischen Staats“ (IS) hinausreichen. Das diktatorisch geführte Regime Saddam Husseins unterwarf die irakische Gesellschaft. Die Folge waren massive gesellschaftliche Repressalien, die auch militärisch gegen die eigene Bevölkerung umgesetzt wurden. An den von 1980 bis 1988 andauernden verlustreichen Krieg mit Iran und den nachfolgenden Kuwaitkrieg von 1990 bis 1991 schloss sich in den 1990er-Jahren ein umfassendes Embargo und eine außenpolitische Isolation Iraks an. Verbunden mit einer zunehmend totalitären Regierungsführung des irakischen Baath-Regimes im Innern wurde die Entwicklung der irakischen Gesellschaft und Wirtschaft zurückgeworfen. Mit der US-amerikanisch geführten *Operation Iraqi Freedom* 2003 und dem nachfolgenden Sturz Saddam Husseins folgten innere politische und gesellschaftliche Umbrüche, die zur Einführung eines ethno-konfessionellen Proporz- und Konsenssystems führten. Dieses konnte die Spannungen zwischen der Zentralregierung und der Region Kurdistan-Irak sowie die ethno-konfessionellen Konflikte in Zentralirak nach Abzug der US-Truppen Ende 2011 nicht wie ursprünglich beabsichtigt nachhaltig entschärfen.

Hinzu kam es mit Ausbruch der Revolution in Syrien im März 2011 zu einem für die Entstehung des sogenannten IS folgenreichen Zusammenflusses irakischer und syrischer Problemlagen. Die syrische Regierung hatte die hauptsächlich sunnitisch geprägte Insurrektion in Irak seit 2004 teils verdeckt, teils offenkundig logistisch und politisch unterstützt, mit dem Ziel, die USA in Irak zu unterminieren. Die dabei von der Organisation „Al-Qaida in Irak“ genutzten Rückzugsräume in Syrien wurden von irakischen Kämpfern und solchen aus der weiteren Region umso intensiver genutzt, als das Assad-Regime ab 2011 eine gezielte konfessionell und militärisch ausgerichtete Niederschlagung der syrischen Revolution verfolgte. Ausgehend von der Etablierung sunnitisch-extremistischer Hochburgen in Syrien erfolgte dann unter maßgeblicher Führung ehemaliger hochrangiger irakischer Baath-Funktionäre der Aufbau einer territorial angelegten alternativen Herrschaft, die sich nachfolgend in „Islamischer Staat“ (IS) umbenannte. Die Destabilisierung staatlicher Strukturen, verbunden mit tiefgreifender Korruption in der irakischen Armee und einer Schreckensherrschaft, die höchstmögliche Brutalität projizierte, erleichterte der Terrororganisation des sogenannten IS ein territoriales Ausbreiten, das in der Einnahme von Mossul im Juni 2014 kulminierte.

Damit stand der irakische Staat im Sommer 2014 angesichts der Gebietsgewinne durch den sogenannten IS vor dem Zusammenbruch. Dies führte zum Hilferuf der irakischen Regierung an die internationale Gemeinschaft. In den folgenden Monaten kontrollierte der sogenannte IS zumindest Teile der Gouvernorate Al-Anbar, Diyala, Ninive, Kirkuk und Salah al-Din. Als Reaktion bildete sich im Rahmen des NATO-Gipfeltreffens in Wales im September 2014 eine breite internationale Koalition mit dem Ziel, die territorialen Eroberungen des sogenannten IS rückgängig zu machen, die IS-Terrorherrschaft zu beenden und die militärischen Erfolge durch eine unmittelbar daran anschließende zivile Stabilisierung der befreiten Gebiete dauerhaft abzusichern. Nach unmittelbar einsetzenden massiven Luftangriffen auf IS-Territorium erfolgte im April 2015

die landbasierte Befreiung Tikrits, im Februar 2016 die Ramadis und im Juni 2016 die Falludschas. Nach rund neunmonatigem Kampf wurde schließlich im Juli 2017 Mossul befreit. Damit wurde die territoriale Ausprägung der Bedrohung durch des sogenannten IS in Irak weitestgehend beendet, die Risiken weiterer terroristischer Gefährdungen allerdings auch amorph und insofern schwieriger zu bekämpfen.

Zur Beendigung der territorialen Herrschaft des sogenannten IS in Irak trugen neben der Internationalen Anti-IS-Koalition und der irakischen Armee weitere Kräfte mit eigenen politischen Ambitionen bei. Dazu zählten insbesondere die kurdischen *Peschmerga* sowie größtenteils schiitisch geprägte und auch unter iranischem Einfluss stehende paramilitärische Einheiten der sogenannten „Volksmobilisierungskräfte“ (*Popular Mobilization Forces*, PMF). Damit wurden weitere politische Konfliktlinien sichtbar. Erstens verschärfte sich der Konflikt zwischen der Führung der Region Kurdistan-Irak (RKI) und der Zentralregierung in Bagdad im September 2017 mit dem Referendum zur Unabhängigkeit der RKI und der zu diesem Zeitpunkt unter kurdischer Kontrolle befindlichen, sogenannten umstrittenen Gebiete. Dies mündete in einen kurzen Waffengang zwischen Erbil und Bagdad, bei dem unter anderem die RKI für den internationalen Flugverkehr gesperrt wurde und die Zentralregierung durch Truppenentsendung die Kontrolle über einen Teil der umstrittenen Gebiete insbesondere um Kirkuk zurückerhielt. Zweitens behielten die sogenannten PMF in weiten Teilen ihre militärischen Kapazitäten sowie parallelen Kommandostrukturen bei, entgegen den Plänen der Zentralregierung, die PMF in die regulären irakischen Sicherheits- und Streitkräfte zu integrieren. Damit begrenzten sie ihrerseits strukturell das staatliche Machtmonopol Iraks, dessen Wiederherstellung ein Ziel des Kampfs gegen die Terrororganisation gewesen war.

Vor dem Hintergrund der verbesserten Sicherheitslage fanden im Mai 2018 Parlamentswahlen statt. Es ist plausibel anzunehmen, dass trotz der geringsten Wahlbeteiligung seit dem Sturz Saddam Husseins diese Wahlen, auch vor dem Hintergrund der bis dahin erfolgten Stabilisierung, die bis dahin friedlichsten waren. Ethnisch-konfessionelle Zugehörigkeiten sowie außenpolitische Abhängigkeitsverhältnisse spielten bei der Listenerstellung und beim Abstimmungsverhalten eine geringere Rolle als bei früheren Wahlen. Dies betraf auch die befreiten Gebiete, in die bis dahin rund 4 Mio. Binnenvertriebene zurückgekehrt waren. Das schiitisch geprägte Wahlbündnis von Premierminister Haider al-Abadi, welches auch sunnitische politische Akteure aus den befreiten Gebieten umfasste, schnitt dabei in den zuvor unter Herrschaft des sogenannten IS stehenden, mehrheitlich sunnitischen Gebieten besser ab als in den schiitischen Kerngebieten Iraks. Den Wahlen folgten landesweite Proteste, in denen die Ergebnisse wegen Wahlbetrugs infrage gestellt wurden. Nach einer über den Rechtsweg erwirkten Neuauszählung eines Teils der abgegebenen Stimmen wurde Adil Abdul-Mahdi im Oktober 2018 neuer Premierminister; seine Regierungsbildung dauerte bis 2019 an.

Im Hintergrund des formalen demokratischen Prozesses setzte sich allerdings eine Stärkung politischer Patronage-Strukturen fort, die ethnisch-konfessionell geprägt waren. Dadurch blieb eine Stärkung staatlicher Institutionen aus. Sofern die Handlungsfähigkeit des Staates wuchs, wurde diese maßgeblich von persönlichen Einflussnahmen geprägt. Vor dem Hintergrund solch neuerlicher Staatsvereinnahmung (*state capture*) verstärkte sich der Unmut der irakischen Bevölkerung. Nachdem sich dieser bereits im Sommer 2018 in Form von teils gewaltsamen Protesten in Basra und in den südlichen Provinzen Iraks Bahn gebrochen hatte, kam es ab Oktober 2019 auch in Bagdad zu Massenprotesten gegen die politische Elite, insbesondere gegen deren Nepotismus und Korruption, sowie gegen die schlechten öffentlichen Dienstleistungen, die wirtschaftliche Misere und die ausländische – insbesondere die iranische – Einflussnahme in Irak. Diese Bewegung wurde überwiegend von der jüngeren Generation getragen, die sich wie die zeitgleichen Massenproteste im Libanon dezidiert über ethnisch-konfessionelle Grenzen hinweg artikulierte. Die Proteste wurden zunächst gewaltsam unterbunden, zwangen aber die Regierung unter Premierminister Abdul-Mahdi Anfang Dezember 2019 zum Rücktritt.

Positive Wahrnehmungen der Stabilisierung der vom sogenannten IS befreiten Gebiete Iraks von 2014 bis 2019 stehen insofern negativen Einschätzungen allgemeiner politischer Stagnation in Gesamtirak und einer weiteren Verschlechterung insbesondere staatlicher

Dienstleistungen im Süden des Landes entgegen. Beide unter auswärtigen Beobachtern wie in der irakischen Bevölkerung anzutreffenden Perzeptionen beschreiben dabei auch teilweise gegenläufige Entwicklungen, bei denen der militärische Erfolg gegen den sogenannten IS auch um den Preis einer Stärkung klientelistischer und neo-patrimonialer Verhältnisse erfolgte. Der Ausbau dieser unmittelbar wirkenden gesellschaftlichen Abhängigkeiten wurde nicht zuletzt durch die Ölrrente ermöglicht. Die damit erfolgte Stabilisierung stärkte insofern Verhältnisse, die nach wie vor Staat und Gesellschaft strukturieren. Sie bieten zugleich auch regionalen Akteuren mannigfaltige Einflussmöglichkeiten. Die manipulative Nutzung des irakischen Ressourcenreichtums ist sowohl Ursache als auch Ergebnis dieser Strukturen, die sich auch in den wiederkehrenden gesellschaftlichen Verwerfungen Iraks artikulieren, von denen die Terrororganisation des sogenannten IS lediglich eine war.

2.4 DEUTSCHLANDS ENGAGEMENT IN IRAK: AUSGESTALTUNG DER AA-POLITIKBEREICHE

Die Bundesregierung reagierte auf die krisenhafte Zuspitzung in Irak seit 2014 mit weitgefächerten außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Maßnahmen. Das AA sicherte dabei zunächst die völker- und verfassungsrechtliche Konformität des deutschen militärischen Beitrags zur Internationalen Koalition gegen den sogenannten IS ab. Zugleich entwickelte das AA im Rahmen seiner Führungsrolle in den internationalen Beratungsgremien verschiedene zivile Ansätze.

- **Humanitäre Hilfe:** Im Rahmen der internationalen unpolitischen Bedarfsermittlung über das VN-System (die sogenannten Humanitarian Needs Overviews und Humanitarian Response Plans, die von UN OCHA jährlich kompiliert und ggf. unterjährige Aktualisierungen erfahren) leistete das AA zugleich Unterstützung auf Basis der Subsidiarität nach den humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit für die Bevölkerungsgruppen, die von den Kampfhandlungen gegen den IS vor Ort betroffen waren. Dies inkludierte die vertriebene irakische Zivilbevölkerung sowie die nach Irak geflohenen syrischen Flüchtlinge. Diese Humanitäre Hilfe zielte darauf ab, Menschen in akuter Notlage zu unterstützen, ihnen ein Überleben in Würde und Sicherheit zu ermöglichen sowie allgemein Leid zu lindern und Lebensperspektiven zu erhalten. Umgesetzt wurden diese Maßnahmen der Humanitären Hilfe durch VN-Organisationen (wie z. B. UNHCR), das IKRK und internationale NRO.
- **Stabilisierung:** Im Rahmen der Arbeitsgruppe Stabilisierung (*Working Group on Stabilization, WGoS*) der Internationalen Koalition sowie über die *Stabilization Task Force* vor Ort in Bagdad entwickelte das AA in Zusammenarbeit mit UNDP und in Abstimmung mit dem BMZ das Konzept der primär politisch und auf *quick impact* ausgerichteten Stabilisierung Iraks im engeren Sinne. Ferner wurden im AA ab 2015 Kompetenzen in der neu gegründeten Abteilung S für „Krisenprävention, Stabilisierung, Konfliktnachsorge und Humanitäre Hilfe“ gebündelt. Auf dieser Grundlage gestaltete das AA ab 2015 den Stabilisierungsansatz der internationalen Gemeinschaft in Irak maßgeblich mit. Dabei sollte dem Machtvakuum, das sich aus der sukzessiven Befreiung der vom sogenannten IS besetzten Gebiete ergab, durch unmittelbare Wiederherstellung von Staatlichkeit sowie weiterführende Kapazitätsförderung staatlicher Akteure, Verbesserung von Sicherheit, Rehabilitierung von öffentlicher Infrastruktur und Aufarbeitung und Versöhnung umfassend entgegengewirkt werden.
- **Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik:** Obwohl der Einsatz der AKBP-Instrumente prinzipiell langfristig erfolgt und im eigentlichen Sinne nicht der Logik von Krisensituationen entspricht, reagierten die deutschen Mittlerorganisationen, die unabhängigen Kulturplattformen sowie ihre irakischen Partner umgehend auf die 2014 einsetzende Situation. Dies galt insbesondere für den Bereich der Kulturförderung und für Medienprogramme, die im Rahmen autonomer Bedarfsermittlung unmittelbar auf die kriegs- und vertreibungsbedingten Herausforderungen reagierten. Hierbei wurden teilweise im Nachgang zu humanitärer Unterstützung Maßnahmen zur Bewältigung von Traumata insbesondere unter vulnerablen Bevölkerungsgruppen

durchgeführt. Im weiteren Verlauf wurden auch Teile der Wissenschaftskooperation auf diese Themen hin orientiert. Zudem wurden Maßnahmen ergriffen, um den für die nationale Identität und Integration wichtigen Kulturgutschutz zu stärken.

Das AA leistete damit umfangreiche Beiträge auf Basis verschiedener Bedarfsermittlungen und unterschiedlicher Ansprüche hinsichtlich der Anschlussfähigkeit bzw. Nachhaltigkeit von Maßnahmen. Während die Humanitäre Hilfe und die AKBP unterschiedliche Zeit- und Wirkungshorizonte verfolgten, war die politische Stabilisierung auf kurzfristige Wirkungen (*quick impact*) und in den ersten Jahren von 2014 bis Anfang 2017 nicht auf nachhaltige Entwicklung ausgerichtet. Damit konzentrierte sich das AA innerhalb des vernetzten Ansatzes der Bundesregierung auf seine außenpolitischen Aufgaben und Kompetenzen in der Ausgestaltung politischer Beziehungen zum Ausland.

3 EVALUIERUNGSDESIGN UND METHODIK

Das Evaluierungsdesign und die ihm zugeordnete Methodik sind im ressortgemeinsamen Bericht ausführlich dargelegt. Dort wird zudem auf den bereits genannten Inception Report verwiesen, in dem die grundlegenden Bestandteile vorgestellt wurden. Die zu Beginn des Evaluierungsvorhabens erarbeitete Vorgehensweise konnte bekanntermaßen nicht wie geplant umgesetzt werden. Dies betrifft die notwendigen Anpassungen hinsichtlich der ursprünglich geplanten Feldforschung in Irak, die infolge der Covid-19-Pandemie und der Sicherheitslage eine aus der Ferne gesteuerte Datenerhebung notwendig machte. Als Konsequenz führten lokale Evaluatoren und Evaluatorinnen Interviews und Fokusgruppendifkussionen vor Ort durch und die internationalen Evaluatoren und Evaluatorinnen führten Interviews mit irakischen und internationalen Gesprächspartnern und Gesprächspartnerinnen über internetbasierte, digitale Medien. Infolge der aus den gleichen Gründen auch in Irak fortschreitenden Digitalisierungsdynamik gelang damit die Datenerhebung aufgrund internetbasierter Kommunikationsformate deutlich besser als zu Beginn der Evaluierung erwartet.

Im Rückblick ergeben sich allerdings weitere Erkenntnisse, vor allem im Hinblick auf die Anlage der Evaluierung. Die ressortgemeinsame Anlage erhöhte zwar die Perspektivenvielfalt und ermöglichte damit ein umfassenderes Verständnis der beiden betrachteten Bundesressorts. Es zeigte sich jedoch auch, dass eine ressortgemeinsame Synthese fachlich-inhaltlich dort an ihre Grenzen stößt, wo unterschiedliche, ressortspezifische Logiken gemeinschaftlich bewertet werden sollen. Unterschiedliche Logiken bedürfen unterschiedlicher Bewertungsmaßstäbe, deren Festlegung jedoch im Rahmen der ARGE eine große Herausforderung darstellte, da es dazu eines umfassenden Verständnisses und Akzeptanz der jeweiligen Logiken bedarf und die evaluatorische Perspektive auf das Gesamtergebnis der unterschiedlichen Herangehensweise der Ressorts ausgerichtet sein muss. Aus Sicht des GFA-Teams kann eine ressortgemeinsame Evaluierung nur da ansetzen, wo gemeinschaftlich von den beiden Ressorts etwas vereinbart und anvisiert wurde. Bezogen auf den Betrachtungszeitraum der Evaluierung erfolgte dies aber konsistent erst im Rahmen des GAAP-Prozesses (seit November 2018), weshalb die ressortgemeinsame Betrachtung der Gesamtperiode mit Beginn 2014 an ihre Grenzen stößt. Dies gilt es bei der Festlegung des Evaluierungsgegenstandes und der Evaluierungsfragen bei zukünftigen ressortgemeinsamen Evaluierungen zu berücksichtigen. Eine weitere Herausforderung bei der Evaluierung war die höchst unterschiedliche Ressourcenausstattung beider Evaluierungsteams und der stark unterschätzte Koordinierungsaufwand bei einem solchen Unterfangen. Dies sollte ebenfalls in Zukunft berücksichtigt werden. Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob es im Rahmen von ressortgemeinsamen Evaluierungen, die auch das AA und das BMZ einschließen, sinnvoll ist, eine ARGE aus einem in einem Wettbewerb identifizierten und sich qualifizierten Evaluierungsteam und einem mandatierten Evaluierungsinstitut für die Entwicklungspolitik zu bilden, das als vorgelegte Struktur des BMZ fungiert. Aus Sicht des GFA-Teams bietet es sich aufgrund von Kohärenz- und Aufwandsüberlegungen an, nur ein Team unter einer zentralen Leitung zu bilden und die Auswahl über einen international ausgeschriebenen Wettbewerbsprozess vorzunehmen. Darüber hinaus würde sich anbieten, die gemachten Lernerfahrungen im Nachgang oder aber zum Abschluss des Evaluierungsprozesses für weitere ressortgemeinsame Evaluierungen zu konkretisieren.

Der durchgängige ressortgemeinsame und gemeinschaftliche Ansatz der Evaluierung forderte oftmals eine paritätische Sichtweise auf AA und BMZ, die dem Evaluierungsgegenstand nicht angemessen war. Wäre die ressortgemeinsame strategische Evaluierung von einem einzigen Auftragnehmer mit sowohl außen- als auch entwicklungspolitischen Kompetenzen sowie mit einschlägigen Irak-Erfahrungen durchgeführt worden, hätte die Analyse an Deutlichkeit gewinnen können.

4 ANALYTISCHE BEWERTUNG DES IRAK-ENGAGEMENTS

4.1 RELEVANZ

Der Kriterienbereich der Relevanz soll darstellen, ob das AA mit seinem Engagement in Irak in den Jahren von 2014 bis 2019 im weitesten Sinne das Richtige getan hat. Um dies einschätzen zu können, sollte in vier Teilbereichen überprüft werden, ob diesem Engagement definierte Ziele und Interessen Deutschlands zugrunde lagen (A.1.), welchen Bedarfen Iraks diese entsprachen (A.2.), welcher Art die mit den Maßnahmen verbundene strategische Planung war (A.3.) und welche Formen intendierter Sichtbarkeit diese Maßnahmen annahmen (A.4.).

4.1.1 ZIELE UND INTERESSEN DEUTSCHLANDS

Um einzuschätzen, ob und inwieweit dem Engagement Zielsetzungen und Interessenlagen Deutschlands entsprachen, sollte ausgewertet werden, ob die strategischen Ziele und Interessen der Bundesregierung formuliert waren (A.1.1.), ob die Instrumente und Maßnahmen den Zielen und Interessen plausibel zugeordnet werden konnten (A.1.2., A.1.3.), ob der finanzielle Einsatz in einem angemessenen Verhältnis zu diesen Zielen und Interessen stand (A.1.4.) sowie ob und inwieweit die Maßnahmen subsidiär zu den Anstrengungen der irakischen Regierung und anderer Akteure erfolgten (A.1.5.).

Das Engagement des AA entsprach in den drei Arbeitsbereichen der Humanitären Hilfe, der Stabilisierung und der AKBP weitestgehend den Zielsetzungen und Interessen der Bundesregierung.

A.1.1. Die Formulierung dieser Ziele erfolgte iterativ und wurde für den Zeitraum seit 2014 übergreifend im „Bericht der Bundesregierung zur Lage in Irak und zum deutschen Irak-Engagement“ vom 4. September 2018 konsolidiert dargestellt.¹² Sie resümierten die in zahlreichen Vermerken reflektierten Politikansätze, die das AA als Antwort auf das Hilfesuch der irakischen Regierung an die internationale Gemeinschaft entwickelte. Über die Bekämpfung und Beendigung der Herrschaft der Terrororganisation des sogenannten „Islamischen Staats“ (IS) hinausgehend wurde die Zielsetzung einer zivilen **Stabilisierung** formuliert, um die neue irakische Regierung unter Premierminister Haider al-Abadi zu unterstützen, die ethnisch-konfessionell aufgeladene politische Fragilität des Landes zu überwinden. Hierbei stimmte auch die vorbeugende Verhinderung bzw. Eindämmung irregulärer Migration nach Europa mit den deutschen Interessen überein. Jenseits des unmittelbaren politischen Prozesses wurde im Rahmen der **Humanitären Hilfe** das Ziel verfolgt, die Notsituation der irakischen Bevölkerung zu lindern. Hierzu war 2012 erstmals eine strategische Zielsetzung erfolgt, die das Bekenntnis Deutschlands zu humanitären Prinzipien bekräftigte. Sie formulierte auch den selbst gesetzten Anspruch, Menschen in akuten Krisen schnell und flexibel zu helfen, um ihnen im Rahmen einer vorausschauenden und effizienten Gestaltung internationaler humanitärer Hilfe ein Überleben in Würde und Sicherheit zu ermöglichen. Seither wurden Ziele und operative Vorgehensweise strategisch klarer gefasst (siehe unten A.3.). Auch die **AKBP** diene den Zielsetzungen und Interessen der Bundesregierung, und zwar nicht trotz, sondern wegen der verschiedenen miteinander verschränkten Konfliktlagen. Deutschlands explizites Interesse war und ist es, Zugang zu Kultur und Bildung über soziale, geografische und politische Grenzen hinweg zu schaffen und damit insbesondere zivilgesellschaftliche Diskurse zu stärken und vopolitische Räume auszuweiten, die einer friedlichen und inklusiven Entwicklung im Sinne sozialen Zusammenhalts und gesellschaftlicher Partizipation zuträglich sind. **Insgesamt** ist festzuhalten, dass im Zeitraum von 2014 bis 2019 eine Verschiebung von spezifischen hin zu eher generischen Interessen und Zielen erfolgte. Während zu Beginn des Engagements infolge der Ausbreitung des sogenannten IS enger gefasste Ziele im Zusammenhang mit der direkten IS-Bekämpfung und der Absicherung der befreiten Gebiete im

¹² Deutscher Bundestag, Drucksache 19/4070

Vordergrund standen, weiteten sich diese insbesondere in der Zeit nach der Befreiung Mossuls im Juli 2017 auf allgemeinere Herausforderungen des übergreifenden politischen Prozesses und des Wiederaufbaus aus. Diese spiegelten die Änderung der Konfliktsituation sowie der Ziele und Interessen, die Deutschland mit dieser verband, wider. Dies ließ sich auch bei der Rekonstruktion der Wirkungslogik festmachen, deren kurzfristige Ziele stärker der krisenhaften Zuspitzung entsprachen, während die mittel- und langfristigen Ziele eher den strukturellen – latenten wie manifesten – Herausforderungen zugeordnet waren und sind.

A.1.2./A.1.3. Die Ausgestaltung der drei Arbeitsbereiche des AA kann klar den Zielen und Interessen der Bundesregierung zugeordnet werden, wobei die Maßnahmen der Stabilisierung und der Humanitären Hilfe in Sache und Umfang eine zur AKBP vergleichsweise hohe Priorität hatten. Für die Ansätze am politischen Prozess ist der zivile Charakter der **Stabilisierung** grundlegend. Dies ist zentral, weil sich Stabilisierung in Irak unter der Ägide anderer internationaler Akteure bis dahin hauptsächlich in militärischen Maßnahmen der Aufstandsbe-kämpfung (*counterinsurgency*) erschöpft hatten, die über Jahre hinweg selber für die politische Polarisierung der Gesellschaft und Fragmentierung des Staates mitverantwortlich waren. So waren übergreifend Maßnahmen zur unmittelbaren Infrastrukturabsicherung und -entwicklung, zur Belebung der lokalen Wirtschaft und zur zivilen Sicherheit wie Entminung und gemeindebasiertes Polizeiwesen (*community policing*) den gesetzten Zielen zuzuordnen. AA-Maßnahmen waren hierzu insbesondere auf die Stärkung und Fähigkeitsentwicklung staatlicher Gewalten auf lokaler Ebene angelegt. Die Maßnahmen der **Humanitären Hilfe** erfolgten gleichfalls in plausibler Zuordnung und zwar unabhängig davon, ob diese von Nichtregierungsorganisationen, vom System der Vereinten Nationen oder von anderen internationalen Organisationen (wie z. B. dem IKRK) umgesetzt wurden. Auf der Basis der weiterentwickelten Strategie des AA mit seinen Eckpunkt-papieren (siehe unten A.3.) ergab sich eine zielgemäße Ausrichtung von Projektfinanzierungen in Irak. Zugleich stärkte das AA seine Ziele und Interessen sowie die des internationalen humanitären Systems durch die Tätigkeiten des Referates S08 bzw. durch die Mitgestaltung und Teilhabe an der Steuerung in Exekutivorganen der VN und des IKRK. Ein spezifisch deutsches humanitäres Profil oder humanitäres Engagement zeichnet sich dabei aufgrund der internationalen Einbet-tung nicht ab. Demgegenüber ist bzw. war AA-unterstützten NRO der Zugang zu ihren Zielgrup-pen unmittelbar möglich, was detailliertere Rückmeldungen über die spezifische humanitäre Lage, den Versorgungsgrad und die bestehenden Bedarfe gestattete, als es von Seiten anderer internationaler Organisationen möglich gewesen wäre. Die Hauptarbeitsbereiche der **AKBP** in Irak – Kulturvermittlung, Hochschulkooperation und Medienförderung – konnten in ihrer Ausge-staltung gleichfalls plausibel den Zielsetzungen und Interessen Deutschlands zugeordnet werden. Sie entwickelten im Zeitraum klare Profile, die dem strategischen Grundkonzept der AKBP entsprachen, vopolitische Räume zu öffnen sowie gesellschaftliche Diskurse und zivilgesellschaftliches Engagement zu stärken. Die Relevanz ergab sich hier sowohl in der Verknüpfung zu Maß-nahmen der Humanitären Hilfe, etwa bei der psychosozialen und psychotraumatologischen Unter-stützung misshandelter Frauen im Rahmen von Schreibwerkstätten und medizinischer Hoch-schulkooperation, als auch im Medienbereich, indem AA-finanzierte Formate durchgeführt wur-den, die dazu dienten, Regierungshandeln und -unterlassungen der kritischen öffentlichen Re-chenschaftslegung zu unterziehen.

A.1.4. Der finanzielle Einsatz stand im Verhältnis zu den Zielen und Interessen Deutschlands von 2014 bis 2019. Übergreifend konnte eine solche adäquate Größenordnung kaum auf Basis von absoluten Zahlen eingeordnet werden. Jedoch konnte zumindest, wie oben unter A.1.1. angemerkt, zwischen den eher spezifischen Zielsetzungen im unmittelbaren Kampf gegen den sogenannten IS bis etwa zur Befreiung von Mossul sowie den eher generischen Interessen von größerer Reichweite unterschieden werden. Allerdings konnte eine **Annäherung an eine Einschätzung von finanziellem Einsatz und politischen Zielen Deutschlands** erfolgen, indem (a) die Kosten anderer Politikentwürfe sowie (b) Umfang und Ausmaß der erreichten kurz- und mittelfristigen Wirkungen berücksichtigt wurden. Das galt primär für die Humanitäre Hilfe und die Stabilisierung, während der AKBP eine eher längerfristige Hebelwirkung beigemessen wurde. **Erstens** ist festzuhalten, dass im **Vergleich politischer Handlungsmöglichkeiten** das seitens des AA und des BMZ aufgewendete Finanzvolumen von knapp 2 Mrd. Euro eher gering zu wer-

ten ist, wenn zum Beispiel die Kosten irregulärer Migration und die des Militäreinsatzes gegen den sogenannten IS als potenzielle Alternativen herangezogen werden. So wurden zum Beispiel die Kosten irregulärer Migration in Deutschland allein für 2016 auf rund 20 Mrd. Euro veranschlagt.¹³ Die US-Militärausgaben für den Kampf gegen den sogenannten IS beliefen sich nach Angaben des US-Verteidigungsministeriums für den Zeitraum von August 2014 bis Ende Juni 2017 auf rund 13,6 Mio. USD täglich.¹⁴ **Zweitens** waren diese Kosten auch **verhältnismäßig mit Blick auf die erreichten Ergebnisse**, von denen der Schutz der Zivilbevölkerung während der Kampfhandlungen und die gesicherte Rückkehr ihres überwiegenden Teils in einem überschaubaren Zeitrahmen als kurz- und mittelfristige Ziele definiert waren. Dieser Sachverhalt lag auch den Einschätzungen der strategisch planenden und operativ Verantwortlichen des AA zugrunde. Für den Bereich der Humanitären Hilfe, deren Kosten im Vergleich bereits eingeschlossen sind, ergibt sich die Einschätzung, dass eventuell sogar noch mehr hätte erreicht werden können, wenn einzelne humanitäre Sektoren gezielter unterstützt worden wären. Dies betreffe allerdings eher die Frage der Effizienz im Sinne einer deutlicheren Fokussierung und Bündelung der finanziellen Mittel, als eine Einschätzung der eingesetzten Mittel im Verhältnis zu den Zielen und Interessen Deutschlands. Die positive Gesamteinschätzung beinhaltet auch den im Vergleich zur Humanitären Hilfe und Stabilisierung relativ geringen Aufwand der AKBP-Maßnahmen. Deren Potenzial zur Hebelwirkung wurde gegen Ende des Untersuchungszeitraums manifest, als auf der Basis zivilgesellschaftlicher Mobilisierung die irakische Bevölkerung über ethnisch-konfessionelle Grenzen hinweg die Prinzipien guter Regierungsführung einforderte.

A.1.5. Die Maßnahmen insbesondere in den Jahren von 2014 bis 2017 erfolgten überwiegend subsidiär zu den Anstrengungen der irakischen Regierung, da diese nicht ausreichend funktional war. Dies setzte sich allerdings unverändert über 2017 hinaus fort und hemmte in der Folge weiterhin die Entwicklung der Bereitschaft zur Übernahme von Eigenverantwortung seitens der irakischen Regierung, die jedoch weniger durch fehlende technische und finanzielle Kapazitäten als mangelnden politischen Willen begründet war. Der Hilferuf Iraks an die internationale Gemeinschaft nach einer globalen Koalition zur Unterstützung des Landes im Jahr 2014 war Zeichen eines Staatskollapses, den die damalige irakische Regierung weitestgehend selbst durch politischen Ausschluss, regionale Abhängigkeiten und grassierende Korruption verursacht oder zumindest verschärft hatte. Subsidiarität bedeutete für die Frühphase, dass militärischer Kampf und zivile Stabilisierung wie auch humanitäre Nothilfe eine von Irak erbetene quasi-Substitution von Staatlichkeit der unter der Ägide der internationalen Gemeinschaft Handelnden nach sich zogen, weil die irakische Regierung nicht leistungsfähig genug war. Soziale Basisdienstleistungen blieben weit hinter den bestehenden Bedarfen und der notwendigen Infrastruktur zurück, sodass die Subsidiarität in der Frühphase die Form der erbetenen Substitution annahm. Diese Substitution jenseits eines begrenzten eigenen militärischen Beitrags der irakischen Regierung prägte zumindest in Teilen die zweite Phase des untersuchten Zeitraums etwa ab Mitte 2017. Insgesamt ergibt sich vom Ende des Evaluierungszeitraums eine Gesamtschau fehlenden politischen Willens sowie mangelnder technischer und finanzieller Kapazitäten auf Seiten der irakischen Regierung. Diese Dysfunktionalität legt nahe, durchgehend von Substitution statt von Subsidiarität im eigentlichen Sinne zu sprechen.

4.1.2 ZIELE UND BEDARFE IRAKS

Um einzuschätzen, ob und inwieweit das Engagement den Zielen und Bedarfen Iraks entspricht, sollte ausgewertet werden, inwieweit lokale bzw. internationale Bedarfsanalysen vorlagen (A.2.1.), ob Zielsetzungen bzw. Anfragen irakischer Akteure und der internationalen Gemeinschaft vorlagen (A.2.2.), ob sich Strategie- bzw. Umsetzungsdokumente des AA auf Ziele, Bedarfe (auch vulnerabler Gruppen) und Anfragen der relevanten irakischen Akteure und Zielgruppen

¹³ Zeit Online 22. September 2016: „Die Haushalte schaffen das.“ <https://www.zeit.de/wirtschaft/2016-09/fluechtlinge-haushalt-kosten/komplettansicht>

¹⁴ „As of June 30, 2017, the total cost of operations related to ISIS since kinetic operations started on Aug. 8, 2014, is \$14.3 billion and the average daily cost is \$13.6 million for 1,058 days of operations. Siehe <https://dod.defense.gov/OIR/>

bezogen (A.2.3.) sowie inwieweit die Schwerpunktsetzung der Regionalstrategie der Humanitären Hilfe zur Deckung sich ändernder humanitärer Bedarfe beitrug (A.2.4.).

Das Engagement entsprach weitestgehend den Zielen und Bedarfen irakischer Behörden sowie verschiedener gesellschaftlicher Gruppen und Akteure, wobei die Formalisierung solcher Bedarfe in den Arbeitsbereichen unterschiedlich strukturiert ausfiel und die Initiative zum Tätigwerden sowie zur Bedarfsermittlung im frühen Zeitraum eher der internationalen Gemeinschaft oblag.

A.2.1. Das AA richtete sein Engagement an Bedarfsanalysen aus, die primär in gemeinschaftlichen Anstrengungen und internationalen Formaten erarbeitet und darüber hinaus anderweitig ergänzt wurden. In der ersten Phase der **Stabilisierung** von 2014 bis Ende 2017 folgten die Bedarfsanalysen dem Fortschreiten des militärischen Kampfes gegen den sogenannten IS. Die Ergebnisse der Bedarfsfindung waren deshalb nur in unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Ausmaßen vorhersehbar. Allerdings ist festzuhalten, dass die Bedarfseinschätzung eher im Dialog mit irakischen staatlichen Institutionen als direkt mit der betroffenen Bevölkerung erfolgte, was bisweilen dazu führte, dass Maßnahmen nicht immer am eigentlichen Bedarf der Betroffenen ausgerichtet waren. Die Bedarfsanalysen seitens UNDP im Zeitverlauf lagen vor und waren in den AA-Akten dokumentiert. Im Bereich der **Humanitären Hilfe** war die Formalisierung der Bedarfe relativ hoch und ging mit einem vergleichsweise langen planerischen Vorlauf einher. Grundlegend für diesen Zyklus war der jährliche *Humanitarian Needs Overview* (HNO) und der *Humanitarian Response Plan* (HRP) des Humanitären Länderteams (*Humanitarian Country Team*, HCT), die seitens UN OCHA zusammengetragen und veröffentlicht wurden und werden. Diese Bedarfsanalysen orientierten sich an definierten Vulnerabilitätskriterien, wobei Durchführungsorganisationen zusätzliche Bedarfsanalysen vornahmen, die u. a. Grundlage der finanziellen Förderung durch das AA waren und sind. Diese Bedarfsanalysen waren oftmals spezifischer und aktueller bezüglich humanitärer Lage und spezifischer Zielgruppen als die HNO/HRP. Letztere konnten daher nicht immer exakt die Bedarfe im sich entwickelnden Konfliktgeschehen abbilden. Im Ergebnis konnte zeitweise die vorhandene notfallmedizinische Versorgung nicht die Gesamtheit der Verwundeten und Kranken rechtzeitig erreichen. Während die internationale Dimension in der Bedarfsanalyse von Stabilisierung und Humanitärer Hilfe prominent war, beruhte die **AKBP** primär auf der Einschätzung gesellschaftlicher Gegebenheiten durch die unabhängigen deutschen Mittlerorganisationen und ihrer irakischen Partner in Medien, Wissenschaft und Kultur. Diese praktizierten eine autonome und iterative Bedarfsanalyse, die eher als Chancenwahrnehmung denn als formulierte Bedarfe in einem traditionellen Sinne charakterisiert werden können. Bedarfe solchen Typs wurden in Irak teilweise von Mittlern (DAAD, Goethe-Institute) bzw. deren Umfeld (deutsche Hochschulen, unabhängige deutsche und irakische Kulturplattformen) definiert, wobei lokale irakische Interessen prominente Berücksichtigung fanden. Analoges gilt für den Medienbereich, bei dem die Deutsche Welle politische mutige Themen direkt von relevanten Lokalitäten in Bagdad sowie aus den Ruinen von Mossul in innovativen Sendeformaten (Jugend-Talkshow *Shababtalk*) gesellschaftlich zur Sprache brachte.

A.2.2. Das Engagement des AA fußte auf Zielsetzungen irakischer Behörden und internationaler Partner, wobei es in unterschiedlichem Ausmaß zu Anfragen beider an Deutschland kam. Infolge des politischen Hilferufs der irakischen Regierung von 2014 an die internationale Gemeinschaft wurden die militärische Besiegung des sogenannten IS einschließlich der Verhinderung des Einsickerns von Kämpfern nach Irak sowie der Finanzierung der Terrororganisation, die zivile Stabilisierung der befreiten Gebiete sowie die Bekämpfung der IS-Propaganda beschlossen. Im Rahmen der Internationalen Koalition übernahm Deutschland den Ko-Vorsitz der Arbeitsgruppe **Stabilisierung**. Damit fußte das AA-Engagement sowohl auf den Zielsetzungen der internationalen Gemeinschaft als auch auf denen der irakischen Regierung unter Premierminister al-Abadi, die insbesondere der Unterstützung der Binnenvertriebenen sowie der zivilen Stabilisierung in den seinerzeit noch vom sogenannten IS zu befreienden Gebieten galten. Zu Anfragen kam es im Bereich der Stabilisierung in unterschiedlicher Weise. Die Artikulation von Anfragen lag in der Frühphase den Einschätzungen nach bei den internationalen Organisationen, insbesondere UNDP, mit dem ein intensiver politischer und operativer Dialog zur *Funding Facility*

for *Stabilization* (FFS) betrieben wurde, den die *Stabilization Task Force* (STF) strategisch begleitete. Weitere Anfragen rührten von der *International Organization for Migration* (IOM) her und betrafen das gemeindebasierte Polizeiwesen (*community policing*). Für den Ungebundenen Finanzkredit (UFK) wiederum lag eine direkte Anfrage der irakischen Regierung vor, die dem Interesse des AA entsprach, sein außenpolitisches Engagement finanziell wirkungsvoll zu untermauern und Deutschland insgesamt sichtbarer zu machen. Dieser Anfrage ging eine generelle Anfrage der irakischen Regierung an die USA voraus, in deren Rahmen die USA Deutschland baten, sich wenn möglich entsprechend zu engagieren. Dagegen fußten zwar die Maßnahmen der **Humanitären Hilfe** auf den Absichten der irakischen Regierung, doch gingen die formulierten Zielsetzungen auf die HNO und HRP der internationalen Gemeinschaft bzw. der erhobenen Bedarfe der vulnerablen Bevölkerungsgruppen zurück. Für die **AKBP** ergibt sich ein gemischtes Bild, insofern als diese in stärkerem Maße auf Angeboten seitens deutscher Mittlerorganisationen beruhte, diese selbst aber zunehmend auch von Anfragen lokaler irakischer Kulturvermittler, Medienleute sowie Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen ausgestaltet wurde. Weil die AKBP sich stark unmittelbar auf gesellschaftliche Kräfte bezieht, lagen formale Anfragen seitens der irakischen Regierung nur in einigen Bereichen vor, etwa im Kulturgutschutz sowie in sehr begrenztem Maß in der Hochschulkooperation. Ansonsten galt für einen Großteil der Maßnahmen der AKBP, dass sie in einem positiven Sinne nicht unmittelbare Interessen staatlicher Machthaber bedienten, sondern im Gegenteil auch legitimen gesellschaftlichen Widerspruch beförderten.

A.2.3./A.2.4. Strategie- und Umsetzungsdokumente des AA bezogen sich vor dem Hintergrund der geschilderten Unterschiede in der Erarbeitung und Kommunikation von Bedarfen in verschiedenen Weisen auf diese Ziele. Für die **Stabilisierung** ergibt sich aus dem Vorgegangenen, dass, obwohl die irakische Regierung formal den Ko-Vorsitz in der *Stabilization Task Force* führte, die konzeptuelle und operative Federführung in großen Teilen bei den internationalen Partnern und insbesondere Deutschland lag. Dies beruhte wie ausgeführt unter anderem auf der Situation, dass insbesondere in den ersten Jahren bis mindestens 2017 Irak nicht in der Lage war, in funktionaler Weise strategisch und planerisch selbständig zu agieren. Insofern betrafen die in den AA-Dokumenten gemachten Bezüge zwar die Ziele und Bedarfe, weniger aber die unmittelbaren Anfragen der irakischen Akteure, sondern wiesen auf eine Dominanz internationaler Akteure hin. Mutatis mutandis gilt dies auch für die Strategiepapiere des AA zur **Humanitären Hilfe**, deren Interventionen wie bekannt auf den HNO und HRP von UN OCHA basierten und sich an vordefinierten Vulnerabilitätskriterien orientierten und weiterhin orientieren. In den Arbeitsbereichen der **AKBP** gibt es aufgrund der stärker durch deutsche Mittlerorganisationen geprägten Initiativlage konstante Verweise auf Bedarfe, die sich allerdings in der Regel nicht auf solche bezogen, die von irakischen Regierungsakteuren artikuliert wurden. Stattdessen ist die AKBP in Irak geprägt von Maßnahmen, die unmittelbar bei Zielgruppen ansetzen, insbesondere in den Bereichen der kulturellen, psychosozialen und medizinischen (psychotraumatischen) Aufarbeitung des Konflikts.

4.1.3 STRATEGISCHE PLANUNG

Um einzuschätzen, ob und inwieweit das Engagement den Prinzipien strategischer Planung entspricht, sollte untersucht werden, ob regelmäßig aktualisierte Planungsdokumente vorlagen (A.3.1.), ob diese auf relevanten Daten/Analysen/Studien beruhten (A.3.2.) und inwiefern die regionale und inhaltliche Ausrichtung der Maßnahmen in Irak sinnvoll für die Leistungen der Humanitären Hilfe und der Stabilisierungsstrategie war (A.3.3.).

Das Engagement entsprach nur bedingt den Prinzipien strategischer Planung hinsichtlich der institutionellen, inhaltlichen und personellen Aufstellung in den jeweiligen Arbeitsbereichen. Die strategische Planung erfolgte in unterschiedlicher Tiefe, die deutliche Verbesserungspotenziale hinsichtlich Form und Zeitpunkt der Verschriftlichung sowie der für die Planung zuständigen Seite erkennen lässt.

A.3.1. Während das Konzept der Stabilisierung im Review-Prozess des AA von 2014 weiterentwickelt wurde und hierfür seit 2015 Kompetenzen in der neugegründeten Abteilung S gebündelt wurden, erfolgte die strategische Planung von Maßnahmen in Irak weitgehend

iterativ. Statt mittels konsolidierter Planungsdokumente in einem traditionellen Sinne begann diese Planung im Rahmen der internationalen Arbeitsgruppe Stabilisierung, für die 2015 ein Aktionsplan entwickelt wurde.¹⁵ Diese Planung kann als induktiv beschrieben werden, insofern nicht eine im Voraus verfasste Strategie in Irak zur Anwendung gelangte, sondern umgekehrt die Irak-Arbeit die Strategiebildung vorantrieb. In diesem Sinne prägten Erfahrungen mit dem Konzept von Stabilisierung in Irak auch die Ausgestaltung der Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ von September 2017. Diese Planung erfolgte nach politischen Ereignissen (IS-Kontrolle von Syrien bis Zentralirak; drohender Staatskollaps), die unmittelbar zum Handeln zwangen. Demzufolge orientierten sich die Maßnahmen an den strategischen Prioritäten, die gemeinsam in der Internationalen Koalition und ihren Arbeitsgruppen erarbeitet wurden. In diesem Sinne gab es bis zu den Leitlinien keine klar definierte Strategie im Sinne eines ausformulierten Strategiedokuments, das Ziele, Maßnahmen, Verantwortlichkeiten, Zeithorizonte etc. benannt hätte. Vielmehr handelte es sich laut Aussagen direkt Beteiligter um einen ständigen Lernprozess, der sich aus Erfahrungen der schrittweisen Befreiung der IS-Gebiete und der damit verbundenen Stabilisierung speiste. Aktualisierungen des Planungsprozesses ergaben sich aus dem operativen Tagesgeschäft und den politischen Berichten aus den Auslandsvertretungen, die entsprechend dokumentiert sind. Im Bereich der **Humanitären Hilfe** folgte die strategische Planung des AA jährlichen Strategiegesprächen mit den Durchführungsorganisationen (VN, internationale Organisationen, NRO), die allgemein jeweils zu einem gegebenen Krisenkontext im Beisein von BMZ stattfanden und weiterhin stattfinden. Bei diesen werden Strategie- bzw. Eckpunktpapiere des geplanten nächstjährigen Engagements vorgestellt (was für Irak seit 2016 erfolgte), die im Nachgang im Kreis der Durchführer zirkuliert wurden und werden. Die jeweils einjährige strategische Planung orientiert sich soweit vorliegend am HNO von UN OCHA. Damit folgt die „Strategie des Auswärtigen Amtes für Humanitäre Hilfe im Ausland“¹⁶ der strategischen Planung Dritter, die in einem Konsultationsprozess angenommen wird. Finanzielle Förderungen von NRO, den VN und internationalen Organisationen durch das AA orientieren sich an den oben genannten Strategie- bzw. Eckpunktpapieren für den Irak bzw. der AA-Förderstrategie. In einer ähnlichen adaptiven Weise wird die strategische Planung für den **AKBP**-Bereich erstellt, wo die Abstimmung insbesondere mit den größeren und dauerhaften Mittlerorganisationen wie DAAD, Goethe-Institut, Deutsches Archäologisches Institut, Deutsche Welle und anderen erfolgt. Hier werden Pläne auf der Ebene von spezialisierten Einzelinstitutionen verabredet, mit denen ein kontinuierlicher Austausch besteht, über den die Bundesregierung in Jahresberichten – wenn auch nicht immer zeitnah – informiert.¹⁷ Maßgeblich ist dabei, dass das AA dabei der bereits genannten strategischen Orientierung folgt, über verbesserten Zugang zu Kultur und Bildung die Zivilgesellschaft zu stärken, gesellschaftliche Diskurse zu ermöglichen und vopolitische Freiräume zu öffnen. Damit trägt das AA der Autonomie von Kultur und Wissenschaft Rechnung. Inwieweit durch eine Zurückhaltung mit inhaltlichen Vorgaben Synergiepotenziale unausgeschöpft bleiben, muss unter den Aspekten der Effektivität, der Wirkung sowie der Kohärenz beurteilt werden.

A.3.2. Vor dem Hintergrund der verschiedenen befassten Stellen und der verschiedenartigen Planungsabläufe kann festgehalten werden, dass Planungsinstrumente, soweit als solche explizit vorhanden, auf relevanten Daten, Analysen und Studien beruhen. Dies gilt unabhängig davon, ob die Strategiebildung stärker hausintern bzw. in Zusammenarbeit mit anderen Ressorts, internationalen Akteuren (Stabilisierung) oder aber durch Dritte (Humanitäre Hilfe) bzw. in einem Anpassungsprozess wie in der AKBP erfolgte. Relevante politische Analysen wurden insbesondere für die Stabilisierung und die Humanitäre Hilfe seitens der Auslandsvertretungen durchgeführt und beigesteuert. Zudem fanden sich für die Humanitäre Hilfe neben den HNO/HRP relevante individuelle Ergänzungen durch die Analysen und Planungen der Durchfüh-

¹⁵ Working Group on Stabilisation, Action Plan vom 23. Juli 2015

¹⁶ <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/238812/145d15cc91bec5d173b87d75302b67e7/aa-strategie-humanitaere-hilfe-data.pdf>

¹⁷ Bericht 2018: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2232572/0b260ad27d3cb1619279a3355abe7e47/akbp-bericht2018-data.pdf>

rungsorganisationen, neben den VN und den internationalen Organisationen vor allem seitens der NRO mit ihrem direkten Zugang zu den Zielgruppen. In ähnlicher Weise profitierte die AKBP von analytischen Einspeisungen seitens einzelner Durchführer.¹⁸

A.3.3. Die regionale und inhaltliche Schwerpunktsetzung hat zu einer Steigerung der Effektivität beigetragen, wobei gleichzeitig die territoriale Integrität Iraks ein handlungsleitendes Prinzip der deutschen Außenpolitik blieb. Sowohl **Stabilisierung** als auch **Humanitäre Hilfe** setzten regional an den relevanten Stellen und mit inhaltlich sinnvollen Maßnahmen auf Basis von internationaler Koordinierung an. Die Konzentration auf Zentralirak bzw. den Nordwesten des Landes beanspruchte dabei nicht, sämtliche Probleme Iraks zu lösen, sondern primär jene, die durch den Staatskollaps und die Ausbreitung der Terrororganisation des sogenannten IS entstanden waren. Die regionale Schwerpunktsetzung der Stabilisierung ergab sich dabei direkt aus dem Mandat der Anti-IS-Koalition, das sich auf die vom sogenannten IS beherrschten Gebiete bezog. Im Rückblick und vor dem Hintergrund der Unruhen in Südirak seit 2019 kann die durch die Prioritätensetzung bedingte Konzentration auf die vom sogenannten IS befreiten Gebiete und die damit notwendigerweise einhergehende ungleichmäßige Aufmerksamkeit für andere Landesteile – so auch des Südens – durchaus kritisch bewertet werden. So ist beispielsweise festzustellen, dass es in den von Deutschland unterstützten Provinzen Anbar und Niniveh kaum Proteste gab, ohne dass diese Situation monokausal der Priorisierung der internationalen Maßnahmen zuzuschreiben gewesen wäre. Allerdings zeigt dies auch die Unfähigkeit und den mangelnden Willen der irakischen Verantwortlichen für Südirak, dort quasi komplementär zur internationalen Gemeinschaft Verantwortung zu übernehmen.¹⁹ Auch für die **Humanitäre Hilfe** gilt, dass die regionale und inhaltliche Ausrichtung sinnvoll für ihre Leistungen war. Allerdings ist zu vermerken, dass im Rahmen der Evaluierung mögliche Analysen alternativer Landesteile Iraks nicht mit einbezogen werden konnten bzw. es nicht nachvollziehbar war, ob und inwiefern solche vorlagen. Gegenüber den bereits genannten beiden großen Arbeitsbereichen war die kleinere **AKBP** dem Ansatz nach gemäß dem Prinzip der Aufrechterhaltung der territorialen Integrität auf Irak insgesamt angelegt. Dennoch berücksichtigten einzelne Maßnahmen gezielt Bedarfe und Chancen einzelner Landesteile bzw. nutzten operative Vorteile. So waren die Hauptaktivitäten des Goethe-Instituts aus Sicherheitserwägungen in Erbil angesiedelt, wo im Übrigen gemäß Aachener Vertrag von 2019 ein gemeinsames deutsch-französisches Kulturinstitut entstehen soll. Bestimmte Themen wie die Rolle der Medien bei der Kontrolle staatlichen Handelns oder die Rechte misshandelter Frauen fokussierten sich auf die vom sogenannten IS befreiten Gebiete.

4.1.4 SICHTBARKEIT

Um einzuschätzen, ob und inwieweit das Engagement Zielvorgaben von Sichtbarkeit umsetzte, sollte ausgewertet werden, ob relevante irakische Akteure das deutsche Engagement kannten (besonders die Humanitäre Hilfe) und es als Unterstützung wahrnahmen (A.4.1.), ob es bei internationalen Akteuren (VN, EU, anderen) sichtbar war (A.4.2.), inwiefern Stabilisierungsmaßnahmen des AA nicht als deutsche Interventionen, sondern als Unterstützung der irakischen Regierung wahrgenommen wurden (A.4.3.) und ob die lokale Bevölkerung die Maßnahmen positiv wahrnahm (A.4.4.).

Das Engagement des AA war und ist insgesamt sehr sichtbar und unter irakischen wie internationalen Akteuren sehr anerkannt, hat aber nicht das Ziel erreicht, die Handlungsfähigkeit der irakischen Regierung so herauszustreichen, dass die lokale Bevölkerung die eigene Regierung dauerhaft als positiv wahrnahm.

A.4.1. Die in die Feldforschung einbezogenen Stellen der irakischen Regierung auf Ebene der Zentralregierung, der Gouvernorate und der Kommunen kannten das deutsche Enga-

¹⁸ Siehe zum Beispiel: Sebastian Bloching, Birgit Laubach: Konfliktlösung durch kulturelle Projekte im Irak. August 2019. <https://elbarlament.org/wp-content/uploads/2019/12/Konfliktloesung-durch-kulturelle-Projekte-im-Irak-August-2019.pdf>

¹⁹ Siehe die Karte 'Protests and riots, September 2019-April 2020' in: World Bank: Breaking Out of Fragility. A Country Economic Memorandum for Diversification and Growth in Iraq, S. 41. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34416/9781464816376.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

gement und nahmen es als Unterstützung wahr. Dies gilt allgemein für die **Stabilisierung**, bei der Deutschland aufgrund seiner Rolle in der gleichnamigen Arbeitsgruppe der Internationalen Koalition und in der *Stabilization Task Force* direkt sowie indirekt u. a. über die Maßnahmen des UNDP FFS, des UFK und des GIZ-Stabilisierungsvorhabens präsent war. Auch für die **Humanitäre Hilfe** gilt, dass diese als von Deutschland kommend wahrgenommen wurde. Allerdings verringerte sich diese Sichtbarkeit im Detail aufgrund der Umsetzung durch internationale Organisationen, die VN und NRO, sodass die Kenntnis eher generisch als spezifisch zu charakterisieren war. Am sichtbarsten wurde und wird die deutsche Humanitäre Hilfe durch die Zielgruppen der geförderten NRO wahrgenommen. Demgegenüber war die Sichtbarkeit der **AKBP**-Maßnahmen sehr von einzelnen Projekten abhängig. Einige – wie die Sicherung des Nabi-Yunus-Areals in Mossul oder die Errichtung des Instituts für Psychotherapie und Psychotraumatologie (IPP) an der Universität Dohuk – hatten eine hohe Sichtbarkeit, die sich auf Fachkreise bzw. Zielgruppen beschränkte. Andere – darunter Medienprojekte wie *Shababtalk* – haben Sichtbarkeit auf eine Weise vermittelt, die die Kritikfähigkeit irakischer Behörden herausforderte.

A.4.2. Die Maßnahmen des AA wurden in inhaltlicher Breite und finanziellem Umfang von internationalen Akteuren als bedeutsam wahrgenommen. Dies gilt für diverse Befragte etwa von den Botschaften der USA, Frankreichs, Großbritanniens und der Niederlande wie auch der mit diesen verbundenen Agenturen für internationale Zusammenarbeit, darunter UNDP. Analoges gilt für internationale Organisationen. Allerdings wurde von dritter Seite damit bisweilen die Frage verbunden, ob bzw. wie Deutschland neben dem hohen Einsatz an Mitteln und der großen Anzahl an Projekten auch adäquaten politischen Einfluss verfolgt. Befragte internationale Akteure äußerten regelmäßig die Auffassung, dass Deutschland sein politisches Potenzial nicht ausschöpfe, und daher auch nicht deutlich werde, welche langfristigen Interessen Deutschland vertrete. Dieser Eindruck wurde bestärkt durch eine gewisse Orientierungslosigkeit internationaler Akteure hinsichtlich der Vielzahl von Handelnden (AA, BMZ, GIZ, KfW, Mittlerorganisationen), deren Verhältnis zueinander für Außenstehende nicht intuitiv nachvollziehbar war. Dritte unterschieden deshalb kaum im deutschen Engagement etwa zwischen AA- und BMZ-Förderung. Trotz ihres relativ bescheidenen Umfangs gehört auch die **AKBP** zur wahrgenommenen Präsenz Deutschlands, was sich allerdings primär auf den europäischen Bereich bezieht (und hier insbesondere auf Frankreich, vor allem mit Blick auf die vereinbarte Kulturkooperation in Erbil).

A.4.3. Die Maßnahmen des AA erreichten nur in geringem Maße und primär in der Anfangszeit der Stabilisierung (2014 bis 2017) das Ziel, der Handlungsfähigkeit der irakischen Regierung Ausdruck zu verleihen. Dieses Ziel wurde insbesondere in der Kooperation mit UNDP zum FFS verfolgt, bei dem man davon ausging, dass eine gesteigerte Wahrnehmung von Engagement seitens der irakischen Regierung auch ein verstärktes Vertrauen in diese und damit zu einer erhöhten Rückkehrbereitschaft nach Befreiung der vom sogenannten IS besetzten Gebiete nach sich ziehen würde. Obwohl in Sachen Binnenvertriebene große Erfolge bei der Heimkehr zu verzeichnen waren, wurden die Maßnahmen der **Stabilisierung** nicht als Unterstützung durch die irakische Regierung wahrgenommen. Vielmehr wurden sie von der Bevölkerung als willkommene Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft – allen voran des UNDP sowie später Deutschlands, insbesondere im Rahmen der GIZ-Projekte – verstanden, wohl wissend, dass die irakische Regierung weder Willens noch in der Lage war, diese Maßnahmen selbst durchzuführen. Dies wurde untermauert durch die bis dahin minimalen Beiträge der irakischen Regierung zu wichtigen Programmen wie der UNDP FFS, die erst nach langem Drängen einsetzten und bis heute nicht vollständig umgesetzt sind.²⁰ In ähnlicher Weise wurde die **Humanitäre Hilfe** zumeist deutlich als internationale Hilfe und eher selten, d. h. der im Rahmen von NRO-umgesetzten Unterstützungsleistungen, unmittelbar als deutsche Hilfe wahrgenommen. Soweit Rückmeldungen möglich waren, nahm die irakische Bevölkerung die Hilfe nicht als Unterstützung der irakischen Regierung, sondern als direkte Unterstützung zugunsten der irakischen Bevölkerung wahr, ganz so wie es den humanitären Prinzipien entspricht, die das AA mit der Humanitären Hilfe verfolgt. Im Bereich der **AKBP** verstärkte sich diese Einschätzung in einzelnen Maßnahmen, da Kultur-

²⁰ 6 Mio. USD von zugesagten 33 Mio. USD für die FFS bei einem Gesamtvolumen der FFS von etwas über 723 Mio. USD.

und Medienprojekte teilweise explizit Herausforderungen an die irakische Regierung darstellten, bei denen z. B. in der Direktsendung *Shababtalk* aus den Ruinen Mossuls hohe irakische Regierungsfunktionäre unter Druck gerieten, ihr Handeln bzw. ihr Unterlassen zu rechtfertigen. Mitunter ergaben sich auch sehr pragmatische Einschätzungen deutscher Unterstützung, vor allem in der Wissenschaftskooperation, in der die irakischen Beteiligten angaben, dass von der eigenen Regierung kaum etwas zu erwarten sei und deutsche Unterstützungsmaßnahmen als willkommener Ersatz wahrgenommen würden, wobei einige Projekte in der RKI (wie das IPP-Projekt in Dohuk) positive Gegenbeispiele lieferten.

A.4.4. Sofern die Maßnahmen bekannt waren, wurden diese von der lokalen Bevölkerung durchweg positiv wahrgenommen. Dies konnte für die Maßnahmen der **Stabilisierung** etwa durch entsprechende Fokusgruppendifkussionen mit Rückkehrern und Rückkehrerinnen zu Infrastrukturmaßnahmen und zu sozialer Kohäsion erhärtet werden. Deutschlands Engagement wurde auch im Vergleich zu anderen Akteuren (USA, Weltbank, Großbritannien) von irakischen Stellen als positiver wahrgenommen, da deutsche Interessen als kongruent mit irakischen betrachtet wurden. Das Potenzial, zur Steigerung der Rechenschaftspflicht der irakischen Regierung durch deutsche Maßnahmen beizutragen, wurde auch auf Zielgruppenebene in den **AKBP**-Maßnahmen deutlich. Den irakischen Behörden gegenüber kritisch eingestellte Medienprogramme der Deutschen Welle trugen zu einer positiven Wahrnehmung deutscher Maßnahmen bei.

4.2 EFFEKTIVITÄT

Der Kriterienbereich der Effektivität soll darstellen, ob das AA-Engagement in Irak in den Jahren von 2014 bis 2019 seine kurz- und mittelfristigen Ziele erreichte und positive Effekte erzielte. Um dies einschätzen zu können, sollte in fünf Teilbereichen überprüft werden, ob das AA-Länderportfolio im Sinne einer konsistenten Wirkungslogik aufgestellt war (B.1.), inwieweit und womit die kurz- und mittelfristigen Ziele erreicht wurden (B.2.), ob das Engagement durch Monitoring seitens des AA adäquat gesteuert und bei Änderungen der politischen Lage oder der Rahmenbedingungen angepasst werden konnte (B.3.), auf welche Weise interne oder externe Einflüsse die Effektivität des Engagements positiv oder negativ beeinflussten (B.4.) und ob und in welchem Maße Querschnittsthemen wie Menschenrechte, Geschlechtergerechtigkeit sowie ökologische Standards und Qualitätsmerkmale wie Konfliktsensibilität berücksichtigt und umgesetzt wurden (B.5.).

4.2.1 WIRKUNGSORIENTIERUNG

Um einzuschätzen, ob und inwieweit das Portfolio im Sinne einer konsistenten Wirkungslogik aufgestellt war, sollte ausgewertet werden, ob Wirkungshypothesen nach dem Wissensstand zum Zeitpunkt ihrer Erarbeitung explizit formuliert waren (B.1.1.), ob gegebenenfalls ein implizites Wirkungsmodell (einschließlich Annahmen, Risiken und Kontextfaktoren) rekonstruiert werden konnte (B.1.2.) und ob die Wirkungslogiken nach Bedarf kontextbasiert angepasst wurden (B.1.3.).

B.1.1. Eine ausformulierte explizite Wirkungslogik für die drei Arbeitsbereiche des AA bestand bis 2017 nicht. Zwar gab es Wirkungsüberlegungen und -plausibilisierungen, doch gab es kein konsistentes auf Nachprüfbarkeit hin angelegtes Modell. Für den Bereich der **Stabilisierung** wurde eine Theorie des Wandels (*Theory of Change*) für die UNDP FFS erst 2017 explizit formuliert²¹. Bis dahin wurde die fehlende theoretische Unterlegung des Stabilisierungsansatzes für Irak jedoch vom UNDP *Resident Coordinator and Humanitarian Coordinator* noch in 2016 als Erfolgsfaktor gewertet, da dadurch ein flexibler Ansatz ermöglicht worden sei, in dem schnell auf die sich verändernden Gegebenheiten vor Ort reagiert werden konnte. Die dann aufgestellte Wirkungslogik entsprach aber nicht ganz dem praktischen Ansatz der FFS, die neben Maßnahmen zu Infrastruktur, Lebensgrundlagen (*livelihoods*) und Fähigkeitenaufbau auch Aktivitäten im Be-

²¹ Annual Report FFS 2017

reich der Verständigung und Versöhnung vorsah (Fenster 4). Dieser Wirkungsstrang (Verständigung und Versöhnung) fand sich nicht in der Wirkungslogik, war jedoch zentral für das AA, das im Rahmen der FFS neben Fenster 3 gerade das genannte Fenster 4 finanzierte. Für die Leistungen der **Humanitären Hilfe** in Irak waren Wirkungshypothesen nicht explizit formuliert. Sie konnten aber aus den Ergebnisvermerken zu den stattgefundenen Strategiegelgesprächen (z. B. Eckpunkte NRO Irak-Strategie 2019) rekonstruiert werden, wie z. B., dass wichtige Beiträge zur Sicherung der Basisversorgung und zum Schutz von vulnerablen Rückkehrern und Rückkehrerinnen, Gastgemeinden und Binnenvertriebenen geleistet wird. Darüber hinaus konnten beabsichtigte Wirkungen gemäß der allgemeinen Strategie des AA für die Humanitäre Hilfe abgeleitet werden, die den humanitären Prinzipien entsprechen, d. h., dass Menschenleben gerettet werden und menschenwürdiges Dasein ermöglicht wird bzw. Beiträge dazu geleistet werden. In ähnlicher Weise verhielt es sich im Bereich der **AKBP**. Hier lag mit Blick auf die zivilgesellschaftliche Rolle der Kernbereiche Kultur, Medien und Wissenschaft eine Wirkungslogik vor, die allerdings generisch war und sich nicht spezifisch auf Irak bezog. Insgesamt lässt sich festhalten, dass in dem Maße, in dem sich die zunächst spezifischen, aber begrenzten Zielsetzungen ausweiteten, eine explizitere Erarbeitung von Wirkungshypothesen erfolgte.

B.1.2. Ein implizites Wirkungsmodell (einschließlich Annahmen, Risiken und Kontextfaktoren) konnte rekonstruiert werden. Während die expliziten Wirkungshypothesen zeitlich später bzw. sachlich generischer (d. h. Irak-unspezifischer) gefasst waren, ließ sich für die drei Arbeitsbereiche des AA ein übergreifendes Wirkungsmodell rekonstruieren und in bereichsspezifischen Workshops während der Inception Phase mit dem AA abstimmen. Dies wurde im Inception Report dokumentiert und beinhaltete sowohl frühe als auch später weiter ausformulierte Zielsetzungen (insbesondere seit dem Bericht der Bundesregierung vom September 2018). Grundlage dieser Rekonstruktion waren die Akten der Referate 313 und S03, der Abteilung 6, sowie für die Jahre ab 2016 die Dokumentation bzw. die Interviews aus dem Bereich der Humanitären Hilfe. Darüber hinaus konnte das rekonstruierte Wirkungsmodell mit den Arbeitshypothesen des BMZ weitgehend integriert werden.

B.1.3. Wirkungslogiken wurden nach Bedarf kontextbasiert angepasst. Anpassungen von Wirkungslogiken wurden nicht auf Ebene der Zielformulierung, sondern eher auf der Ebene von Maßnahmen vorgenommen. So zeigten die AA-Dokumente und die Interviews deutlich, dass der Bereich der Verständigung und Versöhnung stärker in den Fokus rücken musste. Das wurde im Verlauf der **Stabilisierung** klar. Dies erfolgte und unterlag zum Ende des Untersuchungszeitraumes einer weiteren konzeptionellen Anpassung. Es ist deutlich geworden, dass Maßnahmen der Verständigung und Versöhnung langfristig erfolgen müssen und nur bedingt durch Interventionen von außen befördert werden können. Es wurde daher der Aspekt der Extremismusprävention in den Vordergrund gerückt. Dies ist auch in Verbindung mit denjenigen Binnenvertriebenen zu sehen, die trotz der Stabilisierungserfolge bislang nicht in ihre Heimatgemeinden haben zurückkehren können, da ihnen aus der Bevölkerung eine Nähe zum IS angelastet wird. Analog wurden im Bereich der **Humanitären Hilfe**, für die es kein Irak-spezifisches Wirkungsmodell gab, die inhärenten Wirkungslogiken, d. h. die Orientierung an den Bedarfen der vulnerablen Bevölkerungsgruppen (Binnenvertriebene, Flüchtlinge, Gastgemeinden) gemäß den vorliegenden HNO bzw. HRP, von Seiten der VN (UN OCHA/HCT) angepasst. Die AA-Eckpunktpapiere zur Humanitären Hilfe waren relativ flexibel und ermöglichten je nach den entstehenden Bedarfen, Anpassungen vorzunehmen. Analog stand auch im Bereich der **AKBP** nicht die Wirkungslogik selbst, sondern deren Ausgestaltung durch einzelne Projekte im Zentrum von Anpassungen, wobei Ideen hierzu in der Regel im Austausch zwischen langfristigen Mittlern und AA erfolgten.

4.2.2 ZIELERREICHUNG

Um einzuschätzen, ob und inwieweit die kurz- und mittelfristigen Ziele erreicht wurden, sollten die Projektziele einzelner Maßnahmen in der Erfüllung ihrer Leistungen und Ziele bis auf die Outcome-Ebenen 1 und 2 des Wirkungsmodells verfolgt werden.

B.2.1. Über die drei Arbeitsbereiche des AA kann festgehalten werden, dass die Projektziele in wichtigen Teilen, aber nicht durchweg erreicht wurden. Die **Stabilisierung** verfolgte im

Wesentlichen zwei Hauptziele, nämlich erstens die Rückkehr der Binnenvertriebenen zu ermöglichen – dazu gehörte auch die Förderung von Versöhnungs- und Aufarbeitungsprozessen – und zweitens die Legitimität der irakischen Regierung bzw. der Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen auf nationaler und lokaler Ebene zu stärken.

Rückkehr der Binnenvertriebenen. Das Ziel wurde weitestgehend erreicht. Der IOM-Bericht 113 von Dezember 2019, der im Rahmen der IOM-Verfolgung von Binnenflüchtlingen in Irak erstellt wurde, gibt an, dass von insgesamt 6.011.082 Binnenvertriebenen 4.596.450 zurückgekehrt sind (76,46 %). Dies ist als beeindruckender Erfolg zu werten. Die Rückkehr wurde über einen Mix aus den folgenden Maßnahmen erreicht, zu denen das AA und das BMZ in Teilen entscheidend beigetragen haben: Verbesserung der Sicherheitslage durch *community policing* und Räumung von Minen sowie IED (AA), durch Infrastrukturmaßnahmen für Gebäude und öffentliche Einrichtungen aller Art (BMZ-FFS-Fenster 1/AA-FFS-Fenster 3 und UFK), durch Cash-for-Work-Maßnahmen (BMZ-FFS-Fenster 2) und durch Maßnahmen im Bereich der Verständigung und der Versöhnung (AA-FFS-Fenster 4 und bilaterale Vorhaben). Die Finanzierung in Infrastruktur und Cash-for-Work-Maßnahmen standen finanziell betrachtet im Vordergrund und waren bezogen auf die FFS am erfolgreichsten. Die geplanten Maßnahmen im Bereich der Kapazitätsentwicklung von lokalen Regierungen konnten im Rahmen der FFS vom Umfang her nicht wie geplant erfolgen, da die Zerstörung der Infrastruktur und die Verseuchung durch Minen und IED weit größer waren als angenommen. Es ist nun vorgesehen, dass die Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung in der aktuellen Phase der FFS wieder stärker angegangen werden (2020–2023). Maßnahmen im Bereich der Versöhnung und Verständigung konnten nur in Teilen umgesetzt werden, was ebenfalls auf die Unterschätzung des Umfangs der Rehabilitierungsmaßnahmen zurückzuführen ist (siehe auch weiter unten). Auf diese Maßnahmen wird nun ebenfalls in der aktuellen FFS-Phase ein Schwerpunkt gelegt werden, allerdings eher auf Extremismusprävention als auf Verständigung und Versöhnung.

Legitimitätsstärkung der irakischen Regierung. Es ist plausibel anzunehmen, dass eine Legitimitätsstärkung in der ersten Hälfte des Betrachtungszeitraumes erreicht wurde. Als Indiz dafür werden die Wahlerfolge einer primär schiitisch geprägten Allianz im sunnitischen Kernland Iraks herangezogen. Als weiteres Indiz kann gewertet werden, dass die Massenproteste gegen die Regierung in 2018 und 2019 kaum in den Interventionsgebieten der Stabilisierungsmaßnahmen stattfanden. Insgesamt ist es aber nicht zu einer Verstärkung der Legitimitätsstärkung gekommen, was in vielen Interviews sowohl mit Projektverantwortlichen als auch mit der Zielbevölkerung deutlich wurde und zudem eindrücklich in einer Weltbankpublikation von 2020 dokumentiert ist.²² Die Gründe für das Nichterreichen des zweiten Hauptziels der Stabilisierung sind im Wesentlichen wie folgt zu verorten: Entscheidend erscheint die Tatsache, dass die finanziell größte Maßnahme, die *Funding Facility for Stabilization* von UNDP, eine Ersatzvornahme für die irakische Regierung vorgenommen hat. Auch wenn die irakische Regierung sowohl auf nationaler als auch auf Provinz- und Kommunalebene eng in Entscheidungen über verschiedene Gremien eingebunden war, so hat UNDP doch die Umsetzung aller Maßnahmen in Eigenregie durchgeführt. Dies ist wegen der eingeschränkten Handlungsfähigkeit der Regierung bis zur Vertreibung des sogenannten IS nachvollziehbar, nicht aber in gleicher Weise für die Periode danach, die der irakischen Regierung wesentlich mehr Handlungsspielräume eröffnete. Die weitere und nach wie vor bestehende Ersatzvornahme hat dazu geführt, dass der Erfolg der Maßnahmen nicht der Regierung, sondern UNDP zugeschrieben wird. Ein UNDP-Mitarbeiter formulierte es folgendermaßen: „*We are victims of our own success*“. Dies wurde auch dadurch befördert, dass die anfängliche Zurückhaltung gegenüber dem *Branding* von Maßnahmen durch Druck von einzelnen Gebern aufgegeben wurde und beispielsweise bei Infrastrukturmaßnahmen durch Plaketten deutlich wird, dass neben der irakischen Regierung UNDP und der oder die entsprechenden Geber bestimmte Maßnahmen gefördert haben. Der zweite entscheidende Grund für das Nichterreichen von Stärkung der Legitimität der irakischen Regierung liegt in deren mangelndem Interesse und

²² World Bank: Breaking out of fragility. A Country Economic Memorandum for Diversification and Growth in Iraq (September 2020)

fehlender Kapazität, Eigenverantwortung zu übernehmen. Hier muss jedoch zeitlich differenziert werden. Dieses Interesse bestand durchaus in der Phase der Regierung al-Abadi und hat sich u. a. deutlich im Engagement des Generalsekretärs des damaligen Ministerrates Mahdi al Allaq gezeigt, der ein entscheidender Ansprechpartner und Förderer in zentral wichtigen Gremien wie der *Stabilization Task Force*, dem Steuerungsausschuss der FFS und dem Steuerungsausschuss für den Ungebundenen Finanzkredit (UFK) war. Das Engagement und das Interesse waren aber seit dem Weggang dieser Person (bedingt durch den Regierungswechsel in Irak) nicht mehr im selben Maße zu verzeichnen. Die Regierung in Irak wurde von vielen Gesprächspartnern und Gesprächspartnerinnen – bezogen auf den Betrachtungszeitraum – als dysfunktional auf allen Ebenen bezeichnet und als wenig bis gar nicht an entscheidenden Reformen interessiert dargestellt.

Hinsichtlich der eingesetzten Instrumente und Maßnahmen in der Stabilisierung muss jedoch differenzierend auf den UFK hingewiesen werden. Die Finanzierung der Infrastrukturmaßnahmen über den UFK und die damit verbundene begleitende Unterstützung der Wiederaufbaubehörde ReFAATO (inzwischen ein eigenständiges Ministerium) hat zu einer höheren Eigenverantwortung der irakischen Verantwortlichen geführt. Dies liegt zum einen darin begründet, dass es sich um einen Kredit und damit faktisch um irakisches Geld handelte, zum anderen zeigten die Beratungs- und Kapazitätsentwicklungsmaßnahmen von Mitarbeitenden von REFAATO und ausgewählten Ministerien Erfolge. Dies war bei der FFS im Rahmen der Maßnahmen des Fensters 3 auf lokaler Ebene auch geplant, ist aber bislang nicht umgesetzt worden.

Teilziele der Stabilisierung, insbesondere im Bereich der zivilen Sicherheit, der Kapazitätsentwicklungsmaßnahmen von Lokalregierungen und im Bereich der Verständigung und Versöhnung wurden nur in Teilen erreicht. Die vom AA geförderten Community-Policing-Programme (durchgeführt von IOM) waren zwar überwiegend erfolgreich, aber da eine Demilitarisierung oder auch Einbindung der verschiedenen Milizen, insbesondere der überwiegend vom Iran unterstützten PMF, bis dahin nicht möglich war bzw. hierzu keine gezielten Maßnahmen ergriffen wurden (z. B. zur Initiierung eines Dialoges), war die Sicherheit weiterhin in hohem Maße beeinträchtigt. (Hinzu kommt, dass außerhalb des Berichtszeitraums die Einschränkungen durch Covid-19 wesentlich dazu beitrugen, dass an einigen Orten ein lokales Wiedererstarken der Terrororganisation des sogenannten IS zu verzeichnen ist.) Eine Verbesserung der Kapazitäten von Regierungsinstitutionen ist eher im Rahmen des UFK als im Rahmen der FFS erreicht worden. Wie weiter oben ausgeführt war es UNDP nicht möglich, entsprechende Programme umzusetzen, weil die Rehabilitierung der Infrastruktur im Vordergrund stand. Die Finanzmittel für Fenster 3 (gefördert durch das AA), in dessen Rahmen die Verbesserung der Kapazitäten von Lokalregierungen vorgesehen war, sind fast ausschließlich in Infrastrukturmaßnahmen für Provinz- und Kommunalverwaltung geflossen. Die Maßnahmen im Rahmen des Fenster 4, die zu Versöhnung und Verständigung beitragen sollen, konnten wegen des enormen Rehabilitierungsbedarfs nicht wie geplant in ihrem Umfang umgesetzt werden. Das entsprechende Fenster 4 der UNDP FFS wurde ab 2017 bis 2018 zeitweise geschlossen, und zwar infolge des Rehabilitierungsbedarfs, aber auch, weil entsprechende Maßnahmen im Rahmen des von UNDP durchgeführten ICRRP-Projektes, das durch das BMZ unterstützt wurde, umgesetzt wurden. Es sind jedoch verschiedene Erfolge zu verzeichnen, die vor allem darauf abzielten, Aufnahmegemeinden dazu zu bewegen, Binnenvertriebene, auch vermeintlich IS-nahe, aufzunehmen. Verschiedene entscheidende Abkommen konnten hierbei durch das Engagement von UNDP erzielt werden.

Humanitäre Hilfe. Die als Stichprobe zur vertieften Analyse ausgewählten Projekte von UNHCR und dem IKRK erreichten ihre Projektziele; die Welthungerhilfe wird ihre formulierten Ziele voraussichtlich, nach einer Pandemie-bedingten Verlängerung, auch erreichen: Ein wesentlicher Beitrag zur Sicherung der Basisversorgung von vulnerablen Binnenvertriebenen, Flüchtlingen und der irakischen gastgebenden Bevölkerung konnte geleistet werden in den Bereichen von Bereitstellung von Unterkünften (Camps und Privatunterkünfte), Basisgesundheitsversorgung, Wasser- und Sanitärversorgung sowie Hygiene, Nahrungsmittelversorgung bzw. auch psychosozialer Unterstützung. Eine Sicherung des Schutzes von Menschenrechten wurde gleichermaßen durch alle drei Durchführungs- und andere Partnerorganisationen ermöglicht, deren Hilfsmaß-

nahmen nicht explizit analysiert wurden, wie z. B. durch Protektions-Monitoring (Dokumentation von Übergriffen etc.), die Unterstützung bei der (Wieder-)Erlangung von legaler Dokumentation/Ausweispapieren oder Geburtsurkunden etc. Darüber hinaus wurde z. B. durch innovativere Hilfsmaßnahmen wie die Bereitstellung von Bargeldprogrammen durch bedingungslose Bargeldverteilung oder Cash-for-Work-Maßnahmen ein Beitrag zur selbstbestimmten Versorgung der vulnerablen Zielgruppen geleistet, die auch ein Ausdruck der Sicherstellung des menschenwürdigen Daseins sind. Aktuellere HRP wurden zu über 90 % gedeckt, d. h. es kann indirekt abgeleitet auch hier von einer hohen Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung in der Bereitstellung von humanitären Hilfsmaßnahmen für die vulnerablen Zielgruppen ausgegangen werden.

AKBP. Die ausgewählten Projekte der AKBP erreichten ihre Ziele überwiegend, wobei nach den konstitutiven Arbeitsbereichen zu unterscheiden ist. Die ausgewählten Maßnahmen der **Sprach- und Kulturarbeit** des Goethe-Instituts sowie der unabhängigen Kulturplattform Elbarlament GmbH erreichten ihre Ziele vollständig. Im Bereich **Medien** wurden Projekte der Deutschen Welle (DW; Talkshowprojekt *Shababtalk*) sowie der Media in Cooperation and Transition (MiCT) gGmbH untersucht. Ersteres muss als großer Erfolg gewertet werden, was im Wesentlichen auf die Initiative des Moderators Jaafar Abdul Karim zurückgeht, Sendungen über Irak nicht aus der Ferne, sondern mit Irakern und Irakerinnen vor Ort zu machen. Hierzu wurde das Sendeformat vom Studio der DW in Berlin zu drei Ortsterminen nach Bagdad sowie Mossul verlegt. Die MiCT-Projekte, die von 2013 bis 2016 über das Referat S03 und danach im Rahmen der AKBP finanziert wurden („Medienakademie Irak“, „Journalismus gegen Propaganda“, „START FM–Radio von Geflüchteten für Geflüchtete“ sowie zuletzt *Min al Janoub*), erreichten ihre iterativen Ziele gleichfalls ausgehend von einer medienbasierten Unterstützung durch Bewohner und Bewohnerinnen von Binnenvertriebenenlagern in der RKI. Aufgrund zeitlicher Beschränkungen der Förderung, die unter anderem mit einer Kompetenzumschichtung zwischen dem der Abteilung S angehörenden Referat S03 und dem der Kulturabteilung angehörenden Referat 609 einherging, verkomplizierten sich allerdings geordnete Exit-Strategien, die für eine weiterreichende Wirkung notwendig gewesen wären. Dennoch kann bei MiCT wie auch bei der DW festgehalten werden, dass durch die Art der langjährigen bzw. wiederkehrenden Zusammenarbeit mit Medienfachleuten vor Ort ein Kompetenztransfer erzielt wurde. Dieser dient über das Ende spezifischer Projektlaufzeiten hinaus der zukünftigen Ausgestaltung und Rolle der Medien in Irak als Stütze und Maßstab. Im Bereich **Wissenschaftskooperation** ist die Situation uneinheitlich. Die Daten des DAAD zeigen durchweg Zielerreichung im Bereich der Stipendienprogramme, die auf individueller Ebene – wenn auch nicht immer von überragender individueller Qualität – abgeschlossen wurden und somit der Zielerreichung dienten. Allerdings konnte dies nur mit kontinuierlicher finanzieller Gegensteuerung des DAAD erreicht werden, weil die mit der irakischen Regierung vereinbarten gemeinsamen Programme seitens Iraks entgegen der Zusagen nicht durchfinanziert wurden. Aufgrund dieser zurückgehenden und am Ende fehlenden irakischen Eigenverantwortung erschöpfte sich die Zielsetzung insofern in einem eher kurzfristigen Rahmen, ohne dass bislang durch die individuell erreichten Ziele systemische Veränderungen hätten angestoßen werden können. Demgegenüber verlief die Kooperation zur Errichtung eines Instituts für Psychotherapie und Psychotraumatologie (IPP) an der Universität Dohuk zielstrebig. Die gesetzten Ziele wurden vollständig und innerhalb des Zeitrahmens erreicht, und auch die weitergehenden Wirkungen scheinen insofern gesichert, als die für den Wissenschaftsbereich zuständigen Stellen der RKI dem IPP eine institutionelle Absicherung zugesichert haben.

4.2.3 STEUERUNG UND MONITORING

Um einzuschätzen, ob und inwieweit das Engagement durch Monitoring seitens der Ressorts adäquat gesteuert und angepasst werden konnte, sollte ausgewertet werden, ob M&E-Systeme auf Umsetzungsebene vorhanden waren und genutzt wurden (B.3.1.), ob diese Systeme auch besonders unsichere Gebiete abdeckten (z. B. durch remote monitoring; B.3.2.), ob und inwieweit aggregierende M&E-Systeme sowie die Systeme der politischen Lagebeobachtung und Situationsanalyse im Land durch das AA auf strategischer Ebene vorhanden und genutzt wurden (B.3.3.), inwieweit Deutschland aktiv an internationalen und multilateralen M&E-Aktivitäten teilnahm (B.3.4.) und ob vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen (critical junctures,

z. B. Befreiung Mossuls) eine flexible, rechtzeitige und angemessene Umsteuerung erfolgte (B.3.5.).

B.3.1. M&E-Systeme bestanden auf Umsetzungsebene und wurden in der Regel von den Durchführungsorganisationen aufgebaut und umgesetzt. Dies gilt ausnahmslos für die im Rahmen der **Stabilisierungsmaßnahmen** untersuchten Projekte der UNDP FFS, des gemeindefaszierten Polizeiansatzes des IOM, des UFK sowie des GIZ-Stabilisierungsprojekts. In ähnlicher Weise gilt dies im Bereich der **AKBP** für die großen und langfristigen Mittler wie DAAD, Goethe-Institut und Deutsche Welle, die allesamt regelmäßig Daten erhoben und damit ihre Projektumsetzung sowie ihre weitere Wirksamkeit monitort haben. Auch für die **Humanitäre Hilfe** gilt laut Aussagen der Projektverantwortlichen und gemäß vorliegender Dokumentation (unter anderem den Verwendungsnachweisen der Durchführer), dass M&E-Systeme auf Umsetzungsebene vorhanden waren und genutzt wurden. Insgesamt ist festzuhalten, dass diese Organisation der M&E der Arbeitsteilung der Maßnahmen des AA entsprach. Diese Funktionsweise wiederum war unter anderem durch fehlende hausinterne Kapazitäten konditioniert, was sich auf den Umfang des Personals in der Zentrale und insbesondere in der AV, aber auch in Teilen auf die Qualifizierung des Personals für den besonderen Kontext Iraks bzw. die Humanitäre Hilfe bezieht. Das Rotationsprinzip ist hier als eine Schwäche anzusehen. Im Ergebnis musste sich das AA daher auf das Monitoring und die Berichterstattung der Partnerorganisationen verlassen. Dies birgt das Risiko, dass Organisationen, die sich in einem Auftragsverhältnis mit dem Auswärtigen Amt befinden, ggf. nicht vollkommen transparent über kritische Entwicklungen berichten bzw. dies nicht durch hausinterne Monitoringsysteme verifiziert werden kann.

B.3.2. Die Abdeckung unsicherer Gebiete, einschließlich durch Nutzung von digitalen Techniken des Monitorings aus der Ferne, war regelmäßig gewährleistet. Die Durchführer der ausgewählten **Stabilisierungsprojekte** praktizierten dies durchgängig in den vom sogenannten IS befreiten Gebieten, die nach wie vor von latenter Volatilität gekennzeichnet waren. Desgleichen ergaben die Projektstichproben der **Humanitären Hilfe** (UNHCR, IKRK, Welthungerhilfe), dass dort Mechanismen des *remote management* und *remote monitoring* für Gebiete mit volatiler Sicherheitslage zur Anwendung gelangten, um die Versorgung von vulnerablen Zielgruppen auch in entlegenen Regionen mit zeitweise nur beschränktem humanitärem Zugang zu gewährleisten. Demgegenüber waren Maßnahmen der **AKBP** von solchen M&E-Formen nicht betroffen, da sie in volatilen Situationen ohnehin durch Durchführer vor Ort umgesetzt wurden oder aber nicht in die unsicheren Gebiete hineinreichten.

B.3.3. Während die politische Lagebeobachtung und Länderanalysen insbesondere in den Auslandsvertretungen sowie in der Zentrale vorhanden waren und genutzt wurden, sind die daraus resultierenden Daten und Informationen nicht aggregiert worden. Übergreifend ergibt sich, dass M&E-Systeme sich noch nicht genug von der Ebene der Durchführungsorganisationen bzw. der Logik ihrer Rechenschaftslegung lösen. Damit stand den operativen Referaten der Zentrale (S03 für die Stabilisierung, 609 für die AKBP) sowie dem Personal in den Auslandsvertretungen kein ausreichender ressortinterner Gesamtüberblick zur Verfügung. Es fehlte außerdem ein Überblick, der über das eigene Ressort hinausging. Solche Informationen standen dann auch nicht dem geografisch federführenden Referat 313 zur Einschätzung der Effektivität und Wirkung von veranlassten Maßnahmen zur Verfügung. Im Bereich der Humanitären Hilfe erfolgte seitens des Referats S09 ein Monitoring der NRO-Verwendungsnachweise bzw. es bestand die Möglichkeit, die humanitären Projekte der NRO durch deren Berichterstattung zu monitoren. Dies erfolgte tatsächlich aufgrund der Vielzahl der Finanzierungen und der geringen Personalressourcen eher selten bzw. nur stichprobenhaft. Ein regelmäßiges Monitoring durch Logframes kam nicht zur Anwendung. Zwar bestand ein Unterstützungsangebot zur Anwendung von Logframes für das Projektmonitoring, aber dieses ist gemäß dem Referat S09 bislang nicht abgerufen worden. Informationen aus Lagebeurteilungen flossen in regelmäßigen Irak-Task-Force-Meetings in Berlin bzw. in ad-hoc-Treffen zwischen den Referaten ein und wurden nach Aussagen Beteiligter bestmöglich für die Steuerung genutzt.

B.3.4. Aufgrund seiner Führungsrolle nahm das AA aktiv an internationalen und multilateralen Steuerungsgruppen teil, in deren Rahmen aber keine systematischen M&E-

Aktivitäten betrieben wurden. Dies zeigt sich insbesondere im Ko-Vorsitz der Arbeitsgruppe Stabilisierung der Internationalen Koalition, im Ko-Vorsitz der *Stabilization Task Force* sowie in der Teilnahme am Steuerungsausschuss für die UNDP FFS. Darüber hinaus nahm das AA durch das Referat S08 an Steuerungsgremien innerhalb einzelner Durchführungsorganisationen teil, wie z. B. UNHCR, OCHA, IKRK etc. Wie im Bereich der Stabilisierung übten diese zum Teil auch M&E-Aktivitäten aus, die allerdings nicht immer zu aggregierten/konsolidierten Ergebnissen führten. Die Teilnahme an Sitzungen konnte auch nicht den Aspekt der geringen Personalressourcen verdecken, die es sowohl den Auslandsvertretungen in Bagdad und Erbil wie auch einzelnen Befassten in der Zentrale erschwerten, sich mit den Einzelheiten von M&E zu beschäftigen. Für die AKBP waren diese international ausgerichteten M&E-Aktivitäten nicht relevant, da Maßnahmen in diesem Bereich bislang rein bilateral konzipiert und umgesetzt wurden.

B.3.5. Umsteuerungen, resultierend aus veränderten Rahmenbedingungen (z. B. die Befreiung Mossuls als *critical juncture*) erfolgten in den drei Arbeitsbereichen des AA in unterschiedlichen Ausprägungen. In der **Humanitären Hilfe** war der Anpassungsbedarf hoch und es wurden entsprechende Anpassungen vollzogen; in der **Stabilisierung** war der Bedarf perspektivisch ab Ende 2017/Anfang 2018 mit dem Sieg über den sogenannten IS gegeben, die notwendige entsprechende Anpassung der Stabilisierungsstrategie im Hinblick auf eine stärkere Verantwortungsübernahme seitens der irakischen Regierung und dem Übergang von kurzfristiger zu längerfristig ausgerichteter Stabilisierung bzw. eher zu einem nachhaltig zu gestaltenden Wiederaufbau erfolgte jedoch nicht in ausreichendem Maße. In der **AKBP** wurden Anpassungen bei eher geringen Umsteuerungsbedarfen vorgenommen. Die Befreiung Mossuls im Juli 2017 hatte in diesem Zusammenhang einen eher emblematischen Charakter. Während die Operationen ganze neun Monate dauerten und entsprechenden planerischen Vorlauf ermöglichten, war es doch bis zur Niederschlagung des sogenannten IS völlig offen, welche Bedarfe sich vor Ort ergeben würden. Für die **Humanitäre Hilfe** konnte positiv festgestellt werden, dass auf die veränderten Rahmenbedingungen mit einer Aufstockung des Budgets um rund 180 Mio. Euro reagiert werden konnte, um die zusätzlichen humanitären Bedarfe zu decken. Dies geschah nach übereinstimmenden Aussagen von Durchführungsorganisationen und AA-Beteiligten flexibel, rechtzeitig und angemessen. Demgegenüber fand eine Umsteuerung im Rahmen der **Stabilisierung** vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen nicht ausreichend statt. Die Ausmaße der Zerstörung Mossuls überstiegen die Befürchtungen, sodass eine hohe Aufmerksamkeit erforderlich blieb. In der Phase nach der Befreiung Mossuls hätten deshalb Anschluss- und Nachhaltigkeitsüberlegungen einschließlich möglicher Exit-Strategien verstärkt in den Fokus genommen werden müssen. De facto wurde jedoch die UNDP FFS trotz des Fehlens einer solchen Exit-Strategie verlängert und nicht in ihrem grundsätzlichen Ansatz verändert. Zu klären wäre insbesondere gewesen, unter welchen Bedingungen die Stabilisierungsmaßnahmen fortgesetzt werden sollten und welche Kriterien für einen Ausstieg aus der Phase der „heißen Stabilisierung“ hätten definiert werden können oder müssen. Es wäre auch zu klären gewesen, ob Maßnahmen der Kapazitätsentwicklung von Lokalregierungen und Maßnahmen der Verständigung und Versöhnung, die per se langfristig sind, im Rahmen von Stabilisierungsmaßnahmen oder im Rahmen von langfristigen Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit anzugehen wären. Demgegenüber waren die Umsteuerungsbedarfe in der **AKBP** sehr begrenzt. Lediglich das Stipendienportfolio des DAAD bedurfte einer Anpassung, die in dem Maße erfolgte, wie die irakische Eigenbeteiligung ausblieb. Die Steuerung erfolgte dabei via enges Monitoring durch den DAAD.

4.2.4 EINFLÜSSE UND RISIKEN

Interne und externe Einflüsse und Risiken sowie systemische Herausforderungen wurden in Teilen identifiziert, aber nicht immer ausreichend in der Planung der strategischen Ziele und bei der Implementierung von Maßnahmen berücksichtigt.²³ Dabei waren die Handlungs-

²³ Dem Evaluierungsteam lagen ausschließlich die Dokumente des Irak-Engagements vor, nicht aber die (politischen) Analysen und/oder Vermerke zu Nachbarstaaten wie Iran, Türkei und Saudi-Arabien, aus denen ggf. ersichtlich geworden wäre, ob die Herausforderungen des Irak-Engagements, die nur mit den Anrainerstaaten zu lösen sind, entsprechend adressiert worden sind.

spielräume des AA je nach Einfluss und Risiko unterschiedlich begrenzt. So hatte das AA gegenüber dem **Iran** als Schutzmacht der PMF-Milizen nur wenige Einflussmöglichkeiten. Hieraus ergaben sich **strategische Dilemmata** zur Positionierung Deutschlands bezüglich des Verhältnisses von Irak zu Iran, insbesondere zu dessen expansiver Außenpolitik in der Region (insbesondere Syrien, Libanon). Des Weiteren hatte das AA keinerlei Einflussmöglichkeiten hinsichtlich der **Ölpreisentwicklung**, die die potenzielle Eigenverantwortung Iraks in die eine wie die andere Richtung hätte lenken können. Verbunden war dies mit dem weiteren Thema der **Wirtschaftsreform** im Rentierstaat, dessen Paradox darin besteht, dass die Notwendigkeit von Reformen immer erst dann virulent wird, wenn die Bedingungen für ihre Umsetzung ungünstig geworden sind. Beim Thema **Korruption** hingegen waren die Einflussmöglichkeiten Deutschlands und der internationalen Gemeinschaft größer. Es konnten aber keine Hinweise dazu gefunden werden, ob diese Einflussmöglichkeiten insbesondere in den mit deutscher Finanzierung realisierten Programmen und Projekten auch entsprechend genutzt wurden. Es ist zum Beispiel überraschend, dass bei der UNDP FFS durch das AA auf eine geberspezifische Berichterstattung bis 2020 verzichtet wurde und dass es keine Hinweise darauf gab, dass das AA den Bereich der Korruption und den Umgang von UNDP damit näher untersucht hat. Dies unterscheidet sich deutlich vom UFK, der als Maßnahme auch damit begründet wurde, dass die Korruption stark eingeschränkt werden könne. Der Konflikt zwischen der Zentralregierung und der Autonomieregierung der **RKI** hingegen ist korrekt eingeschätzt und z. B. durch die klare Ablehnung des Autonomie-Referendums berücksichtigt worden. **Objektive Planungsrisiken** ergaben sich immer wieder durch Unwägbarkeiten, etwa bei der Einschätzung der Ausmaße von Zerstörung und Verminung irakischer Städte. Hier bestand von Beginn des Kampfes gegen den sogenannten IS bis nach der Befreiung Mossuls eine hohe Unvorhersehbarkeit. Die **volatile Sicherheitslage** in verschiedenen Gegenden mit einhergehendem beschränktem humanitärem Zugang war ein weiteres Risiko, das insbesondere die Humanitäre Hilfe betraf. Dies führte z. B. zu Entscheidungen von lokalen Autoritäten über den Zugang zu bzw. die Auswahl von vulnerablen Zielgruppen. **Zugangsbeschränkungen** bestanden auch in Schwierigkeiten für internationale NROs und die VN, Arbeitserlaubnisse bzw. Visa für ihre Mitarbeitenden zu erhalten (hier wirkte die Deutsche Botschaft sehr aktiv und engagiert für die deutschen/internationalen NRO). Risiken ergaben sich auch aus **unabgestimmten Initiativen** wie der Schließung von Binnenvertriebenenlagern in Zentralirak. Entgegen dem generell bestehenden Freiwilligkeitsgebot wurden Vertriebene zu einer Rückkehr gezwungen, wobei dies zumeist sehr vulnerable Gruppierungen (Frauen, Kinder, ältere und kranke Menschen) betraf. Aktuell und bereits über den Evaluierungszeitraum hinausgehend beeinflussen die Auswirkungen und Einschränkungen aufgrund der **Covid-19-Pandemie** die Leistung von Humanitärer Hilfe in allen Landesteilen des Iraks, was bereits zu Verzögerungen in den Projektumsetzungen bzw. notwendigen Verlängerungen von Projekten geführt hat.

4.2.5 QUERSCHNITTSTHEMEN

Um einzuschätzen, ob und inwieweit Querschnittsthemen berücksichtigt und umgesetzt wurden, sollte ausgewertet werden, ob und inwieweit Maßnahmen inklusiv, konfliktsensibel, menschenrechts- und genderorientiert sowie nach Möglichkeit unter Berücksichtigung ökologischer Standards implementiert, gemanagt und gesteuert wurden und auf entsprechenden Analysen fußen (B.5.1.), inwieweit Maßnahmen zur Stärkung vulnerabler Gruppen und Frauen umgesetzt wurden (B.5.2.) und inwieweit das Engagement wo immer möglich im Sinne des HDP-Nexus gesteuert und gemanagt wurde (B.5.3.).

B.5.1. Die Maßnahmen des AA sind in Anlage und Umsetzung weitgehend inklusiv, konfliktsensibel und menschenrechtsorientiert durchgeführt worden. Dies belegen Projektdokumentationen von Formulierung bis Umsetzung sowie die Einschätzungen von Projektverantwortlichen.²⁴ Hinsichtlich **Ökologie** und Anpassungen an den Klimawandel ergaben sich aller-

²⁴ Das Thema Menschenrechte ist in einem technischen Sinne im AA bei der Abteilung für Internationale Ordnung, Vereinte Nationen und Rüstungskontrolle (OR) angesiedelt und mit weltweit 6,5 Mio. Euro in 2019 sehr klein. Projekte belaufen sich eher im Umfang von 70 – 100TSD Euro, wobei diese wegen der Zahl der dortigen Flüchtlinge überwiegend in der RKI und schwerpunktmäßig mit Frauen umgesetzt werden.

dings Einschränkungen. Ein wichtiger Aspekt waren hier fehlende ökologische Standards bei Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen der **Stabilisierung**. Dies war laut UNDP ein Versäumnis bei der FFS, wird aber aktuell korrigiert. Beim UFK hingegen spielten Umwelt- und Sozialverträglichkeitsstandards von Beginn an eine große Rolle. In der **Humanitären Hilfe** wurden weitestgehend auch ökologische Standards berücksichtigt, wie z. B. durch Vermeidung von Umweltverschmutzung im Umfeld von Schulen und Gesundheitseinrichtungen. Auch in der **AKBP** wurden gezielt Kultur- und Umweltprojekte miteinander kombiniert. Im Bereich der **Geschlechtergerechtigkeit** wurde im Rahmen der Feldforschung von einem Fall von sexueller Belästigung und Ausbeutung in einem Cash-for-Work-Projekt berichtet, das jedoch nicht von Deutschland finanziert wurde.

Die weitestgehend bestätigte **Konfliktsensibilität** konnte aufgrund des typologischen Ansatzes der Evaluierung nur in Ansätzen problematisiert werden. In der **Humanitären Hilfe** wurden Vorgaben lokaler Führungspersonlichkeiten (*Mukhtar*) befolgt, bei denen es nicht immer nachvollziehbar war, ob Hilfe entsprechend für alle religiösen/ethnischen Gruppierungen gleichermaßen und rechtzeitig ermöglicht wurde. Eine dahingehend erkennbare Konfliktanalyse lag von Seiten des AA nicht explizit vor, sodass eine konfliktsensible Projektimplementierung durch Strategien und Verhaltenskodizes der Durchführungsorganisationen gesichert bzw. vorgegeben wurde. Darüber hinaus könnte die Konfliktsensibilität politisch dahingehend problematisiert werden, dass sich die **Stabilisierungsmaßnahmen** auf die befreiten Gebiete konzentriert haben – dies wegen des Anti-IS-Mandats aber auch mussten. Das hat zwangsläufig zu einer Außerachtlassung des Südens des Iraks geführt, wo es von 2018 bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie zu Massenprotesten gekommen war. Zur **Genderorientierung** lagen unterschiedliche Einschätzungen vor. Während sie in der **Stabilisierung** und der **AKBP** vorhanden waren, wurden sie in der **Humanitären Hilfe** nicht direkt thematisiert. So schlug sich die besondere Vulnerabilität von Frauen, Kindern und älteren Menschen oder Personen mit besonderen Bedürfnissen nicht ausdrücklich in der AA-Strategie zur Humanitären Hilfe im Ausland nieder, etwa durch einen expliziten Bezug auf die Umsetzung der Resolutionen 1325 und 1820 des VN Sicherheitsrates. Allerdings wurde im Rahmen der finanziellen Förderung von NRO sowohl im Finanzierungsantrag als auch in den Verwendungsnachweisen die Berücksichtigung solcher Gruppierungen abgefragt. Zumeist gendergemischte Projektteams ermöglichten den gendergerechten und kulturell angepassten Umgang mit der gesamten Zielgruppe. Geschlechts- und altersspezifisch disaggregierte Daten wurden von den Durchführungsorganisationen erhoben, eine Zusammenführung dieser einzelnen M&E-Daten fand für die Humanitäre Hilfe insgesamt aber nicht statt, was letztlich die Beurteilung der diversen Querschnittthematiken erschwerte. Gendersensibilität in der Hilfeleistung scheint insgesamt den kulturellen Anforderungen zu entsprechen, was allerdings nicht unbedingt zur Frauenförderung bzw. Geschlechtergerechtigkeit beitrug. Eine Genderanalyse für die Gewährleistung einer gender-gerechten Humanitären Hilfe wurde nicht durchgeführt und es lag auch kein diesbezüglicher Orientierungsrahmen von Seiten des AA für all seine Arbeitsbereiche vor.

B.5.2. Es wurden Maßnahmen zur Stärkung vulnerabler Gruppen und Frauen umgesetzt.

Die Anlage der Maßnahmen des AA entsprach einer angemessenen Umsetzung im Sinne einer Stärkung vulnerabler Gruppen und Frauen. Im Bereich der **Stabilisierung** erfolgte die Stärkung vulnerabler Gruppen und Frauen im Rahmen der UNDP FFS. Auch die Arbeit der IOM im Bereich der gemeindebasierten Polizeiarbeit erfolgte unter einer starken Betonung der Rolle und Rechte von Frauen. Dies konnte im Rahmen der Facebook-basierten Präsenz der „Irakischen Gemeindepolizei“ in den vom sogenannten IS befreiten Gebieten mit über 63.000 Followern auch aus der Ferne nachvollzogen werden.²⁵ Gesellschaftlich prioritäre Themen wurden dabei in regelmäßigen Liveschaltungen auf der Facebookseite von Polizistinnen interaktiv behandelt. Inwieweit das GIZ-Stabilisierungsprojekt die Stärkung vulnerabler Gruppen und Frauen einschloss, konnte nicht recherchiert werden. Der UFK trug wegen der Art seiner Maßnahmen (Großinfrastrukturprojekte wie Umspannwerke) nur indirekt zur Stärkung vulnerabler Gruppen und Frauen bei. Im **Humanitären Bereich** wurde Hilfe zur vorrangigen Bedarfsdeckung und somit zur Stärkung von vulnerablen Gruppierungen umgesetzt, wobei hier die oben genannten möglichen operativen Ein-

²⁵ [Facebook-Seite der Irakischen Gemeindepolizei](#)

schränkungen bisweilen zur Geltung gekommen sein mögen. In den Arbeitsbereichen der **AKBP** waren Maßnahmen zur Stärkung vulnerabler Gruppen und Frauen unterschiedlich ausgeprägt. Während die Hauptprogramme des Goethe-Instituts und die Stipendienprogramme des DAAD diese nicht ausdrücklich thematisierten, waren Vulnerabilitätskriterien in besondere Weise in den unabhängigen Kulturplattformen (z. B. Elbarlament) sowie der Hochschulkooperation zur Einrichtung des IPP an der Universität Dohuk in Zusammenarbeit mit der Universität Tübingen und der Dualen Hochschule Villingen-Schwenningen präsent. Bei dieser Kooperation standen die Interessen traumatisierter Jesidinnen und anderer misshandelter Frauen im Vordergrund.

B.5.3. Das AA-Engagement steuerte und managte zusehends im Sinne des HDP-Nexus, dessen Konturen zum Jahr 2019 hin sichtbar wurden, dessen Anwendung aber zugleich noch deutlich ausbaufähig ist. Eine Steuerung und ein Management im Rahmen des HDP-Nexus fand in der Anfangsphase der Maßnahmen nicht explizit statt. Es wurde aber für die **Stabilisierung** zumindest dadurch positiv beeinflusst, dass der UNDP *Resident Coordinator* in persona auch *Humanitarian Coordinator* für Irak war. Mit dem Aufkommen und der Umsetzung des GAAP-Prozesses erfolgten zunehmend eine Steuerung und ein Management, die den Grundideen des Nexus bzw. eines vernetzten Ansatzes entsprachen. In der **Humanitären Hilfe** wurde ein positiver Nexus-Chapeau-Ansatz initiiert, der sich allerdings auf AA und BMZ bzw. zwei NRO-Partnerorganisationen beschränkte.²⁶ Die **AKBP** ist nicht explizit Teil des HDP. Trotzdem wirkten ihre drei Arbeitsbereiche – Kultur, Medien, Wissenschaft – unmittelbar in den Dreischritt hinein, und zwar nicht nur im Sinne langfristiger gesellschaftlicher Entwicklungen. Die Literaturwerkstatt für Frauen von der Elbarlament GmbH knüpfte unmittelbar an Zielgruppen humanitärer Maßnahmen an. Analoges gilt für das genannte Projekt des IPP an der Universität Dohuk, das die Betreuung von Überlebenden sexualisierter Gewalt weiter- und in dauerhafte wissenschaftliche Strukturen überführte.

Die Position der zivilen Stabilisierung des AA war innerhalb des HDP-Nexus noch nicht ausreichend thematisiert, in der Praxis aber bereits weiter vorangetrieben bzw. hatte sich in der Realität der Implementierung ergeben. Dabei muss zunächst berücksichtigt werden, dass der Nexusansatz die Stabilisierung nach dem Konzept des AA nicht explizit einschloss. In einer von *Global Affairs Canada* beauftragten Studie der Tana Consulting wird darauf hingewiesen, dass sich in der Fachliteratur die Diskussionen über den Nexus entweder auf den Zusammenhang zwischen Humanitärer Hilfe und Entwicklung oder auf den zwischen Entwicklung und Sicherheit beziehe. Demgegenüber sei vielmehr der Stabilization-Development-Nexus relevant, weil dieser die bisherige Dichotomie zwischen den Bestandteilen von HDP überwinden könne und das Potenzial habe, eine Brücke zwischen beiden zu schlagen. **Die im März 2019 veröffentlichte Studie berücksichtigte allerdings die bis dato seit rund fünf Jahren vom AA akkumulierten deutschen Stabilisierungserfahrungen vor allem in Irak nicht, weshalb die von Tana diagnostizierte Lücke zumindest für Deutschland nicht zutrifft. Im Gegenteil: Die Studie bekräftigt, was auch die Abteilung S von Beginn an formuliert hat, dass nämlich Stabilisierung im Wesentlichen ein politisches und nicht ein analytisches Konzept sei.**²⁷

4.3 WIRKUNGEN

Der Kriterienbereich *Wirkungen* ist insbesondere für die ressortgemeinsame Bewertung von Bedeutung und entsprechend im parallelen Kapitel des ressortgemeinsamen Berichts dargestellt. Ein wesentlicher Grund hierfür ist, dass insbesondere die Humanitären und Stabilisierungsprogramme des AA zwar übergeordneten humanitären Selbstverpflichtungen beziehungsweise langfristigen politischen Interessen und Zielen zugeordnet sind, die Maßnahmen aber darauf angelegt sind, bereits unmittelbar Wirkungen zu entfalten. Auch wenn sich Aktivitäten wie im Falle Iraks über einen längeren Zeitraum erstrecken, unterscheidet sich dies von der be-

²⁶ Siehe hierzu den ressortgemeinsamen Bericht

²⁷ Tana: Stabilization-Development Nexus (2019) S. 11 ff. https://tanacopenhagen.com/wp-content/uploads/2020/06/stabilization-development-nexus_low.pdf

darfsorientierten, sektorgeprägten, detailgeplanten und langfristig angelegten Entwicklungspolitik. Lediglich die AKBP ist in Teilen – insbesondere der Wissenschaftskooperation – in ähnlicher Weise auf langfristige Wirkungen angelegt, um gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen und vorpolitische Räume zu öffnen.

Insofern ergaben sich in der Umsetzung der Evaluierung gewisse Schwierigkeiten, die Handlungsansätze des AA in einem ressortübergreifenden Wirkungsmodell angemessen abzubilden. Dies lag nicht nur in der Natur der prinzipiell kurzfristig angelegten Konzepte der Humanitären Hilfe und der Stabilisierung begründet. Es wurde auch dadurch mitgeprägt, dass es seitens des BMZ keine genuin langfristige Strategie zur Arbeit in Irak gab. Wie bekannt, fokussierte sich auch das BMZ hauptsächlich auf Themen, die der Logik der krisenhaften Zuspitzung von 2014 entsprachen, nicht aber auf Herausforderungen, mit denen Irak bereits zuvor konfrontiert war. Insofern war das Vorgehen, die Handlungsansätze von AA und BMZ im Rahmen der Evaluierung in ein gemeinsames rekonstruiertes Modell zu bringen der Versuch, das unmittelbar Operative stärker, nach Möglichkeit konsistent auf die politischen Interessen und Ziele auszurichten.

Diese politischen Vorgaben selbst waren kohärent, in ihrer Anlage, Tragweite, Abfolge und in ihren Zeiterfordernissen aber durchaus heterogen. Als kumulative Zusammenfassung dieser Ziele wurde der Evaluierung der „Bericht der Bundesregierung zur Lage in Irak und zum deutschen Irak-Engagement“²⁸ vom September 2018 zugrunde gelegt. Vor dem Hintergrund des damaligen bzw. auch des heutigen Wissenstandes erscheinen einige übergeordnete Ziele, zu denen AA und BMZ beizutragen hatten, als realistisch, andere als ambitioniert. Die angestrebten Zwischenziele (Outcomes), die im ressortgemeinsamen Wirkungsmodell rekonstruiert und mit AA und BMZ abgesprochen wurden, reflektieren deshalb unterschiedliche Einschätzungen hinsichtlich ihres Realismus.

- Die ***Ermöglichung militärischer Erfolge im Kampf gegen den sogenannten IS*** wird als realistisch eingeschätzt. Obwohl der militärische Beitrag des BMVg nicht Gegenstand der Evaluierung war, kann hier jedoch auf den Primat der Politik verwiesen werden, da das AA die völker- und staatsrechtliche Absicherung des Engagements infolge des irakischen Hilfesuchts vornahm.
- Die ***dauerhafte Absicherung der Erfolge durch anschließende Stabilisierung*** erscheint vor dem Hintergrund der Ereignisse seit 2003 als sehr ambitioniert. Auch wenn die unmittelbare Stabilisierung seit 2015 erfolgreich war, bedarf es langfristig doch weitreichender Verständigung der langjährig miteinander verfeindeten politischen Lager und ihrer Gefolgschaften und einer wesentlich größeren Eigenanstrengung der Regierung(en) Iraks.
- Das ***Wiedererstarken des sogenannten IS zu verhindern*** kann mit Blick auf das internationale und deutsche Engagement in der Anti-IS-Koalition nur als bedingt realistisch betrachtet werden. Denn jenseits der militärischen Dimension können unter anderem die tiefgreifenden ethno-konfessionellen Spannungen mit der jeweiligen Wahrnehmung von Diskriminierung und Übervorteilung erneut in gewalttätige Formen politischer Auseinandersetzung münden. Desgleichen kann auch der Ausfall staatlicher Dienstleistungen wie in der Covid-19-Pandemie zu einem Wiedererstarken der Terrororganisation führen.
- Der ***nachhaltige Entzug der Grundlage des internationalen Terrorismus*** ist in Bezug auf die Terrororganisation des sogenannten IS als bedingt realistisch zu bewerten, da neben Irak-bezogenen auch auf das internationale Umfeld bezogene militärische sowie polizeiliche, wirtschaftliche und bildungsbezogene Politikansätze zur Anwendung kommen müssen (Verhinderung von Terrormigration, Geldwäsche etc.). Deren Effektivität kann allerdings trotz breiter internationaler Zustimmung nicht per se garantiert werden.
- Die ***Förderung regionaler Stabilität*** muss als sehr ambitioniertes Ziel eingeschätzt werden, da die Region von konkurrierenden Hegemonialansprüchen, destabilisierendem Autoritaris-

²⁸ <https://dserver.bundestag.de/btd/19/040/1904070.pdf>

mus, wirtschaftlicher Unterentwicklung und Bildungsverfall geprägt ist. Auch fehlen Führungspersonen, die für Ausgleich, Versöhnung und demokratischen Aufbruch stehen.

- Die **Überwindung von Fragilität und Stärkung von Staatlichkeit** ist trotz Fortschritten in der Sicherheit und bedingt durch den Generationenwandel ein ambitioniertes Ziel. Risikobehaftet bleiben hierfür innerirakische Konfliktlinien (Bagdad – Erbil; Schiiten – Sunniten) und ihre Instrumentalisierung durch regionale (Iran, Türkei, sunnitische Golfmonarchien) und andere internationale Akteure.
- Die **Stärkung des staatlichen Gewaltmonopols** ist aufgrund dessen gezielter institutioneller Desintegration seit 2003 als ambitioniert zu betrachten. Der durch die verstärkte innerirakische Polarisierung seit 2006 zunehmende Zerfall wurde seither nur oberflächlich behandelt, da trotz formaler Integration der *Popular Mobilization Forces* (PMF) duale Macht- und Befehlsstrukturen fortbestehen.
- Das Ziel der **Überwindung innenpolitischer Konflikte** muss ebenfalls als ambitioniert betrachtet werden, da diese auf langwierigen sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Konflikten beruhen, die sowohl im Inneren als auch regional von den irakischen politischen Akteuren selbst entlang der gesellschaftlichen Bruchlinien bewusst instrumentalisiert werden.
- Die **Minderung der Ursachen von Flucht und irregulärer Migration** mit dem Ziel, Bleibeperspektiven vor Ort und gesicherte Rückkehrmöglichkeiten zu schaffen, kann im Nachhinein als realistisch, musste aber aus damaliger Sicht als durchaus ambitioniert betrachtet werden. Flucht und Vertreibung in der Region erstrecken sich über Jahrzehnte. Irak selbst war auch aufgrund früherer Flüchtlingsströme (post-2003) nicht dafür prädestiniert, selbstständig eine zeitnahe Rückkehr von Vertriebenen zu bewerkstelligen.
- Das Ziel einer **Förderung friedlicher und inklusiver Entwicklung** in Ausrichtung an umfassenden nachhaltigen Entwicklungszielen im Sinne der VN-Nachhaltigkeitsagenda 2030 kann, nach damaligem wie nach heutigem Wissensstand, eigentlich nur langfristig und iterativ aufgefasst werden. Bis 2030 einen signifikanten Beitrag entlang dieses Zielhorizonts zu leisten, muss als ambitioniert eingeschätzt werden.
- Die **Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts** ist nur bedingt realistisch, als dieser iterativ ist und täglich neu aus der irakischen Gesellschaft heraus errungen und praktiziert werden muss. Dennoch zeigen die Ereignisse zum Ende des Evaluierungszeitraums, dass jenseits der verschachtelten Konfliktlagen politischer Akteure breite Schichten der Bevölkerung – insbesondere die Jugend – eine Überwindung gesellschaftlicher und konfessioneller Barrieren zugunsten einer irakischen Identität einfordern.

In drei Kernbereichen trug das AA-Engagement zur Entfaltung von Wirkungen auf diese Ziele hin bei. Der ressortgemeinsame Bericht enthält hierzu weitere Ausführungen, die hier wie folgt zusammengefasst sind:

- Zur **Stärkung der Resilienz von Individuen und lokalen Institutionen** wurden direkte Beiträge durch die humanitäre Bedarfsdeckung, der Ermächtigung örtlicher Führungspersonlichkeiten sowie der Instandsetzung von Infrastruktur geleistet, die allesamt dem Ziel dienen, die unmittelbare Not der Menschen zu lindern und einer dauerhaften Vertreibung bzw. Flucht vorzubeugen, indem eine möglichst zeitnahe, sichere Rückkehr geflüchteter Zivilpersonen ermöglicht werden konnte.
- Zur **Stärkung der sozialen Kohäsion**, die aufgrund ihrer Natur eines langfristigen Transformationsprozesses bedarf, wurden punktuelle Erfolge mit Maßnahmen zur Förderung der Versöhnung und Verständigung erzielt. Dies gelang unter anderem durch neue Formen der gemeindebasierten Polizeiarbeit in den befreiten Gebieten, durch innovative Medienformate sowie durch die Vermittlung lokaler Vereinbarungen zwischen Aufnahmegemeinden und Binnenvertriebenen, die der Terrororganisation des sogenannten IS als nahestehend eingestuft wurden. Das unvorhergesehene Ausmaß der materiellen Zerstörung führte allerdings zu einer deutlich stärkeren Akzentuierung der physischen Rehabilitierung.

- Zur **Verbesserung der Voraussetzungen für gute Regierungsführung** wurden gleichfalls punktuelle Beiträge geleistet. Dies galt einmal mehr im Bereich der physischen Umwelt sowie zusätzlich auf dem Gebiet der Wiederherstellung staatlicher Strukturen insbesondere auf lokaler Ebene. Kapazitätsaufbau erfolgte im Bereich Minenräumung, der Wasser- und Stromversorgung sowie der genannten gemeindebasierten Polizeikräfte. Außerdem wurden Anfangserfolge in der Wiederherstellung kommunaler Einrichtungen erzielt. Deren Funktionalität hat sich allerdings noch nicht verstetigt. Wirkungen auf nationaler Ebene sind hingegen unwahrscheinlich.

4.4 ANSCHLUSSFÄHIGKEIT UND NACHHALTIGKEIT

Der Kriterienbereich *Anschlussfähigkeit und Nachhaltigkeit* ist in besonderer Weise für die ressortgemeinsame Bewertung von Bedeutung und entsprechend im ressortgemeinsamen Bericht dargestellt. Ein wesentlicher Grund hierfür ist, dass im Sinne eines vernetzten Politikan-satzes der Bundesregierung Maßnahmen einzelner Ressorts nach Möglichkeit aufeinander bezogen sein sollen. Dabei bedeutet Anschlussfähigkeit nicht primär oder zwingend die Übernahme von AA-Engagement durch das BMZ, sondern richtet sich vor allem auf Strukturen des Ziellandes. Entsprechend bezieht sich Nachhaltigkeit prinzipiell immer auf irakische Regierungsstellen und sonstige Institutionen sowie aufgrund der spezifischen Umstände des Landes gegebenenfalls auf internationale Geberorganisationen und Strukturen. Der ressortübergreifende Anschluss von AA- und BMZ-Arbeitsbereichen etwa im Sinne des HDP-Nexus ist deshalb eine besondere Ausprägung des Themas, das im ressortgemeinsamen Bericht entsprechend behandelt wird.

Vor dem Hintergrund dieser auf deutsche, irakische und internationale Akteure bezogenen Anschlussfähigkeit bzw. Nachhaltigkeit ergaben sich summarisch folgende Ergebnisse:

- Verstärkte Anstrengungen zur anschlussfähigen und nachhaltigen Gestaltung des Portfolios sind zunehmend erkennbar, bleiben im Sinne eines stringenten HDP-Nexus aber noch ausbaufähig, was auch mit der konzeptuell unklaren Verortung der Stabilisierung darin einhergeht, für die es zu wenige Erfahrungen gab, als man sich international auf den HDP-Nexus verständigte.
- Der tatsächliche Anschluss von Maßnahmen zwischen den Ressorts war eher rudimentär, während der nötige Anschluss an irakische Strukturen oft nicht prioritäres Ziel war. Dies ergibt sich zum einen aus der Schwäche staatlichen irakischen Handelns im Zusammenhang mit dem seinerzeit drohenden Staatskollaps. Es folgt aber zum anderen auch aus einer Dominanz internationaler Geberorganisationen, die in hohem Maße staatliches Handeln substituierten.
- In einer Situation, die durch hohes und lang andauerndes internationales Engagement charakterisiert war und ist, fehlten den Maßnahmen Deutschlands insbesondere in der Phase nach dem Ende der Terrorherrschaft des sogenannten IS plausible und ausgearbeitete Exit-Strategien, für die im ressortgemeinsamen Bericht Beispiele genannt werden. Hierbei stand im Hintergrund die zunächst berechnete Einschätzung, dass eine Übertragung von Verantwortlichkeiten an irakische Stellen verfrüht sei, und dass zwar Kapazitätsaufbau betrieben, Eigenverantwortung aber noch nicht eingefordert werden könne.
- Dieser Sachverhalt artikulierte sich auch in dem völlig unzureichenden Maße, in dem irakische Stellen nicht nur den inhaltlichen Fokus erhalten, sondern auch die dauerhafte und eigenständige Finanzierung der von AA und BMZ angestoßenen Maßnahmen sichern würden. Insofern erzielten Wirkungen individuell und institutionell zwar kurzfristigen Nutzen, können aber nur bedingt langfristig aus sich heraus Bestand haben.

Darüber hinaus war es im Rahmen des gemeinschaftlichen Evaluierens immer wieder nötig, das Konzept der Anschlussfähigkeit von dem der Nachhaltigkeit in geeigneter Weise abzugrenzen. Es bestanden durchaus Verständnisschwierigkeiten in Bezug auf AA-Maßnahmen, als ob diese unterschiedliche „Ansprüche“ von Nachhaltigkeit verfolgten und damit

hinter dem Engagement des BMZ mit einem höheren Nachhaltigkeitsanspruch zurückbleiben würden. Diese Sichtweise verkennt, dass Maßnahmen der Humanitären Hilfe sowie insbesondere der Stabilisierung auf *quick impact* – also Kurzfristigkeit und Schnelligkeit – angelegt sind. Dahinter steht ein Konzept, das aus sich heraus schlüssig ist, da Stabilisierung nicht die erste Stufe langfristiger Entwicklung beschreibt, sondern sich „durchgehend auf die akute Prävention und Bewältigung eines Ausnahmezustandes extremer politischer Volatilität und kriegerischer Gewalt, der auch über viele Jahre andauern und akut bleiben kann“, beziehen sollte. Dementsprechend kann die Aufgabe der Stabilisierung als „Rückführung der Krise auf das Niveau ‚normaler‘ Fragilität“²⁹ verstanden werden.

Weiter ergaben sich im gemeinschaftlichen Evaluieren unterschiedliche Positionen, in welcher Form die Berücksichtigung von Anschlussfähigkeit zu erfolgen habe. Dies bezog sich insbesondere auf außenpolitische Maßnahmen, die aus BMZ-Sicht einer Prüfung gemäß entwicklungspolitischer Anschlussfähigkeit unterworfen werden sollten. Demgegenüber sprechen die Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ von 2017 davon, dass außenpolitische Maßnahmen Anschlussfähigkeit nach Möglichkeit „beachten“ sollen, diese selbst aber nicht als obligatorisch vorgegeben werden kann.³⁰ Entsprechend unterscheidet sich die außenpolitische Unbedenklichkeitsprüfung von Maßnahmen anderer Ressorts auch dadurch, dass zu diesen klare gesetzliche Regeln vorliegen.

Allerdings ergeben sich innerhalb der Handlungsansätze des AA Möglichkeiten, die Anschlussfähigkeit von Maßnahmen zu erhöhen. Für die Humanitäre Hilfe soll nicht nur gelten, dass eine Anschlussfähigkeit hin zur Entwicklungszusammenarbeit angestrebt wird. Vielmehr ergibt sich großes Potenzial auch aus und in der Verbindung von Humanitärer Hilfe und Stabilisierung. Während erstere sich primär als unpolitisch und letztere hingegen als politisch versteht, ist es doch im Falle Iraks zu faktischen Verbindungen und Schnittstellen gekommen. Dies galt etwa für Bevölkerungsgruppen, denen zunächst grundlegende Unterstützung während der Vertreibung gewährt wurde und denen dann im Rahmen der durch die Stabilisierung bewirkten gesicherten Rückkehr erneut geholfen werden konnte. Auch zwischen Humanitärer Hilfe und AKBP gab es de facto programmatische Anschlüsse.

4.5 EFFIZIENZ

*Der Kriterienbereich der Effizienz soll darstellen, ob AA und BMZ mit ihrem Engagement in Irak in den Jahren von 2014 bis 2019 das Richtige bestmöglich getan haben. Um dies einschätzen zu können, sollte überprüft werden, wie das Verhältnis von eingesetzten Ressourcen in Relation zu den erzielten Leistungen zu bewerten ist, **was allerdings aufgrund des Evaluierungsdesigns nur eingeschränkt erfolgen konnte.** Um dies auszugleichen, wurde vor dem Hintergrund der genutzten Ansätze sowie der verfügbaren Kapazitäten die Eignung der Instrumente und Umsetzungspartner für das Engagement in Irak eingeschätzt (E.1.) sowie untersucht, ob und inwieweit die Ergebnisse des Engagements über einen angemessenen Zeitrahmen hinsichtlich Dauer und Rechtzeitigkeit erreicht wurden (E.2.).*

4.5.1 PRODUKTIONSEFFIZIENZ

Um das Verhältnis von eingesetzten Ressourcen zu den Leistungen einzuschätzen, sollte ausgewertet werden, ob die Ansätze, Instrumente, Fördermechanismen, Durchführungsorganisationen und Umsetzungspartner zur bestmöglichen Erreichung der Ziele geeignet waren (E.1.1.) und ob die Ressorts über angemessene personelle, fachliche und logistische Kapazitäten verfügten, die Maßnahmen ordnungsgemäß/angemessen zu planen, durchzuführen, zu monitoren und zu steuern.

²⁹ GPPI (2014): Stabilisierung: Begriffe, Strukturen und Praxis im Vergleich, S. 46.

³⁰ Siehe: Bundesregierung 2017: Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern und ab 2019 AA 2019: Evaluierung außenpolitischer Maßnahmen. Das Evaluierungsrahmenkonzept für das AA. Berlin, Referat S06.

E.1.1. Die Produktionseffizienz als Verhältnis von eingesetzten Ressourcen in Relation zu den Leistungen kann durchweg als sehr hoch eingestuft werden. Dies gilt besonders für die Stabilisierung im Vergleich zu den Kosten, die durch irreguläre Migration bzw. alternative Militärausgaben entstanden wären, aber auch dem Umfang nach im Vergleich zur Humanitären Hilfe.³¹ Das Hauptziel der Stabilisierung in Irak war die Rückkehr der Binnenflüchtlinge, und im Betrachtungszeitraum sind fast 75 % aller Binnenvertriebenen zurückgekehrt. Das Auswärtige Amt und das BMZ, die zusammengenommen die zweitgrößte Geberinstitution in der UNDP FFS sind, haben hierbei entscheidend über Maßnahmen zur zivilen Sicherheit (Minen/IED – Räumung, *community policing*), zur Infrastrukturrehabilitierung (UNDP FFS und UFK), zur Stärkung von Lokalregierungen (UNDP FFS und andere) sowie zur Verständigung und Versöhnung (UNDP FFS und andere) beigetragen, auch wenn eine Stärkung der Legitimität der irakischen Regierung auf allen Verwaltungsebenen nicht erreicht werden konnte. Dies liegt jedoch nicht zwingend an der Natur der Maßnahmen, sondern eher an ihren Umsetzungsmodalitäten. Während die Umsetzung der FFS ausschließlich in der Hand des UNDP lag, und somit eine Substitution staatlichen Handelns erfolgte, handelt es sich beim UFK um einen Kredit – also theoretisch um irakisches Geld – für das die Eigenverantwortung der irakischen Regierung höher einzuschätzen wäre, sofern der Kredit getilgt wird. Im Bereich der Humanitären Hilfe trug das breite Spektrum sehr qualifizierter und bedeutsamer Organisationen (NRO, Organisationen aus dem VN-System wie UNHCR, OCHA, WFP etc., IKRK) wesentlich zur Zielerreichung nach Effizienzkriterien bei. Durch das ausgesprochen große Finanzvolumen (Deutschland ist zweitgrößter humanitärer bilateraler Geber in Irak, oftmals zweitgrößter Geber an die VN und das IKRK in Irak bzw. global) war eine breitgefächerte finanzielle Förderung diverser Sektoren der Humanitären Hilfe in der RKI und in Zentralirak möglich. Die im Vergleich geringe Ausstattung der AKBP ist trotz ihres begrenzten Finanzvolumens in der Lage gewesen, Leistungen mit hoher Effizienz zu erbringen und teilweise – vor allem im Mediensektor – weitreichende Wirkungen anzustoßen. Das Konzept der Wissenschaftskooperation, nur auf Initiative einer deutschen Hochschule tätig zu werden, schuf starke Eigenverantwortung, limitierte aber ein strategisches Vorgehen (auch im Sinne einer potenziellen Unterstützung langfristiger entwicklungspolitischer Maßnahmen). Stattdessen priorisierte der Ansatz tendenziell Interessen deutscher Hochschulen.

E.1.2. Das AA verfügte im Berichtszeitraum und auch aktuell nicht über angemessene personelle, fachliche und logistische Kapazitäten, um alle Maßnahmen angemessen zu planen, durchzuführen, zu monitoren und nachzusteuern.

Für die **Stabilisierung** waren und sind in Referat S03 maßgeblich zwei Fachkräfte für ein finanzielles Portfolio von 219 Mio. Euro, verteilt auf 71 Projekte, zuständig. Auch in der Botschaft gab es lediglich zwei politische Referenten, die für alle drei AA-Arbeitsbereiche und die politische Beobachtung verantwortlich waren und zudem keine ausgewiesenen Stabilisierungsexperten sind. Auf vorgelagerte eigene Durchführungsinstitutionen (wie z. B. die GIZ) konnte das AA nicht zurückgreifen. Problematisch war auch, dass das AA wegen seiner in der Regel und gesetzlich verankerten kurzfristigen Finanzierungsmodalitäten bislang nur begrenzt agieren kann, weil mehrjährige Projekte eher die Ausnahme sind. Dies zieht prinzipiell eine geringere Planungssicherheit nach sich, auch wenn die mit der Umsetzung beauftragten Institutionen oft davon ausgingen, dass Maßnahmen letztlich doch über einen längeren Zeitraum erfolgen würden. Die eingeschränkten Monitoringkapazitäten führten dazu, dass das AA von der Berichterstattung Dritter abhängig war und dadurch nur mittelbar die umgesetzten Maßnahmen monitoren konnte.

Für die **Humanitäre Hilfe** gilt analog, dass dem gegebenen Finanzvolumen nicht ausreichende personelle Kapazitäten zur fachlichen Mitgestaltung, Bearbeitung und Steuerung der finanziellen Förderungen in Referat S09 und insbesondere in den Auslandsvertretungen zur Verfügung standen. In der Bearbeitung der Förderungen (einschließlich der Bereitstellung begleitender Doku-

³¹ In der Sitzung der *Stabilization Task Force* am 13.12.16 wurde ausgeführt, dass eine „Günstige Kosten-Nutzen-Relation sowie der begrenzte Zeithorizont von Stabilisierung nochmals deutlich [wird]: In den vergangenen zwölf Monaten sind 1 Million Binnenflüchtlinge (IDP) in ihre Heimatorte zurückgekehrt. Kosten: 90 Mio. USD. Gleichzeitig beliefen sich die – unabhängigen – Kosten für humanitäre Hilfe, die 2 Mio. IDP erreichte, die nicht zurückkehren konnten, auf 800 Mio. USD.“ 313

mente) kam und kommt es teilweise zu Verzögerungen aufgrund personeller Unterausstattung. Dies erschwert auch ein aussagekräftiges Monitoring der finanziellen Förderung von Maßnahmen. Dies gilt zumal für NRO, für die Fördermechanismen inhaltsreich und zeitaufwändig sind und deren Betreuung durch das Referat S09 bzw. die Auslandsvertretungen entsprechend komplex ist. Durch die Personalrotation ist die kontinuierliche fachliche Expertise bei den Referaten S08 und S09 und in den Strukturen vor Ort nicht immer gesichert.

Die **AKBP** wird im Vergleich zu den anderen beiden AA-Arbeitsfeldern weitgehend in adäquater Weise durch das AA geführt, wobei hierfür die engen Arbeitsbeziehungen zu den traditionellen und langfristigen Mittlerorganisationen wichtig sind. Allerdings begibt sich das AA damit teilweise in eine Abhängigkeit von diesen Organisationen und ihren Funktionsweisen, sodass AA-eigene Vorstellungen, sofern vorhanden (z. B. strategische Ausrichtung zu fördernder Hochschulprogramme im Blick auf politische Stabilisierung oder entwicklungspolitische Prioritäten), kaum umgesetzt werden können.

Übergreifend wird die zeitliche Limitierung von Verträgen mit Experten und Expertinnen außerhalb des AA kritisch betrachtet, da diese regelmäßig in Intervallen von etwa drei Jahren zu einem Verlust an Kompetenzen führt.

4.5.2 DAUER UND RECHTZEITIGKEIT

Um einzuschätzen, ob und inwieweit die Ergebnisse des Engagements über einen angemessenen Zeitrahmen erreicht wurden, sollte ausgewertet werden, ob der Zeitrahmen von Maßnahmen angemessen war (E.2.1.), ob und inwieweit die Zeitpläne von Maßnahmen eingehalten wurden (E.2.2.), ob die Maßnahmen die Zielgruppen rechtzeitig erreichten (E.2.3.) und welche hemmenden oder fördernden Faktoren identifiziert werden konnten (E.2.4.).

E.2.1. Allgemein kann festgehalten werden, dass der Zeitrahmen des überwiegenden Teils der Maßnahmen angemessen war.

Allerdings stellt sich die Frage, zu welchem Zeitpunkt es hätte deutlich werden können oder müssen, das Engagement als solches im Hinblick auf seine zeitliche Dauer zu überprüfen. Dabei hätten Exit-Strategien wie auch Intensivierungs- oder Diversifizierungsbemühungen langfristiger Art entwickelt werden können. Für die **Stabilisierung** konnte eine Auswertung der ursprünglichen zeitlichen Planung und der realen Umsetzung nur allgemein eingeschätzt werden. Die FFS hätte im Prinzip in 2020 abgeschlossen sein sollen, wurde nun aber bis 2023 verlängert, insbesondere, weil der Rehabilitationsbedarf unterschätzt worden war und dadurch Kapazitätsentwicklung von Lokalregierungen sowie Aufarbeitung und Versöhnung nicht wie geplant umgesetzt werden konnten. Es gibt jedoch auch Stimmen bei VN-Organisationen, die die Weiterführung der politisch ausgerichteten Stabilisierung über 2017 hinaus für falsch hielten und insbesondere Maßnahmen im Bereich der Kapazitätsentwicklung und der Versöhnung nicht im Rahmen von Stabilisierung, sondern adäquater in der längerfristig ausgerichteten Entwicklungszusammenarbeit verortet sahen. Im Bereich der **Humanitären Hilfe** war der Zeitrahmen generell angemessen, wenngleich auf NRO-Seite eine tatsächliche Mehrjährigkeit von Projekten mit jahresübergreifender Ausgaben- und Finanzberichterstattungsmöglichkeit gewünscht wurde. Manche VN-Finanzierungen wurden mehrfach verlängert, sodass bereits auf Seiten der S09-Betreuung zu Recht kürzere Vertragslaufzeiten zur besseren Nachvollziehbarkeit bzw. Abrechnungsfähigkeit angemahnt worden sind.

Im Bereich der **AKBP** wurden seitens unabhängiger Kulturvermittler die zeitlichen Limitierungen von Maßnahmen bisweilen als nicht angemessen erachtet, was die Förderung der Zielerreichung angeht.

E.2.2. Die Zeitpläne aller Einzelmaßnahmen konnten nur cursorisch überprüft werden, so dass sich aufgrund des Designs der Evaluierung nur begrenzt Aussagen treffen ließen. Dies gilt insbesondere im Bereich der Stabilisierung mit seinen Flaggschiffprojekten UNDP FFS, UFK, IOM Community Policing sowie dem GIZ-Stabilisierungsprojekt, zu denen diverse Änderungsanträge und Anpassungen dokumentiert sind. Deren Angemessenheit im Sinne wirkungs-

orientierter Steuerung konnte durch die lediglich kursorische Prüfung im Rahmen dieser Studie jedoch nicht abschließend beurteilt werden. Für die Humanitäre Hilfe konnten die vorgesehenen Zeitpläne und somit Projektlaufzeiten eingehalten werden, sofern es nicht zu begründeten Verlängerungen kam, die entweder dem Konflikt- oder dem Covid-19-Pandemiegeschehen geschuldet waren. Maßnahmen der AKBP verliefen in der Regel ebenfalls zeitkonform.

E.2.3. Die Maßnahmen erreichten die Zielgruppen in der Regel dort rechtzeitig, wo eng am politischen Prozess bzw. den Ereignissen des Kampfes gegen den sogenannten IS agiert wurde. So ist z. B. die Rechtzeitigkeit für die UNDP FFS hoch einzuschätzen, während sie für UFK-finanzierte Maßnahmen eher niedrig war. Hier standen politische Prozesse und bürokratische Hürden auf deutscher Seite (AA, BMF, Haushaltsausschuss) im Wege, aber auch verzögerte Visabereitstellung durch die irakische Seite und die generell schwierige Sicherheitslage, die die zeitnahe Umsetzung behinderten. Ebenfalls zeitnah ist die Humanitäre Hilfe einzuschätzen, was sich insbesondere in der raschen freiwilligen Rückkehr von Binnenvertriebenen manifestierte, also primär in die Zeit von 2014 bis 2017 fiel. Maßnahmen des BMZ hingegen erfolgten aus Sicht des AA für Zentralirak, der im Kampf gegen den sogenannten IS strategisch wichtigen war, erst spät. Im Bereich der AKBP kam es zu zeitnahen Maßnahmen der Förderung psychotherapeutischer und psychotraumatologischer Kompetenzen, die teilweise aus der Humanitären Hilfe entstammend sich in einem ungewöhnlich raschen Tempo in der Hochschullandschaft der RKI institutionalisierte.

E.2.4. Die schwach ausgeprägte Eigenverantwortung der irakischen Regierung erwies sich langfristig als ein hemmender Faktor. Während im Bereich der Stabilisierung die UNDP FFS durch proaktives Handeln zeitlich kurzfristig Effektivität herstellen konnte, wurde im weiteren Verlauf das Fehlen des Eigenengagements eher zu einem Hemmschuh, weil kein Ausweg aus dem staatlichen Substitutionsmodus gefunden wurde. Vor allem im humanitären Bereich wirkte der Konflikt hemmend in punkto Zugang zu einzelnen bedürftigen Zielgruppen, da durch Kampfhandlungen bzw. Abriegelungen Gebiete durch bewaffnete Gruppierungen unzugänglich gemacht wurden. Des Weiteren schränkt(e) bestehende Bürokratie und Korruption den humanitären Zugang ein. In der AKBP wirkte sich die langfristige Präsenz der Mittlerorganisationen in Irak als fördernd aus. Im untersuchten Beispiel des Instituts für Psychotherapie und Psychotraumatologie wirkten sich Beziehungen aus dem weiteren Migrationsumfeld Deutschlands fördernd aus, wodurch neue Projekte zeitnah realisiert werden konnten. Auch die Bereitschaft von unabhängigen Kulturplattformen und Medienleuten, kurzfristig Operationen in Irak aufzunehmen, war ein die Ziele dieser Bereiche stark fördernder Faktor.

4.6 KOHÄRENZ

Der Kriterienbereich der Kohärenz soll darstellen, ob das AA in sich kohärent, synergetisch und international abgestimmt gehandelt hat. Um dies einschätzen zu können, sollte in drei Teilbereichen überprüft werden, ob im Laufe der Jahre das Engagement der beteiligten Ressorts individuell in sich kohärent war (F.1.), ob das strategische und operative Zusammenwirken beider Ressorts kohärent war und sich Synergien ergeben haben (F.2.) sowie ob das Engagement Deutschlands in Bezug auf andere internationale Akteure (EU, VN etc.) kohärent und synergetisch war und inwiefern die Abstimmungs- und Koordinierungsmechanismen dazu beigetragen haben (F.3.).

4.6.1 RESSORTINTERNE KOHÄRENZ

Um einzuschätzen, ob und inwieweit das Engagement des AA in sich kohärent war, sollte ausgewertet werden, ob und wie Strategie- und Projektdokumente eine Orientierung auf Kohärenz innerhalb des Ressorts dokumentierten (F.1.1.), inwieweit Synergiepotenziale identifiziert und genutzt (F.1.2.) bzw. ob Doppelungen vermieden wurden (F.1.3.).

F.1.1. Anzeichen für Kohärenzorientierung innerhalb des AA lagen typischerweise weniger im Bereich von Strategie- und Projektdokumenten, sondern eher in dem für das AA typi-

schen Vermerkwesen, das aus einer Mischung von formalen Aktenstücken, tagesaktuellen Austauschen per E-Mail, Protokollen zu Beratungsrunden etc. besteht. Letzteres rührt aus der politischen Tagesarbeit her und unterscheidet damit das AA von anderen Akteuren, deren oftmals mehr operative Arbeitsweisen stärker dem strategischen Planungszyklus und seinem Dokumentenwesen verpflichtet sind. In diesem Sinne kann die Stabilisierung als kohärent auf der Ebene der Abteilungen und Referate in Berlin bezeichnet werden. Die maßgeblich beteiligten Referate S03 und 313 haben sich unter der Federführung des letzteren regelmäßig und intensiv abgestimmt. Diese Abstimmung wurde auch dadurch begünstigt, dass es zu Personalwechseln zwischen den Referaten S03 und 313 kam und damit ein effektiver Wissensaustausch begünstigt wurde. Hingegen scheint die Abstimmung mit der Botschaft im Bereich der strategischen Überlegungen und des Projektmanagements im Betrachtungszeitraum in Teilen erst dann erfolgt zu sein, als kaum mehr operative Beeinflussungsmöglichkeiten bestanden. Die Einbeziehung der AV in das Projektmanagement fiel nach Aussagen uneinheitlich aus, sodass nicht zuletzt aufgrund der dünnen Personaldecke vor Ort teilweise wenig unmittelbar abrufbares Wissen über Projekte vorhanden war, die maßgeblich aus der Zentrale in Berlin gesteuert wurden. Aus Sicht der Humanitären Hilfe ergibt sich ein analoges Bild. Auf der Basis der vorliegenden Strategie- und Eckpunktpapiere sowie der Dokumentation ausgewählter Projekte und Aussagen aus diversen Interviews mit den Fachreferaten S09, S08 und S01 sowie dem Länderreferat 313 ergibt sich ein abgestimmtes kohärentes Vorgehen. Es war von regelmäßigem Austausch geprägt, der turnusmäßig bzw. ad-hoc stattfand. Demgegenüber stellte sich der Austausch zwischen Humanitärer Hilfe und Stabilisierung deutlich begrenzter dar. Direkten Austausch im Sinne einer möglichen Anschlussfähigkeit der Maßnahmen beider Bereiche zueinander schien es nicht zu geben, was in Teilen das Verständnis im AA Befasster widerspiegelt, einen Nexus primär zwischen Humanitärer Hilfe, Übergangshilfe und Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu sehen. In den zweiwöchentlichen Irak-Task-Force-Treffen wurde ressortinterner und -übergreifender Austausch gepflegt.³² Außerhalb der Abteilung S angesiedelt hat die AKBP ein relativ starkes Eigenleben. Dennoch wird auch hier das Länderreferat 313 als Führungsinstanz wahrgenommen. Darüber hinaus kooperiert Referat 609, das mit der operativen Umsetzung von AKBP-Maßnahmen betraut ist, regelmäßig auch mit dem Referat S03, das sich im Wesentlichen mit der Krisenprävention, Stabilisierung und Konfliktnachsorge befasst.

F.1.2./F.1.3. Trotz eines regelmäßigen und intensiven Austauschs der Referate untereinander, insbesondere mit dem Länderreferat 313, zielt der Schwerpunkt des Austauschs eher auf faktische Arbeitsteilung als auf Synergiegewinnung. Synergiepotenziale entwickelten sich nicht in der Planung, sondern eher iterativ im Zuge der Umsetzung bzw. im Rahmen zahlreicher Umlaufverfahren, die der internen Abstimmung dienen. Oft waren Maßnahmen dann aber schon so weit fortgeschritten, dass es für eine synergetische Planung schon zu spät war. Dennoch scheint es keine Dopplungen von Maßnahmen innerhalb des AA zu geben, was aus Sicht des Evaluierungsteams auf die klare Arbeitsteilung innerhalb des Ressorts zurückgeführt werden kann. Im Bereich der Humanitären Hilfe ist die Konfiguration der Referate S08 und S09 gleichfalls arbeitsteilig vorgenommen, sieht aber Synergiepotenziale vor, um gleichermaßen Kompetenzen und Kapazitäten zur Stärkung des humanitären Systems zu schaffen und zu nutzen bzw. um durch die finanziellen Förderungen diverser Durchführungsorganisationen humanitäre Hilfsmaßnahmen zielgerichtet umzusetzen. Der regelmäßige Austausch und die berichtete enge Zusammenarbeit zwischen beiden Referaten und dem Länderreferat 313 im Falle Iraks beförderte die notwendigen Synergien. Von identifizierten oder genutzten Synergiepotenzialen zwischen den Referaten S03 und S08/S09 gab es hingegen keinen eindeutig dokumentierten Nachweis aus bereits oben angestellten Vermutungen. Während es zwischen dem für die AKBP zuständigen Referat 609 und S03 kooperative Konsultationen gab, schien es keine weitergehenden Überlegungen zur Identifizierung und Nutzung von Synergiepotenzialen zu geben, was im Übrigen auch die potenzielle Rolle der EZ betrifft. So könnten Stabilisierung und EZ bei entsprechender vorausschauender Planung zum Beispiel Schwerpunkte der Wissenschaftskooperation erarbeiten, die zumindest als Vorschläge mit dem DAAD geteilt werden könnten. Auf diese Weise könnten

³² AA-H-3, AA-allg-1, AA-H-4, AA-allg-2, AA-H-5, AA-H-7, AA-H-21, AA-H-22, AA-H-23, AA-allg-7

bei langfristigem Engagement Kompetenzen und Strukturen in Wirtschaft, Verwaltung und anderen Lebensbereichen akkumuliert werden. Für den Bereich der Psychotherapie und Psychotraumatologie weist das Projekt des IPP an der Universität Dohuk das Potenzial solcher Synergien auf.

4.6.2 RESSORTÜBERGREIFENDE KOHÄRENZ

Der Kriterienbereich Ressortübergreifende Kohärenz ist insbesondere für die ressortgemeinsame Bewertung von Bedeutung und entsprechend im ressortgemeinsamen Bericht dargestellt.

Für das Auswärtige Amt ergeben sich unter AA-hausinternen Aspekten zusätzlich folgende Einschätzungen:

- Die ressortübergreifende Kohärenz als Merkmal des vernetzten Ansatzes führte im Rahmen des ressortgemeinsamen Teils der Evaluierung dazu, dass sowohl seitens des BMZ als auch des DEval die Ambition formuliert wurde, parallel zur rechtlich klar geregelten außenpolitischen Unbedenklichkeit das Konzept einer „entwicklungspolitischen Unbedenklichkeit“ zu entwickeln. Im GAAP-Prozess kam und kommt es bekanntermaßen zu strukturierten Abstimmungsprozessen, die sich unter anderem auf den Humanitarian-Development-Peace-Nexus beziehen, in dem insbesondere AA und BMZ aufeinander bezogen sind. Dennoch kann nicht alles Außenpolitische an Vorgaben oder Zielformulierungen der Entwicklungspolitik gemessen werden, während das Umgekehrte der Fall und rechtlich in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) festgeschrieben ist, wobei § 38 GGO als *lex specialis* die Sonderrolle des AA festlegt.³³ Hieraus ergaben sich für die ressortgemeinsame Evaluierung Herausforderungen operativer sowie analytischer Art, die sich innerhalb der ARGE nicht vollständig auflösen ließen.

4.6.3 EXTERNE KOHÄRENZ

Der Kriterienbereich Externe Kohärenz ist insbesondere für die ressortgemeinsame Bewertung von Bedeutung und entsprechend im ressortgemeinsamen Bericht dargestellt.

Für das Auswärtige Amt ergeben sich unter hausinternen Aspekten zusätzlich folgende Einschätzungen:

- Die Vertretung Deutschlands in internationalen Beratungs- und Steuerungsgremien erfolgte in der Regel durch das AA, einschließlich der Botschaft Bagdad und des Generalkonsulats Erbil, die auch die Positionen anderer Bundesministerien berücksichtigten und repräsentierten, sofern diese aufgrund politischer Akzentsetzungen formuliert wurden. In Bezug auf Irak war diese Kohärenz gegenüber äußeren Akteuren wie irakischen Regierungsstellen sowie internationalen und anderen Organisationen teilweise schwierig herzustellen, was bis etwa 2017 durch die Priorisierung operativer Maßnahmen des BMZ in der Region Kurdistan-Irak (RKI) bedingt war, was der politischen Akzentsetzung des AA in Zentralirak zu Beginn nicht folgte.
- Die Kohärenz gegenüber Dritten war und ist nicht nur von Relevanz für das gemeinsame Auftreten von AA und BMZ. Auch innerhalb der Arbeitsbereiche des AA ergab sich die Notwendigkeit eines kohärenten und koordinierten Abstimmens gegenüber den internationalen und anderen Organisationen. Die Referate S08 und S09 konnten sich unmittelbar in internationale Gremien bzw. das humanitäre System einbringen und zu seiner Gestaltung beitragen. Besonders im Nachgang zum *World Humanitarian Summit* 2016 gab es diverse Initiativen, durch internationale Koordination das humanitäre System zu optimieren und zu stärken, zum Beispiel im ‚Grand Bargain‘.

³³ Siehe das „Konzept zur besseren gemeinsamen Analyse und abgestimmten Planung“ von 2019: „Grundlage der Zusammenarbeit der Ressorts ist die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO). Besonders relevant für die Zusammenarbeit von AA und BMZ sind aus der GGO die §§ 3 III (einheitliches Erscheinungsbild), 19 (Zusammenarbeit), 26 II (Auslandsvertretungen) und 38 (Zusammenarbeit mit fremden Staaten und internationalen Organisationen). Hinzukommen u. a. die Festlegungen des Grundgesetzes (insb. Art. 65 GG) und des Gesetzes über den Auswärtigen Dienst (insbesondere § 1 Abs. 2 GAD). Bei alledem sind die unterschiedlichen Aufgaben beider Ressorts stets im Blick zu halten.“

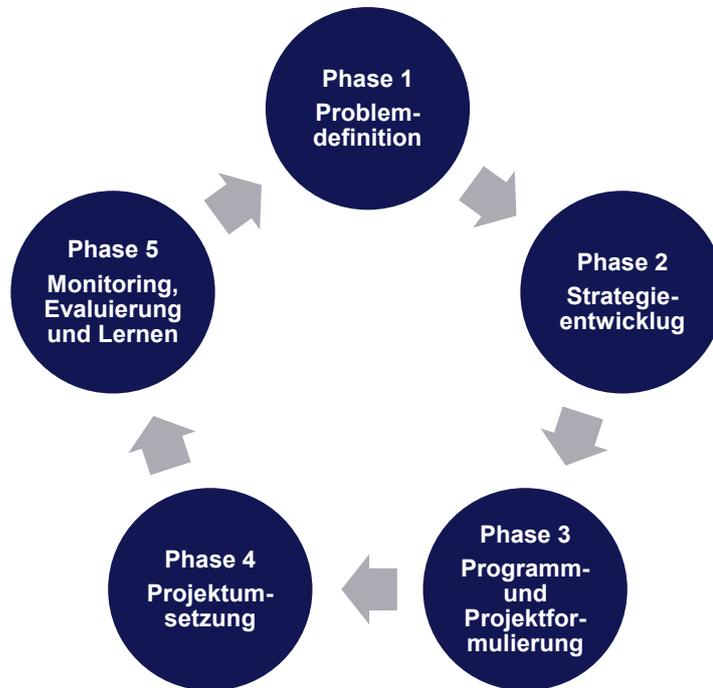
5 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Dem Auswärtigen Amt kam 2014 eine konstruktive und erfolgreiche Führungsrolle in der Positionierung der Bundesregierung für das Irak-Engagement Deutschlands zu. Dies artikuliert sich vor allem in einem breit angelegten Instrumentarium ziviler Maßnahmen, die sich vor allem im Verlauf des Betrachtungszeitraums ab 2018 und darüber hinaus an einem insgesamt vernetzten Ansatz orientierten. Hervorzuheben gilt dies insofern, als die Stabilisierungsversuche internationaler Akteure insbesondere im Nachgang zur Invasion Iraks 2003 weitestgehend auf militärische Maßnahmen der Aufstandsbekämpfung (*counterinsurgency*) fokussiert waren. Diese konnte alleine nicht für eine nachhaltige Stabilisierung in Irak sorgen. Mit der parallelen Bereitstellung von Humanitärer Hilfe, der politischen Stabilisierung sowie Maßnahmen der AKBP ist das Engagement des Auswärtigen Amtes in Irak für den Zeitraum von 2014 bis 2019 deshalb als überwiegend erfolgreich einzuschätzen, auch in der Bewahrung dessen, was man ab 2018 als Status quo bezeichnen könnte. Dies gilt in einer Region, in der Flucht und Vertreibung oft Jahrzehnte andauern insbesondere für die Ermöglichung gesicherter Rückkehr für drei Viertel aller irakischen Binnenvertriebenen.

Zugleich verbinden sich mit dem Irak-Engagement auch weitere Erfahrungen, die für zukünftiges Handeln bedacht werden sollten. Die geringe Fähigkeit irakischer Regierungsstellen zur Übernahme von Verantwortung artikuliert sich zu Beginn des Einsatzes auf vielfältige Weise. Der im Verlauf der Jahre wachsenden Handlungsfähigkeit entsprach dann aber keine Bereitschaft, entsprechende Verantwortung zu übernehmen, was sich v. a. im fehlenden Willen der irakischen Regierung zu grundlegenden wirtschaftlichen und politischen Reformen manifestierte. Dies ist umso wichtiger, als strukturelle Ziele wie die Stärkung des sozialen Zusammenhalts, die Schaffung von Voraussetzungen für gute Regierungsführung sowie die Diversifizierung der Wirtschaft nur längerfristig erreicht werden können. Dies kann die irakische Regierung bei aller auswärtigen Unterstützung letztlich nur verwirklichen, wenn der eigene politische Wille groß genug ist und deutlichere Formen der Eigenverantwortung annimmt. Für die internationalen Akteure verbindet sich damit aber zugleich die Notwendigkeit, ihr Engagement angesichts dieser Spannungsfelder strategisch und operativ zu überdenken und dort, wo es möglich ist, entsprechend weiterzuentwickeln

Ziel der nachfolgenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen ist es, dieses Überdenken von Instrumenten und Arbeitsweisen am Beispiel Iraks anzustoßen. Die in der Analyse gewonnenen Ergebnisse nach Maßgabe der sechs Kriterienbereiche werden hierzu in die fünf Phasen eines idealtypischen Politikzyklus übersetzt. Ziel ist, einzelne Gesichtspunkte in der Abfolge eines Engagements von der Definition eines Problems bis hin zum Monitoring und Evaluieren erfolgter Maßnahmen zu beleuchten.

Abbildung 1: Phasenmodell eines idealtypischen Politikzyklus



Quelle: Eigene Darstellung

Phase 1: An erster Stelle steht dabei die Definition konkreter Probleme und Herausforderungen, die sich aus einer politischen Situation ergeben, bei der Interessen Deutschlands berührt sind und für die politische Grundsatzentscheidungen getroffen werden müssen.

Phase 2: Zweitens folgt darauf die Strategieentwicklung, in der entschieden wird, welche Politikansätze und Instrumente aus den unterschiedlichen Arbeitsbereichen zum Einsatz kommen sollen bzw. können, um die identifizierte Problemlage angemessen zu adressieren.

Phase 3: Drittens schließt sich die Programm- und Projektformulierung an, mit der die strategischen Ansätze in spezifische Maßnahmen überführt werden. Hier wird bestimmt, wie die zur Verfügung stehenden Instrumente konkret einzusetzen und auszugestalten sind.

Phase 4: Viertens folgt die Umsetzung dieser Programme und Projekte. Dies geschieht regelmäßig über verschiedene beauftragte Umsetzungs- und Mittlerorganisationen, erfordert aber eine vorbereitende, steuernde und kontrollierende Rolle des AA.

Phase 5: Fünftens schließen sich das Monitoring, Evaluieren und Lernen an, bei dem das AA einschätzen muss, ob die zu Beginn definierten Probleme im laufenden Politikzyklus tatsächlich relevant gewesen und effektiv, wirkungsvoll, anschlussfähig, effizient und kohärent angegangen worden sind.

5.1 PROBLEMDEFINITION

Übergreifend ergeben sich folgende Schlussfolgerungen und Herausforderungen:

- Insgesamt wurde die unmittelbare Problemlage Iraks im Sommer 2014 adäquat eingeschätzt. Sie entsprach der politischen Beobachtung vor Ort, der Einschätzung regionaler Interessen und Verpflichtungen Deutschlands sowie seinen übergeordneten außenpolitischen Zielsetzungen. In der akuten Krisensituation verfolgte das AA Politikansätze, die den Handlungsmöglichkeiten Deutschlands entsprachen und deren konkrete Ausgestaltung in Abspra-

che mit und Akzeptanz durch die irakischen Regierungsstellen sowie die internationale Gemeinschaft erfolgte.

- Die mit millionenfacher Flucht und Vertreibung verbundenen Risiken wurden in ihren potenziell negativen Auswirkungen für den Irak sowie letztlich für die Region und Europa richtig erkannt.
- Entsprechend wurden primär durch Maßnahmen der Humanitären Hilfe umfassende Beiträge zu einer Grundversorgung der betroffenen Bevölkerung geleistet. Parallel bzw. teilweise nachgelagert dazu erfolgte über die Stabilisierung ein wichtiger Beitrag zu einer gesicherten Rückkehr von 75 % der Binnenvertriebenen in ihre Herkunftsorte bis zum Ende des Betrachtungszeitraums.
- Abgesehen von der krisenhaften Zuspitzung musste sich die Bundesregierung auch gegenüber den langfristigen und strategischen Herausforderungen positionieren. Im Vergleich zur akuten Krisensituation des drohenden Staatszerfalls wurden die chronischen Entwicklungsprobleme Iraks mit dessen Rentenökonomie und den sich daraus ergebenden Problemen deutlich weniger bzw. unzureichend erfasst und adressiert.

Empfehlungen

- Das AA sollte vorrangig klären, was Deutschland mit einem fortgesetzten Engagement in Irak erreichen will und kann sowie welche Instrumente hierzu in einem potenziell einkommensstarken Land wie Irak eingesetzt werden können und sollten. Dies gilt in Bezug auf die weiterhin schwierige politische, ökonomische und soziale Situation sowie das Wiedererstarken des sogenannten IS in Teilen Iraks, vor allem vor dem Hintergrund der jüngst in Afghanistan gemachten Erfahrungen.
- Das AA sollte hierzu zeitnah eine Neubewertung des Irak-Engagements vornehmen, die insbesondere zum Ziel hat, die Notwendigkeit und die Möglichkeiten eines weiteren Einsatzes Deutschlands in Irak zu prüfen. Sollte diese Neubewertung zu einer grundsätzlichen Fortführung des Irak-Engagements führen, dann müsste geklärt werden, welches Ressort welche Probleme primär adressiert und ob und wie ein Whole-of-Government-Ansatz seitens der Bundesregierung umgesetzt werden könnte.
- Sollte es in diesem Prozess zu nicht aufzulösenden Divergenzen zwischen einzelnen Bundesressorts über deren Rolle und Mandat in diesem Whole-of-Government-Ansatz kommen, wird empfohlen, dass das Bundeskanzleramt aktiv für eine Klärung angefragt wird (sofern dieses nicht von sich aus diese Rolle wahrnimmt). Alternativ wäre auch die gelegentlich diskutierte Einrichtung eines nationalen Sicherheitsrates zu erwägen, der grundsätzlich als übergreifende und koordinierende Instanz zu Mandats- und Rollenklärungen beitragen könnte.

5.1.1 HUMANITÄRE HILFE

Schlussfolgerungen

- Der richtigen Einschätzung der Problemdefinition entsprach die klare Entscheidung zu einem umfassenden und finanziell großvolumigen humanitären Engagement, zum einen, um im Sinne der Schutzverantwortung Leben unmittelbar zu schützen und damit die Einhaltung des (humanitären) Völkerrechtes zu sichern, zum anderen, um absehbaren Folgeproblemen von Flucht und Vertreibung vorzubeugen.
- Das humanitäre Engagement erfolgte sehr breitgefächert in allen seinen Sektoren, ohne durch eine mögliche Fokussierung eine etwaige weiterführende Steigerung seiner Effizienz und Effektivität oder gar der Relevanz zu ermöglichen.
- AA-intern wurde die mögliche sinnhafte Verknüpfung der verschiedenen Instrumente aus Humanitärer Hilfe und Stabilisierung nicht von Anfang an konzipiert, sie ergab sich allerdings faktisch prozessual im Verlauf des deutschen Engagements. Eine gemeinsame Interventi-

onslogik aller relevanten Arbeitsbereiche in einem ausgewählten Krisenkontext wäre ein hilfreiches Instrument, das die nichtvorliegende AA- bzw. deutsche Strategie kompensieren könnte.

Empfehlungen

- Das AA sollte ein stärker ausgeprägtes deutsches Profil der Humanitären Hilfe identifizieren und formulieren, bei dem gezielter humanitäre Bereiche bzw. relevante Akteure (Schlüsselpartnerschaften wie z. B. mit ausgewählten VN-Organisationen wie UN OCHA, UNHCR bzw. mit dem IKRK oder dem IFRK bzw. mit bestimmten NRO) oder das humanitäre System insgesamt unterstützt werden.
- Dabei könnte ein Fokus auf spezifische Themenstellungen wie WASH, Shelter/Unterkunft, medizinische Basisversorgung, Bargeldunterstützung, Schutzmaßnahmen (Protektion) oder aber den HDP-Nexus erfolgen. Mit einem solchen proaktiven Setzen einer Agenda könnte Deutschland sich auch pointierter im internationalen Rahmen positionieren und letztlich eine stringenterere Ergebnisorientierung verfolgen.
- Dabei sollte das AA explizitere und präzisere Zielsetzungen formulieren, um eine Optimierung hin zu einem effizienteren und effektiveren Einsatz des Finanzvolumens deutscher Humanitärer Hilfe zu erreichen.

5.1.2 STABILISIERUNG

Schlussfolgerungen

- Der adäquaten Einschätzung der Problemdefinition entsprach auch die Entscheidung, neben der Humanitären Hilfe das zivile Engagement mit einer politisch motivierten und zivil ausgerichteten Stabilisierung umzusetzen.
- Die Betonung des Zivilen trug den Tatsachen Rechnung, dass die militärischen Möglichkeiten Deutschlands insgesamt begrenzt waren und es grundsätzlich richtig erkannt worden ist, dass Instabilität sich v. a. in einem Vakuum nach militärischen Erfolgen ergeben kann und wird, wenn diesem Vakuum nicht rasch politisch, sicherheitstechnisch, ökonomisch und sozial klare Maßnahmen entgegengesetzt werden und damit der Bevölkerung Überlebens- und Bleibeperspektiven eröffnet werden.
- Die Einschätzung, dass die Stabilisierung durch andere Akteure sich bislang oftmals in der militärischen Aufstandsbekämpfung erschöpfte, traf auf Irak in besonderer Weise zu, sodass der Ansatz, politisch, sicherheitsmäßig und gesellschaftlich zu handeln besonders wichtig war.
- Durch die Stabilisierung konnte gewährleistet werden, dass der Bevölkerung Iraks in den betreffenden Konfliktgebieten nicht nur Überlebens-, sondern auch echte Bleibeperspektiven eröffnet wurden.

Empfehlungen

Im Hinblick auf den Bereich der Problemdefinition werden in Bezug auf die Stabilisierung keine weiteren spezifischen Empfehlungen ausgesprochen, die über die übergreifenden Hinweise in Kapitel 5.1 hinausgehen, da die Konzipierung der Stabilisierung einer korrekt erfolgten Problemdefinition entsprach.

5.1.3 AKBP

Schlussfolgerungen

- Die Problemdefinition war insofern zutreffend, als auch die AKBP in der Krisensituation Iraks in Art und Umfang ausgeweitet wurde. Als dritte Säule der deutschen Außenpolitik war und ist sie geeignet, in ihrer zivilen Dimension sowohl kurz- als auch mittel- bis langfristig zu wirken.
- In Irak wurden durch das AA früh Herausforderungen und Chancen identifiziert, die sich aufgrund der IS-Terrorherrschaft zwischen Humanitärer Hilfe einerseits und kultureller sowie psychologisch-medizinischer Verarbeitung von Traumata andererseits ergaben.
- Jenseits der unmittelbaren politischen Prozesse wurde adäquat erkannt, dass Maßnahmen des Kulturgutschutzes der langfristigen Förderung von sozialer Kohäsion im Rahmen einer gestärkten irakischen Identität dienen können.
- Die Wissenschaftskooperation (Hochschulprogramme, Stipendien) birgt im Prinzip ein großes Potenzial für die Ausrichtung und Bildung inhaltlicher Schwerpunkte eines langfristigen deutschen Engagements zur Entwicklung Iraks.

Empfehlungen

- Das AA sollte bei der Definition von Problemen und Herausforderungen die Rolle der Wissenschaftskooperation akzentuieren, weil diese unter Beibehaltung der Autonomie der Wissenschaft besondere sowohl kurzfristige (in Krisensituationen) als auch langfristige (Entwicklungs-) Potenziale birgt. Hier sollte möglichst wissenschaftliche Beschäftigung in solchen Sektoren besonders gefördert werden, die für die Zukunft Iraks besonders vielversprechend sind.

5.2 STRATEGIEENTWICKLUNG

Übergreifend ergeben sich folgende Schlussfolgerungen und Herausforderungen:

- Das Engagement des AA erfolgte unter Nutzung der Instrumentarien in den drei Arbeitsbereichen Humanitäre Hilfe, Stabilisierung und AKBP über einen ausreichend langfristig angelegten Zeitraum mit einem angemessen hohen Finanzvolumen, wenngleich ohne formale verschriftlichte Strategie oder ein entsprechendes ressortübergreifendes Wirkungsmodell bzw. eine AA-interne Interventionslogik.
- Die verschiedenen konzeptuellen Ansätze kamen dabei zum Tragen. Die Humanitäre Hilfe wahrte ihren de facto unpolitischen Ansatz gemäß den humanitären Prinzipien, während die Stabilisierung dezidiert politisch erfolgte und die AKBP Chancen nutzte, die sich aus Sicht der Mittlerorganisationen ergaben.
- In weiten Teilen haben die verschiedenen konzeptuellen Politikansätze des AA ineinandergegriffen, allerdings primär situationsgebunden und ad hoc, da die drei Arbeitsbereiche nicht über gemeinsame und aufeinander bezogene strategische Leitlinien verfügten. Eine proaktive Zuordnung zueinander hätte größere Synergieeffekte bewirken können.
- Die konzeptuellen Ansätze gaben strategische Orientierung, wurden aber nicht zu einer spezifischen Länderstrategie Iraks formalisiert, die dargelegt hätte, in welchem Verhältnis und über welchen Zeitraum die verschiedenen Arbeitsbereiche hätten akzentuiert werden sollten.
- Entsprechend wurden auch die Parameter, unter denen das AA ein Beenden oder eine Umorientierung bestimmter Komponenten seines Engagements für geboten betrachtet hätte, nicht präzisiert, sodass es für die einzelnen Arbeitsbereiche auch keine eigentlichen Änderungs- oder Exit-Strategien gab.

5.2.1 HUMANITÄRE HILFE

Schlussfolgerungen

- Der Ansatz der Humanitären Hilfe wurde in Irak in strategisch kohärenter Weise praktiziert, indem das AA der humanitären Bedarfsermittlung durch das VN-System folgte und dieses in gewissem Maße mitgestaltete, ohne dass allerdings eine bereichsübergreifende Strategie des AA bzw. eine explizite deutsche Strategie relevanter Ressorts für den Irak oder die Region vorlag.
- Dass die Bedarfsermittlung in akuten Krisensituationen nur begrenzt partizipativ erfolgen konnte, ist einerseits verständlich. Andererseits ergaben sich im Verlauf der Jahre dennoch Möglichkeiten, stärker Zielgruppen an Planungen zu beteiligen bzw. hätten die von den NRO durchgeführten Bedarfsanalysen, die oft generell partizipativer angelegt waren bzw. sind, stärker in die strategischen Analysen und Konzeptformulierungen mit einfließen können.
- Eigene unabhängige humanitäre Analysen bzw. nachvollziehbare Konfliktanalysen führt das AA nicht durch bzw. es formalisiert die Erkenntnisse des politischen Tagesgeschäftes nicht.
- Das Zusammenwirken von Humanitärer Hilfe und Stabilisierung, das strategisch nicht so konzipiert war, jedoch faktisch geschaffen wurde, gelang in Irak auch aus dem Grund, dass die Person des *Humanitarian Resident Coordinator* des VN-Systems zugleich *Resident Coordinator* des UNDP war und damit sowohl für die Humanitäre Hilfe im *Humanitarian Country Team* (HCT) als auch für die Stabilisierung verantwortlich war. Die Synergie gelang aber auch, weil es als sinnvoll erachtet wurde, die durch die Humanitäre Hilfe versorgte Bevölkerung dahingehend weiter zu unterstützen, dass die befreiten Gebiete, aus denen sie zuvor geflohen oder evakuiert worden war, im Rahmen der Maßnahmen der Stabilisierung zu festigen, um damit eine sichere Rückkehr zu ermöglichen.

Empfehlungen

- Das AA sollte den faktisch bereits bestehenden Nexus von der Humanitären Hilfe zur Stabilisierung sowie zu Teilen der AKBP weiter formalisieren und optimieren, um die finanzielle Effizienz sowie die Effektivität, die Anschlussfähigkeit sowie potenziell die Nachhaltigkeit zu steigern.
- Das AA sollte die spezifischen Bedarfsanalysen der diversen Durchführungsorganisationen in die Konzeption der Strategie-/Eckpunktpapiere der Humanitären Hilfe zur Komplementierung der VN-Vorgaben (HNO, HRP) sowie zur Stärkung des eigenen humanitären Profils bzw. zur Verbesserung der eigenen Entscheidungslage einbeziehen.

5.2.2 STABILISIERUNG

Schlussfolgerungen

- Der Politikansatz der Stabilisierung kam mit seinen strategisch ausgerichteten Instrumenten in den Bereichen der zivilen Sicherheit, Infrastruktur, Kapazitätsförderung und Versöhnung nachvollziehbar, sinnvoll und politisch pointiert zur Anwendung.
- Das Konzept der Stabilisierung war auf *quick impact* ausgerichtet, woraus sich jedoch ein Widerspruch mit Blick auf einige der gewählten Instrumente ergab. Kapazitätsförderung von Regierungsinstitutionen und Versöhnung erfordern einen langfristigen Einsatz, und es ist nicht ausreichend ersichtlich, wie diese Herausforderung adressiert wurde, ob z.B. durch frühe entsprechende Maßnahmen anderer Akteure in diesen Bereichen oder etwa in der Weiterführung von AA-Maßnahmen durch das BMZ nach erfolgreich erzielter kurzfristiger Stabilisierung.
- Faktisch bestand zur Humanitären Hilfe ein Nexus, insofern die Stabilisierung oftmals nach bzw. während erfolgreich geleisteter Humanitärer Hilfe einsetzte, wenn Grundbedürfnisse wie Ernährung, (temporäre) Unterkunft, Schutz etc. sichergestellt worden sind.
- Dieser Nexus war aber nicht als solcher strategisch angelegt, wie auch sonst die Maßnahmen insgesamt nicht in einem Strategiedokument mit einer expliziten Wirkungslogik und klarem Verhältnis der übrigen AA-Arbeitsbereiche zueinander ausformuliert wurden.

- Problematisch ist, dass die Bedingungen, auf deren Basis das Stabilisierungs-Engagement Deutschlands hätte zurückgefahren und/oder beendet werden können oder müssen, nicht definiert wurden und es bis heute keine entsprechende Exit-Strategie für die Stabilisierung gibt und dies potenziell mit einer eher ziellosen Verselbstständigung der Maßnahmen zur Stabilisierung einhergeht.

Empfehlungen

- Das AA sollte sein Konzept der Stabilisierung nach Maßgabe der in einem Land wie Irak vorgefundenen Situation stärker formalisieren und ein länderspezifisches Strategiedokument entwickeln, das Grundparameter strategischer Planung (Ziele, Indikatoren, Maßnahmen, Verantwortlichkeiten, Zeithorizonte etc.) nachvollziehbar benennt. Hierbei sollten überprüfbare Indikatoren dafür benannt werden, ab wann das Ziel der Stabilisierung als erreicht gilt und ein anderes Engagement eingegangen werden kann oder muss bzw. ab wann es geboten sein könnte, sich aus der Stabilisierung zurückzuziehen, auch wenn diese noch nicht erreicht ist. Hierfür sollte eine solche landesspezifische Stabilisierungsstrategie in regelmäßigen Abständen überprüft werden.
- Eine solche Strategie muss Kurz- und Langfristiges angemessen unterscheiden, die Synergien zu anderen AA-Arbeitsbereichen identifizieren und auch benennen, wo gegebenenfalls andere Ressorts (wie das BMZ), externe bi- und multilaterale Akteure und soweit möglich und sinnvoll die Regierung Iraks einbezogen werden sollen.

5.2.3 AKBP

Schlussfolgerungen

- Obwohl der Arbeitsbereich der AKBP dem finanziellen Umfang nach insgesamt begrenzter ausgestattet war, kamen in Irak die strategisch maßgeblichen Instrumente der Kulturarbeit, der Medien sowie der Bildungs- und Hochschulkooperation zum Zuge.
- Im Kulturbereich wurden Partnerschaften mit unabhängigen Kulturplattformen genutzt, um sowohl unmittelbar krisenbezogen (künstlerische Verarbeitung von Traumata) wie auch strategisch im Sinne der Schaffung vorpolitischer Räume zu wirken.
- Im Medienbereich wurden Projekte realisiert, die unmittelbar auf Bedürfnisse von Geflüchteten und Binnenvertriebenen ausgerichtet waren, gleichzeitig aber auch strategisch Meinungsfreiheit und politischen Diskurs auf nationaler irakischer Ebene stärkten.
- Der Wissenschaftsbereich hingegen war einerseits durch wichtige, krisenunmittelbare Themen charakterisiert. Andererseits war er aber von Prioritäten deutscher Hochschulen geprägt, deren Ausrichtung nicht unbedingt auf strategische Entwicklungsthemen Iraks erfolgte.
- Die AKBP insgesamt fügte sich damit nicht in allen Teilen in die 2014 identifizierten strategischen Prioritäten des AA ein, was im Wesentlichen dem Autonomiekonzept der Mittlerorganisationen geschuldet war.

Empfehlungen

- Das AA sollte mit den Wissenschaftsmittlern darauf hinarbeiten, die Wissenschaftskooperation (Hochschul- und Stipendienprogramme) inhaltlich stärker strategisch im Sinne politisch relevanter Herausforderungen weiterzuentwickeln.

5.3 PROGRAMM-/PROJEKTFORMULIERUNG

Übergreifend ergeben sich folgende Schlussfolgerungen und Herausforderungen:

- Das AA machte auf der Grundlage der Problemdefinition und der strategischen Ansätze politische Vorgaben, die von spezialisierten Durchführungs- und Mittlerorganisationen eigenständig in Programmen und Projekten formuliert wurden.

- Die konkrete operative Ausgestaltung der politischen Vorgaben und strategischen Ansätze lag damit weitgehend bei Akteuren außerhalb des AA, etwa beim System der VN (Humanitäre Hilfe) bzw. dem IKRK oder den finanziell geförderten NRO, einschließlich UNDP (Stabilisierung) sowie Kultur- und Wissenschaftsträgern (AKBP).
- Das strukturelle Ungleichgewicht in der Personalausstattung der Durchführungs- und Mittlerorganisationen einerseits sowie des AA andererseits erschwerte die strategisch ausgerichtete operative Ausgestaltung der Arbeitsbereiche seitens der Verantwortlichen im AA. Das AA konnte insofern Durchführungs- und Mittlerorganisationen unmittelbar nur begrenzt koordinieren.

5.3.1 HUMANITÄRE HILFE

Schlussfolgerungen

- Deutschland ist in Irak zweitgrößter und zuverlässiger Geber sowohl der VN und des IKRK wie auch bedeutender Förderer von NRO, wobei sich die Unterstützungsmodalitäten gegenüber diesen beiden Typen von Organisationen in Einzelheiten unterscheiden.
- Es liegt keine explizite Formulierung eines Ansatzes zu einer gendersensiblen und menschenrechtsbasierten Humanitären Hilfe im Sinne einer ausgewiesenen Umsetzung von UNSCR 1325 und 1820 ff vor.
- Der HDP-Nexus fand bislang nur unzureichend Beachtung hinsichtlich Konzeption bzw. Umsetzung der Anschlussfähigkeit von Humanitärer Hilfe mit der Überhangshilfe des BMZ im Rahmen des unzulänglich angelegten Chapeau-Ansatzes. Dieser versuchte, laufende Projekte zu einem Nexus zusammenzubringen, ohne notwendige Voraussetzungen wie etwa gemeinsame Zielsetzungen berücksichtigt zu haben.
- AA-intern wurde eine Ausgestaltung des HDP-Nexus von Seiten Humanitärer Hilfe und Stabilisierung bislang nicht verfolgt, wenngleich dies de facto in Irak bereits erfolgte, was die Schlüssigkeit des Ansatzes hinsichtlich Relevanz, Effizienz, Effektivität und Anschlussfähigkeit unterstreicht.
- Knappe personelle Kapazitäten auch im Referat S09 und in den Auslandsvertretungen in Irak sicherten nicht in ausreichendem Maße und notwendiger Qualität die begleitende Ausgestaltung der Humanitären Hilfe.

Empfehlungen

- Das AA sollte Analysen zur Lage von Geschlechterverhältnissen und vulnerablen Gruppen (z. B. ethnische oder religiöse Minderheiten) inklusive einer Formulierung von Handlungsrichtlinien zur Sicherstellung von Gendergerechtigkeit bzw. der Umsetzung von UNSCR 1325/1820 ff sowie des Ansatzes *Leaving no one behind* initiieren.
- Das AA sollte eine HDP-Roadmap zur Optimierung des deutschen Instrumenteneinsatzes in der Bewältigung von Krisen und Konflikten entwickeln, und zwar in Irak und darüber hinaus, unter Berücksichtigung des hausinternen Nexus-Verfügungsrahmens zwischen Humanitärer Hilfe und der Stabilisierung bzw. auch der AKBP.
- Das AA sollte den Nexus-Chapeau-Ansatz zwischen AA-eigener Humanitärer Hilfe und der Übergangshilfe des BMZ verbessern und erneuern.
- Das AA sollte die verfügbaren Humanressourcen zur Begleitung großvolumigen Engagements der Humanitären Hilfe erhöhen, um dadurch die Entsendung von zusätzlichem AA-Personal mit ausgesprochener Expertise in der Humanitären Hilfe in Krisen wie in Irak zu erhöhen, damit eine ausdrückliche Koordination des deutschen humanitären Engagements und der optimalen Vernetzung vor Ort bzw. der Begleitung der Partnerorganisationen bereits im Einsatz erfolgen kann. Dadurch wird deutsche Hilfe sichtbarer gemacht bzw. das humanitäre Profil geschärft.

5.3.2 STABILISIERUNG

Schlussfolgerungen

- Für die Stabilisierung lag die Ausgestaltung und Konkretisierung der strategischen Ansätze des AA in besonderer Weise bei UNDP sowie anderen Organisationen des VN-Systems, einschließlich des IOM.
- Dieser programmatischen Federführung der Durchführungsorganisationen war seitens des AA die politisch-steuernde Konsultation im Rahmen der Internationalen Koalition sowie vor Ort mit der irakischen Regierung vorgeschaltet bzw. erfolgte in Bezug auf die FFS der UNDP und den UFK parallel.
- Die internationale und bilaterale Koordination ermöglichte zwar nicht geplante, aber eine faktisch enge Verzahnung von humanitären und stabilisierenden Maßnahmen, deren maßgebliches Ziel der gesicherten Rückkehr von Binnenvertriebenen klar formuliert war und zu dessen weitgehender Erreichung das AA maßgeblich beitragen konnte.
- Im Verlauf der Jahre kam es jedoch zu Einschränkungen der programmatischen Steuerung bei dem für die Stabilisierung wichtigstem Programm, der FFS von UNDP. Dies manifestierte sich unter anderem in dem für die beabsichtigte Legitimitätsstärkung der irakischen Regierung wenig hilfreichen Schritt, die umgesetzten Maßnahmen mit entsprechenden (Werbe-) Hinweisen auf den jeweiligen externen Geber zu versehen (Branding) und der bis heute fehlenden Exit-Strategie für dieses Programm nach nunmehr fast acht Umsetzungsjahren.

Empfehlungen

- Das AA sollte bei der Programm- und Projektformulierung durch Dritte stärker als bisher darauf hinwirken, die unterschiedlichen Durchführungsorganisationen in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung von Maßnahmen untereinander zu vernetzen, um potenzielle Synergieeffekte zwischen diesen zu ermöglichen, zum Beispiel durch die Organisation entsprechender Austauschforen.
- Das AA sollte die Durchführungsorganisationen dazu anhalten, im Rahmen der Projektformulierung stärker partizipative Vorgehensweisen vorzusehen, um v. a. die Einbindung marginalisierter und vulnerabler Bevölkerungsgruppen systematischer zu gewährleisten.
- Das AA sollte für die Arbeitsschritte der Programm- und Projektformulierung über mehr Personal verfügen, das kurzfristig abrufbar und einsetzbar ist, einschließlich solchem mit relevanten fachlichen und regionalspezifischen Kompetenzen.

5.3.3 AKBP

Schlussfolgerungen

- Im Gegensatz zu den Arbeitsbereichen der Humanitären Hilfe und der Stabilisierung waren die Vorgaben des AA im Bereich der AKBP eher formal-generischer Natur, was insbesondere mit dem Autonomieverständnis von Kultur, Medien und Wissenschaft zu erklären ist.
- Die Mittlerorganisationen der AKBP verfügten Dank dieser Autonomie in Irak – wie andersorts – über eine besonders starke Eigenverantwortung in der Ausgestaltung ihrer Maßnahmen, was dem hergebrachten Arbeitsverhältnis mit dem AA entsprach.
- Die eigentliche Begleitung der Programm- und Projektformulierung seitens des AA erfolgte im Rahmen lange bestehender und regelmäßiger Konsultationen, bei denen die Krisensituation Iraks und die damit verbundenen Herausforderungen wichtige Aspekte waren.
- Im Wissenschaftsbereich (Hochschulprogramme, Stipendien) erfolgten inhaltliche Schwerpunktsetzungen weitgehend unabhängig von sowohl der Krisensituation 2014 als auch von den langfristigen Herausforderungen Iraks.

Empfehlungen

- Das AA sollte Maßnahmen der Kultur- und Medien- sowie einem Teil der Wissenschaftsarbeit, die erfolgreich an die Humanitäre Hilfe anschließen, in Irak weiterführen und als Beispiele für ein paralleles Engagement in anderen Krisensituationen heranziehen.
- Das AA sollte gemeinsam mit den entsprechenden Mittlerorganisationen die allgemeineren Maßnahmen der Wissenschaftskooperation hingegen deutlicher von den strukturellen Entwicklungsherausforderungen Iraks abgrenzen und strategischer ausrichten.
- Eine solche strategisch ausgerichtete Formulierung von Wissenschaftsprogrammen sollte unter Einschluss sicherheitsrelevanter sowie entwicklungspolitischer Analysen auch in Zusammenarbeit mit anderen, langfristig arbeitenden Ressorts erfolgen.

5.4 PROJEKTUMSETZUNG

Übergreifend ergeben sich folgende Schlussfolgerungen und Herausforderungen:

- Die Umsetzung von Programmen und Projekten durch Dritte war insgesamt zielführend. Das AA arbeitete mit einer Vielzahl an Durchführungsorganisationen zusammen, die kompetent waren und viel Erfahrung in der Arbeit vor Ort mitbrachten.
- Diese Partnerschaften waren und sind grundlegend für starke Arbeitsbeziehungen, die sich von einer Krisenregion auf die andere übertragen lassen. Aus dieser Akkumulation gemeinsamer Erfahrungen resultiert ein Mehrwert.
- Die Projektumsetzung im Verbund mit Dritten sicherte dem AA in Irak eine Rolle bei der Mitgestaltung politischer Ansätze im internationalen Rahmen, besonders in der Arbeitsgruppe Stabilisierung (*Working Group on Stabilization*) und der *Stabilization Task Force*.
- Allerdings gab es bei der Projektumsetzung auch Verbesserungspotenziale, besonders hinsichtlich der strategischen Ausrichtung der Arbeitsbereiche sowie der daraus folgenden Programm- und Projektformulierung, die auch die Umsetzung durch Dritte beeinflusst.
- Die operative Umsetzung der strategischen Ansätze des AA wurde durch entsprechende Finanzierungen seitens des AA prinzipiell ermöglicht, aber eine angemessene AA-seitige Steuerung der Umsetzung der entsprechenden Projekte seitens der Partnerorganisationen erfolgte nicht durchgängig, um auch auf Umsetzungsebene eine effektive und strategisch wirksame Koordination seitens des AA zu erzielen.
- Primär lag dies an den mangelnden Personalressourcen auf Ebene der Zentrale in Berlin und der Auslandsvertretungen. Trotz der erst 2015 erfolgten Einrichtung der Abteilung S konnte der eigentlich notwendige Personalbestand nicht angemessen in Relation zu den steigenden Mitteln und dem entsprechend erhöhten Arbeitspensum angepasst werden. Auch die inhaltliche Ausrichtung des mit den Projekten befassten AA-Personals entsprach nicht durchgängig den thematisch-inhaltlichen wie regionalspezifischen Anforderungen.

5.4.1 HUMANITÄRE HILFE

Schlussfolgerungen

- Das AA ist ein wichtiger und zuverlässiger Geber, der gemäß den Aussagen der diversen Partnerorganisationen dem Maßstab des *Good Humanitarian Donorship* gerecht wurde, u. a. durch den hohen Anteil an ungebundenen, d. h. flexiblen Finanzierungen für die VN und das IKRK.
- NRO stellen mit ihrem unmittelbaren Zugang zur Bevölkerung und detaillierter Kenntnis der vulnerablen Zielgruppen sowie ihrer detailreichen Berichterstattung eine wesentliche und unverzichtbare Gruppierung der Durchführungsorganisationen dar und sichern ein diversifiziertes Partnerspektrum.

- Der flexible Handlungsrahmen gilt aber nicht gleichberechtigt für alle Durchführungsorganisationen, da NRO nicht in den Stand versetzt werden, Maßnahmen tatsächlich mehrjährig zu gestalten.

Empfehlungen

- Das AA sollte die flexible Finanzierung der VN und internationalen Organisationen beibehalten.
- Das AA sollte die finanzielle Förderung von NRO für die ausgewogene Bandbreite der Durchführungsorganisationen zur Stabilisierung des humanitären Systems und einer heterogenen, diversifizierten Humanitären Hilfe mit direktem Zugang zur vulnerablen Bevölkerung fortsetzen und sichern.

5.4.2 STABILISIERUNG

Schlussfolgerungen

- Die führende Rolle von Organisationen aus dem VN-System bei der Umsetzung von Maßnahmen verlieh der Stabilisierung ein hohes Maß an Legitimität aufgrund des internationalen rechtlichen Charakters der VN, was sich sowohl international als auch auf Seiten Iraks positiv auf die Akzeptanz Deutschlands auswirkte.
- Durch das Bündeln von Engagement zur Umsetzung von Projekten in größeren Finanzierungsstrukturen wie dem FFS ist es plausibel, dass Deutschland mit seiner politischen Mitwirkung und Steuerung im Rahmen der STF und der Arbeitsgruppe Stabilisierung und über sein eigenes finanzielles Engagement hinausgehend weitere Hebelwirkungen erzielte.
- Die Substitution staatlichen Handelns im Rahmen der Stabilisierung war in der Anfangsphase des Engagements bis etwa 2017 notwendig und zielführend, da irakische Regierungsinstitutionen nicht in der Lage waren, die mit der Stabilisierung verbundenen Aufgaben zu bewältigen.
- Die Weiterführung der umfassenden Substitution über diesen Zeitraum hinaus, die sich u. a. aus einer unzureichenden Bereitschaft der Übernahme von Verantwortung durch die irakische Regierung ergab, ist jedoch unter den Gesichtspunkten der Nachhaltigkeit und der Legitimitätsstärkung kontraproduktiv. Zum einen führte diese Substitution dazu, dass zwar bi- wie multilateralen Gebern einschließlich Deutschlands, nicht aber der irakischen Regierung dauerhaft ein hohes Ansehen und Vertrauen in der Bevölkerung entgegengebracht wurde. Zum anderen besteht die Gefahr, dass sich durch die fortdauernde Substitution und die mangelnde Verantwortungsbereitschaft der irakischen Regierung das internationale Engagement in Irak verselbstständigt, ohne dass abzusehen wäre, wann es beendet werden kann. Dies zeigt sich nicht zuletzt darin, dass es bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Exit-Strategie für die Stabilisierung gibt, insbesondere im wichtigsten Programm der Stabilisierung, der FFS von UNDP, bei der Deutschland nach den USA, gemessen an den finanziellen Beiträgen, das zweitwichtigste Geberland ist.

Empfehlungen

- Das AA sollte sowohl in Irak als auch andernorts prinzipiell im Verlauf der Umsetzung seiner Maßnahmen regelmäßig prüfen, ob Stabilisierung noch das richtige Instrument oder ob diese in ihrer Ausrichtung noch angemessen ist, um einer nicht nachhaltigen Verselbstständigung derartiger Einsätze vorzubeugen.

- Das AA bzw. die Bundesregierung insgesamt sollte eine übergreifende Exit-Strategie für sein Stabilisierungsengagement in Irak formulieren und insbesondere die Exit-Strategie für die FFS gemeinsam mit UNDP zügig erarbeiten und umsetzen.³⁴
- Das AA sollte gegenüber der irakischen Regierung und in Abstimmung mit der internationalen Gemeinschaft konsequenter eine höhere Eigenverantwortung einfordern und dabei auch eine Konditionalisierung des Engagements in Erwägung ziehen. Sollte dies nicht möglich sein, weil eine damit möglicherweise verbundene Reduzierung oder Beendigung des Engagements zu Lasten vulnerabler Bevölkerungsteile gehen oder dem Einfluss von Regionalmächten wie Iran oder internationalen Akteuren wie China Vorschub geleistet würde, dann sollte geklärt werden, ob und unter welchen Bedingungen und wie lange das Engagement unter Berücksichtigung der Interessen Deutschlands fortgeführt werden sollte.
- Das AA sollte seinen eigenen finanziellen Einsatz auch für die deutlichere Artikulation von eigenen politischen Interessen und Erwartungen an die irakische Regierung, Organisationen des VN-Systems sowie andere Durchführungsorganisationen nutzen.
- Das AA sollte sicherstellen, dass bei der Umsetzung von Maßnahmen durch internationale Organisationen deren Eigenwerbung bzw. Werbung für einzelne Geber nicht politische Ziele wie die Sichtbarmachung der Handlungsfähigkeit der irakischen Regierung konterkariert.
- Das AA sollte für die Begleitung der Projektumsetzung seitens Dritter über mehr Personal verfügen können, einschließlich solchem mit relevanten fachlichen und regionalspezifischen Kompetenzen.

5.4.3 AKBP

Schlussfolgerungen

- Die Umsetzung von Projekten der AKBP durch Dritte verlieh den Maßnahmen des AA besondere Legitimität, da die Autonomie von Kultur, Medien und Wissenschaft durch unabhängige Mittlerorganisationen und Plattformen besonders herausstach.
- Partnerschaften im Bereich der AKBP waren allerdings in erster Linie bilateral deutsch-irakisch, ohne dass es in den Bereichen der Kultur, Medien und Wissenschaft eine der Humanitären Hilfe oder der Stabilisierung vergleichbare Internationalität gegeben hätte.
- Als Kernbereiche sogenannter *soft power* der internationalen Akteure in Irak wurden Kultur, Medien und Wissenschaft allerdings hinsichtlich ihrer langfristigen Wirksamkeit nicht strategisch genug in das Engagement eingebettet.
- Haushaltsrechtliche und förderungspolitische Gesichtspunkte des AA schränkten darüber hinaus insbesondere die Möglichkeiten unabhängiger Kulturvermittler und Medienplattformen ein, über zeitliche Limitierungen hinaus zu wirken.
- Bedingt durch die enge Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Mittlerorganisationen und der Zentrale des AA (Abteilung 6) war die Rolle der Auslandsvertretungen (Botschaft Bagdad, Generalkonsulat Erbil) in Sachen AKBP eher marginal.

Empfehlungen

- Das AA sollte Maßnahmen der AKBP unter Beibehaltung der Autonomie der Mittlerorganisationen in deutlich strategisch ausgerichteter Form sowie in stärker internationalisierter Weise umsetzen.
- Die Auslandsvertretungen sollten in stärkerer Weise an den strategisch-planerischen Vorgängen zwischen öffentlichen Mittlerorganisationen und Abteilung 6 des AA beteiligt sein, um die Kohärenz der AKBP in Bezug auf strategische Prioritäten zu stärken.

³⁴ Nach Auskunft AA zwischenzeitlich angefordert und in Arbeit.

- Die faktische Schlechterstellung unabhängiger Kultur- und Medienplattformen gegenüber den traditionellen Mittlerorganisationen wie dem Goethe-Institut hinsichtlich der Dauer bzw. zeitlichen Limitierungen von Finanzierungen sollte überprüft und nach Möglichkeit beendet werden.

5.5 MONITORING, EVALUIERUNG, LERNEN

Übergreifend ergeben sich folgende Schlussfolgerungen und Herausforderungen:

- M&E-Maßnahmen lagen weitgehend bei den Durchführungs- und Mittlerorganisationen. Diese Praxis erfüllte zwar die Vorgaben zur Mittelverwendung, limitierte aber in hohem Maße die Möglichkeit für ein übergreifendes Informationsbild des Gesamtengagements sowie zur Qualitätssicherung dieser M&E-Maßnahmen.
- Die mit M&E Befassten im AA erhielten damit Daten, die wegen der operativen Ausgestaltung von Maßnahmen weder miteinander vernetzt noch aggregierbar waren. Dies erschwerte den umfassenden Überblick über das Gesamtengagement in Irak.
- Zusätzlich erschwerten knappe Humanressourcen des AA eine weitergehende Auswertung gewonnener Daten hinsichtlich Relevanz, Effektivität, Effizienz etc. von Maßnahmen im größeren Zusammenhang des Irak-Engagements.
- Das Wissensmanagement im weiteren Sinne begrenzte sich damit oft auf Einzelpersonen. Eine Formalisierung und Institutionalisierung von Lernprozessen fand nicht in ausreichendem Maße bzw. auch nicht durch Rückkoppelungsschleifen statt. Dies macht die Verankerung von Erfahrungen für das AA und im weiteren Sinne für die Bundesregierung schwierig bzw. auch den GAAP-Prozess wenig nachvollziehbar.
- Über das AA hinausgehend fand das Wissensmanagement auch seine Grenzen in den Beziehungen der Bundesressorts zueinander. Der erwünschte vernetzte Ansatz der Bundesregierung speiste sich unzureichend aus Ergebnissen von M&E.
- Verfügbare Informationen erlaubten dem AA ein Nachvollziehen von Outputs, aber nicht unbedingt eine strategische Einschätzung, inwiefern die weiteren politischen Ziele (Outcomes) erreicht worden sind, was insbesondere für das Thema Exit-Strategie wichtig gewesen wäre.

5.5.1 HUMANITÄRE HILFE

Schlussfolgerungen

- Monitoring, Evaluation und Lernen fand im Rahmen des Irak-Engagements auf der Ebene des Referats S09 nicht angemessen statt und spiegelt wohl die allgemeine Lage für alle zu betreuenden Länder-/Krisenkontexte wider. Bedingt ist dies u. a. durch ein aufwändiges Projektmanagement, besonders bei finanziell geförderten NRO (Verwendungsnachweis-Management) sowie dem herrschenden Personalmangel, der ein zusätzliches Interesse für die Aufgabenstellung von Monitoring, Evaluierung und Lernen einschränkt.

Empfehlungen

- Das AA sollte die personellen Projektmanagementressourcen in Referat S09 zur Verbesserung des Monitorings aufstocken, um eine Grundlage für die Evaluierung zu haben und um Lernprozesse zu konkretisieren und zu dokumentieren.
- Das AA sollte die über die Kontrolle von Outputs hinausgehende strategische Bedeutung von M&E gegenüber den verschiedenen Referaten – einschließlich der Humanitären Hilfe – stärker kommunizieren und einfordern.

5.5.2 STABILISIERUNG

Schlussfolgerungen

- Das Monitoring von Maßnahmen der Stabilisierung wurde in erster Linie von den im Rahmen der Stabilisierung beauftragten Durchführungsorganisationen sichergestellt. Es fehlte an einem eigenen M&E-System für die Stabilisierung, das den eigenen umfassenderen politischen Vorgaben sowie den zeitlichen Erfordernissen des AA entsprochen hätte.
- Während das Monitoring durch Dritte stark auf das Erreichen einzelner projektbezogener Leistungen (Outputs) abzielte, verfügte das AA nicht über aggregierte Monitoring-Daten und auch nicht über aussagekräftige Daten zu höheren Outcomes.
- Während die Maßnahmen der Stabilisierung hinsichtlich ihrer gewollten Zielsetzungen einem M&E unterworfen waren, wurden nichtintendierte Wirkungen im Bereich der Stabilisierung anfangs nicht systematisch gemessen. Im Verlauf des Berichtszeitraums hat das AA mit der Stabilisierungs-Risiko-Analyse (SRA) ein Instrument zur Identifizierung, Vermeidung und Überwachung außenpolitischer Risiken und möglicher, nichtbeabsichtigter negativer Wirkungen entwickelt und verpflichtend eingeführt.

Empfehlungen

- Das AA sollte den Durchführungsorganisationen klar kommunizieren, welche M&E-Daten auf der Ebene von Outputs und Outcomes es wann benötigt, um zu gegebener Zeit solche operativen Ergebnisse für das politisch-strategische Nachsteuern nutzen zu können.³⁵
- Das AA sollte mittelfristig eigene M&E-Systeme mit der Möglichkeit zur Aggregation und Vernetzung von Outputs und Outcomes aufbauen, um sich damit von den beauftragten Durchführungsorganisationen unabhängiger zu machen.
- Das AA sollte mehr Personal zur Auswertung und Nutzung von M&E-Ergebnissen bereitstellen können und/oder professionelle Monitoringdienste Dritter (*Third Party Monitoring*, TPM) hierfür nutzen.

³⁵ Nach Auskunft des AA im Rahmen der Abstimmung dieses Berichtes wird den Durchführungs- und Mittlerorganisationen inzwischen klar kommuniziert, welche M&E-Daten wann benötigt werden. Inwiefern Qualität und Quantität dieser M&E-Daten für politisch-strategische Nachsteuerungen im hier beschriebenen Sinne geeignet sind, kann zum Berichtszeitpunkt nicht beurteilt werden und sollte daher Aufgabe künftiger Evaluationen sein.

5.5.3 AKBP

Schlussfolgerungen

- M&E-Aktivitäten im Bereich der AKBP fanden einzeln durch die Mittlerorganisationen bzw. auf Ebene individueller Programme und Projekte im Zeitverlauf statt. Sie waren dabei auf die Leistungen (Outputs) begrenzt und nahmen kaum Outcomes in den Blick.
- Dies erschwerte aus übergeordneter Sicht die Wahrnehmung der Ergebnisse der AKBP insgesamt und deren Einordnung hinsichtlich der großen Zielsetzungen der Bundesregierung in Bezug auf Irak.
- Die Bewertung, inwieweit die AKBP zur Entfaltung von Fernwirkungen beitrug, konnte seitens der mit AKBP Befassten im AA deshalb nur exemplarisch eingeschätzt werden, weil Informationen nicht über gemeinsame Outcomes hin aggregierbar waren.
- Aus der Auswertung einzelner AKBP-Bereiche – insbesondere der Wissenschaftskooperation (Hochschul- und Stipendienprogramme) – durch die Mittler ergaben sich nur begrenzt strategische Lernüberlegungen mit dem AA für die Zukunft.

Empfehlungen

- Das AA sollte unter den mit AKBP Befassten in den Teilbereichen Kultur, Medien und Wissenschaftskooperation gemeinsame Outcomes identifizieren und in einem Wirkungsmodell formulieren, um auf diese Weise die Bezüge der Bereiche zueinander deutlicher zu artikulieren.
- Das AA sollte die potenziellen Beiträge der AKBP zu länderbezogenen übergeordneten Wirkungsmodellen identifizieren, bei denen die Outcomes der AKBP auf die der anderen Arbeitsbereiche (Humanitäre Hilfe, Stabilisierung) nach Möglichkeit bezogen werden.
- Die mit Krisenprävention und Stabilisierung Befassten sollten Evaluierungsergebnisse der Mittlerorganisationen in der Wissenschaftskooperation stärker zur Grundlage gemeinsamer Überlegungen für eine strategischere Ausrichtung solcher Maßnahmen machen.

6 ANHÄNGE

ANHANG 1: EVALUIERUNGSMATRIX

ANHANG 2: LISTE BEFRAGTER ORGANISATIONEN

ANHANG 3: BIBLIOGRAFIE

ANHANG 4: PORTFOLIOANALYSE AA

ANHANG 1: LEISTUNGSBESCHREIBUNG

ANHANG 2: EVALUIERUNGSMATRIX

Die Evaluierungsmatrix wurde auf der Basis der Aufgabenbeschreibung des Auswärtigen Amtes erarbeitet und von den Steuerungs- und Referenzgruppen angenommen. Die Fragen gemäß den Kriterienbereichen wurden dabei sowohl für die ressortgemeinsame (AA und BMZ) als auch für die ressortspezifische Evaluierung (AA) genutzt. Verweise auf das BMZ sind insofern im ressortspezifischen Bericht zum AA nur punktuell enthalten.

Evaluierungsfragen	Indikatoren
A. Relevanz: Haben AA und BMZ im Irak das Richtige getan?	
A.1 Ziele und Interessen Deutschlands: Entspricht das AA bzw. BMZ Engagement den Zielsetzungen und Interessen der Bundesregierung?	<p>A.1.1 Strategische Ziele und Interessen der Bundesregierung, des AA und des BMZ sind formuliert</p> <p>A.1.2 Instrumente und Maßnahmen sind plausibel den Zielen und Interessen zuzuordnen</p> <p>A.1.3 Zielsetzungen und Interessen werden (ggf. gemäß Gewichtung) mit den Maßnahmen bearbeitet</p> <p>A.1.4 Finanzieller Einsatz steht im Verhältnis zu Zielen und Interessen</p> <p>A.1.5 Maßnahmen erfolgen subsidiär zu Anstrengungen der irakischen Regierung und anderer irakischer Akteure</p>
A.2 Ziele und Bedarfe Iraks: Hat das AA- bzw. BMZ-Engagement auf definierte Ziele und Bedarfe irakischer Behörden, der verschiedenen Gruppen der irakischen Bevölkerung bzw. anderer gesellschaftlicher Akteure und Beteiligten reagiert bzw. diese berücksichtigt?	<p>A.2.1 Lokale bzw. internationale Bedarfsanalysen liegen vor</p> <p>A.2.2 Zielsetzungen bzw. Anfragen irakischer Akteure und der internationalen Gemeinschaft liegen vor</p> <p>A.2.3 AA bzw. BMZ Strategie- bzw. Umsetzungsdokumente beziehen sich auf Ziele, Bedarfe (auch vulnerabler Gruppen) und Anfragen der relevanten irakischen Akteure und Zielgruppen</p> <p>A.2.4 Schwerpunktsetzung der HuHi Regionalstrategie trug zur Deckung (sich ändernder) humanitärer Bedarfe, ausgerichtet an den (Humanitarian Response Plan, HRP) bei</p> <p>A.2.5 Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit zielen auf die Lösung entwicklungspolitisch wichtiger Kernprobleme ab</p>
A.3. Strategische Planung : Wurde das AA bzw. BMZ Engagement auf der Grundlage einer nach damaligem Wissensstand adäquaten strategischen Planung erstellt und fortentwickelt?	<p>A.3.1 Regelmäßig aktualisierte Planungsdokumente liegen für Arbeitsbereiche der Ressorts vor</p> <p>A.3.2 Planungsdokumente basieren auf relevanten Daten/Analysen/Studien</p> <p>A.3.3 Regionale und inhaltliche Ausrichtung der Maßnahmen innerhalb Iraks sinnvoll für die Leistungen im Rahmen der Humanitären Hilfe und der Stabilisierungsstrategie</p>
A.4. Sichtbarkeit: Wie sichtbar ist das AA bzw. BMZ Engagement im Irak, auch im Vergleich zu anderen Akteuren?	<p>A.4.1 Relevante irakische Akteure kennen deutsches Engagement und nehmen diese als Unterstützung war.</p> <p>A.4.2 Deutsches Engagement für internationale Akteure (VN, EU und andere Akteure, wie z.B. NRO etc.) sichtbar</p> <p>A.4.3 Humanitäre Hilfe und Stabilisierungsmaßnahmen des AA werden als Unterstützung der irakischen Regierung, nicht als deutsche Intervention wahrgenommen</p> <p>A.4.4 Positive Wahrnehmung der EZ Maßnahmen durch lokale Bevölkerung</p>
B. Effektivität: Haben AA bzw. BMZ ihre kurz- und mittelfristigen Ziele erreicht und positive Effekte erzielt?	
B.1. Wirkungsorientierung: War das AA bzw. BMZ Länderportfolio im Sinne einer konsistenten Wirkungslogik aufgestellt?	<p>B.1.1 Wirkungshypothesen nach Wissensstand zum Zeitpunkt ihrer Erarbeitung explizit formuliert</p> <p>B.1.2 Implizites Wirkungsmodell kann rekonstruiert werden (einschließlich Annahmen, Risiken und Kontextfaktoren)</p>

Evaluierungsfragen	Indikatoren
	B.1.3 Wirkungslogiken wurden nach Bedarf kontextbasiert angepasst
B.2. Zielerreichung: Inwieweit und womit wurden die kurz- und mittelfristigen Ziele des AA bzw. BMZ Engagements erreicht?	B.2.1 Projektziele wurden erreicht (
B.3. Steuerung und Monitoring: Konnte das AA bzw. BMZ Engagement durch Monitoring seitens der Ressorts adäquat gesteuert und auf Änderungen der politischen Lage oder der Rahmenbedingungen angepasst werden?	<p>B.3.1 M&E-Systeme auf Umsetzungsebene vorhanden und genutzt</p> <p>B.3.2 M&E Systeme decken (auch) besonders unsichere Gebiete ab (remote monitoring, z.B. IT-basiert)</p> <p>B.3.3 Aggregierende M&E Systeme sowie die Systeme der politischen Beobachtung der Lage und Analyse der Situation im Land durch AA und BMZ auf strategischer Ebene vorhanden und genutzt</p> <p>B.3.4 Deutschland nimmt aktiv an internationalen und multilateralen M&E-Aktivitäten teil</p> <p>B.3.5 Umsteuerung (bei Bedarf strategische Ziele als auch die Ausrichtung der Maßnahmen) vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen (critical junctures) erfolgte flexibel, rechtzeitig und angemessen (z.B. bei Befreiung Mossuls)</p>
B.4. Einflüsse und Risiken: Auf welche Weise haben interne oder externe Einflüsse die Effektivität des AA bzw. BMZ Engagements positiv oder negativ beeinflusst?	B.4.1 Interne und externe Einflüsse und Risiken sowie systemische Herausforderungen wurden korrekt identifiziert und in der Planung der strategischen Ziele und Implementierung von Maßnahmen berücksichtigt
B.5 Querschnittsthemen: Wurden Querschnittsthemen wie Menschenrechte (inkl. Schutz von Minderheiten), Gender, sowie ökologische Standards und Qualitätsmerkmale wie Konfliktsensibilität berücksichtigt und kooperativ umgesetzt?	<p>B.5.1 Maßnahmen werden inklusiv, konfliktsensibel, menschenrechts- und genderorientiert sowie nach Möglichkeit unter Berücksichtigung ökologischer Standards implementiert, gemanagt und gesteuert und fußen auf entsprechenden Analysen.</p> <p>B.5.2 Es wurden Maßnahmen zur Stärkung vulnerabler Gruppen und Frauen umgesetzt</p> <p>B.5.3 Das AA/BMZ-Engagement steuert und managt wo immer möglich im Sinne des Humanitäre Hilfe-Entwicklungszusammenarbeit-Frieden Nexus-Ansatzes (HDP-Nexus)</p>
C. Langfristige Wirkungen: Haben das AA bzw. BMZ-Engagement zu den langfristigen Zielen der beiden Ressorts und der Bundesregierung beigetragen?	
C.1. Realismus der Ziele: Inwieweit waren die intendierten übergeordneten strategischen Ziele der Ressorts realistisch?	C.1.1 Übergeordnete Ziele werden vor dem Hintergrund des damaligen bzw. heutigen Wissenstandes als realistisch bezeichnet
C.2. Langfristige und systemische Wirkungen: Inwieweit hat das BMZ bzw. AA-Engagement die strategischen Ziele der Ressorts bzw. der Bundesregierung erreicht oder dazu beigetragen?	<p>C.2.1 Programme und Projekte tragen plausibel über ihre direkten Wirkungen hinaus zu langfristigen bzw. systemischen Wirkungen bei</p> <p>C.2.2 Der politische Dialog sowie die Koordinierung haben zur Erreichung langfristiger Wirkungen beigetragen</p>
C.3. Nicht-intendierte Wirkungen: Haben sich unerwartete Wirkungen (positiv oder negativ) ergeben?	<p>C.3.1 Weitere nicht intendierte positive oder negative Wirkungen auf Zielgruppen und/oder institutioneller und/oder gesellschaftlicher Ebene sind aufgetreten.</p> <p>C.3.2 Negative Auswirkungen auf lokale oder nationale Machtstrukturen sind aufgetreten (56)</p> <p>C.3.3 Abhängigkeit von internationaler (Entwicklungs-) Zusammenarbeit ist geschaffen oder verstärkt</p>

Evaluierungsfragen	Indikatoren
	<p>C.3.4 Negative Auswirkungen auf Verhältnis von einzelnen Zielgruppen und unberücksichtigten Gruppen sind aufgetreten</p> <p>C.3.5 Konfliktsituationen wurden entschärft oder verlängert / verschärft</p>
D. Anschlussfähigkeit und Nachhaltigkeit: Haben AA und BMZ das Erreichte anschlussfähig gestalten oder nachhaltig verankern können?	
D.1. Anschlussfähigkeit: Inwieweit sind AA – soweit möglich und beabsichtigt – und BMZ die Anschlussfähigkeit von Maßnahmen gelungen?	<p>D.1.1 AA und BMZ-Maßnahmen nach Prinzipien von GAAP und HDP-Nexus konzipiert, geplant, durch M&E gesteuert und Anschluss nachweisbar</p> <p>D.1.2 Verbesserte Verzahnung mehrjähriger HuHi-, AKBP- und Stabilisierungsmaßnahmen bis hin zur bilateraler strukturbildender EZ</p> <p>D.1.3 Anschlussfähige Maßnahmen des AA und des BMZ sind als solche definiert.</p> <p>D.1.4. Anschlussgrad der HuHi in Planung, Implementierung und Steuerung integriert.</p> <p>D.1.4 Exit-Strategien von AA bzw. BMZ Maßnahmen vorhanden und umgesetzt (z.B. Einstellung bzw. Reduzierung von Maßnahmen bei Zielerreichung bzw. Überverantwortung an nationale Strukturen)</p>
D.2. Nachhaltigkeit Inwieweit sind die Maßnahmen von AA (außer Humanitäre Hilfe) und BMZ nachhaltig bzw. anschlussfähig?	<p>D.2.1 Maßnahmen bzw. deren Wirkungen haben aus sich heraus Bestand über Projektzeitraum hinaus (Auffächerung der Indikatoren nach Ressorts und Arbeitsbereichen)</p> <p>D.2.2 Maßnahmen berücksichtigen in Anlage und Umsetzung langfristig wirksame Erfordernisse des Schutzes der Menschenrechte, Gender, marginalisierter Gruppen, der Konfliktsensibilität sowie (außer in der Stabilisierung des AA) der Ökologie</p> <p>D.2.3 Ansätze zur Stärkung der Eigenverantwortung der irakischen Regierung auf allen Ebenen (Zentral- und Provinzregierungen) wurden verfolgt und erfolgreich umgesetzt</p> <p>D.2.4 Irakische Akteure (Regierung, NRO, etc.) leisten einen Eigenbeitrag und sind aufgrund ausreichender eigener Kapazitäten in der Lage, das Fortdauern der Effektivität bzw. Wirkungen von Maßnahmen zu sichern und zu erhalten (Eigenverantwortung)</p> <p>Welche externen, systemischen Risiken stehen einer Nachhaltigkeit der Wirkungen des DEU Engagements entgegen?</p>
E. Effizienz: Haben AA bzw. BMZ das Richtige bestmöglich getan?	
E.1. Produktionseffizienz: Wie ist das Verhältnis von eingesetzten Ressourcen in Relation zu den Leistungen zu bewerten?	<p>E.1.1 Ansätze, Instrumente, Fördermechanismen, Durchführungsorganisationen und Umsetzungspartner zur bestmöglichen Erreichung der Ziele geeignet</p> <p>E.1.2. AA bzw. BMZ verfügten über angemessene Kapazitäten (in personeller, fachlicher und logistischer Hinsicht), um die Maßnahmen ordnungsgemäß / angemessen zu planen, durchzuführen, zu monitoren und zu steuern bzw. nachzusteuern.</p>
E.2. Dauer und Rechtzeitigkeit: Wurden die Ergebnisse des AA-BMZ Engagements über einen angemessenen Zeitrahmen erreicht?	<p>E.2.1 Zeitrahmen von Maßnahmen angemessen</p> <p>E.2.2 Zeitpläne von Maßnahmen eingehalten</p> <p>E.2.3 Maßnahmen erreichen Zielgruppen rechtzeitig</p> <p>E.2.4 Identifikation von hemmenden oder fördernden Faktoren</p>
F. Kohärenz: Haben AA und BMZ in sich kohärent, synergetisch und international abgestimmt gehandelt?	
F.1. Ressortinterne Kohärenz: War das AA bzw. BMZ Engagement im Laufe der	<p>F.1.1 Strategie- und Projektdokumente dokumentieren Orientierung auf Kohärenz innerhalb jedes Ressorts</p>

Evaluierungsfragen	Indikatoren
<p>Jahre für jedes Ressort individuell in sich kohärent?</p>	<p>F.1.2 Synergiepotenziale identifiziert und genutzt F.1.3 Dopplungen vermieden</p>
<p>F.2. Ressortübergreifend Kohärenz: War das AA bzw. BMZ-Engagement in Bezug auf das strategische und operative Zusammenwirken beider Ressorts kohärent und haben sich Synergien ergeben?</p>	<p>F.2.1 Strategie- und Projektdokumente dokumentieren Orientierung auf Kohärenz zwischen den Ressorts (GAAP) F.2.2 Abstimmungs- und Koordinationsstrukturen zwischen Ressorts angemessen für Schnittstellenmanagement F.2.3 Instrumente beider Ressorts komplementär zueinander eingesetzt F.2.4 Exemplarische Bewertung der Kohärenz anhand von Projektbeispielen auf Umsetzungsebene F.2.5 Synergiepotenziale auf strategischer und operativer Ebene identifiziert und genutzt F.2.6 Dopplungen vermieden</p>
<p>F.3. Externe Kohärenz: War das AA bzw. BMZ Engagement in Bezug auf andere internationale Akteure (EU, VN, etc.) kohärent und synergetisch und haben die Abstimmungs- und Koordinierungsmechanismen dazu beigetragen?</p>	<p>F.3.1 Koordinationsstrukturen im Irak (wie Task Force Stabilisierung) tragen zu extern und international kohärentem Vorgehen bei F.3.2 Abstimmungsmechanismen sind funktional F.3.3 Deutschland an Ausrichtung und Ausgestaltung der internationalen Instrumente erfolgreich beteiligt F.3.4 Synergiepotenziale identifiziert und genutzt F.3.5 Dopplungen vermieden</p>

ANHANG 3: LISTE BEFRAGTER ORGANISATIONEN

Die nachfolgende Aufstellung listet die im Rahmen der Datenerhebung zur strategischen ressort-gemeinsamen Evaluierung insgesamt befragten Organisationen. Ebenfalls aufgeführt sind hier Fachleute in beratenden und koordinierenden Funktionen, die Teil der Befragung waren. Nicht aufgeführt sind Organisationen, die ausschließlich im Rahmen der standardisierten Umfrage unter Durchführungsorganisationen befragt wurden sowie unabhängige Fachleute, die beispielsweise Think Tanks und Universitäten angehören oder freiberuflich arbeiten, um deren Anonymität zu gewährleisten.

- Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (UN OCHA)
- Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland e.V.
- Associazione Italiana per la Solidarietà tra i Popoli (AISPO)
- Auswärtiges Amt
 - S01
 - S03
 - S08
 - S09
 - AA Beauftragte/r für zivile Krisenprävention und Stabilisierung
 - AA Beauftragte/r für Humanitäre Hilfe
 - 313
 - 607
 - 609
 - Botschaft Bagdad
 - Generalkonsulat Erbil
- Behörde für soziale Angelegenheiten, Gouvernorat Dohuk (Directorate of Care and Social Development, Dohuk)
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
 - 301
 - 221
 - 222
 - 223
 - 224
 - WZ-Referenten und Referentinnen
- BORDA e.V.
- Botschaft der Republik Frankreich Bagdad
- Botschaft des Königreichs der Niederlande Bagdad
- Britische Botschaft Bagdad (FCDO)
- Nationales Komitee für Koexistenz und Gemeindefrieden (National Committee of Co-existence and Community Peace, CCPC)
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)
- Deutsche Welle
- Deutsche Welthungerhilfe e.V.
- Deutscher Akademischer Austauschdienst e.V.
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Amman)
- Direktorat für Gemeinden, Gouvernorat Dohuk (Directorate of Municipalities, Dohuk)
- Direktorat für Gesundheit, Gouvernorat Dohuk (Directorate of Health, Dohuk)
- Elbarlament GmbH
- Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme, UNDP)

- Europäische Union/Europäisches Amt für humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, ECHO)
- Agence française de développement (AFD)
- Gemeinsames Krisenkoordinationszentrum der Regionalregierung Kurdistan-Irak (Joint Crisis Coordination Centre, JCCC)
- Generalsekretariat des Ministerrats (Irakische Zentralregierung)
- Goethe Institut e.V.
- Internationale Organisation für Migration (International Organization for Migration, IOM)
- Internationales Komitee vom Roten Kreuz (Bagdad, Genf)
- Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF)
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)
- Media in Cooperation and Transition gGmbH
- Ministerium für Arbeit und Soziales der Republik Irak
- Ministerium für Bildung
- Ministerium für Höhere Bildung und Wissenschaftliche Forschung der Republik Irak
- Ministerium für Migration und Vertriebene
- Ministerium für Planung der Republik Irak
- Ministerium für Planung der Regionalregierung Kurdistan-Irak
- Nationales Operationszentrum der irakischen Armee (Bagdad)
- Oxfam e.V.
- Premierministerium (Büro des stellvertretenden Premierministers)
- Residierende Koordinatorin der Vereinten Nationen/Humanitäre Koordinatorin
- Rwanga Foundation
- Sekretariat der *Stabilization Task Force* (STF)
- Technisches Hilfswerk
- Terres des hommes e.V.
- Universität Dohuk
- Universität Heidelberg
- United States Agency for International Development (USAID)
- Wadi e.V.
- Weltbank
- Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen
- Wiederaufbaufonds für von terroristischen Operationen betroffene Gebiete (Reconstruction Fund for Areas Affected by Terroristic Operations, ReFAATO) und Unterstützungsstruktur

ANHANG 4: BIBLIOGRAFIE

- Al-Ali, Zaid (2014).** The Struggle for Iraq's Future. How Corruption, Incompetence and Sectarianism Have Undermined Democracy. New Haven and London: Yale University Press 2014.
- Allawi, Ali A (2007).** The Occupation of Iraq. Winning the War, Losing the Peace. New Haven and London: Yale University Press 2007.
- Auswärtiges Amt (AA) (2017).** „Leitlinien der Bundesregierung: Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“.
- Auswärtiges Amt (AA) (2019).** „Praxisleitfaden – Ressortgemeinsamer Ansatz zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung“.
- Buchanan-Smith, Margie & Cosgrave, John & Warner, Alexandra (2016).** „Evaluation of Humanitarian Action Guide“. ALNAP.
- Bundesfinanzministerium (2018).** „Abschlussbericht Spending Review (Zyklus 2017/2018) zum Politikbereich „Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit“.
- Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) & Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) & Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) (2020).** „BMZ-Orientierungslinie zum Umgang mit den OECD-DAC-Evaluierungskriterien in Evaluierungen der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit“.
- Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2020).** „Reformkonzept BMZ 2030“.
- Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2013).** „Strategie der entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfen (ESÜH)“.
- Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und Auswärtiges Amt (AA) (2011).** „Gemeinschaftsevaluierung – Die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland“.
- Cockburn, Patrick (2014).** The Rise of Islamic State. ISIS and the New Sunni Revolution. London and New York: Verso 2014.
- Deutscher Bundestag (2018).** „Drucksache 19/4070: Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht der Bundesregierung zur Lage in Irak und zum deutschen Irak-Engagement“.
- Deutscher Bundestag (2015).** „Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Grundlagen des Bundeswehreinsetzes im Irak“.
- Herforth, Nico & Kocks, Alexander & Roxin, Helge & Wedel, Ruben & Wencker, Thomas (2021).** „Die Wirksamkeit deutscher Entwicklungszusammenarbeit bei konfliktbedingten Fluchtkrisen – Die Beschäftigungsoffensive Nahost“. DEval.
- International Energy Agency (2021).** Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector. Paris: Mai 2021.
- International Organization for Migration (2019).** Displacement Tracking Matrix. Master List Report 113 November-December 2019.
- Lister, Charles (2015).** Syrian Jihad: Al-Qaeda, the Islamic State and the Evolution of an Insurgency. London: C. Hurst & Co.
- Organization for Economic Cooperation and Development – Development Assistance Committee (OECD-DAC) (2019).** „Better Criteria for Better Evaluation – Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use“.

Reuter, Christoph (2015). Die Schwarze Macht. Der „Islamische Staat“ und die Strategen des Terrors. München: Deutsche Verlags-Anstalt.

The members of the International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (2015). „The New Deal for Engagement in Fragile States“.

The World Bank (2020). „Building for Peace: Reconstruction for Security, Sustainable Peace, and Equity in the Middle East and North Africa“.

United Nations Development Programme (UNDP) (2018). „Pathways for Peace – Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict“.

World Bank Group (2018). „Iraq Reconstruction & Investment. Damage and Needs Assessment of Affected Governorates“.

Zogby, James (2019). The Tumultuous Decade. Arab Public Opinion and the Upheavals of 2010-2019. Washington D.C.: Middle East Institute.

ANHANG 5: PORTFOLIOANALYSE AA