
Irak

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

Zusammenfassung des ressortgemeinsamen Berichts

2014 - 2019



Foto: Diskussion mit Bürgerinnen und Bürgern und irakischen Verantwortlichen im Juni 2018 live aus dem zerstörten Mossul

Übergeben an

Auswärtiges Amt und
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

11013 Berlin

21.11.2021

Ihre Ansprechpartner

**Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit gGmbH**

Dr. Stefan Leiderer
stefan.leiderer@deval.org
+49 (0) 228 336907 – 940

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

Zusammenfassung des ressortgemeinsamen Berichts

Erstellt von:

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

DEval: Christoph Hartmann (Teamleitung), Ruben Wedel (i.V. Teamleitung),
Marlene vom Hofe, Maren Weeger, Line Winterhoff

1 EXECUTIVE SUMMARY

Der vorliegende Bericht zur strategischen ressortgemeinsamen Evaluierung (RGE) des Engagements des Auswärtigen Amtes (AA) und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in Irak stellt die ressortübergreifenden Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Evaluierung vor. Er wurde von einer eigens hierzu gebildeten Arbeitsgemeinschaft (ARGE) bestehend aus dem Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit gGmbH (DEval) und einem Konsortium unter Führung der GFA Consulting Group GmbH (GFA) erstellt. Neben dem vorliegenden ressortgemeinsamen Bericht wurden zusätzlich zwei ressortspezifische Berichte für das AA bzw. das BMZ erarbeitet, in denen ressortspezifische Aspekte weiter ausgeführt werden. Die nachfolgende Zusammenfassung wird veröffentlicht.

1.1 POLITISCHE EINBETTUNG DER EVALUIERUNG

Über die vergangenen Jahrzehnte hat sich die Bundesregierung immer häufiger und umfangreicher in fragilen Kontexten engagiert und wird dies voraussichtlich auch in Zukunft verstärkt tun. Auch in Irak engagiert sich die Bundesregierung seit 2014, um einen Beitrag zur Beendigung der Herrschaft der Terrororganisation des sogenannten „Islamischen Staats“ (IS), zum Wiederaufbau von Basisinfrastruktur, zur Überwindung von Fragilität und zur Stärkung der Staatlichkeit zu leisten. Das Engagement der Bundesregierung in Irak ist dabei breit angelegt. Es umfasst außen- und entwicklungspolitische Ansätze ebenso wie zivile und militärische Sicherheitsaspekte, die seit 2014 über mehrere Ressorts (AA, BMZ, BMVg u. a.) mit hohen finanziellen Beiträgen (umgerechnet 2,7 Mrd. US-Dollar)¹ unterstützt wurden.

Um die verschiedenen Politikbereiche und ihre unterschiedlichen Instrumentarien in Irak effektiv, wirkungsvoll, kohärent und effizient einzusetzen, hat die Bundesregierung die Umsetzung eines vernetzten, ressortgemeinsamen Ansatzes forciert. Übereinstimmend mit internationalen („*New Deal for Engagement in Fragile States*“)² wie auch deutschen Vorgaben (Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“)³ und vor dem Hintergrund der Debatte um den Humanitarian-Development-Peace-Nexus (HDP-Nexus)⁴ hat die Bundesregierung den Anspruch, entsprechend ressortgemeinsam zu agieren und sich ressortübergreifend mit Blick auf die strategische Planung und Steuerung abzustimmen.

Um das hierzu notwendige gemeinsame Lernen zu stärken, beschlossen AA und BMZ 2019, eine ressortgemeinsame Evaluierung ihres Irak-Engagements anzustoßen. Erstmalig seit 2011 wird damit das Engagement beider Ressorts im Rahmen einer Evaluierung gemeinsam in den Blick genommen, zudem erstmalig überhaupt auf strategischer Ebene. Dieser Beschluss basiert auf dem Verständnis, dass sich Abstimmung nicht nur auf Planung und Steuerung, sondern auch auf institutionelles Lernen und Zielerreichungskontrolle bezieht. Vor diesem Hintergrund kann der in dieser Evaluierung erprobte ressortgemeinsame Ansatz aufgrund seines Pilotcharakters wichtige Erfahrungen für zukünftige gemeinsame Evaluierungsaktivitäten der beiden Ressorts generieren.

1.2 GEGENSTAND, ZIEL UND METHODEN DER EVALUIERUNG

Gegenstand der Evaluierung ist das Engagement des AA und des BMZ in Irak von 2014 bis 2019. Die Evaluierung nimmt dabei ausgewählte Arbeitsbereiche und Haushaltstitel der beiden

¹ OECD: Creditor Reporting System, 2021

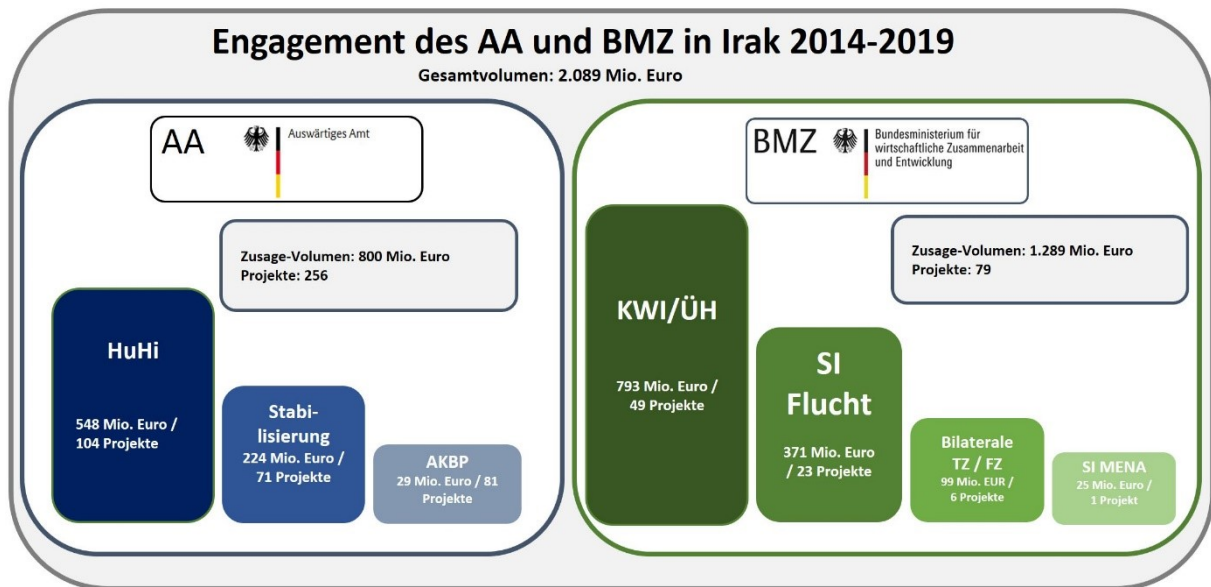
² EU: New Deal for Engagement in Fragile States, 2015

³ Auswärtiges Amt: Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung, 2017

⁴ OECD: DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus, 2020

Ressorts in den Fokus, die insgesamt 2,1 Mrd. Euro umfassen (vgl. Abbildung 1). Für das Auswärtige Amt (mit einem Anteil von 800 Mio. Euro) sind dies die Humanitäre Hilfe, Krisenprävention, Stabilisierung und Konfliktnachsorge sowie die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik (AKBP). Für das BMZ (mit einem Anteil von 1,3 Mrd. Euro) handelt es sich dabei um die Haushaltstitel der strukturbildenden Übergangshilfe (Krisenbewältigung, Wiederaufbau, Infrastruktur; KWI/ÜH), der Sonderinitiative Flucht (Fluchtursachenbekämpfung) sowie die Haushaltstitel der Bilateralen Technischen und der Bilateralen Finanziellen Zusammenarbeit (TZ und FZ).⁵ Dabei sind Umfang und Qualität der Koordination und Zusammenarbeit der beiden Ressorts ebenfalls wichtiger Gegenstand der Evaluierung.

Abbildung 1: AA- und BMZ-Engagement in Irak (2014–2019)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Portfoliodaten

Bei einer gemeinsamen Spending Review 2017/2018 zu den Politikbereichen „Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit“ von AA und BMZ wurde deutlich, dass u. a. aufgrund verschiedener Begriffsverständnisse eine Abgrenzung der Arbeits- und Politikbereiche von AA und BMZ zum Teil schwierig ist. Während die Zuordnung der Humanitären Hilfe und der AKBP zum AA und die Zuordnung der Bilateralen Technischen (TZ) und der Bilateralen Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) zum BMZ deutlich ist, erfordert der Bereich der Stabilisierung regelmäßig Begriffsklärungen, die im Rahmen der Evaluierung weder vorgenommen werden sollen noch können. Eine wichtige Grundlage des Verständnisses des AA- bzw. BMZ-Engagements in Irak sind die in 2017 verabschiedeten Leitlinien der Bundesregierung, nach denen Stabilisierung ein Ziel der Bundesregierung im Umgang mit Gewaltkonflikten ist. Dies erfordert vernetzte und ressortübergreifende Ansätze; zudem müssen zu dessen Erreichung je nach Bedarf außen-, entwicklungs- und sicherheitspolitische Maßnahmen flexibel und aufeinander abgestimmt eingesetzt werden. Der Betrachtungszeitraum der Evaluierung umfasst jedoch auch die Periode vor der Verabschiedung der Leitlinien, in der die inhaltliche Ausgestaltung der Stabilisierung in Irak maßgeblich vom Auswärtigen Amt im Rahmen seines Engagements in der *Working Group on Stabilization (WGoS)*, der *Stabilization Task Force (STF)* und im Steering Committee der *Funding Facility for Stabilization (FFS)*⁶ von UNDP definiert und mitgestaltet wurde. Die UNDP FFS wurde

⁵ Auch der HH-Titel der SI MENA war Teil des BMZ-Gegenstandes, jedoch wurde im Betrachtungszeitraum nur ein Vorhaben finanziert, dessen Umsetzung erst Dezember 2019 begann. Deswegen wurde dieser HH-Titel im Rahmen der Evaluierung nicht in den Fokus genommen.

⁶ Das BMZ unterstützte dieses internationale Engagement ab 2015 durch finanzielle Beiträge zur UNDP *Funding Facility for Stabilization*.

zudem finanziell vom Auswärtigen Amt und dem BMZ unterstützt und dies erfolgte koordiniert und komplementär.

Hauptziel der Evaluierung ist, eine unabhängige und umfassende Analyse und Bewertung zum Zweck des gemeinsamen institutionellen Lernens in Irak und – wo möglich – für andere Krisensituationen zu erstellen. Die Ergebnisse dienen darüber hinaus der Rechenschaftslegung der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag und sollen zur Transparenz des deutschen Engagements in Irak beitragen. Die primären Adressaten der Evaluierung sind die beiden Ministerien. Der wesentliche Nutzen der Evaluierung ergibt sich auf politischer Ebene damit unmittelbar für das AA und das BMZ sowie darüber hinaus für den parlamentarischen Raum. Zudem sollen die Ergebnisse für die Umsetzungspartner- und Mittlerorganisationen sowie die Fachöffentlichkeit nutzbar sein.

Um dieser formulierten strategischen und ressortgemeinsamen Zielsetzung zu entsprechen, orientiert sich die vorliegende Evaluierung an sechs Leitfragen mit Bezug auf die Kriterien der *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD):

- A. **Relevanz:** Haben AA und BMZ in Irak das Richtige getan?
- B. **Effektivität:** Haben AA und BMZ ihre kurz- und mittelfristigen Ziele erreicht und positive Effekte erzielt?
- C. **Langfristige Wirkungen:** Hat das Engagement von AA und BMZ zu den langfristigen Zielen der beiden Ressorts und der Bundesregierung beigetragen?
- D. **Anschlussfähigkeit/Nachhaltigkeit:** Haben AA und BMZ das Erreichte anschlussfähig gestalten oder nachhaltig verankern können?⁷
- E. **Effizienz:** Haben AA und BMZ das Richtige bestmöglich getan?
- F. **Kohärenz:** Haben AA und BMZ in sich kohärent, ressortübergreifend synergetisch sowie extern/international abgestimmt gehandelt?

Der Evaluierung liegt ein theoriebasiertes Vorgehen sowie die Erhebung, Analyse und Bewertung einer Vielzahl von Primär- und Sekundärdaten anhand eines Mixed-Method-Ansatzes zugrunde. Ein konfliktensibles Vorgehen wurde dabei kontinuierlich sichergestellt. Die Datenerhebung konnte trotz pandemiebedingten Wegfalls eigener Feldforschung durch die in Deutschland ansässigen ARGE-Mitglieder weitestgehend wie im Inception Report geplant dank internetbasierter Kommunikation durchgeführt werden. Neben der Portfolioanalyse, der Auswertung von strategischen und operativen Dokumenten der Ressorts, von fach- und regionalspezifischen Dokumenten sowie von Projektdokumenten, fußt die Evaluierung auf den erhobenen Primärdaten von 227 semi-strukturierten Einzel- und Gruppeninterviews, kriterienbasiert ausgewählten Projektbeispielen, einer standardisierten Befragung der Umsetzungsorganisationen, einer wahrnehmungsbasierten Umfrage unter der irakischen Bevölkerung, mit 400 Befragten in Mossul und 500 in Dohuk, sowie 10 Fokusgruppendifkussionen.

1.3 ANALYTISCHE BEWERTUNG DES IRAK-ENGAGEMENTS

Der Gesamteindruck des Engagements beider Ressorts ist besonders vor dem Hintergrund des volatilen Kontextes in Irak durchaus positiv. Beiden Ressorts ist es größtenteils gelungen, einen signifikanten Beitrag zur Bearbeitung der Krise sowohl durch Maßnahmen zur Linderung der akuten Not als auch zum Wiederaufbau zu leisten. Der Erfolg internationaler Beiträge zeigt sich unter anderem darin, dass bis Ende 2019 fast 75 % aller Binnenvertriebenen in ihre Heimatregionen zurückgekehrt sind. AA und BMZ leisteten hierbei einen wichtigen Beitrag, indem sie wesentlich zur Schaffung der Voraussetzungen für die Rückkehr von Binnenvertriebenen und Geflüchteten beitrugen, z. B. durch die Entminung und die Rehabilitierung von zentraler Infra-

⁷ Das AA verfolgt in unterschiedlichen außenpolitischen Handlungsfeldern (Humanitäre Hilfe, Stabilisierung) Maßnahmen, für die das Konzept der Nachhaltigkeit nicht anwendbar ist. Sofern intendiert, wird es stattdessen durch das Kriterium der Anschlussfähigkeit ersetzt.

struktur oder die kurzfristige Beschäftigung durch Cash-for-Work-Programme. Vor dem Hintergrund der äußerst schwierigen Kontextbedingungen in Irak in den Jahren 2014 bis 2019 können die darüber geleisteten Beiträge zur kurzfristigen Sicherung der Basisversorgung und somit dem menschenwürdigen Dasein von vulnerablen Binnenvertriebenen und Geflüchteten sowie zum (Wieder-)Aufbau der Basisinfrastruktur als erfolgreich bewertet werden. Deutschland als drittgrößtes Geberland während dieser Zeit konnte über das AA und das BMZ auf diese Weise wichtige Beiträge zur unmittelbaren Stabilisierung Iraks leisten.

Gleichzeitig zeigen die Ergebnisse der Evaluierung, dass die mittel- und langfristige Wirksamkeit sowie die Nachhaltigkeit des Engagements derzeit deutlich an ihre Grenzen stoßen. Zum einen konnten Maßnahmen aufgrund fehlender Kapazitäten und der geringen Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme durch die irakische Regierung größtenteils nicht nachhaltig verankert werden. Zum anderen limitieren auch die begrenzte Handlungsfähigkeit und eingeschränkte Reformbemühungen der irakischen Regierung das Potenzial deutscher Maßnahmen, einen maßgeblichen Beitrag zur Bearbeitung der strukturellen Ursachen der Krise zu leisten.

Die Evaluierung will das Lernen aus den Erfahrungen des Engagements fördern und verweist anhand der Evaluierungskriterien besonders auf die Herausforderungen sowohl auf der Umsetzungsebene als auch auf strategischer Ebene, was den positiven Gesamteindruck des bisher Geleisteten nicht schmälert. Die Ergebnisse dienen darüber hinaus der Rechenschaftslegung der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag und sollen zur Transparenz des deutschen Engagements in Irak beitragen.

Relevanz

Die ressortspezifischen Ziele des AA und BMZ in Irak stehen im Einklang mit den Zielsetzungen und Interessen Deutschlands, die im Bericht der Bundesregierung zur Lage in Irak vom 4. September 2018 konsolidiert dargestellt wurden⁸. Grundlegend für das Engagement Deutschlands in Irak war die völker- und verfassungsrechtlich abgesicherte außenpolitische Vorgabe von 2014, dem internationalen Hilfesuch der irakischen Regierung⁹ zur Bekämpfung und Beendigung der Herrschaft der Terrororganisation des sogenannten „Islamischen Staats“ (IS) nachzukommen.¹⁰ Neben der militärischen Komponente wurden von der Bundesregierung damit unmittelbar verbundene Zielsetzungen ziviler Maßnahmen formuliert. Die Zielsetzungen der Bundesregierung beinhalteten unter anderem die Stabilisierung Iraks, die Verbesserung der Bleibe- und Rückkehrmöglichkeiten für die irakische Bevölkerung, die Minderung von Fluchtursachen und irregulärer Migration sowie die Unterstützung einer friedlichen und inklusiven Entwicklung des Landes im Sinne der Nachhaltigkeitsagenda der Vereinten Nationen (VN). Im Rahmen des vernetzten Engagements der Bundesregierung verfolgten das AA und das BMZ diese Ziele durch ihre Portfolios seit 2014. Dabei veränderten sich die Ziele der Ressorts im Laufe der Zeit. Während der Fokus zu Beginn der Krise auf der Versorgung von Binnenvertriebenen und Geflüchteten und der kurzfristigen Stabilisierung lag, wurde er schrittweise um den Wiederaufbau und die Bearbeitung struktureller Kernprobleme der Krise erweitert. Die Portfolios der beiden Ressorts stehen im Einklang mit dem Ziel der Bundesregierung, Stabilität in der Region zu fördern.

Die Ausgestaltung der Arbeitsbereiche und Haushaltstitel von AA und BMZ erfolgte entsprechend der übergeordneten Ziele und Interessen Deutschlands. Zunächst ergaben sich für die vom AA finanzierte Humanitäre Hilfe unmittelbare Zielverknüpfungen bei der Evakuierung der Zivilbevölkerung aus den Kampfgebieten und ihrer zeitnahen und gesicherten Rückkehr. Noch während und unmittelbar nach der schrittweisen militärischen Befreiung der vom sogenannten IS besetzten Gebiete begannen auch die Stabilisierungsmaßnahmen des AA und die auf Stabilisierung gerichteten Maßnahmen des BMZ. Die Stabilisierungsmaßnahmen des AA beinhalteten die Stärkung von Regierungskapazitäten im Bereich von Minen- und Sprengfallenräumung sowie Aufbau

⁸ Deutscher Bundestag: Drucksache 19/4070: Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht der Bundesregierung zur Lage in Irak und zum deutschen Irak-Engagement, 2018

⁹ Letter dated 25 June 2014 from the Permanent Representative of Iraq to the United Nations addressed to the Secretary-General

¹⁰ <https://www.bundestag.de/resource/blob/406640/f7360c19a338943a9e22d84292948913/WD-2-239-14-pdf-data.pdf>

der lokalen Verwaltung und gemeindebasierter Polizeiarbeit, im Bereich von Aufarbeitung und Versöhnung (soziale Kohäsion) und im Bereich der Rehabilitierung von Infrastruktur. Die auf Stabilisierung gerichteten Maßnahmen des BMZ fokussierten auf Ernährungssicherung, friedliches Zusammenleben, Reintegration und insbesondere den Wiederaufbau sozialer und produktiver Infrastruktur und kurzfristige Maßnahmen zur Belebung der lokalen Wirtschaft. Durch Maßnahmen der bilateralen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit (TZ/FZ) adressierte das BMZ ab 2017 strukturelle Ursachen der Krise in den Bereichen Dezentralisierung der Regierungsführung und Privatwirtschaftsentwicklung. Analog widmete sich die AKBP des AA in den Bereichen Kulturvermittlung, Hochschulkooperation und Medienförderung den langfristigen Zielen, vopolitische Räume zu öffnen, gesellschaftliche Diskurse zu ermöglichen und zivilgesellschaftliches Engagement zu stärken.

Die AA- und BMZ-Portfolios richteten sich an Zielen und Bedarfen Iraks aus, mit dessen Regierung eine abgestimmte Bedarfsermittlung insbesondere in internationalen Beratungsformaten erfolgte. Zu letzteren gehörten im Bereich der Stabilisierung zentrale Arbeitsgruppen wie die *Working Group on Stabilization* (WGoS) und die *Stabilization Task Force* (STF) im Rahmen der Internationalen Anti-IS-Koalition, bei der Deutschland – vertreten durch das Auswärtige Amt – in beiden Fällen den Ko-Vorsitz übernahm, sowie im Bereich der Humanitären Hilfe mit Blick auf den jährlichen *Humanitarian Response Plan* (HRP) das *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (UN OCHA). Außerdem kam es zu direkten Anfragen irakischer Regierungsstellen an Deutschland zur Identifizierung geografischer (KWI/ÜH und SI Flucht in der RKI) oder thematischer Schwerpunkte (Aufbau des EZ-Portfolios). Allerdings mangelte es in der Anfangsphase aufgrund des hohen Zeitdrucks und des eingeschränkten Zugangs zu Zielgruppen oftmals an Möglichkeiten, Bevölkerungsgruppen an der Bedarfsanalyse zu beteiligen.

Die ressortspezifische sowie ressortgemeinsame strategische Planung für das Irak-Engagement von AA und BMZ erfolgte vor allem für den Evaluierungszeitraum von 2014 bis 2017 zumeist ad-hoc. Für Teile des Portfolios konnte eine in voller Planungstiefe entwickelte Strategie im traditionellen Sinne nicht zugrunde gelegt werden, u. a. weil sich die frühe Krisenreaktion unmittelbar am militärischen Fortschritt und daraus resultierenden Bedarfen orientierte und die Planung entlang eines ständigen Lernprozesses erfolgte. Aktualisierungen der Planungsprozesse ergaben sich aus dem operativen Tagesgeschäft beider Ressorts sowie aus den politischen Berichten. Ausformulierte Strategiedokumente (nicht Projektdokumente), die Ziele, Maßnahmen, Verantwortlichkeiten, Zeithorizonte und Indikatoren benannt hätten, gab es auf Ebene von Projekten z. B. im Rahmen der Stabilisierung bei Durchführungsorganisationen wie dem *United Nations Development Programme* (UNDP) ab 2017, nicht aber direkt beim AA bzw. BMZ. Dies ist angesichts der Portfoliovolumina von ca. 800 Mio. Euro des AA, bzw. ca. 1,3 Mrd. Euro des BMZ zwischen 2014 und 2019 nicht nachvollziehbar und als unzureichend zu bewerten. Spätestens gegen Ende 2017 hätte die strategische Planung vertieft werden müssen, als sich nach der Befreiung Mossuls ein längerfristiges Engagement in Irak abzeichnete, besonders um ein kohärentes Vorgehen sicherzustellen und Synergiepotenziale zu nutzen. Auch fehlte es gerade mit Blick auf den Irak-bezogenen HDP-Nexus in den ersten Jahren des Engagements an ressortgemeinsamer strategischer Planung. Dies verbesserte sich jedoch ab 2018, was sich auch im Status Iraks als GAAP-Pilotland ausdrückte (GAAP = Gemeinsame Analyse und abgestimmte Planung). **Die Sichtbarkeit des deutschen und internationalen Irak-Engagements in der Bevölkerung war hoch, was indirekt zu Herausforderungen an die Legitimität der irakischen Regierung führte.** Der Beitrag von AA und BMZ wurde dabei sowohl von der irakischen Bevölkerung wie auch im internationalen Umfeld als sehr sichtbar wahrgenommen. Der Umfang und die Art der deutschen Unterstützung wurden als hoch und positiv eingeschätzt. Jedoch wurde, unter anderem durch die vom AA und BMZ finanzierten Stabilisierungsmaßnahmen des UNDP zwischen 2014 und 2018, das Ziel verfolgt, nicht das internationale Handeln, sondern die Handlungsfähigkeit der irakischen Regierung sichtbar zu machen und damit deren Legitimität zu stärken. Die unzureichende Übernahme von Eigenverantwortung irakischer Regierungsstellen stellte dabei eine große Herausforderung dar. UNDP änderte seine Strategie 2018 und begann, eigene Beiträge verstärkt als solche zu vermarkten. Welchen konkreten Einfluss diese Maßnahmen auf die Stärkung der Legitimität der irakischen Regierung hatten, konnte im Rahmen der Evaluierung nicht untersucht werden. Das Anse-

hen der irakischen Regierung nahm mit der schrittweisen Befreiung der vom sogenannten IS besetzten Gebiete zunächst zu, verstetigte sich jedoch nicht. Stattdessen gewannen internationale Akteure im Vergleich zur irakischen Regierung verstärkt und überproportional an Prestige.

Effektivität

Die kurzfristigen, zumeist auf der Output-Ebene angesiedelten Ziele der untersuchten Projekte wurden zu großen Teilen erreicht, auch während bzw. trotz der akuten Krisenphase. Das Engagement der beiden Ressorts leistete wichtige Beiträge zur kurzfristigen Sicherung der Basisversorgung und somit zum menschenwürdigen Dasein von vulnerablen Binnenvertriebenen und Geflüchteten, zur Stabilisierung sowie zur Rehabilitierung der Basisinfrastruktur. Beiträge zur Verständigung und Versöhnung wurden bisher jedoch nur punktuell geleistet. Bislang ist es zudem kaum gelungen, die staatliche Leistungserbringung und Eigenverantwortung Iraks substanziell zu stärken. Dies ist insbesondere mit Blick auf die kurz- bis mittelfristige Funktionalität der aufgebauten Infrastruktur kritisch zu bewerten.

Planung und Steuerung der Ressorts erfolgen bislang nicht hinreichend wirkungsorientiert und konfliktensibel. Aggregierende Monitoring-Systeme auf Portfolioebene waren nicht bzw. lediglich teilweise auf Output-Ebene vorhanden. Monitoring-Systeme auf Umsetzungsebene einzelner Maßnahmen lagen vor, auch diese sind allerdings hinsichtlich ihrer Wirkungsorientierung und Konfliktensibilität häufig stark ausbaufähig. Den Ressorts gelang es gut, sich flexibel an den politischen Erfordernissen und unmittelbaren Bedarfen Iraks auszurichten. Gleichzeitig gelang es den Ressorts aber nicht, auch aufgrund der unzureichenden Datenlage, das Engagement mit Blick auf die mittel- bzw. langfristige Wirksamkeit immer rechtzeitig nachzusteuern. Dies zeigt sich z. B. mit Blick auf die Befreiung Mossuls 2017. Während die notwendige inhaltliche und geografische Neuausrichtung des Engagements entlang der aktuellen Bedarfe schnell und flexibel stattfand, wurde das Engagement nicht ausreichend wirkungsorientiert nachgesteuert, etwa mit Blick auf den entwicklungspolitischen Anschluss der Maßnahmen und die Entwicklung möglicher Exit-Strategien.

Ansätze zum Umgang mit externen Risiken waren auf strategischer Ebene zum Teil unzureichend, während diese auf Umsetzungsebene zumeist gut gelangen. Externe Faktoren wie die volatile Sicherheitslage oder die ineffektive Verwaltung der irakischen Regierung erschwerten die Zielerreichung internationaler Maßnahmen. Während Risiken auf operativer Ebene größtenteils identifiziert und berücksichtigt und in die operative Planung integriert wurden – für das BMZ durch die *Peace and Conflict Assessments* seit 2013 und für das AA durch die Stabilisierungs-Risiko-Analysen (SRA) – fehlten in der Anfangszeit auf strategischer Ebene zum Teil noch erfolversprechende Ansätze.

Querschnittsthemen wurden, mit Ausnahme ökologischer Standards, konzeptionell gut verankert und weitgehend in der Ausgestaltung des Irak-Portfolios berücksichtigt. Deren Umsetzung gelang aber nur teilweise. Konfliktensibilität, Menschenrechte, Inklusion vulnerabler Bevölkerungsgruppen und Geschlechtergerechtigkeit waren konzeptionell relativ gut verankert und fanden sich weitgehend im Portfolio wieder. Teilweise bedarf es einer weiteren Ausarbeitung, z. B. im Hinblick auf Vorgaben zum konfliktensiblen Vorgehen. Ökologische Standards fanden bislang jedoch kaum Berücksichtigung. Allerdings verfügten die verantwortlichen Referate und Umsetzungspartner nicht durchgängig über die entsprechenden Kapazitäten z. B. zu einem konflikt- und geschlechtersensiblen Vorgehen sowie einem damit verbundenen Monitoring. Dies wirkte sich hinderlich u. a. auf die Qualität der Projektumsetzung aus.

Wirkungen

Die Wirkungen des Engagements von AA und BMZ lassen sich an den im Wirkungsmodell rekonstruierten, verschiedenen Zielebenen (vgl. Kap. 3.1) festmachen. Je weniger krisenorientiert und je stärker systembezogen die Outcomes definiert wurden, desto risikobehafteter und weniger gesichert gestaltete sich allerdings die Zielerreichung. Unter den höherrangigen Outcomes wurden insbesondere vier überprüft und bewertet:

- Zur Erhöhung der Resilienz von Individuen und lokalen Institutionen wurden direkte Beiträge durch den Aufbau einer zumeist funktionalen Basisinfrastruktur sowie die Bereitstellung verschiedener Dienstleistungen (Gesundheit, WASH, Bildung, Cash for Work etc.) geleistet.

- Zur Stärkung sozialer Kohäsion wurden Beiträge zu Versöhnung und Verständigung in Verwaltung, Medien und Kultur geleistet. Es wurden hier bislang aber nur punktuelle Erfolge erzielt, was krisen- und kontextbedingt zu erklären ist. Notwendige, langfristige Zeiträume sind besonders wichtig, um wirkungsvoll zur sozialen Kohäsion als einem beweglichen Ziel beizutragen.
- Zur Verbesserung der Voraussetzungen für gute Regierungsführung wurden ebenfalls punktuelle Beiträge auf lokaler Ebene durch Wiederherstellung von z. B. kommunalen Strukturen sowie Kapazitätsaufbau im Bereich Minenräumung und Wasser-/Stromversorgung geleistet. Allerdings hat sich die Funktionalität irakischer Verwaltungsorgane auf lokaler Ebene noch nicht verstetigt. Seit 2017 werden Projekte zur Unterstützung der Dezentralisierung und politischen Teilhabe finanziert; angesichts der kurzen Laufzeiten innerhalb des Betrachtungszeitraums (2017–2019) ließen sich zum Zeitpunkt dieser Evaluierung noch keine Wirkungen beobachten. Es wurden bisher nur wenige Projekte mit dem primären Ziel gefördert, auf Ebene der Zentralregierung die Rechtsstaatlichkeit zu fördern, Korruption zu mindern oder die Effizienz der Verwaltung zu erhöhen. Eine Ausnahme bildet die durch das AA finanzierte und von der KfW implementierte Begleitstruktur im Rahmen des UFK, die punktuell zu verbessertem Verwaltungshandeln sowie zur Korruptionsvermeidung durch verbesserte Ausschreibungs- und Vergabeverfahren in über den UFK finanzierten Projekten beigetragen hat.
- Seit 2017 konnten Beiträge zur punktuellen Stärkung der Privatwirtschaft geleistet werden. Beispielsweise konnten Handelskammern und ausgewählte Klein-, Klein- und mittelgroße Unternehmen (KKMU) unterstützt und Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung erfolgreich durchgeführt werden. Jedoch wird das Potenzial deutscher Maßnahmen, die Voraussetzungen für die Diversifizierung der irakischen Wirtschaft in Zukunft entscheidend zu verbessern, als sehr begrenzt eingeschätzt. Dies ist vor allem auf die dominierende Rentenökonomie Iraks und den mangelnden politischen Reformwillen u. a. aufgrund von Blockadekräften innerhalb und außerhalb der Regierung zurückzuführen. Vor diesem Hintergrund wird auch das zukünftige Wirkpotenzial mit Blick auf die Förderung des Privatsektors als gering eingeschätzt, es sei denn, der internationalen Gemeinschaft gelingt es, Irak zu den entsprechend notwendigen Reformen zu bewegen.

Nichtintendierte negative Wirkungen wurden bislang auf Umsetzungsebene nicht ausreichend erfasst. Im Rahmen der Evaluierung wurde jedoch vor allem die verschlechterte Wahrnehmung der irakischen Regierung bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben im Vergleich zur internationalen Gemeinschaft als nichtintendierte, negative Wirkung deutlich. Darüber hinaus gab es Hinweise auf Korruption, insbesondere Zugangskorruption bei Infrastrukturmaßnahmen internationaler Geber sowie auch einen konkreten Hinweis im Bereich sexualisierter Gewalt und Ausbeutung, die sich jedoch nicht auf deutschen Fördermaßnahmen bezogen. Das Ausmaß von Korruption sowie sexualisierter Gewalt und Ausbeutung und die damit verbundenen Risiken für Maßnahmen im Rahmen des Engagements der Bundesregierung konnte im Rahmen der Evaluierung nicht erfasst werden.

Auch nicht beabsichtigte negative Auswirkungen auf lokale Machtstrukturen hinsichtlich demografischer Verschiebungen (etwa in Sinjar) wurden berichtet. Es konnte jedoch infolge der überwiegend aus der Ferne durchgeführten Evaluierung nicht überprüft werden, ob ein direkter Zusammenhang zu AA- und/oder BMZ-finanzierten Maßnahmen bestand. Schließlich wurde die Abhängigkeit Iraks von internationaler Zusammenarbeit durch die Maßnahmen in Teilen verstärkt. Es fehlen Mechanismen, um negative Wirkungen systematisch zu beobachten und gegebenenfalls entsprechende Korrekturmaßnahmen einzuleiten.

Anschlussfähigkeit und Nachhaltigkeit

Verstärkte Anstrengungen zur anschlussfähigen und nachhaltigen Gestaltung des Portfolios waren zunehmend erkennbar, doch gelang der nachhaltige Anschluss an irakische Strukturen bislang zumeist nicht. Dabei sind unterschiedliche Konzepte der Ressorts mit verschiedenen Ansprüchen an Anschlussfähigkeit und Nachhaltigkeit zu berücksichtigen. Während alle HH-Titel des BMZ sowie Teile der AKBP des AA nachhaltig sein sollen, sollen Humanitäre Hilfe sowie die auf *quick impact* angelegten Stabilisierungsmaßnahmen des AA (ab 2017) auf An-

schlussfähigkeit achten. Für beide Ressorts lässt sich feststellen, dass sie den ressortübergreifenden Anschluss ihrer Arbeitsbereiche im Sinne des HDP-Nexus bisher nur punktuell angehen. Der mit Blick auf die Nachhaltigkeit der Maßnahmen notwendige Anschluss bzw. die Übergabe an irakische Strukturen war häufig nicht prioritäres Ziel der Maßnahmen oder infolge der Schwäche der Strukturen bzw. des fehlenden Willens der relevanten irakischen Akteure nicht möglich. Oftmals fehlten zudem plausible und ausgearbeitete Exit-Strategien bzw. -Szenarien. Sie fehlen bis heute bei der *Funding Facility for Stabilization*, dem finanziell und inhaltlich wichtigsten Stabilisierungsprogramm Iraks. Über den Betrachtungszeitraum waren verstärkte Anstrengungen zur Einbindung und zum Kapazitätsaufbau irakischer Akteure sowie hinsichtlich der Ausgestaltung von Exit-Strategien erkennbar.

Während zumindest auf individueller Ebene die Nachhaltigkeit einzelner Wirkungen plausibel erscheint, ist diese auf institutioneller Ebene stark gefährdet. Auf individueller Ebene, d. h. bei den von den Maßnahmen begünstigten Personen, ist es plausibel anzunehmen, dass die erzielten Wirkungen kurzfristigen Nutzen stiften und zumindest bedingt langfristig Bestand haben. Auf institutioneller Ebene ist die Nachhaltigkeit der erzielten Wirkungen vor dem Hintergrund des häufig nicht gewährleisteten Anschlusses an bzw. Einbindung in die irakischen Strukturen sowie vor dem Hintergrund fehlender Kapazitäten und der nur schwer einforderebaren und deshalb geringen Eigenverantwortung der irakischen Regierung unwahrscheinlich. Insbesondere gelang es in Zentralirak bisher kaum, entsprechende Verwaltungskapazitäten aufzubauen bzw. zu stärken und das für Nachhaltigkeit notwendige Maß an Eigenverantwortung bei der irakischen Regierung zu forcieren. Dabei sind die komplizierten Kontextbedingungen (zahlreiche Konfliktlinien sowie fragile Staatlichkeit) anzumerken, die es besonders schwierig machten, stringent zu konditionalisieren, ohne dass dies zu Lasten der irakischen Bevölkerung erfolgte. Erste Erfolge sind jedoch in der Region Kurdistan-Irak (RKI) zu verzeichnen. Insbesondere die dauerhafte und eigenständige Finanzierung und Fortführung der von AA und BMZ angestoßenen Maßnahmen durch irakische Akteure ist jedoch bislang weder in Zentralirak noch in der RKI gesichert.

Effizienz

Die inhaltliche und prozessuale Ausgestaltung der Arbeitsbereiche und Haushaltstitel der Ressorts war für das krisengerechte Engagement in Irak generell geeignet. Allerdings ergaben sich dabei zum einen auch Effizienzverluste zwischen Haushaltstiteln, etwa aufgrund fehlender Trennschärfe und damit einhergehendem, erhöhtem Abstimmungsbedarf zwischen SI Flucht und KWI/ÜH des BMZ und den Stabilisierungsmaßnahmen des AA. Zum anderen gab es auch Defizite bei der Abstimmung zwischen den Bereichen der Humanitären Hilfe und dem Stabilisierungsansatz des AA, bei dem eine engere Abstimmung und ein Ineinandergreifen zu einer höheren Effizienz hätte beitragen können. Die Zusammenarbeit beider Ressorts mit verschiedenen Typen von Umsetzungspartnern (aus dem VN-System, Durchführungsorganisationen, unabhängige Mittler, NRO) wirkte dabei grundsätzlich effizienzfördernd, ging aber auch mit Herausforderungen für die effiziente Umsetzung einher. Effizienzorientierte Überlegungen zur strategischen Ausrichtung mit Blick auf die Frage, in welchen Bereichen und wie das deutsche Engagement seine größtmögliche Hebelwirkung erzielen kann, spielten oftmals eine untergeordnete Rolle.

Die Dauer der krisenspezifischen Maßnahmen war überwiegend angemessen. Je systemischer die Zielsetzung, desto unrealistischer waren jedoch die gesetzten Zeitrahmen angesichts der herausfordernden Kontextbedingungen. Dies betrifft beispielsweise BMZ-Maßnahmen zum institutionellen Kapazitätsaufbau. Laufzeitverlängerungen und die Reihung von Folgeprojekten ermöglichten ressortübergreifend teilweise längere Gesamtlaufzeiten, allerdings gingen mit diesem Vorgehen auch Effizienzverluste aufgrund mangelnder Planungssicherheit einher. Demgegenüber ergibt sich für die krisenspezifischen Maßnahmen die Frage der Begrenzung der Zeitrahmen, insbesondere mit Blick auf die UNDP *Funding Facility for Stabilization* (FFS). Insgesamt erreichte das deutsche Engagement die Zielgruppen überwiegend rechtzeitig, doch fanden sich auch Beispiele für Verzögerungen.

Die personellen und logistischen Ressourcen der Ressorts zur Planung und Umsetzung der bereitgestellten Mittel waren insbesondere zu Beginn nicht angemessen. Dies kann am Missverhältnis von rasch gestiegenem Mittelaufwuchs und nur langsam folgender sowie letztlich unverhältnismäßig gebliebener Personalentwicklung für beide Ressorts nachvollzogen werden. Zwar

wurde Personal aufgestockt, doch blieben die erweiterten Ressourcen deutlich unterhalb der notwendigen Personaldecke. Auch durch Personalrotation entstehende Wissensverluste sowie logistische Einschränkungen wirkten hemmend auf die Effizienz. Dies galt etwa bei den anfangs fehlenden Unterstützungsstrukturen vor Ort sowie bei gesicherten Transportmitteln, deren Verfügbarkeit wesentlich ist, um vor Ort politische Partner aufsuchen und komplexe Projekte steuern zu können.

Zudem wirkten auf irakischer Seite bestehende strukturelle Herausforderungen hemmend auf die Effizienz. Hierzu zählten die weiterhin fragile Situation Iraks, die volatile Sicherheitslage, die damit verbundenen hohen Sicherheitskosten und Transaktionszeiten (Verzögerungen etc.) sowie die allgegenwärtige Korruption. Letztere begrenzt – obwohl im konkreten Fall schwer greifbar – als signifikanter Faktor die Effizienz von Maßnahmen in Irak.

Ressortübergreifende Kohärenz

Ein ressortübergreifend kohärentes Vorgehen von AA und BMZ war in den ersten Jahren des Engagements überwiegend nicht gewährleistet, allerdings waren insbesondere seit 2018 positive Entwicklungen erkennbar. Auf strategischer Ebene wurde seit Ende 2018 das GAAP-Konzept umgesetzt, womit Irak als Pilotland für AA und BMZ eine Vorreiterrolle einnimmt. Ein systematischer Austausch von Analyseprodukten zwischen den Ressorts findet nun statt, die gemeinsame Analyse zur Schaffung eines gemeinsamen Kontextverständnisses jedoch weiterhin allenfalls in Ansätzen.

Der Grad der Abstimmung in der Planung verbesserte sich auf strategischer Ebene über die Zeit. Es gibt aber im Evaluierungszeitraum und auch bis heute keinen gemeinsamen strategischen Ansatz oder gemeinsam definierte Oberziele. Auch auf Umsetzungsebene fehlten Instrumente, um die Zusammenarbeit zu forcieren. Seit 2019 wurde zumindest ein Ansatz zur besseren Verzahnung von Maßnahmen der Humanitären Hilfe des AA und der strukturbildenden Übergangshilfe des BMZ vorangetrieben (Nexus-Chapeau-Ansatz). Verbesserungen hinsichtlich der ressortübergreifenden Kohärenz auf Ebene der Projektmaßnahmen, insbesondere mit Blick auf deren Anschluss und die Schaffung von Synergien, waren aber noch nicht sichtbar.

Die Ziele von AA und BMZ ergaben ein insgesamt kohärentes Bild. Im gemeinsamen rekonstruierten Wirkungsmodell wurde deutlich, dass sich AA und BMZ gemäß der Ressortaufteilung auf verschiedene inhaltliche Ziele der Bundesregierung fokussierten, von denen einige (wie die Schaffung sicherer Bleibe- und Rückkehrperspektiven) von beiden Ressorts komplementär anvisiert wurden. Während die inhaltliche Ausrichtung damit als weitgehend kohärent eingestuft wird, wurden Divergenzen bezüglich der regionalen Ausrichtung ersichtlich. So legte das AA schon mit Beginn seines Stabilisierungsengagements dem BMZ nahe, seine Aktivitäten vor dem Hintergrund der außenpolitischen Zielsetzung der Legitimitätsstärkung der zentralirakischen Regierung geografisch auf den Zentralirak zu fokussieren und trotz erschwelter Rahmenbedingungen, die für andere Akteure auch galten, dessen Regierung verstärkt einzubinden. Das BMZ fokussierte sein Engagement aufgrund der hohen Bedarfe der zentralirakischen Flüchtlinge in der RKI sowie der effektiven Zusammenarbeit mit der Regionalregierung der RKI zu Beginn der Krise jedoch größtenteils auf ebendieses Gebiet.

Synergiepotenziale wurden bisher kaum realisiert, Dopplungen konnten unter erhöhtem Koordinationsaufwand vermieden werden. Trotz gemeinsam bearbeiteter Ziele und Handlungsfelder durch die HH-Titel der beiden Ressorts, wurden ressortübergreifende Synergien bisher kaum erzielt. Die Nutzung der Synergiepotenziale wurde u. a. dadurch unterminiert, dass es an gemeinsamen Definitionen und klaren Zuständigkeiten für die von beiden Ressorts bearbeiteten Handlungsfelder, wie Stabilisierung und Friedensförderung, fehlte. In der Konsequenz rangen die Ressorts häufig eher um Abgrenzung, als die Forcierung einer gemeinsamen synergetischen Herangehensweise zu priorisieren. Sichtbare Dopplungen im Sinne nichtintendierter Überschneidungen konnten dabei vermieden werden. Es zeigte sich aber, dass meist geringe Trennschärfe aufgrund inhaltlicher Nähe der Handlungsfelder und Maßnahmen zwischen den HH-Titeln der beiden Ressorts in der Praxis zu stark erhöhtem Koordinationsaufwand führte.

Externe Kohärenz

Die Ressorts nutzten Synergiepotenziale und vermieden Dopplungen mit Maßnahmen internationaler und irakischer Akteure. Gerade zu Beginn des betrachteten Zeitraums nahm das AA eine wichtige Rolle in zentralen Koordinierungsstrukturen ein und gestaltete die gemeinsame Krisenreaktion und den entsprechenden kurzfristigen Stabilisierungsansatz wesentlich mit. Das AA stärkte die Koordination internationaler Bemühungen insbesondere durch seine Beteiligung am Ko-Vorsitz in der STF und der WGoS. Die hohen finanziellen Beiträge beider Ressorts untermauerten das Engagement und trugen neben dem personellen Einsatz zu einer deutlichen Wahrnehmung Deutschlands durch die internationale Gemeinschaft bei. Insgesamt setzten die Ressorts 56 % ihres Projektvolumens über VN-Organisationen um, um internationale Umsetzungs- und Koordinierungsstrukturen sowie Synergiepotenziale zu nutzen und Dopplungen zu vermeiden. Darüber hinaus waren von den Ressorts finanzierte Projekte in zahlreichen regionalen und sektoralen Abstimmungsgremien vertreten. Die Humanitäre Hilfe wurde im Rahmen des humanitären Cluster-Systems nach Sektoren (wie WASH, Barmittelprogramme, Nahrung, Protektion etc.) aufgegliedert und auf Ebene des UN OCHA (mit NRO, internationalen Organisationen, irakischen Regierungsmitgliedern) koordiniert.

Bis heute gibt es keinen gemeinsamen strategischen Ansatz der internationalen Gemeinschaft für ein mittel- und langfristiges Engagement in Irak. Die internationalen Koordinierungsstrukturen wurden über die Zeit dezentralisiert und diversifiziert. Der dezentrale Dialog mit der irakischen Regierung birgt jedoch die Gefahr, die potenzielle Hebelwirkung des internationalen Engagements gegenüber der irakischen Regierung und somit seine Wirksamkeit zu hemmen. Zumindest ist dies der Fall solange das Fehlen eines einheitlichen internationalen Anreizsystems der irakischen Regierung erlaubt, sich aus deren Sicht abträglicher Forderungen einzelner Akteure, z. B. mit Blick auf umzusetzende strukturelle Reformen, zu entziehen. Gleichwohl bietet sich Potenzial für die Bundesregierung, durch die gemeinsame Formulierung strategischer Ziele politische „Hebel“ und internationale Instrumente zu identifizieren sowie den Dialog mit der irakischen Regierung kohärenter zu gestalten. Ohne eine deutsche Strategie fehlt jedoch eine Grundlage für einen konsistenten Dialog mit der internationalen Gemeinschaft und die Ausarbeitung eines gemeinsamen strategischen Ansatzes in Irak.

1.4 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

AA und BMZ leisteten durch ihr Engagement in Irak zwischen 2014 und 2019 wichtige Beiträge zur kurzfristigen Stabilisierung Iraks sowie zur Stärkung der Resilienz der Zielgruppen. Dabei gelang es, die zentrale Rolle der zivilen Komponente der internationalen Krisenreaktion zu stärken. Dies war und ist insofern von Bedeutung, als die Stabilisierungsversuche internationaler Akteure im Nachgang zum Irakkrieg seit 2003 zu großen Teilen auf lediglich militärische Maßnahmen der Aufstandsbekämpfung (*counterinsurgency*) fokussiert waren. Vor dem Hintergrund der äußerst schwierigen Kontextbedingungen in Irak zwischen 2014 und 2019 können die geleisteten Beiträge zur kurzfristigen Sicherung der Basisversorgung und somit dem menschenwürdigen Dasein von vulnerablen Binnenvertriebenen und Geflüchteten sowie zum (Wieder-)Aufbau der Basisinfrastruktur als erfolgreich bewertet werden. Als drittgrößtes Geberland zwischen 2014 und 2019 konnte Deutschland damit wichtige Beiträge zur unmittelbaren politischen Stabilisierung Iraks sowie zur Stärkung der Resilienz der Bevölkerung leisten.

Gleichzeitig zeigen die Ergebnisse der Evaluierung, dass die mittel- und langfristige Wirksamkeit sowie die Nachhaltigkeit des Engagements deutlich begrenzt sind. Vor dem Hintergrund fehlender Kapazitäten sowie der geringen Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme der irakischen Regierung ist es derzeit als unwahrscheinlich einzuschätzen, dass die Ressorts ihre langfristigen und strukturbildenden Ziele, wie z. B. die Stärkung des sozialen Zusammenhalts oder die Schaffung von Voraussetzungen für gute Regierungsführung, erreichen. Diesbezüglich ist kritisch anzumerken, dass es den deutschen Ressorts wie auch der internationalen Gemeinschaft bisher nicht gelungen ist, ein kohärentes und starkes Anreiz- bzw. Kontrollsystem zu entwickeln, um die Nachhaltigkeit von Maßnahmen sicherzustellen.

Es ist nun an den Ressorts, eine Entscheidung über das weitere Irak-Engagement zu treffen. Als Entscheidungsgrundlage sollten unter anderem eine gemeinsame Problemdefinition sowie die Klärung und Präzisierung der Ziele und Interessen Deutschlands dienen. Bei einer Fortsetzung ihres Engagements sollten die beiden Bundesressorts ihr jeweiliges Engagement strategisch und operativ weiterentwickeln, um auf die erarbeiteten Herausforderungen effektiv einzugehen. Dabei bedarf es eines gemeinsamen, vernetzten Ansatzes im Sinne des HDP-Nexus. Mit dem Ziel, die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Zusammenarbeit beider Ressorts in Bezug auf Irak und darüber hinaus zu verbessern, werden nachfolgend die in der kriteriengeleiteten Analyse gewonnenen Ergebnisse in Herausforderungen und Empfehlungen entlang eines idealtypischen Politikzyklus vorgestellt.

Problemdefinition

Ein abgestimmtes und vernetztes Handeln der Bundesregierung in Krisensituationen wie jener Iraks hat zur Grundvoraussetzung, dass vorab eine gemeinsame Problemdefinition der vorgefundenen Situation erfolgt. Bei der Problemdefinition geht es um die Kernfragen, welche außen- und entwicklungspolitischen Problemsituationen in einer krisenhaften Entwicklung vorliegen, welche etwaigen Interessen Deutschlands tangiert sind, wie diese von der Krise betroffen sein könnten und inwiefern sowie auf welche Weise Deutschland demzufolge agieren oder reagieren muss. Die Problemdefinition ist eine Grundlage für die Analyse von Bedarfen an deutschen Maßnahmen und die Entwicklung einer gemeinsamen Strategie.

Für den Ausgangspunkt im Sommer 2014 gilt, dass die Gleichzeitigkeit der irakischen Problemlagen nur bedingt in die ressortspezifischen Einschätzungen der Situation einfluss und auch keine ressortgemeinsame Einschätzung erfolgte. Entscheidend für die Einschätzung der Situation Iraks seit 2014 war die deutliche Priorisierung des akuten Risikos des Staatszerfalls und die Reaktion auf dringende humanitäre Bedarfe gegenüber den chronischen Entwicklungsproblemen Iraks, die mit dessen Rentenökonomie und anderen strukturellen und langfristigen Gegebenheiten verbunden waren. Die Einschätzung der Ressorts orientierte sich zunächst an der akuten krisenhaften Zuspitzung. Konsequenz dessen ist bis heute die Dichte von Maßnahmen bei der Krisenbewältigung und die Unklarheit darüber, welche Rolle Deutschland bei der Bearbeitung struktureller Probleme in Irak langfristig innehaben kann bzw. sollte.

Das Fehlen einer konsolidierten entwicklungspolitischen bzw. außenpolitischen Bewertung nach den Kernkompetenzen beider Ressorts sowie parallel zueinander vorgenommene Einschätzungen mündeten in strategischen Weichenstellungen und Maßnahmen, bei denen AA und BMZ teilweise sehr eng nebeneinander auf die akute Situation reagierten, bevor Irak Ende 2018 zum Pilotland des GAAP-Ansatzes wurde. Eine konsolidierte ressortgemeinsame Einschätzung der (a) spezifisch entwicklungspolitischen Problemlagen Iraks sowie (b) einer spezifisch außenpolitischen Bewertung auch der regionalen Gesamtsituation sowie deren Bedeutung für die Interessen Deutschlands in Irak fehlt bis heute.

Aufgrund der krisenbetonten Problemdefinition beider Ressorts blieben Synergiepotenziale ungenutzt, wodurch Effektivität, Effizienz und nachhaltige Wirkung gehemmt wurden. Eine ausgewogene gemeinsame Analyse der akuten und chronischen Probleme Iraks hätte die Chance eröffnet, die Kernkompetenzen der Ressorts sowie potenzielle Synergien stärker in Wert zu setzen. Dies hätte zu einem entwicklungspolitisch innovativen Umgang im Krisenkontext mit dem Ländertypus Iraks als eines ressourcenreichen *upper middle income country* beitragen können, bei dem gleichzeitig der Einsatz von Maßnahmen für die Stabilisierung stärker hätte definiert werden können – besonders hinsichtlich ihrer Laufzeiten, Handlungsprinzipien und -felder. Beides wäre für die gemeinsame Ausgestaltung des HDP-Nexus relevant gewesen, an dem sich AA- und BMZ-geförderte Maßnahmen erst im Laufe der Jahre orientierten.

Die begrenzten Analysekapazitäten der Ressorts stellten dabei eine eigene Herausforderung dar. In Ländern mit geringerer Durchdringung von außen- und entwicklungspolitischen Maßnahmen sind, wie dies in Irak vor 2014 der Fall war, die verfügbaren regional- und länderspezifischen Personalressourcen und Kapazitäten der Ressorts begrenzt. Das Beispiel Irak zeigt deutlich, dass sich Herausforderungen so schnell und scharf zuspitzen können, dass auf entsprechende fachliche sowie landes- und regionalspezifische Expertise nicht verzichtet werden kann bzw. diese

schnell aufgebaut werden muss. Der signifikante Mittelaufwuchs verschärfte damit die Herausforderungen des Personalmanagements, was sich bisweilen negativ auf Strategiebildung, Programmformulierung und Projektumsetzung auswirkte.

Strategieentwicklung

Die Strategiebildung erfolgte nicht ressortgemeinsam, sondern ausschließlich ressortintern und wurde letztlich weder von den Einzelressorts noch ressortübergreifend verschriftlicht. Dies ist gemessen am großen finanziellen und projektmäßigen Umfang der jeweiligen Engagements unangemessen. Stattdessen wurden bis zum Einsetzen des GAAP-Prozesses die strategischen Entscheidungen vor allem nach ressortspezifischen Einschätzungen getroffen, was einem dysfunktionalen Wettbewerb um Zuständigkeiten zwischen den Ressorts Vorschub leistete.

Dementsprechend fehlt bis heute eine konkrete, gemeinsame strategisch-konzeptuelle Ausgestaltung des HDP-Nexus. Die für den HDP-Nexus wichtigen Handlungsfelder wurden zwar besetzt, deren Ineinandergreifen jedoch nicht aktiv gefördert, weshalb die Ressorts auch im Fall von Irak oftmals im „Silodenken“ gemäß ressortspezifischen, operativen Gewohnheiten verharrten. Statt zu einer gemeinsamen Strategieentwicklung kam es lediglich zu nachholenden Anpassungen der HDP-Konzepte.

Gemeinsame Konzepte für Stabilisierung und Friedensförderung wurden bisher nicht erarbeitet, obgleich es in Irak wichtige Annäherungsprozesse zwischen AA und BMZ gab. Politikansätze etwa zur Stabilisierung bzw. Friedensförderung und deren Definitionen wurden dabei wiederholt zwischen AA und BMZ diskutiert und in den Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ (2017) und dem Praxisleitfaden „Ressortgemeinsamer Ansatz zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung“ (2019) festgehalten. Es bedarf jedoch weiterer Konkretisierung hinsichtlich der Abgrenzung innerhalb der Handlungsfelder und funktionaler Abstimmungsmechanismen, um die ressortspezifischen Kompetenzen für diese gemeinsamen Politikbereiche bestmöglich und synergetisch einzusetzen.

Die bisherige Strategieentwicklung berücksichtigte Risiken und Bedarfslücken nicht ausreichend. Erstens fehlen bisher weitgehend ressortgemeinsame strategische Antworten auf bekannte strukturelle Risiken der Arbeit in Irak. Dies begrenzte die Wirksamkeit des Engagements in Irak, der aufgrund seines Ressourcenreichtums kein klassisches Entwicklungsland ist. So fehlte es den Ressorts bisher an einem konsequenten Ansatz, die Eigenverantwortung Iraks (*ownership*) erfolgreich einzufordern. Auch regionalpolitische Risiken blieben virulent und erschwerten eine unmittelbare Wirkung. Zudem wurde aus dem Engagement nicht klar, welche Strategien die Bundesregierung verfolgte, die über die bekannten grundlegenden politischen Ziele und die Schließung von Bedarfslücken hinausgingen und weitergehende politische Hebel ansetzten. Während eine Konditionalisierung von Unterstützung im unmittelbaren Krisenkontext keine außenpolitische Option war, stellt sich seither die Frage, wie die eigenen Ressourcen Iraks besser zur Anwendung gebracht werden können und inwiefern Deutschland einen größeren entwicklungs- und außenpolitischen Einfluss im Einklang mit der globalen Agenda für nachhaltige Entwicklung ausüben kann.

Programm-/Projektformulierung

Die für die Steuerung notwendigen Personalressourcen konnten nicht im gleichen Rahmen erweitert werden, wie es vor dem Hintergrund der stark angestiegenen finanziellen Mittel erforderlich gewesen wäre. Innerhalb von nur fünf Jahren bauten die beiden Ressorts in Irak eines der weltweit größten deutschen Portfolios von über 2 Mrd. Euro mit einer Vielzahl von Umsetzungspartnern auf. Die personelle Ressourcenausstattung der Ressorts sowohl in Deutschland als auch in den zwei Auslandsvertretungen trug dieser Komplexität jedoch nicht ausreichend Rechnung. Dies hatte negative Konsequenzen für alle Arbeitsbereiche der beiden Ressorts sowie auf die Wirkungen der eingesetzten Mittel.

Aufgrund der personellen Herausforderungen und des hohen Mittelabflussdrucks konnten die Referate in den Ressorts ihrer Aufgabe, Projektvorschläge der Umsetzungspartner inhaltlich zu bewerten und so die inhaltliche und strategische Projektausrichtung des Gesamtportfolios mitzugestalten, nicht immer gerecht werden. Aufgrund der im Evaluierungszeitraum in Relation zum Projektaufwuchs unzureichenden Personalressourcen sowie der zum Teil

fehlenden regionalen bzw. fachlichen Expertise war es nicht durchgängig möglich, die Konzepte und Anträge von Projekten inhaltlich angemessen zu bewerten und so die Ausrichtung der Projekte und des Gesamtportfolios effektiv mitzugestalten. Auch der, unter anderem im parlamentarisch vorgegebenen Zeitrahmen für die Ausgabe von Haushaltsmitteln begründete, hohe Mittelabflussdruck trug dazu bei, dass sich die Ressorts auf die möglichst schnelle und regelkonforme Verausgabung von Mitteln fokussierten. Die strategische Steuerung und Ausgestaltung von Programmen und Projekten sowie die Sicherstellung festgelegter Qualitätsmerkmale entzogen sich zu einem gewissen Grad der Gestaltungskraft der Ressorts.

Das Engagement der Ressorts orientierte sich eng an den Bedarfen der irakischen Behörden sowie der Bevölkerung. Zum Teil erfolgte die Projektformulierung aber ohne direkte Einbindung von Zielgruppen, was in einigen Fällen zu Unschärfen in der Bedarfsorientierung führte. Aufgrund der volatilen Sicherheitslage und des hohen Zeitdrucks war die Einbindung lokaler Zielgruppen in die Projektplanung häufig wenig ausgeprägt. Dies führte dazu, dass einzelne Maßnahmen an den Bedarfen vulnerabler Bevölkerungsgruppen vorbeigingen. Zusätzlich barg dies das Risiko, dass Maßnahmen von irakischen Akteuren entsprechend des politischen Eigeninteresses instrumentalisiert wurden, Potenziale zur Stärkung der Eigenverantwortung ungenutzt blieben oder Konflikte befördert wurden.

Projektumsetzung

Die meisten Querschnittsthemen waren auf strategischer Ebene gut verankert, jedoch blieb deren Umsetzung auf Projektebene zum Teil hinter den Ansprüchen der Ressorts zurück. Die Evaluierung zeigt, dass die Querschnittsthemen gut im Portfolio reflektiert waren. Eine Ausnahme bildeten die ökologischen Standards, die mit Blick auf deren enorme Relevanz für Irak, als ein vom Klimawandel stark betroffenes Land, zu wenig berücksichtigt wurden. Für die stringente Umsetzung der anderen Querschnittsthematiken in den Maßnahmen fehlte den verantwortlichen Referaten sowie den zuständigen Umsetzungspartnern allerdings zum Teil die Querschnittskapazität und -sensibilität. Dementsprechend blieb die Umsetzung der Querschnittsthemen teilweise hinter den Ansprüchen zurück. Dies hatte negative Auswirkungen auf die Wirksamkeit der Maßnahmen.

Mit dem Nexus-Chapeau-Ansatz strebten die Ressorts erstmalig einen konzeptionellen Rahmen für die Stärkung ressortübergreifender Kohärenz auf Ebene der Maßnahmen an, allerdings ohne bislang die Potenziale in Irak zu nutzen. Die Entwicklung des Ansatzes ist eine greifbare und wichtige Errungenschaft der Zusammenarbeit von AA und BMZ. In der Operationalisierung des Ansatzes in Irak ergaben sich jedoch bereits in der Planungsphase noch zahlreiche Herausforderungen. Da der Ansatz außerdem lediglich für die Umsetzung über NRO angewandt werden konnte, deckte er gemessen am Finanzvolumen, nur einen relativ kleinen Teil des bisherigen Engagements ab. Um mittelfristig die Ressortzusammenarbeit auch darüber hinaus zu stärken, stellt sich die Frage, inwiefern ähnliche Ansätze auch bei der Arbeit mit anderen Typen von Umsetzungspartnern zum Einsatz kommen können.

Monitoring, Evaluierung, Lernen

Die Monitoring-Systeme auf strategischer und auf Umsetzungsebene ließen eine wirkungsorientierte Steuerung bisher kaum zu. Monitoring-Systeme existierten auf Projektebene, sie waren allerdings teilweise nicht wirkungsorientiert sowie konflikt- und geschlechtersensibel aufgebaut, obwohl dies das explizite Anliegen nicht nur von AA und BMZ, sondern auch vieler Umsetzungspartner war. AA und BMZ lagen darüber hinaus zumeist keine aggregierten Monitoring-Informationen für die einzelnen Bereiche bzw. Haushaltstitel vor. Auf Basis der Vielzahl an Einzelberichten war es den Ressorts kaum möglich, Schlüsse für die weitere strategische Gestaltung des Portfolios zu ziehen bzw. noch im Laufe der Projektmaßnahmen nachzusteuern. So erfolgte die strategische Steuerung beider Ressorts zumeist schnell, flexibel und bedarfsorientiert, allerdings nicht ausreichend evidenz- bzw. wirkungsorientiert.

Nichtintendierte negative Wirkungen wurden zumeist nicht systematisch erfasst, weshalb die Ressorts ihr Ausmaß kaum einschätzen bzw. gegebenenfalls nur schwer gegensteuern konnten. Negative Wirkungen wurden bisher auf Ebene der Maßnahmen, z. B. über Beschwerdemechanismen der Umsetzungspartner, abgefragt. Angesichts hoher Zugangsbarrieren für die

Zielgruppen ließ diese passive Art der Informationserfassung nur sehr eingeschränkt Aussagen über das tatsächliche Vorkommen negativer Wirkungen zu. Gerade vor dem Hintergrund des Do-No-Harm-Ansatzes sowie des starken Engagements im korruptionsaffinen Bausektor bedarf es hier einer Nachbesserung. Mit dem im Rahmen des Reformkonzepts „BMZ 2030“ (2020)¹¹ eingeführten Qualitätsmerkmal der Konfliktsensibilität wird die Prüfung auf nichtintendierte Wirkungen und die Einleitung von Korrekturmaßnahmen für alle EZ-Maßnahmen verpflichtend. Das AA hat 2018 mit der Stabilisierungs-Risiko-Analyse (SRA) einen Ansatz zur Identifizierung und Mitigation von außenpolitischen Risiken und möglichen negativen Wirkungen entwickelt, welcher seit 2020 für alle Stabilisierungsprojekte verpflichtend ist.

Empfehlungen:

- 1. Die beiden Ressorts sollten ressortspezifische und -gemeinsame Analysen erarbeiten, um die Ziele und Interessen Deutschlands und darauf aufbauend die außen- und entwicklungspolitischen Kernprobleme in Irak besser zu identifizieren und zu präzisieren.** Diese gemeinsame Analysearbeit muss genutzt werden, um dem Engagement ein gemeinsames Verständnis zugrunde zu legen und eine möglicherweise langfristige Rolle Deutschlands bei der Krisenbewältigung und der Bearbeitung struktureller Probleme in Irak zu klären und zu präzisieren. Sie ist Voraussetzung für die Strategieentwicklung der Ressorts.

Umsetzungshinweise: Die ressortspezifischen Analysen (a) der außenpolitischen Bewertung wie auch der regionalen Gesamtsituation und (b) der entwicklungspolitischen Problemlagen Iraks sowie (c) die Bedeutung beider für die Ziele und Interessen Deutschlands in Irak sollten dabei (weiter-)entwickelt und stärker aufeinander bezogen werden. Bei Bedarf sollten auch weitere Ressorts in die Analyse miteinbezogen werden. Es sollte sichergestellt werden, dass die Analysen auf der gleichen Datenbasis stattfinden. Idealerweise führen sie zu einem gemeinsamen Verständnis für Herausforderungen und Potenziale als Grundlage für ein mögliches weiteres Engagement der Ressorts in Irak. Unterschiedliche Perspektiven und Einschätzungen sollten die Ressorts dabei transparent machen und den Umgang mit daraus resultierenden Konsequenzen vereinbaren.

- 2. Die Ressorts sollten Mechanismen entwickeln, um mit eventuell konträren Auffassungen, z. B. zu Schlussfolgerungen aus der Problemanalyse oder im Rahmen der Planung und Steuerung, auf kohärente Weise umzugehen.** Damit kann das Risiko vermindert werden, dass sich unterschiedliche Einschätzungen bei Strategieentwicklung und Programmformulierung perpetuieren.

Umsetzungshinweise: AA und BMZ sind zu ressortgemeinsamer Arbeit angehalten (vgl. gesetzliche Grundlagen in Kap. 4.6.1); dies trifft auch für das Engagement beider Ressorts in Irak zu. Im Falle widerstreitender Auffassungen der Problemlagen bzw. bezüglich der zu wählenden strategischen Antworten sollten AA und BMZ einen Vermittlungs- bzw. Entscheidungsmechanismus festlegen. Nach der Ebene der Abteilungsleitungen sollten Klärungen gegebenenfalls auf Staatssekretärebene bzw. nötigenfalls auch oberhalb der Einzelverantwortung der Ressorts erfolgen. Das Bundeskanzleramt, dessen Rolle im Irak-Engagement allerdings nicht Teil der Evaluierung war und dem unter Wahrung des Ressortprinzips die Aufgabe zufällt, die Schnittstellen zwischen politischer und ministeriell-administrativer Ebene stärker zu strukturieren, sollte hier im Hinblick auf seine Richtlinienkompetenz klärend agieren. Unter Wahrung des Ressortprinzips könnte dies im Sinne von Art. 65 GG dazu beitragen, Meinungsverschiedenheiten im Sinne einer ressortübergreifenden kohärenten Problemdefinition der Bundesregierung aufzulösen und damit den in den Zielländern eingeforderten Whole-of-Government-Ansatz für Deutschland zu stärken.

- 3. Die beiden Ressorts sollten die im GAAP-Konzept vorgesehene „Abgestimmte Planung“ auf Basis der gemeinsamen Problemdefinition weiter stärken. Dies können**

¹¹ BMZ (2020) Reformkonzept „BMZ 2030“ https://www.bmz.de/re-source/blob/24906/edf8e270745a32c82fe40aa42edc3ec6/sMaterialie510_BMZ2030_Reformkonzept.pdf

sie tun, indem sie gemeinsam realistische strategische Ziele formulieren, einen kohärenten Instrumenteneinsatz sicherstellen und gemeinsam Antworten auf strukturelle Risiken für ihr Irak-Engagement identifizieren und diese in ihren Strategien verankern.

Umsetzungshinweise: Die Planung sollte unter Wahrung des Ressortprinzips und unter dem gemeinsam erarbeiteten Verständnis stärker als in bisher bereits bestehenden Formaten durch Verantwortliche des AA und BMZ abgestimmt werden. Bei Bedarf sollten, wie teilweise schon praktiziert, auch andere Ressorts einbezogen werden. Dabei sollten ressortspezifische außen- und entwicklungspolitische Interessen, Ziele und Strategien so definiert und abgestimmt werden, dass sie übergreifend den Erfordernissen des HDP-Nexus Rechnung tragen. Eine verschriftlichte Strategie würde (a) die Kohärenz der Ziele gewährleisten, (b) den Dialog mit der irakischen Regierung – auch mit Blick auf deren Eigenverantwortung – und internationalen Akteuren klarer strukturieren und (c) die verschiedenen Formen intendierter Sichtbarkeit deutschen Engagements kohärent stärken. Bei der Beachtung der strukturellen Risiken muss die mangelnde Eigenverantwortung Iraks im Vordergrund stehen. Die derzeitigen Anstrengungen zur Inpflichtnahme der irakischen Regierung sollten weiterverfolgt bzw. -entwickelt werden. Die Ressorts sollten gemeinsam mit der irakischen Regierung Mindeststandards der Zusammenarbeit nicht nur im Rahmen gemeinsamer politischer Konsultationen, sondern auch hinsichtlich finanzieller Beiträge Iraks vereinbaren. Zudem sollten AA und BMZ sich aber auch auf ein gemeinsames Vorgehen verständigen, falls eine Stärkung irakischer Eigenverantwortung nicht gelingt.

4. Die Ressorts sollten den Einsatz der angewendeten Politikinstrumente auf Ebene der Arbeitsbereiche bzw. HH-Titel deutlicher voneinander abgrenzen bzw. miteinander abstimmen, insbesondere vor dem Hintergrund des HDP-Nexus.

Umsetzungshinweise: Im Rahmen der ressortspezifischen und ressortgemeinsamen Strategieentwicklung sollten AA und BMZ die länderspezifischen Chancen für die Umsetzung des HDP-Nexus identifizieren sowie Meilensteine zur Operationalisierung festlegen und verschriftlichen. Dazu gilt es, die Arbeitsbereiche der Ressorts in einem gegebenen Zielland wie Irak klarer zu definieren und Absprachen zu intensivieren. Und zwar dort, wo sich Abgrenzungen bislang nicht deutlich haben vornehmen lassen, insbesondere zwischen der Humanitären Hilfe, der Übergangshilfe und der SI Flucht sowie zwischen den Stabilisierungsmaßnahmen des AA und der Übergangshilfe. Dies gilt allerdings auch intern für das AA hinsichtlich einer effektiveren Verzahnung von Humanitärer Hilfe und der Stabilisierung.

5. Die Ressorts sollten darauf hinwirken, ausreichend fach- und regionalspezifische Personalkapazitäten in Deutschland und in Irak für die Analyse, Strategieentwicklung, Projektformulierung, begleitende Projektumsetzung sowie Monitoring, Evaluation und Lernen bereitzustellen und ggf. flexibel aufstocken zu können.

Umsetzungshinweise: Hier könnte z. B. ein Schlüssel erarbeitet werden, der festlegt, ab welchen finanziellen Schwellenwerten bzw. ab welcher Anzahl von Maßnahmen des deutschen Engagements in Irak wie viele außenpolitische Referenten und Referentinnen bzw. solche für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu entsenden bzw. in den Zentralen einzustellen sind. Die Ressorts sollten außerdem prüfen, inwiefern solch ein Schlüssel auch in anderen Krisenländern Anwendung finden kann. Vor dem Hintergrund des Rotationsprinzips sollten die Ressorts sicherstellen, dass in den zuständigen Referaten wie auch in den Auslandvertretungen in Irak die ressortspezifisch erforderliche fachliche und regionale Expertise vorhanden ist. Auf diese Weise können die Formulierung realistischer Ziele und Strategien gewährleistet sowie landesspezifische Kernprobleme, Potenziale und Risiken identifiziert und antizipiert werden. Die Ressorts sollten sicherstellen, dass die notwendigen Personalkapazitäten für die Analyse und strategi-

sche Steuerung sowie die inhaltlich sachgerechte und ausreichende Begleitung und Beratung der Umsetzungsorganisationen bereitgestellt werden. Aufgrund der sich schnell verändernden Kontextbedingungen in Irak sollten benötigte Ressourcen für die regelmäßige, auch ressortgemeinsame Reflexion und mögliche Aktualisierung und Anpassung von Analysen und Strategien eingeplant werden. Perspektivisch sollten die Ressorts überprüfen, inwiefern dabei gemeinsame Analysekapazitäten aufgebaut werden können. Insbesondere sollten die Ressorts sicherstellen, dass sie zukünftig auf kurzfristigen zusätzlichen Personalbedarf in Krisenkontexten wie Irak flexibel reagieren können.

- 6. Die Ressorts sollten unter Berücksichtigung angrenzender Politikfelder die Zusammenarbeit auf Umsetzungsebene durch ressortübergreifenden Austausch und gemeinsame Planungsformate fördern.** Damit können während der Projektplanung und -umsetzung die Komplementarität, Kohärenz und Anschlussfähigkeit von Maßnahmen gewährleistet werden.

Umsetzungshinweise: Insbesondere in den sich über mehrere HH-Titel erstreckenden Politikfeldern Stabilisierung und Friedensförderung sollten die Ressorts den ressortübergreifenden Austausch in thematischen Arbeitsgruppen stärken, auch durch gemeinsame Projektbesuche auf allen Ebenen. Dies setzt voraus, dass die Verortung und die Ziele der Stabilisierung im Rahmen des HDP-Nexus geklärt werden und dabei die internationale Debatte zu diesem Thema berücksichtigt wird. Zudem sollten diesbezüglich Ansätze zur kohärenten bzw. komplementären Planung der Maßnahmen konzipiert bzw. weitergeführt und ausgebaut werden. Ansätze, welche die Parallelförderung komplementärer Projekte aus Haushaltstiteln beider Ressorts ermöglichen (wie z. B. der bereits in Irak angewandte Nexus-Chapeau-Ansatz), beinhalten ein hohes Potenzial, den Anschluss von Vorhaben des BMZ an solche des AA sicherzustellen.

- 7. Die Ressorts sollten der durchgängigen Berücksichtigung und Umsetzung von Querschnittsthemen wie Menschenrechte, Konfliktsensibilität, Umwelt und Gleichberechtigung der Geschlechter mehr Beachtung geben.** Damit können die Qualität und die Wirksamkeit von Maßnahmen erhöht werden.

Umsetzungshinweise: Dies sollte in beiden Ressorts gleichermaßen durch die explizite Formulierung von spezifischen Handreichungen zu konfliktsensiblen Vorgehen, zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter, zu Menschenrechten sowie insbesondere auch zu ökologischen Standards und Klimasensibilität unterstützt werden. Auch die stärkere Verankerung in den Förderrichtlinien der Haushaltstitel könnte dazu beitragen. Dafür sind auch die Querschnittskapazitäten der Ressorts und der Umsetzungspartner sicherzustellen, damit die Berücksichtigung der Querschnittsthemen in allen Projektphasen gewährleistet wird.

- 8. Die Ressorts sollten je nach Natur der ressortspezifischen Maßnahmen sicherstellen, dass Endbegünstigte bei der Projektformulierung und -umsetzung stärker beteiligt werden.** Eine solche Berücksichtigung von örtlicher Expertise und lokalen Bedarfen kann die bedarfsorientierte und zielgerichtete Programm- und Projektentwicklung stärken und das Risiko, vulnerable Bevölkerungsgruppen nicht angemessen zu adressieren, mindern, sofern dies aufgrund des Krisenkontextes möglich ist.

Umsetzungshinweise: Die Ressorts sollten trotz der durch die fragile Staatlichkeit Iraks bestehenden Herausforderungen die Chancen nutzen, die sich aus kontextangemessener partizipativer Planung und Umsetzung ergeben. Hierzu sollten die für die Planung und Steuerung Verantwortlichen aus den Ressorts gemeinsam mit ihren jeweiligen Umsetzungspartnern die in deutschen und internationalen Politikdokumenten formulierten Ansprüche (z. B. Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen“)

gen, Frieden fördern“; *Grand Bargain*; Agenda 2030) für ihre Instrumente und den landesspezifischen Kontext operationalisieren und entsprechend anwenden sowie die dafür notwendigen Ressourcen bereitstellen.

9. Die Ressorts sollten ein wirkungsorientiertes, konflikt- und geschlechtersensibles sowie aggregierendes Monitoring-System sowohl auf ressortspezifischer als auch auf ressortgemeinsamer strategischer Ebene etablieren und die daraus gewonnenen Erkenntnisse zur Steuerung nutzen.

Umsetzungshinweise: Die Ressorts sollten systematisch Daten zu strategisch relevanten Outputs und Outcomes der durch sie geförderten Maßnahmen sammeln und zusammenfassend aufbereiten. Hierzu ist die Entwicklung ressortspezifischer und -gemeinsamer SMARTer Indikatoren, z. B. auf Basis der rekonstruierten ressortspezifischen Wirkungsmodelle der vorliegenden Evaluierung, erforderlich. Diese Monitoringdaten sind Grundlage für die wirkungsorientierte, konflikt- und geschlechtersensible Steuerung. Auf Arbeitsebene sollten regelmäßige Steuerungs-Workshops stattfinden, in denen die Wirkungsannahmen reflektiert, strukturelle Herausforderungen identifiziert und strategische Ziele ggf. angepasst werden. Aufgrund des eingeschränkten Bewegungsradius der Mitarbeitenden in Irak, sollten AA und BMZ überprüfen, ob eine Unterstützung durch ein *Third-Party-Monitoring* sinnvoll ist, wie es etwa EU-Institutionen erfolgreich praktizieren. Darüber hinaus sollten AA und BMZ die regelmäßigen Formate im Rahmen des GAAP nutzen, um die ressortspezifischen Daten und Erkenntnisse in der Gesamtschau zu reflektieren, gemeinsam zu lernen und ggf. nachzusteuern. Für Ziele, die von beiden Ressorts angestrebt werden, wie z. B. die Rehabilitation sozialer Infrastruktur oder die Stärkung der Resilienz, sollten gemeinsame Indikatoren erarbeitet werden. Um diese Vorschläge umzusetzen, bedarf es einer angemessenen personellen und finanziellen Ausstattung der für Monitoring zuständigen Referate von AA und BMZ.

10. Die Ressorts sollten potenzielle nichtintendierte, insbesondere negative, Wirkungen stärker identifizieren, systematisch erfassen und im Bedarfsfall evaluieren und über bislang praktizierte Instrumente wie die *Peace & Conflict Assessment (PCA)* und die *Stabilisierungs-Risiko-Analyse (SRA)* hinausgehen. Damit können sie rechtzeitig und proaktiv nachsteuernd eingreifen und für ihr zukünftiges Engagement lernen.

Umsetzungshinweise: Vor dem Hintergrund des konfliktgeprägten Irak-Kontextes sollten sowohl die Ressorts als auch die Umsetzungsorganisationen dringend sicherstellen, dass nicht nur die beabsichtigten, sondern auch das Ausmaß der unbeabsichtigten Wirkungen erkannt und monitort wird. Die an der Planung und Umsetzung Beteiligten müssen für, teils landesspezifische, nichtintendierte (negative) Wirkungen entsprechend sensibilisiert sein, weil diese ansonsten zu Beeinträchtigungen der positiven Wirksamkeit führen. Gemeinsam mit den Umsetzenden sollten die Ressorts Monitoring-Systeme aufbauen oder erweitern, die nichtintendierte Wirkungen systematisch erfassen und die die regelmäßige gemeinsame Reflexion unterstützen. Darüber hinaus sollten in angemessenen Abständen externe Evaluierungen durchgeführt werden, die auch negative Wirkungen des Gesamtengagements systematisch erfassen und bewerten. Insbesondere der Zusammenhang des deutschen Engagements mit Korruption und Formen der sexuellen Belästigung, Gewalt und Ausbeutung sollten in Irak zeitnah untersucht werden. Aufgrund der beidseitigen Relevanz sollten AA und BMZ hier abgestimmt, ggf. auch arbeitsteilig, vorgehen.