

### **Ressortgemeinsame Strategische Evaluierung des AA- und des BMZ-Engagements in Irak: Ressortspezifischer Bericht zum Engagement des BMZ in Irak**

Hartmann, Christoph; Wedel, Ruben; vom Hofe, Marlene; Hofe, Marlene von;  
Weeger, Maren; Winterhoff, Line

Veröffentlichungsversion / Published Version

Monographie / monograph

#### **Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:**

Hartmann, C., Wedel, R., vom Hofe, M., Hofe, M. v., Weeger, M., & Winterhoff, L. (2022). *Ressortgemeinsame Strategische Evaluierung des AA- und des BMZ-Engagements in Irak: Ressortspezifischer Bericht zum Engagement des BMZ in Irak*. Bonn: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-78598-3>

#### **Nutzungsbedingungen:**

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### **Terms of use:**

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



# RESSORTGEMEINSAME STRATEGISCHE EVALUIERUNG DES AA- UND DES BMZ- ENGAGEMENTS IN IRAK

*Ressortspezifischer Bericht zum Engagement  
des BMZ in Irak*

2022

Seit 2014 zielen sowohl das deutsche als auch das internationale Engagement in Irak darauf ab, gemeinsam mit der irakischen Regierung die Terrorherrschaft des sogenannten Islamischen Staates (IS) zu beenden und zur Stabilität des Landes beizutragen. Das Auswärtige Amt (AA) und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) unterstützen mit ihren Beiträgen die übergeordneten Ziele der Bundesregierung in Irak.

Das Engagement beider Ressorts ist Gegenstand der ressortgemeinsamen Evaluierung des Irak-Engagements des AA und des BMZ. Der Gegenstand des hier vorliegenden ressortspezifischen Berichts ist das BMZ-Engagement in Irak.

Unter Anwendung der OECD-Evaluierungskriterien wird in diesem ressortspezifischen Bericht das Engagement des BMZ von 2014 bis 2019 untersucht. Grundlegende Bestandteile des Evaluierungsdesigns sind das theoriebasierte Fundament, der Methoden-Mix, die Datentriangulation, die Berücksichtigung des fragilen Kontextes der Evaluierung sowie ein partizipatives Vorgehen.

Insgesamt ist das Engagement – besonders vor dem Hintergrund des volatilen Kontextes in Irak – überwiegend positiv zu bewerten. So ist es durch Maßnahmen zur Linderung der akuten Not und zum Wiederaufbau von Basisinfrastruktur größtenteils gelungen, einen signifikanten Beitrag zur Bewältigung der Krise zu leisten. Bei der Umsetzung des Humanitarian-Development-Peace-Nexus besteht jedoch Verbesserungsbedarf. Auch die mittel- und langfristige Wirksamkeit und die Nachhaltigkeit des Engagements sind begrenzt.

# RESSORTGEMEINSAME STRATEGISCHE EVALUIERUNG DES AA- UND DES BMZ- ENGAGEMENTS IN IRAK

*Ressortspezifischer Bericht zum Engagement  
des BMZ in Irak*

2022

# IMPRESSUM

## Verfasst von

Christoph Hartmann  
Ruben Wedel  
Marlene vom Hofe  
Maren Weeger  
Line Winterhoff

## Verantwortlich

Dr. Stefan Leiderer

## Gestaltung Umschlag

MedienMélange: Kommunikation!, Hamburg  
[www.medienmelange.de](http://www.medienmelange.de)

## Lektorat

Silvia Richter, mediamondi, Berlin

## Bildnachweis

Titelseite: picture alliance / REUTERS /  
MUHAMMAD HAMED

## Bibliografische Angabe

Hartmann, C. et al. (2022), *Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des AA- und des BMZ-Engagements in Irak. Ressortspezifischer Bericht zum Engagement des BMZ in Irak*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

## Druck

Bonifatius, Paderborn

## Herausgeber

Deutsches Evaluierungsinstitut der  
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)  
Fritz-Schäffer-Straße 26  
53113 Bonn

Tel: +49 228 336907-0  
E-Mail: [info@DEval.org](mailto:info@DEval.org)  
[www.DEval.org](http://www.DEval.org)

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten.

Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.

Der vorliegende Bericht ist auch auf der DEval-Website als PDF-Download verfügbar unter:

<https://www.deval.org/de/publikationen>

Anfragen nach einer gebundenen Ausgabe richten Sie bitte an: [info@DEval.org](mailto:info@DEval.org)

Eine Stellungnahme des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) findet sich unter:

<https://www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/bmz-stellungnahmen-19404>

© Deutsches Evaluierungsinstitut der  
Entwicklungszusammenarbeit (DEval), 2022

ISBN 978-3-96126-157-4 (gebundene Ausgabe)  
ISBN 978-3-96126-158-1 (PDF)

# DANKSAGUNG

Die ressortgemeinsame Evaluierung wurde von zahlreichen Einzelpersonen und Organisationen unterstützt. Ihnen möchten wir unseren herzlichen Dank aussprechen.

Wir danken den Mitarbeitenden der beiden beteiligten Ressorts sowie den Expert\*innen des für diese ressortgemeinsame Evaluierung eingerichteten unabhängigen Evaluierungspanels. Sie haben das Team während des gesamten Evaluierungszeitraums fachlich und organisatorisch unterstützt. Wir möchten uns insbesondere für die vertrauensvolle Zusammenarbeit und die offenen und sachlichen Diskussionen bedanken.

Ohne die tatkräftige Unterstützung der Durchführungs- und Umsetzungsorganisationen hätten wir die Datenerhebung in Irak nicht so erfolgreich durchführen können – unser Dank daher an dieser Stelle an alle Mitarbeitenden der Durchführungsorganisationen und Umsetzungspartner in Deutschland und vor Ort in Irak.

Auch das Fachwissen und das große Engagement unserer nationalen Gutachter trugen wesentlich zum Erfolg der Datenerhebung vor Ort bei. Unser herzlicher Dank geht an Mohammed Hussein und Hayman Mohammed Awrahim. Ihr Wissen und die außerordentlich gute Zusammenarbeit mit ihnen waren die Grundlage für die erfolgreiche Durchführung von zahlreichen Interviews und Diskussionen mit Fokusgruppen.

Ebenso bedanken wir uns bei den zahlreichen Binnenflüchtlingen, Geflüchteten und vulnerablen Menschen in Irak für ihre Unterstützung. Sie haben trotz ihrer schwierigen Lage wertvolle Zeit für die Teilnahme an der durchgeführten wahrnehmungsbasierten Umfrage aufgebracht.

Ein weiteres Dankeschön geht an unsere externen Berater\*innen Lioba Weingärtner und Ralf Otto für ihre wertvollen Ratschläge zu inhaltlichen und konzeptionellen Fragen während des gesamten Evaluierungsprozesses. Unser Praktikant Tim Röthel und unsere studentischen Mitarbeitenden Amira Abdallah, Karim Abada und Florian Stuhldreier standen uns während des gesamten Prozesses zur Seite. Auch ihnen gebührt ein herzliches Wort des Dankes für ihre Arbeit. Abschließend bleibt uns nur noch, unserer Projektadministratorin Amelie Bornemann zu danken, die uns in allen administrativen Angelegenheiten eine große Hilfe war.

# ZUSAMMENFASSUNG

## Hintergrund und Rahmen des ressortspezifischen Berichts

In den vergangenen Jahrzehnten hat sich die Bundesregierung immer häufiger und umfangreicher in fragilen Kontexten engagiert. Dabei stand von Beginn an – neben den in der Öffentlichkeit prominent diskutierten militärischen Einsätzen – vor allem das zivile außen- und entwicklungspolitische Engagement im Vordergrund. Auch in Irak engagiert sich die Bundesregierung seit 2014 mit erheblichen Mitteln, um einen Beitrag zur Beendigung der Herrschaft der Terrororganisation des sogenannten Islamischen Staats (IS), zur Linderung der akuten Notlage, zur Schaffung von Bleibe- und Rückkehrperspektiven für die irakische Bevölkerung und zur Stärkung staatlicher Strukturen zu leisten. Das Engagement der Bundesregierung in Irak umfasst außen- und entwicklungspolitische Ansätze ebenso wie zivile und militärische Sicherheitsaspekte, die seit 2014 über mehrere Ressorts (u. a. AA, BMZ, BMVg) mit hohen finanziellen Beiträgen (umgerechnet ca. 2,7 Mrd. US-Dollar) unterstützt werden.

Um die unterschiedlichen Instrumente der verschiedenen Politikbereiche in Irak effektiv, wirkungsvoll, kohärent und effizient einzusetzen, strebte die Bundesregierung die Anwendung eines vernetzten und ressortgemeinsamen Ansatzes an. Übereinstimmend mit internationalen („New Deal for Engagement in Fragile States“)<sup>1</sup> wie auch deutschen Vorgaben (Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ von 2017)<sup>2</sup> und vor dem Hintergrund der Diskussion um den sogenannten *Humanitarian-Development-Peace-Nexus* (HDP-Nexus)<sup>3</sup> hat die Bundesregierung den Anspruch, entsprechend ressortgemeinsam zu agieren und sich mit Blick auf die strategische Planung und Steuerung ressortübergreifend abzustimmen.

Um das hierzu notwendige gemeinsame Lernen zu stärken, beschlossen das Auswärtige Amt (AA) und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2019, eine ressortgemeinsame Evaluierung ihres Irak-Engagements anzustoßen. Erstmals seit 2011 wird damit das zivile Engagement beider Ressorts im Rahmen einer Evaluierung gemeinsam in den Blick genommen. Damit entsprechen AA und BMZ der Absicht der Bundesregierung, Monitoring und Evaluierung als wichtige Instrumente des Lernens und der Rechenschaftslegung in der internationalen Zusammenarbeit zu verankern.

Die ressortgemeinsame Evaluierung wurde von einer Arbeitsgemeinschaft, bestehend aus dem Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit gGmbH (DEval) und einem Konsortium unter Führung der GFA Consulting Group GmbH (GFA), durchgeführt.<sup>4</sup> Das DEval evaluierte in Federführung das Portfolio des BMZ und die GFA in Federführung das Portfolio des AA. Der ressortgemeinsame Evaluierungsbericht wird in Form einer Zusammenfassung veröffentlicht und durch zwei ausführliche ressortspezifische Berichte ergänzt.

Der vorliegende ressortspezifische Bericht stellt die Ergebnisse der Evaluierung des BMZ-Engagements im Zeitraum 2014 bis 2019 in Irak vor und ist Teil der ressortgemeinsamen Evaluierung des Engagements des AA und des BMZ in Irak.

<sup>1</sup> International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (2011), „The New Deal for Engagement in Fragile States“, International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, Busan, Korea.

<sup>2</sup> Bundesregierung (2017), „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“, Leitlinien der Bundesregierung.

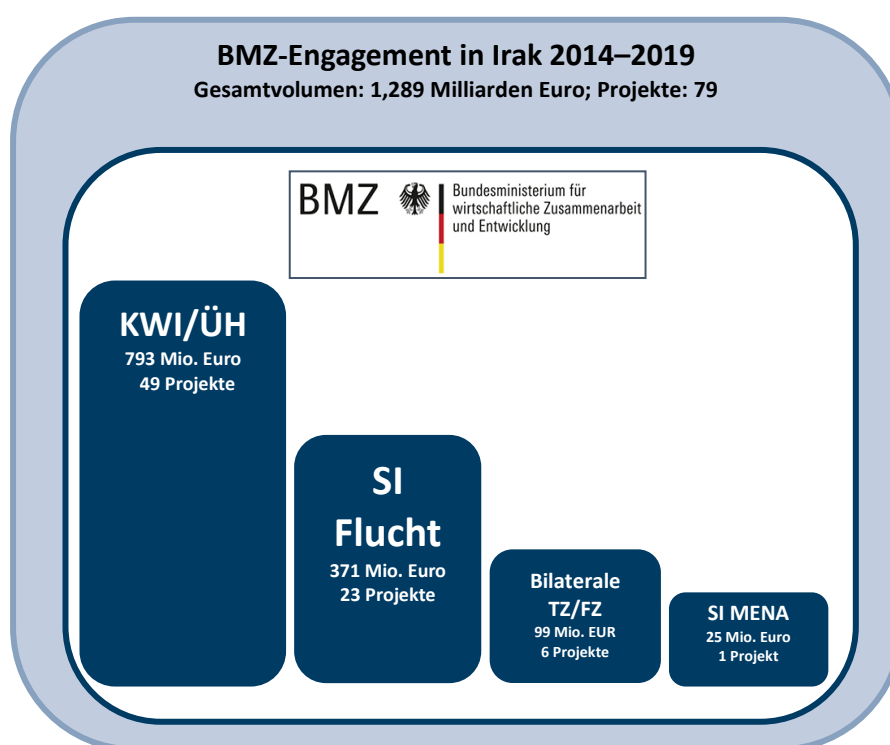
<sup>3</sup> Den Forschungsstand zur Operationalisierung des HDP-Nexus und die damit verbundenen Hindernisse hat das DEval in einem ausführlichen Literaturbericht gemeinsam mit der schwedischen Expert Group for Aid Studies aufgearbeitet: Kocks et al. (2018), *Building Bridges Between International Humanitarian and Development Responses to Forced Migration. A Review of Conceptual and Empirical Literature with a Case Study on the Response to the Syria Crisis*, EBA Report 2018:02, Expert Group for Aid Studies, Sweden, and German Institute for Development Evaluation (DEval), Germany.

<sup>4</sup> Das DEval hat die ressortgemeinsame Evaluierung 2019 in dem entsprechenden Konsultationsprozess in sein Evaluierungsprogramm 2020–22 aufgenommen.

## Gegenstand, Ziel und Methoden der Evaluierung

**Gegenstand des ressortspezifischen Berichts ist das BMZ-Engagement in Irak im Zeitraum 2014–2019.** Es umfasste ein Volumen von rund 1,3 Milliarden Euro und wurde aus den Haushaltstiteln „Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur“ (KWI/ÜH), der „Sonderinitiative Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“ (SI Flucht), der „Sonderinitiative Stabilisierung und Entwicklung Nordafrika-Nahost“ (SI MENA) und den Haushaltstiteln der bilateralen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit (TZ und FZ) finanziert (siehe Abbildung i).<sup>5</sup> Dies entspricht knapp 50 Prozent des deutschen ODA-Gesamtvolumens<sup>6</sup> in Irak in diesem Zeitraum. Somit ist das BMZ gemessen am ODA-Volumen der größte deutsche Akteur in Irak, gefolgt vom Auswärtigen Amt. Zusammen finanzierten BMZ und AA von 2014 bis 2019 über 80 Prozent des deutschen ODA-Gesamtvolumens für Irak.

**Abbildung i**      **Gegenstand des Berichts**



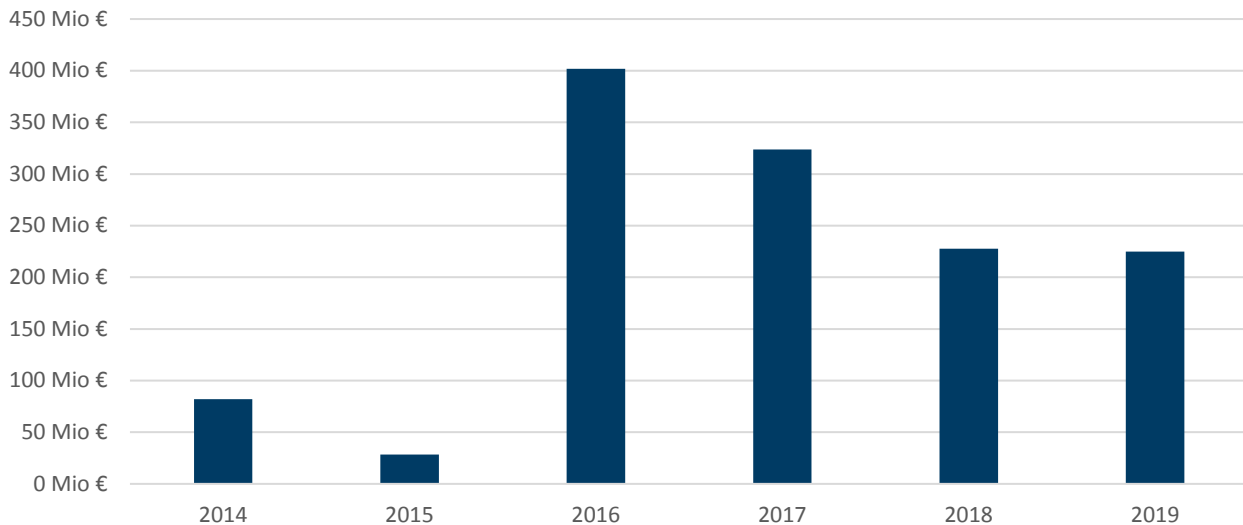
Quelle: DEval, eigene Darstellung auf der Basis der durch das BMZ bereitgestellten Portfoliodaten.

**Während die BMZ-Zusagen 2014/2015 vergleichsweise niedrig waren, stiegen sie 2016 erheblich an. Mit 402 Millionen Euro wurde in diesem Jahr die höchste jährliche Förderung verzeichnet** (siehe Abbildung ii). Der Vergleich der Zusagen aus den einzelnen Haushaltstiteln zeigt, dass das BMZ 2014/2015 vor allem Projekte über KWI/ÜH förderte. 2016 stieg auch die Förderung über die SI Flucht stark an, und ab 2017 nahm zudem die staatliche bilaterale EZ (FZ/TZ) eine zunehmend wichtige Rolle ein.

<sup>5</sup> Bis einschließlich 2015 trug der Haushaltstitel mit der Kennung ‚687 06 023‘ den Namen „entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe (ESÜH)“. Ab 2016 wurde er in „Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur“ umbenannt. Die restlichen Haushaltstitel sind den folgenden Langbezeichnungen beziehungsweise Kennungen zuzuordnen: „Sonderinitiative Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“ (896 32 023), „Sonderinitiative Stabilisierung und Entwicklung Nordafrika-Nahost“ (896 33 023), „Bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit“ (896 01 023) und „Bilaterale Technische Zusammenarbeit“ (896 03 023).

<sup>6</sup> ODA steht für *Official Development Assistance* oder Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit nach der [Definition des Entwicklungsausschusses \(Development Assistance Committee – DAC\)](#) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).



**Abbildung ii Gesamtzusagen des BMZ 2014–2019**

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf der Basis von Daten des „Creditor Reporting System“ (CRS) des OECD DAC. Für jedes Haushaltsjahr ist die Gesamtsumme der Neuzusagen dargestellt.

**Das Hauptziel der ressortgemeinsamen Evaluierung war eine umfassende Analyse und unabhängige Bewertung des Engagements von AA und BMZ in Irak zum Zweck des gemeinsamen institutionellen Lernens und der Rechenschaftslegung.** Die Ergebnisse sollen der Rechenschaftslegung der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag dienen und zur Transparenz des deutschen Engagements in Irak beitragen. Gleichzeitig sollen die gewonnenen Erkenntnisse AA und BMZ in der gemeinsamen Analyse, abgestimmten Planung und Steuerung und der arbeitsteiligen Umsetzung ihres Engagements in Irak unterstützen. Zudem sollen sie den Umsetzungsorganisationen<sup>7</sup> wichtige Hinweise für die operative Umsetzung liefern und das Fachpublikum über Lernerfahrungen informieren. Dabei sollen die Schlussfolgerungen aus dem Irak-Engagement auch als Lernerfahrungen für andere Krisensituationen dienen. Dies betrifft insbesondere den Umgang mit anderen Ländern, die von fragiler Staatlichkeit und lang anhaltenden sozialen, politischen und militärischen Konflikten betroffen sind. In diesen Ländern ist der Ansatz des HDP-Nexus von besonderer Bedeutung.

Der ressortspezifische Bericht zum BMZ-Engagement gliedert sich entlang der international anerkannten Evaluierungskriterien des Entwicklungsausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD DAC) und umfasst somit Relevanz, Kohärenz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete Wirkungen (*Impact*) und Nachhaltigkeit. Zudem berücksichtigt er das Kriterium der Anschlussfähigkeit gemäß dem Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP).

Die Kriterien werden über folgende ihnen zugeordnete Leitfragen überprüft und bewertet:

- **Relevanz:** Hat das BMZ in Irak das Richtige getan?
- **Effektivität:** Hat das BMZ seine kurz- und mittelfristigen Ziele erreicht und positive Wirkungen erzielt?
- **Übergeordnete Wirkungen:** Hat das Engagement des BMZ zu übergeordneten Wirkungen beigetragen?
- **Anschlussfähigkeit/Nachhaltigkeit:** Hat das BMZ das Erreichte anschlussfähig gestalten und nachhaltig verankern können?
- **Kohärenz:** Hat das BMZ in sich kohärent und synergetisch sowie extern/international abgestimmt gehandelt?<sup>8</sup>
- **Effizienz:** Hat das BMZ das Richtige bestmöglich getan?

<sup>7</sup> Mit Umsetzungsorganisationen sind alle Akteure gemeint, die für die Umsetzung der BMZ-Mittel vor Ort verantwortlich sind. Dies kann auch nachgelagerte Organisationen beinhalten, die über Umsetzungsketten Mittel des BMZ erhalten.

<sup>8</sup> Der Aspekt ressortübergreifender Kohärenz wird im ressortgemeinsamen Bericht zu dieser Evaluierung dargelegt.

**Der Evaluierung liegt ein theoriebasiertes Vorgehen zugrunde. Die Ergebnisse und Schlussfolgerungen basieren auf der Erhebung, Analyse und Bewertung einer Vielzahl von Primär- und Sekundärdaten anhand eines *Mixed-Methods-Ansatzes*.** Um eine analytische Grundlage für die Evaluierung des breiten und heterogenen Gegenstandes zu schaffen, wurde eine Wirkungslogik für das Engagement des BMZ rekonstruiert. Unterschiedliche Methoden wurden kombiniert (*Mixed-Methods-Ansatz*), um die Validität der Ergebnisse sicherzustellen und ausreichend Perspektivenvielfalt zu gewährleisten. Die Verlässlichkeit (Reliabilität) der Ergebnisse wurde durch die Triangulation der durch qualitative und quantitative Methoden gewonnenen Daten erhöht und durch die DEval-Prozesse der internen und externen Qualitätssicherung geprüft. Die Evaluierung basiert auf einer umfassenden Portfolioanalyse und der Auswertung von strategischen und operativen Dokumenten der Ressorts, von fach- und regionalspezifischen Dokumenten sowie von Projektdokumenten. Zudem fußen die Ergebnisse auf Primärdaten, die im Rahmen von 227 semi-strukturierten Einzel- und Gruppeninterviews, der vertieften Untersuchung kriterienbasiert ausgewählter Projektbeispiele, einer standardisierten Befragung der Umsetzungsorganisationen, einer wahrnehmungsbasierten Umfrage unter der irakischen Bevölkerung – mit 400 Befragten in Mossul und 500 in Dohuk – sowie zehn Fokusgruppendifkussionen erhoben wurden.

Die Evaluierung wurde unter Berücksichtigung der DEval-Standards<sup>9</sup> umgesetzt. Dabei wurde vor allem auf ein konfliktensibles Vorgehen geachtet, um etwaige Risiken für alle Beteiligten zu minimieren. Um die Nützlichkeit und Qualität der Ergebnisse sicherzustellen, hatte die Partizipation evaluierungsrelevanter Akteure an wichtigen Punkten im Evaluierungsprozess einen hohen Stellenwert.

### Analytische Bewertung des BMZ-Engagements in Irak

Das BMZ-Engagement in Irak war zu Beginn primär auf kurz- und mittelfristige Krisenbewältigung fokussiert. Dazu sollten insbesondere Bleibe- und Rückkehrperspektiven für Geflüchtete und Binnenvertriebene geschaffen und der Wiederaufbau gefördert werden. Mit Blick auf Relevanz, Effektivität und Kohärenz kommt die Evaluierung hier zu einer positiven Gesamtbewertung. Dabei sind auf Ebene der Zielgruppen auch Wirkungen zu beobachten beziehungsweise plausibel anzunehmen, die den Brückenschlag von einer unmittelbaren Linderung der Notlage von Individuen hin zu nachhaltigen Verbesserungen leisten, etwa die Stärkung der Resilienz von Individuen und aufnehmenden Gemeinden oder den Aufbau von Humankapital.

Trotz dieser in den Maßnahmen teilweise angelegten „Brückenköpfe“ zu strukturellen Wirkungen der Interventionen zeigen die Ergebnisse der Evaluierung, dass derzeit große Herausforderungen bezüglich der mittel- und langfristigen Wirksamkeit sowie der Nachhaltigkeit des Engagements bestehen. So konnten zum einen aufgrund fehlender Kapazitäten und der geringen Bereitschaft der irakischen Regierung, Verantwortung zu übernehmen, Maßnahmen bislang größtenteils nicht nachhaltig verankert werden. Zum anderen limitieren auch die begrenzte Handlungsfähigkeit und die eingeschränkten Reformbemühungen der irakischen Regierung das Potenzial deutscher Maßnahmen, einen maßgeblichen Beitrag zur Bearbeitung der strukturellen Ursachen der Krise zu leisten. Gleichzeitig fehlten den Maßnahmen klar definierte Strategien für den Umgang mit diesen Herausforderungen. Dasselbe gilt für Exit-Szenarien zur mittelfristigen Übergabe an irakische Akteure.

Nachhaltige strukturelle Wirkungen der EZ-Maßnahmen, die gegen Ende des Beobachtungszeitraums initiiert wurden und stärker auf übergeordnete entwicklungspolitische Zielsetzungen angelegt sind, lassen sich bislang kaum belegen. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen muss mit Blick auf solche übergeordneten entwicklungspolitischen Zielsetzungen auch absehbar davon ausgegangen werden, dass das Wirkungspotenzial in Irak begrenzt ist.

<sup>9</sup> Noltze, M. und G. Leppert (2018), *Methoden und Standards 2018: Standards für Evaluierungen des DEval*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

## Relevanz

**Das Engagement des BMZ entsprach den Zielen der Bundesregierung in Irak.** Diese Ziele beinhalteten die Stabilisierung des Landes, die Verbesserung der Bleibe- und Rückkehrmöglichkeiten für die irakische Bevölkerung, Bearbeitung der Ursachen von Flucht und irregulärer Migration sowie die Unterstützung einer friedlichen und inklusiven Entwicklung des Landes im Sinne der Nachhaltigkeitsagenda der Vereinten Nationen. Die Ziele, Instrumente und Maßnahmen des BMZ in Irak ließen sich den Zielen der Bundesregierung plausibel zuordnen.

**Als Reaktion auf die Besetzung von Gebieten durch den sogenannten IS förderte das BMZ zunächst primär Maßnahmen, die parallel zur Humanitären Hilfe des Auswärtigen Amtes die Resilienz von Geflüchteten, Binnenvertriebenen und aufnehmenden Gemeinden stärken sollten.** Mit der schrittweisen Zurückdrängung des sogenannten IS ergänzte das BMZ sein Portfolio um Maßnahmen für den Wiederaufbau. Gleichzeitig wurden Maßnahmen, die zunächst in erster Linie der kurzfristigen Linderung krisenbedingter Notlagen dienten, schrittweise durch auf längerfristige Wirkungen ausgerichtete Elemente ergänzt (etwa durch die Ergänzung von *Cash-for-Work*-Maßnahmen<sup>10</sup> um begleitende Ausbildungskomponenten).

**Seit 2017 hat das BMZ sein Portfolio zudem zunehmend um Maßnahmen zur Bearbeitung entwicklungs-politischer Kernprobleme erweitert.** Durch Interventionen zu den Schwerpunkten „gute Regierungsführung“ und „nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“ sollten neben den Symptomen auch strukturelle Ursachen von Krisen in Irak bearbeitet und so ein nachhaltiger Beitrag zur Entwicklung des Landes geleistet werden.

**Das BMZ-Engagement war damit in hohem Maße auf die Prioritäten und Bedarfe der irakischen Regierung und größtenteils auf die der Bevölkerung ausgerichtet.** Die geografische und thematische Ausrichtung des BMZ-Portfolios zwischen 2014 und 2019 entsprach den Anfragen der irakischen Regierung und den Bedarfen der irakischen Bevölkerung. Aus Sicht von irakischen Regierungsmitarbeitenden stimmten sich die vom BMZ geförderten Projekte sehr gut mit den irakischen Regierungsstellen ab. Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass es Projekten angesichts des hohen Zeitdrucks bei der Krisenreaktion und des begrenzten Zugangs zu ländlichen Gebieten oft nicht gelang, die vulnerabelsten Bevölkerungsgruppen zu berücksichtigen.

**Die Relevanz der BMZ-Maßnahmen zur Unterstützung struktureller Reformen in Irak ist eingeschränkt.** Das BMZ begann 2017 mit der Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der guten Regierungsführung und zur Diversifizierung der Wirtschaft. Diese Ziele sind entwicklungspolitisch sehr relevant für die nachhaltige und friedliche Entwicklung des Landes. Gleichwohl ist das Wirkungspotenzial von Maßnahmen des BMZ zur Unterstützung struktureller Reformen stark von der Handlungsfähigkeit und von erfolgreichen Reformbemühungen der irakischen Regierung abhängig. Solange in dieser Hinsicht keine substanziellen Verbesserungen zu erwarten sind, ist auch in Zukunft von einer begrenzten Relevanz entsprechender EZ-Maßnahmen auszugehen.

**Das BMZ steuerte das Portfolio vor allem reaktiv und bedarfsorientiert; für eine konflikt sensible und wirkungsorientierte Steuerung fehlte oftmals eine ausreichende Informationsgrundlage.** Dabei gelang es den beteiligten Referaten im BMZ gut, das Portfolio an veränderte Kontexte und aktuelle Bedarfe anzupassen, etwa nach der Befreiung Mossuls. Wichtige Erfolgsfaktoren hierbei waren das effektive Schnittstellenmanagement durch die zuständigen Referate innerhalb des BMZ sowie die insgesamt effektive Steuerung und Zusammenarbeit mit den Umsetzungsorganisationen. Monitoring-Systeme auf Umsetzungsebene waren zwar regelmäßig vorhanden, ihre Wirkungsorientierung und Konfliktsensibilität aber häufig stark verbesserungswürdig. Aggregierende Monitoring-Systeme auf Portfolioebene gab es nicht, auf Ebene der einzelnen Haushaltstitel existierten diese zumindest für die SI Flucht, jedoch nur auf Output-Ebene. In der Konsequenz lagen den Referaten kaum Kenntnisse über positive Wirkungen und das Risiko potenzieller nicht-intendierter negativer Wirkungen der geförderten Maßnahmen vor. Die Planung und Steuerung erfolgte deshalb primär auf Grundlage von Bedarfsanalysen, aber nicht notwendigerweise auf der von Wirkungsanalysen.

<sup>10</sup> <https://www.bmz.de/de/entwicklungspolitik/cash-for-work>.

**Querschnittsthemen waren im Irak-Portfolio des BMZ weitgehend berücksichtigt, ihre Umsetzung gelang aber nur teilweise.** Konfliktsensibilität, Menschenrechte, die Inklusion vulnerabler Bevölkerungsgruppen und Geschlechtergerechtigkeit waren über internationale Rahmenwerke und Strategiepapiere konzeptionell gut im Irak-Portfolio verankert und als Querschnittsthemen gut integriert. Ökologische Standards beziehungsweise Umwelt- und Klimaverträglichkeit fanden als Querschnittsthemen hingegen kaum Berücksichtigung. Zudem zeigte sich Verbesserungspotenzial bei der tatsächlichen Umsetzung der Querschnittsthemen in den Maßnahmen. Dies gilt besonders für das konflikt- und gendersensible Monitoring. Die verantwortlichen Referate und Umsetzungsorganisationen verfügten nicht durchgängig über die erforderlichen Kapazitäten (Fachkenntnisse bzw. zeitliche Ressourcen) zur Steuerung und Umsetzung von Querschnittsthemen, was die Qualität der Umsetzung dieser Themen in Projekten beeinträchtigte.

**Das BMZ entwickelte die Ziele für sein Irak-Engagement über die Zeit weiter und stieß interne Prozesse zur Strategiebildung an; bisher ist es dabei jedoch nicht gelungen, eine Länderstrategie auszuformulieren.** Das flexible, kurzfristige und bedarfsorientierte Vorgehen des BMZ war in Reaktion auf die Zuspitzung der Situation im Land zu Beginn der Krise pragmatisch und angemessen. Gegen Ende 2017 hätte allerdings mit Blick auf die Einführung längerfristiger Ziele und das rapide wachsende Portfolio ein Übergang zu einer strategischer orientierten Entwicklungszusammenarbeit (EZ) mit größerer Planungstiefe stattfinden müssen.

### Effektivität

**Die kurz- und mittelfristigen Ziele der vom BMZ finanzierten Vorhaben wurden trotz des herausfordernden Kontextes überwiegend erreicht.** Der Großteil der Projekte legte den Fokus auf quantifizierbare und schnell messbare Ziele auf Output-Ebene, etwa die Anzahl der Beschäftigten im Rahmen von *Cash-for-Work*-Maßnahmen oder den (Wieder-)Aufbau physischer Infrastruktur. Diese Ziele wurden zumeist erreicht. Das BMZ leistete damit einen wesentlichen Beitrag zur Rehabilitierung von Basisinfrastruktur und zur Bereitstellung von Dienstleistungen. Die unmittelbare Zielerreichung kann daher positiv bewertet werden.

Vor allem die Resilienz der Bevölkerung wurde zumindest partiell gestärkt. Durch die Maßnahmen zur Linderung der akuten Not und zum Wiederaufbau ist es gelungen, im Zusammenwirken mit internationalen und irakischen Akteuren einen signifikanten Beitrag zur Bewältigung der Krise zu leisten. So konnten bis Ende 2019 fast 75 Prozent aller Binnenvertriebenen in ihre Heimatregionen zurückkehren (IOM, 2019; IOM, 2021). Die vom BMZ geförderten Maßnahmen leisteten dabei einen wesentlichen Beitrag, indem sie die Voraussetzungen für diese Rückkehr schufen und verbesserten, etwa durch die Wiederherstellung wichtiger Infrastruktur oder die kurzfristige Beschäftigung in *Cash-for-Work*-Programmen. Vor dem Hintergrund der äußerst schwierigen Kontextbedingungen in Irak in den Jahren 2014 bis 2019 sind diese Beiträge zur kurzfristigen Sicherung der Basisversorgung und somit zum menschenwürdigen Dasein vulnerabler Binnenvertriebener und Geflüchteter sowie zum (Wieder-)Aufbau der Basisinfrastruktur als erfolgreich zu bewerten.

**Es ist jedoch fraglich, ob die Funktionsfähigkeit der rehabilitierten Basisinfrastruktur dauerhaft sichergestellt ist.** Getrübt wird das positive Bild zudem von der Tatsache, dass qualitative Ziele, zum Beispiel die Kapazitätsbildung in Krankenhäusern oder Regierungsstellen, nur von einem geringen Teil der Vorhaben angestrebt und nur teilweise erreicht wurden. Diese qualitativen Komponenten sind jedoch oft notwendig, um Ziele auf der *Outcome*-Ebene zu erreichen, beispielsweise die Sicherstellung der Funktionalität der aufgebauten physischen Infrastruktur. Somit sind auch die über die einzelnen Vorhaben hinausgehenden Ziele auf *Outcome*-Ebene des Gesamtportfolios gefährdet.

**Trotz der Zielsetzung, wirkungsorientiert zu arbeiten, war die Planung des BMZ-Engagements deutlich stärker output- als wirkungsorientiert.** Vorhaben konzentrierten sich vor allem auf kurzfristig erreichbare Ergebnisse, während darüber hinausgehende Wirkungslogiken fehlten oder unzureichend ausgearbeitet waren. Gründe hierfür waren der Zeitdruck bei der schnellen Reaktion auf die Krisen sowie der mit der medialen und politischen Anspruchshaltung verbundene Druck, die zur Verfügung stehenden Mittel rasch in Maßnahmen umzusetzen. In der Konsequenz litt die Wirkungsorientierung sowohl der Projekte als auch des Gesamtengagements. Dies hatte wiederum negative Konsequenzen für die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit des Engagements.

**Der herausfordernde Kontext und hier insbesondere die volatile Sicherheitslage und die eingeschränkte Funktionsfähigkeit der irakischen Regierung erschwerten die Zielerreichung.** Durch die durchgängig schwankende Sicherheitslage war der Zugang zu den Zielgruppen nicht immer gewährleistet. Während die eingeschränkte Funktionsfähigkeit der irakischen Zentralregierung in den befreiten Gebieten das Erreichen der Projektziele im Zeitraum 2014 bis 2017 beeinträchtigte – eine Ausnahme bildete die Funding Facility for Stabilization des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP-FFS) –, wirkte sich die Zusammenarbeit mit der Regionalregierung der Region Kurdistan-Irak (RKI) positiv auf das Erreichen der Ziele aus, wenn auch in geringem Maße. Anders als auf Projektebene, wo oftmals pragmatische Lösungen gefunden werden konnten, ist es dem BMZ nicht gelungen, einen systematischen Umgang mit diesen Herausforderungen zu finden.

## Übergeordnete Wirkungen

**Die übergeordneten entwicklungspolitischen Ziele des BMZ in Irak sind größtenteils nur langfristig zu erreichen.**<sup>11</sup> Für den vergleichsweise kurzen Betrachtungszeitraum wurden neben bereits beobachtbaren Wirkungen insbesondere zukünftige Wirkungspotenziale evaluiert. Dabei zeigte sich, dass wichtige Ziele wie die Stärkung von Resilienz und sozialer Kohäsion partiell erreicht werden konnten, weitergehende Ziele, die sich auf die Überwindung struktureller Entwicklungshemmnisse beziehen, bislang aber kaum. Auch in näherer Zukunft erscheinen diese Ziele nur erreichbar, wenn es dem BMZ gelingt, einen strategischen Umgang mit den kontextbedingten systemischen Herausforderungen im Land zu finden.

**Die Resilienz von Individuen, also ihre Fähigkeit, Krisen ohne dauerhafte Beeinträchtigung zu überstehen, wurde partiell gestärkt, die Resilienz von Institutionen und Strukturen jedoch kaum.** Insbesondere die Verbesserung der Ernährungssicherheit, der Aufbau von Basisinfrastruktur und die kurzfristige Beschäftigung im Rahmen der EZ-Maßnahmen wirkten sich positiv auf die Resilienz der Individuen aus. Das BMZ-Engagement trug damit dazu bei, Menschen in die Lage zu versetzen, ihr Überleben in der Krise zu sichern. Kapazitäten zur Förderung eines strukturellen Wandels, etwa durch die Verbesserung lokaler politischer oder sozialer Strukturen und Institutionen, wurden jedoch kaum gestärkt.

**Die soziale Kohäsion wurde auf der Ebene von Zielgruppen punktuell und lokal begrenzt verbessert.** Im Betrachtungszeitraum gab es nur wenige Projekte mit dem primären Ziel, die soziale Kohäsion zu stärken. Verständigung und Versöhnung sollten beispielsweise gefördert werden, indem Beteiligte verschiedener Bevölkerungsgruppen psychosoziale Unterstützung erhalten und konfliktsensibel in die Projekte eingebunden werden. Es ist plausibel anzunehmen, dass auf der Ebene von Individuen und Gruppen punktuell positive Beiträge geleistet wurden.

**Der Privatsektor und die Beschäftigung von Individuen konnten punktuell gestärkt werden; wesentliche Beiträge zur Umsetzung von Wirtschaftsreformen wurden jedoch nicht geleistet.** Durch Projektaktivitäten ist es gelungen, beispielsweise Handelskammern und kleinste, kleine und mittlere Unternehmen (KKMUs) zu fördern. Auch Beschäftigungsförderungsmaßnahmen wie die Berufsberatung für Jugendliche und Frauen wurden erfolgreich durchgeführt. Allerdings konnten keine ausschlaggebenden Beiträge zur Verbesserung des Geschäfts- und Investitionsklimas in Irak geleistet werden.

**Die vom BMZ geförderten Maßnahmen haben die Voraussetzungen für staatliches Handeln auf lokaler Ebene punktuell verbessert, jedoch keine wesentlichen Beiträge zu guter Regierungsführung auf nationaler Ebene geleistet.** Der Wiederaufbau – etwa der Wasser- und Stromversorgung – war eine Grundvoraussetzung für die Wiedereinrichtung von kommunalen Gebietskörperschaften mit zumindest rudimentärer, funktionsfähiger Verwaltung. Ein Projekt zur Unterstützung der Dezentralisierung der irakischen Regierung wurde im Betrachtungszeitraum begonnen, konnte aufgrund der erst kurzen Laufzeit jedoch noch keine Wirkungen entfalten. Ob und in welchem Umfang in diesem Bereich langfristige Wirkungen eintreten, wird stark von den Reformbemühungen der irakischen Regierung abhängen.

<sup>11</sup> Erfahrungen mit internationalem Engagement in anderen Post-Konflikt-Ländern zeigen, dass die Förderung entwicklungspolitischer Ziele auf gesamtgesellschaftlicher Ebene 30-50 Jahre erfordern kann. Siehe hierzu: [World Bank \(2020a\)](#), „Building for Peace – Reconstruction for Security, Equity, and Sustainable Peace in MENA“.

**Die Evaluierung hat sowohl Beispiele für positive nicht-intendierte Wirkungen als auch Risiken für negative nicht-intendierte Wirkungen von Projekten identifiziert.** So wirkte sich die Zusammenarbeit mit den deutschen Durchführungsorganisationen nach Einschätzung von Implementierungspartnern positiv auf deren Kapazitäten aus, ohne dass eine solche Kapazitätsstärkung explizites Ziel der Maßnahmen war. Umgekehrt gibt es Hinweise darauf, dass die von der irakischen Bevölkerung als effizient und effektiv wahrgenommene Arbeit der multilateralen Organisationen das im Vergleich schlechte Ansehen der irakischen Regierung verstärkte. Die erfassten Beispiele und Hinweise verdeutlichen das Risiko negativer Wirkungen von Maßnahmen in Irak. Gleichzeitig zeigte sich, dass nicht-intendierte Wirkungen weder auf Projekt- noch auf übergeordneter Steuerungsebene ausreichend erfasst wurden und dass dem BMZ das entsprechende Wissen fehlte, um diese Wirkungen bei der Steuerung des Portfolios zu berücksichtigen.

### **Anschlussfähigkeit/Nachhaltigkeit**

**Intensivierte Anstrengungen, das BMZ-Portfolio in Irak anschlussfähig und nachhaltig zu gestalten, waren zunehmend erkennbar, doch gelang der Anschluss an irakische Strukturen im Betrachtungszeitraum kaum.** Die über die verschiedenen BMZ-Haushaltstitel geförderten Maßnahmen wurden in vielen Fällen in aufeinander aufbauenden Phasen umgesetzt. Dabei wurden die meisten Maßnahmen durch eine Folgemaßnahme der gleichen Umsetzungsorganisation, oft mit ähnlicher inhaltlicher Ausrichtung, fortgeführt. Der ressortübergreifende Anschluss gelang bislang nur punktuell, wenngleich beispielsweise die Pilotierung des sogenannten Nexus-Chapeau-Ansatzes, der seit 2019 eine bessere Verzahnung von Maßnahmen der Humanitären Hilfe des AA und der strukturbildenden Übergangshilfe KWI/ÜH des BMZ zum Ziel hat, entsprechende Bemühungen verdeutlichte. Der Anschluss an irakische Strukturen, der für die Nachhaltigkeit der Maßnahmen notwendig ist, war häufig nicht prioritäres Ziel der Vorhaben. Oftmals fehlte es an geeigneten, ausgearbeiteten Exit-Strategien. Anstrengungen zur nachhaltigen Gestaltung der Maßnahmen, wie die Förderung von Eigenverantwortung und der Kapazitätsaufbau der irakischen Akteure, rückten gegen Ende des Betrachtungszeitraums stärker in den Fokus.

**Im Ergebnis gelang es in Zentralirak bisher kaum, die Kapazitäten von Regierung und Verwaltung zu stärken und Eigenverantwortung in der Zusammenarbeit sicherzustellen.** Erste Erfolge sind jedoch in der Region Kurdistan-Irak (RKI) zu verzeichnen, sichtbar zum Beispiel durch verstärkte Koordinationsleistungen der Partner. Die dauerhafte und eigenständige Finanzierung und Fortführung der vom BMZ angestoßenen Maßnahmen durch irakische Akteure ist jedoch bislang weder in Zentralirak noch in der RKI gesichert.

Auf der Ebene der betroffenen Bevölkerung ist die Nachhaltigkeit einzelner Wirkungen – insbesondere von Maßnahmen, die auf den Aufbau von Humankapital abzielen (wie Hygienepraktiken, Beratung im Umgang mit psychosozialen Stress, berufliche Bildung) – plausibel anzunehmen. Die Nachhaltigkeit von Wirkungen auf institutioneller Ebene, zum Beispiel bei der Umsetzung von Reformen und der Instandhaltung von Infrastruktur, erscheint jedoch angesichts des ungenügenden Anschlusses an irakische Strukturen sowie der schwierigen, durch unzureichende Kapazitäten und geringe Eigenverantwortung der irakischen Partner geprägten Kontextbedingungen gefährdet.

### **Ressortinterne Kohärenz**

**Die Zielsetzungen aller drei Haushaltstitel (KWI/ÜH, SI Flucht und bilaterale TZ/FZ), aus denen Maßnahmen des BMZ in Irak finanziert wurden, sind konsistent mit den Zielen der Bundesregierung in Irak. Die große inhaltliche Nähe der Handlungsfelder der drei Titel erhöhte allerdings den für ein kohärentes Vorgehen erforderlichen Koordinationsaufwand. Infolgedessen und angesichts einer fehlenden gemeinsamen Planungsgrundlage in Form einer Länderstrategie wurden titelübergreifende Synergien bisher kaum aktiv verfolgt und selten erzielt.**

**Die aus den drei Titeln finanzierten Maßnahmen unterschieden sich in der inhaltlichen Ausgestaltung, den Zielgruppen und den Zeithorizonten ihrer Zielsetzungen und verhielten sich somit zumindest in Teilen durchaus komplementär zueinander.** So hatte die SI Flucht etwa die Schaffung kurz- und mittelfristiger Beschäftigungsmöglichkeiten für Binnenvertriebene und Menschen der aufnehmenden Gemeinden zum Ziel, während die bilaterale TZ/FZ strukturelle Verbesserungen der Beschäftigungsmöglichkeiten durch die Förderung der wirtschaftlichen Diversifizierung anstrebte.

**Gleichwohl war eine eindeutige thematische Abgrenzung zwischen den Haushaltstiteln nicht erkennbar, was den Koordinationsaufwand der beteiligten Referate und Umsetzungsorganisationen zum Teil deutlich erhöhte.** So wurden beispielsweise *Cash-for-Work*-Programme sowohl durch die SI Flucht als auch über den KWI/ÜH-Titel finanziert. Ebenso wurden beispielsweise sowohl aus der SI Flucht als auch über die bilaterale TZ Maßnahmen zur Berufsförderung von Jugendlichen und zur Privatwirtschaftsförderung unterstützt.

**Analog dazu zeigt auch die Auswertung interner Steuerungsdokumente des BMZ, dass die effektive Abstimmung für ein gemeinsames kohärentes Vorgehen der titelbewirtschaftenden Referate in Irak eine erhebliche Herausforderung darstellte.** Über die Zeit verbesserte sich diese interne Abstimmung allerdings kontinuierlich und wurde beispielsweise durch gemeinsame Dienstreisen und Leitungsvorlagen der beteiligten Referate unterstützt. Gegen Ende des Beobachtungszeitraums wurde sie zudem in Form regelmäßiger Planungstreffen und abgestimmter Planungszyklen formalisiert.

Als Folge der zumindest in der Anfangszeit ungenügenden Koordination und mangels einer gemeinsamen Planungsgrundlage in Form einer Länderstrategie arbeiteten die Maßnahmen thematisch und geografisch „nebeneinander“. Trotz gemeinsam bearbeiteter Ziele und Handlungsfelder konnten titelübergreifende Synergien kaum aktiv verfolgt und erzielt werden. Positive Wechselwirkungen zwischen den Maßnahmen unterschiedlicher Haushaltstitel waren dementsprechend schwach ausgeprägt.

### Externe Kohärenz

**Das BMZ nutzte internationale Umsetzungs- und Koordinierungsstrukturen und beteiligte sich an zahlreichen Abstimmungsrunden auf nationaler, regionaler und sektoraler Ebene.** 44 Prozent des Projektvolumens wurden sowohl indirekt über die KfW als auch direkt über Organisationen der Vereinten Nationen umgesetzt. Dopplungen deutscher und internationaler Maßnahmen wurden nicht festgestellt. Zudem engagierte sich das BMZ in zahlreichen Abstimmungsrunden auf verschiedenen Ebenen. Ein Großteil der Koordination erfolgte auf der Umsetzungsebene durch die vom BMZ geförderten Projekte.

**Ein gemeinsamer strategischer Ansatz der internationalen Gemeinschaft für ein langfristiges Engagement in Irak ist bislang nicht erkennbar.** Die internationalen Koordinierungsstrukturen in Irak wurden über die Zeit zunehmend dezentralisiert. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass die Anzahl und Vielfalt internationaler Abstimmungsmechanismen über Sektoren und Regionen hinweg zunahm. Der teils unkoordinierte Dialog internationaler Akteure mit der irakischen Regierung birgt die Gefahr, die Nachhaltigkeit, Kohärenz und Wirksamkeit des internationalen Engagements zu schwächen.

**Vor diesem Hintergrund besitzen BMZ und AA das Potenzial, gemeinsam stärker zur Entwicklung eines strategischen Ansatzes der internationalen Gemeinschaft in Irak beizutragen.** Bisher wird der deutsche Einfluss auf die strategische Ausrichtung des internationalen Engagements, gemessen an den eingesetzten Mitteln, von internationalen Gebern als gering eingeschätzt. Gleichzeitig betonten befragte internationale und irakische Akteure ihr großes Vertrauen in die Neutralität und Professionalität deutscher Akteure. Ohne eine Strategie der Bundesregierung beziehungsweise des BMZ fehlt jedoch die Grundlage für einen konsistenten Dialog mit der internationalen Gemeinschaft, der nötig wäre, um effektiv auf die Ausarbeitung eines gemeinsamen strategischen Ansatzes in Irak hinzuwirken.

### Effizienz

**Das BMZ-Engagement hat die Zielgruppen überwiegend rechtzeitig erreicht. Die kurzen Projektlaufzeiten waren den mittel- und langfristigen Zielen jedoch oft nicht angemessen und haben eine effiziente Durchführung erschwert.** Positiv hervorzuheben ist beispielsweise die schnelle Unterstützung beim Aufbau von Flüchtlingslagern und bei der Stärkung der Basisinfrastruktur im Gouvernorat Dohuk. Allerdings fanden sich auch Beispiele, bei denen Zielgruppen aufgrund von Verzögerungen nicht wie geplant und rechtzeitig erreicht wurden. Auch machen es die kurzen Projektlaufzeiten von durchschnittlich etwas über zwei Jahren schwer, mittel- und langfristige Ziele effizient zu erreichen. Durch die Reihung von Projektverlängerungen und/oder Folgevorhaben kam es zwar zu längeren Gesamtlaufzeiten, doch der damit verbundene

erhebliche administrative Aufwand und die mit diesem Vorgehen einhergehenden Planungsunsicherheiten machen Effizienzeinbußen wahrscheinlich.

Die Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen verschiedener Instrumente und Umsetzungsorganisationen sowie Abwägungen zur Effizienz der inhaltlichen Ausrichtung des Portfolios spielten bei der Planung und Steuerung durch das BMZ eine untergeordnete Rolle. So liegen keine Dokumente vor, aus denen nachvollzogen werden kann, inwiefern die Vor- und Nachteile von Instrumenten und Umsetzungsorganisationen und die Konsequenzen ihres Einsatzes für die Effizienz des Portfolios durch das BMZ systematisch abgewogen wurden. Die gewählten Instrumente und Umsetzungsorganisationen waren rückblickend grundsätzlich für die Krisenreaktion geeignet. Auch die inhaltliche Vielfalt des BMZ-Portfolios ist aufgrund der diversen und akuten Bedarfe insbesondere zu Beginn der Krise nachvollziehbar. Gegen Ende 2017 hätte jedoch eine tiefergehende strategische Planung für das längerfristige Engagement stattfinden müssen, um – beispielsweise durch inhaltliche Fokussierungen – größtmögliche und effizientere Hebelwirkungen zu erreichen und so die Allokationseffizienz der Instrumente zu verbessern.

**Die eingesetzten Instrumente waren prinzipiell geeignet, die Ziele in Irak effizient zu erreichen. Die inhaltliche Nähe von Handlungsfeldern und Maßnahmen der verschiedenen Haushaltstitel in Verbindung mit einer fehlenden Länderstrategie führte jedoch insbesondere anfangs zu zusätzlichem Abstimmungsbedarf.** Dies gilt vor allem für SI Flucht und KWI/ÜH. Durch regelmäßige Absprachen konnten zwar Doppelungen vermieden werden, doch wurden effizienzsteigernde Synergiepotenziale, etwa durch eine Bündelung titelübergreifender fachlicher Ressourcen zur strategischen Weiterentwicklung einzelner Instrumente, kaum genutzt.

**Eine Bewertung der Produktionseffizienz im Sinne einer detaillierten Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen einzelner Maßnahmen wurde im Rahmen der Evaluierung nicht durchgeführt.** Die Tatsache, dass das BMZ 44 Prozent seines Portfolios in Irak direkt oder indirekt über multilaterale Akteure umsetzte, lässt zudem eine einfache Plausibilitätsbewertung der Produktionseffizienz nicht zu. So wurden 87 Prozent aller FZ-Maßnahmen über die KfW an multilaterale Umsetzungsorganisationen weitergeleitet (und von diesen teils nochmals an andere Organisationen).<sup>12</sup> Dies reduzierte nicht nur den Umsetzungsaufwand für die deutsche EZ, sondern mit Blick auf das Gesamtportfolio in Irak auch das Risiko ineffizienter Dopplungen mit anderen Gebern. Gleichzeitig erhöhte sich durch diese Vorgehensweise der Anteil der Mittel, der für Verwaltungs- und andere Gemeinkosten der beteiligten Akteure aufgewandt werden musste. Damit ist der Gesamteffekt der durch das BMZ geförderten Maßnahmen auf die Produktionseffizienz unklar.

## Schlussfolgerungen

Die ressortgemeinsame Evaluierung kommt zu dem Ergebnis, dass AA und BMZ über ihr Engagement in Irak zwischen 2014 und 2019 relevante und wirksame Beiträge zur kurzfristigen Stabilisierung des Landes sowie zur Stärkung der kurz- und mittelfristigen Resilienz der Zielgruppen geleistet haben. Gleichzeitig zeigen die Ergebnisse der Evaluierung, dass die mittel- und langfristige Wirksamkeit sowie die Nachhaltigkeit des Engagements deutlich begrenzt sind.

Für das BMZ-Engagement manifestiert sich dieser ressortübergreifende Befund darin, dass die geförderten Maßnahmen einen signifikanten und kontextangemessenen Beitrag zur kurz- und mittelfristigen Bearbeitung der Krise in Irak geleistet haben. In absehbarer Zukunft wird weiterhin Bedarf an Wiederaufbaumaßnahmen und Unterstützungsmaßnahmen des BMZ zur kurz- und mittelfristigen Bedarfsdeckung bestehen; diese sollten aber zunehmend auf die langfristige Übernahme durch irakische Akteure abzielen. Will das BMZ in einem weiter stabilisierten Irak künftig auch substanziell zur strukturellen Bearbeitung entwicklungspolitischer Kernprobleme beitragen, muss es zudem einen strategischen Umgang mit den kontextbedingten systemischen Herausforderungen finden und komparative Vorteile der deutschen EZ für die Unterstützung Iraks sicherstellen. Darüber hinaus ergeben sich aus ressortspezifischer Sicht eine Reihe weiterer Herausforderungen, die das BMZ angehen sollte, um die Qualität der Umsetzung und Steuerung seines

<sup>12</sup> Lediglich 4 Prozent des Gesamtvolumens des BMZ-Portfolios werden direkt von Organisationen der Vereinten Nationen umgesetzt.



Portfolios in Irak zu stärken. Nur durch eine umfassende ressortübergreifende Abstimmung ist es möglich, eine einheitliche Vorgehensweise für ein zukünftiges Engagement zu sichern.

Die Instrumente und Vorhaben im Portfolio des BMZ im Beobachtungszeitraum 2014 bis 2019 waren geeignet, die irakische Regierung und Bevölkerung bei der Bewältigung der Krise zu unterstützen. Dem BMZ ist es mit seinem Engagement gelungen, einen signifikanten Beitrag insbesondere zur Linderung der akuten Not von Binnenvertriebenen, zum Wiederaufbau von Infrastruktur und zur Schaffung von Perspektiven für Rückkehrende zu leisten. Bedarf an dieser Art von Unterstützung besteht weiterhin, insbesondere in den beiden letztgenannten Bereichen. Mit Blick auf die beschriebenen Erfolge und angesichts der fortwährenden prekären Lage einer Vielzahl von Binnenflüchtlingen und Zurückgekehrten erscheint ein weiteres Engagement des BMZ zur Unterstützung dieser Gruppen daher relevant.

Diesem positiven Befund stehen die vielfältigen Herausforderungen mit Blick auf mittel- und langfristige Wirksamkeit sowie die Nachhaltigkeit des BMZ-Engagements in Irak gegenüber. So gefährdeten fehlende Eigenverantwortung, ein oft mangelnder Reformwille und begrenzte Kapazitäten von Regierungs- und Verwaltungsstellen die Nachhaltigkeit von Vorhaben – vom Wiederaufbau großer Infrastruktur bis hin zur Dezentralisierung. Das Wirkungspotenzial von Maßnahmen deutscher Entwicklungszusammenarbeit zur Bearbeitung struktureller Konfliktursachen und Entwicklungshemmnisse in Irak erscheint dementsprechend begrenzt.

Somit scheint ein zukünftiges Engagement, das sich zunehmend auch auf die strukturelle Bearbeitung entwicklungspolitischer Kernprobleme konzentriert, nur sinnvoll, wenn der komparative Vorteil bilateraler deutscher EZ für Irak genau definiert und ein strategischer Umgang mit den genannten Herausforderungen gefunden werden kann.

Unabhängig von diesen Notwendigkeiten stellen sich für das BMZ mit Blick auf die Steuerung und Umsetzung seines Portfolios und das effektive ressortgemeinsame Agieren im Umgang mit Irak eine Reihe von Herausforderungen hinsichtlich Problemdefinition, Strategieentwicklung, Programm-/Projektformulierung und -umsetzung sowie Monitoring und Lernen.

### **Problemdefinition**

Ein unzureichend definiertes ressortgemeinsames und konsolidiertes Problemverständnis, das sowohl außen- als auch entwicklungspolitische Problemlagen beschreibt, erschwerte die Abstimmung mit anderen Ressorts.

### **Herausforderungen**

Der signifikante Mittelaufwuchs in Verbindung mit den begrenzten Personalressourcen in den zuständigen Referaten und der regulären Personalrotation erschwerten den Aufbau von Kontextwissen und die Aktualisierung von Problem- und Kontextanalysen als Grundlage für die strategische Entwicklung des Portfolios.

Das BMZ orientierte sich mit seinem Engagement im Betrachtungszeitraum angesichts des Ausmaßes der Notsituation primär an der akuten krisenhaften Zuspitzung der Lage in Irak. Eine konsolidierte ressortgemeinsame Einschätzung der entwicklungspolitischen Problemlagen im Land und der außenpolitischen Bedeutung der regionalen Gesamtsituation für die Interessen Deutschlands in Irak ist nicht erfolgt. Eine Konsequenz dessen ist bis heute die Unklarheit darüber, welche Rolle die Bundesregierung und damit das BMZ bei der Bearbeitung struktureller Probleme in Irak langfristig wahrnehmen kann beziehungsweise sollte. Darüber hinaus hätte eine ressortgemeinsame und holistische Analyse der akuten und anhaltenden Herausforderungen Iraks die Chance eröffnet, das Nebeneinander unterschiedlicher Problemlagen besser zu erkennen und potenzielle Synergien stärker zu nutzen.

Der Nutzen einer konsolidierten und ressortgemeinsamen Problemdefinition (siehe Empfehlung 1 und 2) wird besonders bei der Ausrichtung des Portfolios entlang des HDP-Nexus sichtbar (siehe Empfehlung 2a). Für eine regelmäßige Anpassung der Problemdefinition im fragilen Kontext Iraks sind ausreichende Personalkapazitäten notwendig (siehe Empfehlung 3).

## Strategieentwicklung

Trotz fehlenden strategischen Plans gelang es dem BMZ, schnell und flexibel auf irakische Bedarfe zu reagieren. Allerdings hatte die fehlende strategische Rahmensetzung auch negative Konsequenzen insbesondere für die Relevanz, Wirkungsorientierung, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit des BMZ-Portfolios.

### Herausforderungen

Das flexible Vorgehen des BMZ war eine Reaktion auf die krisenhafte Zuspitzung im Jahr 2014. Gegen Ende 2017 hätte ein Übergang zu größerer strategischer Planungstiefe stattfinden müssen, um das schnell wachsende Portfolio angemessen steuern zu können. Die haushälterischen Vorgaben erzeugten bei den Verantwortlichen im BMZ und in den Umsetzungsorganisationen den Druck, die verfügbaren Mittel schnellstmöglich zu verausgaben. Der Prozess der Erarbeitung eines strategischen Orientierungsrahmens für den Irak wurde mehrfach unterbrochen und aufgrund des BMZ-2030-Prozesses (in dessen Rahmen neue Vorgaben für die Erstellung von Länderstrategien entwickelt wurden) schließlich ausgesetzt. Ein strategischer Plan mit einem Zeitrahmen, der realistisch erreichbare Ziele, Wirkungslogiken, Risiken, Instrumente und Maßnahmen, Verantwortlichkeiten und Indikatoren benennt, existierte für das BMZ-Engagement in Irak daher nicht.

Die Unklarheit über die Dauer und langfristigen Ziele des Engagements erschwerte es, das Portfolio mit Blick auf Nachhaltigkeit zu gestalten. Durch eine fehlende Anpassungs- oder auch Exit-Strategie für das gesamte BMZ-Portfolio war es für die Umsetzungsorganisationen schwer, Exit-Szenarien auf Projektebene zu entwickeln und mit anderen Akteuren vor Ort abzugleichen. Folglich ist die mittel- bis langfristige Übernahme und Fortführung der vom BMZ angestoßenen Maßnahmen durch irakische Akteure bislang nicht gesichert.

Das BMZ hat keine Wirkungslogik<sup>13</sup> verschriftlicht, die den Zusammenhang zwischen Maßnahmen und intendierten Wirkungen in Bezug auf sein gesamtes Portfolio in Irak beschreibt. In der Folge orientierte sich das Ministerium bei der Steuerung des Portfolios primär an Outputs, während strukturelle Risiken für die Entfaltung übergeordneter und nachhaltiger Wirkungen von den beteiligten Akteuren zunächst teilweise unterschätzt wurden. Bisher gibt es keine strategische Lösung für den Umgang mit bekannten strukturellen Risiken in Irak, wodurch die nachhaltige Wirksamkeit des Engagements stark gefährdet ist. So fehlen dem BMZ bisher Ansätze, um die irakische Eigenverantwortung (*ownership*) erfolgreich einzufordern. Auch Alternativ- und Exit-Strategien für den Fall stagnierender oder abnehmender Reformbemühungen der irakischen Regierung wurden nicht entwickelt. Die strukturellen Risiken hemmten letztlich die Relevanz, Effizienz, Effektivität, Wirkungsentfaltung und Nachhaltigkeit des BMZ-Engagements in Irak.

Auch die komparativen Vor- und Nachteile deutscher bilateraler TZ/FZ in Irak hat das BMZ bisher nicht hinlänglich spezifiziert. Strukturelle Reformen sind in Irak hoch relevant, doch war der Beitrag deutscher EZ zur Unterstützung solcher Reformen im Betrachtungszeitraum sehr begrenzt. Bislang hat das BMZ keinen strategischen Ansatz zum Umgang mit dieser Diskrepanz etabliert.

Darüber hinaus hemmte die eingeschränkte strategische Planung die Umsetzung des *Humanitarian-Development-Peace-Nexus* (HDP-Nexus) in Irak. Die konkrete strategisch-konzeptuelle Ausgestaltung des HDP-Nexus in Bezug auf das BMZ-Engagement in Irak fehlt bisher. Zum einen hat das BMZ im Rahmen der strategischen Planung nicht dargelegt, welche Rolle die Unterstützung von Friedensförderung (das „P“ des HDP-Nexus) in seinem Irak-Portfolio spielen sollte. Zum anderen wurden Vorhaben zwar in den für den HDP-Nexus wichtigen Handlungsfeldern geplant und umgesetzt, deren Ineinandergreifen aber nicht aktiv befördert, was eine Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung des Nexus ist.<sup>14</sup> Dementsprechend gab es keine proaktive Operationalisierung des Nexus, sondern lediglich nachholende Anpassungen. Umfang und Wirkungen dieser Anpassungen blieben im Betrachtungszeitraum allerdings begrenzt.

<sup>13</sup> Wirkungslogiken können als Instrument genutzt werden, um wirkungsorientiert zu steuern und strukturelle Risiken für das Erreichen von Zielen auf *Outcome*- oder *Impact*-Ebene frühzeitig zu identifizieren.

<sup>14</sup> Im Rahmen des 2020 initiierten [BMZ-2030-Reformprozesses](#) hat das BMZ die Länderkategorie „Nexus- und Friedenspartner“ eingeführt und mit der Erarbeitung von Vorgaben und konzeptionellen Hilfestellungen zur Entwicklung entsprechender Strategien begonnen.

Mit dem Nexus-Chapeau-Ansatz strebte das BMZ gemeinsam mit dem AA erstmalig einen konzeptionellen Rahmen für die Stärkung ressortübergreifender Kohärenz auf Ebene der Maßnahmen an. Aufgrund von Herausforderungen bei der Operationalisierung konnte der Ansatz sein Potenzial vor Ort bislang allerdings noch nicht sichtbar entfalten. Vor dem Hintergrund des bereits für 2021 vorgesehenen Rückzugs des AA aus der Finanzierung von NGOs im Rahmen der Humanitären Hilfe bleibt die Frage, welche Möglichkeiten es gibt, den Ansatz für den Irak weiterzuentwickeln. Grundlage für die Weiterentwicklung und Operationalisierung ist eine verstärkte ressortübergreifende Abstimmung (siehe Empfehlung 1).

Die bestehenden Herausforderungen verdeutlichen, wie wichtig eine Länderstrategie für den Irak ist (siehe Empfehlung 2). In diesem Rahmen sollten auch Strategien für den Umgang mit strukturellen Risiken und ein konzeptioneller Ansatz zur Ausgestaltung des HDP-Nexus im Land entwickelt werden (siehe Empfehlung 2a). Als Grundlage für die Fortführung und Weiterentwicklung bilateraler TZ/FZ in Irak sollten deren komparativer Vorteil sichergestellt und entsprechende Ziele konkretisiert werden (siehe Empfehlung 2b).

### **Programm-/Projektformulierung und -umsetzung**

Dem BMZ ist es in kurzer Zeit gelungen, ein Portfolio aufzubauen, das einen signifikanten Beitrag zur Bewältigung der Notsituation und zum Wiederaufbau in Irak geleistet hat. Fragen der langfristigen Wirksamkeit, die Berücksichtigung entwicklungspolitischer Querschnittsthemen und die Partizipation der Zielgruppen traten dabei in den Hintergrund.

#### **Herausforderungen**

Das BMZ konnte das finanzielle Volumen seines Irak-Engagements schnell erhöhen und die Mittel verausgaben. Die für die Steuerung notwendigen Personalressourcen konnten allerdings nicht im gleichen Rahmen erweitert werden. Dies hatte negative Konsequenzen für alle Arbeitsbereiche der zuständigen Referate, von der Analyse über die Strategieentwicklung bis hin zur Mitgestaltung der Projektformulierung; trotz großen persönlichen Einsatzes aller Beteiligten konnten nicht alle anfallenden Aufgaben erfüllt werden.

Die schnelle Umsetzung von Projekten erlaubte es dem BMZ, kurzfristig wichtige Beiträge zu leisten. Die Kombination aus hohem Mittelvolumen und Zeitdruck bei der Reaktion auf die akute Notlage trug jedoch dazu bei, dass das BMZ ebenso wie die Umsetzungsorganisationen oftmals vornehmlich mit der Frage beschäftigt war, wie die Mittel möglichst schnell, regelkonform und bedarfsorientiert verausgabt werden können. In der Folge wurden die Vorhaben vor allem outputorientiert geplant. Fragen der langfristigen Wirksamkeit traten hingegen auf Ebene der einzelnen Vorhaben und somit auch auf Ebene des Gesamtportfolios in den Hintergrund.

Das BMZ-Engagement orientierte sich eng an den Bedarfen und Prioritäten der irakischen Regierung. Hier agierten das Ministerium und die Umsetzungsorganisationen in einem Spannungsfeld – zwischen schneller Planung und Umsetzung von Maßnahmen auf der einen Seite und ihrem eigenen Anspruch auf Partizipation der Partner und Zielgruppen auf der anderen Seite.

Auch der Blick auf die inhaltliche und regionale Aufstellung des BMZ-Portfolios zeigt, dass auf die Bedarfe der irakischen Regierung und der Bevölkerung größtenteils eingegangen wurde. Eine vertiefte Analyse der Bedarfe aus unterschiedlichen Perspektiven (irakische Behörden, Bevölkerung, Wissenschaft) fand jedoch oft nicht statt. Aufgrund des volatilen Sicherheitskontextes und des hohen Zeitdrucks bei der Umsetzung der Maßnahmen war beispielsweise die Einbindung der lokalen Zielgruppen in die Projektplanung häufig wenig ausgeprägt. Dies barg das Risiko, besonders die Perspektive vulnerabler Bevölkerungsgruppen nicht ausreichend zu berücksichtigen und hinter den eigenen Anspruch auf Partizipation als Gestaltungsprinzip der Entwicklungszusammenarbeit zurückzufallen.

Die Herausforderungen in Bezug auf die Programm-/Projektformulierung zeigen, wie wichtig die Wirkungsorientierung (siehe Empfehlung 6) und die Partizipation von Zielgruppen bei der Ausgestaltung der Projekte sind (siehe Empfehlung 5). Die adäquate Berücksichtigung dieser Themen erfordert besonders in einer akuten Notsituation ausreichende Personalkapazitäten (siehe Empfehlung 3).

Die meisten Querschnittsthemen waren auf strategischer Ebene gut im Portfolio des BMZ verankert, eine Ausnahme bildete das Thema Umwelt- und Klimaverträglichkeit. Auf der Projektebene blieb die Umsetzung der Querschnittsthemen teilweise hinter den selbst gesteckten Ansprüchen des BMZ zurück. Entscheidend für die Umsetzung der Querschnittsthemen ist unter anderem, dass ein strategischer Rahmen und ausreichende Kapazitäten der involvierten Mitarbeitenden vorhanden sind. Entsprechendes Bewusstsein und Fachkenntnisse, beispielsweise im Bereich der Konfliktsensibilität, stärkten BMZ-Mitarbeitende darin, die Berücksichtigung von Querschnittsthemen einzufordern und nachzuhalten. Dies erleichterte es den Umsetzenden wiederum, Querschnittsthemen in die Projekte zu integrieren. Da die Beteiligten aber nicht (durchgängig) über die erforderlichen Kenntnisse und Ressourcen für die Bearbeitung von Querschnittsthemen verfügten, blieb deren Umsetzung zum Teil hinter den Ansprüchen des BMZ zurück. Zukünftig sollte das Ministerium die durchgängige Berücksichtigung und Umsetzung der Querschnittsthemen sicherstellen (siehe Empfehlung 4).

### **Monitoring und Lernen**

Das Fehlen aggregierter Monitoring-Informationen zum gesamten Irak-Portfolio limitierte die Steuerungsmöglichkeiten des BMZ. Die überwiegend auf Outputs bezogenen Monitoring-Systeme von Vorhaben erschwerten die wirkungsorientierte Steuerung des Portfolios.

### **Herausforderungen**

Die Ergebnisse der Evaluierung machen deutlich, dass die Umsetzungsorganisationen im fragilen Kontext Iraks auf Ebene der Einzelmaßnahmen größtenteils nützliche Monitoring-Aktivitäten durchführten. Allerdings gelang es den Vorhaben bisher häufig nicht, Monitoring-Systeme auch ausreichend konfliktsensibel und wirkungsorientiert, also jenseits der Messung von Outputs, auszugestalten, obwohl dies das explizite Anliegen nicht nur des BMZ, sondern auch vieler Umsetzungsorganisationen selbst ist. Die Ursachen hierfür – wie der hohe Umsetzungsdruck, kurze Projektlaufzeiten und fehlende Monitoring-Kapazitäten – sollten schnellstmöglich angegangen werden, um die Wirksamkeit der Maßnahmen langfristig zu stärken.

Nicht-intendierte negative Wirkungen werden meist nur passiv erfasst, weshalb das BMZ deren Ausmaß kaum einschätzen beziehungsweise diesen nur schwer entgegensteuern kann. Bisher wurden solche Wirkungen zum Teil auf Ebene der Maßnahmen abgefragt, etwa über Beschwerdemechanismen. Aufgrund hoher Zugangsbarrieren für die Zielgruppen lässt diese passive Art der Informationserfassung jedoch nur sehr eingeschränkt Aussagen über das tatsächliche Vorkommen negativer Wirkungen zu. Gerade vor dem Hintergrund des *Do-No-Harm*-Ansatzes sowie des Engagements im bekanntermaßen korruptionsanfälligen Bausektor bedarf es hier einer Nachbesserung.

Ogleich die Umsetzungspartner das BMZ durch Zwischen- und Abschlussberichte regelmäßig über die Projektfortschritte informieren, liegen den BMZ-Mitarbeitenden zumeist keine aggregierten Monitoring-Informationen vor. Entsprechende Formate beziehungsweise ein aggregiertes ressortinternes Monitoring-System fehlen sowohl für die einzelnen Bereiche beziehungsweise Haushaltstitel als auch für das Irak-Portfolio insgesamt. Dadurch waren die Steuerungsmöglichkeiten des Ministeriums begrenzt.

Die strategische Steuerung erfolgte zumeist schnell, flexibel und bedarfsorientiert, allerdings nicht ausreichend wirkungsorientiert. Auf Veränderungen der Rahmenbedingungen, etwa die Befreiung Mossuls, hat das BMZ rechtzeitig und angemessen reagiert. So konnte sichergestellt werden, dass das Portfolio die Bedarfe der Bevölkerung zumeist gut berücksichtigte.

Kritisch ist festzuhalten, dass mit Blick auf die Wirksamkeit der Vorhaben und potenzielle negative Wirkungen des eigenen Handelns eine kontinuierliche Nachsteuerung nicht in ausreichendem Maße stattfand. Hierzu mangelte es meist an aggregierten Daten als Informationsgrundlage. Dem BMZ fehlte somit ein wichtiges Instrument, um strategisch steuern beziehungsweise um eine größere Wirksamkeit sicherstellen zu können. Für die evidenzbasierte Steuerung des zukünftigen BMZ-Engagements in Irak bedarf es deshalb aggregierter Monitoring-Informationen und Mechanismen zur systematischen Erfassung negativer Wirkungen (siehe Empfehlung 6).

## Empfehlungen

### Empfehlung 1

Das BMZ sollte im Rahmen des „Konzepts zur gemeinsamen Analyse und abgestimmten Planung“ (GAAP-Konzept) auf ein kohärentes und realistisches, strategisch und wirkungsorientiert ausgerichtetes Zielsystem für das zivile Engagement der Bundesregierung in Irak hinwirken.

### Empfehlung 2

Das BMZ sollte – eingebettet in eine Gesamtstrategie der Bundesregierung und idealerweise auf Grundlage von ressortgemeinsamen Problem- und Risikoanalysen - eine am entwicklungspolitischen Leitbild der SDGs orientierte Länderstrategie für den Irak formulieren, die neben strategischen Zielsetzungen auch den Umgang mit strukturellen Risiken definiert.

Insbesondere sollte das BMZ

2a. einen konzeptionellen Ansatz entwickeln, um die Friedensförderung in Irak im Rahmen der Umsetzung des HDP-Nexus zu stärken.

2b. die bilaterale TZ/FZ in Irak nur auf Grundlage der Analyse ihrer komparativen Vor- und Nachteile, realistischer Wirkannahmen sowie Alternativ- und Exit-Strategien für den Umgang mit stagnierenden oder abnehmenden Reformbemühungen fortführen.

### Empfehlung 3

Um Länderportfolios wie das in Irak dem jeweiligen fragilen Kontext angemessen steuern zu können, sollte das BMZ für die Zusammenarbeit im Rahmen der mit der BMZ-2030-Reform eingeführten „Nexus- und Friedenspartnerschaften“ ausreichende Personalkapazitäten sicherstellen – sowohl quantitativ als auch qualitativ, d.h. mit regionalspezifischen und fragilitätsbezogenen Kapazitäten ausgestattet.

### Empfehlung 4

Das BMZ sollte die durchgängige Berücksichtigung und Umsetzung der Querschnittsthemen in seinem Irak-Portfolio sicherstellen und insbesondere eine dem Kontext Iraks angepasste Definition von Konfliktsensibilität sowie Umwelt- und Klimaverträglichkeit verwenden.

### Empfehlung 5

Das BMZ sollte trotz der sich dabei stellenden Herausforderungen sicherstellen, dass – auch im durch fragile Staatlichkeit gekennzeichneten Irak – Endbegünstigte und insbesondere vulnerable Gruppen möglichst im Rahmen von partizipativer Planung und Umsetzung in die Ausgestaltung von Projekten eingebunden sind, um ihre Bedarfe, Expertise und Potenziale zielgerichteter berücksichtigen zu können und Konfliktsensibilität sicherzustellen.

### Empfehlung 6

Das BMZ sollte – durch die Umsetzungsorganisationen bereitzustellende – aggregierbare Monitoring-Daten systematisch für die wirkungsorientierte und konfliktsensible Steuerung seines Portfolios in Irak und die frühzeitige Identifizierung potenzieller nicht-intendierter negativer Wirkungen nutzen.

# SUMMARY

## Background

For decades, the German government steadily increased the frequency and scale of its engagement in fragile contexts. From the start, alongside military operations that prompted high-profile public debate, the priority was on civilian foreign policy and development policy engagement. This is the case in Iraq, where the German government has been committing substantial resources since 2014 as a contribution to ending the dominance of the terrorist organisation known as Islamic State (IS), alleviating acute hardship, creating prospects for the Iraqi population to remain in or return to their home regions, and strengthening state structures. The German government's engagement in Iraq encompasses both foreign and development policy approaches as well as civilian and military aspects of security. Since 2014 these have been supported with high financial inputs (equivalent to USD 2.7 bn) budgeted across multiple ministries, principally the Federal Foreign Office (AA), the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) and the Federal Ministry of Defence (BMVg).

In order to apply the various instruments from different policy sectors effectively, coherently and efficiently in Iraq, the German government sought to pursue an integrated and joint ministerial approach. In accordance with international agreements (“New Deal for Engagement in Fragile States”)<sup>15</sup> as well as German policy requirements (guidelines on “Preventing Crises, Resolving Conflicts, Building Peace” from 2017),<sup>16</sup> and in light of the discourse on the humanitarian-development-peace-nexus (HDP-nexus),<sup>17</sup> the German government aspires to have its ministries act in concert and coordinate their strategic planning and steering jointly.

To strengthen the necessary joint learning for this purpose, in 2019 the AA and the BMZ decided to initiate a joint ministerial evaluation of their engagement in Iraq. This means that for the first time since 2011, the civilian engagement of both ministries is examined jointly within the scope of one evaluation. The AA and the BMZ thus fulfil the German government's intention to anchor monitoring and evaluation as important instruments for learning and accountability in Iraq.

The joint ministerial evaluation was conducted by a working group consisting of the German Institute for Development Evaluation (DEval) and a consortium led by GFA Consulting Group GmbH (GFA).<sup>18</sup> DEval was charged with evaluating the portfolio of the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) while GFA took charge of evaluating the portfolio of the Federal Foreign Office (AA). The joint ministerial evaluation report is published in the form of an executive summary complemented by two detailed ministry-specific reports.

This BMZ-specific report presents the findings from the evaluation of the BMZ's engagement in Iraq from 2014 to 2019 and is part of the joint ministerial evaluation of AA and BMZ engagement in Iraq.

<sup>15</sup> International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (2011), “The New Deal for Engagement in Fragile States”, International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, Busan, Korea.

<sup>16</sup> Federal Government of Germany (2017), “Guidelines on Preventing Crises, Resolving Conflicts, Building Peace”, German Federal Foreign Office, Berlin.

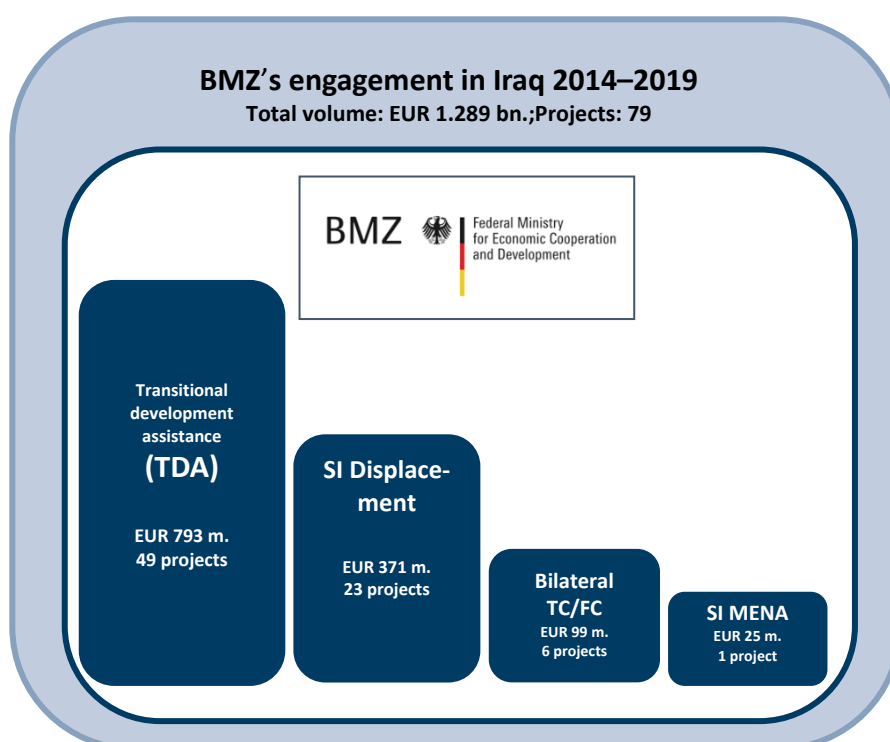
<sup>17</sup> An extensive literature report summing up the state of research on the operationalisation of the (humanitarian-development) nexus and associated impediments was jointly produced by DEval and the Swedish Expert Group for Aid Studies: Kocks et al. (2018), Building Bridges Between International Humanitarian and Development Responses to Forced Migration. A Review of Conceptual and Empirical Literature with a Case Study on the Response to the Syria Crisis, EBA Report 2018:02, Expert Group for Aid Studies, Sweden, and German Institute for Development Evaluation (DEval), Germany.

<sup>18</sup> DEval incorporated the joint ministerial evaluation into its evaluation programme for 2020-22 during the consultation process in 2019.

## Subject, objective and methods of the evaluation

The subject of this BMZ-specific report is the BMZ's engagement in Iraq from 2014-2019. During this period, the BMZ's engagement in Iraq amounted to some EUR 1.3 billion and was financed from the budget lines "Crisis management, reconstruction, infrastructure"/"Transitional development assistance" (TDA), the Special Initiative on "Tackling the root causes of displacement, reintegrating refugees" (SI Displacement), the Special Initiative on "Stabilisation and development in the Middle East and North Africa" (SI MENA) and Bilateral Technical and Financial Cooperation (TC and FC) (cf. Figure i).<sup>19</sup> Its engagement accounts for almost 50 per cent of the total volume of German ODA<sup>20</sup> in Iraq during this period. In terms of ODA volume, the BMZ is thus the largest German actor in Iraq, followed by the Federal Foreign Office. Between them, the BMZ and the AA financed over 80 per cent of the total German ODA volume allocated to Iraq.

**Figure i** Subject of the report

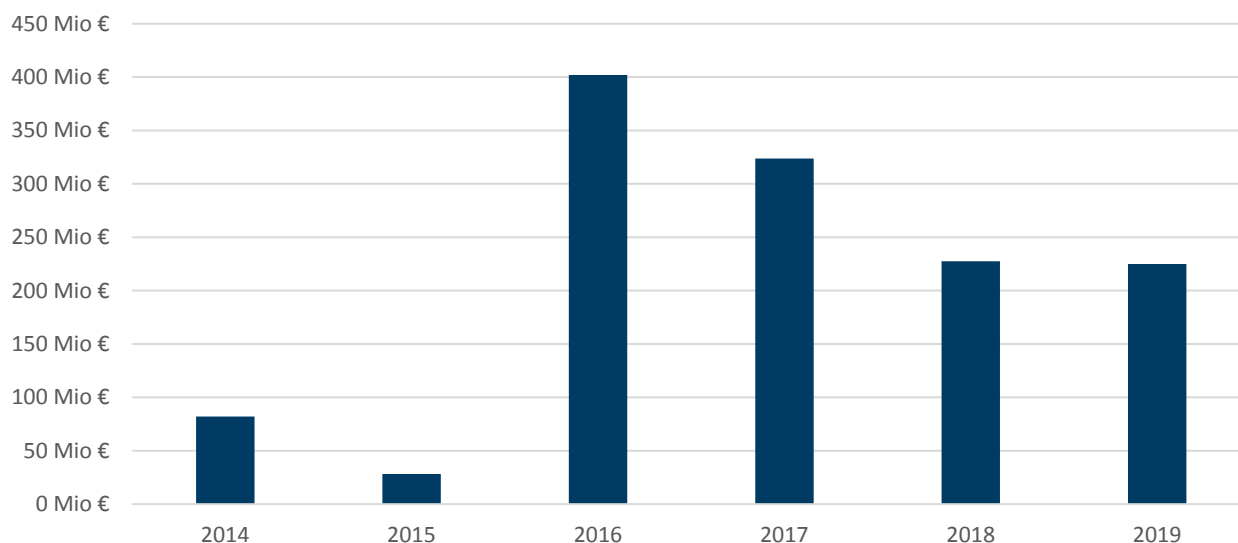


Source: own presentation based on portfolio data supplied by the BMZ.

Whereas the BMZ's commitments for 2014-15 were comparatively low, they rose considerably in 2016, the year in which the annual total peaked at EUR 402 million (see Figure ii). A comparison of commitments under the individual budget lines shows that in 2014/2015, the BMZ mainly funded projects via the TDA budget. A major additional rise in support via the SI Displacement budget followed in 2016, and official bilateral development cooperation (FC/TC) assumed an increasingly important role from 2017 onwards.

<sup>19</sup> Up to and including 2015, the budget item "687 06 023" was named "Transitional development assistance" (entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe, ESÜH; also shortened to Übergangshilfe, ÜH). From 2016, it was renamed "Crisis management, reconstruction, infrastructure" (Krisenbewältigung, Wiederaufbau, Infrastruktur, KWI). The full names and corresponding codes of the other budget items are as follows: Special Initiative on "Tackling the root causes of displacement, reintegrating refugees" (Sonderinitiative Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren – SI Flucht) (896 32 023), Special Initiative on "Stabilisation and development in the Middle East and North Africa" (Sonderinitiative Stabilisierung und Entwicklung Nordafrika-Nahost – SI MENA) (896 33 023), "Bilateral Financial Cooperation" (Bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit, FZ) (896 01 023) and "Bilateral Technical Cooperation" (Bilaterale Technische Zusammenarbeit, TZ) (896 03 023).

<sup>20</sup> ODA stands for "official development assistance" as defined by the Development Assistance Committee (DAC) of the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).

**Figure ii** Total BMZ commitments 2014 – 2019

Source: own presentation based on OECD-DAC Creditor Reporting System (CRS) data. The total amount of new commitments for each budget year is shown (in euros).

**The principal objective of the joint ministerial evaluation was the comprehensive analysis and independent assessment of the AA's and the BMZ's engagement in Iraq for the purpose of joint institutional learning and accountability.** The findings are intended to support the German government's accountability to the Bundestag and contribute to the transparency of Germany's engagement in Iraq. At the same time, the findings are to be used by the AA and the BMZ for joint analysis and coordinated planning, steering and implementation of their engagement in Iraq. The findings are also intended to provide the implementing organisations<sup>21</sup> with important pointers for operational implementation and to inform the development community about lessons learned. These conclusions drawn from the Iraq engagement are likely to offer useful lessons for other crisis situations. In particular, they may inform approaches for dealing with other countries affected by state fragility and protracted social, political and military conflicts, where the HDP-nexus approach is of particular relevance.

The BMZ-specific report on the BMZ's engagement in Iraq is structured according to the internationally recognised evaluation criteria of the OECD Development Assistance Committee (DAC) (relevance, effectiveness, impact, sustainability, coherence and efficiency) plus the Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP) criterion of connectedness.

Each criterion is reviewed and assessed in terms of a key question, as shown below:

- **Relevance:** Did the BMZ do the right thing in Iraq?
- **Effectiveness:** Did the BMZ attain its short- and medium-term objectives and achieve positive effects?
- **Impacts:** Did the BMZ's engagement contribute to development impacts?
- **Connectedness/sustainability:** Was the BMZ able to ensure the connectedness and sustainable anchoring of what it achieved?
- **Coherence:** Were the BMZ's actions internally coherent and synergetic and externally/internationally coordinated?<sup>22</sup>
- **Efficiency:** Did the BMZ do the right thing in the best possible way?

<sup>21</sup> The term "implementing organisations" is used to mean all actors responsible for delivering the BMZ funding on the ground. It can also encompass downstream organisations which receive BMZ funds via implementation chains.

<sup>22</sup> The aspect of cross-ministry coherence is discussed in the joint ministerial report of the evaluation.



**The evaluation follows a theory-based approach. The findings and conclusions are based on the collection, analysis and evaluation of a wide range of primary and secondary data using a mixed-methods approach.** In order to create an analytical basis for the evaluation of the broad and heterogeneous subject matter, a theory of change for the BMZ's engagement was reconstructed. Different methods were combined (mixed-methods approach) to ensure the validity of the results and to guarantee sufficient diversity of perspectives. The reliability of the findings was increased by triangulating the data obtained by qualitative and quantitative methods, and verified using DEval's internal and external quality assurance processes. On the one hand, the evaluation is based on a comprehensive portfolio analysis as well as the analysis of strategic and operational documents from both ministries, thematic and region-specific documents, and project documentation. Its findings also draw on primary data collected in the course of 227 semi-structured individual and group interviews, a more in-depth analysis of a criteria-based selection of example projects, a standardised survey of the implementing organisations, a perception-based survey conducted among the Iraqi population with 400 respondents in Mosul and 500 in Dohuk, and ten focus group discussions.

The evaluation was implemented with due regard for the DEval evaluation standards,<sup>23</sup> taking special care to follow a conflict-sensitive approach in order to minimise any risks for all parties involved. To ensure the usefulness and quality of the findings, importance was attached to the participation of actors relevant to the evaluation at key points in the evaluation process.

### **Analytical assessment of BMZ engagement in Iraq**

With regard to the relevance, effectiveness and coherence of the BMZ's engagement in Iraq, which initially focused primarily on creating prospects for refugees and internally displaced persons to stay in or return to their home regions, and on reconstruction, the evaluation comes to a positive overall assessment. At the level of the target groups, effects can also be observed or plausibly assumed which bridge the gap between directly alleviating the precarious situations of individuals and achieving sustainable improvements such as strengthening the resilience of individuals and host communities and building human capital.

Despite these "bridgeheads" to structural effects being incorporated into the design of some interventions, the evaluation findings show that the medium- and long-term effectiveness and the sustainability of the engagement currently pose major challenges. Firstly, sustainable anchoring of the majority of measures has not yet been possible due to capacity shortfalls and the Iraqi government's reluctance to take ownership. The potential of German measures to make a significant contribution to addressing the structural causes of the crisis is further constrained by the Iraqi government's limited capacity for action and its hesitant reform efforts. At the same time, the measures lacked clearly defined strategies for dealing with these challenges, such as exit scenarios for a handover to Iraqi actors in the medium term.

So far there is little evidence of sustainable structural effects resulting from the development cooperation measures initiated towards the end of the period under review, which are geared more emphatically towards overarching development objectives. Given the present framework conditions, it must be assumed that the potential impact of pursuing such overarching development objectives in Iraq will remain limited for the foreseeable future.

<sup>23</sup> Noltze, M. and G. Leppert (2018), DEval Methods and Standards 2018: Standards for DEval Evaluations, German Institute for Development Evaluation (DEval), Bonn.

## Relevance

**The BMZ's engagement was in keeping with the German government's objectives in Iraq.** These objectives included stabilising the country, improving prospects for the Iraqi population to stay in and return to their home regions, reducing the causes of displacement and irregular migration, and supporting the peaceful and inclusive development of the country in line with the sustainability agenda of the United Nations. The objectives, instruments and measures in Iraq could plausibly be matched to the objectives of the German government.

**In response to the occupation of territories by the so-called IS, originally the BMZ primarily funded measures aimed at strengthening the resilience of refugees, internally displaced persons and host communities in parallel with the Federal Foreign Office's humanitarian assistance.** As the IS was gradually driven back, the BMZ extended its portfolio to include measures for reconstruction. At the same time, the initial measures intended primarily for the short-term alleviation of hardship due to the crisis were gradually joined by elements geared towards longer-term effects (for example by complementing cash-for-work measures<sup>24</sup> with parallel training components).

**Since 2017, the BMZ has also increasingly expanded its portfolio to include measures to tackle core development policy problems.** As well as tackling symptoms, measures focusing on good governance and sustainable economic development aimed to address structural causes of crises in Iraq in order to make a sustainable contribution to the country's development.

**The BMZ's engagement was thus strongly aligned with the priorities and needs of the Iraqi government and, for the most part, with those of the population.** The geographical and thematic emphasis of the BMZ portfolio between 2014 and 2019 met the requests of the Iraqi government and the needs of the Iraqi population. From the perspective of Iraqi government staff, the BMZ-funded projects consulted well with Iraqi government agencies. Occasionally, however, there is evidence that due to the great urgency of the crisis response and the limited access to rural areas, projects often did not manage to address the most vulnerable populations.

**The relevance of measures by the BMZ to support structural reforms in Iraq is limited.** The BMZ began implementing measures to improve good governance and diversify the economy in 2017. In development terms, these objectives are highly relevant for the sustainable and peaceful development of the country. Nevertheless, the potential impact of measures by the BMZ to support structural reforms is heavily dependent on the Iraqi government's capacity for action and the success of its reform efforts. Unless and until substantial improvements of these aspects can be expected, the relevance of development cooperation measures to support reforms is likely to remain limited in future.

**The BMZ's steering of the portfolio was mainly reactive and needs-oriented, but there was often inadequate information to provide a basis for conflict-sensitive and impact-oriented steering.** The BMZ divisions involved adapted the portfolio well to changing contexts and immediate needs such as in the aftermath of the liberation of Mosul. Important success factors were effective interface management by the responsible divisions within the BMZ, and generally effective steering and cooperation vis-à-vis the implementing organisations. Monitoring systems at the implementation level were routinely in place but frequently in considerable need of improvement with regard to impact orientation and conflict sensitivity. Aggregating monitoring systems were not in place at portfolio level. They existed at the level of individual budget lines, at least for the SI Displacement, but only at output level. Consequently, the divisions barely had any knowledge about positive effects and the risk of potential unintended negative effects ensuing from the measures funded. Planning and steering were therefore primarily based on needs analyses but not necessarily on impact analyses.

<sup>24</sup> <https://www.bmz.de/de/entwicklungspolitik/cash-for-work> (in German).

**The BMZ's Iraq portfolio largely took account of cross-cutting issues but was only partially successful at implementing them.** Conflict sensitivity, human rights, inclusion of vulnerable population groups and gender equality were well anchored conceptually, thanks to international frameworks and strategy papers, and were well integrated into the Iraq portfolio as cross-cutting issues. On the other hand, the Iraq portfolio contains little or no reference as yet to ecological standards or environmental and climate compatibility as cross-cutting issues. Potential for improvement is also found in the actual implementation of the cross-cutting issues in the measures, especially with regard to monitoring. The responsible divisions and implementing organisations were not universally equipped with the necessary cross-cutting capacities (expertise or time resources), and this adversely affected the quality of project implementation.

**Although the BMZ refined the objectives of the engagement over time, it had no strategy in place as a basis for planning and shaping the portfolio.** The BMZ continued to develop the objectives for its engagement in Iraq over time and initiated internal processes for strategy building. So far, however, it has not succeeded in elaborating a complete country strategy. The BMZ's flexible, short-term and needs-oriented course of action was pragmatic and appropriate in response to the initial escalation phase of the crisis. In light of the BMZ's introduction of longer-term objectives and the rapid growth of its portfolio, however, towards the end of 2017 it should have transitioned to more strategic development cooperation with greater planning depth.

### Effectiveness

**The short- and medium-term objectives of the BMZ-financed projects were mostly achieved despite the challenging context.** The focus of the majority of projects was on quantifiable and readily measurable targets at the output level, such as the number of employees involved in cash-for-work measures or the (re)construction of physical infrastructure. Most of these targets were successfully achieved. The BMZ thereby made a substantial contribution to the rehabilitation of basic infrastructure and the provision of services. On this basis, the achievement of direct targets is assessed positively.

Most notably, the population's resilience was at least somewhat strengthened during the crisis. In this way, the BMZ-funded measures have been successful for the most part and, in conjunction with those of other actors, have contributed significantly to dealing with the crisis, both through measures to alleviate acute hardship and measures for reconstruction. One indication of the success of international and Iraqi contributions is the fact that almost 75 per cent of all internally displaced persons were able to return to their home regions by the end of 2019.<sup>25</sup> The BMZ-funded measures made an essential contribution to creating and improving conditions for these people's return, for example by rehabilitating important infrastructure or providing short-term employment through cash-for-work programmes. Given the exceptionally difficult conditions of the Iraqi context in 2014-2019, the contribution of these measures to meeting immediate basic needs, thus preserving the human dignity of vulnerable internally displaced persons and refugees, and to (re)building basic infrastructure can be rated a success.

**The degree to which the sustainable functionality of the rehabilitated basic infrastructure is assured is questionable.** Another factor clouding the positive picture is that qualitative objectives, such as capacity building in hospitals or government agencies, were only pursued by a small proportion of the projects and were only partially achieved. However, these qualitative components are often necessary to achieve outcome-level objectives, such as ensuring the functionality of the (re)built physical infrastructure. This poses further risks beyond the level of individual projects to the outcome-level objectives of the overall portfolio.

<sup>25</sup> According to a survey by the International Organization for Migration (IOM): (IOM Displacement Tracking Matrix Master List Report 113 (November-December 2019) and IOM Iraq: Protracted Displacement in Iraq: Revisiting Categories of Return Barriers (January 2021))

**Despite the BMZ's objective of being impact-oriented in its work, the planning of the BMZ's engagement was distinctly more output-oriented than impact-oriented.** Projects concentrated mainly on results that could be achieved in the short term, while longer-range intervention logics were either not in place or not sufficiently elaborated. Reasons for the limited impact orientation were the urgency of the rapid crisis response and the pressure born of media and political demands to move quickly and translate the available resources into measures on the ground. The impact orientation of both the projects and the engagement as a whole suffered as a result. This in turn had negative consequences for the effectiveness and sustainability of the engagement.

**The challenging context and particularly the volatile security situation and the impaired functional capacity of the Iraqi government hampered achievement of the objectives.** The constant volatility of the security situation hindered access to target groups and in some instances the timely achievement of project objectives. The impaired functional capacity of the Iraqi central government in the liberated territories was detrimental to the achievement of project objectives during the period 2014 to 2017, with the notable exception of the United Nations Development Programme Funding Facility for Stabilization (UNDP-FFS). By comparison, cooperation with the regional government of the Kurdistan Region of Iraq (KRI) did advance the achievement of objectives, albeit to a limited extent. While a pragmatic approach to these challenges was often successful at the project level, the BMZ is still far from having found a systematic way of handling these challenges in Iraq.

## Impacts

**The majority of the BMZ's development objectives in Iraq can only be achieved over the long term.**<sup>26</sup> For the comparatively short period under review, first contributions to these long-term objectives have been analysed with a view to evaluating not only the effects that are currently observable but particularly also the future impact potential. From this, it is evident that important objectives like strengthening resilience and social cohesion have been partially achieved, while further-reaching objectives relating to overcoming structural constraints on development in Iraq have barely been achieved so far. Even in the near future, these objectives only appear attainable if the BMZ succeeds in finding a strategic way of dealing with the systemic challenges of the Iraqi context.

**The resilience of individuals, meaning their ability to survive crises without permanent adverse effects, was partially strengthened, but the same can barely be said of the resilience of institutions and structures.** The resilience of individuals was strengthened particularly by ensuring food security, building basic infrastructure, and providing short-term employment as part of development cooperation measures. The BMZ's engagement thus contributed to putting people in a position to ensure their own survival in the crisis. However, capacities for promoting structural change, such as by improving local political or social structures and institutions, were barely strengthened.

**Social cohesion at the level of target groups was strengthened in some instances and localities.** During the period under review, there were only a few projects whose primary objective was to strengthen social cohesion. Communication and reconciliation were to be supported by such means as psychosocial support and the conflict-sensitive involvement of members of different population groups in projects. It is plausible that positive contributions were made in some instances at the level of individuals and groups.

**Contributions were made in some instances to strengthening the private sector and to individual employment, but there were no substantial contributions to the implementation of economic reforms.** Projects successfully carried out activities to promote chambers of commerce and micro, small and

<sup>26</sup> Experience from international engagement in other post-conflict countries shows that promoting development policy goals at the whole-of-society level can take 30-50 years. In this regard, see: World Bank. "Building for Peace – Reconstruction for Security, Equity, and Sustainable Peace in MENA". Washington, D.C., USA: World Bank Group, 2020.

medium-sized enterprises (MSMEs), for example. Employment promotion measures such as career counselling for young people and women were also implemented successfully. However, no decisive contributions were made to improving the business and investment climate in Iraq.

**BMZ-funded measures have in some instances contributed to improving the conditions for state action at the local level, but have not made a substantial contribution to good governance at the national level.**

Reconstruction – of the water and electricity supply, for example – was a basic prerequisite for re-establishing municipal district authorities with at least rudimentary, functioning administrations. A project to support the decentralisation of the Iraqi government was begun during the period under review but has not yet been running long enough to generate effects. The realisation of long-term effects in this area will depend heavily on the Iraqi government's reform efforts in the future.

**The evaluation identified examples of positive unintended effects and risks of negative unintended effects of projects.**

Implementation partners expressed the view that cooperation with the German implementing organisations had had positive effects on their capacities, even though strengthening capacities was not an explicit objective of the measures. In contrast, the evidence indicates that the Iraqi population's perception of the work of multilateral organisations as efficient and effective led to unfavourable comparisons which worsened the Iraqi government's image. The examples and evidence identified highlight the risk of negative effects ensuing from measures in Iraq. At the same time, it was evident that unintended effects were not adequately recorded either at the project level or at the overall steering level. This left the BMZ without the requisite knowledge to be able to consider these effects when steering its portfolio.

#### **Connectedness / sustainability:**

**Although intensified efforts to make the BMZ portfolio in Iraq connectable and sustainable were increasingly apparent, there was little success in connecting with Iraqi structures during the period under review.**

In many cases, the measures in Iraq funded under the different BMZ budget lines were implemented in successive phases, one building on the other. Most of the BMZ-funded measures were succeeded by a follow-up measure from the same implementing organisation, often with a similar thematic emphasis. Only patchy cross-ministry connectedness has been achieved so far, although increasing efforts by the BMZ were visible, such as the piloting of what is known as the Nexus Chapeau approach, adopted since 2019 to improve coordination between the AA's humanitarian assistance measures and the BMZ's transitional development assistance. Connectedness to Iraqi structures, which is essential for the sustainability of the measures, was often not a priority objective of projects. Plausible and fully elaborated exit strategies did not often exist. Efforts to shape the measures in a sustainable manner, such as by promoting ownership and capacity building of Iraqi actors, became more of a focus towards the end of the period under review.

**In central Iraq there was ultimately little success in strengthening government and administrative capacities and ensuring ownership in the course of cooperation.**

However, initial successes can be seen in the Kurdistan Region of Iraq (KRI), visible for example in the partners' increased coordination activities. In particular, the financing and continuation of BMZ-initiated measures by Iraqi actors on a permanent and self-reliant basis has yet to be secured, either in central Iraq or in the KRI.

At the level of individuals in the affected population, the sustainability of particular effects – especially from measures aimed at building human capital (such as hygiene practices, psychosocial stress counselling and vocational training) – is plausible. The sustainability of effects at the institutional level, such as in the implementation of reforms and the maintenance of infrastructure, appears to be in jeopardy in view of the common failure to connect with Iraqi structures so far as well as the difficult contextual conditions which are affected by inadequate capacities and weak ownership on the part of Iraqi partners.

## Coherence within the BMZ

The objectives of all three budget lines (TDA, SI Displacement and Bilateral TC/FC) from which BMZ measures in Iraq were financed are consistent with the objectives of the German government in Iraq. However, the closely allied content of the measures and action areas under the three budget lines increased the coordination workload required for a coherent approach. As a consequence, and in the absence of a common planning basis in the form of a country strategy, there has been little active pursuit or realisation of cross-line synergies to date.

The measures financed in Iraq under the three lines differed in terms of their thematic elaboration, target groups and the time horizons of their objectives. In this regard, they were complementary to each other, at least in some respects. For example, the objective of SI Displacement was to create short- and medium-term employment opportunities for internally displaced persons and people from the host communities, while bilateral TC/FC pursued structural improvements in employment opportunities by promoting economic diversification.

Nevertheless, clearly delimited thematic distinctions between the budget lines were not discernible, and this sometimes markedly increased the coordination workload required for a coherent approach among the divisions and implementing organisations involved. For example, cash-for-work programmes were financed under both the SI Displacement and the TDA budget lines. Likewise, both the SI Displacement and Bilateral TC budgets were used to support measures for the occupational promotion of young people and promotion of the private sector.

The analysis of internal BMZ steering documents similarly shows that effective coordination among the budget-spending divisions for a common and coherent approach posed a considerable challenge. Over the years, however, this internal coordination continuously improved and was supported by the participating divisions, for example by arranging joint official missions and submitting proposals to management. Towards the end of the period under review, it grew increasingly formalised in the form of regular planning meetings and coordinated planning cycles.

As a consequence of unsatisfactory coordination, in the initial phase at least, and the lack of a common planning basis in the form of a country strategy, the measures operated side by side, both thematically and geographically, and did little to actively pursue or achieve cross-line synergies despite addressing common objectives and action areas. Accordingly, positive reciprocal effects between the measures under different budget lines were rather weak.

## External coherence

The BMZ utilised international implementation and coordination structures and took part in numerous coordination meetings at national, regional and sectoral level. The BMZ made use of existing international implementation and coordination structures as well as potential synergies by deploying 44 per cent of its project volume (in)directly through United Nations organisations. No instances of duplication between German and international measures were found. In addition, the BMZ engaged in numerous coordination meetings at national, regional and sectoral level. The greater part of the coordination was handled by the BMZ-funded projects at the implementation level.

A common strategic approach for the international community's long-term engagement in Iraq is not yet discernible. Over time, the international coordination structures in Iraq were increasingly decentralised. The number and diversity of international coordination mechanisms across sectors and regions increased over time. The somewhat uncoordinated dialogue between international actors and the Iraqi government carries the risk of impeding the sustainability, coherence and effectiveness of the international engagement.

**Against this backdrop there is potential for the BMZ, in cooperation with the AA, to make a greater contribution to developing the international community's strategic approach in Iraq.** German influence on the strategic orientation of the international community's engagement until now, measured in terms of the German funding deployed, is regarded as low by other international donors. At the same time, the international and Iraqi actors interviewed emphasised their high level of trust in the neutrality and professionalism of German actors. Without a German government or BMZ strategy, however, there is no basis for a consistent dialogue with the international community or for working effectively towards the elaboration of a common strategic approach in Iraq.

### Efficiency

**The BMZ's engagement reached the target groups in a timely manner in most cases, but short project durations were often not appropriate to the medium- and long-term objectives and hampered the efficiency of implementation.** Evidence that implementation was mostly timely was seen, for example, in the BMZ-funded measures in Dohuk which provided rapid support in setting up refugee camps and strengthening the basic infrastructure. However, examples were also found where target groups were not reached within the planned time frame due to delays. The short project durations of a little over two years on average were not conducive to the efficient achievement of medium- and long-term objectives. Although project extensions and/or follow-up projects eventually resulted in longer total durations, the considerable administrative workload and planning uncertainties associated with this approach make efficiency losses likely.

Weighing the costs and benefits of various instruments and implementing organisations played a lesser role in the BMZ's planning and steering. In hindsight, the chosen instruments and implementing organisations were fundamentally appropriate for the crisis response. Yet none of the documents available make it possible to reconstruct the extent to which the BMZ systematically weighed up the advantages and disadvantages of instruments and implementing organisations and analysed their consequences for the efficiency of the portfolio. The diversity of the BMZ portfolio is also understandable with hindsight, due to the diverse and acute needs at the beginning of the crisis in particular. Towards the end of 2017, however, a phase of deeper strategic planning should have included reflection on larger and more efficient lever effects for the longer-term engagement – by focusing thematically, for example – in order to improve the allocation efficiency between the instruments.

**The closely allied content of action areas and measures under the different budget lines combined with the lack of a common planning basis in the form of a country strategy increased the need for additional coordination, particularly in the initial phase.** In principle, the instruments used were appropriate for the efficient achievement of objectives in Iraq. To begin with, however, the closely allied content of the action areas and measures under the SI Displacement and TDA lines in particular increased the need for coordination, and hence the potential for efficiency losses. Although regular consultation enabled duplications to be avoided, little was done to exploit efficiency-boosting synergy potentials such as the pooling of cross-line technical resources for the further strategic development of individual instruments.

An assessment of production efficiency, in the sense of a detailed comparison of costs and benefits of individual measures, was not carried out as part of the evaluation. Furthermore, the fact that the BMZ deployed 44 per cent of its portfolio in Iraq (in)directly through multilateral actors precludes a simple plausibility assessment of production efficiency. For instance, 87 per cent of all FC measures funded via KfW were passed on to multilateral implementing organisations (and some of these turn to further organisations).<sup>27</sup> This reduces German development cooperation's own implementation workload, on the one hand, while lowering the risk of inefficient duplications with other donors from the viewpoint of the

<sup>27</sup> Only 4 per cent of the total volume of the BMZ portfolio is delivered directly by organisations of the United Nations.

Iraq portfolio as a whole. At the same time, the share of funding that has to be spent on administration and other overhead costs of the different actors involved rises due to this approach, so that the net overall effect on the production efficiency of the BMZ-funded measures is unclear.

## Conclusions

The joint ministerial evaluation concludes that in the course of their engagement in Iraq between 2014 and 2019, the AA and the BMZ made relevant and effective contributions to stabilising the country in the short term and to strengthening the short- and medium-term resilience of the target groups. At the same time, the evaluation findings show that both the medium- and long-term effectiveness and the sustainability of the engagement are distinctly limited.

For the BMZ's engagement, this is reflected in the fact that BMZ-funded measures have made a significant and context-appropriate contribution to the short- and medium-term response to the crisis in Iraq. For the foreseeable future, BMZ reconstruction and support measures will remain necessary to meet short- and medium-term needs, but the aim should increasingly be to hand these over to Iraqi actors in the long term. If the BMZ is to contribute substantially to structural work to tackle core development problems once the situation in Iraq has stabilised further, it will also have to find a strategic approach to the systemic challenges of the Iraqi context and ensure that German development cooperation offers comparative advantages when it comes to supporting Iraq. Moreover, from a BMZ-specific perspective a range of other challenges exist, which the BMZ should address in order to strengthen the quality of implementation and steering of the BMZ portfolio in Iraq. In this regard, comprehensive cross-ministry coordination is necessary to ensure a unified approach to any future engagement.

The instruments and projects in the BMZ portfolio during the period under review, from 2014 to 2019, were appropriate to support the Iraqi government and population in dealing with the crisis. The BMZ's engagement in Iraq has been successful, particularly in the areas of alleviating the acute hardship of internally displaced persons, rebuilding infrastructure and creating prospects for returnees, where its contribution has been significant. There remains a need for this kind of support, especially in the area of reconstruction and creating prospects for returnees. Based on the successes described, and in view of the ongoing precarious situation of large numbers of internally displaced persons and returnees, the relevance of further engagement by the BMZ to support these groups seems evident.

This positive finding must be viewed alongside the diverse challenges pertaining to the medium and long-term effectiveness and sustainability of BMZ's engagement in Iraq. An absence of ownership, often a lack of will to reform, and limited capacities of both government and administrative bodies jeopardised the sustainability of projects ranging from the reconstruction of major infrastructure to decentralisation. Accordingly, the potential impact of German development cooperation measures for tackling structural causes of conflict and impediments to development in Iraq appears limited.

Any future engagement will increasingly concentrate on structural work to tackle core development problems and therefore only appears worthwhile if the comparative advantage of bilateral German development cooperation for Iraq can be precisely defined and a strategic approach to these challenges can be found.

Irrespective of these necessities, when it comes to implementing and steering its Iraq portfolio and taking effective interministerial action, the BMZ faces a series of challenges pertaining to problem definition, strategy development, programme/project formulation and implementation, and monitoring and learning.



***Problem definition:***

The lack of an adequately defined, joint ministerial and consolidated understanding of the problem, described in terms of both foreign policy and development policy issues, hampered coordination with other ministries.

**Challenges**

It was challenging for the BMZ to develop and update its understanding of the problem and the context against the backdrop of the significant increase in funding. The limited staff resources in the divisions responsible for Iraq and the regular rotation of staff made it difficult to build up contextual knowledge for the strategic development of the portfolio.

In view of the scale of the emergency situation, the BMZ focused its engagement during the period under review primarily on the acute escalation of the crisis in Iraq. There was no consolidated joint ministerial assessment of (a) Iraq's development issues and (b) the foreign-policy significance of the regional situation as a whole for Germany's interests in Iraq. One consequence of this to this day is a lack of clarity about what role the German government, and hence the BMZ, can or should fulfil in addressing structural problems in Iraq in the long term. Furthermore, a joint and holistic interministerial analysis of Iraq's acute and persistent challenges would have enabled the BMZ to gain a better insight into the simultaneity of different issues and make greater use of potential synergies.

The benefit of a consolidated and joint interministerial problem definition (see Recommendation 2) is especially evident when bringing the portfolio into alignment with the HDP-nexus (see Recommendation 2a). For regular adjustment of the problem definition in the fragile context of Iraq, sufficient staff capacities are necessary (see Recommendation 3).

***Strategy development:***

Despite the lack of a strategic plan, the BMZ succeeded in responding quickly and flexibly to Iraqi needs. The lack of a strategic framework also had negative consequences, however, particularly for the relevance, impact orientation, effectiveness and sustainability of the BMZ portfolio.

**Challenges**

The BMZ's flexible approach was justified in response to the escalation of the crisis in 2014. Nevertheless, towards the end of 2017, there should have been a transition to a greater depth of strategic planning so that the rapidly growing portfolio could be steered appropriately. Budgetary rules placed responsible staff within the BMZ and the implementing organisations under pressure of urgency to spend the available funds quickly. The process of drafting a strategic orientation framework for Iraq was put on hold several times, then suspended due to the BMZ 2030 process (during which new guidelines for drafting country strategies were developed). For these reasons, there was no strategic plan setting out a time frame for BMZ's engagement in Iraq and specifying realistically achievable objectives, intervention logics, risks, the use of instruments and measures, assigned responsibilities, and indicators.

The lack of clarity about the duration and long-term objectives of the engagement made it difficult to shape the portfolio sustainably. The absence of either an adaptive or an exit strategy for the BMZ portfolio as a whole made it difficult for the implementing organisations to develop exit scenarios at a project level and to harmonise them with other actors on the ground. Consequently, it is not yet certain how Iraqi actors will take ownership of the measures initiated by the BMZ and continue them in the medium to long term.

The BMZ did not produce a written intervention logic<sup>28</sup> describing the causal links between measures and intended effects for the BMZ portfolio as a whole. Consequently, the BMZ's steering of the portfolio was guided primarily by outputs. At the same time, the participating actors initially underestimated some of the structural risks affecting the emergence of overarching and sustainable impacts. Strategic responses to known structural risks in Iraq are still lacking, which severely jeopardises the long-term effectiveness of the engagement. For example, the BMZ has not yet found successful approaches for persuading the Iraqi authorities to take ownership. Nor has it developed alternative or exit strategies for dealing with stagnating or diminishing reform efforts on the part of the Iraqi government. The structural risks ultimately constrained the relevance, efficiency, effectiveness, impact, and sustainability of the BMZ's engagement in Iraq.

Furthermore, the BMZ has not adequately particularised the comparative advantages and disadvantages of German bilateral TC/FC in Iraq. While the relevance of structural reforms in Iraq is high, during the period under review the contribution of German development cooperation to supporting such reforms was low. So far, the BMZ has not established a strategic approach to address this discrepancy.

Moreover, the shortcomings in strategic planning impeded the implementation of the humanitarian-development-peace-nexus (HDP-nexus) in Iraq. As yet, there is no concrete strategic-conceptual elaboration of the HDP-nexus with regard to the BMZ's engagement in Iraq. While projects were planned and implemented in the important areas of action for the HDP-nexus, their coherence was not actively facilitated although it is a basic prerequisite for successful implementation of the HDP-nexus.<sup>29</sup> Accordingly, the nexus was not operationalised proactively but only in the form of catch-up adjustments, which remained limited in scale and hence much reduced in effect during the period under review.

The Nexus Chapeau approach was the first attempt by the BMZ, together with the AA, to develop a conceptual framework for strengthening cross-ministry coherence at the level of measures. This has not yet led to realisation of the identified potentials in Iraq, however, and further conceptual development is required. Due to challenges in its operationalisation, the Nexus Chapeau approach has not noticeably succeeded in realising its potential on the ground so far. Moreover, the AA's scheduled withdrawal from financing NGOs working on humanitarian assistance in 2021 leaves an unanswered question as to the possibilities of developing the approach further for Iraq. The basis for the further development and operationalisation of the Nexus Chapeau approach in Iraq is greater cross-ministry coordination (see Recommendation 1).

The existing challenges highlight the importance of a country strategy for Iraq (see Recommendation 2). Within this framework, strategies for dealing with structural risks and a conceptual approach to shaping the HDP-nexus in Iraq should also be developed (see Recommendation 2a). As a basis for continuing and further developing bilateral TC/ FC in Iraq, their comparative advantages should be determined and objectives concretised (see Recommendation 2b).

<sup>28</sup> An intervention logic can be used as an instrument to carry out impact-oriented steering and to identify structural risks threatening the achievement of outcome- or impact-level objectives at an early stage.

<sup>29</sup> As part of the BMZ 2030 reform process initiated in 2020, the BMZ introduced the new country category "nexus and peace partners" and began to draft guidelines and conceptual tools for the development of corresponding strategies.

### ***Programme/project formulation and implementation:***

In a short period of time the BMZ succeeded in building a portfolio which made a significant contribution to dealing with the crisis situation and reconstruction in Iraq. Questions such as long-term effectiveness, cross-cutting issues in development policy, and participation of the target groups receded into the background.

### **Challenges**

The BMZ was very successful in rapidly increasing and spending the financial volume of its Iraq engagement. However, it did not manage to expand the necessary staff resources for steering to the same extent. This had negative consequences for all work areas of the responsible divisions, from analysis to strategy development and inputs to project formulation. Despite the great personal commitment of everyone involved, it was impossible to perform all the tasks that arose.

The rapid implementation of projects enabled the BMZ to make important contributions in the short term. However, the pressure to spend funding urgently was detrimental to impact orientation at the project level. The combination of financial resources and time pressure meant that the BMZ, and indeed implementing organisations, were often most preoccupied with the question of how the funding could be spent in compliance with the rules as quickly as possible. Consequently, project planning was output-oriented for the most part. In contrast, questions of long-term effectiveness receded into the background at the level of both individual projects and the portfolio as a whole.

The BMZ's engagement was closely aligned with the needs and priorities of the Iraqi government. In this regard, the BMZ and the implementing organisations were operating amid the competing tensions between urgent planning and implementation of measures on the one hand and their own aspirations to work participatively with partners and target groups on the other.

Examination of the thematic and regional composition of the portfolio shows that, for the most part, the BMZ's engagement addressed the needs of the Iraqi government and the population. Often, however, an in-depth analysis of needs from different perspectives (Iraqi authorities, population and academia) was not carried out. For example, due to the volatile security context and the great urgency of implementing the measures, there was often little involvement of local target groups in project planning. This harboured the risk of taking insufficient account of the perspective of vulnerable population groups in particular and falling short of the BMZ's ambitions regarding participation as a formative principle of development cooperation.

The challenges regarding the formulation of programmes/projects show the importance of both impact orientation (see Recommendation 6) and the participation of target groups in the elaboration of projects (see Recommendation 5). Especially in an acute emergency situation, the implementation of these themes requires adequate staff capacities (see Recommendation 3).

The majority of cross-cutting issues – with the exception of environmental standards – were well anchored in the BMZ portfolio at the strategic level. However, their implementation at project level fell short of the BMZ's stated aspirations in some cases. Crucial factors for the implementation of the cross-cutting issues within the measures include having the necessary strategic framework in place and ensuring that the staff involved have sufficient capacities. Cross-cutting competences, in conflict sensitivity for example, strengthened the ability of BMZ staff to insist on and monitor the inclusion of cross-cutting issues. This in turn made it easier for project staff to implement the cross-cutting issues in projects. Because those involved were not (universally) equipped with the necessary knowledge and resources to tackle cross-cutting issues, the implementation of the cross-cutting issues sometimes fell short of the BMZ's ambitions.

In future, the BMZ should ensure that the cross-cutting issues are mainstreamed and implemented throughout the portfolio (Recommendation 4).

### ***Monitoring and learning:***

The BMZ lacked aggregated monitoring information on the Iraq portfolio as a basis for evidence-based and strategic steering. The fact that project monitoring systems focused mainly on outputs hampered the impact-oriented steering of the portfolio.

### **Challenges**

The findings of the evaluation show that, for the most part, the implementing organisations carried out useful monitoring activities at the level of individual measures in the fragile context of Iraq. However, projects often did not manage to design monitoring systems which, as well as measuring outputs, are also sufficiently conflict sensitive and impact-oriented – even though this is an explicit concern not just for the BMZ but for many of the implementing organisations themselves. In order to strengthen the long-term effectiveness of the measures, the underlying causes – such as implementation under time pressure, short project durations, and a lack of monitoring capacities – should be addressed as quickly as possible.

Unintended negative effects are usually only recorded passively, which is why the BMZ can barely assess their magnitude and can only counteract them with difficulty. For example, some projects used complaint mechanisms to gather information on negative effects. However, given the high barriers to access for the target groups, it became clear that this passive method of gathering information only permits very limited conclusions to be drawn about the actual occurrence of negative effects. This aspect requires improvement, particularly in light of the do-no-harm approach and the amount of engagement in the notoriously corruption-prone construction sector.

Although implementing organisations regularly report to the BMZ on projects, BMZ staff do not have aggregated monitoring information at their disposal in most cases. The implementing organisations regularly shared the progress of their projects with the BMZ in the form of interim and final reports. However, aggregating formats or an aggregated BMZ-internal monitoring system per sector or budget line and for the Iraq portfolio as a whole were mostly lacking. This limited the BMZ's capacity to steer the portfolio.

Strategic steering was mostly fast, flexible, and needs-oriented, though not sufficiently impact-oriented. The BMZ reacted in a timely and appropriate manner to changes in the framework conditions, such as the liberation of Mosul. This ensured that in most cases the BMZ portfolio was good at addressing the needs of the population.

On a critical note, there was not enough continuous adjustment in response to the positive as well as potential negative impacts of projects. This was mostly due to a lack of aggregated data as an information basis for steering. The BMZ thus lacked an important instrument for strategic steering and ensuring greater effectiveness. For evidence-based steering of the BMZ's future engagement in Iraq, aggregated monitoring data, as well as mechanisms for systematically recording negative effects, are therefore required (see Recommendation 6).

## Recommendations

### Recommendation 1

The BMZ should develop coherent and realistic, strategically aligned and impact-oriented objectives for the German government's civilian engagement in Iraq, within the framework of the policy concept on joint analysis and coordinated planning (GAAP).<sup>30</sup>

### Recommendation 2

The BMZ should formulate a country strategy for Iraq – embedded within an overall German government strategy and ideally based on joint ministerial problem and risk analyses – which should be oriented to the SDGs as a guiding vision for development policy, and which defines strategic objectives but also specifies how structural risks are to be addressed.

In particular, the BMZ should

2a. develop a conceptual approach to strengthen peacebuilding in Iraq within the framework of HDP-nexus implementation.

2b. only continue bilateral TC/FC in Iraq on the basis of an analysis of the comparative advantages and disadvantages of such cooperation, realistic impact assumptions, and alternative or exit strategies for dealing with stagnating or diminishing reform efforts.

### Recommendation 3

To be able to steer country portfolios such as its Iraq portfolio appropriately in the respective fragile context, the BMZ should ensure that staff capacities are sufficient – both quantitatively and qualitatively, i.e. equipped with region-specific and fragility-related competences – for cooperation within the framework of the “nexus and peace partnerships” introduced as part of the BMZ 2030 reform.

### Recommendation 4

The BMZ should ensure that cross-cutting issues are considered and implemented throughout its Iraq portfolio, and in particular, should use definitions of conflict sensitivity and environmental and climate compatibility that are adapted to the Iraqi context.

### Recommendation 5

Despite the challenges involved, the BMZ should ensure that – even in conditions of state fragility, as in Iraq – final beneficiaries, and vulnerable groups especially, are involved in shaping projects, preferably through participatory planning and implementation in order to enable more deliberate consideration of their needs, expertise, and potentials and to ensure conflict sensitivity.

### Recommendation 6

The BMZ should make systematic use of monitoring data – to be provided by the implementing organisations in aggregatable form – for the impact-oriented and conflict-sensitive steering of its portfolio in Iraq and for early identification of potential unintended negative impacts.

<sup>30</sup> “Konzept zur gemeinsamen Analyse und abgestimmten Planung” (GAAP-Konzept)

# INHALT

Impressum.....	iv
Danksagung.....	v
Zusammenfassung.....	vi
Summary.....	xxi
Abkürzungen und Akronyme.....	xl
1. Einleitung.....	1
1.1 Hintergrund, Gegenstand und Ziele des ressortspezifischen Berichts.....	2
1.1.1 Hintergrund und Rahmen.....	2
1.1.2 Gegenstand des Evaluierungsberichts.....	3
1.1.3 Ziele und Nutzen der ressortgemeinsamen Evaluierung und des ressortspezifischen Berichts.....	4
1.2 Kontext Irak 2014 bis 2019.....	5
1.3 Das Engagement der Bundesregierung in Irak.....	7
2. Leitfragen, Methoden und Herausforderungen.....	14
2.1 Leitfragen.....	15
2.2 Design und Methoden.....	15
2.2.1 Wirkungsmodell.....	15
2.2.2 Analyseebenen.....	17
2.2.3 Datenerhebung und Analyse.....	17
2.3 Herausforderungen.....	22
3. Analytische Bewertung des BMZ-Engagements in Irak.....	24
3.1 Relevanz.....	25
3.1.1 Übereinstimmung der Ziele des BMZ-Engagements mit den Zielen der Bundesregierung.....	25
3.1.2 Übereinstimmung des BMZ-Engagements mit den Zielen und Bedarfen Iraks.....	27
3.1.3 Strategische Planung des BMZ-Engagements.....	32
3.1.4 Steuerung und Monitoring.....	35
3.1.5 Querschnittsthemen.....	38
3.2 Effektivität.....	41
3.2.1 Zielerreichung.....	42
3.2.2 Wirkungsorientierung.....	43
3.2.3 Externe Einflüsse auf die Zielerreichung.....	45
3.2.4 Sichtbarkeit des BMZ-Engagements in Irak.....	46
3.3 Übergeordnete Wirkungen.....	47

3.3.1	Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen.....	47
3.3.2	Risiken und nicht-intendierte Wirkungen .....	55
3.4	Anschlussfähigkeit/Nachhaltigkeit .....	57
3.4.1	Anschlussfähigkeit .....	59
3.4.2	Nachhaltigkeit.....	62
3.5	Ressortinterne Kohärenz.....	65
3.6	Externe Kohärenz .....	67
3.7	Effizienz.....	68
3.7.1	Dauer und Rechtzeitigkeit .....	69
3.7.2	Eignung der Instrumente und Auswahl von Umsetzungsorganisationen .....	70
4.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen .....	72
4.1	Schlussfolgerungen.....	73
4.1.1	Problemdefinition.....	74
4.1.2	Strategieentwicklung.....	74
4.1.3	Programm-/Projektformulierung und -umsetzung .....	76
4.1.4	Monitoring und Lernen.....	77
4.2	Empfehlungen .....	77
5.	Literatur .....	82
6.	Anhang.....	87

## Abbildungen

Abbildung 1	Internationale und deutsche Mittelzusagen für Irak im Zeitverlauf (2003–2019).....	7
Abbildung 2	Deutsche Akteure in Irak und finanzielle Beiträge .....	9
Abbildung 3	Gesamtzusagen nach Haushaltstitel (in Prozent).....	10
Abbildung 4	Gesamtzusagen des BMZ 2014–2019.....	11
Abbildung 5	Gesamtmittelabfluss des BMZ 2014–2019.....	11
Abbildung 6	Zusagen nach Umsetzungsorganisationen .....	12
Abbildung 7	Wirkungsmodell des BMZ-Engagements in Irak.....	16
Abbildung 8	Schematische Darstellung des Prozesses zur Zielerreichung der Ressorts .....	17
Abbildung 9	Geografische und inhaltliche Entwicklung des BMZ-Portfolios in Irak.....	26
Abbildung 10	Binnenvertriebene im Jahr 2014 nach Herkunft und Fluchtort .....	27
Abbildung 11	Zusagen des gesamten BMZ-Portfolios in Irak je Gouvernorat 2014–2019.....	29
Abbildung 12	Schätzung des Schadens und zusätzlicher Kosten für den Aufbau .....	30
Abbildung 13	Jährliche Zusagen, Mittelabfluss und personelle Ressourcen für die Steuerung.....	36
Abbildung 14	OCED-DAC-Kennungen im BMZ-Portfolio Irak .....	39
Abbildung 15	Wirkungsmodell für die Beiträge des BMZ-Portfolios in Irak zur Resilienz .....	49
Abbildung 16	Einflussfaktoren auf die Nachhaltigkeit der erzielten Wirkungen.....	58
Abbildung 17	Herstellung der Anschlussfähigkeit von BMZ-Maßnahmen .....	59
Abbildung 18	Ausgewählte Beispiele für Umsetzungsketten .....	71

## Tabellen

Tabelle 1	Vom BMZ geförderte Vorhaben in Irak mit einem Volumen von mehr als 40 Mio. Euro.	13
Tabelle 2	Leitfragen und zur Beantwortung herangezogene Datenerhebungsmethoden .....	18
Tabelle 3	Beispielhafter Überblick der interviewten Akteure.....	19
Tabelle 4	Näher untersuchte Projektbeispiele.....	20

## Kästen

Kasten 1	Humanitarian-Development-Peace-Nexus.....	4
Kasten 2	Entwicklung des Begriffsverständnisses von Resilienz im BMZ.....	48
Kasten 3	Kapazitäten für Resilienz .....	50
Kasten 4	Der gemeinsame Nexus-Chapeau-Ansatz von BMZ und AA.....	66



# ABKÜRZUNGEN UND AKRONYME

AFD	Agence française de développement
AV	Auftragsverantwortliche*r
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BMJV	Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz
BMVg	Bundesministerium für Verteidigung
BRG	Bundesregierung
CCPC	Rehabilitation of Community Coexistence & Peace Committee
CfW	Cash for Work
CRS	Creditor Reporting System
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit gGmbH
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DO	Durchführungsorganisation
DPMO	Deputy Prime Minister's Office
Ebd.	Ebenda (an der gleichen Stelle im zitierten Text)
ECHO	European Community Humanitarian Aid Office
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
EU	Europäische Union
F	Französische Republik
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations/Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FFIS	Funding Facility for Immediate Stabilization
GAAP	(Prozess zur) Gemeinsamen Analyse und Abgestimmten Planung
GFA	GFA Consulting Group GmbH
GIZ	Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit GmbH
HDP-Nexus	Humanitarian-Development-Peace-Nexus
HH-Titel	Haushaltstitel
ICRRP	Iraq Crisis Response and Resilience Programme
IDPs	Internally Displaced Persons/Binnenvertriebene
IHK	Industrie- und Handelskammer

IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IOM	International Organisation for Migration
IS	Sogenannter Islamischer Staat
JCCC	Joint Crisis Coordination Center
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
KfW	KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) - Entwicklungsbank
KKMU	Kleinste, kleinere und mittlere Unternehmen
KWI/ÜH	Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur/strukturbildende Übergangshilfe
MENA	Naher Osten und Nordafrika
Mio.	Million
MoDM	Ministry of Displacement and Migration
MoE	Ministry of Education
MoHESR	Ministry of Higher Education and Scientific Research
MoLSA	Ministry of Labor and Social Affairs
MoP	Ministry of Planning
Mrd.	Milliarde
NaWi	Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung
NGO	Nichtregierungsorganisation
NRC	Norwegian Refugee Council
ODA	Official Development Assistance/Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development/Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OECD DAC	Development Assistance Committee/Entwicklungsausschuss der OECD
PB	Projektbeispiel
PCA	Peace and Conflict Assessment
PMF	Popular Mobilization Forces
PWE	Privatwirtschaftsentwicklung
RC/HC	Resident Coordinator/Humanitarian Coordinator
ReFAATO	Reconstruction Fund for Areas Affected by Terrorist Operations
RKI	Region Kurdistan-Irak
RLS	Rosa-Luxemburg-Stiftung
SDG	Sustainable Development Goal/Globales Ziel für nachhaltige Entwicklung
SI Flucht	Sonderinitiative Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren
SI MENA	Sonderinitiative Stabilisierung und Entwicklung Nordafrika-Nahost
STF	Stabilization Task Force
TZ/FZ	Bilaterale Technische Zusammenarbeit/Finanzielle Zusammenarbeit

UFK	Ungebundener Finanzkredit
UK	United Kingdom/Vereinigtes Königreich
UNDP	United Nations Development Programme/Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNDP FFS	Funding Facility for Stabilization des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen
UNICEF	United Nations International Childrens' Emergency Fund/Kinderhilfswerk der VN
USAID	United States Agency for International Development
USD	US-Dollar
VN	Vereinte Nationen
VAE	Vereinigte Arabische Emirate
WASH	Water, sanitation and hygiene
WFP	UN World Food Programme
WGoS	Working Group on Stabilization
WHH	Welthungerhilfe e. V.
WZ	Referent*in für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ZFD	Ziviler Friedensdienst

# 1. EINLEITUNG

## 1.1 Hintergrund, Gegenstand und Ziele des ressortspezifischen Berichts

---

### 1.1.1 Hintergrund und Rahmen

**In den vergangenen Jahrzehnten hat sich die Bundesregierung immer häufiger und umfangreicher in fragilen Kontexten engagiert und wird dies voraussichtlich auch in Zukunft tun.** Laut Weltbank-Statistiken hat sich die Zahl der von Konflikten und Krisen betroffenen Menschen von 1960 (120 Millionen) bis 2018 (515 Millionen) vervierfacht und ist somit doppelt so schnell gewachsen wie die Weltbevölkerung. Der überwiegende Teil dieser Menschen lebt in Ländern mit fragiler Staatlichkeit. Aufgrund ihrer unmittelbaren geografischen Nähe zu Europa üben innerstaatliche und regionale Konflikte in der MENA-Region (Nahe Osten und Nordafrika) einen steigenden Einfluss auf sicherheitsrelevante Dynamiken auch in Deutschland aus. Dazu gehören aus Konflikten resultierende Migrations- und Fluchtbewegungen sowie ein zunehmend transnational operierender Terrorismus. Entsprechend hat das Engagement in fragilen Staaten aus deutscher Perspektive insbesondere in den letzten 20 Jahren an außen-, entwicklungs- und sicherheitspolitischer Relevanz gewonnen. Die Schaffung neuer Strukturen wie die geplante stärkere Zusammenarbeit mit sogenannten Friedens- und Nexuspartnern (BMZ, 2020a) legt nahe, dass sich das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) auch zukünftig in fragilen Staaten engagieren wird.

**Auch in Irak engagiert sich die Bundesregierung seit 2014, um einen Beitrag zur Beendigung der Herrschaft der Terrororganisation ‚Islamischer Staat‘ (IS), zum Wiederaufbau der öffentlichen Infrastruktur, zur Stabilisierung der Lebenssituation von Geflüchteten, Binnenvertriebenen und aufnehmenden Gemeinden und zu längerfristigen Reformprozessen zu leisten.** Dies geschieht als Teil der „Internationalen Koalition gegen den Islamischen Staat“ und gemeinsam mit der irakischen Regierung. Über die unmittelbare Zielsetzung, die Terrorherrschaft zu beenden, hinaus verfolgt die Bundesregierung das Ziel, die gesellschaftlichen, innerstaatlichen und regionalen Ursachen politischer Radikalisierung und Gewalt vor Ort nachhaltig zu bekämpfen, das friedvolle Zusammenleben zu fördern und Voraussetzungen für längerfristige Reformprozesse zu schaffen (AA, 2020; Deutscher Bundestag, 2020; Die Bundesregierung, 2020). 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 – Auswärtiges Amt (AA), BMZ, Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), Bundesministerium des Innern (BMI), Bundesministerium der Finanzen (BMF) – mit hohen finanziellen Beiträgen unterstützt werden, wobei das BMZ finanziell und inhaltlich eine bedeutende Rolle innehat.

**Um die unterschiedlichen Instrumentarien der verschiedenen Politikbereiche in Irak effektiv, wirkungsvoll, kohärent und effizient einzusetzen, sieht der Ansatz der Bundesregierung ein vernetztes, ressortgemeinsames Engagement vor.** Sowohl international (International Dialogue on Peace-building and State-building, 2011) als auch in Deutschland (Bundesregierung, 2017) hat sich die Einsicht durchgesetzt, dass insbesondere vor dem Hintergrund des sogenannten Humanitarian-Development-Peace-Nexus (siehe Kasten 1) ein vernetzter Ansatz der Ressorts zur Bearbeitung der kurz- und langfristigen Herausforderungen in fragilen Staaten notwendig ist. Auch in Irak haben die Ressorts den Anspruch, entsprechend ressortgemeinsam zu agieren und sich ressortübergreifend mit Blick auf die strategische Planung und Steuerung abzustimmen.

**Der ressortspezifische Bericht zum BMZ-Engagement ist Teil der ressortgemeinsamen Evaluierung des Irak-Engagements von AA und BMZ für die Jahre 2014 bis 2019.** Erstmals seit der Evaluierung „Die deutsche Humanitäre Hilfe im Ausland“ (Weingärtner et al., 2011), die als Gemeinschaftsevaluierung von Auswärtigem Amt und BMZ durchgeführt wurde, wird das Engagement beider Ressorts im Rahmen einer Evaluierung wieder gemeinsam in den Blick genommen. Diese Entscheidung basiert auf dem Verständnis, dass sich die Abstimmung zwischen den Ressorts nicht nur auf Planung und Steuerung, sondern auch auf institutionelles Lernen und Erfolgskontrolle beziehen muss. Damit entsprechen AA und BMZ der Absicht der Bundesregierung, Monitoring und Evaluierung als wichtige Instrumente des Lernens und der Rechenschaftslegung in Irak zu verankern, wie sie auch in den Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ der Bundesregierung sowie im „Bericht der Bundesregierung zur Lage in Irak und zum deutschen Irak-Engagement“ (Die Bundesregierung, 2018) festgelegt ist. Die Evaluierung ist darüber hinaus auch vor

dem Hintergrund des „Spending Review – Zyklus 2017/2018“ (BMF, 2018) in den Bereichen „Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit“ zu sehen. Mit dem Ziel, die Evidenzgrundlage für die künftige ressortübergreifende Zusammenarbeit zu verbessern, wurde gemäß Ziffer 3.4 des zuvor genannten Berichts von den beteiligten Akteuren die feste Verankerung von Evaluierung in den Prozessen der beiden Ressorts beschlossen (Ebd.). Die Ergebnisse der ressortgemeinsamen Evaluierung des AA- und BMZ-Engagements in Irak werden in Form einer Zusammenfassung veröffentlicht und basieren auf zwei ressortspezifischen Berichten. Bei dem hier vorliegenden Bericht handelt es sich um den ressortspezifischen Bericht zum BMZ-Engagement in Irak.

### 1.1.2 Gegenstand des Evaluierungsberichts

**Gegenstand dieses Berichts ist das Engagement des BMZ in Irak in den Jahren 2014 bis 2019.** In diesem Zeitraum finanzierte das BMZ im Land 79 Vorhaben mit einem Volumen von rund 1,3 Milliarden Euro. Die Mittel wurden über die Haushaltstitel „Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur“ (KWI/ÜH), „Sonderinitiative Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“ (SI Flucht), „Sonderinitiative Stabilisierung und Entwicklung Nordafrika-Nahost“ (SI MENA) sowie die Haushaltstitel der Bilateralen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit (TZ und FZ)<sup>31</sup> bereitgestellt. Die Summe entspricht knapp 50 Prozent des deutschen Gesamtvolumens der Öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance – ODA)<sup>32</sup> in Irak in diesem Zeitraum. Somit ist das BMZ gemessen am ODA-Volumen der größte deutsche Akteur in Irak, gefolgt vom Auswärtigen Amt. Zusammen finanzierten BMZ und AA von 2014 bis 2019 über 80 Prozent des deutschen ODA-Gesamtvolumens für Irak. Tätigkeiten anderer Ressorts, etwa des BMVg, des BMI oder des BMF, sind nicht Teil des Evaluierungsgegenstandes.

Besondere Beachtung findet in diesem ressortspezifischen Bericht die Steuerung des BMZ-Portfolios in Irak durch das BMZ. Dazu wurden die strategische Planung, die Modalitäten der Steuerung und das Monitoring des BMZ-Portfolios in Irak betrachtet. Aspekte der strategischen Zusammenarbeit des BMZ mit in Irak tätigen Akteuren wie dem AA und der irakischen Regierung wurden mit Blick auf den *Humanitarian-Development-Peace*(HDP)-Nexus (siehe Kasten 1) ebenfalls untersucht.

Gegenstand der Evaluierung waren zudem die Umsetzungsmodalitäten und -instrumente. Dies betraf vor allem die Zusammenarbeit mit Umsetzungsorganisationen – sowohl aus dem staatlichen Bereich (beispielsweise GIZ, KfW) und dem internationalen Umfeld (VN-System, andere multilaterale Instrumente) als auch aus dem zivilgesellschaftlichen Bereich der deutschen, internationalen und irakischen Nichtregierungsorganisationen.

<sup>31</sup> Bis einschließlich 2015 trug der Haushaltstitel mit der Kennung ‚687 06 023‘ den Namen „entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe (ESÜH)“. Ab 2016 wurde er in „Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur“ umbenannt. Die restlichen Haushaltstitel sind den folgenden Langbezeichnungen beziehungsweise Kennungen zuzuordnen: „Sonderinitiative Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“ (896 32 023), „Sonderinitiative Stabilisierung und Entwicklung Nordafrika-Nahost“ (896 33 023), „Bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit“ (896 01 023), „Bilaterale Technische Zusammenarbeit“ (896 03 023).

<sup>32</sup> Nach der Definition des Entwicklungsausschusses (Development Assistance Committee – DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

### Kasten 1 Humanitarian-Development-Peace-Nexus

Die Diskussion um die Verknüpfung von Humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung („Nexus“) wird seit mindestens zwei Jahrzehnten geführt. Sie wurde bereits in Ansätzen wie *Linking Relief, Rehabilitation and Development* und *Whole of Government* konzeptualisiert. Vor dem Hintergrund weltweit zunehmender lang anhaltender und wiederkehrender Krisen bekam die Nexus-Diskussion neues Momentum. Im Rahmen des Humanitären Weltgipfels 2016 in Istanbul wurden Möglichkeiten zur Verzahnung von Humanitärer Hilfe (H für *humanitarian aid*), Entwicklungszusammenarbeit (D für *development*) und Friedensförderung (P für *peace*) diskutiert, um die humanitären Bedarfe zu senken und negativen Auswirkungen von Fragilität auf die Entwicklung und das Erreichen der Ziele der Agenda 2030 entgegenzuwirken. Durch verstärkte Entwicklungsanstrengungen und Abstimmung soll verhindert werden, dass humanitäre Krisen entstehen und anwachsen. Zudem soll die Abhängigkeit betroffener Länder von Hilfen aus dem Ausland reduziert werden. Dazu ist eine stärkere Verzahnung von Humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung notwendig, in die seither auch zusehends politische Stabilisierungsansätze integriert werden. Im Rahmen des Humanitären Weltgipfels hat sich die Bundesregierung verpflichtet, die Synergien zwischen ihrer Humanitären Hilfe, der Übergangshilfe und der langfristigen Entwicklungszusammenarbeit sowie den Programmen zum Klimawandel zu stärken. Diese Selbstverpflichtung schreibt die Bundesregierung in ihren Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte lösen und Frieden fördern“ fest (Bundesregierung, 2017).

Inhaltlich und organisatorisch ist die Verknüpfung der prinzipiell apolitischen Humanitären Hilfe mit den politisch ausgerichteten Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit und der Friedensförderung für alle Geberländer – und damit auch für Deutschland – eine konzeptionelle Herausforderung. Dass eine Abstimmung solch verschiedener Instrumente sinnvoll und notwendig ist, gehört zum internationalen Konsens. Welcher Grad der Abstimmung unter welchen Umständen aber möglich und sinnvoll ist, um wirkungsvoll zu agieren, ist auf operativer Ebene nicht immer offensichtlich. Oft werden außerdem die Koordinierungsmechanismen auf den verschiedenen Ebenen nicht in dem Ausmaß genutzt, dass die Kohärenz, Komplementarität und somit die Machbarkeit des Nexus gewährleistet sind. Die häufig wechselnden Kontextbedingungen in Ländern wie Irak mit fragiler Staatlichkeit und komplexen, lang anhaltenden Krisen erschweren es, die Maßnahmen im Kontiguum (lat. für „Nachbarschaft“; vgl. Ramet, 2012: 4) von Humanitärer Hilfe, Stabilisierungsmaßnahmen, strukturbildender Übergangshilfe und Entwicklungszusammenarbeit umzusetzen. Sie machen somit die Dringlichkeit eines Nexus-orientierten Vorgehens im Sinne des *sustained approach to prevention* deutlich (World Bank und United Nations, 2018).

#### 1.1.3 Ziele und Nutzen der ressortgemeinsamen Evaluierung und des ressortspezifischen Berichts

**Das Hauptziel der ressortgemeinsamen Evaluierung war die umfassende Analyse und unabhängige Bewertung des Engagements von AA und BMZ in Irak zum Zweck des gemeinsamen institutionellen Lernens und der Rechenschaftslegung.** Die gewonnenen Erkenntnisse aus der ressortgemeinsamen Evaluierung sollen beiden Ressorts Nutzen bringen. Sie sollen insbesondere für die gemeinsame Analyse und abgestimmte Planung, die arbeitsteilige Umsetzung sowie das nachsteuernde Management und Monitoring aussagekräftig sein. Die ressortspezifische Beurteilung der Relevanz, Effektivität, übergeordneten Wirkungen, Effizienz, Nachhaltigkeit und Kohärenz des BMZ-Engagements in Irak soll für die Steuerung des Portfolios insbesondere vom BMZ genutzt werden. Dazu enthält der ressortspezifische Bericht Handlungsempfehlungen für eine Optimierung des BMZ-Engagements und gegebenenfalls einzelner Maßnahmen, Strukturen und Prozesse, um das laufende Portfolio bei Bedarf anpassen zu können. Die Ergebnisse sollen auch den Durchführungsorganisationen und Umsetzungspartnern wichtige Hinweise für die operative Arbeit liefern und das Fachpublikum und irakische Akteure über Lernerfahrungen informieren. Dabei sollen die Schlussfolgerungen, die mittels der Evaluierung gezogen werden konnten, auch als Lernerfahrungen für andere Krisensituationen genutzt werden. Dies betrifft insbesondere den Umgang mit anderen Ländern, die unter fragiler Staatlichkeit und lang anhaltenden sozialen, politischen und militärischen Konflikten leiden und in denen der HDP-Nexus Ansatz daher von besonderer Bedeutung ist.

**Die Ergebnisse dienen darüber hinaus der Rechenschaftslegung der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag und sollen das deutsche Engagement in Irak transparenter machen.** Für das BMZ erfüllen die ressortgemeinsame Evaluierung und der ressortspezifische Bericht den Zweck der begleitenden beziehungsweise abschließenden Erfolgskontrolle (Zielerreichungs-/Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle) im Sinne der Bundeshaushaltsordnung (BHO). Die gewonnenen Erkenntnisse sollen die Bundesregierung in ihrem Bestreben unterstützen, Monitoring und Evaluierung ihres Krisenmanagements in Irak als wichtige Instrumente auch für die Rechenschaftslegung zu verankern (Die Bundesregierung, 2018: 9). Die Evaluierung kann so Orientierung für die strategische Steuerung bieten und die parlamentarische Kontrollfunktion unterstützen.

## 1.2 Kontext Irak 2014 bis 2019

**Irak ist durch vielschichtige Krisen geprägt, deren Ursprünge weit über den Aufstieg der Terrororganisation des sogenannten Islamischen Staates (IS) hinausreichen.** Das diktatorisch geführte Regime Saddam Husseins unterwarf die irakische Gesellschaft massiven Repressalien, die auch militärisch umgesetzt wurden. An den von 1980 bis 1988 andauernden verlustreichen Krieg mit Iran und den nachfolgenden Kuwait-Krieg 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 hierdurch zurückgeworfen. Mit der US-amerikanisch geführten „Operation Iraqi Freedom“ im Jahr 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.

**Zudem kam es mit Ausbruch des Bürgerkriegs in Syrien im März 2011 zu einem folgenreichen Zusammenfluss irakischer und syrischer Problemlagen.** Die syrische Regierung hatte den hauptsächlich sunnitisch geprägten Aufstand in Irak seit 2004 teils verdeckt, teils logistisch und politisch offenkundig unterstützt. Ziel war es, 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 wurde dann unter maßgeblicher Führung ehemaliger hochrangiger irakischer Baath-Funktionäre eine territorial angelegte alternative Herrschaft aufgebaut, die sich nachfolgend in „Islamischer Staat“ (IS) umbenannte. Die Destabilisierung staatlicher Strukturen, verbunden mit tiefgreifender Korruption in der irakischen Armee und einer größtmögliche Brutalität ausstrahlenden Schreckensherrschaft erleichterte der Terrororganisation IS ein territoriales Ausbreiten, das in der Einnahme von Mossul im Juni 2014 ihren Höhepunkt fand.

**Damit stand der irakische Staat im Sommer 2014 angesichts der Gebietsgewinne durch den sogenannten IS vor dem Zusammenbruch, was zum Hilferuf der irakischen Regierung an die internationale Gemeinschaft führte.** In den folgenden Monaten kontrollierte der IS zumindest Teile der Gouvernorate Al-Anbar, Diyala, Ninive, Kirkuk und Salah ad-Din. Als Reaktion bildete sich im Rahmen des NATO-Gipfeltreffens im britischen Wales im September 2014 eine breite internationale Koalition mit dem Ziel, die territorialen Eroberungen des IS<sup>33</sup> rückgängig zu machen, die IS-Terrorherrschaft zu beenden und die militärischen Erfolge durch eine sofort 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 diejenige Ramadis und im Juni 2016 die Falludschas. Nach rund neunmonatigem Kampf wurde schließlich im Juli 2017 Mossul befreit. Damit wurde die Bedrohung durch die

<sup>33</sup> Der „sogenannte“ IS“ wird im Laufe des Berichts ab dieser Stelle teilweise als „IS“ abgekürzt.



territoriale Ausbreitung des sogenannten IS in Irak weitestgehend beendet, die Risiken weiterer terroristischer Gefährdungen allerdings auch weniger greifbar und insofern schwieriger einzudämmen.

**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 weitgehend Iran-nahe paramilitärische Einheiten der sogenannten Volksmobilisierungskräfte (Popular Mobilization Forces, PMF). Damit wurden weitere politische Konfliktlinien sichtbar. Erstens verschärfte sich im September 2017 mit dem Referendum zur Unabhängigkeit der Region Kurdistan-Irak (RKI) und der zu diesem Zeitpunkt unter kurdischer Kontrolle befindlichen sogenannten umstrittenen Gebiete der Gegensatz zwischen der Führung der RKI und der Zentralregierung in Bagdad. Dies mündete in einen kurzen Waffengang zwischen Erbil und Bagdad, bei dem unter anderem die RKI für den internationalen Flugverkehr gesperrt wurde; durch Truppenentsendung erhielt zudem die Zentralregierung die Kontrolle über einen Teil der umstrittenen Gebiete insbesondere um Kirkuk zurück. Zweitens behielten die sogenannten PMF in weiten Teilen ihre militärischen Kapazitäten und parallelen Kommandostrukturen bei – entgegen den Plänen der Zentralregierung, sie in die regulären irakischen Sicherheits- und Streitkräfte zu integrieren. Damit begrenzten die PMF ihrerseits strukturell das staatliche Machtmonopol Iraks, dessen Wiederherstellung ein Ziel des Kampfes gegen die Terrororganisation gewesen war.

**Vor dem Hintergrund der verbesserten Sicherheitslage fanden im Mai 2018 Parlamentswahlen statt.** Diese galten als die friedlichsten Wahlen seit dem Sturz Saddam Husseins, jedoch auch als die mit der geringsten Wahlbeteiligung. 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 vier Millionen 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 Kernregionen Iraks. Den Wahlen folgten landesweite Proteste, bei denen die Ergebnisse wegen Wahlbetrugs in Frage gestellt wurden. Nach einer über den Rechtsweg erwirkten Neuauszählung eines Teils der abgegebenen Stimmen wurde Adil Abdul-Mahdi im Oktober 2018 neuer Premierminister; dessen Regierungsbildung dauerte bis 2019.

**Im Hintergrund des formal demokratischen Prozesses wurden die politischen Patronage-Strukturen, die ethnisch-konfessionell geprägt blieben, weiter gefördert.** Dadurch blieb eine Stärkung staatlicher Institutionen aus. Wo die Handlungsfähigkeit des Staates dennoch zunahm, war 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 teils gewaltsamer Proteste in Basra und in den südlichen Provinzen Iraks Bahn gebrochen hatte, kam es ab Oktober 2019 auch in Bagdad zu Massenprotesten. Sie richteten sich gegen die politische Elite, deren Nepotismus und Korruption, gegen schlechte öffentliche Dienstleistungen, gegen die wirtschaftliche Misere und die ausländische – insbesondere iranische – Einflussnahme in Irak. Diese Bewegung wurde überwiegend von der jüngeren Generation getragen und artikulierte sich wie die zeitgleichen Massenproteste im Libanon dezidiert über ethnisch-konfessionelle Grenzen hinweg. Die Proteste wurden zunächst gewaltsam unterbunden, zwangen aber die Regierung unter Premierminister Abdul-Mahdi Anfang Dezember 2019 zum Rücktritt. Die relative Ruhe des vergangenen Jahres war hauptsächlich der Corona-Pandemie und den mit ihr verbundenen Einschränkungen geschuldet.

**Positiven Wahrnehmungen des Wiederaufbaus in den vom sogenannten IS befreiten Gebieten Iraks von 2014 bis 2019 stehen damit negative Einschätzungen einer politischen Stagnation in Gesamtirak gegenüber.** Diese Wahrnehmungen finden sich bei auswärtigen Beobachtenden und der irakischen Bevölkerung und beschreiben eine Entwicklung, bei der der militärische Erfolg gegen den sogenannten IS auch durch den Ausbau unmittelbar wirkender klientelistischer und neo-patrimonialer Verhältnisse unter Nutzung der Öl-Rente stabilisiert wurde. Diese Verhältnisse strukturieren nach wie vor Staat und Gesellschaft in Irak. Sie bieten zugleich auch regionalen Akteuren mannigfaltige Einflussmöglichkeiten. Die manipulative Nutzung des irakischen Ressourcenreichtums ist sowohl Ergebnis als auch Ursache dieser Strukturen, die sich auch in

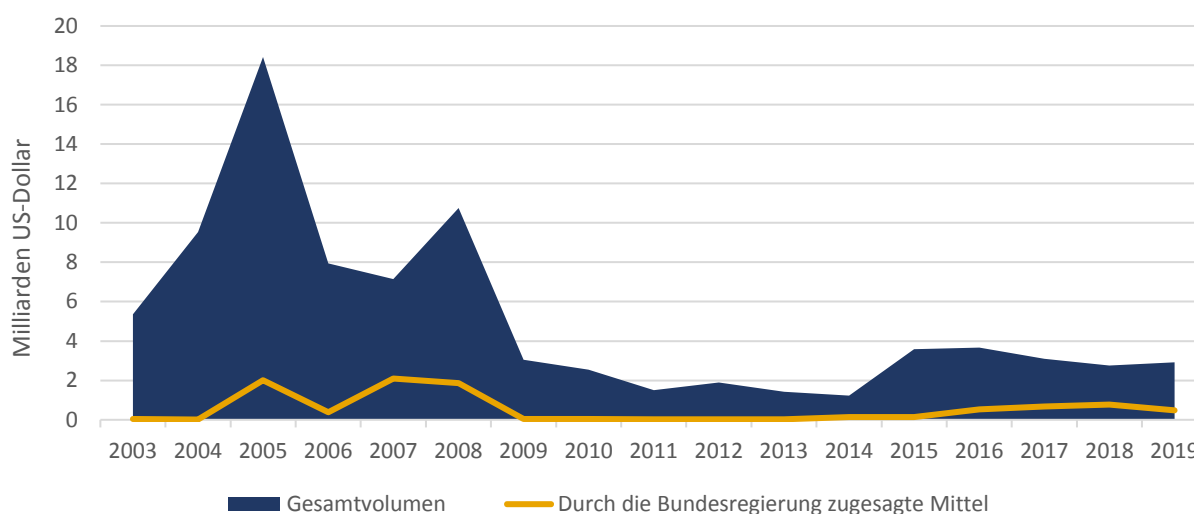
den wiederkehrenden gesellschaftlichen Verwerfungen in Irak artikulieren, von denen die Terrororganisation IS lediglich eine war.

### 1.3 Das Engagement der Bundesregierung in Irak

Die nachfolgende Darstellung und Analyse geben einen Überblick über das BMZ-Portfolio sowie weitere deutsche und internationale Aktivitäten in Irak. Der Abschnitt zum internationalen Engagement basiert dabei auf den *Creditor-Reporting-System*(CRS)-Daten des Entwicklungsausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD DAC). Die übrigen Abschnitte basieren auf den Projektdaten, die vom BMZ bereitgestellt wurden.<sup>34</sup>

Das internationale Engagement in Irak von 2003 bis 2019 belief sich auf 87 Milliarden US-Dollar; seit 2014 wurden 17 Milliarden US-Dollar zugesagt. Ein Blick auf die finanzielle Entwicklung (siehe Abbildung 1) zeigt, dass der Umfang der Zusagen (OECD-DAC-Commitments) im Nachgang des Irak-Krieges 2003 stark anstieg und seinen Höhepunkt 2005 erreichte.<sup>35</sup> Dabei wurden größtenteils soziale und wirtschaftliche Infrastruktur und Dienstleistungen finanziert. Ab 2005 wurden dem Land außerdem erhebliche Schuldenerlasse gewährt, allein im Jahr 2005 im Umfang von fast 14 Milliarden US-Dollar. Nachdem die jährlichen Zusagen ab 2008 rückläufig waren, stiegen ab 2014 als Reaktion auf die Krise auch die Mittelzusagen für soziale und wirtschaftliche Infrastruktur und Humanitäre Hilfe wieder an, blieben jedoch im Vergleich zu der Phase nach 2003 niedrig. Im Zeitraum 2003 bis 2019 machten die zehn größten Geber etwa 70 Prozent des Gesamt-ODA-Volumens in Irak aus. Die größten Geberländer in dieser Zeit waren die Vereinigten Staaten von Amerika, Japan und Deutschland.

Abbildung 1 Internationale und deutsche Mittelzusagen für Irak im Zeitverlauf (2003–2019)



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf der Basis von Daten des „Creditor Reporting System“ (CRS) des OECD DAC.

<sup>34</sup> Für die finanzielle Auswertung des BMZ-Engagements wurden die zur Verfügung gestellten Projektlisten und Projektdokumente genutzt. Die BMZ-Listen beinhalten Informationen zu den Projekttiteln, den Projektnummern, dem Haushaltsjahr der Erstzusage, den Haushaltstiteln, den projektführenden Referaten, den Durchführungs- und Umsetzungspartnern, den Start- und Endterminen, den finanziellen Gesamtzusagen und -ausgaben, den jährlichen Ausgaben, den OECD-Policy-Markern, der Art der Vorhaben (Neuvorhaben/Folgemaßnahmen), den Förderbereichen, den Schwerpunkten und den Projektzielen. Die diesbezüglichen Angaben sind größtenteils vollständig, in einzelnen Fällen jedoch lückenhaft (z.B. Vorhaben des zivilen Friedensdienstes) oder divergierend (z.B. Gesamtausgaben und Summe der jährlichen Ausgaben). Für die Auswertung der geografischen Abdeckung wurden die örtlichen Angaben aus den Projektdokumenten verwendet.

<sup>35</sup> In der offiziellen Berichterstattung Deutschlands an die OECD im *Creditor Reporting System* (CRS) werden Zusagen erst erfasst, wenn die Auftragserteilung und die Durchführungsvereinbarungen in der Technischen Zusammenarbeit beziehungsweise die Finanzierungs- oder Darlehensverträge in der Finanziellen Zusammenarbeit abgeschlossen sind. Eine Zusage bezieht sich somit auf vertraglich geregelte Durchführungsvereinbarungen.

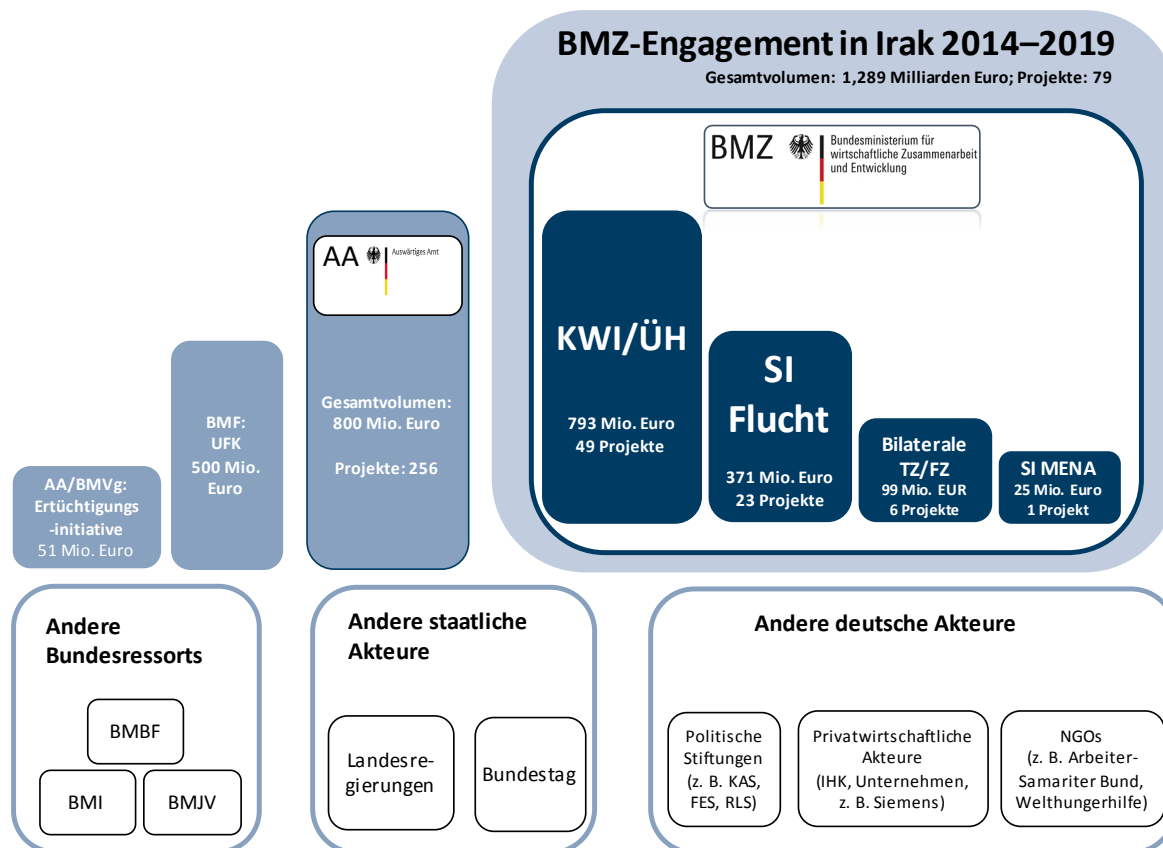
**Deutschland unterhält seit vielen Jahren mannigfaltige Beziehungen zum Irak, die allerdings seit 2014 stark vom Kampf gegen die Terrororganisation ‚Islamischer Staat‘ (IS) und von der Bewältigung der Folgen ihrer Herrschaft in Irak geprägt sind.** Seit 2003 sind die Beziehungen insbesondere durch den politischen Dialog zu Wirtschaftsbeziehungen, durch entwicklungspolitische Zusammenarbeit und durch die auswärtige Kultur- und Bildungspolitik geprägt. Allein die entwicklungspolitische Zusammenarbeit belief sich, einschließlich des Entschuldungsabkommens von 2005 bis 2014, auf fast fünf Milliarden Euro. Im Rahmen der Unterstützung Iraks im Kampf gegen den IS war es zudem ein Kernanliegen deutscher Politik, militärische Maßnahmen um zivile Maßnahmen zur Stabilisierung zu ergänzen, auch um den Weg zum Wiederaufbau Iraks zu ebnen. Deutschland engagiert sich somit seit dem Beginn des Kampfes gegen den IS für eine Akzentuierung ziviler Maßnahmen und hat seit März 2015 mit den USA und den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE) den Ko-Vorsitz der Arbeitsgruppe Stabilisierung (*Working Group on Stabilization, WGoS*) der Koalition inne, in deren Rahmen es die Eckpfeiler des zivilen Engagements international koordiniert.

**Gemessen am ODA-Volumen ist das BMZ der größte deutsche Akteur in Irak. Von 2014 bis 2019 hat es knapp 50 Prozent der deutschen Mittel gestellt, zusammen mit dem AA wurden über 80 Prozent des deutschen Gesamtvolumens finanziert.** Abbildung 2 stellt die deutschen Akteure dar, die zwischen 2014 und 2019 in Irak aktiv waren. Neben dem BMZ und dem AA waren laut ODA-Daten der OECD<sup>36</sup> die deutschen Landesregierungen mit zirka vier Prozent beteiligt. Mit einem akkumulierten Anteil von knapp einem Prozent sind der Deutsche Bundestag und weitere Bundesministerien vertreten: das Bundesministerium für Finanzen (BMF), das Bundesministerium für Verteidigung (BMVg), das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), das Bundesministerium für Inneres, für Bau und Heimat (BMI) und das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV). Vor dem Hintergrund des fragilen Kontextes und des vernetzten Ansatzes spielt in Irak neben dem AA und dem BMZ auch das BMVg eine entscheidende Rolle: Über luftgestützte Aufklärung und Luftbetankung sowie den Fähigkeitsaufbau für reguläre irakische Streit- und Sicherheitskräfte („*Capacity Building Iraq*“) hat sich Deutschland mit dem Einsatz der Bundeswehr an der Anti-IS-Koalition beteiligt und so einen Beitrag zur militärischen Stabilisierung des Landes geleistet. Auch die Aktivitäten des BMI (im Bereich der freiwilligen Rückkehr von irakischen Staatsangehörigen) weisen inhaltliche Schnittmengen zum AA-/BMZ-Engagement auf. Darüber hinaus hat die Bundesregierung 2017 einen ungebundenen Finanzkredit (UFK)<sup>37</sup> in Höhe von 500 Millionen Euro zur Verfügung gestellt.

<sup>36</sup> [Creditor Reporting System – CRS \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/crs/).

<sup>37</sup> Die Finanzierung des UFK erfolgt durch das BMF, während das AA die von der KfW implementierte Beratungsstruktur finanziert. Gemäß der Leistungsbeschreibung ist Letztere Teil des ressortgemeinsamen Evaluierungsvorhabens, während die Projekte, die aus dem UFK finanziert werden, nicht Gegenstand der Evaluierung sind.

Abbildung 2 Deutsche Akteure in Irak und finanzielle Beiträge



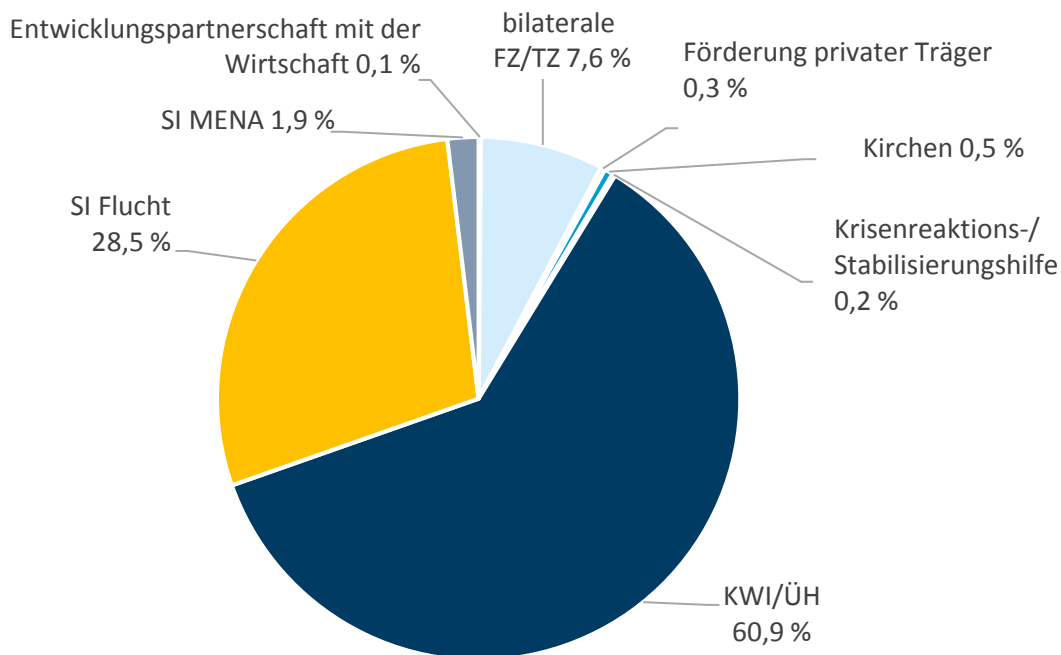
Quelle: DEVal, eigene Darstellung auf der Basis der durch das BMZ bereitgestellten Portfoliodaten des BMZ und der CRS-Daten der OECD.

**Das im Rahmen dieser Evaluierung betrachtete Portfolio macht 99 Prozent des BMZ-Gesamtengagements in Irak aus.** Neben den Haushalts(HH)-Titeln KWI/ÜH, SI Flucht, bilaterale TZ/FZ<sup>38</sup> und SI MENA werden außerdem Mittel über die Titel „Kirchen“, „Förderung privater Träger“, „Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft“ und „Krisenreaktions-Stabilisierungshilfe“ bereitgestellt.<sup>39</sup> Den größten HH-Titel stellen dabei mit 0,54 Prozent und 7 Millionen Euro die „Kirchen“ dar (siehe Abbildung 3), gefolgt von den Titeln „Förderung privater Träger“ (3,65 Mio. Euro; 0,28 %), „Krisenreaktions-Stabilisierungshilfe“ (2,3 Mio. Euro; 0,18 %) und „Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft“ (1,8 Mio. Euro; 0,14 %). Diese HH-Titel sind nicht Gegenstand der Evaluierung. Dasselbe gilt für die vom BMZ-geförderten fünf Regional- und Globalvorhaben, über die auch Maßnahmen in Irak durchgeführt werden.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Im vorliegenden Bericht bezieht sich der Begriff „bilaterale TZ/FZ“ auf den Haushaltstitel des BMZ.

<sup>39</sup> Die oben aufgeführten Kurzbezeichnungen der Haushaltstitel stellen die Titel „896 04 – 023 Förderung entwicklungspolitischer Vorhaben der Kirchen“ (kurz: „Kirchen“), „687 76 – 023 Förderung entwicklungspolitischer Vorhaben privater deutscher Träger“ (kurz: „Förderung privater Träger“), „687 01 – 023 Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft“ (kurz: „Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft“) und „687 08 – 023 Gesellschaftliche Krisenreaktions- und Stabilisierungshilfe“ (kurz: „Krisenreaktions-Stabilisierungshilfe“) dar.

<sup>40</sup> Vier Globalvorhaben mit einem Gesamtwert von 201 Millionen Euro und ein Regionalvorhaben von 10 Millionen Euro setzen ebenfalls Aktivitäten in Irak um.

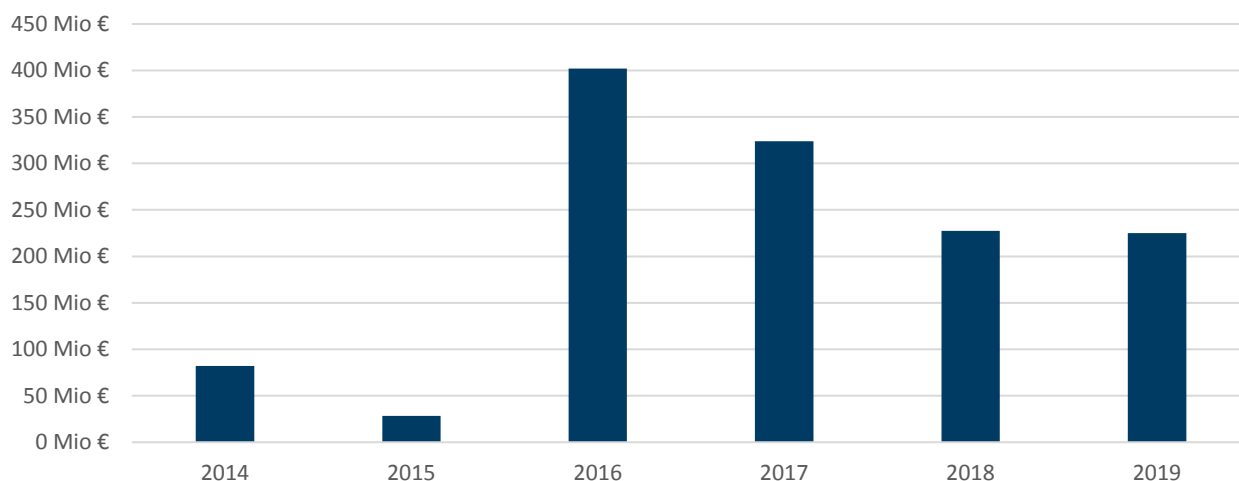
**Abbildung 3 Gesamtzusagen nach Haushaltstitel (in Prozent)**

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf der Basis von Portfoliodaten des BMZ.

**Das Gesamtengagement des BMZ in Irak im Zeitraum 2014 bis 2019 war mit Zusagen in Höhe von 1,289 Milliarden Euro<sup>41</sup> und 79 Vorhaben äußerst umfangreich; der finanzielle Schwerpunkt lag mit 793 Millionen Euro (61 %) auf der strukturbildenden Übergangshilfe KWI/ÜH (siehe Abbildung 2).** Die durchschnittliche Förderung je Vorhaben betrug 16,3 Millionen Euro, der Median lag bei 8 Millionen Euro. Der HH-Titel KWI/ÜH umfasst sowohl das höchste Gesamtvolumen (793 Mio. Euro, 61 % des Gegenstandes) als auch die höchste Projektanzahl (49). Die zweithöchsten Gesamtzusagen (371 Mio. Euro, 29 %) und die zweithöchste Projektanzahl (23) wurden über die SI Flucht realisiert, gefolgt von der bilateralen TZ/FZ (99 Mio. Euro, 8 %, 6 Projekte) und der SI MENA (25 Mio. Euro, 2 %, 1 Projekt). Über die HH-Titel KWI/ÜH und SI Flucht wurden von 2014 bis 2019 durchgehend Mittel zugesagt, wohingegen die bilaterale TZ/FZ in Irak erst ab 2017 und die SI MENA erst 2019 zum Einsatz kam.

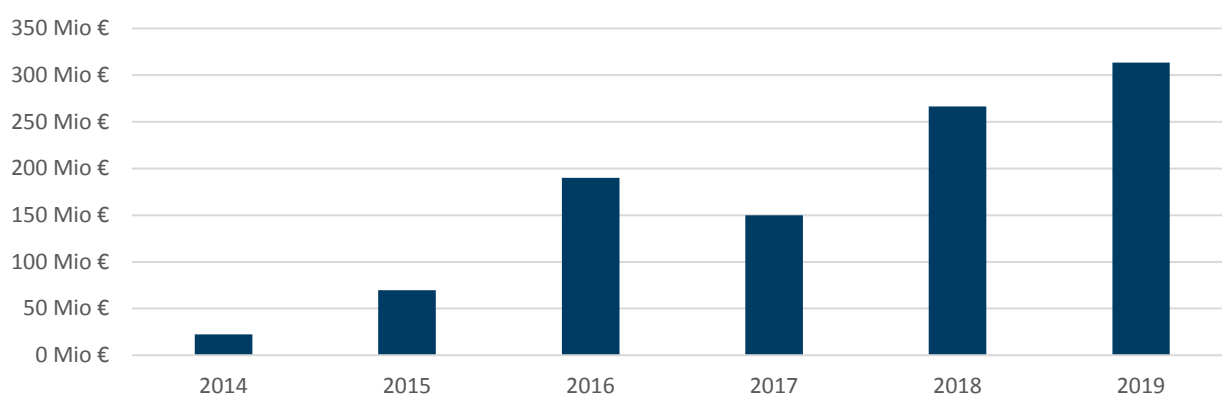
**Während die BMZ-Zusagen von 2014/15 vergleichsweise niedrig waren, stiegen sie 2016 erheblich an – auf 402 Millionen Euro und damit die höchste jährliche Förderung (siehe Abbildung 4).** Ein Vergleich des Engagements nach Haushaltstiteln zeigt, dass das BMZ 2014/2015 vor allem Projekte über den Titel KWI/ÜH förderte, während 2016 auch die Förderung über die SI Flucht stark anstieg und ab 2017 zudem die staatliche bilaterale EZ (FZ/TZ) eine zunehmend wichtige Rolle einnahm.

<sup>41</sup> Um das finanzielle Volumen des Gegenstandes zu berechnen, werden die bereitgestellten Zusage-Daten des BMZ zugrunde gelegt. Die BMZ-Zusagen in der BMZ-Datenbank beziehen sich auf Vorhaben, die teils über Zuwendungen und teils über Aufträge umgesetzt werden. Im Rahmen der staatlichen bilateralen EZ bilden diese die erteilten finanziellen Zusagen des BMZ gegenüber einem Partnerland für ein spezifisches Vorhaben ab (u. a. Protokolle der Regierungsverhandlungen oder Übermittlung der Zusage-Note an das Außenministerium des Partnerlandes). Im Falle der Sonderinitiativen und KWI/ÜH gelten Vorhaben als „zugesagt“, sobald der Auftrag an die Durchführungsorganisationen oder eine Zuwendung (etwa an eine NGO) erfolgt ist. Daher wird bei BMZ-Daten durchgehend der Begriff der Zusagen verwendet, da diese im BMZ (a) den Moment der haushaltsrechtlichen Belegung von Verpflichtungsermächtigungen (VE) und (b) den Moment der politischen Entscheidung abbilden, unabhängig von der Form der Projektförderung. Damit ist im BMZ im Rahmen des HH-Titels der staatlichen bilateralen EZ der Moment der Regierungszusage erfasst (entsprechend der TZ-/FZ-Leitlinien), und in den anderen HH-Titeln der Moment der Beteiligung des Projekts, sei es durch Zuwendung oder Auftrag.

**Abbildung 4 Gesamtzusagen des BMZ 2014–2019**

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf der Basis von Daten des „Creditor Reporting System“ (CRS) des OECD DAC. Für jedes Haushaltsjahr ist die Gesamtsumme der Neuzusagen dargestellt.

**Anders als die Gesamtzusagen stieg der jährliche Gesamtmittelabfluss des BMZ zwischen 2014 und 2019 nahezu kontinuierlich an (siehe Abbildung 5).** Im Gegensatz zu den geplanten Mitteln (Zusagen bzw. Zusagen) stellt der Gesamtmittelabfluss das Finanzvolumen der tatsächlich umgesetzten Projektmittel in dem jeweiligen Haushaltsjahr dar.<sup>42</sup> Der jährliche Mittelabfluss des BMZ stieg bis 2016 an, fiel dann 2017 im Vergleich zum Vorjahr um 21 Prozent und stieg ab 2018 wieder rasant an (um 77 Prozent im Vergleich zum Vorjahr). Den höchsten jährlichen Mittelabfluss gab es mit 314 Millionen Euro im Jahr 2019.

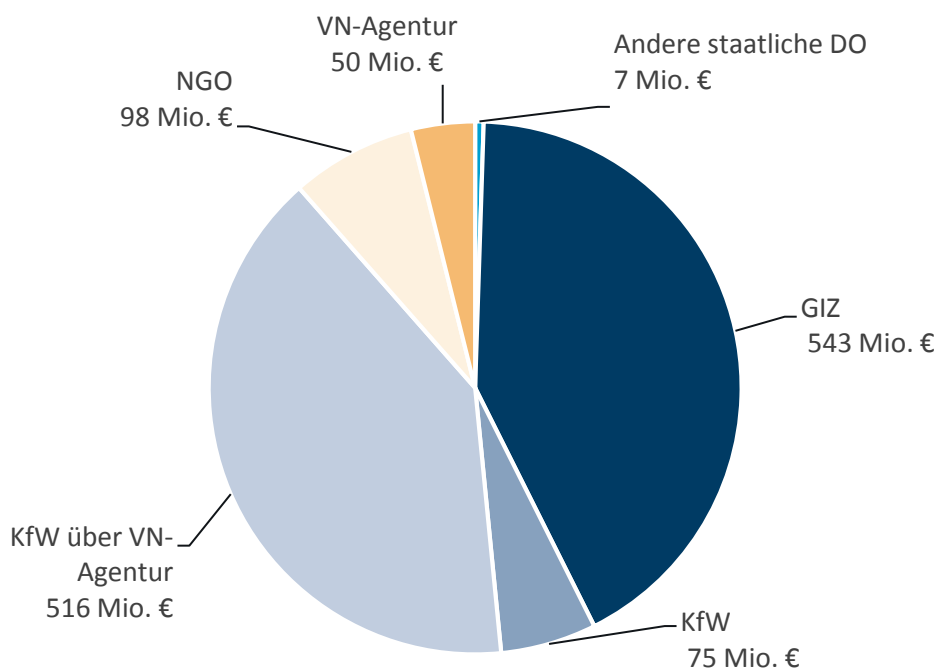
**Abbildung 5 Gesamtmittelabfluss des BMZ 2014–2019**

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf der Basis von Daten des „Creditor Reporting System“ (CRS) des OECD DAC und der durch das BMZ bereitgestellten Portfoliodaten.

<sup>42</sup> Während die Zusagen das geplante Finanzvolumen zum Zeitpunkt der Projektbeauftragung beziehungsweise zu Projektbeginn beschreiben, stellt der Mittelabfluss den finanziellen Umfang der tatsächlich umgesetzten Projektmaßnahmen dar. Insbesondere in fragilen Kontexten wie Irak entsteht oftmals eine gewisse Divergenz zwischen der finanziellen Planung und der Umsetzung. Dies liegt zum Beispiel daran, dass Projekte mehrjährig angesetzt werden und somit der Mittelabfluss über mehrere Jahre erfolgt, wobei die Zusagen in Abbildung 4 dem Haushaltsjahr der Erstzusage zugeordnet wurden. Ein weiterer Grund für eine Divergenz können Umsetzungs Herausforderungen, die in fragilen Kontexten wie Irak zu erwarten sind, sein. So könnte es aus Sicherheitsgründen Zugangsschwierigkeiten geben, weswegen die Umsetzung eines Projekts später startet oder länger dauert und somit Mittel in nachfolgenden Haushaltsjahren abfließen. Auch ist es möglich, dass sich im Laufe der Implementierung herausstellt, dass die erfolgreiche Fertigstellung beziehungsweise Durchführung einer geplanten Maßnahme einen höheren Mitteleinsatz erfordert.

Die meisten durch das BMZ geförderten Vorhaben werden über staatliche Durchführungspartner (42) umgesetzt, gefolgt von Nichtregierungsorganisationen (NGOs; 32) und Agenturen der Vereinten Nationen (VN; 5). Die staatlichen Durchführungsorganisationen (DO) setzen jedoch selbst beträchtliche Summen über VN-Agenturen um (KfW allein 516 Mio. Euro). Die meisten Vorhaben (38) beziehungsweise größten Volumina (1,13 Mrd. Euro) wurden über die zwei staatlichen Durchführungsorganisationen GIZ (16 Vorhaben, 542,5 Mio. Euro) und KfW-Entwicklungsbank (22 Vorhaben, 591,3 Mio. Euro) umgesetzt (siehe Abbildung 6). Dies entspricht 88 Prozent des Gesamtvolumens. Über NGOs wurden 7 Prozent des Gesamtvolumens (32 Vorhaben, 98 Mio. Euro) umgesetzt und (direkt) über VN-Organisationen 4 Prozent (5 Vorhaben, 50 Mio. Euro). Es ist an dieser Stelle wichtig zu betonen, dass zwar alle durch das BMZ geförderten KfW-Vorhaben von der KfW umgesetzt wurden, gleichzeitig aber 87 Prozent der erhaltenen BMZ-Mittel (516 Mio. Euro) von der KfW über VN-Organisationen umgesetzt wurden. Mit je vier Vorhaben waren der Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland e. V. und die Deutsche Welthungerhilfe e. V. die NGOs mit den meisten Vorhaben. Im Bereich der direkt finanzierten VN-Agenturen wurde am häufigsten mit dem Welternährungsprogramm (4) zusammengearbeitet. Werden hier auch die über die KfW gesteuerten Vorhaben mit einbezogen, erhöht sich die Anzahl der von VN-Agenturen geförderten Vorhaben auf 23. Die größten finanziellen Volumina wurden dabei vom Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), dem VN-Kinderhilfswerk UNICEF und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) umgesetzt.

**Abbildung 6** Zusagen nach Umsetzungsorganisationen



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf der Basis von Daten des „Creditor Reporting System“ (CRS) des OECD DAC und der durch das BMZ bereitgestellten Portfoliodaten des BMZ.

Die drei größten durch das BMZ geförderten Vorhaben mit einem Volumen von jeweils über 60 Millionen Euro wurden in den Jahren 2016 und 2017 zugesagt. In Tabelle 1 sind durch das BMZ geförderte Vorhaben in Irak mit einem Volumen von mehr als 40 Millionen Euro aufgeführt. Die drei Vorhaben mit den höchsten Volumina spiegeln sowohl die hohe Mittelumsetzung in der Region Kurdistan-Irak und den vom IS befreiten Gebieten als auch die hohen jährlichen Zusagen in den Jahren 2016 und 2017 wider. Insgesamt weisen zwölf Vorhaben ein Zusagevolumen von mindestens 40 Millionen Euro auf; weitere 28 Projekte umfassen ein Zusagevolumen von mindestens 20 Millionen Euro. Dabei zeigen sich Unterschiede hinsichtlich der Haushaltstitel. Während die Mittelwerte der Vorhaben der drei HH-Titel KWI/ÜH, SI Flucht und bilaterale

TZ/FZ mit jeweils etwa 16 Millionen Euro nahezu gleich hoch sind, ist das Volumen des Median-Vorhabens der Sonderinitiative Flucht mit 8,5 Millionen Euro fast doppelt so hoch wie der Median der KWI/ÜH-Vorhaben (4,4 Mio. Euro).<sup>43</sup> Die Vorhaben mit dem größten (69,5 Mio. Euro) und dem kleinsten (ca. 343.000 Euro) Volumen werden über die SI Flucht umgesetzt. Das spiegelt die große Spannweite des BMZ-Engagements und des HH-Titels der SI Flucht wider. Der Titel KWI/ÜH verfügt über eine vergleichbare Spannweite. So liegt die höchste finanzielle Gesamtzusage eines KWI/ÜH-Projekts bei 61 Millionen Euro, die niedrigste bei 600.000 Euro. Bei der staatlichen bilateralen EZ liegen die kleinste finanzielle Gesamtzusage (2,5 Mio. Euro) und die größte (35 Mio. Euro) enger beieinander. Für die Sonderinitiative „Stabilisierung und Entwicklung Nordafrika-Nahost“ lässt sich dieser Vergleich nicht anstellen, da nur ein Vorhaben (in Höhe von 25 Mio. Euro) gefördert wurde. Insgesamt handelt es sich um ein Portfolio mit sehr großvolumigen Vorhaben.

**Tabelle 1 Vom BMZ geförderte Vorhaben in Irak mit einem Volumen von mehr als 40 Mio. Euro**

Projekttitle	Datum der Erstzusage	Projektvolumen in Mio. EUR	HH-Titel
Einkommensschaffung für Binnenvertriebene, Flüchtlinge und sozial schwache Haushalte in aufnehmenden Gemeinden	2017	69,5	SI Flucht
Verbesserung der Lebensbedingungen der irakischen Binnenvertriebenen und der lokalen Bevölkerung in der Provinz Dohuk	2016	61	KWI/ÜH
Krisenpräventiver Wiederaufbau Mossul	2017	60,7	KWI/ÜH
Cash for Work in Nordirak	2016	53,5	SI Flucht
Stabilisierung der Lebensbedingungen für Rückkehrer und die lokale Bevölkerung in Ninive in Nordirak	2016	53	KWI/ÜH
Unterbringung von Flüchtlingen in Nordirak	2014	52	KWI/ÜH
Aufbau von Rehabilitations- und Behandlungszentren für Opfer von Menschenrechtsverletzungen sowie Aus- und Aufbau von Gesundheitszentren	2016	49,1	KWI/ÜH
Wasserversorgung und Abwasserentsorgung für syrische Flüchtlinge	2016	45	KWI/ÜH
<i>Resilience building through employment generation in crisis-affected communities of Iraq</i>	2019	40	SI Flucht
Stabilisierungsfazilität Phase 1 (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)	2017	40	KWI/ÜH
Stabilisierungsfazilität Phase 2 (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)	2016	40	KWI/ÜH
Stabilisierungsfazilität und Beschäftigung, FFIS/ICRRP	2017	40	SI Flucht

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf der Basis der durch das BMZ bereitgestellten Daten zum Portfolio des BMZ.

<sup>43</sup> Da über den HH-Titel SI MENA in Irak nur ein Vorhaben gefördert wird, wurde die SI MENA für diesen Vergleich ausgespart.



## 2. LEITFRAGEN, METHODEN UND HERAUSFORDERUNGEN

## 2.1 Leitfragen

**Der vorliegende Bericht orientierte sich an sechs Leitfragen.** Diese gliedern sich entlang der international anerkannten Evaluierungskriterien des OECD DAC: Relevanz, Effektivität, Wirkungen, Nachhaltigkeit, Kohärenz und Effizienz (OECD/DAC, 2019). Der Situation Iraks und dem deutschen Engagement entsprechend wird zusätzlich zum Kriterium der Nachhaltigkeit eine Bewertung der Anschlussfähigkeit (vgl. ALNAP – *Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action*; Buchanan-Smith et al., 2016) vorgenommen. Im Einzelnen umschreiben die sechs Kriterien damit folgende Fragen:

- **Relevanz:** Hat das BMZ in Irak (aus entwicklungspolitischer Sicht) das Richtige getan?
- **Effektivität:** Hat das BMZ seine kurz- und mittelfristigen Ziele erreicht und positive Wirkungen erzielt?
- **Übergeordnete Wirkungen:** Hat das Engagement des BMZ zu übergeordneten Wirkungen beigetragen?
- **Anschlussfähigkeit/Nachhaltigkeit:** Hat das BMZ das Erreichte anschlussfähig gestalten und nachhaltig verankern können?
- **Kohärenz:** Hat das BMZ in sich kohärent und synergetisch sowie extern/international abgestimmt gehandelt?<sup>44</sup>
- **Effizienz:** Hat das BMZ das Richtige bestmöglich getan?

## 2.2 Design und Methoden

**Die grundlegenden Bestandteile des Evaluierungsdesigns sind das theoriebasierte Fundament, der Methoden-Mix, die Datentriangulation, die Berücksichtigung des fragilen Kontextes der Evaluierung sowie ein partizipatives Vorgehen.** Um eine analytische Grundlage für die Evaluierung des breiten und heterogenen Gegenstandes zu schaffen, wurde eine gemeinsame Wirkungslogik für das Engagement beider Ressorts in einem Wirkungsmodell rekonstruiert. Ein *Mixed-Methods*-Ansatz kam zur Anwendung, um die Validität der Ergebnisse sicherzustellen und ausreichend Perspektivenvielfalt zu gewährleisten. Weiterhin wurde die Verlässlichkeit der Ergebnisse durch eine Triangulation der durch qualitative und quantitative Methoden gewonnenen Daten erhöht. Die Evaluierung wurde konfliktensibel umgesetzt, um etwaige Risiken für alle beteiligten Akteure zu minimieren. Durch die Partizipation evaluierungsrelevanter Akteure im Evaluierungsprozess sollten darüber hinaus die Nützlichkeit und die Qualität der Ergebnisse sichergestellt werden.

### 2.2.1 Wirkungsmodell

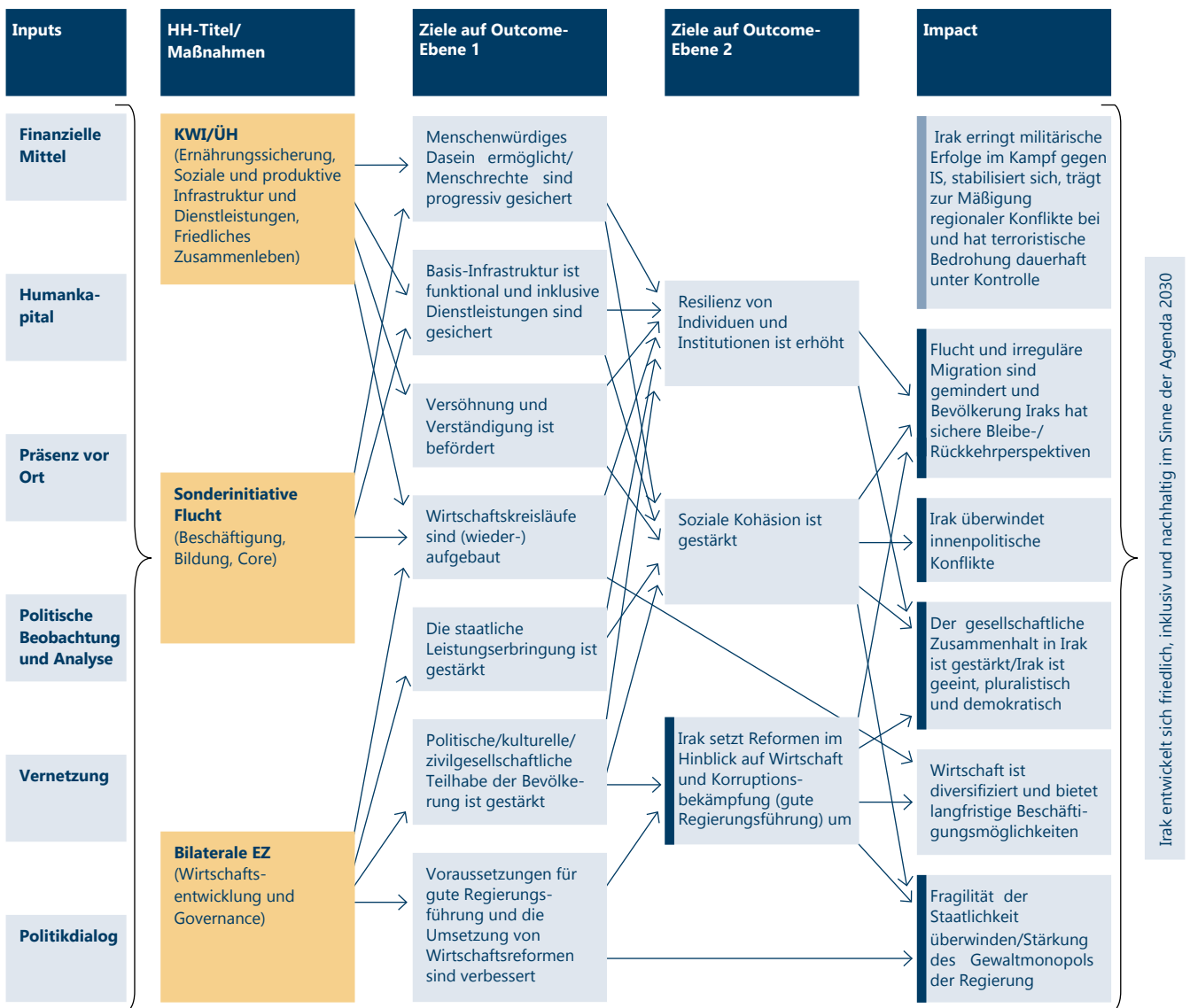
**Nachfolgend wird das im Rahmen der Evaluierung entwickelte Wirkungsmodell für das BMZ-Engagement vorgestellt.** In diesem Wirkungsmodell (siehe Abbildung 7) wird dargestellt, wie die HH-Titel zu den übergeordneten Zielen des BMZ und der Bundesregierung in Irak beitragen sollen. Dabei wurden die HH-Titel im Sinne der haushälterischen Logik des BMZ als strukturierendes Element genutzt.

**Das Wirkungsmodell wurde über einen partizipativen Prozess erstellt und zeigt das Wirkungsverständnis des BMZ aus Sicht des Evaluierungsteams.** Für die Ausarbeitung wurden die zur Verfügung stehenden strategischen Dokumente ausgewertet sowie insgesamt acht Gespräche mit BMZ-Mitarbeitenden der zuständigen Referate geführt.<sup>45</sup> Für ein genaueres Verständnis der durchgeführten Aktivitäten wurden außerdem die Projektdokumente gesichtet. In einem gemeinsamen Arbeitsworkshop mit dem BMZ und dem Evaluierungsteam wurde das Wirkungsmodell diskutiert und angepasst. Das vorliegende Wirkungsmodell zeichnet den Zielhorizont des BMZ-Engagements nach, gegen den die Zielerreichung und damit der Beitrag des BMZ zu den Zielen der Bundesregierung in Irak bewertet wurde.

<sup>44</sup> Der Aspekt der ressortübergreifenden Kohärenz wird im ressortgemeinsamen Bericht zu dieser Evaluierung dargelegt.

<sup>45</sup> Für die Erarbeitung des Wirkungsmodells wurden Strategiedokumente des BMZ herangezogen. Als Hintergrunddokumente dienten außerdem übergeordnete Strategiedokumente, insbesondere die „Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ (BMZ, 2007), die „Strategie der entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe (ESÜH)“ (BMZ, 2013a), „Entwicklung für Frieden und Sicherheit - Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt“ (BMZ, 2013b), „Entwicklungspolitik 2030: Neue Herausforderungen – neue Antworten (BMZ, 2018) sowie weitere interne Dokumente.

Abbildung 7 Wirkungsmodell des BMZ-Engagements in Irak



Quelle: DEval, eigene Darstellung, basierend auf Länderkonzeptionen und Workshops mit dem BMZ.

**Auch wenn sich die HH-Titel in ihrer Zweckbestimmung unterscheiden, haben sie zum Teil gemeinsame Ziele und agieren über ähnliche Handlungsfelder. Daher sind sie nicht isoliert voneinander zu betrachten.** In Abbildung 7 wird dargelegt, zu welchen *Outcomes* Schnittstellen zwischen den HH-Titeln zu erwarten sind beziehungsweise zu welchen *Impacts* die HH-Titel gemeinsam wirken sollen. So sollen zum Beispiel alle drei HH-Titel dazu beitragen, sichere Rückkehr- und Bleibeperspektiven zu schaffen. Um dies zu erreichen, zielen beispielsweise sowohl die strukturbildende Übergangshilfe KWI/ÜH als auch die SI Flucht und die bilaterale FZ/TZ mit Teilen ihrer Aktivitäten darauf ab, Wirtschaftskreisläufe wieder in Gang zu setzen. Dabei muss aber berücksichtigt werden, dass sich das Ausmaß, die sektorale Ausrichtung und die Ebenen beziehungsweise Zielgruppen der Aktivitäten zwischen den HH-Titel stark unterscheiden können.

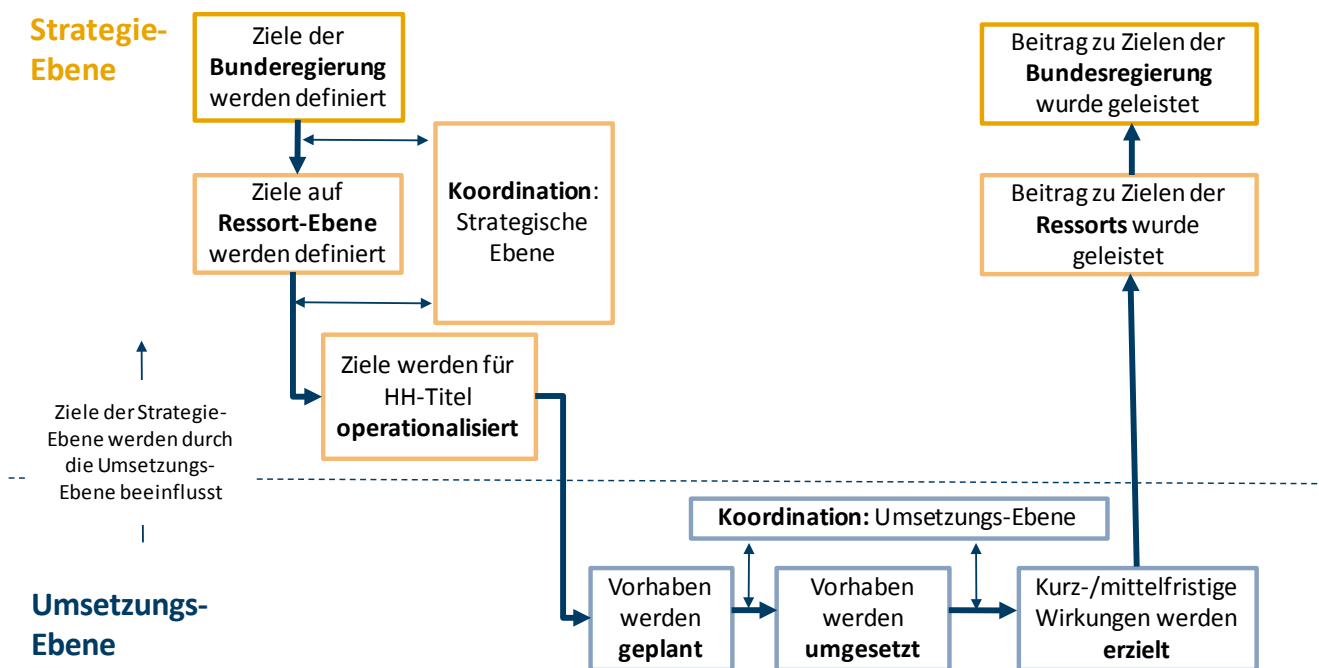
Die verschiedenen BMZ-Haushaltstitel sollen sich beim Erreichen der übergeordneten Ziele ergänzen und haben den Anspruch, strukturbildend zu wirken. Eine Betrachtung der HH-Titel hinsichtlich ihrer Verfahren zeigt, dass sowohl die KWI/ÜH als auch die SI Flucht flexibel und schnell zum Einsatz kommen. Während die SI Flucht dabei größtenteils kurz- bis mittelfristig zu erreichende Ziele verfolgt, versucht die KWI/ÜH, auch stärker langfristig zu wirken. Die KWI/ÜH knüpft so vergleichsweise stark an die staatliche bilaterale EZ (FZ/TZ) an, die vor allem langfristige Ziele verfolgt. Im Sinne eines Kontiguums (lat. für „Nebeneinander“) arbeiten die HH-Titel dabei aber nicht sequenziell, sondern parallel auf das Erreichen ihrer Ziele hin. Wie in

Kapitel 3.5 dargelegt, kann das Schnittstellenmanagement durchaus herausfordernd sein. Die Evaluierung hat daher versucht, für diesen Bereich Möglichkeiten der Weiterentwicklung herauszuarbeiten.

### 2.2.2 Analyseebenen

Für ein **gesamtheitliches Verständnis des Evaluierungsgegenstandes** wurden **zwei Analyseebenen betrachtet: die strategische Ebene und die Umsetzungsebene**. Die beiden Analyseebenen unterscheiden sich hinsichtlich der verantwortlichen Akteure, der Bedeutung der unterschiedlichen Evaluierungskriterien und in ihren Betrachtungsperspektiven. Auf der strategischen Ebene stehen konzeptuelle und planerische Fragen der Ressorts einschließlich der ressortübergreifenden Koordination und Steuerung im Vordergrund. Auf der Umsetzungsebene hingegen liegt der Fokus auf der konkreten operativen Ausgestaltung der politischen BMZ-Vorgaben über die Umsetzungsorganisationen. Die beiden Ebenen stellen zwar unterschiedliche Analysebereiche dar, sind aber vielfach miteinander verwoben, wie in Abbildung 8 zu sehen. Die schematische Darstellung zeigt ebenfalls, dass Koordinationsprozesse auf der strategischen Ebene einer besseren Zielformulierung und auf Umsetzungsebene einer besseren Operationalisierung der Ziele dienen. Dabei werden auf der strategischen Ebene verschiedene Koordinations-Ebenen (ressortübergreifend; ressortintern; international; Irak) deutlich, die im Rahmen der Evaluierung untersucht wurden.

**Abbildung 8 Schematische Darstellung des Prozesses zur Zielerreichung der Ressorts**



Quelle: DEval, eigene Darstellung.

### 2.2.3 Datenerhebung und Analyse

Im Folgenden werden die Datenerhebungsmethoden aufgeführt und die Datengrundlage der einzelnen Methoden beschrieben. Aus der Darstellung in Tabelle 2 wird ersichtlich, dass jeder Leitfrage der Evaluierung mehrere Methoden zugeordnet wurden und somit die Triangulationsmöglichkeiten, die aus dem Methoden-Mix dieser Evaluierung erwachsen, genutzt wurden.

Tabelle 2 Leitfragen und zur Beantwortung herangezogene Datenerhebungsmethoden

Datenerhebungsmethode	Leitfragen des vorliegenden Berichts					
	Relevanz	Effektivität	Impact	Anschlussfähigkeit und Nachhaltigkeit	Kohärenz	Effizienz
	Hat das BMZ in Irak das Richtige getan?	Hat das BMZ seine kurz- und mittelfristigen Ziele erreicht und positive Wirkungen erzielt?	Hat das Engagement des BMZ zu übergeordneten Wirkungen beigetragen?	Hat das BMZ das Erreichte anschlussfähig gestalten und nachhaltig verankern können?	Hat das BMZ in sich kohärent und synergetisch sowie extern/international abgestimmt gehandelt? <sup>46</sup>	Hat das BMZ das Richtige bestmöglich getan?
<b>Portfolioauswertung</b>	X	X	X	X	X	X
<b>BMZ-Dokumentenanalyse</b>	X	X	X	X	X	
<b>Projektdokumenten- auswertung</b>	X	X	X	X		X
<b>Fach- und regionalspezifische Literaturanalyse</b>	X	X	X			
<b>Interviews mit Expert*innen</b>	X	X	X	X	X	X
<b>Standardisierte Umfrage unter DO</b>		X	X	X		X
<b>Projektbeispiele</b>	X	X	X	X	X	X
<b>Wahrnehmungsbasierte Umfrage</b>		X	X			X

Quelle: DEval, eigene Darstellung.

In der **Portfolioauswertung** wurde eine detaillierte Aufstellung und Analyse des BMZ-Portfolios in Irak gemäß den Arbeitsbereichen und Haushaltstiteln durchgeführt. Die Auswertung erfolgte für den Gesamtzeitraum sowie nach einzelnen Jahren auf Basis der Projektlisten, die das BMZ dem Evaluierungsteam übermittlelt hatte.

In der **BMZ-Dokumentenanalyse** wurden die analytischen, planerischen und operativen Ansätze des BMZ-Engagements in Irak ausgewertet. Grundlage für diese Auswertung waren für das BMZ-Portfolio beispielsweise Dokumente, die einen Einblick in die strategische Ausrichtung und Arbeitsweise der Haushaltstitel geben, wie haushaltstitelspezifische Strategiedokumente, Arbeitspapiere und Kurzmitteilungen.

Die **systematische Auswertung von Projektdokumenten**, einschließlich Evaluierungsberichten zu durch das BMZ finanzierten Maßnahmen, erfolgte auf der Basis des von den Ressorts bereitgestellten Materials sowie von projektspezifischen Dokumenten der Umsetzungsorganisationen. Die Auswertung diente vor allem dazu, einen Einblick in Zielsetzung, inhaltliche Ausgestaltung und Wirkungen der Maßnahmen zu gewinnen, und zwar sowohl mit Blick auf das Portfolio als auch hinsichtlich des Gesamtengagements.

Die **fach- und regionalspezifische Literaturanalyse** diente dem Verständnis des länderspezifischen Hintergrundes, insbesondere im Zusammenhang mit dem sich 2014 zuspitzenden Krisenkontext sowie dem

<sup>46</sup> Der Aspekt ressortübergreifender Kohärenz wird im ressortgemeinsamen Bericht zu dieser Evaluierung dargelegt.

Überblick über relevante Erkenntnisse und Lernerfahrungen zur humanitären, außen- und entwicklungspolitischen Arbeit in fragilen Kontexten. Die Literatur umfasste sowohl länder- als auch regionalspezifische Analysen und Daten.

Durch die **Interviews mit Expert\*innen** auf strategischer und Umsetzungsebene sollten vor allem subjektive Eindrücke und Erfahrungen sowie individuelle Fachexpertise erfasst werden. Außerdem wurden Interviews mit Irak-Expert\*innen (z. B. aus Universitäten und Thinktanks) geführt, die am deutschen Engagement in Irak nicht beteiligt waren, um sie zu landes- und regionalspezifischen Themen zu befragen. Die Ergebnisse dienen der Kontextualisierung und dem Abgleich mit Ergebnissen aus anderen Datenerhebungsmethoden. Insgesamt wurden 227 semi-strukturierte Einzel- und Gruppeninterviews mit deutschen, irakischen und internationalen Akteuren einschließlich unbeteiligter Expert\*innen geführt. Die folgende Tabelle 3 gibt einen typologischen Überblick über die Bandbreite der interviewten Organisationen und Wissensträger\*innen.<sup>47</sup>

**Tabelle 3** Beispielhafter Überblick der interviewten Akteure

Akteursgruppen	Beispiele
<b>Deutsche Akteure</b>	BMZ-Leitung und -Referate (301, 221, 222, 223, 224, WZ (AV)) Durchführende/Implementierungspartner (UNDP, IOM, GIZ, KfW, WHH, etc.)
<b>Irakische Akteure</b>	Ministerien (MoP, MoLSA, MoDM, MoE, DPMO, MoHESR, etc.) Agenturen (ReFAATO, JCCC, CCPC etc.) Bevölkerung
<b>Internationale Akteure</b>	Stabilization Task Force Sekretariat Botschaften (UK, F, NL) EU (ECHO) Entwicklungsagenturen (DEZA, AFD, USAID, etc.) VN (RC/HC, Weltbank, etc.)
<b>Externe Akteure</b>	Unbeteiligte Expert*innen (Chatham House, ODI, Iraqi Economists Network etc.)

Quelle: DEval, eigene Darstellung; für Erläuterungen siehe Verzeichnis „Abkürzungen und Akronyme“.

Die **standardisierte Umfrage** richtete sich an alle Umsetzungsorganisationen, die Teil des Evaluierungsgegenstandes waren; befragt wurden dabei die Mitarbeiter\*innen der Umsetzungsorganisationen, die für die übergeordnete Steuerung der vom BMZ finanzierten Maßnahmen und die Zusammenarbeit mit den BMZ-Referaten verantwortlich waren. Das Ziel der Umfrage war es, die Sichtweisen der Umsetzungsorganisationen auf die Zusammenarbeit mit dem BMZ zu erfassen. Für die technische Durchführung wurde eine internetbasierte Softwarelösung verwendet. Die Umfrage wurde an 20 Umsetzungsorganisationen versandt, von denen 17 an der Umfrage teilnahmen.

Die Analyse von **Projektbeispielen** (PB) sollte Aufschluss darüber geben, welche Erfahrungen und Herausforderungen auf der Umsetzungsebene existieren und welche Verbesserungen auf strategischer Ebene identifizierbar sind. Die Projekte wurden kriterienbasiert ausgewählt und entlang im Vorfeld definierter Fragen vertiefend untersucht. Dabei wurden die jeweiligen Projektdokumente ausgewertet und Interviews mit Projektmitarbeitenden sowie anderen Expert\*innen und teilweise Fokusgruppen auf Ebene der Zielgruppen durchgeführt.

<sup>47</sup> Eine vollständige Auflistung der im Rahmen der Datenerhebung interviewten Durchführungsorganisationen, Implementierungspartner und Institutionen befindet sich im Anhang 6.2.

Tabelle 4 Näher untersuchte Projektbeispiele

Nr.	Projektnr.	Projekttitle und im Text verwendete Abkürzung für das Projektbeispiel (PB)	Gesamtzusage in Mio. EUR	HH-Titel	Umsetzungspartner	Region	Hauptthema	Sektoren
1	2016.1864.4 2016.1881.8 2017.1862.6 2017.4083.6 2017.4994.4 2018.1840.0 2018.4977.7 2019.1865.5 2019.4073.3 <sup>48</sup>	<b>PB_UNDP/FFS</b> Stabilisierungs- Fazilität/ <i>Funding Facility for Stabilization</i> (FFS): <i>Funding Facility for Immediate Stabilization</i> (FFIS), <i>Funding Facility for Expanded Stabilization</i> (FFES)	207	SI Flucht KWI/ÜH	(KfW) UNDP	Nord- & Zentralirak	FFIS (Livelihood/ <i>Cash for work</i> und Infrastruktur)	Infrastruktur; Housing; Privatsektor
2	2019.1809.3	<b>PB_UNICEF</b> Bildung, Kinderschutz und WASH Phase 4	20	KWI/ÜH	(KfW) UNICEF	Nord- & Zentralirak (in den ersten Jahren nur in Norderak)	Bildung und WASH (Infrastruktur und <i>Capacity development</i> )	Bildung und WASH

<sup>48</sup> Es erfolgten zwei weitere Finanzierungen der FFS im Jahr 2015 (2015.6803.9 und 2015.6893.0) in Höhe von insgesamt 10 Millionen Euro, die jedoch nicht Teil des Evaluierungsgegenstandes sind. Die ICRRP-Komponenten der Vorhaben wurde im Rahmen der Projektbeispiele nicht betrachtet und deshalb auch nicht in der Aufstellung der Gesamtzusagen berücksichtigt. Die Angaben zu den Gesamtzusagen basieren auf den vom BMZ übermittelten Daten zum Portfolio.

Nr.	Projektnr.	Projekttitle und im Text verwendete Abkürzung für das Projektbeispiel (PB)	Gesamtzusage in Mio. EUR	HH-Titel	Umsetzungspartner	Region	Hauptthema	Sektoren
3	2019.1839.0	<b>PB_WHH</b> Aufbau nachhaltiger Existenzgrundlagen für Rückkehrende und deren Aufnahme in der Landwirtschaft im Irak – Phase II	4	KWI/ÜH	Deutsche Welthungerhilfe e.V.	Nord- & Zentralirak	Wiederaufbau landwirtschaftlicher Systeme unter Einsatz ressourcenschonender Techniken	Landwirtschaft
4	2017.2029.1	<b>PB_GIZ/PWE</b> Privatwirtschaftsentwicklung und Beschäftigungsförderung/Entwicklungsorientierte (Re-)Integration der irakischen Jugend	22	EZ	GIZ	Gesamtirak	Privatwirtschaftsentwicklung	Na-Wi/ Privatsektor
5	2019.1801.0	<b>PB_GIZ/KONNEX</b> Konsolidierungs- und Nexusvorhaben zur Verbesserung der Basisversorgung der vulnerablen Bevölkerung im Nordirak	25	KWI/ÜH	GIZ	RKI	Kapazitätsentwicklung in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Wasser	Gesundheit, Bildung, Wasser

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf der Basis der vom BMZ bereitgestellten Projektdaten.



Die ausgewählten Projekte spiegeln nicht das gesamte BMZ-Portfolio wider, erlaubten es jedoch, möglichst viele Facetten des Portfolios in den Blick zu nehmen. Zum einen wurden alle relevanten Regionen abgedeckt (RKI: 1 PB; Nord- und Zentralirak: 3 PB; Gesamtirak: 1 PB). Die verschiedenen Umsetzungsmodi waren repräsentiert (GIZ: 2 PB; KfW (über VN-Organisationen): 2 PB; NGOs: 1 PB), ebenso unterschiedliche Projektgrößen (Klein – bis 10 Mio.: 1 PB; Mittel – bis 25 Mio.: 1 PB; Groß – ab 25 Mio.: 3 PB). Inhaltlich wurden verschiedene *Outcomes* aus dem Wirkungsgefüge abgedeckt. Gleichzeitig konnten über die Auswahl verschiedene Sektoren in den Blick genommen werden (Bildung: 2 PB; Wasser: 2 PB, Gesundheit: 1 PB; NaWi: 2 PB; Ernährungssicherung: 1 PB). Darüber hinaus wurden über die ausgewählten Vorhaben die drei HH-Titel repräsentiert (ÜH/KWI: 3; SI-Flucht: 1; FZ/TZ: 1).

In der **wahrnehmungsbasierten Umfrage** wurden quantitative und qualitative Daten kombiniert. Zusammen sollten sie zeigen, wie die internationale und die deutsche Hilfe von den Menschen in der zum Gouvernorat Ninive gehörenden Großstadt Mossul sowie in dem zur RKI gehörenden Gouvernorat Dohuk wahrgenommen werden. Folgende drei Kernfragen wurden der Stichprobe der Bevölkerung in der Umfrage durch dazugehörige Unterfragen gestellt:

- (i) Wurden die Bedürfnisse der verschiedenen Gruppen der irakischen Bevölkerung durch internationale und insbesondere deutsche Akteure berücksichtigt?
- (ii) Wie sichtbar war das deutsche Engagement in Irak, auch im Vergleich zu anderen Akteuren?
- (iii) Welche unbeabsichtigten positiven oder negativen Auswirkungen auf die Bevölkerung sind durch das deutsche Engagement entstanden?

**Die Stichprobe für die quantitative Datenerhebung der wahrnehmungsbasierten Umfrage hatte folgende Hauptmerkmale:** Die Umfrage umfasste insgesamt 900 *Face-to-Face*-Interviews mit 400 Befragten in Mossul und 500 in Dohuk. In Mossul wurde die Befragung auf beiden Seiten des Tigris durchgeführt: 69 Prozent der Interviews fanden auf der West-Seite und 31 Prozent auf der Ost-Seite statt. Die Stichprobe beinhaltete Männer und Frauen zu gleichen Anteilen. Mehr als ein Zehntel der Befragten verfügte über einen Hochschulabschluss; die meisten Befragten hatten jedoch entweder nur einen Grundschulabschluss (64 %) oder gar keine formale Bildung (24 %). Die Zusammensetzung der Haushalte war bei den Befragten in Mosul und Dohuk ähnlich verteilt: Die meisten Befragten lebten in Familien mit fünf bis neun Mitgliedern (58 %), gefolgt von Haushalten mit zwei bis vier Mitgliedern (27 %). Befragte, die alleine lebten, waren die Ausnahme. Außerdem gab es in den meisten Familien mindestens ein Kind, wobei mehr als die Hälfte der Befragten 1 bis 3 Kinder hatte. Die Befragten wurden in vier Altersgruppen eingeteilt, die recht ausgeglichen aufgeteilt waren: 32 Prozent waren zwischen 18 und 24 Jahre alt, 24 Prozent zwischen 25 und 34 Jahre, 20 Prozent zwischen 35 und 44 Jahre und 24 Prozent älter als 45 Jahre. Im qualitativen Element der Umfrage wurden drei Fokusgruppendifkussionen mit durchschnittlich 8 Personen, vier Fokusgruppendifkussionen mit jeweils 5 Befragten und sechs Fokusgruppendifkussionen mit jeweils 3 Befragten durchgeführt.

## 2.3 Herausforderungen

**Obwohl die Feldforschung der deutschen Teammitglieder pandemiebedingt entfiel, konnten die Daten weitestgehend wie geplant erhoben werden.** Lokale Evaluierungsteams führten einzelne Interviews und Fokusgruppendifkussionen durch. Gespräche mit internationalen und irakischen Beteiligten wurden in weiten Teilen internetbasiert geführt. Die so entstandene Datengrundlage über den gesamten Betrachtungszeitraum wird vom Evaluierungsteam als gut erachtet. So konnte zum Beispiel nicht nur mit derzeitigen, sondern auch mit vielen ehemaligen Ressort-Mitarbeitenden und Umsetzungspartnern gesprochen werden. Allerdings konzentrierten sich einige Datenerhebungsmethoden in erster Linie auf die späteren Jahre des Evaluierungszeitraums. Im Rahmen der Projektbeispiele wurden beispielsweise vorrangig laufende und nur in begrenztem Umfang bereits abgeschlossene Maßnahmen betrachtet. Gleichzeitig ist es gelungen, die geografischen Kerngebiete des Evaluierungsgegenstandes abzudecken. Auch die inhaltliche Breite des BMZ-Portfolios konnte im Großen und Ganzen abgedeckt werden.

Kritisch anzumerken ist jedoch, dass eine kleine Anzahl wichtiger Beteiligter nicht für ein substanzielles Gespräch zur Verfügung stand. So konnte zum Beispiel mit dem bis April 2019 zuständigen Generalsekretär des Ministerrats, der auf irakischer Seite maßgeblich an der Ausgestaltung des deutschen Engagements beteiligt war, zwar ein Vorgespräch, nicht aber ein strukturiertes Interview geführt werden. Das Evaluierungsteam hat versucht, sich der fehlenden Perspektive durch Interviews mit anderen Akteuren aus dem entsprechenden Umfeld der betroffenen Institutionen anzunähern. Eine Bewertung der Wirkungen der Projekte mit Hilfe von rigorosen Methoden, etwa einer Panelbefragung, konnte aufgrund des Evaluierungszeitrahmens und der oben genannten eingeschränkten Feldforschung nicht vorgenommen werden. Auch lagen im Evaluierungszeitraum zu den Projekten nur wenige unabhängige Evaluierungsberichte vor, die besonders für eine Bewertung der längerfristigen Wirkungen einen wichtigen Grundstein für die Triangulation hätten bilden können. Die Zielerreichung wurde auf Basis der Projektdokumentation (Zwischenbericht, Endbericht, Änderungsantrag) der Vorhaben bewertet; zudem wurde eine Erhebung herangezogen, bei der ausgesuchte Projekte durch Interviews und teilweise durch eine Projektbegehung durch die irakischen Gutachter bewertet worden waren. Im Evaluierungsbericht sind zudem Aussagen von Befragten aufgeführt, deren besondere Perspektive verdeutlicht werden sollte. Die Stellen im Text, bei denen diese Aussagen nicht zusätzlich trianguliert werden konnten, sind entsprechend kenntlich gemacht.

**Eine große Herausforderung für die Datenerhebung stellte die Corona-Pandemie mit den einhergehenden Einschränkungen dar.** Zum einen war es für das Evaluierungsteam aufgrund der weltweiten Reisewarnung sowie wenig praktikabler Quarantänevorschriften nicht möglich, nach Irak zu reisen und die Datenerhebung selbst vor Ort durchzuführen. Wie oben ausgeführt, konnte dieses Manko allerdings durch lokale Evaluierungsfachleute und Dank internetgestützter Kommunikation und Steuerung weitestgehend kompensiert werden. Zum anderen hat die Pandemie, wie andernorts auch, Arbeitsabläufe zusätzlich erschwert. Dadurch war insbesondere der Zugang zu Gesprächspartnern mit weiteren Hürden verbunden, auch für die vor Ort befindlichen Teammitglieder. Trotz dieser Herausforderungen gelang es, die Datenerhebung größtenteils wie geplant durchzuführen. Hilfreich war hierbei die Nutzung internetbasierter Kommunikationsplattformen – auch für die Befragung von Fokusgruppen. So wurde die wahrnehmungsbasierte Umfrage beispielsweise mit Hilfe eines Online-Portals durchgeführt, um Kontakte zwischen den Befragten zu vermeiden.

### 3. ANALYTISCHE BEWERTUNG DES BMZ-ENGAGEMENTS IN IRAK

Das BMZ-Engagement in Irak war zu Beginn primär auf kurz- und mittelfristige Krisenbewältigung fokussiert. Dazu sollten insbesondere Bleibe- und Rückkehrperspektiven für Geflüchtete und Binnenvertriebene geschaffen und der Wiederaufbau gefördert werden. Mit Blick auf Relevanz, Effektivität und Kohärenz kommt die Evaluierung hier zu einer positiven Gesamtbewertung. Dabei sind auf Ebene der Zielgruppen auch Wirkungen zu beobachten beziehungsweise plausibel anzunehmen, die den Brückenschlag von einer unmittelbaren Linderung der Notlage von Individuen hin zu nachhaltigen Verbesserungen leisten, etwa die Stärkung der Resilienz von Individuen und aufnehmenden Gemeinden oder den Aufbau von Humankapital.

Trotz dieser in den Maßnahmen teilweise angelegten „Brückenköpfe“ zu strukturellen Wirkungen der Interventionen zeigen die Ergebnisse der Evaluierung, dass derzeit große Herausforderungen bezüglich der mittel- und langfristigen Wirksamkeit sowie der Nachhaltigkeit des Engagements bestehen. So konnten zum einen aufgrund fehlender Kapazitäten und der geringen Bereitschaft der irakischen Regierung, Verantwortung zu übernehmen, Maßnahmen bislang größtenteils nicht nachhaltig verankert werden. Zum anderen limitieren auch die begrenzte Handlungsfähigkeit und die eingeschränkten Reformbemühungen der irakischen Regierung das Potenzial deutscher Maßnahmen, einen maßgeblichen Beitrag zur Bearbeitung der strukturellen Ursachen der Krise zu leisten. Gleichzeitig fehlten den Maßnahmen klar definierte Strategien für den Umgang mit diesen Herausforderungen. Dasselbe gilt für Exit-Szenarien zur mittelfristigen Übergabe an irakische Akteure.

Nachhaltige strukturelle Wirkungen der EZ-Maßnahmen, die gegen Ende des Beobachtungszeitraums initiiert wurden und stärker auf übergeordnete entwicklungspolitische Zielsetzungen angelegt sind, lassen sich bislang kaum belegen. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen muss mit Blick auf solche übergeordneten entwicklungspolitischen Zielsetzungen auch absehbar davon ausgegangen werden, dass das Wirkungspotenzial in Irak begrenzt ist.

### 3.1 Relevanz

---

Zur Beurteilung der Relevanz wurde untersucht, ob das BMZ mit seinem Engagement in Irak in den Jahren 2014 bis 2019 im weitesten Sinne das Richtige getan hat. Hierfür wurde überprüft, inwiefern dem Engagement definierte Ziele der Bundesregierung zugrunde lagen und diese den Bedarfen der Regierung und der Bevölkerung Iraks entsprachen. Darüber hinaus wurde analysiert, inwieweit das Portfolio entlang einer strategischen Planung erstellt, fortentwickelt und gesteuert wurde. Dabei wurde auch ermittelt, inwiefern entwicklungspolitische Querschnittsthemen im Irak-Portfolio verankert waren und umgesetzt wurden.

#### 3.1.1 Übereinstimmung der Ziele des BMZ-Engagements mit den Zielen der Bundesregierung

**Die ressortspezifisch formulierten Ziele des BMZ stimmen mit den ressortübergreifenden Zielen der Bundesregierung in Irak überein.** Die Ziele der Bundesregierung wurden für den Zeitraum ab 2014 im „Bericht der Bundesregierung zur Lage in Irak und zum deutschen Irak-Engagement“ vom 4. September 2018 konsolidiert dargestellt (Die Bundesregierung, 2018). Sie beinhalten unter anderem die Stabilisierung des Landes, die Verbesserung der Bleibe- und Rückkehrmöglichkeiten für die irakische Bevölkerung, die Bearbeitung der Ursachen von Flucht und irregulärer Migration sowie die Unterstützung einer friedlichen und inklusiven Entwicklung des Landes im Sinne der Nachhaltigkeitsagenda der Vereinten Nationen. Die Ziele der Bundesregierung wurden 2018 auch auf Grundlage des seit 2014 bestehenden BMZ-Engagements in Irak formuliert.

Im Rahmen des vernetzten Engagements der Bundesregierung verfolgte das BMZ durch sein Portfolio seit 2014 zunächst das Ziel, Bleibe- und Rückkehrperspektiven vor Ort zu schaffen, um Flucht und irreguläre Migration zu verringern und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Irak zu stärken. Darüber hinaus strebte das BMZ seit 2017 verstärkt an, zum Beispiel durch die Unterstützung von Reformprozessen einen

Beitrag zur politischen, sozialen und wirtschaftlichen Stabilität und nachhaltigen Entwicklung des Landes im Sinne der Agenda 2030 zu leisten.<sup>49</sup>

**Diesen (BMZ-)Zielen lassen sich die Instrumente und Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) plausibel zuordnen.** Das BMZ nutzte die strukturbildende Übergangshilfe in Irak ab 2014 parallel zur Humanitären Hilfe des AA als ein Instrument, das durch die Stärkung der Resilienz von Individuen und Institutionen zur Bewältigung von Krisen beitragen und dabei eine Brücke von der Krisenreaktion zur langfristigen Entwicklung schlagen sollte (BMZ, 2013a, 2020b).

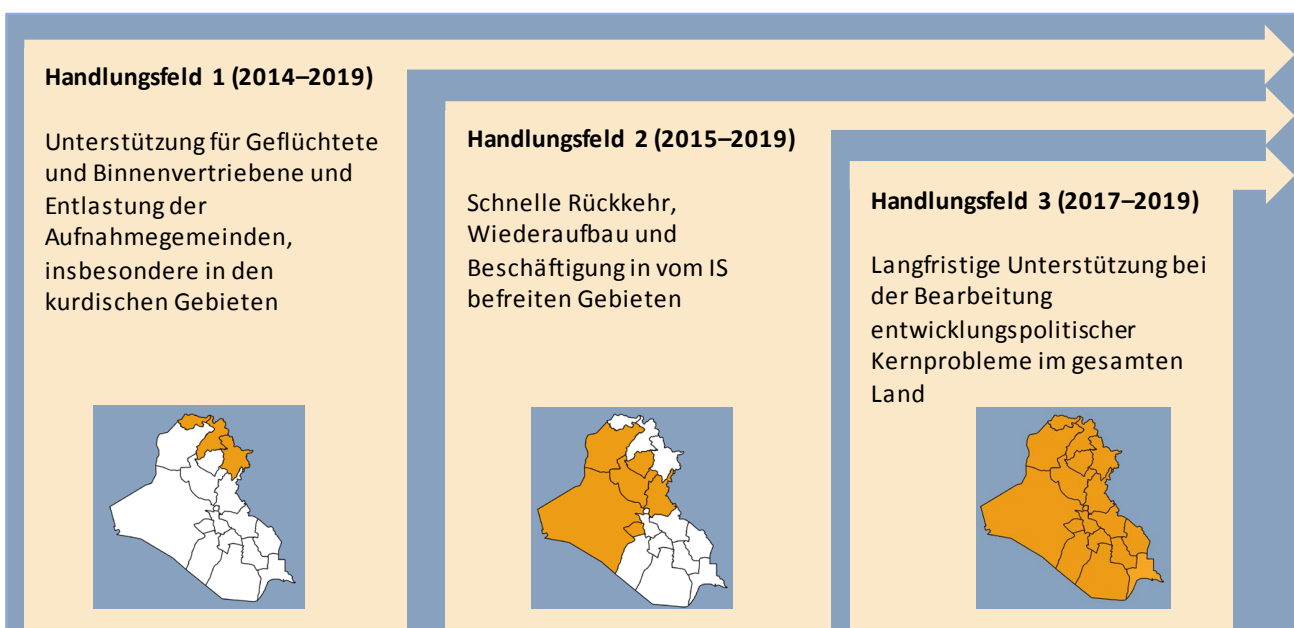
In Irak kam die Übergangshilfe erstmals als Reaktion auf die Besetzung von Gebieten durch den sogenannten IS in Nordirak zum Einsatz. Über die Haushaltstitel KWI/ÜH, SI Flucht und SI MENA wurden Maßnahmen zur Unterstützung von Geflüchteten und Binnenvertriebenen sowie zur Entlastung der aufnehmenden Gemeinden in den kurdischen Regionen finanziert (siehe Abbildung 9, Handlungsfeld 1).

Mit der schrittweisen Zurückdrängung des sogenannten IS wurde das Portfolio ab 2015 um Maßnahmen zum Wiederaufbau von Basisinfrastruktur und -dienstleistungen erweitert, um Geflüchteten und Binnenvertriebenen die Rückkehr zu ermöglichen und Perspektiven vor Ort zu schaffen. Dabei ging der Wiederaufbau mit Maßnahmen zur Förderung von Beschäftigung und sozialer Kohäsion einher (siehe Abbildung 9, Handlungsfeld 2).

Gleichzeitig begann das BMZ im Jahr 2017, Maßnahmen aus Mitteln der bilateralen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit (TZ/FZ) zu finanzieren, um die strukturellen Ursachen der Krise anzugehen und so einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung im ganzen Land zu leisten (siehe Abbildung 9, Handlungsfeld 3). Zum einen sollten über Vorhaben der nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung (NaWi) die Diversifizierung der irakischen Wirtschaft und langfristige Beschäftigungsmöglichkeiten gefördert werden. Zum anderen sollten durch einen zweiten Schwerpunkt der bilateralen TZ/FZ die Voraussetzungen für gute Regierungsführung verbessert werden.

Die Entwicklung des BMZ-Portfolios verdeutlicht, dass im Evaluierungszeitraum (2014–2019) Instrumente zur Bearbeitung entwicklungspolitischer Kernprobleme und Instrumente zur Bewältigung der akuten Krisensituationen sowohl sequenziell als auch parallel zueinander eingesetzt wurden.

**Abbildung 9 Geografische und inhaltliche Entwicklung des BMZ-Portfolios in Irak**



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf der Basis von Strategiedokumenten und Portfoliodaten, die das BMZ bereitgestellt hat.

<sup>49</sup> Aufschluss über diese Ziele geben BMZ-Strategiedokumente und -Arbeitspapiere sowie Angaben aus Interviews mit Mitarbeitenden des BMZ.

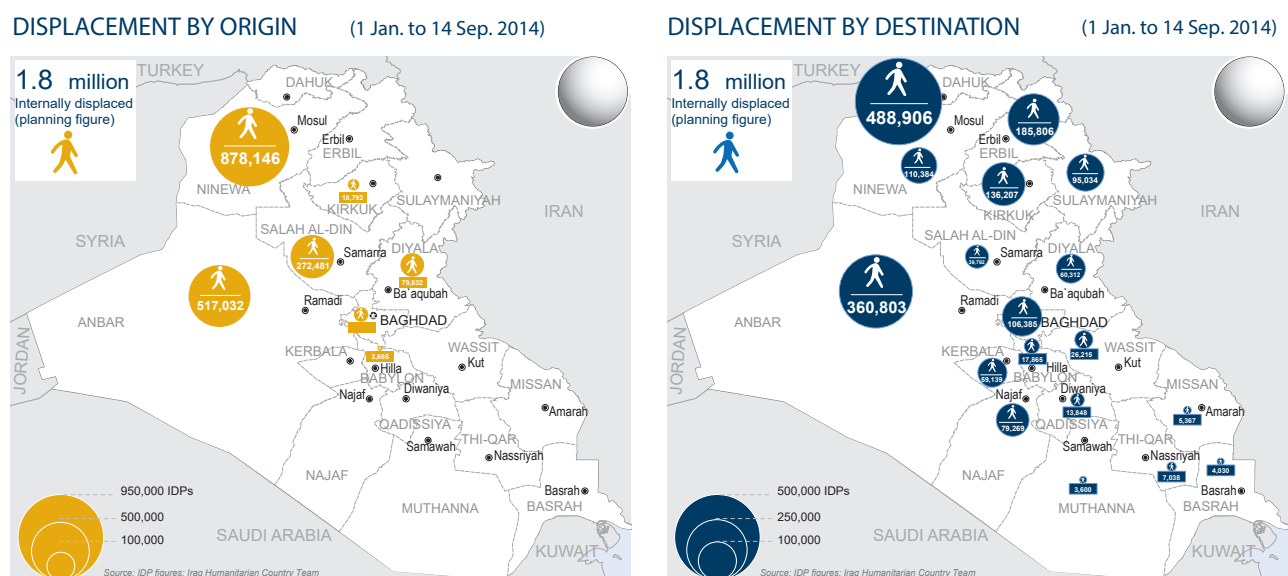
### 3.1.2 Übereinstimmung des BMZ-Engagements mit den Zielen und Bedarfen Iraks

Die Fokussierung auf die Versorgung von Geflüchteten und Binnenvertriebenen und die Unterstützung der aufnehmenden Gemeinden in Nordirak im Zeitraum 2014 bis 2019 (Handlungsfeld 1) entsprach den Bedarfen der irakischen Regierung und denen großer Teile der Bevölkerung. Die entwicklungspolitischen Ziele des irakischen nationalen Entwicklungsplans 2013–2017 (Republic of Iraq – Ministry of Planning, 2013) wurden mit der Ausrufung des sogenannten IS im Jahr 2014 hinfällig. Die irakische Regierung sah sich gezwungen, einen Großteil ihrer Ressourcen in den Sicherheitssektor zu investieren (World Bank, 2018a), um ihr Gewaltmonopol gegenüber dem sogenannten IS durchzusetzen. Die hohen Ausgaben für den Kampf gegen die Terrormiliz und die anhaltende Wirtschafts- und innenpolitische Krise schränkten die Kapazitäten der irakischen Regierung, die aufkommende humanitäre und Entwicklungs-Krise zu bewältigen, stark ein. Aus Sicht der in dieser Evaluierung befragten Stakeholder-Gruppen hätten irakische Akteure von Regierung und Zivilgesellschaft im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2019 die Maßnahmen zur Versorgung von Geflüchteten und Binnenvertriebenen nicht ohne das internationale Engagement durchführen können.

Der Kampf gegen den sogenannten IS führte in Irak zur Vertreibung von fünf bis sechs Millionen Menschen (IDMC, 2021). Im Laufe des Jahres 2014 nahm die Terrormiliz die strategisch wichtigen Städte Falludscha (Provinz Anbar), Mossul (Ninive) und Sinjar (Ninive) ein. Die Mehrheit der betroffenen Einwohner\*innen flüchtete bis Ende des Jahres nach Dohuk und in Regionen innerhalb Anbars sowie nach Erbil, Kirkuk und Ninive (siehe Abbildung 10; UNOCHA, 2014).

Dementsprechend begann das BMZ 2014, Maßnahmen zur Versorgung von Binnenvertriebenen und Geflüchteten und zur Entlastung der Aufnahmegemeinden insbesondere in Dohuk und Erbil zu finanzieren. Bedarfe in den seinerzeit vom sogenannten IS besetzten Gebieten in Nord- und Zentralirak konnten nur begrenzt berücksichtigt werden. Aufgrund der fortlaufenden Kämpfe war internationalen Organisationen der Zugang zu Gebieten beispielsweise in Anbar und Ninive bis 2017 nur sehr eingeschränkt beziehungsweise gar nicht möglich. Zudem förderte das BMZ in Kirkuk kaum Projekte, um die territorialen Dispute zwischen der Zentral- und der Regionalregierung nicht zu verstärken. Ausschlaggebenden Faktoren für den regionalen Fokus des BMZ-Engagements auf die kurdischen Regionen waren demnach die hohen Bedarfe, der mögliche Zugang zur Region und die angestrebte konfliktsensible Vorgehensweise in umstrittenen Regionen wie Kirkuk. Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen war der regionale Fokus des Handlungsfeldes 1 angemessen.

Abbildung 10 Binnenvertriebene im Jahr 2014 nach Herkunft und Fluchort

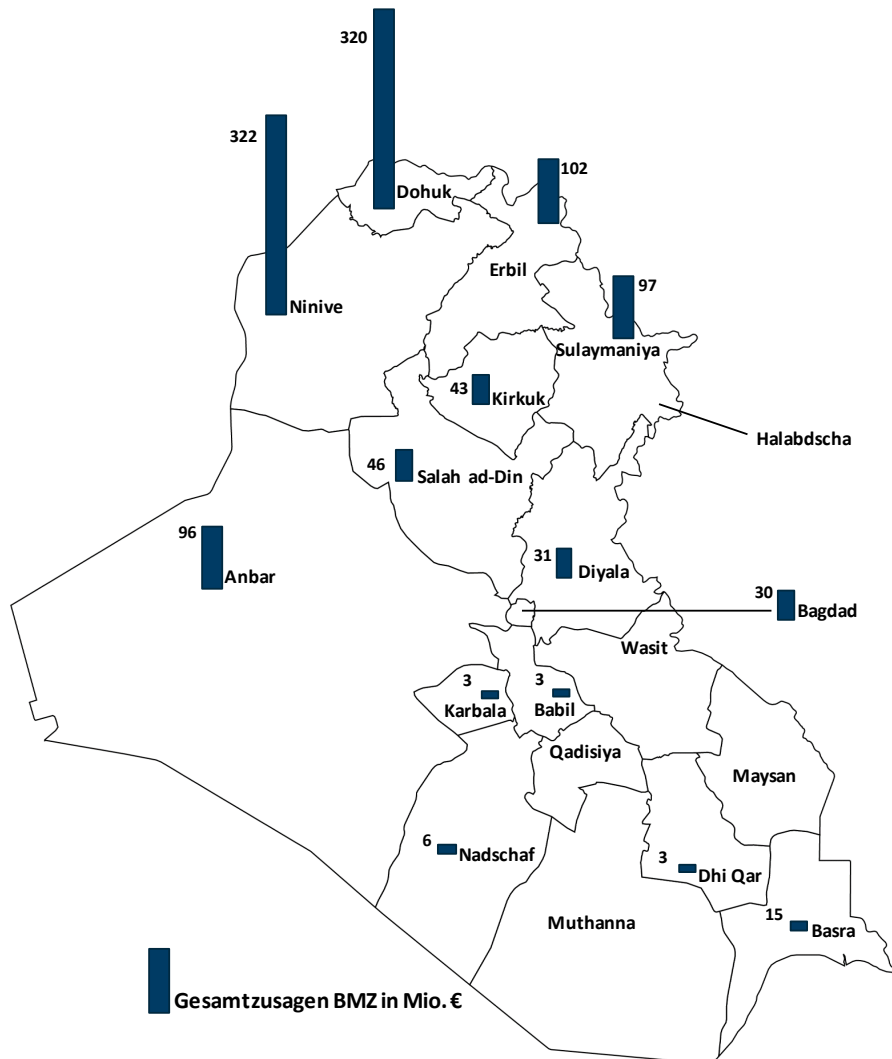


Quelle: UNOCHA 2014/2015, Iraq Humanitarian Needs Overview.

Auch der inhaltliche Fokus des Handlungsfeldes 1 berücksichtigte die Bedarfe der Bevölkerung. Als primäre Bedarfe der Binnenvertriebenen und Geflüchteten im Zeitraum 2014 bis 2019 identifizierte das Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (UNOCHA) den Schutz, die Ernährungssicherung und den Zugang zu medizinischen Dienstleistungen, sauberem Wasser und Sanitärversorgung sowie den Zugang zu Bildung (UNOCHA, 2014, 2016, 2017, 2018). Im Einklang mit diesen Prioritäten finanzierte das BMZ unter anderem die Einrichtung von Unterkünften für den Schutz von Binnenvertriebenen und Geflüchteten, Maßnahmen der entwicklungsorientierten Nahrungsmittelhilfe und den Aufbau und die Instandhaltung von (sozialer) Infrastruktur wie Krankenstationen, Schulen sowie Wasser- und Sanitärversorgung.

**Das BMZ erweiterte sein Portfolio frühzeitig um Maßnahmen für den Wiederaufbau der befreiten Gebiete (Handlungsfeld 2) und reagierte dabei stark auf die Prioritäten der irakischen Regierung und die Bedarfe großer Teile der Bevölkerung.** Mit der fortschreitenden Zurückdrängung des sogenannten IS begann das BMZ bereits 2015, in befreiten Gebieten Maßnahmen für die Versorgung von Binnenvertriebenen sowie Maßnahmen für den Wiederaufbau zu finanzieren. Dies stand im Einklang mit den Zielen der irakischen Regierung, die den Wiederaufbau 2017 zur höchsten Priorität erklärte (Government of Iraq, 2017). Im Vordergrund sollten laut der Regierung Einsätze zur Beseitigung von Landminen und anderen Sprengstoffen, zur Reparatur von Wasser- und Stromnetzen, zum Wiederaufbau von Schulen und Krankenhäusern und zur Wiedereröffnung der wichtigsten Transportwege stehen. Priorität hatten zudem die Beschäftigung von Einheimischen durch die Arbeit in kleinen Projekten sowie die Bereitstellung von Zuschüssen und Darlehen für kleine Unternehmen. Präzisiert wurden die Bedarfe für den Wiederaufbau in einer gemeinsamen Analyse der Weltbank und des irakischen Planungsministeriums (World Bank, 2018b). Danach war unter den insgesamt sieben betroffenen Gouvernoraten der stärkste Schaden in den vier Gouvernoraten Anbar, Diyala, Ninive und Salah ad-Din entstanden. Das BMZ finanzierte zwischen 2015 und 2019 Maßnahmen zum Wiederaufbau größtenteils in zugänglichen Regionen der Gouvernorate Ninive (mit Schwerpunkt in Mossul), Anbar (mit Schwerpunkt in Ramadi) und Salah ad-Din (siehe auch geografische Verteilung des BMZ-Portfolios in Abbildung 11).

Abbildung 11 Zusagen des gesamten BMZ-Portfolios in Irak je Gouvernorat 2014–2019

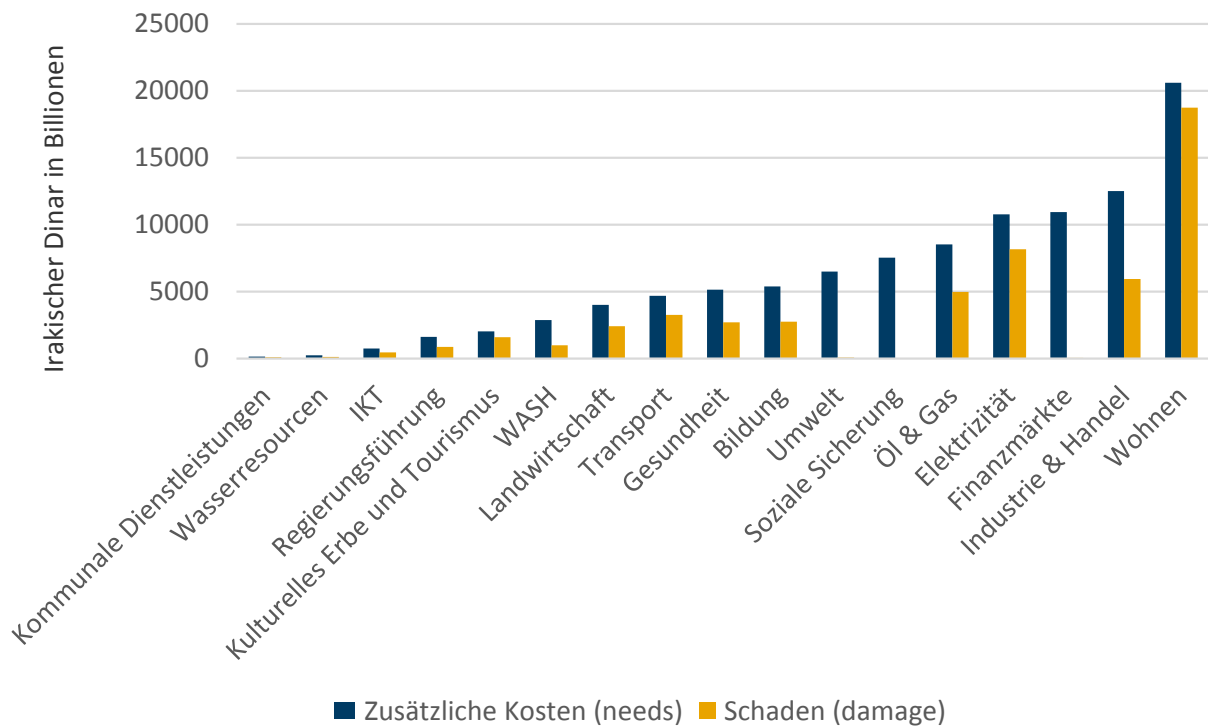


Quelle: DEval, eigene Darstellung auf der Basis der vom BMZ bereitgestellten Portfoliodaten.

Die Kosten für den Wiederaufbau in allen betroffenen Gouvernoraten wurden von der Weltbank auf insgesamt 88,2 Milliarden US-Dollar (USD) geschätzt. Auf der Kuwait-Konferenz 2018 sagten internationale Geber der irakischen Regierung zu, 30 Milliarden USD zum Wiederaufbau beizutragen, Deutschland sagte einen Beitrag von umgerechnet 617 Millionen USD zu (Deutsches Wirtschaftsbüro Irak, 2018). Den größten Finanzierungsbedarf gab es für den Aufbau von Wohnungen und Häusern, gefolgt vom Wiederaufbau der Industrie und des Gewerbes (z. B. durch den Aufbau von Produktionsstätten und die Förderung von Unternehmen), dem Wiederaufbau des Finanz- und Marktwesens (u. a. durch den physischen Aufbau von Banken) und dem Aufbau von Stromnetzen (siehe Abbildung 12). Zu den sozialen Sektoren mit dem größten Bedarf zählten die soziale Sicherung (etwa durch Maßnahmen zur Unterstützung des Lebensunterhalts und der Beschäftigung) sowie Bildung und Gesundheit.

Die vom BMZ finanzierten Maßnahmen haben diese Bedarfe berücksichtigt. Ein Großteil der Projekte beschäftigte Binnenvertriebene und Einheimische kurz- und mittelfristig für die Errichtung von Infrastruktur einschließlich Wohnräumen. Kleinste, kleine und mittlere Unternehmen wurden finanziell gefördert und beraten. Darüber hinaus unterstützte das BMZ größtenteils in Mossul und Ramadi Projekte für den Aufbau von Infrastruktur wie Wasser- und Sanitärsysteme, Krankenhäuser, Schulen und Universitäten. Auch der Wiederaufbau von landwirtschaftlicher Infrastruktur zur Bewässerung, zur Verarbeitung und zur Lagerung wurde gefördert. Über die Zeit finanzierte das BMZ in den befreiten Gouvernoraten außerdem verstärkt Projekte zur Förderung von mittel- und langfristiger Beschäftigung und psychosozialer Unterstützung.



**Abbildung 12** Schätzung des Schadens und zusätzlicher Kosten für den Aufbau

Quelle: Government of Iraq und World Bank, 2018: Part 2 – Damage and Needs Assessment of Affected Governorates.

**Die Bedarfe in Irak wurden in enger Abstimmung mit der irakischen Regierung und auf Basis von Analysen internationaler Organisationen ermittelt.** Aus Sicht irakischer Regierungsmitarbeitender gingen deutsche Akteure im Vergleich zu anderen internationalen Akteuren sehr gut auf die Prioritäten irakischer Regierungsstellen ein. Diese seien bei der Planung von Projekten berücksichtigt und stark einbezogen worden, so die Aussagen. Die Analyse der Projektbeispiele bestätigt, dass Projekte, beispielsweise im Rahmen von Prüfmissionen, auf Anfragen von Regierungsstellen der RKI und Zentraliraks reagierten und auf Bedarfe kurzfristig eingingen. Zudem orientierten sich Projekte bei der Konzeption ihrer Aktivitäten an Implementierungsplänen und Strategien der irakischen Regierung und Bedarfsanalysen internationaler Organisationen.

**Allerdings gibt es Hinweise darauf, dass Projekte nicht immer die Bedarfe der vulnerabelsten Bevölkerungsgruppen berücksichtigten.** Die Auswahl von Maßnahmen, Standorten und Zielgruppen innerhalb von Gouvernoraten wurde stark von irakischen Regierungsstellen sowie durch den Zugang zu Projektregionen aufgrund der Sicherheitslage bestimmt (PB\_UNDP/FFS, PB\_GIZ/Konnex, PB\_GIZ/PWE).<sup>50</sup> So gaben Mitarbeitende einer Umsetzungsorganisation an, dass die Auswahl von Standorten für den Schulbau durch irakische Regierungsstellen nicht immer den Bedarfen der vulnerabelsten Bevölkerungsgruppen entsprach. Die starke Orientierung an den Prioritäten irakischer Regierungsstellen habe auch zur Folge gehabt, dass Maßnahmen zur psychosozialen Unterstützung und Deradikalisierung im Vergleich zu Infrastrukturmaßnahmen unterfinanziert gewesen seien.

Laut Angaben einiger irakischer Regierungsmitarbeitenden hat die internationale Gemeinschaft die lokalen Bedarfe oft nicht ausreichend verstanden. Als Beispiel für eine fehlende Bedarfsorientierung wurde der regionale Fokus von Maßnahmen auf Dohuk und auf leicht zugängliche Regionen innerhalb Ninives genannt. Unter den von Maßnahmen ausgeschlossenen Bevölkerungsgruppen befanden sich nach Einschätzung befragter Umsetzender, irakischer Regierungsmitarbeitender sowie unabhängiger Experten\*innen

<sup>50</sup> Bei den folgenden Bewertungen handelt es sich um die individuelle Wahrnehmung einzelner Befragter. Sie werden als mögliche Einschränkungen der Bedarfsorientierung behandelt, die im Rahmen der Evaluierung nicht validiert werden konnten, beispielsweise durch die weitergehende Analyse und Befragung von Zielgruppen einzelner Projekte.

auch Gruppen, die sich dem sogenannten IS zugehörig oder nahe fühlen, zum Beispiel in den südlichen Provinzen Ninives.

Diese Beispiele unterstreichen, wie wichtig differenzierte Bedarfsanalysen und die Einbindung (potenzieller) Zielgruppen auch bei Vorhaben zur kurzfristigen Krisenbewältigung sind. Die Analyse der Projektdokumente und -beispiele zeigt, dass die Bedarfe der Bevölkerung in Vorhaben der deutschen EZ meist auf Grundlage von Analysen internationaler Organisationen wie UNOCHA oder der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) identifiziert wurden. Aufgrund des hohen Zeitdrucks wurden einzelne Bevölkerungsgruppen jedoch selten in die Ausrichtung und Konzeption von Maßnahmen einbezogen, etwa durch Befragungen oder Fokusgruppensitzungen. Zudem wurden im Rahmen der Vorhaben in der Regel keine Analysen erstellt, in denen zwischen Bedarfen aus der Perspektive verschiedener Akteure, etwa irakischer Regierungsstellen, der Zivilgesellschaft, der Privatwirtschaft oder der Wissenschaft, differenziert wurde.

**Seit 2017 finanziert das BMZ Maßnahmen der bilateralen TZ und FZ (Handlungsfeld 3), um in Irak entwicklungspolitische Kernprobleme anzugehen.** Zum einen wurden Maßnahmen zur Verbesserung und Dezentralisierung der Regierungsführung durchgeführt, zum anderen Maßnahmen, die zur Diversifizierung der Wirtschaft beitragen sollten. Beide Ziele – die gute Regierungsführung und die Diversifizierung der Wirtschaft – hat die irakische Regierung in ihren Entwicklungsplänen zu zentralen Entwicklungszielen erklärt (Emergency Cell for Financial Reforms, 2020; Republic of Iraq – Ministry of Planning, 2013, 2018) – eine Priorisierung, die von Gebervertreter\*innen und von unabhängigen Expert\*innen unterstützt wird. Demnach berücksichtigt das BMZ durch die bilaterale TZ/FZ Ziele, die für Irak entwicklungspolitisch hoch relevant sind. Das Portfolio wurde frühzeitig um die bilaterale TZ/FZ erweitert, um neben den Symptomen auch die strukturellen Ursachen der akuten Krise im Land zu bearbeiten und so einen nachhaltigen Beitrag zur Entwicklung zu leisten.

**Wenngleich das BMZ bemüht war sicherzustellen, dass die irakische Regierung in die Auswahl und Konzeption von Maßnahmen eingebunden ist, gibt es Hinweise darauf, dass die deutsche bilaterale TZ/FZ seit 2017 – wie die gesamte internationale Unterstützung struktureller Reformen in Irak – zumindest in Teilen zu stark angebotsgetrieben war.** Auch wenn die irakische Regierung auf der Geberkonferenz 2018 (Kuwait International Conference for the Reconstruction of Iraq, 2018) den Bedarf an Unterstützung für Reformen in den Bereichen „gute Regierungsführung“ und „wirtschaftliche Diversifizierung“ hervorhob, legen Aussagen internationaler Beteiligten und die Dokumentation der Konferenz nahe, dass Bedarfe zur Bearbeitung entwicklungspolitischer Kernprobleme federführend von der internationalen Gemeinschaft und weniger von der irakischen Regierung formuliert und konkretisiert wurden. Dafür spricht auch, dass das *Reconstruction and Development Framework* (World Bank, 2018b), das der Geberkonferenz zugrunde liegt, federführend von der Weltbank verfasst wurde. Begründet wurde dies mit geringen irakischen Kapazitäten.

2016 nahm das BMZ die Zusammenarbeit mit der irakischen Zentralregierung auf. Dabei waren BMZ-Mitarbeitende erkennbar bemüht sicherzustellen, dass bei eigenen Besuchsreisen und bei den Erkundungs- und Prüfmissionen der Umsetzungsorganisationen ein Austausch mit irakischen Regierungsmitarbeitenden zu den geplanten Aktivitäten im Bereich der guten Regierungsführung und wirtschaftlichen Diversifizierung stattfand. Dennoch stellt sich rückblickend die Frage, ob die Aufnahme bilateraler deutscher TZ/FZ in Irak von der irakischen Regierung angefragt oder vielmehr primär angebotsgetrieben vom BMZ initiiert wurde.

Der Beginn bilateraler TZ/FZ im Jahr 2017 basierte nicht auf Regierungskonsultationen oder -verhandlungen, in deren Rahmen die irakische Regierung ihre Bedarfe und Prioritäten offiziell hätte formulieren können. In den darauffolgenden Jahren zeigte sich, dass Maßnahmen der deutschen EZ zur Unterstützung von Wirtschaftsreformen nicht wie geplant umgesetzt werden konnten, weil beispielsweise Mitarbeitende irakischer Regierungsstellen nicht für die Zusammenarbeit mit den Umsetzungsorganisationen zur Verfügung standen oder angebotene Beratungsleistungen nicht in Anspruch genommen wurden. Dies vermittelt den Eindruck, dass die irakische Regierung im Betrachtungszeitraum wenig Bedarf an der von der deutschen EZ angebotenen Unterstützung für Reformen hatte. Erst Ende 2020 fanden auf Einladung des BMZ die ersten formellen Regierungskonsultationen mit der irakischen Regierung statt.

**Die Relevanz von Maßnahmen des BMZ zur Unterstützung struktureller Reformen in Irak ist eingeschränkt.** Die Relevanz struktureller Reformen in Irak ist hoch, die Relevanz deutscher EZ zur Unterstützung von Reformen jedoch begrenzt. Zum einen hängt das Wirkungspotenzial entsprechender BMZ-Maßnahmen stark von der Handlungsfähigkeit und von erfolgreichen Reformbemühungen der irakischen Regierung ab (siehe 3.3.1– „Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“); solange in dieser Hinsicht keine substanziellen Verbesserungen zu erwarten sind, ist auch in Zukunft von einer begrenzten Relevanz entsprechender EZ-Maßnahmen auszugehen. Eine Strategie des BMZ zum Umgang mit stagnierenden oder sinkenden Reformbemühungen der irakischen Regierung liegt bisher nicht vor.

Zum anderen hat das BMZ den komparativen Vorteil deutscher Maßnahmen gegenüber denen anderer internationaler sowie irakischer Akteure bisher nicht spezifiziert. Auch stellt sich die Frage, für welchen Zeitraum und in welcher Form der Irak als Mitteleinkommensland (*middle income country*) langfristig Bedarf an bilateraler TZ/FZ des BMZ haben wird. Das BMZ hat diese Fragen im Rahmen seiner strategischen Planung bisher nicht behandelt.

### 3.1.3 Strategische Planung des BMZ-Engagements

**Das BMZ hat die Ziele seines Irak-Engagements im Zeitverlauf weiterentwickelt und Prozesse zur Strategiebildung angestoßen.** Während 2014 vor allem kurzfristige Ziele wie die Bedarfsdeckung von Binnenvertriebenen und Geflüchteten sowie die Unterstützung aufnehmender Gemeinden angestrebt wurden, legte das Ministerium bereits ab 2016 langfristige Ziele fest. Eines dieser Ziele war, die Umsetzung struktureller Reformen im Sinne der Agenda 2030 zu unterstützen.

Positiv ist dabei anzumerken, dass das BMZ zweimal, nämlich 2016/2017 und 2019/2020, Strategieentwicklungsprozesse anstieß, um einen sogenannten strategischen Orientierungsrahmen (SOR) zum Erreichen dieser Ziele zu entwerfen. Sie boten Gelegenheit, sich auszutauschen, zu reflektieren, sich strategisch besser zu orientieren und ein gemeinsames Verständnis zu entwickeln. Dies unterstreicht die große Bedeutung von Strategiebildungsprozessen.

Kritisch muss bewertet werden, dass in den ersten Jahren des Engagements in Irak (2014–2015) auf einen Strategiebildungsprozess verzichtet wurde. So mangelte es in dieser Zeit an Reflexionsmomenten zur strategischen Ausrichtung des Portfolios.

**In beiden Strategiebildungsprozessen gelang es nicht, eine Länderstrategie für das BMZ-Engagement in Irak auszuformulieren und zu formalisieren.** Ein strategischer Plan, der einen Zeitrahmen und darin erreichbare Ziele, Wirkungslogiken, Risiken, den Einsatz von Instrumenten und Maßnahmen, Verantwortlichkeiten und Indikatoren benennt, existierte daher nicht. Strategische Überlegungen werden bis heute in Leitungsvorlagen verschriftlicht, die Ausführungen zur Strategie sind dabei sehr knapp gehalten.<sup>51</sup> Im Zeitraum 2014–2015 beschränkten sich die darin beschriebenen Vorgaben auf kurze Zielsätze. Diese wurden im Februar 2016 um eine etwas elaboriertere grafische Darstellung erweitert, in der das kurz-, mittel- und langfristige Engagement dargelegt wird (siehe Abbildung 9). Auf diese grafische Darstellung, die jährlich leicht weiterentwickelt wurde, verweisen Mitarbeitende des BMZ bis heute als Instrument für die strategische Planung. Letztendlich fehlt es den Leitungsvorlagen – naturgemäß – aber an wichtigen Kernmerkmalen einer Strategie. So sind etwa die relevanten Ziele sehr breit und wenig spezifisch gefasst, Unterziele oder Indikatoren nicht definiert und Prioritäten nicht festgelegt.

**Das flexible Vorgehen des BMZ war eine Reaktion auf die krisenhafte Zuspitzung 2014; gegen Ende 2017 hätte jedoch ein Übergang zu größerer strategischer Planungstiefe stattfinden müssen.** Gerade in den ersten Jahren der Krise reagierte das BMZ vor allem auf Anfragen der irakischen Regierungsstellen und akute Bedarfe der irakischen Bevölkerung (siehe Abschnitt 3.1.2 – „Ziele und Bedarfe Iraks“). Vor dem Hintergrund der akuten Bedarfe und der sich schnell wandelnden Kontext-Bedingungen sind die Vorteile eines flexibleren Vorgehens, wie über die Leitungsvorlagen begründet, durchaus nachvollziehbar. Dies betrifft insbesondere die Planung von Vorhaben der KWI/ÜH und der SI Flucht in den Jahren 2014, 2015 und 2016.

<sup>51</sup> Die Leitungsvorlagen werden mindestens jährlich, oft aber mehrmals im Jahr aktualisiert.

Mit dem enormen Mittelaufwuchs (zwischen 2014 und 2016 wurden bereits 512 Millionen Euro für 32 Vorhaben zugesagt) zeigte sich jedoch immer deutlicher, wie wichtig eine Strategie ist. Aufgrund der Länderkategorisierung Iraks als „B-Land“ der deutschen EZ ist eine fehlende Länderstrategie rein formal betrachtet kein Versäumnis.<sup>52</sup> Angesichts der vielen verschiedenen inhaltlichen Schwerpunkte des Portfolios (z. B. Gesundheit, Bildung, Friedensentwicklung und Krisenprävention) und des Portfoliovolumens von rund 1,3 Milliarden Euro zwischen 2014 und 2019 erscheint das Fehlen einer Länderstrategie jedoch unangemessen.

Auch mit Blick auf die BMZ-eigenen Ansprüche (Werkstattreihe zum Bericht „Building for Peace: Friedensfördernder Wiederaufbau in der MENA-Region 2021“) wird deutlich, dass für ein derart großes und schnell wachsendes Portfolio ein schriftlich ausgearbeiteter strategischer Orientierungsrahmen als Planungsgrundlage eine Notwendigkeit ist. Die Leitungsvorlagen sind zu knapp formuliert und nicht das richtige Format, um Antworten auf strategisch wichtige Fragen zu geben. Hinzu kommt, dass bei dieser Art von „Strategiebildung“ dem Austausch und der gemeinsamen Reflexion, die alle Beteiligten tatsächlicher Strategiebildungsprozesse als wertvoll und nützlich empfanden, zu wenig Raum eingeräumt wurde.

Im Jahr 2017 zeichnete sich vor dem Hintergrund der Befreiung Mossuls vom sogenannten IS und durch die Einführung längerfristiger und stärker an Reformen orientierter Ziele des BMZ in Irak eine Veränderung des Portfolios ab. Aufgrund dieser Veränderungen hätte im Laufe des Jahres ein strategischer Orientierungsrahmen formuliert werden müssen. Dieser hätte BMZ-intern Strukturierungsimpulse liefern und die Grundlage für ein kohärenteres Vorgehen mit anderen Ressorts und Gebern bilden können, um das komplexe Zusammenspiel von Humanitärer Hilfe, Stabilisierung, strukturbildender Übergangshilfe und langfristiger Entwicklung bestmöglich zu steuern (siehe Kasten 1).

**Das Fehlen einer verbindlichen Planung erlaubte es dem BMZ, schnell und flexibel auf die irakischen Bedarfe zu reagieren. Es hatte aber auch negative Konsequenzen, insbesondere für die Wirkungsorientierung und Nachhaltigkeit der KWI/ÜH und SI Flucht, die Relevanz der TZ/FZ und die Kohärenz des Portfolios.** Interviews mit irakischen Akteuren und auch der Abgleich des BMZ-Engagements mit irakischen Bedarfen (siehe Abschnitt 3.1.2 – „Ziele und Bedarfe Iraks“) machen deutlich, dass das BMZ – auch im Vergleich zu anderen Gebern – sehr bedarfsorientiert plante. Dies wurde insbesondere durch die Offenheit und Flexibilität, auf kurzfristige Anfragen zu reagieren und dabei ein weites Themenspektrum zu bearbeiten, ermöglicht.

So positiv die hohe Bedarfsorientierung auch zu bewerten ist, so deutlich zeigen sich doch Spannungsfelder mit Blick auf die langfristig wirksame Ausrichtung des Portfolios. Gerade in den ersten Jahren des Engagements konzentrierte sich das Engagement auf die unmittelbare Bereitstellung sozialer Dienstleistungen beziehungsweise auf den Aufbau entsprechender Infrastruktur. Dieser Fokus auf kurzfristige Ziele brachte die Gefahr mit sich, mittel- und langfristige Ziele sowie die Nachhaltigkeit von Maßnahmen der KWI/ÜH und SI-Flucht nicht ausreichend in den Blick zu nehmen (siehe Abschnitt 3.2.2 – „Wirkungsorientierung“ und 3.4.2 – „Nachhaltigkeit“). Dies erschwerte auch die Planung und Steuerung des Portfolios entlang gemeinsamer intendierter Wirkungen (*collective outcomes*) verschiedener Haushaltstitel und Arbeitsbereiche anderer Ressorts im Sinne des HDP-Nexus (siehe Kasten 1).

Das BMZ setzte sich bereits 2016 langfristige Ziele für sein Engagement in Irak. Entsprechende Aktivitäten, etwa zur Stärkung institutioneller Kapazitäten, werden bis heute aber vergleichsweise wenig umgesetzt (siehe Abschnitt 3.2.1– „Zielerreichung“). Eine Länderstrategie hätte vor allem eine frühzeitige Reflexion ermöglicht. So hätte geklärt werden können, ob und unter welchen Annahmen und Voraussetzungen es in welchem Rahmen für das BMZ Sinn macht, in Irak langfristige Ziele zu verfolgen. Die bedarfsorientierte Herangehensweise barg hier auch die Gefahr, den Wechsel von der KWI/ÜH und SI Flucht zur bilateralen TZ/FZ beziehungsweise zu langfristigen Zielen als eine Art Automatismus „im Sinne des HDP-Nexus“ vorzunehmen, ohne vor einer entsprechenden Entscheidung das Wirkungspotenzial und den komparativen

<sup>52</sup> Bis zur Verabschiedung des Reformkonzepts „BMZ 2030“ unterschied das BMZ zwischen drei unterschiedlichen Kategorien von Kooperationsländern. Da es sich bei Irak nicht um ein „A-Land“ der deutschen EZ handelt, stellte eine Länderstrategie im Betrachtungszeitraum kein zwingendes Erfordernis dar. Die 2020 mit „BMZ 2030“ neu eingeführte Kategorisierung Iraks als „Nexus- und Friedenspartner“ macht eine Länderstrategie zukünftig aber auch formal erforderlich.

Vorteil von Maßnahmen der bilateralen TZ/FZ zu analysieren (siehe Abschnitt 3.1.2 – „Ziele und Bedarfe Iraks“).

Darüber hinaus sind negative Auswirkungen auf die Kohärenz des Portfolios wahrscheinlich. Der breite Zielkorridor hat nur bedingt eine Priorisierung und Fokussierung verlangt und damit die Entstehung eines heterogenen Portfolios befördert. Insbesondere die Umsetzungsorganisationen heben diesbezüglich kritisch hervor, dass unklare strategische Vorgaben zum einen die Projektausrichtung erschweren und zum anderen die Planungssicherheit einschränken. Dies hat sich nicht zuletzt auch negativ auf die Nachhaltigkeit ausgewirkt (siehe Abschnitt 3.4.2 – „Nachhaltigkeit“).

**Die strategische Planung des BMZ basierte auf relevanten Analysen. Darüber hinausgehende Formate zur Analyse und Reflexion landesspezifischer Probleme, Bedarfe, Potenziale und Risiken wären mit Blick auf den komplexen Kontext zielführend gewesen.** Das BMZ hat sich seit Anfang 2016 relevanter und weitreichender Hintergrund-Analysen bedient, etwa der „Politökonomischen Kurzanalysen“ (PÖK) und der „Eska-lationspotentialanalysen“ (ESKA). In Interviews wurde deutlich, dass diese Dokumente die Entscheidungs-träger\*innen bei der Ausgestaltung des Portfolios gut unterstützen können. Darüber hinaus bildeten insbesondere diplomatische Korrespondenz und weitere Berichterstattungen der deutschen Botschaft, internationale Studien und Bedarfsanalysen (z. B. durch UNOCHA) sowie Informationen aus persönlichen Gesprächen mit Akteuren vor Ort die Informationsgrundlage für strategische Entscheidungen.

Vor dem Hintergrund der besonderen Herausforderungen in fragilen Kontexten, insbesondere im Hinblick auf die damit einhergehende Komplexität<sup>53</sup> und Dauer von Krisen, scheint es fraglich, inwiefern diese linearen, wenig interaktiven Ansätze und schriftlichen Inputs immer ausreichen, um das Kontext-Verständnis bei den zuständigen BMZ-Mitarbeitenden sicherzustellen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund des Rotationsprinzips im BMZ und dem damit verbundenen Personalwechsel. Sowohl die geführten Interviews als auch aktuelle Veröffentlichungen (Hopp-Nishanka, 2021a) weisen darauf hin, dass in fragilen Kontexten im Rahmen der Strategieentwicklung gerade auf Portfolio-Ebene vielmehr systemische Analyseansätze diskutiert und genutzt werden müssten, beispielsweise Stakeholder- und Konfliktanalysen. Als entsprechendes Positivbeispiel ist eine umfassende Analyse des irakischen Kontextes (*Conflict Systems Analysis*) hervorzuheben, die das BMZ bereits 2016/2017 durchführte. Allerdings wurde diese anschließend nicht regelmäßig aktualisiert und auch nicht für die strategische Planung genutzt.<sup>54</sup>

Es ist zumindest plausibel anzunehmen, dass es für die Referate aufgrund der teilweise fehlenden Informations- beziehungsweise Reflexionsformate schwer war, nicht-intendierte Wirkungen, die mögliche Realisierung der Ziele oder Einflussfaktoren wie die geringe Eigenverantwortung der irakischen Regierung einzuschätzen und immer angemessen in ihren strategischen Überlegungen zu berücksichtigen.

**Die eingeschränkte strategische Planung scheint vor allem drei Ursachen zu haben: fehlende Ressourcen, fehlende Anreize und fehlende interne Prozesse.** Vor dem Hintergrund des großen Portfolios sowie häufiger kontextueller Veränderungen werden die ungenügenden Personalressourcen im Regionalreferat deutlich. So wurden zwar immer wieder Strategiebildungsprozesse angestoßen; die prioritäre Bearbeitung der zahlreichen tagesaktuellen Aufgaben trug aber dazu bei, dass diese Prozesse nicht abgeschlossen werden konnten (siehe Abschnitt 3.1.4 – „Steuerung und Monitoring“).

<sup>53</sup> Wie in der aktuellen Studie des Overseas Development Institute (ODI) „Fit for fragility“ dargestellt, hat das Arbeiten in fragilen Umgebungen doppelte Auswirkungen auf die Entwicklungszusammenarbeit. Während Fragilität als multidimensionales gesellschaftliches Problem verstanden werden kann, das angegangen werden muss, stellen dieselben Aspekte die tägliche Realität dar, in der Entwicklungsakteure versuchen, Ergebnisse zu liefern. Mit anderen Worten: Entwicklungsakteure sind Gegenstand der komplexen Realitäten, die sie zu ändern suchen, und keine Beobachter. Um „fit für Fragilität“ zu sein, müssen die Akteure der Entwicklungszusammenarbeit sicherstellen, dass ihre Strategien und der Modus Operandi an diese Bedingungen, die sich durch inhaltliche, strategische und institutionelle Komplexität in fragilen Kontexten ergeben, angepasst sind (Schreiber und Loudon, 2020).

<sup>54</sup> Die Analyse zielte darauf ab, die zugrunde liegenden Herausforderungen der Krise in Irak in ihrer Gesamtheit zu verstehen und die key drivers of conflict zu ergründen. Diese Analyse und dazugehörige Workshops waren Teil des ersten Prozesses zur Erstellung eines strategischen Orientierungsrahmens. Obwohl die Bewertung dieses Ansatzes auch durch das BMZ sehr positiv ausgefallen ist, wurden entsprechende Analysen nicht wiederholt.

Zudem fehlten entsprechende Anreize, die Ressourcen stärker für die Strategiebildung einzusetzen. So existierten weder BMZ-interne Vorgaben, die eine Strategiebildung in Irak formal erforderlich machten, noch wurde von der Leitungsebene die Ausarbeitung einer Strategie eingefordert.

Auch gab es im Betrachtungszeitraum keine spezifischen BMZ-Vorgaben und Prozesse für die Ausarbeitung von Länderstrategien in fragilen Kontexten. Unter anderem fehlte den zuständigen BMZ-Mitarbeitenden eine Anleitung, wie sie mit der großen Entscheidungsunsicherheit bei der Arbeit im fragilen Kontext Iraks umgehen sollten. Auch gab es keine Vorgaben und Konzepte zum herausfordernden Umgang mit der irakischen Regierung und zu deren Einbeziehung in die Ausarbeitung der Strategie. Im Jahr 2020 konnten erstmals Regierungskonsultationen stattfinden. Bis dahin fehlte dem BMZ jedoch dieses auf strategischer Ebene wichtige Format für den Austausch mit der irakischen Regierung zu Bedarfen, gemeinsamen Zielen und priorisierten Sektoren.

Eine weitere Herausforderung bestand darin, dass ein Großteil der Mittel über die Haushaltstitel KWI/ÜH und SI Flucht umgesetzt wurden. Diese Titel wurden vom Länderreferat formal nicht gesteuert, sondern nur koordiniert. Daher ist unklar, ob eine Strategie auch für alle Haushaltstitel verbindlich wäre. Die derzeitige Erarbeitung entsprechender Vorgaben und konzeptioneller Hilfestellungen zur Strategieentwicklung im Rahmen des BMZ-2030-Prozesses, insbesondere mit Blick auf die Definition der Länderkategorie „Nexus- und Friedenspartner“, ist ein wichtiger Schritt zu einer besseren strategischen Planung in fragilen Kontexten.

### 3.1.4 Steuerung und Monitoring

**Die Steuerung des Irak-Portfolios erwies sich insbesondere mit Blick auf das Schnittstellenmanagement der zuständigen BMZ-Referate als komplex. Vor allem zu Beginn des Engagements waren die Herausforderungen groß.** Wie in den Verfahrensrichtlinien des BMZ festgelegt, war das zuständige Regionalreferat für die strategische Planung und Steuerung des Gesamtportfolios verantwortlich und dabei für die inhaltliche Steuerung von Vorhaben der bilateralen TZ/FZ. Die über die Haushaltstitel SI Flucht und KWI/ÜH geförderten Vorhaben hingegen wurden von den titelbewirtschaftenden Referaten verantwortet. Das Regionalreferat nahm für alle Titel eine koordinierende Rolle ein und wurde dabei von den Referent\*innen für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (WZ-Referent\*innen) unterstützt. Während die Abstimmung für ein gemeinsames kohärentes Vorgehen der zuständigen Referate zu Beginn des Engagements herausfordernd war, verbesserte sie sich über die Zeit kontinuierlich (siehe Abschnitt 3.4– „Ressortinterne Kohärenz“).

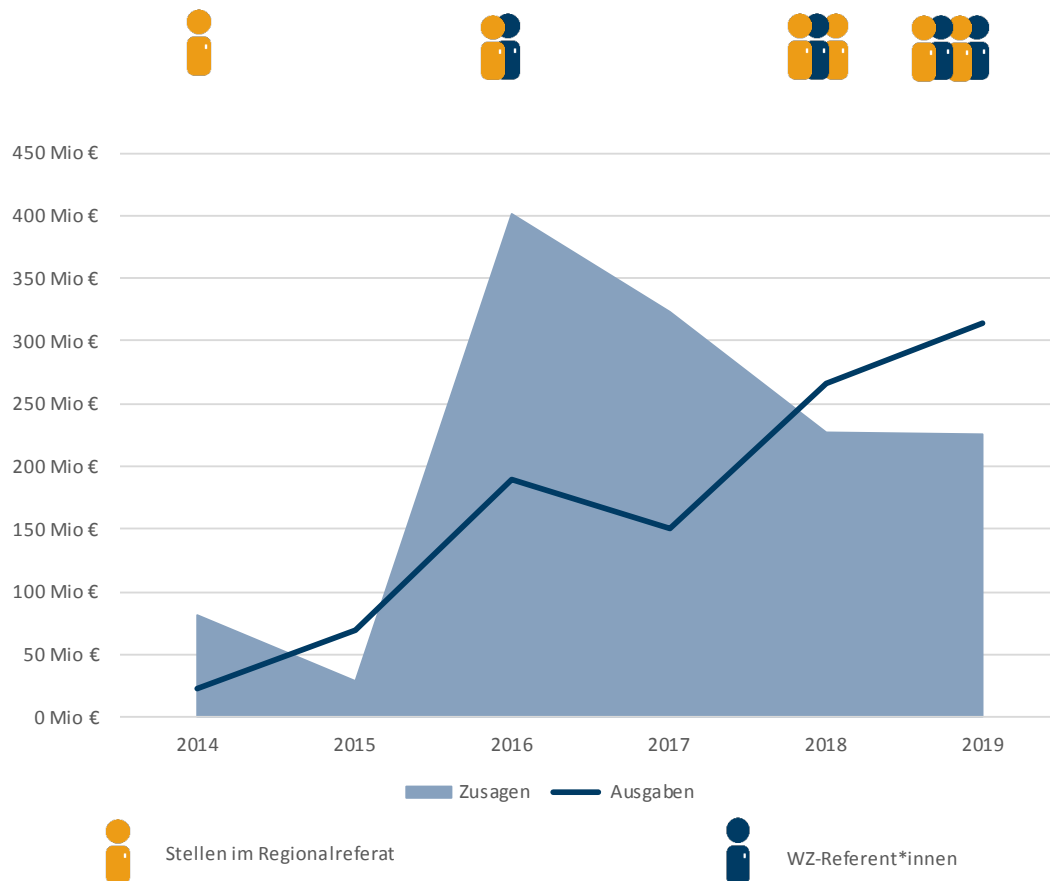
**Die personellen Ressourcen der für Irak zuständigen BMZ-Referate waren für die Planung und Umsetzung der bereitgestellten Mittel – insbesondere zu Beginn des Engagements – nicht angemessen.** Die zuständigen Referate waren personell nicht ausreichend ausgestattet, um das Portfolio zu steuern und die Projektformulierung und -umsetzung durchgängig angemessen zu begleiten. Gerade zu Beginn des Engagements entsprachen die Personalressourcen nicht dem zu steuernden Mittelvolumen. Für die 2014 bis 2016 initiierten 31 Vorhaben mit einem Gesamtvolumen von 512 Millionen Euro gab es lediglich eine Referent\*innen-Position im Regionalreferat sowie jeweils anteilig eine Stelle in den titelbewirtschaftenden Referaten der KWI/ÜH und SI Flucht (BMZ-Dokumentenanalyse, Interviews mit Mitarbeitenden des BMZ). Dabei setzten die haushälterischen Vorgaben die Verantwortlichen im BMZ unter Druck, verfügbare Mittel schnellstmöglich zu verausgaben. Befördert durch die starke mediale und politische Aufmerksamkeit, führte dies zu einer hohen Arbeitsbelastung, die insbesondere durch den großen individuellen Einsatz der BMZ-Mitarbeitenden bewältigt wurde. Erst 2018 wurde eine zweite Stelle im Regionalreferat geschaffen.

Zudem fehlte es aufgrund unzureichender Ressourcen an „Vor-Ort-Expertise“. Ab 2016, also gut zwei Jahre nach Beginn des BMZ-Engagements, kam eine unterstützende WZ-Stelle in Irak hinzu, wobei diese zwischen Bagdad und Erbil alternierte. 2019 wurde neben einer zweiten Stelle ein sogenanntes Tandemsystem eingeführt, um die aus der notwendigen Rotation entstehenden Vertretungslücken der WZ-Referent\*innen besser auszugleichen (Interviews mit Mitarbeitenden des BMZ).

Abbildung 13 illustriert die Entwicklung der personellen Ressourcen für die Steuerung im Verhältnis zu den jährlichen Zusagen und dem jährlichen Mittelabfluss. Es ist deutlich zu erkennen, dass gerade zu Beginn des

Engagements wenig Personal für die Steuerung zur Verfügung stand und die personellen Ressourcen erst gegen Mitte des Betrachtungszeitraums zunahmen.

**Abbildung 13** Jährliche Zusagen, Mittelabfluss und personelle Ressourcen für die Steuerung



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf der Basis der vom BMZ bereitgestellten Daten; für die Darstellung der Zusagen wurde der Gesamtzusage-Wert eines Projekts dem Haushaltsjahr der Erstzusage zugeordnet.

Gleichzeitig bewerten die befragten Mitarbeitenden der Umsetzungsorganisationen die Steuerung des Portfolios durch das BMZ über alle Haushaltstitel hinweg durchaus positiv und nehmen diese als effektiv wahr. Dies betrifft sowohl die Phase der Projektformulierung als auch die Umsetzungsphase. Verbesserungspotenzial wurde im Hinblick auf die teils als langsam wahrgenommenen Prozesse<sup>55</sup> und fehlende strategische Vorgaben zur Ausgestaltung des Portfolios genannt.

**Monitoring-Systeme waren in den Projekten durchgängig vorhanden, wiesen jedoch Defizite bezüglich Wirkungsorientierung sowie Konflikt- und Gendersensibilität auf.** Auf Umsetzungsebene wurden Monitoring-Systeme zur Überprüfung des Projektfortschritts aufgebaut. Die Umsetzungsorganisationen nutzten diese zur Projektsteuerung und zur Berichterstattung an das BMZ. Die Analyse der Projektevaluierungen und die Projektbeispiele zeigen allerdings, dass die Wirkungsorientierung der Monitoring-Systeme eingeschränkt war.<sup>56</sup> So deckten die Indikatoren zumeist nur die *Output*-Ebene und nicht die *Impact*-Ebene ab.

Darüber hinaus waren die Monitoring-Systeme der Projekte häufig nicht konflikt- und gendersensibel genug ausgestaltet. Somit konnte nicht immer sichergestellt werden, dass sie zur Messung und dadurch zur Vermeidung und/oder Reduzierung des Risikos möglicher nicht-intendierter negativer Wirkungen genutzt wur-

<sup>55</sup> Die Flexibilität und Schnelligkeit der Haushaltstitel KWI/ÜH und SI Flucht bei Anpassungen bewerten die Umsetzenden explizit positiv (siehe Abschnitt 3.7.2 – „Eignung der Instrumente“).

<sup>56</sup> Unter Wirkungsmonitoring wird hier verstanden, dass die (nicht-)intendierten positiven oder negativen Veränderungen kontinuierlich beziehungsweise regelmäßig beobachtet werden und über die Ergebnisse der Beobachtung berichtet wird.

den (siehe Abschnitt 3.3.2 – „Risiken und nicht-intendierte Wirkungen“). Die Projektbeispiele und die Durchsicht externer Projektevaluierungen zeigen, dass in vielen Vorhaben potenzielle Risiken negativer Auswirkungen nicht systematisch beobachtet beziehungsweise berichtet wurden. Häufig fehlten entsprechende Indikatoren und Erhebungsinstrumente. Zum Teil richteten die Umsetzungsorganisationen Beschwerdemechanismen ein, doch gibt es Hinweise darauf, dass diese den Menschen vor Ort nicht immer bekannt waren beziehungsweise als unsicher wahrgenommen wurden und die Nutzung entsprechend begrenzt war (Interviews mit Umsetzenden).

Für *Cash-for-Work*-Vorhaben wurde beispielsweise festgehalten, wie viele Personen an den Maßnahmen teilgenommen haben. Wofür die Teilnehmenden aber letztendlich die erhaltenen Lohnzahlungen verwendeten, inwiefern sich also durch die Teilnahme ihre Lebenssituation verbesserte (*Outcome*-Ebene), wurde nicht erhoben. Auch das Auftreten möglicher nicht-intendierter Effekte der Maßnahme (z. B. mit Blick auf Konfliktbeförderung durch die Auswahl von Teilnehmenden oder hinsichtlich sexualisierter Gewalt und Ausbeutung) wurde nicht systematisch erfasst. Es gibt aber auch Positivbeispiele. So wurden laut der Evaluierung eines GIZ-Vorhabens zur Resilienz-Stärkung im WASH-Bereich von Anfang an systematisch sowohl Fortschritte bei den Indikatoren und Meilensteinen als auch Risiken und potenzielle nicht-intendierte negative Effekte festgehalten.

**Zu den Faktoren, die den Aufbau wirkungsorientierter, konflikt- und gendersensibler Monitoring-Systeme hemmten, gehörten unzureichende Kapazitäten und Anreizsysteme.** So ist beispielsweise mit Blick auf geförderte Infrastrukturvorhaben fraglich, ob die unter anderem für Monitoring und Evaluierung (M&E) zuständigen Ingenieur\*innen immer die angemessenen Qualifikationen besaßen, um Wirkungen von Maßnahmen zu erfassen, wie es etwa bei der UNDP FFS der Fall war.

Zudem mangelte es an Anreizen für den Aufbau wirkungsorientierter, konflikt- und gendersensibler Monitoringsysteme. Die Projekte waren vor allem outputorientiert angelegt (siehe Abschnitt 3.2.2 – „Wirkungsorientierung“); die Mitarbeitenden waren mit zusätzlichen Auflagen zur Sonderberichterstattung<sup>57</sup>, dem Zeitdruck, Mittel zu verausgaben, sowie kurzen Projektlaufzeiten konfrontiert. Dementsprechend gelang es den Verantwortlichen für Vorhaben der KWI/ÜH und SI Flucht zwar häufig, Daten auf Output-Ebene zu erfassen. Jedoch war es oftmals nicht möglich, innerhalb der ersten Projektjahre ein wirkungsorientiertes sowie konflikt- und gendersensibles Monitoring aufzubauen. Mit Blick auf eine wirkungsorientierte, konflikt- und gendersensible Steuerung ist dies kritisch zu bewerten.

**Ein aggregierendes Monitoring-System war auf Portfolioebene nicht vorhanden; auf Ebene der einzelnen Haushaltstitel existierten diese Systeme zum Teil.** Das Monitoring durch das BMZ basiert auf den Einzelberichterstattungen jeder Umsetzungsorganisation. Diese erfolgen normalerweise jährlich, für Vorhaben der KWI/ÜH und SI Flucht berichten Durchführende teils vierteljährlich. Im Fall des Irak-Engagements existierten jedoch kaum Instrumente oder Prozesse, die es ermöglichten, Monitoring-Ergebnisse über Projekte hinweg auf Ebene des Portfolios beziehungsweise der einzelnen Haushaltstitel einzusehen und gegebenenfalls auszuwerten, um gewonnene Erkenntnisse für die strategische Steuerung nutzen zu können. Eine Ausnahme bildet hier die SI Flucht, die insbesondere mit Blick auf die *Cash-for-Work*-Maßnahmen ein aggregierendes System entwickelt hat. Allerdings wurden auch hier vornehmlich Daten auf Output-Ebene erfasst.

**Die größtenteils fehlenden aggregierten Monitoring-Informationen zum Gesamtportfolio hemmten die wirkungsorientierte und kohärente Steuerung durch das BMZ.** Den für Irak zuständigen Referaten im BMZ sowie dem Personal in den Auslandsvertretungen stand bisher kein zusammenfassender Überblick zur Verfügung – weder zum Fortschritt der Portfolioumsetzung noch zu aggregierten Ergebnissen und Wirkungen der deutschen EZ in Irak insgesamt. Dem für die Gesamtkoordination zuständigen Regionalreferat fehlten damit Informationen zu positiven Wirkungen beziehungsweise zu Risiken und nicht-intendierten negativen

<sup>57</sup> Mit der Sonderberichterstattung gehen auch kürzere Beobachtungsintervalle einher; so wird für die KWI/ÜH derzeit vierteljährlich berichtet. Als „Extrem“-Beispiel wird die Beschäftigungsoffensive genannt, in der die GIZ – aufgrund der hohen Aufmerksamkeit der BMZ-Leitung – zeitweilig im Zwei-Wochenrhythmus berichten sollte (Kinzelbach et al., 2017; Interview mit einem Mitarbeitenden des BMZ). Von Umsetzenden wird dabei verschiedentlich angemerkt, dass die zusätzlichen Berichterstattungen die damit befassten Mitarbeitenden und auch die Partner vor Ort zum Teil an die Grenzen des Machbaren brachten (Interview mit Umsetzungsorganisation).



Wirkungen des BMZ-Gesamtengagements in Irak und somit eine wichtigen Grundlage zur wirkungsorientierten Steuerung des Gesamtportfolios (siehe Abschnitt 3.2.2 – „Wirkungsorientierung“).

Des Weiteren standen den BMZ-Referaten keine aggregierbaren Daten zu den Standorten und inhaltlichen Schwerpunkten von Maßnahmen in Irak zur Verfügung. Somit war die Informationsgrundlage für die ressortinterne und -übergreifende Abstimmung begrenzt. Insbesondere vor dem Hintergrund der inhaltlichen und geografischen Nähe von Maßnahmen verschiedener Haushaltstitel beziehungsweise Arbeitsbereiche des BMZ und AA erschwerte dies eine möglichst kohärente Steuerung des Engagements (siehe Abschnitt 3.4 – „Ressortinterne Kohärenz“).

**Das BMZ zeigte mit Blick auf sein Irak-Engagement große Lernbereitschaft sowie den Willen, sich kritisch mit den eigenen Ergebnissen auseinanderzusetzen.** Dies manifestiert sich unter anderem in den Analyse- und Lernformaten, die das BMZ im Betrachtungszeitraum initiiert hat, um sich mit dem Irak-Portfolio kritisch auseinanderzusetzen und *Lessons Learned* abzuleiten. Dazu gehörte zum Beispiel das Engagement bei der Erarbeitung des „Building for Peace“-Berichts der Weltbank (World Bank, 2020a), für den das BMZ weitreichende *Lessons Learned* aus dem Irak-Portfolio generierte und beitrug. Ebenso leistete das BMZ im Rahmen der Werkstattreihe „Friedensfördernde Gestaltung von Wiederaufbau in der MENA-Region“ einen wichtigen Beitrag zur Anwendung der Erkenntnisse des Weltbankberichts im deutschen System (Hopp-Nishanka, 2021a). Auf Umsetzungsebene wurden zehn Projektevaluierungen durchgeführt, die rund 12 Prozent des Portfoliovolumens des BMZ abdecken, darunter die Cluster-Evaluierung der GIZ in der Region Kurdistan-Irak (sogenannte Zentrale Projektevaluierung). Darüber hinaus strebt das KWI/ÜH-Referat an, Evaluierungen regelmäßiger in der Projektdurchführung zu verankern (BMZ, 2020b).

### 3.1.5 Querschnittsthemen

**Über das BMZ-Engagement in Irak werden Querschnittsthemen bearbeitet, die im Einklang mit internationalen Rahmenwerken und Strategiepapieren der Bundesregierung stehen.** Die Querschnittsthemen „Konfliktsensibilität“, „Menschenrechte“, „Inklusion vulnerabler Bevölkerungsgruppen“ und „Geschlechtergerechtigkeit“ sind in internationalen Rahmenwerken sowie ressortübergreifenden und -spezifischen Strategiepapieren verankert. Beispielhaft zu nennen sind hier die Agenda 2030, insbesondere das *Leave-no-one-behind*-Prinzip, und die Resolution 1325 des VN-Sicherheitsrates zu Frauen, Frieden und Sicherheit. Die Inhalte der internationalen Rahmenwerke finden sich in Strategiepapieren der Bundesregierung – etwa im „Strategiepapier Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“ (2011) –, in Strategien des BMZ – beispielsweise in der BMZ-Strategie für Entwicklung, Frieden und Sicherheit (2013) – sowie in Strategien einzelner Haushaltstitel, zum Beispiel der Strategie der entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe (2013 bzw. 2020).

**Die Querschnittsthemen spiegeln sich im Irak-Portfolio des BMZ wider. Allerdings wurden nicht alle Themen gleichermaßen berücksichtigt.** Die Portfolioanalyse zeigt, dass die Querschnittsthemen „Konfliktsensibilität“, „Inklusion vulnerabler Bevölkerungsgruppen“ und „Geschlechtergerechtigkeit“ gut im Irak-Portfolio verankert waren. Deutlich wird dies mit Blick auf die OECD-DAC-Kennungen<sup>58</sup> der BMZ-Vorhaben (siehe Abbildung 14). So war mit 75 Vorhaben der weitaus größte Teil der insgesamt 79 BMZ-Vorhaben in Irak entweder mit der Kennung „Frieden und Sicherheit“ FS1 (59 Vorhaben) oder FS2<sup>59</sup> (16 Vorhaben) ausgewiesen. 58 Vorhaben wiesen eine Kennung der „Armutorientierung“ auf und richteten sich somit an vulnerable Gruppen (AO1: 12 Vorhaben; AO2: 46 Vorhaben).

Der Großteil der untersuchten BMZ-Vorhaben weist „Geschlechtergerechtigkeit“ als Nebenziel aus (GG1), wenige als Hauptziel (GG2). Meist handelte es sich bei Vorhaben mit diesen Kennungen um Aktivitäten im Bereich des sogenannten Gender-Mainstreamings, also der Berücksichtigung von Geschlechtergerechtigkeit

<sup>58</sup> Das OECD-DAC-Kennzeichnungssystem beschreibt die Maßnahmen in Bezug auf ihre Umsetzung der entwicklungspolitischen Ziele der OECD. Für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit existieren zudem zusätzliche nationale Kennungen. Die Vergabe der Kennung 1 weist das jeweilige entwicklungspolitische Ziel als Nebenziel des Vorhabens aus, bei einer Vergabe der Kennung 2 soll es Hauptziel des Projekts sein. Eine Kennung 0 beschreibt, dass das jeweilige entwicklungspolitische Ziel nicht vom Projekt bearbeitet wird (GIZ, 2014).

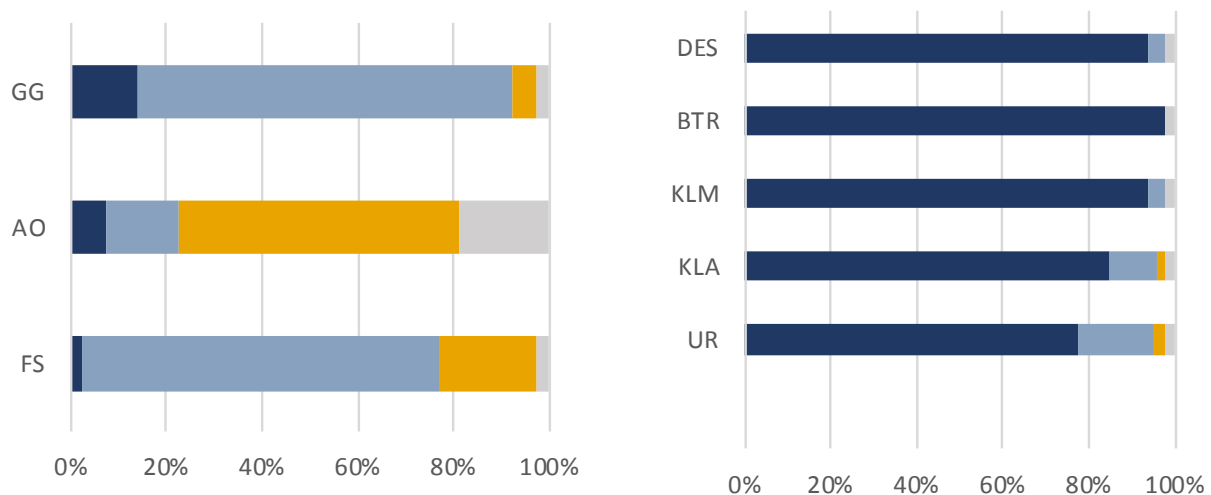
<sup>59</sup> Die Vergabe der Kennung „Frieden und Sicherheit“ FS1 beziehungsweise FS2 weist Frieden und Sicherheit jeweils als zu bearbeitendes Neben- beziehungsweise Hauptziel des gekennzeichneten Vorhabens aus.

in allen Programmphasen. Der dreistufige Ansatz des BMZ zu Gender und Entwicklung umfasst außerdem die Stärkung von Frauenrechten und die Verankerung von Gender-Aspekten im Politikdialog (GIZ, 2021a). In Irak fanden sich Projekte mit diesen beiden Zielsetzungen erst zu Ende des Betrachtungszeitraums (Projektdokumentenanalyse).

Von irakischen, deutschen und internationalen Expert\*innen wird das BMZ-Engagement als ein Engagement wahrgenommen, das die Inklusion vulnerabler Bevölkerungsgruppen berücksichtigt. Eine Einschränkung zeigte sich exemplarisch in den Projektbeispielen und Projektevaluierungen: Die Inklusion von Menschen mit Beeinträchtigung wurde trotz hoher Relevanz im (Post-)Konfliktkontext wenig berücksichtigt; hier verhinderte fehlende Barrierefreiheit oftmals die Teilnahme an Maßnahmen.

**Vorhaben mit einem spezifischen Fokus auf der Stärkung von Menschenrechten machten bisher einen recht kleinen Teil des Portfolios aus, auch wenn in den Projekten teilweise mit Gruppen gearbeitet wurde, die von Menschenrechtsverletzungen betroffen waren.** In der Online-Befragung gab entsprechend nur ein Drittel der Befragten an, dass das BMZ dem Querschnittsthema „Menschenrechte“ in der Projektplanung eine hohe Bedeutung beimisst. Umsetzende beurteilten das Thema im Irak-Portfolio konkret als zu wenig berücksichtigt.<sup>60</sup>

**Abbildung 14 OECD-DAC-Kennungen im BMZ-Portfolio Irak**



#### OECD-DAC-Kennungen

GG	Geschlechtergerechtigkeit
AO	Armutsminderung
FS	Frieden und Sicherheit

#### mit ökologischem Bezug

DES	Desertifikationsbekämpfung
BTR	Biodiversität
KLM	Minderung der Treibhausgase
KLA	Anpassung an den Klimawandel
UR	Umwelt- und Ressourcenschutz

<span style="display:inline-block; width:15px; height:10px; background-color:darkblue;"></span>	0 = weder Neben- noch Hauptziel des Vorhabens
<span style="display:inline-block; width:15px; height:10px; background-color:lightblue;"></span>	1 = Nebenziel des Vorhabens
<span style="display:inline-block; width:15px; height:10px; background-color:orange;"></span>	2 = Hauptziel des Vorhabens
<span style="display:inline-block; width:15px; height:10px; background-color:lightgrey;"></span>	k. A. = keine Angaben in Projektdokumenten

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf der Basis der Portfolioanalyse (79 Vorhaben) nach OECD-DAC-Kennungen.

<sup>60</sup> Siehe hierzu auch die DEval-Evaluierung „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik. Teil 1: Das Menschenrechtskonzept und seine Umsetzung“ (Polak et al., 2021).

**Ökologische Standards beziehungsweise Umwelt- und Klimaverträglichkeit fanden bislang wenig Berücksichtigung im Irak-Portfolio des BMZ.** Trotz internationaler Verpflichtungen (z. B. Agenda 2030) und BMZ-seitiger Anerkennung der großen Dringlichkeit für Irak als stark von Klimarisiken betroffene Region<sup>61</sup> tauchten ökologische Aspekte und Klimasensibilität im Irak-Portfolio des BMZ nur am Rande auf. Dies zeigt sich darin, dass die entsprechenden OECD-DAC-Kennungen mit ökologischem Bezug (sogenannte Rio-Marker) im Portfolio deutlich unterrepräsentiert waren (siehe Abbildung 14). Zwar fand im untersuchten Projektbeispiel die seit 2011 für die TZ und FZ verbindliche Umwelt- und Klimaprüfung statt, und Ergebnisse gingen in die Maßnahmenplanung ein (PB\_GIZ/PWE 2015); doch wurde diese Art von Prüfungen im Bereich des Wiederaufbaus – etwa für Vorhaben der KWI/ÜH (PB\_UNICEF) – nicht durchgeführt. Dabei stellt gerade der Wiederaufbau ein besonders geeignetes *window of opportunity* für ökologische Transformation beziehungsweise Klimaanpassung dar: Angesichts der vorausgegangenen Krisen werden oftmals massiv Mittel mobilisiert, zudem können neben der bloßen Rehabilitierung der physischen Infrastruktur im Sinne des *Building Back* (bzw. *Forward*) *Better*<sup>62</sup> zukunftsorientierte ökologische Transformationsprozesse, Klimaschutz sowie die Erreichung internationaler Klimaziele vorangebracht werden (Hopp-Nishanka, 2021a, 2021b; OECD, 2020; Interview mit Umsetzungsorganisation). Die untergeordnete Rolle ökologischer Themen wurde auch von befragten BMZ-Mitarbeitenden und durch die Online-Befragung der Umsetzungspartner bestätigt.

**Bei der Umsetzung der Maßnahmen wurden die Querschnittsthemen zumeist berücksichtigt, allerdings waren die entsprechenden Kapazitäten der verantwortlichen Akteure und das Monitoring nicht immer ausreichend.** Die vom BMZ geförderten Maßnahmen in Irak wurden zumeist auf der Basis entsprechender Analysen weitgehend konfliktensibel, menschenrechtsorientiert, inklusiv und gendersensibel implementiert und gesteuert. In der Umsetzung wurden jedoch einige Herausforderungen deutlich.

**Erstens zeigte sich in einigen der Projektbeispiele, dass notwendige Analysen, zum Beispiel Konflikt- oder Gender-Analysen, teilweise erst nachträglich durchgeführt wurden.** Hier fehlte zu Beginn der Vorhaben die Grundlage für konflikt- und gendersensible Ausgestaltung. Als Folge wurden zum Beispiel geschlechtsspezifische Aktivitäten teilweise nicht ausreichend in die Vorhaben integriert. So ergab die Analyse der in den Projektdokumenten angegebenen Ziele, dass lediglich ein Viertel der 72 Vorhaben die Stärkung von Frauen als expliziten Fokus benannte. Frauen waren in den meisten Projekten zwar Teil der Zielgruppe, wurden aber nicht durch spezielle Projektaktivitäten gefördert. Dazu räumten BMZ-Mitarbeitende ein, dass genderspezifische Aktivitäten aufgrund der landesspezifischen Rahmenbedingungen oftmals keine Berücksichtigung fanden (Interviews mit Mitarbeitenden des BMZ).

**Zweitens gab es Hinweise darauf, dass Vorgaben zu konfliktensiblen Vorgehen zwar formal erfüllt wurden, jedoch nicht durchgängig substanziell umgesetzt wurden.** In der Praxis beschränkte sich die Umsetzung von Konfliktensibilität oftmals auf Risikomanagement im engeren Sinne, beispielsweise auf die Sicherheit des eigenen Personals (Projektbeispiele; Kinzelbach et al., 2017). Teilweise wurde das Querschnittsthema der Konfliktensibilität von den zuständigen Referaten und Umsetzenden sehr eng verstanden und entsprechend minimal angelegt. Dabei gingen die Projektplanungen kaum über die „reine Schadensvermeidung“ (*Do No Harm*) hinaus – indem etwa darauf geachtet wurde, mögliche Konfliktursachen nicht zu befeuern. So wurde in den Vorhaben zwar ein integrativer Ansatz verfolgt, und verschiedene Gruppierungen – zum Beispiel sowohl Binnenvertriebene und Flüchtlinge als auch aufnehmende Gemeinden – wurden einbezogen. Darüber hinausgehende Maßnahmen zur positiven Stärkung des sozialen Zusammenhalts (*Do Some Good*) gelangen aber oftmals nicht (Projektbeispiele; Interviews mit Mitarbeitenden des BMZ; Kinzelbach et al., 2017).<sup>63</sup> Weiterführende Überlegungen dazu, welche vulnerablen Gruppen

<sup>61</sup> BMZ-Dokumentenanalyse (Dröge, 2020).

<sup>62</sup> Das Konzept des „Building Back Better“ entstand im Nachgang des Tsunamis 2004 in Asien und wurde 2015 im VN-Rahmenwerk „Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030“ aufgenommen. Der Begriff bezeichnet die Erhöhung der Widerstandsfähigkeit von Gemeinschaften durch die Wiederherstellung der physischen Infrastruktur und gesellschaftlicher Systeme. Dabei werden nicht nur Präventivmaßnahmen, sondern auch soziale und ökologische Transformationen angestrebt (OECD, 2020).

<sup>63</sup> Die Nutzung eines integrativen Ansatzes ist im internationalen Vergleich als beispielhaft zu sehen und wirkte bei irakischen Akteuren vertrauensbildend (Interviews mit Expert\*innen und irakischen Regierungsmitarbeitenden). Gleichwohl kann Konfliktensibilität nicht auf die Einbindung verschiedener Gruppen reduziert werden.

von Konfliktverschärfungen besonders betroffen sind und wie dem in den Maßnahmen Rechnung getragen werden kann, gab es kaum. Insbesondere die Gender-Dimension beziehungsweise die integrierte Bearbeitung von Konfliktsensibilität und Geschlechtergerechtigkeit ist im Irak-Portfolio bislang wenig verankert.<sup>64</sup> Sie müsste aber stärker Eingang finden, um einem umfassenden Ansatz von Konfliktsensibilität gerecht zu werden und die Wirksamkeit der Maßnahmen insgesamt zu erhöhen (Brüntrup-Seidemann et al., 2021).

**Drittens mangelte es des Öfteren an konflikt- und gendersensibel ausgestalteten Monitoring-Systemen** (siehe Abschnitt 3.1.4 – „Steuerung und Monitoring“). Die vertiefte Auswertung der mit OECD-DAC-Kennung GG1 versehenen Projektvorschläge (Geschlechtergerechtigkeit als Nebenziel<sup>65</sup>) im Rahmen der Portfolio- und Projektdokumentenanalyse ergab, dass in einem Viertel der fraglichen Maßnahmen Frauen zwar als Teil der Zielgruppe genannt wurden, sich in den Wirkungsmatrizen der Vorhaben (*Logframes*) aber keine genderdisaggregierten Indikatoren fanden. Diese bilden jedoch die Grundlage für ein gendersensibles Monitoring.<sup>66</sup>

**„Querschnittskapazitäten“ der beteiligten Akteure erwiesen sich als entscheidend für die tatsächliche Umsetzung der Querschnittsthemen in den Maßnahmen.** Dies machte unter anderem die vertiefte Analyse der Projektbeispiele deutlich. Bei den verantwortlichen BMZ-Referaten und den zuständigen Umsetzungspartnern waren diese Kapazitäten jedoch nicht durchgängig vorhanden. Zum Teil mangelte es innerhalb der Organisationen an entsprechendem Know-how und/oder Erfahrungen, zum Beispiel in Bezug auf konflikt- und gendersensibles Vorgehen (Brüntrup-Seidemann et al., 2021; Kinzelbach et al., 2017) oder die Berücksichtigung menschenrechtsbasierter Ansätze. Darüber hinaus fehlten den Mitarbeitenden oft zeitliche Ressourcen, um sich in die Thematiken einzuarbeiten und diese entsprechend in der Planung und Umsetzung zu berücksichtigen. Querschnittskapazitäten, beispielsweise für Konfliktsensibilität oder Gender-Aspekte, stärken BMZ-Mitarbeitende darin, die jeweiligen Themen in der Planungsphase einzufordern beziehungsweise nachzuhalten und in der Implementierung entsprechend zu steuern. Den Umsetzenden erleichtern sie analog dazu eine entsprechend ausgerichtete Planung, Implementierung und Beobachtung (Monitoring) der Querschnittsthemen in den Maßnahmen vor Ort. Wo entsprechende Kapazitäten zur Verfügung standen oder aufgebaut wurden, betonten die Umsetzenden den großen Mehrwert der Querschnittsthemen als qualitätsfördernd für die Ausgestaltung und Umsetzung der Vorhaben (Projektbeispiele, Interviews mit Umsetzungsorganisationen).

## 3.2 Effektivität

---

Zur Beurteilung der Effektivität wurde untersucht, ob das BMZ mit seinem Engagement in Irak in den Jahren 2014 bis 2019 seine direkten kurz- und mittelfristigen Ziele erreicht hat beziehungsweise voraussichtlich erreichen wird. Um dies einschätzen zu können, wurde überprüft, inwieweit die kurz- und mittelfristigen Ziele der einzelnen vom BMZ finanzierten Vorhaben erreicht wurden, ob das Länderportfolio wirkungsorientiert geplant war, wie die Sichtbarkeit des BMZ wahrgenommen wurde und auf welche Weise externe Einflüsse die Effektivität des Engagements positiv oder negativ beeinflussten.

<sup>64</sup> Bislang findet sich im Irak-Portfolio kein Vorhaben, das eine FS2- und zugleich eine GG2-Kennung aufweist (Portfolioanalyse).

<sup>65</sup> Für mit OECD-DAC-Marker GG1 ausgewiesene Vorhaben soll Geschlechtergerechtigkeit Nebenziel sein, folglich müssen sie mindestens einen genderrelevanten Indikator beziehungsweise genderdisaggregierte Indikatoren enthalten (Interviews mit Mitarbeitenden des BMZ; BMZ, 2014; GIZ, 2014).

<sup>66</sup> Zwei Drittel der Vorhaben weisen genderdisaggregierte Indikatoren oder konkrete Angaben zum Frauenanteil auf, für sieben Projekte lagen keine Dokumente vor (Portfolioanalyse, Projektdokumentenanalyse).

### 3.2.1 Zielerreichung

**Die kurz- und mittelfristigen Ziele der vom BMZ finanzierten Vorhaben wurden trotz des herausfordernden Kontextes überwiegend erreicht.** Diese positive Bewertung basiert auf der Auswertung von zehn Evaluierungen sowie von Projektdokumenten, einer detaillierten eigenen Betrachtung einzelner Projekte sowie den Erkenntnissen aus der Befragung der Umsetzungsorganisationen und der Zielgruppen.<sup>67</sup>

Die Selbsteinschätzung der Umsetzenden mit Blick auf die Zielerreichung ist positiv: In der Online-Befragung bewerteten 15 von 17 Umsetzungsorganisationen die Zielerreichung der durch das BMZ finanzierten Projekte ihrer Organisationen – gemessen an den maßgeblichen Zielindikatoren – als „überwiegend hoch“.<sup>68</sup> Laut der vorliegenden Endberichterstattung von zwölf der insgesamt 79 Vorhaben im BMZ-Portfolio wurden die gesetzten Ziele immerhin zu mindestens 50 Prozent erreicht.<sup>69</sup>

Diese überwiegend positive Selbsteinschätzung der Umsetzenden ist angesichts der volatilen und fragilen Kontextbedingungen nicht selbstverständlich. Sie deckt sich aber mit den Ergebnissen von Evaluierungen, die zu Vorhaben von GIZ, KfW, UNDP, medica mondiale, terre des hommes, Deutscher Welthungerhilfe und CARE vorliegen. Auch diese kommen zu einer guten Bewertung der Zielerreichung.<sup>70</sup> So wird die Effektivität der untersuchten Projekte hier mit mindestens 82 von 100 Punkten oder mit einer Note von „gut“ bis „befriedigend“ bewertet.

Projektübergreifend lässt sich insbesondere für die KWI/ÜH und die SI Flucht feststellen, dass in einem kurzen Zeitraum – zumindest rein quantitativ betrachtet – viel erreicht wurde. Beispielsweise hat die KWI/ÜH 2016 innerhalb von neun Monaten 65.000 Binnenvertriebenen Zugang zu Basisgesundheitsleistungen ermöglicht, die Trinkwasserversorgung von einer Million Menschen verbessert, die Beschulung für 10.000 Kinder unterstützt und für 30.000 Menschen eine kurzfristige Beschäftigung und Einkommen geschaffen. Vor dem Hintergrund der äußerst schwierigen Kontextbedingungen sind diese Beiträge zum (Wieder-)Aufbau der Basisinfrastruktur und zur kurzfristigen Sicherung der Basisversorgung, die vulnerablen Binnenvertriebenen und Geflüchteten ein menschenwürdiges Dasein ermöglichte, als erfolgreich zu bewerten.

**Fraglich ist jedoch, ob die Funktionsfähigkeit der rehabilitierten Basisinfrastruktur nachhaltig gesichert ist.** Zwar lässt sich dies im Rahmen dieser Evaluierung nicht abschließend bewerten; Aussagen von Mitarbeitenden des BMZ, von Umsetzungsorganisationen und der irakischen Regierung weisen jedoch darauf hin, dass die Sicherung der Funktionalität durch die irakischen Regierungsstellen über das Ende der Maßnahmen hinaus nicht gewährleistet scheint.

Zudem wurden qualitative Ziele, etwa die Kapazitätsbildung in Krankenhäusern oder Regierungsstellen, nur von einem geringen Teil der Vorhaben angestrebt und auch nur teilweise erreicht. Besonders in den ersten Jahren des Betrachtungszeitraums lag der Fokus in weiten Teilen des Portfolios auf einem quantitativ hohen Output, was zu Lasten qualitativer Ergebnisse ging, vor allem bei Finanzierungen über KWI/ÜH- und SI Flucht.<sup>71</sup> Die qualitativen Komponenten sind jedoch oft notwendig, um Ziele auf der *Outcome*-Ebene zu erreichen, etwa die Funktionalität der aufgebauten physischen Infrastruktur sicherzustellen. Somit sind

<sup>67</sup> Wie in Abschnitt 3.1 zu Relevanz dargelegt, existierte kein übergeordnetes M&E-System auf Portfolioebene des BMZ, aus dem die Zielerreichung hervorgeht. Weiterhin war die Zielerreichung nicht bei allen Projekten feststellbar, da einige Vorhaben zum Zeitpunkt der Untersuchung noch nicht abgeschlossen waren. Daher basieren die Befunde zur kurz- bis mittelfristigen Zielerreichung auf Erkenntnissen, die im Rahmen der Interviews, Fokusgruppendifkussionen, Projektdokumentenanalysen, Auswertung der Online-Befragung von Umsetzenden sowie der durchgeführten wahrnehmungsbasierten Umfrage gewonnen wurden. Somit liegt keine Auswertung aller Vorhaben zugrunde; die Erkenntnisse speisen sich vielmehr aus einer Stichprobe und der Triangulation über verschiedene Erhebungs- und Analysemethoden (siehe Abschnitt 2.1 – „Design und Methoden“).

<sup>68</sup> Die Bewertung „überwiegend hoch“ umfasst jene Antworten, bei denen für die Zielerreichung die Schulnoten 1 bis 3 vergeben wurden.

<sup>69</sup> Von den 49 bis Ende 2020 abgeschlossenen Projekten liegen lediglich 12 Endberichte vor. Daher ist diese Bewertung für das Gesamtportfolio nur begrenzt aussagekräftig.

<sup>70</sup> Bis Mai 2021 lagen Zwischen- und Abschlussevaluierungen sowie eine *real time evaluation* für zehn Projekte vor.

<sup>71</sup> Beispielsweise wurde in einer Projektevaluierung festgestellt, dass der Ansatz, kurze Trainingseinheiten für möglichst viele Personen durchzuführen – in dem Fall ein jeweils dreitägiges Training für insgesamt 1.600 Lehrende –, nicht effektiv war, da die Maßnahme entgegen der eigentlichen Zielsetzung nicht in einer verbesserten Beschulung resultierte.

auch die über die einzelnen Vorhaben hinausgehenden Ziele auf *Outcome*-Ebene des Gesamtportfolios gefährdet.

### 3.2.2 Wirkungsorientierung

**Das BMZ nimmt für sich in Anspruch, wirkungsorientiert zu arbeiten** (BMZ, 2018). Wirkungsorientiertes Handeln basiert auf der Annahme, dass ein kausaler Zusammenhang zwischen den durchgeführten Maßnahmen und der Veränderung eines Zustandes oder Verhaltens auf *Outcome*- oder *Impact*-Ebene besteht. Zudem würde es – im Falle des BMZ-Engagements – voraussetzen, dass bereits in der Planung von Maßnahmen – sowohl auf der Ebene des Gesamtportfolios als auch auf Projektebene – überprüfbare Wirkungshypothesen (*Theories of Change*) angelegt wurden und diese im Rahmen der Steuerung des Gesamtportfolios und des Managements der Projekte regelmäßig überprüft werden. Für die drei betrachteten Haushaltstitel zeigen sich mit Blick auf Fristigkeit und Strukturbildung Unterschiede im Grad der Wirkungsorientierung. Während die SI Flucht über ihre Maßnahmen (z. B. Beschäftigungsoffensive Nahost)<sup>72</sup> vergleichsweise kurzfristige beziehungsweise wenig strukturbildende Wirkungen anvisiert, formuliert die bilaterale TZ/FZ hier den weitreichendsten Anspruch. Vorhaben im Rahmen von KWI/ÜH (BMZ, 2013a, 2020b) und SI-Flucht (Core-Vorhaben)<sup>73</sup> positionieren sich zwischen diesen beiden Polen.

**Die Analyse des BMZ-Portfolios zeigt, dass der Zusammenhang zwischen Aktivitäten und Wirkungen auf strategischer Ebene bisher nicht explizit dargelegt wurde.** Wirkungslogiken stellen ein mögliches Instrument zur wirkungsorientierten Planung und Steuerung dar. Sowohl für das gesamte Engagement des BMZ in Irak als auch für die einzelnen Haushaltstitel existierten keine verschriftlichten Wirkungslogiken. Allerdings konnte im Rahmen der *Inception*-Phase der Evaluierung auf Grundlage von Dokumenten und intensiven Konsultationen mit den zuständigen Regional- und Fachreferaten eine Wirkungslogik des BMZ-Engagements in Irak rekonstruiert werden (siehe Abbildung 7).<sup>74</sup> Dadurch ließen sich die Ziele des BMZ-Gesamtengagements und der einzelnen Haushaltstitel nachträglich ausdifferenzieren, und es war besser nachzuvollziehen, welche Aktivitäten nach dem Verständnis der BMZ-Mitarbeitenden zu welchen *Outcomes* und *Impacts* beitragen sollen (siehe Abbildung 7). Festzuhalten bleibt, dass im Beobachtungszeitraum auf strategischer Ebene Wirkungshypothesen sowie Annahmen über wirkungsförderliche und -hinderliche Faktoren kaum verschriftlicht waren. Die Ausdifferenzierung, wie eine Aktivität oder ein Projekt zu bestimmten Wirkungen auf strategischer Ebene beitragen soll, wurde vielmehr den Vorhaben überlassen und erfolgte somit nicht auf übergeordneter Ebene.

**Das Portfolio wurde auf strategischer und auf Umsetzungsebene primär outputorientiert geplant. In der Konsequenz litt die Wirkungsorientierung.** Dies legen die Rekonstruktion der Wirkungslogik, die Dokumentenanalyse und Interviews mit den im Untersuchungszeitraum zuständigen BMZ-Mitarbeitenden nahe. Wie genau die Aktivitäten zu Zielen auf Wirkungsebene beitragen sollten, blieb in der Planung weitestgehend unklar. Zum Teil fanden sich globale Wirkungshypothesen für einzelne Wirkungsbereiche in den Strategiedokumenten des BMZ, etwa mit Blick auf die Stärkung der Resilienz durch KWI/ÜH.<sup>75</sup> Welche Wirkungshypothesen sich daraus für den konkreten Länderkontext Irak entfalten, wurde aber nicht systematisch und auch nicht für alle Haushaltstitel ausgearbeitet.<sup>76</sup>

<sup>72</sup> Die Evaluierung der Beschäftigungsoffensive Nahost (BONO) durch das DEval zeigt auf, dass durch kurzfristige Maßnahmen nur vereinzelt mittel- bis längerfristige Wirkungen erzielt werden können, wie im Fall der sozialen Kohäsion (Roxin et al., 2021).

<sup>73</sup> Über „Core“-Vorhaben (BMZ-interner Begriff) versucht die SI Flucht außerdem, stärker langfristig zu wirken. Die SI Flucht will so, zumindest mit einem Teil ihrer Aktivitäten, vergleichsweise stark an die staatliche bilaterale EZ (FZ/TZ) anknüpfen, die vor allem langfristige Ziele verfolgt.

<sup>74</sup> Auch für die einzelnen HH-Titel konnten Wirkungslogiken rekonstruiert werden.

<sup>75</sup> Wirkungshypothesen für die KWI/ÜH werden im Rahmen der globalen Strategie der entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe (BMZ 2020b) diskutiert. Auch für den Schwerpunkt „Privatwirtschaftsförderung“ der bilateralen TZ/FZ werden Wirkungshypothesen auf globaler Ebene in einem Sektorkonzept zur Privatwirtschaftsförderung formuliert. Für den Bereich „gute Regierungsführung“ existieren für Teilbereiche strategische Vorgaben und Wirkungshypothesen (BMZ, 2013c). Für die SI-Flucht hingegen gibt es kein globales Strategiedokument, das Ziele und Wirkungshypothesen darlegt.

<sup>76</sup> Eine Ausnahme bildet hier die *Conflict Systems Analysis* von 2017. In dieser wurden zentrale Wirkungshypothesen und Risiken festgehalten und diskutiert. Allerdings wurde nicht mit diesen Erkenntnissen weitergearbeitet, zumindest nicht in schriftlicher Form.

**Die fehlende Wirkungsorientierung spiegelt sich auch auf der Umsetzungsebene wider.** Die Analyse verschiedener Maßnahmen macht deutlich, dass diese gerade in den ersten Jahren (2014–2017) zumeist kurzfristig und outputorientiert geplant wurden. Viele der untersuchten Vorhaben, etwa das vom BMZ unterstützte Landesprogramm von UNICEF, konzentrieren sich darauf, Outputs zu erreichen, wie den verbesserten Zugang zu Dienstleistungen und Infrastruktur und die Verbesserung von deren Qualität.<sup>77</sup> Ziele auf der *Outcome*-Ebene wie Resilienz-Stärkung, soziale Kohäsion oder Diversifizierung der Wirtschaft standen wegen der immensen kurzfristigen Bedarfe hingegen weniger im Fokus. In den gesichteten Projektvorschlägen wurden außerdem Wirkungslogiken und Wirkungshypothesen häufig nicht ausformuliert oder Kausalketten sehr verkürzt dargestellt (PB\_UNICEF, PB\_UNDP/FFS, PB\_GIZ/Konnex, PB\_WHH). Dies wird auch in Evaluierungen der Umsetzungspartner kritisch hervorgehoben (GIZ-USE Migration und Flucht)<sup>78</sup>. Für die Funding Facility for Stabilization (FFS) des UNDP wurde zum Beispiel erst 2017 und damit zwei Jahre nach Beginn des Vorhabens eine Wirkungslogik erarbeitet, wobei der wichtige Wirkungsstrang „soziale Kohäsion“ nicht expliziert genannt wurde. Dies ist kritisch zu bewerten – nicht zuletzt, da Erkenntnisse internationaler Studien (z. B. des „Fit for Fragility“-Projekts; Schreiber und Loudon, 2020) auf die Notwendigkeit elaborierter Wirkungsmodelle hinweisen.

**Im Verlauf des Betrachtungszeitraums wurden die (impliziten) Wirkungslogiken auf strategischer und auf Umsetzungsebene kontextbasiert angepasst.** Dies geht aus der Analyse der BMZ-Dokumente sowie aus Interviews mit BMZ-Mitarbeitenden hervor. Mit Blick auf das BMZ-Portfolio zeigt sich dies unter anderem in der stärkeren Fokussierung auf den Anstoß von Reformdynamiken: Mit dem Zurückdrängen des sogenannten IS konzentrierte sich das Engagement zunehmend auf die strukturellen Ursachen des Konfliktes. Darauf reagierend, plante das BMZ 2017 erste bilaterale TZ/FZ-Maßnahmen, die zu Reformen hinsichtlich der Diversifizierung des Privatsektors sowie zur Dezentralisierung beitragen sollten. Ziele und die entsprechenden Maßnahmen wurden so in den impliziten Wirkungslogiken auf strategischer Ebene verankert. Auch auf der Umsetzungsebene wird bei einigen (wenn auch nicht allen) Vorhaben eine langsame Entwicklung hin zu mehr Wirkungsorientierung sichtbar. Für ein Vorhaben zur Unterstützung der irakischen Privatwirtschaft wurden beispielsweise Ende 2020 (und damit nach Ende des Evaluierungszeitraums) im Rahmen eines Änderungsangebotes erstmalig Wirkungshypothesen und eine gut nachvollziehbare Diskussion der Annahmen ergänzt (PB\_GIZ/PWE). Und während in einem Konsolidierungs- und Nexusvorhaben zur Verbesserung der Basisversorgung der vulnerablen Bevölkerung in Nordirak zu Anfang vor allem der (Wieder-)Aufbau von Infrastruktur im Vordergrund stand, wurde im Laufe der drei „Projektphasen“ verstärkt Wert auf die institutionelle Vernetzung und auf Trainingskomponenten gelegt. So wurde beispielsweise das zuständige Direktorat in der RKI nach und nach an die Leitung der Gemeindezentren in den Camps herangeführt, und es fanden entsprechende Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau statt (PB\_GIZ/Konnex).

**Insgesamt ist für den untersuchten Zeitraum festzuhalten, dass wichtige Grundlagen der wirkungsorientierten Planung, des Monitorings und der Steuerung fehlten und damit die Wirkungsorientierung der EZ im Irak vernachlässigt wurde.** Bedingt war dies laut BMZ-Mitarbeitenden vor allem durch den der Notlage geschuldeten Zeit-, Umsetzungs- und Mittelabflussdruck sowie durch Planungsunsicherheiten, beispielsweise hinsichtlich der Sicherheitslage, der zukünftig verfügbaren Mittel oder der grundsätzlichen politischen Entscheidung, zukünftig in Irak aktiv zu sein. Gerade im Bereich Migration und Flucht führten diese Faktoren dazu, dass primär kurzfristige Ziele anvisiert wurden (Kinzelbach et al., 2017). Auch darüber hinaus scheinen die derzeitigen Anreizsysteme die Outputorientierung zu stützen; hier wirkt laut Interviews mit BMZ-Mitarbeitenden beispielsweise der öffentliche Druck, möglichst schnell kurzfristig sichtbare Erfolge (Outputs) zu generieren und die hohen Mittelvolumina möglichst schnell umzusetzen. Vor dem Hintergrund des eigenen Anspruches hätte das BMZ die Wirkungsorientierung mit Blick auf den mittelfristigen

<sup>77</sup> Auch bei anderen Projekten wurde die fehlende Wirkungsorientierung deutlich. Sie zielten z. B. darauf ab, eine bestimmte Anzahl von Personen in kurzfristige Beschäftigung zu bringen (*Cash-for-Work*-Maßnahmen von GIZ und IOM) oder eine bestimmte Anzahl von Schulen zu bauen (Konnex). Ziele auf der *Outcome*-Ebene wie die Verbesserung der Lebensbedingungen durch die Teilnahme an *Cash-for-Work*-Maßnahmen oder ein höheres Bildungsniveau der Zielgruppen standen hingegen weniger im Fokus.

<sup>78</sup> So stellt beispielsweise die „Unternehmensstrategische Evaluierung der GIZ zum Thema Migration und Flucht“ (2017) fest, dass in Modulen und Handlungsfeldern zur Stärkung der sozialen Kohäsion und der Resilienz verkürzte Kausalketten formuliert wurden. Weder wurden die Begriffe „soziale Kohäsion“ oder „Resilienz“ eindeutig definiert, noch wurde eine stringente Wirkungslogik ausformuliert, die zeigt, wie Aktivitäten dazu beitragen sollen, diese Ziele zu erreichen (Kinzelbach et al., 2017).

Zeithorizont der Vorhaben von KWI/ÜH und SI Flucht sowohl auf strategischer als auch auf Umsetzungsebene jedoch schon frühzeitig in den Fokus rücken müssen. Evaluierungen der Umsetzungspartner, Projektbeispiele (GIZ/Konnex, UNDP/FFS) und Aussagen verschiedener Mitarbeitender von BMZ und Umsetzungsorganisationen unterstützen diese Einschätzung.

### 3.2.3 Externe Einflüsse auf die Zielerreichung

**Die durchgängig volatile Sicherheitslage schränkte den Zugang zu Zielgruppen und teilweise die rechtzeitige Zielerreichung von Projekten ein.** Der Zugang zu Zielgruppen stellte angesichts der volatilen Sicherheitslage einen entscheidenden Faktor für die Auswahl von Projektregionen dar. Die Bedarfe von Bevölkerungsgruppen in unsicheren Regionen wurden dadurch weniger berücksichtigt als diejenigen von Menschen in Regionen mit stabiler Sicherheitslage (siehe Abschnitt 3.1.2 – „Ziele und Bedarfe Iraks“). Planten Projektverantwortliche dennoch Aktivitäten in unsicheren Regionen, sahen sie sich oft gezwungen, Aktivitäten ohne die Einbindung der Zielgruppen zu konzipieren, sie kurzfristig zu verändern oder sie zu unterbrechen, sobald sich die Sicherheitslage verschlechterte. Darüber hinaus trug auch die Corona-Pandemie zu Verzögerungen und vorübergehenden Unterbrechungen von Maßnahmen bei.

**Die eingeschränkte Funktionsfähigkeit der irakischen Zentralregierung in den befreiten Gebieten beeinträchtigte die Zielerreichung von Projekten im Zeitraum 2014 bis 2017.** Die Verwaltung der irakischen Zentralregierung wird von der internationalen Gemeinschaft und der irakischen Bevölkerung als dysfunktional, unzuverlässig und intransparent beschrieben. Langsame und intransparente administrative Prozesse der Zentralregierung haben auch die vom BMZ finanzierten Maßnahmen in Irak verzögert. So standen Verantwortliche der Zentralregierung für die gemeinsame Steuerung und Durchführung von Vorhaben oft nicht zur Verfügung. Erschwert wurde den Projekten der Zugang zu Verantwortlichen zum einen durch eine hohe Personalfuktuation innerhalb irakischer Behörden; zum anderen ist es oft schwer, die ranghohen Entscheidungsträger\*innen zu erreichen, die sowohl die Bereitschaft als auch das Mandat (*agents of change*) haben, um Veränderungen anzustoßen. Ohne die ausreichende Zusammenarbeit mit der irakischen Regierung konnten strukturbildende Maßnahmen kaum umgesetzt werden. So war es beispielsweise nicht möglich, UNICEF-Kinderschutzmaßnahmen wie geplant umzusetzen und die geplanten GIZ-Beratungsleistungen zur Umsetzung von Wirtschaftsreformen durchzuführen.

**Eine Ausnahme stellte die vergleichsweise gute Zusammenarbeit der irakischen Regierung mit der UNDP FFS zwischen 2015 und 2017 dar.** Als Gründe dafür beschreiben Umsetzende rückblickend das starke Interesse der irakischen Regierung an der Stabilisierung, die große Hebelwirkung der in der FFS zentralisierten Mittel einer Vielzahl internationaler Geber und den guten Zugang der UNDP zur Regierung von Premierminister al-Abadi. Insbesondere der damalige Generalsekretär des Ministerrats vertrat die Regierung in zentralen Entscheidungsgremien der Stabilisierungsprojekte. Auch der Zugang der UNDP FFS zu Verantwortlichen in den Gouvernoraten wird – mit Ausnahmen wie Ninive – rückblickend positiv bewertet.

**Die Zusammenarbeit mit der Regionalregierung der Region Kurdistan-Irak beförderte die Zielerreichung, wenn auch in geringem Maße.** So nahmen beispielsweise die Kapazitäten der Regionalregierung Kurdistan-Iraks für die langfristige Planung und die Steuerung des internationalen Engagements sichtbar zu. Aus Sicht der Umsetzenden erleichterten die Sektorstrategien, die klaren Priorisierungen und die Implementierungspläne der Regionalregierung die Arbeit in und mit der RKI. Administrative Prozesse auf Ebene der Regionalregierung und Distriktverwaltungen, beispielsweise in Dohuk und Sulaimaniya, wurden im Vergleich zu solchen auf Ebene der Zentralregierung als schneller wahrgenommen.

**Während systemischen Risiken auf operativer Ebene größtenteils begegnet wurde, fehlten im BMZ entsprechende strategischen Ansätze.** Zu den systemischen Herausforderungen für die Zielerreichung zählten in Irak die volatile Sicherheitslage, die ineffektive Verwaltung, die geringen Kapazitäten und eingeschränkten Reformbemühungen der irakischen Regierung sowie die weit verbreitete Korruption. Auf operativer Ebene reagierten Umsetzungsorganisationen auf diese Herausforderungen, indem sie die Projektregionen, die Art der Maßnahmen, die Zielgruppen oder die Partner anpassten. Um den Zugang zu Partnern und Regionen zu verbessern, wurden Strukturen wie lokale Standorte für die Präsenz vor Ort aufgebaut, lokale Mitarbeitende eingestellt und mit Implementierungspartnern aus den jeweiligen Projektregionen zusammengearbeitet. Auf Ebene des BMZ gab es jedoch beispielsweise keine Strategien für den systematischen



und konsistenten Umgang mit der geringen Eigenverantwortung und den eingeschränkten Reformbemühungen der irakischen Regierung oder der Korruption im Land.

### 3.2.4 Sichtbarkeit des BMZ-Engagements in Irak

**Eine eindeutige Positionierung des BMZ zu der Frage, ob die Sichtbarkeit von Maßnahmen gegenüber irakischen und internationalen Akteuren ein Ziel deutscher EZ sein sollte, fehlt.** Einerseits soll das BMZ-Engagement grundsätzlich durch die standardisierte Anwendung des Logos der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Ausland sichtbar gemacht werden (GIZ, 2021b). Andererseits finanzierte das BMZ durch einen Beitrag von 210 Millionen Euro die FFS und damit ein Projekt, das darauf abzielte, die Handlungsfähigkeit der irakischen Regierung hervorzuheben und so ihre Legitimität in den Augen der irakischen Bevölkerung zu stärken. Hierfür machte die FFS ihre Dienstleistungen von 2014 bis etwa 2018 nicht als Aktivitäten der internationalen Geber, sondern als die der irakischen Regierung sichtbar. Inwieweit die Legitimität der Regierung durch die FFS in diesem Zeitraum gestärkt wurde, lässt sich im Rahmen dieser Evaluierung nicht bewerten.

Das UNDP änderte seine Strategie ab 2018, sodass Maßnahmen der FFS seitdem als solche des UNDP gekennzeichnet wurden. Umsetzende berichteten in Interviews von ihrem Eindruck, dass die Legitimität der irakischen Regierung durch die FFS geschwächt wurde. Das als schnell und effizient wahrgenommene Arbeiten der multilateralen Organisationen habe das Ansehen der Regierung mit Blick auf die eigene Arbeit in den Augen der irakischen Bevölkerung verschlechtert (siehe Abschnitt 3.3.2 – „Risiken und nicht-intendierte Wirkungen“). Das Beispiel des UNDP verdeutlicht, welche Konsequenzen mit Vorgaben zur Sichtbarkeit einhergehen können (hier die Stärkung bzw. Schwächung der Legitimität einer Regierung).

Darüber hinaus gab es laut der befragten Umsetzenden vonseiten des BMZ keine einheitliche Angabe dazu, wie viele Ressourcen für die Stärkung der Sichtbarkeit deutscher Maßnahmen bei welcher Zielgruppe – irakische Bevölkerung, irakische Regierung, internationale Akteure – eingesetzt werden sollten. Zudem beschrieben einige der irakischen Regierungsmitarbeitenden und internationalen Geber in Interviews, deutsche Projekte würden im Vergleich zu anderen internationalen Projekten weniger Aktivitäten durchführen, die dazu dienen, die eigenen Maßnahmen sichtbar zu machen (z. B. Eröffnungszeremonien oder Konferenzen). Dass deutsche Ressourcen stärker für das Erreichen der eigentlichen Projektziele statt für die Öffentlichkeitsarbeit eingesetzt werden, wurde gleichzeitig positiv hervorgehoben.

**Gegenüber irakischen Akteuren war die deutsche EZ in der RKI sichtbarer als in anderen Regionen des Landes.** Gründe hierfür waren das hohe Mittelvolumen, die Umsetzung durch deutsche Organisationen wie die GIZ sowie die Besuche des Bundesentwicklungsministers. Besonders präsent waren schnell umgesetzte und große Infrastrukturmaßnahmen (PB\_GIZ/Konnex) sowie Projekte, die vor Ort eng mit lokalen und internationalen Partnerorganisationen vernetzt waren (PB\_WHH). Zudem war das deutsche militärische Engagement aus Sicht irakischer Akteure der Sichtbarkeit deutscher Akteure in der RKI allgemein zuträglich. In anderen Gebieten des Landes wurde das BMZ-Engagement von irakischen und internationalen Akteuren als weniger sichtbar beschrieben. Als Gründe wurden vor allem die Umsetzung eines Großteils des BMZ-Volumens über die VN-Organisationen sowie die begrenzte Beteiligung Deutschlands an der inhaltlich-strategischen Steuerung des internationalen Engagements, etwa in multilateralen Gremien und Vorständen, genannt.

**Die hohe Sichtbarkeit des BMZ-Engagements in der RKI vermittelte der irakischen Regierung in Bagdad zwischenzeitlich den Eindruck der deutschen Parteinahme zugunsten Erbils.** Dabei handelt es sich um die Einschätzung deutscher Umsetzender, die seinerzeit (2014/2015) irritierte Rückmeldungen hoher Verantwortlicher der Zentralregierung erhielten. Diese interpretierten die ranghohen politischen Besuche des BMZ in Erbil dahingehend, dass Deutschland besondere Beziehungen mit der Region anstrebe oder gar Bestrebungen nach einer Unabhängigkeit der RKI von Irak unterstütze. Tatsächlich hatte das BMZ sein Engagement aufgrund der akuten Krisensituation, der Sicherheitslage, der hohen Bedarfe der Geflüchteten und Binnenvertriebenen (siehe Abschnitt 3.1.2 – „Ziele und Bedarfe Iraks“) und der effektiven Zusammenarbeit mit der dortigen Regionalregierung zu Beginn der Krise 2014 größtenteils auf die RKI fokussiert (siehe Abschnitt 3.2.3 – „Externe Einflüsse auf die Zielerreichung“). Um den Irritationen entgegenzuwirken, nahm

das BMZ 2016 die entwicklungspolitischen Beziehungen zur Zentralregierung auf und kombinierte Besuche der RKI seither in der Regel mit solchen in Bagdad.

### 3.3 Übergeordnete Wirkungen

Zur Beurteilung der übergeordneten Wirkungen des BMZ-Engagements in Irak wurde untersucht, welchen Beitrag die vom BMZ-geförderten Maßnahmen zu übergeordneten entwicklungspolitischen Veränderungen wie der Stärkung von Resilienz und sozialer Kohäsion geleistet haben oder voraussichtlich leisten werden. Darüber hinaus wurden sowohl positive nicht-intendierte Wirkungen des BMZ-Engagements als auch das Risiko negativer nicht-intendierter Wirkungen beleuchtet.

#### 3.3.1 Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

**Das BMZ verfolgt in Irak auch übergeordnete strategische Ziele, die einen längerfristigen Zeitraum zur Entfaltung von Wirkungen benötigen. Vor dem Hintergrund des erst relativ kurzen Engagements werden daher nicht nur die bisher eingetretenen Wirkungen, sondern auch das Wirkungspotenzial evaluiert.** Die aus der rekonstruierten Wirkungslogik abgeleiteten<sup>79</sup> vier übergeordneten Ziele des BMZ in Irak sind die Erhöhung der Resilienz von Individuen und Institutionen, die Stärkung der sozialen Kohäsion, die Diversifizierung der Wirtschaft und die Stärkung guter Regierungsführung. Wie bisherige Erfahrungen mit der Förderung von Frieden und nachhaltiger Entwicklung in Post-Konflikt-Ländern zeigen, kann die Förderung dieser Ziele 30 bis 50 Jahre beanspruchen (World Bank, 2020a). Mit Blick auf das relativ junge Portfolio des BMZ ist daher zu berücksichtigen, dass sich dessen Wirkungen bis heute nur zu einem gewissen Grad entfalten konnten. In diesem Abschnitt wird deshalb dargelegt, welche ersten Beiträge das BMZ im Zeitraum 2014 bis 2019 leisten konnte und welches Potenzial sein Engagement hat, zu den genannten übergeordneten Zielen zukünftig beizutragen.

Dabei erlauben die bisher unzureichende Wirkungsorientierung (siehe Abschnitt 3.2.2 – „Wirkungsorientierung“) und die begrenzte Datenlage keine vollumfassende Bewertung der Wirkungen, sondern lediglich eine Plausibilitätseinschätzung des bisherigen und zukünftigen Wirkungspotenzials des BMZ-Portfolios. Hierfür wurde analysiert, ob Voraussetzungen, die als wesentlich für längerfristige Wirkungen eingeschätzt werden, vorlagen oder geschaffen wurden beziehungsweise ob sich solche Wirkungen bereits abzeichnen. Dabei wurden insbesondere der (finanzielle) Umfang und die Zielerreichung der einzelnen Maßnahmen sowie die Kontextfaktoren (z. B. politisch, ökonomisch) bewertet. Auf Grundlage dieser Prämissen wird im Folgenden die Plausibilität bisheriger und zukünftiger Beiträge des BMZ-Portfolios zu übergeordneten Wirkungen bewertet.

#### *Stärkung der Resilienz*

**Die Resilienz von Individuen, also ihre Fähigkeit, Krisen ohne dauerhafte Beeinträchtigung zu überstehen, wurde partiell gestärkt, die Resilienz von Institutionen und Strukturen jedoch kaum.** Für die erhöhte Resilienz von Individuen sorgten insbesondere die Maßnahmen zur Ernährungssicherung, der Aufbau von Basisinfrastruktur und die kurzfristige Beschäftigung im Rahmen der EZ-Maßnahmen. Das BMZ-Engagement trug damit dazu bei, Menschen in die Lage zu versetzen, ihr Überleben in der Krise zu sichern. Kapazitäten für die Förderung eines strukturellen Wandels, etwa durch die Verbesserung lokaler politischer oder sozialer Strukturen und Institutionen, wurden jedoch kaum gestärkt.

Die Resilienz der irakischen Bevölkerung und Institutionen zu messen und sie insbesondere Maßnahmen der deutschen EZ zuzuordnen, ist aufgrund der mangelnden Datenlage nicht ohne Weiteres möglich und wurde im Rahmen dieser Evaluierung deshalb nicht angestrebt. Die Analyse des Volumens und der Grad der Zielerreichung von Projekten, die auf die Stärkung von Resilienz direkt oder indirekt abzielten, ermöglichen dennoch, den Beitrag des BMZ-Engagements einzuschätzen.

<sup>79</sup> Aufschluss über diese Ziele geben BMZ-Strategiedokumente und -Arbeitspapiere sowie Angaben aus Interviews mit Mitarbeitenden des BMZ.

## Kasten 2 Entwicklung des Begriffsverständnisses von Resilienz im BMZ

Das BMZ definiert Resilienz als „die Fähigkeit von Menschen und Institutionen – seien es Individuen, Haushalte, Gemeinden oder Staaten –, akute Schocks oder chronische Belastungen (Stress) aufgrund von fragilen Situationen, Krisen, gewaltsamen Konflikten und extremen Naturereignissen zu bewältigen, sich anzupassen und sich rasch zu erholen, ohne mittel- und längerfristige Lebensperspektiven zu gefährden“ (BMZ, 2013a, 2020b).

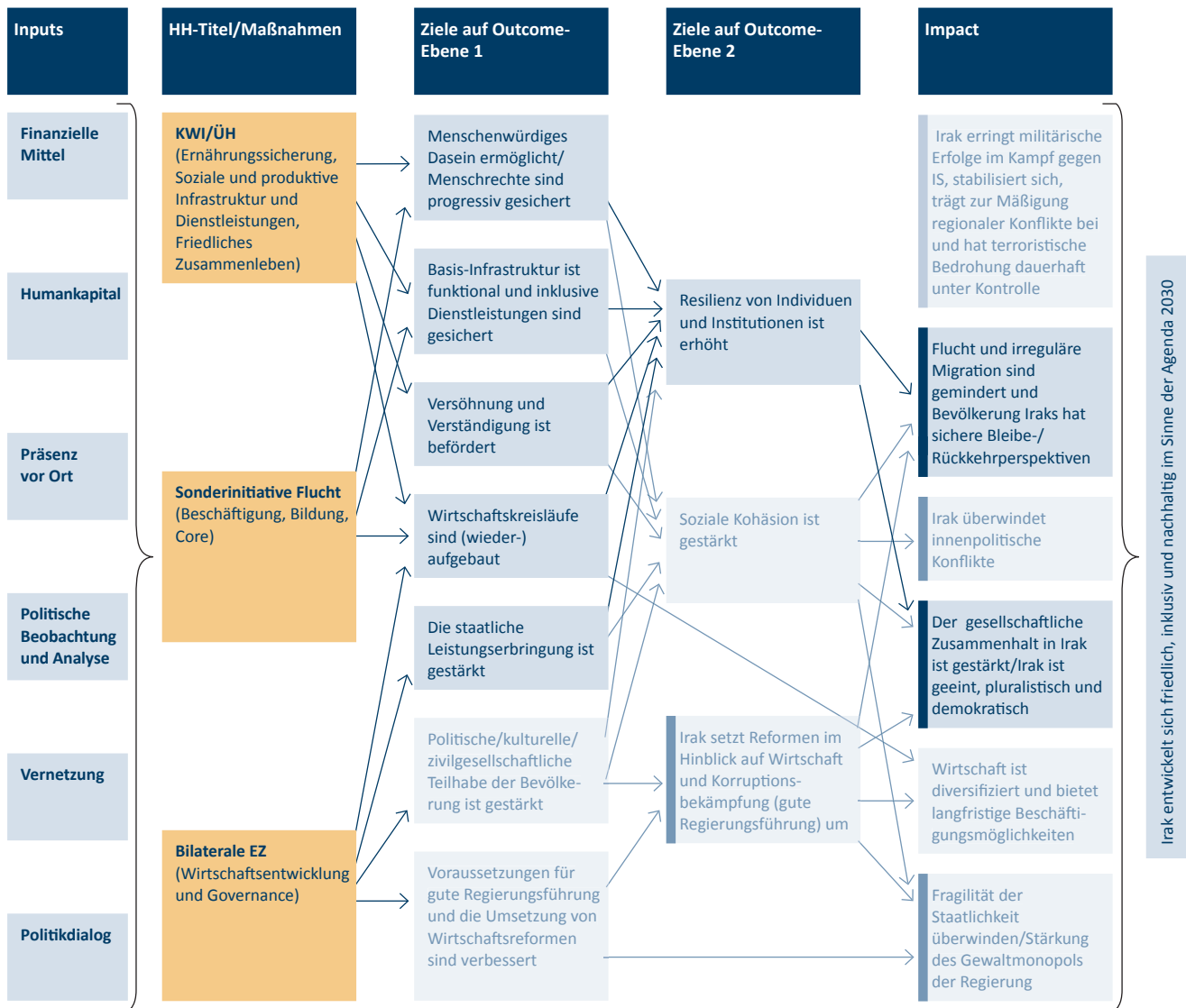
Seit 2013 wurde der Begriff weiterentwickelt und inzwischen mit dem neuen Strategiepapier des BMZ zur strukturbildenden Übergangshilfe (BMZ, 2020b) aktualisiert. Dabei wird Resilienz durchgehend als (Widerstands-)Fähigkeit sowohl auf individueller als auch auf struktureller Ebene definiert. Während die strukturelle Ebene in der Definition von 2013 Institutionen inklusive Staaten umfasst, wird sie im Strategiepapier von 2020 auf lokaler Ebene verstanden. Letztere umfasst neben lokalen Regierungsstrukturen auch zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Strukturen, jedoch explizit nicht die nationale Regierungsebene. Dies ist insofern nachvollziehbar, als in der deutschen EZ die bilaterale Technische und Finanzielle Zusammenarbeit für die Resilienz-Stärkung beziehungsweise für den Kapazitätsaufbau der nationalen Regierungsstrukturen zuständig ist. Zudem wird Resilienz im BMZ-Strategiepapier von 2020 (BMZ, 2020b), aufbauend auf den OECD-Definitionen (OECD, 2014), in drei Arten von Kapazitäten ausdifferenziert: Stabilisierungs-, Anpassungs- und Transformationskapazität (siehe Kasten 3). Konkrete Indikatoren zur Resilienz-Messung im Rahmen der deutschen EZ wurden bisher jedoch noch nicht verschriftlicht beziehungsweise veröffentlicht.

**Der Großteil der BMZ-Vorhaben in Irak zielte direkt oder indirekt darauf ab, Resilienz von Individuen und/oder Institutionen zu stärken.** Die Ausarbeitung der Wirkungsmodelle einzelner Haushaltstitel machte deutlich, dass Maßnahmen sowohl der KWI/ÜH als auch der SI Flucht dazu beitragen sollten, die Resilienz vulnerabler Menschen und lokaler Institutionen, insbesondere in stark zerstörten Gebieten, zu stärken (siehe Abschnitt 2.2– „Design und Methoden“ und Abbildung 7). Die Projektdokumentenanalyse ergab, dass 20 der 69 Projekte, für die Dokumente vorlagen, die Stärkung von Resilienz explizit als Ziel benennen, wovon 17 Vorhaben über die KWI/ÜH und drei über die SI Flucht gefördert wurden beziehungsweise werden.

Die tatsächliche Anzahl der Projekte, die einen Beitrag zur Resilienz-Stärkung leisten sollten, ist jedoch höher. Denn auch Projekte, die (i) die progressive Sicherung der Menschenrechte, (ii) die (Wieder-)Herstellung von Basisinfrastruktur, (iii) die Bereitstellung inklusiver Dienstleistungen sowie – in sehr geringem Umfang – (iv) den Wiederaufbau von Wirtschaftskreisläufen zum Ziel hatten (*Outcome*-Ebene 1 im Wirkungsmodell, siehe Abbildung 15), zielten indirekt auf die Stärkung der Resilienz (*Outcome*-Ebene 2) ab. Häufig waren die Vorhaben dabei multisektoral angelegt, sodass sie zu verschiedenen übergeordneten Zielen beitrugen.

Sowohl über die KWI/ÜH als auch über die SI Flucht finanziert das BMZ die Stärkung der Resilienz mit einer Vielzahl von Vorhaben. So konnten im Portfolio von 2014 bis 2019 insgesamt 64 Projekte entsprechend zugeordnet werden (KWI/ÜH: 48 Projekte; SI Flucht: 16 Projekte). Das entspricht rund drei Viertel aller vom BMZ finanzierten Vorhaben in Irak. Auch mit Blick auf das finanzielle Volumen der Projekte, die direkt oder indirekt auf die Resilienz-Stärkung abzielten, wird das substanzielle BMZ-Engagement deutlich. Die Projekte umfassten Zusagen im Wert von insgesamt 1,12 Milliarden Euro beziehungsweise 87 Prozent des BMZ-Gesamtvolumens (KWI/ÜH: 768 Mio. Euro; SI Flucht: 351 Mio. Euro). Durch diese starke Ausrichtung auf Resilienz in seinem Portfolio hat das BMZ eine Grundvoraussetzung dafür geschaffen, mit seinem Engagement einen Beitrag zur Resilienz-Stärkung der Bevölkerung und der Institutionen in Irak zu leisten.

Abbildung 15 Wirkungsmodell für die Beiträge des BMZ-Portfolios in Irak zur Resilienz



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Grundlage der vom BMZ bereitgestellten Strategie- und Projektdokumente sowie von Workshops mit ausgewählten Referaten des BMZ.

**Die Resilienz von Individuen wurde insbesondere durch Vorhaben zur Ernährungssicherung, zum Aufbau von Basisinfrastruktur und zu kurzfristiger Beschäftigung gestärkt.** Der überwiegende Teil der vom BMZ finanzierten Vorhaben in Irak war darauf ausgerichtet, Basisinfrastruktur aufzubauen und die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen sicherzustellen. Dabei wurden – insbesondere in den Bereichen Wasser, Sanitärversorgung und Hygiene (WASH) sowie Gesundheit und Bildung – die physische Infrastruktur in sozialen Sektoren (wieder-)aufgebaut (z. B. Rehabilitation von Krankenhäusern) oder soziale Dienstleistungen für die Zielgruppen direkt bereitgestellt (z. B. psychosoziale Beratung). Eine große Anzahl der Vorhaben konzentrierte sich auch darauf, die Menschenrechte der Bevölkerung zu sichern, etwa das Recht auf Nahrung. So wurde die Ernährungssicherung zum Beispiel durch Transferzahlungen für Nahrung gefördert. Auch die Förderung nachhaltiger Landwirtschaft durch Maßnahmen der KWI/ÜH trug zur Ernährungssicherung bei. Darüber hinaus wurden durch *Cash-for-Work*-Maßnahmen großflächig kurzfristige Einkommensmöglichkeiten sowohl für Geflüchtete und Binnenvertriebene als auch für vulnerable Personen der aufnehmenden Gemeinden geschaffen. Ein bislang kleinerer Anteil der Maßnahmen unterstützte den (Wieder-)Aufbau produktiver Infrastruktur. Beispielsweise wurden lokale Agrarunternehmen gegründet beziehungsweise ausgebaut.

Das BMZ definiert drei Arten von Kapazitäten (BMZ, 2020b), durch deren Stärkung die Resilienz gefördert werden kann (siehe Kasten 3). Demnach kann die Resilienz von Individuen und Institutionen erhöht werden, indem ihre Kapazitäten zur Stabilisierung, Anpassung und Transformation gestärkt werden. Menschen mit einer hohen Stabilisierungskapazität sind beispielsweise in der Lage, ihr Überleben in Krisen zu sichern und die dazu nötige Basisinfrastruktur wiederherzustellen und zu erhalten. Menschen mit einer hohen Anpassungskapazität können sich langfristigen Veränderungen anpassen und negative Auswirkungen minimieren, indem sie neue Handlungsmuster entwickeln (beispielsweise neue Einkommensquellen identifizieren). Die Transformationskapazität bezeichnet die Fähigkeit, ökonomische, politische, ökologische und soziale Strukturen zu verbessern.

Kasten 3 Kapazitäten für Resilienz		
Stabilisierungskapazität	Anpassungskapazität	Transformationskapazität
Ermöglicht es Menschen, ihre grundlegenden Bedürfnisse zu befriedigen, und Strukturen, ihre Funktionsfähigkeit zu erhalten und ihr Überleben in Krisen zu sichern.	Befähigt Menschen und Strukturen, sich langfristigen Veränderungen anzupassen und die negativen Auswirkungen abzufedern und bestenfalls zu minimieren.	Fördert strukturellen Wandel für nachhaltige Lebensgrundlagen, indem Veränderungen an der Wurzel von Vulnerabilität (Machtstrukturen, ökonomischer Status etc.) ansetzen.

Quelle: DEval, angelehnt an „Strategie der strukturbildenden Übergangshilfe“ (BMZ, 2020b).

Das BMZ stärkte zu Beginn der Krise vor allem die Stabilisierungskapazität und erweiterte sein Portfolio im Laufe der Zeit erfolgreich um Maßnahmen zur Stärkung der Anpassungskapazität. Dies lässt sich anhand der Projektbeispiele GIZ/Konnex, UNDP/FFS und UNICEF illustrieren. So lag der Fokus dieser Projekte während der akuten Kampfhandlungen gegen den sogenannten IS auf der kurzfristigen Stabilisierung der befreiten Gebiete und Aufnahmeeregionen. Dies umfasste vor allem die Rehabilitierung von Basisinfrastruktur sowie die Bereitstellung von kurzfristigen Beschäftigungsmöglichkeiten und Basisdienstleistungen (Bildung, WASH).

Sobald ein Großteil der Binnenvertriebenen in ihre Heimatorte zurückgekehrt war, wurden die Projekte auf die Förderung der Anpassungskapazität ausgeweitet. Für das Projektbeispiel GIZ/Konnex bedeutete das unter anderem, vermehrt Aktivitäten zur Stärkung lokaler Verwaltungsstrukturen zu integrieren. Die UNDP FFS weitete die Schaffung von kurzfristigen Beschäftigungsmöglichkeiten auf mittel- bis langfristige aus. Auch im Rahmen der Zusammenarbeit mit UNICEF wurden von Beginn an Anpassungskapazitäten gefördert, beispielsweise durch die Weiterbildung von Lehrkräften und Mitarbeitenden von Bildungsbehörden und die Einführung eines *School-Based-Management*-Ansatzes sowie die Verbesserung von WASH-Infrastruktur in Schulen. So konnten erste Beiträge zur Stärkung der Anpassungskapazität auf Ebene von Individuen und lokalen Institutionen geleistet werden.

Das Portfolio beinhaltete einige wenige Maßnahmen zur Stärkung von Transformationskapazitäten. Mit etwa acht Prozent machten Maßnahmen der bilateralen TZ/FZ einen kleinen Anteil des Portfolios aus, das auf die Stärkung von Transformationskapazitäten abzielte (siehe Ausführungen zu (3) Diversifizierung der Wirtschaft und (4) guter Regierungsführung). Auch setzte sich die KWI/ÜH in ihrer Strategie zum Ziel, Transformationskapazitäten auf lokaler Ebene zu stärken (BMZ, 2020b).

Beispielsweise leistete die KWI/ÜH finanzielle Unterstützung für das Iraq Crisis Response and Resilience Programme (ICRRP), welches das UNDP bei der Förderung lokaler Friedensprozesse, beispielsweise in Sinjar, unterstützte. Der Erfolg des Friedensabkommens im Sinne einer nachhaltigen Befriedung lässt sich derzeit noch nicht abschließend bewerten. Dennoch kann plausibel angenommen werden, dass hierüber erste

Transformationskapazitäten auf der Ebene von Gemeinden – geografisch begrenzt auf die entsprechenden Örtlichkeiten – angestoßen werden konnten.

Auch das im Rahmen des untersuchten UNICEF-Projekts unterstützte E-Learning und der Ansatz zur expliziten Förderung von Kinderrechten und Kinderschutz mit Kapazitätsentwicklung relevanter staatlicher und nichtstaatlicher Akteure kann im irakischen Kontext als transformativ bewertet werden. Davon konnten im Evaluierungszeitraum zehntausende Kinder und tausende Mittler\*innen (z. B. Lehrkräfte und Mitarbeitende von Sozialbehörden) profitieren. Dieser Ansatz steht allerdings angesichts der Größe der Aufgabe noch relativ am Anfang, und seine Umsetzung wird durch die ungenügende Zahl ausreichend qualifizierter Anbieter\*innen und Berater\*innen beeinträchtigt.

Das Potenzial für einen relevanten Beitrag des BMZ zum Aufbau von Transformationskapazitäten ist eingeschränkt, da für den Erfolg solcher Aktivitäten viele externe Faktoren entscheidend sind. Beispielsweise können ein mangelnder Reformwille der irakischen Regierung und eine begrenzte Verfügbarkeit von Regierungs- und Verwaltungsstellen einen starken Einfluss auf den Willen zu strukturellem Wandel beziehungsweise auf die entsprechenden Kapazitäten haben (siehe Abschnitt 3.2.3 – „Externe Einflüsse auf die Zielerreichung“).

### **Stärkung der sozialen Kohäsion**

**Ein Beitrag zur sozialen Kohäsion sollte durch Maßnahmen im Bereich der Verständigung und Versöhnung geleistet werden.** 18 vom BMZ geförderte Projekte zielten direkt oder indirekt darauf ab, einen Beitrag zu Verständigung und Versöhnung zu leisten. Durch Maßnahmen wie die Errichtung gemeinschaftsbasierter Sozialzentren und die Organisation von Selbsthilfegruppen sollte das aktive Zusammenwachsen von Gruppen befördert werden, um so den sozialen Zusammenhalt innerhalb der Gesellschaft zu stärken. Mit einem Gesamtvolumen von 295 Millionen Euro war eine wichtige Grundvoraussetzung dafür erfüllt, in diesem Feld einen Beitrag leisten zu können.

**Allerdings gab es nur wenige Projekte mit dem primären Ziel, Verständigung und Versöhnung beziehungsweise soziale Kohäsion zu stärken.** Nur ein geringer Anteil der 18 Projekte hatte die Förderung von Verständigung und Versöhnung beziehungsweise die soziale Kohäsion zum primären Ziel. Die meisten dieser Projekte boten psychosoziale Unterstützung für vulnerable Bevölkerungsgruppen an. So wurden Maßnahmen durchgeführt, um Kinder und Jugendliche emotional zu stabilisieren und ihnen einen gewaltfreien Schulalltag zu ermöglichen. Andere Projekte entwickelten im Laufe des Betrachtungszeitraums konfliktsensible Strategien und Konzepte für zukünftige Maßnahmen, wie die Unterstützung lokaler Dialogplattformen.

**Darüber hinaus sollte die Verständigung und Versöhnung durch die Einbindung von Beteiligten verschiedener Bevölkerungsgruppen und die Umsetzung friedensfördernder Begleitmaßnahmen gestärkt werden.** Aktivitäten zur Förderung sozialer Kohäsion wurden auch von Projekten umgesetzt, die ein anderes primäres Ziel hatten, beispielsweise die Rehabilitierung von Infrastruktur. So haben zum Beispiel durch das BMZ geförderte *Cash-for-Work*-Maßnahmen neben der Rehabilitierung von Infrastruktur auch das Ziel, durch das gemeinsame Arbeiten verschiedener Bevölkerungsgruppen zur Verständigung über konfessionelle und/oder ethnische Grenzen hinweg beizutragen. Inhaltlich sehr ähnliche *Cash-for-Work*-Projekte in Jordanien und der Türkei (Roxin et al., 2021), die ebenfalls über das BMZ finanziert wurden, konnten positive Wirkungen im Bereich der sozialen Kohäsion erreichen. Zielgruppen von *Cash-for-Work*-Maßnahmen eines UNDP-Vorhabens in Irak berichteten in Fokusgruppensitzungen von einem vergleichbaren Effekt. Ob dieser bei allen vom BMZ finanzierten *Cash-for-Work*-Maßnahmen auftritt, kann im Rahmen der Evaluierung nicht abschließend bewertet werden.

Die soziale Kohäsion sollte durch die Nutzung eines integrativen Ansatzes, also die Einbindung verschiedener Bevölkerungsgruppen in ein jeweiliges Projekt, gestärkt werden. Die Zielgruppe eines Projekts sollte beispielsweise gleichermaßen aus Binnenvertriebenen, Geflüchteten und Mitgliedern der aufnehmenden Gemeinden, die wiederum in sich oft heterogen zusammengesetzt waren, bestehen. Diese differenzierte Vorgehensweise im Sinne des *Do-No-Harm*-Ansatzes sollte den sozialen Zusammenhalt fördern beziehungsweise nicht gefährden. Jedoch zeigte die Untersuchung der Projektbeispiele, dass der (ursprünglich

angestrebte) integrative Ansatz nicht immer umgesetzt wurde, die Zielgruppen also mitunter homogen waren. Teilweise lag dies an logistischen Einschränkungen. Beispielsweise waren die Unterkünfte von Geflüchteten und Binnenvertriebenen von den aufnehmenden Gemeinden teils zu weit entfernt, als dass Mitglieder der Gemeinden an Maßnahmen in den Unterkünften hätten teilnehmen können, ohne die Effizienz durch einen hohen logistischen Aufwand stark zu reduzieren.

**Es ist plausibel, dass auf der Ebene von Individuen und Gruppen punktuell positive Beiträge, auf gesamtgesellschaftlicher Ebene jedoch keine direkten Beiträge zur sozialen Kohäsion geleistet wurden.** So legen Erkenntnisse aus einzelnen Projektevaluierungen und der wahrnehmungsbasierten Befragung der Bevölkerung nahe, dass Aktivitäten wie die psychosoziale Unterstützung, die Verbesserung des Zugangs zu Rechts Hilfe hinsichtlich Haus-, Land- und Besitzrecht und die Wiederbeschaffung von persönlichen Gegenständen und Dokumenten auf der Ebene von Individuen und Gruppen zur Versöhnung beitragen konnten. Des Weiteren leistete das BMZ finanzielle Unterstützung für das UNDP, das friedensfördernde Maßnahmen wie die Etablierung von Dialogplattformen zur Vorbeugung und Reduzierung von Konflikten umsetzte. Dass diese Art von Maßnahmen zumindest einen kleinen Beitrag zum sozialen Zusammenhalt zwischen Individuen und Gruppen an den jeweiligen Orten leisten konnte, ist nachvollziehbar. Auf gesamtgesellschaftlicher und nationaler Ebene sind jedoch keine Beiträge des Portfolios zur Stärkung von sozialer Kohäsion zu verzeichnen. Das BMZ förderte keine Maßnahmen, die darauf abzielten, die Verständigung und Versöhnung über die jeweiligen Projektregionen hinaus zu stärken.

### **Beiträge zur Diversifizierung der irakischen Wirtschaft**

**Das BMZ setzte sich 2017 zum Ziel, die Diversifizierung der Wirtschaft in Irak zu unterstützen.** Es wollte zur Entstehung einer vielfältigen irakischen Privatwirtschaft beitragen, die – neben dem öffentlichen Sektor – Möglichkeiten für eine langfristige Beschäftigung bietet (BMZ-Dokumentenanalyse). Eine diversifizierte Wirtschaft setzt weitreichende systemische Veränderungen im Land voraus. So bedarf es wirtschaftlicher Reformen, um zum Beispiel ein adäquates Geschäfts- und Investitionsklima zu schaffen. Das deutsche Engagement setzte hier an und hatte zum Ziel, die Voraussetzungen für die Umsetzung von Reformen zu verbessern, beispielsweise durch die Beratung der Regierung oder die Förderung von Handelskammern und Unternehmen.

**Die Maßnahmen der bilateralen TZ/FZ konnten punktuelle und lokal begrenzte Beiträge zur Stärkung von Unternehmen und zur Beschäftigung von Individuen leisten.** Das BMZ-Engagement zielte insbesondere durch ein SI-Flucht-Vorhaben und ein TZ-Vorhaben darauf ab, die Voraussetzungen für die Umsetzung von Reformen zu verbessern, Unternehmen zu stärken und die langfristige Beschäftigung von Individuen zu fördern. Darüber hinaus wurden über die KWI/ÜH und SI Flucht kurz- und mittelfristige Beschäftigungsmaßnahmen finanziert, um lokale Wirtschaftskreisläufe im Rahmen des Wiederaufbaus zu revitalisieren.

Eine flächendeckende und unabhängige Bewertung der Zielerreichung von Maßnahmen zur Privatsektor- und Beschäftigungsförderung liegt nicht vor. Die Projektberichterstattung der Umsetzungsorganisationen und die Evaluierung von drei vom BMZ finanzierten Projekten, die Beschäftigungsmaßnahmen beinhalteten, zeichnen jedoch ein überwiegend positives Bild. Dieses wird von den befragten Mitarbeitenden der irakischen Regierung, von Handelskammern und den lokalen Umsetzungsorganisationen der näher untersuchten Projektbeispiele geteilt. Auf Basis dessen ist plausibel anzunehmen, dass die Projekte durch einzelne Aktivitäten zumindest punktuelle Wirkungen entfalteten, beispielsweise die Stärkung von Handelskammern und kleinsten, kleinen und mittleren Unternehmen (KKMUs). Auch Beschäftigungsförderungsmaßnahmen – wie Berufsberatung für Jugendliche und Frauen sowie Trainings für die Bewerbung bei Unternehmen – scheinen erfolgreich durchgeführt worden zu sein und Individuen zur Beschäftigung im Privatsektor verholfen zu haben.

Darüber hinaus berichteten Zielgruppen in einer Fokusgruppensitzung von einer kurzfristigen Verbesserung ihrer Lebensbedingungen durch *Cash-for-Work*-Maßnahmen. In welchem Maße diese Maßnahmen lokale Wirtschaftskreisläufe revitalisierten und den Privatsektor förderten, lässt sich an dieser Stelle jedoch nicht bewerten.

**Wesentliche Beiträge zu strukturellen Veränderungen der irakischen Wirtschaft konnten im Betrachtungszeitraum jedoch nicht geleistet werden.** Zwischen 2017 und 2019 zielte nur ein geringer Anteil (etwa 3 %) des BMZ-Portfolios darauf ab, die Diversifizierung der irakischen Wirtschaft zu unterstützen. Angesichts der kurzen Laufzeiten (2017–2019) innerhalb des Evaluierungszeitraums war es den Projekten bisher nur begrenzt möglich, maßgebliche Beiträge zur Verbesserung des Geschäfts- und Investitionsklimas zu leisten.

Die nähere Untersuchung eines der zwei Projekte in diesem Bereich zeigte, dass insbesondere solche Maßnahmen nicht umgesetzt werden konnten, die zum Ziel hatten, die irakische Regierung in der Planung und schrittweisen Umsetzung von Reformen und Regularien zu unterstützen. Dies lag daran, dass die Regierung für die Zusammenarbeit oft nicht zur Verfügung stand und die Beratungsdienstleistungen der GIZ kaum nachfragte. Interviews mit unabhängigen Experten\*innen, irakischen Regierungsmitarbeitenden und anderen internationalen Gebern legen nahe, dass es sich dabei nicht um ein projektspezifisches, sondern um ein systembedingtes Problem handelt. Das Interesse der irakischen Regierung an einer Zusammenarbeit mit dem langfristigen Ziel, strukturelle Reformen zu ermöglichen, war während des Betrachtungszeitraums nur gering ausgeprägt. Dies schränkte das Potenzial des deutschen Engagements, strukturelle Wirkungen zu entfalten, ein.

**Auch in Zukunft wird das Potenzial der deutschen EZ, die Diversifizierung der irakischen Wirtschaft zu beeinflussen, abhängig von irakischen Reformbemühungen und deshalb begrenzt sein.** Das irakische Geschäftsklima verschlechterte sich gemäß dem *Ease-of-Doing-Business-Index* der Weltbank stetig, während die Beschäftigung im öffentlichen Sektor seit 2003 weiter zunahm (World Bank, 2020b). Um diesen Entwicklungen entgegenzuwirken, verabschiedete die irakische Regierung 2020 das sogenannte *White Paper*, in dem geplante Wirtschaftsreformen beschrieben werden (Emergency Cell for Financial Reforms, 2020).

Obwohl das *White Paper* als großer Erfolg zu verzeichnen ist, sieht sich die irakische Regierung bei der Umsetzung der geplanten Reformen mit großen Herausforderungen konfrontiert (Middle East Institute, 2020), die auch durch die deutsche EZ nicht beeinflusst werden können. Die Einnahmen aus dem Öl-Sektor werden weiterhin in hohem Maße zur Finanzierung von Beschäftigung im öffentlichen Sektor und zum Unterhalt klientelistischer Netzwerke eingesetzt. Entsprechend groß sind im Parlament die Widerstände gegen Reformen zur Diversifizierung der Wirtschaft (Dodge und Mansour, 2021).

Nach Einschätzung der Economist Intelligence Unit (2021) sollte sich dies auch nach den Parlamentswahlen im Oktober 2021 nicht ändern: Die traditionellen politischen Blöcke sind tief in den irakischen Institutionen verankert, sodass reformorientierte Agenden innerhalb der Regierung weiterhin auf großen Widerstand stoßen werden und entsprechende Gesetze in den nächsten Jahren voraussichtlich nicht verabschiedet werden können, so die Analysten (Economist Intelligence Unit, 2021).

Demnach hat die bilaterale TZ/FZ zwar das Potenzial, die Regierung bei der Umsetzung bestehender Gesetze und der Planung von Reformschritten zu unterstützen, jedoch wird sie die tatsächliche Verabschiedung geplanter Reformschritte nicht beeinflussen können. An dieser Stelle muss auch berücksichtigt werden, dass die irakische Regierung innerhalb des Betrachtungszeitraums wenig Interesse zeigte, bei der Entwicklung von Reformplänen mit deutschen Umsetzungsorganisationen zusammenzuarbeiten.

Vor dem Hintergrund der bisher erreichten Ziele scheinen Beiträge im Kleinen jedoch möglich. Es ist plausibel anzunehmen, dass durch Maßnahmen der bilateralen TZ/FZ auch in Zukunft beispielsweise KKMUs und Handelskammern erfolgreich beraten und junge Iraker\*innen bei der Arbeitssuche unterstützt werden können.

**Das BMZ hat die Grenzen seines Wirkungspotenzials im Rahmen der strategischen Planung bisher nicht definiert; Strategien zum Umgang mit den Risiken für die Zielerreichung liegen nicht vor.** Auf operativer Ebene haben die Umsetzungsorganisationen auf die Herausforderungen in der Zusammenarbeit mit der irakischen Regierung durch eine Umsteuerung angemessen reagiert. Beispielsweise setzten sie Maßnahmen, die die Zusammenarbeit mit der irakischen Regierung erforderten, aus und konzentrierten sich stattdessen auf erfolgreichere Maßnahmen mit Akteuren der Zivil- und Privatwirtschaft. Zudem legten die Projekte die Risiken für die Zielerreichung und damit verbundene Herausforderungen in der Berichterstattung an das BMZ transparent dar.



Das BMZ erstellte auf strategischer Ebene jedoch keine Analysen zum Wirkungspotenzial beziehungsweise zur Frage, wie realistisch es ist, dass die Ziele der Maßnahmen der bilateralen TZ/FZ in Irak erreicht werden (siehe Abschnitt 3.1.2 – „Ziele und Bedarfe Iraks“). Darüber hinaus hat das BMZ bisher keine Alternativ- oder Exit-Strategien für den Umgang mit stagnierenden oder abnehmenden Reformbemühungen der irakischen Regierung entwickelt. Ohne die genannten Analysen und Strategien fehlte eine ausreichende Grundlage für die effektive Steuerung von Maßnahmen der bilateralen TZ/FZ in Irak.

### ***Beiträge zur Verbesserung der Voraussetzungen für gute Regierungsführung***

**Nur wenige Projekte verfolgten das strategische Ziel des BMZ, die Voraussetzungen für gute Regierungsführung in Irak zu stärken.** Das BMZ setzte sich 2017 zum Ziel, die Voraussetzungen für gute Regierungsführung in Irak zu verbessern (BMZ-Dokumentenanalyse). „Gute Regierungsführung“ zeichnet sich durch Rechtsstaatlichkeit, eine effiziente, transparente und rechenschaftspflichtige Verwaltung sowie eine effektive staatliche Leistungserbringung aus (BMZ, 2009; Johnston, 2001).

Im Betrachtungszeitraum förderte das BMZ jedoch keine Projekte mit dem primären Ziel, die Rechtsstaatlichkeit zu stärken oder Korruption entgegenzuwirken. Diese Entscheidung ist nachvollziehbar, da die Umsetzung von Reformen für die Verbesserung der Regierungsführung in diesem Bereich größtenteils von externen Faktoren beeinflusst wird. Dementsprechend waren zum Zeitpunkt der Evaluierung keine grundlegenden Beiträge des BMZ zu einer verbesserten Regierungsführung in Irak zu erwarten.

Stattdessen wurden zwei Projekte der bilateralen TZ/FZ und ein Projekt der SI Flucht begonnen, um die Dezentralisierung der irakischen Regierung und die politische Teilhabe von Frauen zu stärken und somit punktuelle und lokal begrenzte Beiträge zur guten Regierungsführung in Irak zu leisten. Darüber hinaus sollten Maßnahmen im Rahmen des Wiederaufbaus die Handlungsfähigkeit der irakischen Regierung und deren Leistungserbringung stärken.

**Durch den Wiederaufbau von Basis-Infrastruktur wurden die Voraussetzungen für die Wiederaufnahme der Arbeit lokaler Regierungsstellen in den befreiten Gebieten verbessert.** Grundlage hierfür waren die Ergebnisse der frühen auf Stabilisierung ausgerichteten Maßnahmen des BMZ in den vom sogenannten IS befreiten Gebieten im unmittelbaren Anschluss an die Kampfhandlungen. So hat der Wiederaufbau der Wasser- und Stromversorgung beispielsweise die Wiedereinrichtung kommunaler Gebietskörperschaften mit zumindest rudimentärer funktionsfähiger Verwaltung ermöglicht.

**Die staatliche Leistungserbringung konnte aufgrund der geringen Eigenverantwortung und begrenzten Handlungsfähigkeit der irakischen Regierung nicht maßgeblich verbessert werden.** Internationale Akteure ermöglichten einen besseren Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen (siehe Abschnitt 3.2.1 – „Zielerreichung“). Die irakische Zentralregierung hat bisher jedoch wenig Verantwortung für die Steuerung, (Teil-)Finanzierung und Durchführung von Maßnahmen, die mit der internationalen Gemeinschaft durchgeführt wurden, übernommen (siehe Abschnitt 3.4.2 – „Nachhaltigkeit“ und 3.2.1 – „Zielerreichung“). Das geringe Vertrauen in die Arbeit der irakischen Regierung spiegelt sich in den Erkenntnissen der wahrnehmungs-basierten Umfrage wider, in der sich zeigte, dass über 60 Prozent der Bevölkerung Mossuls die Zentralregierung als nicht effektiv wahrnehmen. Im Vergleich dazu wurde die Leistungserbringung durch internationale Organisationen als effektiver und effizienter wahrgenommen.

**Seit 2017 finanziert das BMZ Projekte zur Unterstützung der Dezentralisierung und politischen Teilhabe.** So begannen innerhalb des Betrachtungszeitraums ein TZ- und ein FZ-Projekt zur Unterstützung der Dezentralisierung sowie ein Projekt der SI Flucht zur Stärkung der politischen Teilhabe von Frauen. Im Bereich der Dezentralisierung wurden beispielsweise Maßnahmen begonnen, um Regierungsmitarbeitende des irakischen Planungsministeriums und auf Ebene der Gouvernorate zu beraten und die Zivilgesellschaft durch Dialogplattformen zu stärken. Über Maßnahmen der FZ sollten zudem in einer Provinz Kapazitäten von Verwaltungsmitarbeitenden zur Planung und Implementierung von Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung gestärkt werden. Außerdem plante ein durch die SI Flucht gefördertes Vorhaben Fortbildungen und Beratungsleistungen, mit denen die Beteiligung von Frauen an Dialog- und Entscheidungsprozessen zum Wiederaufbau und Frieden in Irak gestärkt werden sollten. Zwischen 2017 und 2019 wurden im

Rahmen dieser Projekte vor allem Maßnahmen konzipiert; vereinzelt wurden Fortbildungen und Austauschformate durchgeführt. Zum Zeitpunkt der Evaluierung ließen sich deshalb noch keine übergeordneten Wirkungen feststellen.

**Zudem schränkte die begrenzte Nutzung von Synergiepotenzialen das Wirkungspotenzial von Maßnahmen zur Förderung guter Regierungsführung ein.** Projekte mit dem direkten oder indirekten Ziel, einen Beitrag zur guten Regierungsführung zu leisten, wurden in verschiedenen Regionen des Landes umgesetzt und aus unterschiedlichen Haushaltstiteln (TZ/FZ, SI Flucht, KWI/ÜH) finanziert. Bisher existiert hierzu jedoch kein Schwerpunktprogramm, und die Projekte wurden nicht verzahnt beziehungsweise nur zum Teil mit Blick auf eine synergetische Herangehensweise geplant. Auch die Projekte der SI-Flucht und KWI/ÜH, die formal ohnehin nicht Teil eines Schwerpunktprogramms wären, wurden als alleinstehende Projekte geplant, ohne offensichtliche Verbindungen zu den durch die TZ/FZ geförderten Projekten im Themenbereich. Damit sind die Projekte zwar auf das gleiche übergeordnete Ziel ausgerichtet; durch den fehlenden Gesamtansatz konnten Synergiepotenziale jedoch aufgrund unterschiedlicher thematischer und regionaler Ausrichtung der Projekte nur geringfügig genutzt werden. Neben zahlreichen externen Faktoren – wie den genannten geringen Reformbemühungen der irakischen Regierung – schränkt diese Fragmentierung das Wirkungspotenzial der BMZ-Portfolios im Bereich guter Regierungsführung ein.

### 3.3.2 Risiken und nicht-intendierte Wirkungen

**Im Rahmen der Evaluierung wurden Beispiele für positive nicht-intendierte Wirkungen und Risiken für negative nicht-intendierte Wirkungen von Projekten identifiziert.** Gleichzeitig zeigte sich, dass nicht-intendierte Wirkungen weder auf Projekt- noch auf übergeordneter Steuerungsebene ausreichend erfasst wurden. Auch fehlte dem BMZ das entsprechende Wissen, um diese Wirkungen bei der Steuerung des Portfolios berücksichtigen zu können.

**Das Risiko, zu negativen Wirkungen beizutragen, wurde vom Großteil der Vorhaben in der Planungsphase analysiert<sup>80</sup>, im Laufe der Umsetzung jedoch kaum berücksichtigt.** In den Konflikt- und Risikoanalysen wurden die Ursachen und Folgen von Konflikten systematisch analysiert und teilweise das Risiko eingeschätzt, durch die geplanten Maßnahmen möglicherweise negative Wirkungen zu entfalten. Auf dieser Basis wurden Strategien formuliert, um negative Wirkungen zu vermeiden oder zu reduzieren. Die Konflikt- und Risikoanalysen wurden jeweils in der Planungsphase der Vorhaben erstellt. Im Fall der näher untersuchten Projektbeispiele wurden die Analysen allerdings im Laufe des Projekts kaum bis gar nicht aktualisiert oder für die Steuerung genutzt. In einem sich dynamisch entwickelnden fragilen Kontext wie dem Iraks ist jedoch eine kontinuierliche Aktualisierung des Kontext- und Konfliktverständnisses erforderlich, um das Risiko negativer Wirkungen zu mindern und Potenziale zu konfliktsensiblen Vorgehen oder gar zur Friedensförderung schnellstmöglich wahrzunehmen.

Über das Erstellen und regelmäßige Nutzen von Konflikt- und Risikoanalysen hinaus kann die Einbindung von Zielgruppen in die Planung und Umsetzung von Maßnahmen eine gute Möglichkeit sein, um möglichst kontext- und konfliktensibel zu agieren (Bundesregierung, 2017; Waddington et al., 2019). Werden beispielsweise verschiedene Bevölkerungsgruppen an der Konzeption von Maßnahmen und der Auswahl der dazugehörigen Standorte beteiligt, sinkt das Risiko, einzelne Bevölkerungsgruppen systematisch auszuschließen und dadurch Spannungen zu verstärken.

Umsetzende berichteten jedoch, dass ihnen die inklusive Gestaltung von Maßnahmen aufgrund des hohen Zeitdrucks oft nicht möglich war. Zielgruppen wurden demnach oft nicht in die Planung und Gestaltung von Maßnahmen eingebunden. Der auf Outputs fokussierte Implementierungsdruck schien gerade in den Anfangsjahren (2014–17) die Umsetzung vor Ort entscheidend beeinflusst zu haben. Der Zeitdruck sei zum einen der akuten Krisensituationen und zum anderen dem parlamentarisch festgelegten Zeitrahmen für die Verausgabung von Mitteln geschuldet gewesen, so die Aussagen der Umsetzenden.

**Dem BMZ und den Umsetzungsorganisationen liegen wenig Erkenntnisse über das Auftreten nicht-intendierter Wirkungen vor.** Konflikt- und Risikoanalysen dienten dazu, negative Wirkungen in der

<sup>80</sup> Konflikt- und Risikoanalysen lagen für knapp 80 Prozent der KfW-Vorhaben und knapp 65 Prozent der GIZ-Vorhaben vor.

Planungsphase zu antizipieren und ihnen vorzubeugen. Jedoch gab es kaum Mechanismen, um das tatsächliche Auftreten nicht-intendierter Wirkungen zu erfassen und daraus lernen zu können. Ein Beispiel für eine potenzielle negative Wirkung, die von Projekten in Konflikt- und Risikoanalysen beschrieben wurde, ist die unbeabsichtigte Förderung von Interessengruppen, die Projekte für ihre Ziele instrumentalisieren könnten. Die Förderung dieser Gruppen könnte Konflikte und Ungleichheit möglicherweise verstärken. Vor dem Hintergrund der weit verbreiteten Korruption in Irak (Transparency International, 2021) wurde auf dieses Risiko auch von befragten Experten\*innen hingewiesen.

Allerdings wurden bisher keine Daten dazu erhoben, inwiefern Projekte negative Wirkungen wie diese tatsächlich entfalteten. Wissen über nicht-intendierte Wirkungen lässt sich in der Regel nur durch gezielte Datenerhebungen, beispielsweise im Rahmen spezifischer Studien und durch konfliktsensibles Monitoring, generieren. Studien oder Analysen zu nicht-intendierten Wirkungen des BMZ-Portfolios in Irak liegen jedoch nicht vor, und das Monitoring von Projekten beschränkte sich auf die Datenerhebung zu ausgewählten Zielindikatoren. Indikatoren für das Eintreten potenzieller nicht-intendierter Wirkungen wurden nicht systematisch formuliert oder beobachtet (siehe Abschnitt 3.1.4 – „Steuerung und Monitoring“). Vereinzelt Beispiele für nicht-intendierte Wirkungen wurden lediglich im Rahmen weniger Projektevaluierungen identifiziert.

**Im Rahmen der Evaluierung wurden Beispiele für positive nicht-intendierte Wirkungen von Projekten identifiziert.** Diese positiven Wirkungen, die keine expliziten Ziele von Projekten waren und unerwartet eintraten, wurden in vorliegenden Projektevaluierungen und bei der näheren Untersuchung eines Projektbeispiels ermittelt. So verbesserte die Rehabilitierung einer Wasserpumpstation nicht nur den Zugang zu Wasser, sondern senkte auch die monatlichen Ausgaben von Haushalten und Flüchtlingscamps für den Gebrauch von Wassertanks (*water trucking*). Im Fall eines weiteren Projekts wirkte sich die Zusammenarbeit mit den deutschen Durchführungsorganisationen nach Einschätzung lokaler Implementierungspartner positiv auf deren Kapazitäten aus, ohne dass eine solche Kapazitätsstärkung explizites Ziel der Maßnahmen war.

**Ein Beispiel für eine negative nicht-intendierte Wirkung ist aus Sicht befragter Umsetzender die Verschlechterung des Ansehens der irakischen Regierung.** Die vom BMZ geförderte Funding Facility for Stabilization des UNDP hatte unter anderem zum Ziel, die Legitimität der irakischen Regierung zu stärken. Hierfür setzte das UNDP beispielsweise Maßnahmen zur Rehabilitierung öffentlicher Infrastruktur um, welche faktisch unter das Mandat der irakischen Regierung fielen. Somit entstand eine gewisse Vergleichbarkeit zwischen der Leistungserbringung von UNDP und Regierung. Von Umsetzenden wurde berichtet, dass die irakische Regierung in diesem direkten Vergleich negativer wahrgenommen wurde. Das als schnell und effizient wahrgenommene Arbeiten der multilateralen Organisationen hat das Ansehen der Regierungsarbeit in den Augen der irakischen Bevölkerung demnach verschlechtert. Das geringe Vertrauen in die Arbeit der Regierung spiegelt sich in den Erkenntnissen der wahrnehmungsbasierten Umfrage wider, in der festgestellt wurde, dass über 60 Prozent der Bevölkerung Mossuls die Zentralregierung als nicht effektiv wahrnehmen.

**Zudem besteht das Risiko, vulnerable Bevölkerungsgruppen weniger und sozioökonomisch bevorteilte Gruppen stärker zu fördern als beabsichtigt und somit zu Ungleichheiten und Spannungen beizutragen.** Insbesondere die vulnerablen Bevölkerungsgruppen, die als IS-nah wahrgenommen werden, wurden aus Sicht Umsetzender aufgrund des eingeschränkten Zugangs zu ländlichen Gegenden teils nicht berücksichtigt (siehe Abschnitt 3.1.2 – „Ziele und Bedarfe Iraks“). Außerdem stellten Evaluator\*innen eines Vorhabens bei einem Projektbesuch fest, dass eine Projektstätte nicht entsprechend der (in den Projektvorgaben verankerten) Vulnerabilitätskriterien ausgewählt worden war; laut der Projektevaluierung waren die Begünstigten dieser Projektstätte Anwohner eines Stadtteils, dessen Bevölkerung größtenteils der Mittelklasse zugehörig war. Eine solche Auswahl birgt die Gefahr, dass die Ungleichheit zwischen den betroffenen Bevölkerungsgruppen der verschiedenen Stadtteile steigt. Unabhängig davon wurde im Rahmen eines näher untersuchten Projektbeispiels berichtet, dass die Bereitstellung von Diensten in bestimmten Gebieten bei der Bevölkerung in anderen Gebieten das Gefühl des Ausgeschlossen-Seins erzeugt.

Darüber hinaus beschrieben Umsetzende und unbeteiligte Experten\*innen in Interviews vereinzelt, es sei herausfordernd bis unmöglich gewesen, klientelistische Netzwerke in Irak so nachzuvollziehen, dass sie bei der Planung und Umsetzung von Maßnahmen stets umfassend berücksichtigt werden konnten. Zwar seien positive Erfahrungen mit der Umsetzung von Vorgaben und Mechanismen zur Korruptionsvermeidung gemacht worden. Dennoch sei es oft schwierig gewesen nachzuvollziehen, ob und inwieweit Akteure und Netzwerke durch Maßnahmen möglicherweise indirekt gefördert wurden.

Umsetzende eines Projekts wiesen auch auf das Risiko der Zugangskorruption hin. Dies treffe insbesondere auf Gebiete zu, in denen Angehörige sicherheitspolitischer Parallelstrukturen über den Zugang bestimmen und beispielsweise für den Zugang zu Projektstätten finanzielle Kompensationen einfordern. In diesen Fällen besteht das Risiko, bewaffnete Gruppen und lokale Machtstrukturen unbeabsichtigt zu stärken, wenn zum Beispiel Zugang zu vulnerablen Bevölkerungsgruppen erlangt werden soll.

Allerdings handelt es sich bei den genannten Fällen um Einzelaussagen und beispielhafte Hinweise. An dieser Stelle lässt sich nicht bewerten, inwiefern diese Risiken eingetreten sind oder das gesamte BMZ-Portfolio betreffen.

Dennoch verdeutlichen die Hinweise, dass das Risiko besteht, durch Maßnahmen Gruppen unbeabsichtigt zu stärken oder zu benachteiligen. Sie zeigen auch, dass den Umsetzungsorganisationen und dem BMZ wenige Erkenntnisse darüber vorliegen, ob und in welchem Ausmaß dieses Risiko im Rahmen des BMZ-Portfolios eingetreten ist.

Zudem konnten Maßnahmen, wie zuvor beschrieben, durch den hohen Zeitdruck und den eingeschränkten Zugang zu ländlichen Gebieten aus Sicht Umsetzender oft nicht inklusiv gestaltet werden. Aufgrund der innergesellschaftlichen Konfliktlinien, der jahrzehntelangen Bevorzugung von (unterschiedlichen) Teilen der Gesellschaft und des hoch korrupten Umfelds in Irak ist es jedoch wichtig, Zielgruppen in die Ausgestaltung von Maßnahmen einzubeziehen, um zu vermeiden, dass die Bevorzugung einer (oder einiger weniger) Bevölkerungsgruppe(n), die nicht auf Vulnerabilität basiert, fortgeführt wird.

**Mitglieder von Zielgruppen berichteten über Vorfälle sexueller Belästigung und Ausbeutung sowohl in der irakischen Gesellschaft insgesamt als auch im Kontext international geförderter Projekte.** Geschlechterspezifische Gewalt ist in Irak, unabhängig von internationalen Projekten, weit verbreitet und wird oft nicht strafrechtlich verfolgt (Iraqi Al-Amal Association et al., 2020). Im Rahmen der Datenerhebung schilderten Mitglieder von Zielgruppen ihre Erfahrungen mit sexueller Belästigung und Ausbeutung durch Personen in Machtpositionen in verschiedenen Lebensbereichen. In diesem Zusammenhang wurden auch Beispiele für sexuelle Belästigung beziehungsweise Ausbeutung durch irakische Mittler\*innen im Rahmen internationaler Projekte genannt. Die Vorfälle standen jedoch nicht in direkter Verbindung zu den vom BMZ finanzierten Maßnahmen. Bei den berichteten Fällen handelt es sich somit nicht um eine durch das BMZ-Portfolio verursachte negative Wirkung.

Obwohl internationale Projekte nicht die Ursache für geschlechterspezifische Gewalt in Irak sind, verdeutlichen die Erfahrungen, dass das Risiko sexueller Belästigung und Ausbeutung auch im Rahmen internationaler Projekte besteht. Zudem liegen Berichte über Fälle sexueller Belästigung und Ausbeutung von Frauen und Mädchen in Flüchtlingscamps vor, die als IS-nah wahrgenommen wurden (Vigaud-Walsh, 2017). Erkenntnisse aus anderen Ländern wie dem Libanon legen nahe, dass *Cash-for-Work*-Programme für Geflüchtete und Binnenvertriebene das Risiko sexueller Übergriffe gegenüber Frauen und Mädchen bergen (Potts et al., 2020). Das unterstreicht, wie wichtig leicht zugängliche, vertrauenswürdige und effektive Beschwerdemechanismen und das Monitoring von Vorfällen sind.

### 3.4 Anschlussfähigkeit/Nachhaltigkeit

**Zur Beurteilung der Anschlussfähigkeit/Nachhaltigkeit wurde untersucht, inwiefern die Ergebnisse des BMZ-Engagements in Irak im Zeitraum 2014 bis 2019 nachhaltig verankert werden konnten.** Um dies einzuschätzen, wurden zuerst die Bemühungen zur Herstellung von Anschlussfähigkeit der Maßnahmen und der tatsächliche Anschluss an irakische Strukturen bewertet. Danach wurden die Anstrengungen zur Sicherstellung von Nachhaltigkeit in den Blick genommen, um abschließend einzuschätzen, inwieweit die

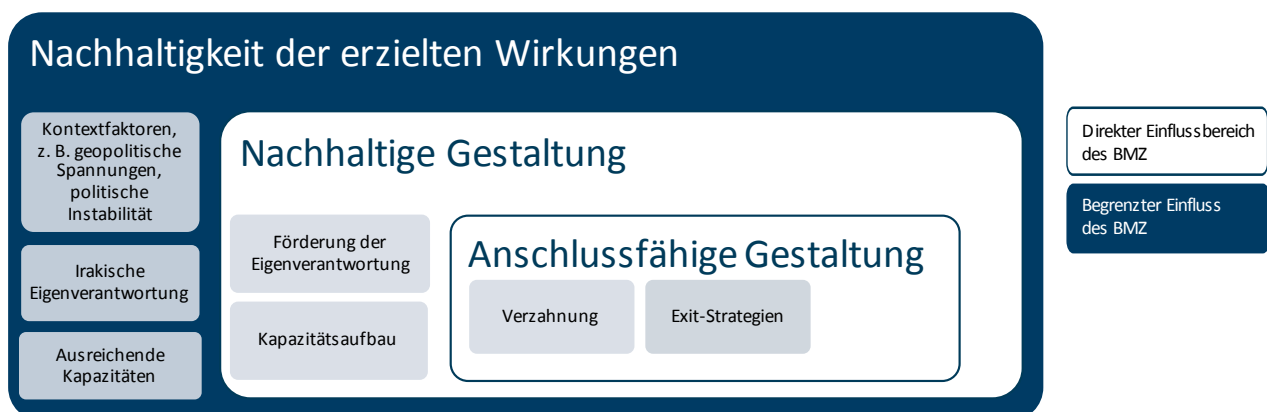
erzielten Wirkungen nach Förderende aus sich heraus Bestand hatten. Hier wurden insbesondere die Förderung von Eigenverantwortung und der Kapazitätsaufbau der irakischen Partner betrachtet.

**Anschlussfähigkeit meint im Rahmen dieser Evaluierung, dass vor allem kurz- und mittelfristige Maßnahmen in einem Kontext durchgeführt werden, der längerfristigen und zusammenhängenden Problemen Rechnung trägt** (Buchanan-Smith et al., 2016). Maßnahmen sollen dabei mit einem langfristigen Entwicklungsziel verbunden beziehungsweise mit Strukturen verknüpft werden, die unabhängig von externer Geberunterstützung sind (BMZ, 2013a). Hierzu werden Aspekte der Übergabe wie der Anschluss an Folgeprojekte, die Ausgestaltung von Exit-Strategien und die Verzahnung in der Bearbeitung kurz- und langfristiger entwicklungspolitischer Bedarfe im Sinne des HDP-Nexus beleuchtet (siehe Kasten 1 „HPD-Nexus“).

**Nachhaltigkeit bezieht sich über die Anschlussfähigkeit hinaus auf die Dauerhaftigkeit der Ergebnisse und Wirkungen nach Förderende** (BMZ et al., 2020; OECD/DAC, 2019). Hierbei können verschiedene Ebenen betrachtet werden, zum Beispiel die individuelle Ebene, also der langfristige Nutzen für Personen, und die institutionelle Ebene (Stockmann, 2002).<sup>81</sup> Die Bemühungen um Anschlussfähigkeit bilden eine notwendige, jedoch nicht hinreichende Voraussetzung für die Nachhaltigkeit erzielter Wirkungen. Für Letztere sind zudem Eigenverantwortung und Kapazitäten der lokalen Akteure nötig. Neben diesem Verständnis des Nachhaltigkeitsbegriffs als „Dauerhaftigkeit der Wirkungen“ kann unter Nachhaltigkeit zudem auch „nachhaltige Entwicklung“ verstanden werden.<sup>82</sup> Im Sinne der Nachhaltigkeitsdiskussion bis hin zur Agenda 2030 beinhaltet nachhaltige Entwicklung sowohl eine (finanziell-)ökonomische als auch eine politische, soziale und ökologische Dimension (BMZ et al., 2020; OECD/DAC, 2019).

Es liegt am BMZ, seine Maßnahmen anschlussfähig (etwa mittels Exit-Strategien) sowie nachhaltig (beispielsweise über Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau irakischer Akteure) zu gestalten (siehe hellblaue Felder in Abbildung 16). Darüber hinaus nehmen weitere Faktoren auf die Nachhaltigkeit der erzielten Wirkungen Einfluss. Beispiele hierfür sind geopolitische Spannungen und politische Instabilität (siehe Abschnitt 3.2.5 – „Externe Einflüsse auf die Zielerreichung“) oder der Wille zu beziehungsweise die Übernahme von Eigenverantwortung durch irakische Akteure. Diese unterliegen nur begrenzt den Einflussmöglichkeiten des BMZ (siehe dunkelblaue Felder in Abbildung 16), können aber entscheidend für die Nachhaltigkeit des Erzielten sein, sodass vom BMZ finanzierte Maßnahmen einen Umgang mit diesen Kontextfaktoren finden müssen.

**Abbildung 16 Einflussfaktoren auf die Nachhaltigkeit der erzielten Wirkungen**



Quelle: DEval, eigene Darstellung.

<sup>81</sup> Stockmann (2002) unterscheidet insgesamt vier Dimensionen von Nachhaltigkeit: (1) projektorientiert: Zielgruppe führt die Neuerungen zu eigenem Nutzen weiter – entspricht hier nachhaltiger Wirkung auf individueller Ebene; (2) output-/produktionsorientiert: Zielgruppe kann Nutzen auch für andere dauerhaft gewährleisten – entspricht nachhaltiger Wirkung auf kollektiver Ebene; (3) systemorientiert: über Diffusionsprozess kommt es zu einer Leistungssteigerung des Systems; (4) innovationsorientiert: Zielgruppe verfügt über Innovationspotenzial, um auf Umweltbedingungen zu reagieren – entspricht hier nachhaltigen Wirkungen auf institutioneller Ebene.

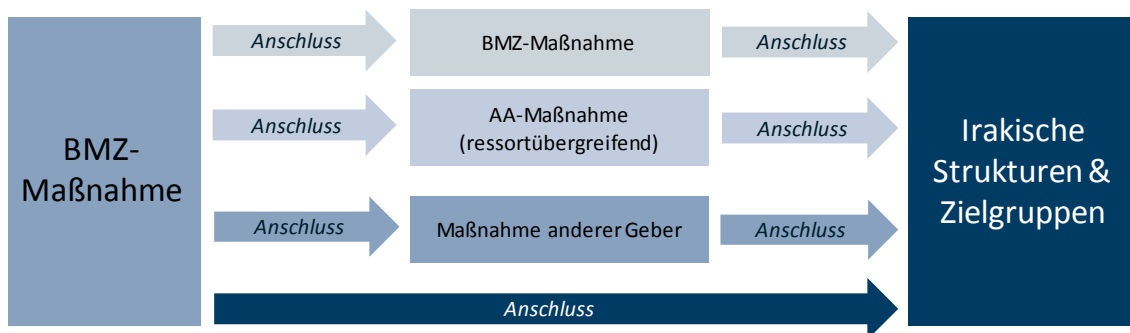
<sup>82</sup> Die Meta-Evaluierung „Nachhaltigkeit in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ (2018) des DEval stellt fest, dass Nachhaltigkeit in der EZ zwei Aspekte beinhaltet, und unterscheidet zwischen der „Dauerhaftigkeit von Wirkungen“ sowie der „nachhaltigen Entwicklung“ (Noltze et al., 2018: 4).

Die Haushaltstitel des BMZ (SI Flucht, KWI/ÜH, bilaterale TZ/FZ) zielen darauf, Anschlussfähigkeit sicherzustellen und perspektivisch nachhaltige Entwicklung zu unterstützen. Der Anspruch an Anschlussfähigkeit ist innerhalb der HH-Titel unterschiedlich stark ausformuliert. Die KWI/ÜH positioniert sich als Übergangsinstrument „dynamisch zwischen der humanitären Hilfe und der langfristig ausgerichteten Entwicklungszusammenarbeit“, wobei die Maßnahmen explizit anschlussfähig gestaltet werden und die Perspektive der nachhaltigen Entwicklung enthalten sollen (BMZ, 2013a: 5, 7). Zwar besteht für die unter der SI Flucht geförderten Maßnahmen keine schriftlich festgehaltene Vorgabe bezüglich Anschlussfähigkeit/Nachhaltigkeit, doch lässt sich der Anspruch für beide Kriterien aufgrund der bedienten Handlungsfelder und der Bedarfe der betroffenen Menschen ableiten.<sup>83</sup> Die OECD-DAC-Kriterien sowie diverse internationale Erklärungen, Abkommen und Strategiepapiere<sup>84</sup> formulieren explizit den Anspruch, bilaterale EZ-Maßnahmen nachhaltig und anschlussfähig zu gestalten (OECD/DAC, 2019).

### 3.4.1 Anschlussfähigkeit

Die über die verschiedenen HH-Titel des BMZ geförderten Maßnahmen in Irak wurden in vielen Fällen in aufeinander aufbauenden Phasen umgesetzt, schlossen also an Vorgängervorhaben der gleichen Umsetzungsorganisation an. Um eine wichtige Voraussetzung für die Nachhaltigkeit (siehe Abschnitt 3.4.2 – „Nachhaltigkeit“) der erzielten Wirkungen zu schaffen, zielten die Maßnahmen meist perspektivisch darauf ab, an irakische Strukturen, Regierungsinstitutionen oder zivilgesellschaftliche Akteure und Akteure auf Ebene der Zielgruppen anzuknüpfen. Dabei existieren grundsätzlich verschiedene Wege: die Fortführung über Folgevorhaben, wobei die Förderung über das gleiche Ressort beziehungsweise Instrument erfolgt, oder der ressortübergreifende Anschluss an Maßnahmen anderer Instrumente oder anderer Geber. Auch kann die Fortführung der Maßnahmen durch andere Umsetzungsorganisationen erfolgen (siehe schematische Darstellung in Abbildung 17).

Abbildung 17 Herstellung der Anschlussfähigkeit von BMZ-Maßnahmen



Quelle: DEval, eigene Darstellung.

<sup>83</sup> Die Ergebnisse der Dokumentenanalyse gaben keinen ausreichenden Aufschluss über den Anspruch der SI Flucht in Bezug auf Nachhaltigkeit und Anschlussfähigkeit. Aus Sicht des Evaluierungsteams ist aber aufgrund des Bedarfs der betroffenen Menschen und der bedienten Handlungsfelder auch für Maßnahmen der SI Flucht der Anspruch von Anschlussfähigkeit und Nachhaltigkeit im Sinne von *comprehensive durable solutions* für Flüchtlinge (UNHCR, 2016a, 2016b) und die nachhaltige Verbesserung von Lebensbedingungen von Binnenvertriebenen und aufnehmenden Gemeinden ableitbar. Dafür wurden die Wirkungszahlen von 2014 bis 2019 der SI Flucht in den Blick genommen. So ist für Maßnahmen in den folgenden Handlungsfeldern eine anschlussfähige Gestaltung relevant: (1) Bildung (von Notbeschulung zu weiterführender Bildung beziehungsweise Sicherung des Menschenrechts auf Bildung), (2) Beschäftigungsförderung (die Weiterentwicklung von BONO zu mehr längerfristigen Wirkungen, also Cash-for-Training anstatt Cash-for-Work). Für Maßnahmen in den folgenden Handlungsfeldern ist Nachhaltigkeit als relevant zu betrachten: (1) Frieden und Sicherheit (Kapazitätsförderung staatlicher und nicht-staatlicher Akteure, Stärkung demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien und Institutionen) sowie (2) IKT/Berufsbildung (Berufsausbildung muss an den Job-Markt anschließen; Analyse basierend auf offiziellen Zahlen der SI Flucht, Oktober 2020).

<sup>84</sup> In der Erklärung von Paris (High Level Forum, 2005) über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (und Nachfolgeerklärungen) wird insbesondere die Stärkung der Eigenverantwortung der Partner (*Ownership*) betont. Auch im Rahmen der Agenda 2030 verpflichtete sich die Bundesregierung 2015 zur Nachhaltigkeit (BMZ et al., 2020) und beim World Humanitarian Summit 2016 zur Umsetzung des HDP-Nexus. Weiterhin betont die Bundesregierung in ihren Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ (2017) die Verpflichtung aller Ressorts, die Anschlussfähigkeit ihrer Maßnahmen mit Ansätzen und Programmen der Entwicklungspolitik und der Umsetzung der Agenda 2030 sicherzustellen (Bundesregierung, 2017).

Die Auswertung der vom BMZ-geförderten Maßnahmen in Irak macht deutlich, dass die Vorhaben bisher nur sehr selten von vornherein den Anschluss an bestimmte irakische Strukturen, zum Beispiel lokale und regionale Regierungsinstitutionen oder zivilgesellschaftliche Akteure, herzustellen versuchten. Eine Vielzahl der Maßnahmen mündete aber in Folgemaßnahmen<sup>85</sup>, die zum Projektende durch die gleiche Umsetzungsorganisation geplant wurden. So waren zwei oder mehr Anschlussvorhaben – gefördert durch das gleiche Instrument und umgesetzt durch die gleiche Organisation – die Regel. Der Anschluss von Vorhaben an Projekte, die von anderen Instrumenten oder Gebern gefördert wurden, fand nur in Einzelfällen statt. Grundsätzlich ist die Fortführung durch Folgevorhaben nicht negativ zu bewerten, bietet sie im fragilen Kontext Iraks mit seinen schwachen institutionellen Strukturen doch oft eine der besten Möglichkeiten, im Land aktiv zu bleiben, die erzielten Erfolge nicht direkt mit dem Projektende zu gefährden und von Lernerfahrungen zu profitieren. Gleichzeitig bleibt das Erfordernis bestehen, die Aktivitäten mittelfristig an irakische Strukturen anzuschließen beziehungsweise zu verankern.

**Die Verknüpfung der Arbeitsbereiche Humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensarbeit im Sinne des HDP-Nexus wurde bislang kaum betrieben, wenngleich zunehmend (ressortgemeinsame) Bemühungen um eine entsprechende anschlussfähige Ausgestaltung sichtbar sind.** Auffällig ist, dass die Verzahnung bisher fast ausschließlich innerhalb der jeweiligen Umsetzungsorganisation stattfand. Einige über die HH-Titel des BMZ geförderte Umsetzungsorganisationen haben bereits organisationspezifische Konzepte ausgearbeitet, die als Fundament für eine Operationalisierung des HDP-Nexus dienen. Beispiele für den Anschluss an Maßnahmen anderer Umsetzungsorganisationen, anderer Haushaltstitel des gleichen beziehungsweise eines anderen Ressorts oder anderer Geber waren im Beobachtungszeitraum jedoch die Ausnahme. Dies ist besonders mit Blick auf den Aspekt der ressortgemeinsamen Bearbeitung des HDP-Nexus durch BMZ und AA kritisch zu bewerten. So blieb zum Beispiel die Verzahnung von Maßnahmen der Humanitären Hilfe des AA mit Vorhaben der BMZ-Übergangshilfe eine Ausnahme. Ein Grund hierfür war, dass erst zu Ende des Betrachtungszeitraums Anreize für mehr Verzahnung der Maßnahmen beider HH-Titel durch den *Nexus-Chapeau-Ansatz* gesetzt wurden (siehe Kasten 4 „Nexus-Chapeau-Ansatz des BMZ und AA“). Durch seinen Fokus auf durch NGOs umgesetzte Vorhaben deckte dieser Ansatz lediglich einen geringen Anteil des Portfolios (Anzahl sowie Höhe der Mittel) ab.

Auch die auf Stabilisierung ausgerichteten Maßnahmen des BMZ und die Stabilisierungsmaßnahmen des AA berücksichtigten die Anschlussfähigkeit an die bilaterale TZ/FZ nicht. Hier fehlte es an Möglichkeiten, da im Betrachtungszeitraum nur vier Maßnahmen der bilateralen TZ/FZ implementiert wurden. Weiterhin gab es im BMZ-Portfolio<sup>86</sup> wenig Maßnahmen mit einem expliziten Fokus auf Friedensförderung, mit dem eine thematische Verzahnung über die „Silos“ Humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Frieden hinweg hätte angestrebt werden können.<sup>87</sup> Nach Ende des Betrachtungszeitraums rückte das Thema Friedensförderung stärker in den Fokus der Projekte. So wurde beispielsweise eines der vier Handlungsfelder der KWI/ÜH um Friedensförderung und zivile Konfliktbearbeitung erweitert (BMZ, 2020b). Insgesamt lassen Interviews mit Mitarbeitenden beider Ressorts und die Dokumentenanalyse vermuten, dass das ernüchternde Ergebnis nicht zuletzt Folge der wenig ausgeprägten ressortgemeinsamen Bemühungen zur Schaffung von Anschlussfähigkeit auf strategischer Ebene im Betrachtungszeitraum war beziehungsweise auch durch das Fehlen einer gemeinsamen Strategie bedingt ist, die durch die Einigung auf gemeinsame intendierte Wirkungen als Grundstein für eine engere Zusammenarbeit dienen könnte.

In ihren Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ (Bundesregierung, 2017: 57, 113) fordert die Bundesregierung dazu auf, die entwicklungspolitische Anschlussfähigkeit zu beachten. Dem wurde in Irak bislang nicht nachgekommen; es fehlt ein operationalisierter Prozess, der insbesondere von BMZ-Mitarbeitenden eingefordert wird. Vonseiten des BMZ wird geäußert, dass eine abgestimmte Opera-

<sup>85</sup> So sind 35 der 79 Projekte in Irak Teil einer „Projektreihung“. Im BMZ-Portfolio in Irak lassen sich zwölf solcher „Projekt-Cluster“ finden, die jeweils aus mindestens einem Erstprojekt und einem Folgeprojekt bestehen.

<sup>86</sup> Im betrachteten BMZ-Portfolio befinden sich drei Vorhaben mit „Friedensförderung“ als Hauptziel und 13 Vorhaben, in denen Friedensförderung vereinzelt in den Projektaktivitäten als Teilziel ausgewiesen wurde.

<sup>87</sup> Dabei kann der Umgang mit der Friedenskomponente des HDP-Nexus durch das BMZ über verschiedene Wege erfolgen. Möglich ist beispielsweise die Abdeckung durch eigene Maßnahmen, aber auch die verstärkte Zusammenarbeit mit anderen, im Bereich der Friedensförderung tätigen Akteuren.

tionalisierung des Prozesses zur Beachtung der entwicklungspolitischen Anschlussfähigkeit analog zur Berücksichtigung der außenpolitischen Unbedenklichkeit einen Beitrag zur Umsetzung des HDP-Nexus leisten könnte. Das lässt darauf schließen, dass die Potenziale, die das Instrument der entwicklungspolitischen Anschlussfähigkeit für die Bearbeitung des HDP-Nexus birgt, nämlich ressortgemeinsam „Politik aus einem Guss“ zu betreiben (*whole-of-government approach*), bislang nicht genutzt wurden.

**Eine strategische Entscheidung zur Dauer des Engagements lag nicht vor. Dies hatte Auswirkungen auf die Umsetzungsebene.** Im Betrachtungszeitraum existierte auf strategischer Ebene des BMZ keine übergeordnete Exit-Strategie für das Irak-Engagement. Weder in Gesprächen mit BMZ-Mitarbeitenden noch bei der Durchsicht von Strategiedokumenten für die Jahre 2014 bis 2019 fanden sich Hinweise auf eine übergeordnete Exit-Strategie oder entsprechende Überlegungen. Entsprechend konnten strategische Entscheidungen, zum Beispiel die verstärkte Fokussierung auf Zentralirak, nicht immer deutlich nachvollziehbar an die Partner kommuniziert werden. Auch erschwerte das Fehlen einer Exit-Strategie die strategische Ausrichtung der Umsetzungsorganisationen und ihrer Strukturen in Irak, da Planungshorizonte nicht über die Dauer der bewilligten Maßnahmen hinausgehen konnten (Interviews mit Umsetzungsorganisationen).

**Auf der Umsetzungsebene war der Anschluss beziehungsweise die Übergabe an irakische Strukturen im Beobachtungszeitraum häufig nicht das prioritäre Ziel.** Dies wurde sowohl in der Analyse der Projektbeispiele als auch in der Auswertung von Projektdokumenten und Interviews deutlich, und zwar vor allem anhand der Ausarbeitung der Exit-Strategien. Prominentes Beispiel ist die von AA und BMZ geförderte Funding Facility for Stabilization (FFS). Trotz des hohen Volumens von über einer Milliarde Euro, davon rund 210 Millionen Euro vom BMZ, wurde das Programm vom UNDP geplant, ohne eine konkrete Exit-Strategie beziehungsweise Übergabeszenarien zu formulieren. Dies ist erst für die aktuelle Phase mit Laufzeit bis 2023 vorgesehen.

**Lagen Exit-Strategien vor, waren diese oftmals sehr verkürzt oder basierten auf wenig plausiblen Annahmen.** Positiv festzuhalten ist, dass für die Mehrheit der BMZ-Vorhaben die Einbindung in/Übergabe an irakische Strukturen in der Konzeption der Maßnahmen formuliert wurde. Doch war die Ausgestaltung der Exit-Strategien häufig zu vage, um die entsprechende Verzahnung ausreichend zu operationalisieren und umzusetzen. Zwar wurde in Projektdokumenten zumeist darauf verwiesen, an welches Vorgängervorhaben das neue Projekt anschloss; die genannte Übergabe beziehungsweise Exit-Szenarien an die Projektpartner basierten jedoch oftmals auf wenig plausiblen Annahmen hinsichtlich der tatsächlichen finanziellen oder technischen Kapazitäten der jeweiligen irakischen Partnerinstitution. Wie genau die Übergabe an beziehungsweise die Verankerung in irakische Strukturen geplant, erfolgt und gesteuert werden kann, wurde zudem oft nur unkonkret beschrieben. Dasselbe gilt für die Antwort auf die Frage, wie der Übergang im Rahmen der Maßnahmen proaktiv gefördert werden soll. Zudem wurden Kontextbedingungen, die Einfluss auf die Anschlussfähigkeit der Maßnahmen haben können, etwa häufig wechselnde Ansprechpersonen der Regierung, in der Planung oftmals nur unzureichend berücksichtigt. Die betrachteten Vorhaben scheinen also stärker darauf ausgerichtet zu sein, „rückwärts zu schauen“ – in den Projektdokumenten wird dargestellt, an welche Vorhaben neue Projekte anschließen –, als zu berücksichtigen, wie sie langfristig anschlussfähig gestaltet werden können.

Über den Betrachtungszeitraum hinweg zeigt sich jedoch eine positive Tendenz. Einige Vorhaben fokussierten im Verlauf der verschiedenen Folgeprojekte zunehmend stärker auf Aktivitäten, die zu einer Verzahnung mit irakischen Strukturen führen können. So wurde beispielsweise im vom BMZ geförderten „Konsolidierungs- und Nexusvorhaben zur Verbesserung der Basisversorgung für vulnerable Bevölkerung im Nordirak“ in den Bereichen Bildung, Wasser und Gesundheit in der jüngsten Projektphase vermehrt Augenmerk auf die Übergabe der Aktivitäten an das jeweils zuständige Direktorat gelegt. Dabei wurden für jeden Bereich konkrete Maßnahmenpläne zum Kapazitätsaufbau erarbeitet und nachvollziehbare Exit-Strategien abgeleitet, die regelmäßig nachgehalten wurden.



### 3.4.2 Nachhaltigkeit

**Die Maßgabe, Voraussetzungen für die Nachhaltigkeit des Erzielten in den Bereichen „Förderung von Eigenverantwortung“ und „Kapazitätsaufbau“ zu schaffen, rückte erst gegen Ende des Betrachtungszeitraums stärker in den Fokus.** Maßnahmen, die besonders den Kapazitätsaufbau<sup>88</sup> irakischer Akteure stärken und zudem Eigenverantwortung einfordern und fördern (Verspohl und Wencker, 2019), sind neben der Anschlussfähigkeit aber nötig, um die Wirkungen der Maßnahmen nachhaltig zu verankern.

Das BMZ stellt an alle finanzierten Maßnahmen einen Nachhaltigkeitsanspruch. Im Grad unterscheidet sich dieser je nach HH-Titel.<sup>89</sup> Gerade zu Beginn des Irak-Engagements 2014 fand dieser Anspruch des BMZ laut Mitarbeitenden und der Analyse der Projektbeispiele angesichts der akuten Notlage und der Notwendigkeit, schnell zu reagieren, allerdings nur eingeschränkt Berücksichtigung (Interviews mit Mitarbeitenden des BMZ und Umsetzungsorganisationen). Angesichts der akuten Notlage in Irak im Jahr 2014 ist dies nachvollziehbar. Mitarbeitende des BMZ und Umsetzende verweisen zudem auf das hohe Barmittelvolumen (im Vergleich zu den Verpflichtungsermächtigungen) sowie den insgesamt hohen Druck, Maßnahmen rasch umzusetzen, befeuert durch starke mediale und politische Aufmerksamkeit, die wiederum mit Ad-hoc-Finanzierungszusagen einherging, die in kürzester Zeit vorbereitet und geplant werden mussten. Diese Situation sei sehr anspruchsvoll für alle Beteiligten gewesen. Zudem ist davon auszugehen, dass Ad-hoc-Planungen Nachhaltigkeitsüberlegungen wenig zuträglich sind.

Über den Betrachtungszeitraum hinweg ist jedoch ein zunehmender Fokus auf eine nachhaltige Ausgestaltung der Maßnahmen zu erkennen. Aktivitäten zum Kapazitätsaufbau bei irakischen Akteuren wurden ausgebaut. So wurden beispielsweise *Cash-for-Work*-Maßnahmen immer häufiger durch Trainingskomponenten ergänzt und der Wiederaufbau von Infrastruktur zunehmend von Maßnahmen zum Struktur- und Kapazitätsaufbau in den Projektgebieten flankiert (Interviews mit Umsetzungsorganisationen, PB\_GIZ/Konnex). Zu Beginn des Engagements waren die Annahmen und anvisierten Ziele im Bereich des Kapazitätsaufbaus im Verhältnis zum Zeitrahmen der Maßnahmen teilweise unrealistisch. Darüber hinaus wurden Annahmen und Ziele oft nicht konkretisiert, und das Erreichen der Ziele wurde kaum überprüft (PB\_UNICEF, PB\_GIZ/Konnex-Vorgängervorhaben). Zum Ende des Betrachtungszeitraums hin finden sich auch vereinzelt Beispiele von ausdefinierten und kontinuierlich nachgehaltenen sektorspezifischen *Capacity-Building*-Plänen (PB\_GIZ/Konnex). Umsetzende verweisen darauf, dass gute Resultate hinsichtlich des Kapazitätsaufbaus bei Organisationen beziehungsweise deren Vertreter\*innen insbesondere durch die Trainings der Behördenmitarbeitenden direkt am Arbeitsplatz (*on-the-job*) erzielt wurden (Interviews mit Umsetzungsorganisationen).<sup>90</sup>

Im Bereich der Förderung von Eigenverantwortung wurde versucht, die Projektplanung stark an den Prioritäten der Partner auszurichten (z. B. PB\_GIZ/Konnex). Eine gemeinsame Planung mit den Partnern wurde jedoch nur in wenigen Projektanträgen erwähnt. Des Weiteren wurden zu Beginn von Maßnahmen mit politischen Trägern der irakischen Seite punktuell Vereinbarungen zu Übernahme, Betrieb und Wartung von Einrichtungen sowie zur Weiterfinanzierung getroffen. Besonders die massiven Investitionen über KWI/ÜH (siehe Abschnitt 1.3 – „Deutschlands Engagement in Irak“) scheinen aufgrund der Ausrichtung auf schnelle Erfolge und der Möglichkeit, sowohl akute als auch längerfristige Bedarfe zu decken, ein gutes Instrument, um Partnerbeziehungen und Eigenverantwortung herzustellen (Interviews mit einer Umsetzungsorganisation und einem irakischen Regierungsmitarbeitenden). Am Beispiel der UNDP-FFS wird

88 Kapazitätsaufbau (capacity development) bezeichnet „einen Prozess, durch den Menschen, Organisationen und Gesellschaften ihre Fähigkeiten mobilisieren, anpassen und ausbauen, um ihre eigene Entwicklung nachhaltig zu gestalten und sich an verändernde Rahmenbedingungen anzupassen“ (BMZ, 2021).

89 KWI/ÜH-Maßnahmen sollen eine Perspektive auf nachhaltige Entwicklung enthalten (BMZ, 2013a: 5, 7). Zwar gibt es für die über die SI Flucht geförderten Maßnahmen keine schriftlich festgehaltenen Vorgaben bezüglich Anschlussfähigkeit/Nachhaltigkeit, doch lässt sich aus Sicht des Evaluierungsteams der Anspruch für beide Kriterien aufgrund der bedienten Handlungsfelder und der Bedarfe der betroffenen Menschen ableiten. Die OECD-DAC-Kriterien sowie diverse internationale Erklärungen, Abkommen und Strategiepapiere formulieren explizit den Anspruch einer nachhaltigen Gestaltung der klassischen bilateralen EZ-Maßnahmen (OECD/DAC, 2019: 12); zur Herleitung des Anspruchs für SI Flucht siehe Beginn des Kapitels „Anschlussfähigkeit/Nachhaltigkeit.“

90 Die Analyse ergab, dass der Kapazitätsaufbau meist auf Mikro- oder Meso-Ebene (regionale Direktionen) erfolgte. Umsetzende kritisieren, dass nicht mit der Makro-Ebene (nationale Ministerien) gearbeitet wurde, die aber für eine dauerhafte Absicherung der Wirkungen relevant wäre.

deutlich, dass international abgestimmtes, kohärentes Vorgehen beziehungsweise die Bündelung der Mittel eine Chance bietet, überhaupt einen finanziellen Eigenbeitrag der irakischen Partnerregierung erfolgreich einzufordern – auch wenn dies nicht unbedingt gewährleistet, dass dieser Beitrag in der Realität dann auch geleistet wird.

**Insgesamt zeigt sich zumindest bei der Zusammenarbeit mit der Regierung in der Region Kurdistan-Irak eine leicht positive Tendenz hinsichtlich gestärkter Kapazitäten und Eigenverantwortung.** Projektbeispiele und Interviews geben Hinweise darauf, dass es gelang, sowohl einen kleinen Beitrag zur Stärkung der Kapazitäten der irakischen Akteure in der RKI zu leisten als auch eine erhöhte Eigenverantwortung für die durch das BMZ geförderten Maßnahmen sicherzustellen (BMZ-Dokumentenanalyse, Interviews mit Mitarbeitenden des BMZ und Umsetzungsorganisationen). Dies belegen beispielsweise die im Lauf der Jahre verbesserten Koordinationsleistungen der kurdischen Regionalregierung und die Übernahme einzelner Projektaktivitäten, etwa der Betrieb der im Rahmen des Konnex-Vorhabens aufgebauten Schulen.

**Die zahlreichen strukturellen Herausforderungen und ein Blick auf die vorhandenen Kapazitäten und die (ungenügende) Eigenverantwortung lassen vermuten, dass die irakische Regierung die Wirkungen nicht dauerhaft sichern kann.** Die Daten legen nahe, dass die Zusammenarbeit oftmals als dysfunktional wahrgenommen wurde. Zudem waren die eingesetzten (personellen) Kapazitäten der Regierung auch zu Projektende qualitativ häufig nicht angemessen; Maßnahmen konnten nicht wie vorab geplant und vereinbart übernommen werden (Interviews mit Mitarbeitenden des BMZ). Als Ursachen wurden intransparente Prozesse, Korruption und Nepotismus in der öffentlichen Verwaltung angeführt. Zudem wurde angegeben, dass die extreme Fragmentierung der politischen Landschaft, langwierige Regierungsbildungsprozesse sowie das Fehlen sogenannter *agents of change* dazu führen, dass es kaum Anreize für Reformbemühungen gibt und selbst im Fall gelungener Absprachen keine oder eine nur langsame Umsetzung folgt. Weder Aktivitäten zur Stärkung der institutionellen Kapazitäten noch solche zur Einforderung und Sicherstellung der Eigenverantwortung haben hier bisher die Breite des Regierungshandelns sichtbar verbessert. Dass die vorhandenen Kapazitäten derzeit nicht ausreichen, um das Erzielte zu sichern, äußern nicht nur BMZ-Mitarbeitende, Umsetzende und Expert\*innen, sondern auch Regierungsvertreter\*innen selbst. Dabei sind die schwierigen Kontextbedingungen in Irak, die volatile und fragile Sicherheitslage, diverse Konfliktlinien mit politischen Auswirkungen (beispielsweise das Referendum in RKI und folgende gewaltsame Auseinandersetzungen) sowie langwierige und schwierige Regierungsbildungsprozesse als Gründe anzuführen (siehe Abschnitt 3.2.3 – „Externe Einflüsse auf die Zielerreichung“).

**Insbesondere die eigenständige und nachhaltige Folgefinanzierung der vom BMZ angestoßenen Maßnahmen durch irakische Akteure ist derzeit nicht gesichert.** Dass die irakischen Akteure bisher nur eingeschränkt Eigenverantwortung übernommen haben, zeigt sich zum Beispiel bei der Finanzierung des UNDP-FFS. Der im Verhältnis zum Gesamtvolumen (1,4 Mrd. USD) relativ geringe zugesagte Eigenbeitrag der irakischen Regierung (33 Mio. USD) wurde bisher nur zu einem Bruchteil (6,6 Mio. USD) tatsächlich geleistet.<sup>91</sup> Auch andere Projektbeispiele zeigen, dass die derzeit von der Regierung zugewiesenen Budgets nicht ausreichen, um die Fortführung der Maßnahmen sicherzustellen. Dies gilt insbesondere für die Übergabe beziehungsweise Sicherung der Funktionalität der mit hohem Mitteleinsatz rehabilitierten Infrastruktur.

**Bislang sind die BMZ-Referate unschlüssig, wie sie mit Irak hinsichtlich der Förderung von Eigenverantwortung angemessenen umgehen sollen.** Sowohl in der BMZ-Dokumentenanalyse als auch in Interviews mit BMZ-Mitarbeitenden und Umsetzungsorganisationen wurden mangelnde Eigenverantwortung und fehlende nachhaltige Finanzierung als Problem für ein weiteres Engagement identifiziert. Diese Problematik wird auch in der Kommunikation zwischen BMZ, Umsetzungsorganisationen und irakischen Partnern offen thematisiert, zumindest in der Region Kurdistan-Irak. Bisher sind sowohl die deutschen als auch andere internationale Akteure jedoch weitgehend unschlüssig, wie ein angemessener Umgang mit Irak in Sachen Eigenverantwortung – der über die Weiterfinanzierung mittels Folgevorhaben hinausgeht – konzeptionell aussehen könnte. Von irakischen Regierungsmitarbeitenden wird häufig angemerkt, dass keine

<sup>91</sup> Dabei ist anzumerken, dass dieser – wenn auch geringe – Eigenbeitrag der irakischen Regierung einen Erfolg darstellt. Dem Evaluierungsteam ist kein anderes Vorhaben in Irak bekannt, das einen finanziellen Eigenbeitrag der irakischen Regierung erzielen konnte. Inwieweit ein Eigenbeitrag von anderen Gebern aktiv eingefordert wurde, ist allerdings nicht untersucht worden.

ausreichenden Finanzierungsmittel vorliegen. Vonseiten des BMZ wird dabei teilweise kritisch reflektiert, dass Eigenbeiträge von der irakischen Regierung bisher zu wenig eingefordert wurden (Interviews mit BMZ-Mitarbeitenden, BMZ-Dokumentenanalyse). Mit einer Ausnahme stimmten alle befragten Umsetzungsorganisationen der Aussage zu, dass im politischen Dialog stärker auf die Übernahme finanzieller und gestalterischer Eigenverantwortung Iraks gedrängt werden sollte. Die nur mit Einschränkungen gelungene Anschlussfähigkeit und die deutlichen Defizite bezüglich Eigenverantwortung und Kapazitäten der irakischen Akteure gefährden die Nachhaltigkeit des Erzielten somit massiv.

**Eine längerfristige Wirksamkeit der Maßnahmen ist auf individueller Ebene für Begünstigte plausibel anzunehmen, auf institutioneller Ebene ist sie indes gefährdet.** Aufgrund der ungenügenden Datenlage konnte die bisherige beziehungsweise voraussichtliche Nachhaltigkeit des Engagements im Rahmen der Evaluierung nicht abschließend bewertet werden; stattdessen wurde eine Plausibilitätseinschätzung vorgenommen.

Die Analyse der Projektbeispiele und Projektevaluierungen legt die Vermutung nahe, dass Zielgruppen erworbenes Wissen und Fähigkeiten sowie positive Erfahrungen, beispielsweise durch die Inanspruchnahme psychosozialer Unterstützung oder die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen, auch nach Projektende weiterhin für sich nutzen (können). Auch für *Cash-for-Work*-Maßnahmen gibt es Hinweise darauf, dass durch die Schaffung gemeinnütziger Güter über den kurzfristigen ökonomischen Nutzen hinaus – ähnlich wie in anderen fragilen Kontexten<sup>92</sup> – nachhaltige Wirkungen in Bezug auf das Selbstwertgefühl der Teilnehmenden sowie auf die Stärkung des sozialen Zusammenhalts erzielt werden können. Entsprechend kann plausibel angenommen werden, dass die Wirkungen der durch das BMZ geförderten Maßnahmen auf individueller Ebene, also für die begünstigten Personen, nachhaltig nutzbar sind und damit aus sich heraus Bestand haben.

Vor dem Hintergrund des bislang nicht durchgängig gelungenen Anschlusses der Maßnahmen an irakische Strukturen sowie mit Blick auf die nicht ausreichenden Kapazitäten und die geringe Eigenverantwortung der irakischen Partner erscheint die Dauerhaftigkeit des Erzielten gefährdet. Deutlich wird dies beispielsweise bei der Aufrechterhaltung der Funktionalität (wieder-)aufgebaute Infrastruktur. Die näher untersuchten Projektbeispiele und Aussagen aus den Interviews legen den Schluss nahe, dass der dauerhafte Betrieb und die Instandhaltung durch irakische staatliche Institutionen derzeit nicht absehbar sind, obgleich es innerhalb der Maßnahmen von deutscher Seite entsprechende Bemühungen zur Stärkung der Kapazitäten und Einbindung der irakischen Strukturen gab. Daraus lässt sich ein deutliches Risiko für die Nachhaltigkeit des Erzielten ableiten.

In diesem Zusammenhang sind auch die schwierigen Kontextbedingungen (siehe Abschnitt 3.2.3 – „Externe Einflüsse auf die Zielerreichung“) und der begrenzte Einfluss der deutschen Akteure in Bezug auf die Eigenverantwortung der irakischen Partnerregierung anzumerken. In der Auswertung wurden zwei Faktoren deutlich, die die institutionelle Nachhaltigkeit des deutschen Engagements negativ beeinflussen und – innerhalb der Grenzen deutscher Einflussmöglichkeiten – als Stellschrauben für die Förderung der Nachhaltigkeit der Maßnahmen dienen können: Zum einen hat sich gezeigt, dass es den deutschen (wie auch anderen internationalen) Akteuren bislang nur in Einzelfällen gelang, einen angemessenen Umgang mit strukturellen Herausforderungen in Irak zu finden; dies gilt insbesondere für Korruption und Nepotismus innerhalb der öffentlichen Verwaltung. Wie in Abschnitt 3.1.3 („Strategische Planung“) dargelegt, fehlt dem BMZ-Engagement diesbezüglich eine wegweisende Strategie. Zum anderen verweisen Umsetzende und irakische Akteure auf die Unsicherheit bezüglich der Dauer des deutschen Engagements und die damit verbundenen kurzen Planungshorizonte, die für die Sicherung von Nachhaltigkeit nicht förderlich sind.

<sup>92</sup> Dies wurde im Rahmen einer DEval-Evaluierung für Jordanien und die Türkei ermittelt. Um die Ergebnisse für Irak sicherzustellen, wurden zusätzliche Interviews mit Umsetzenden vor Ort geführt. Siehe: Roxin, H. et al. (2021), „Die Wirksamkeit deutscher Entwicklungszusammenarbeit bei konfliktbedingten Fluchtkrisen. Die Beschäftigungsoffensive Nahost“.

### 3.5 Ressortinterne Kohärenz

Die Bewertung der ressortinternen Kohärenz bezieht sich auf die Komplementarität der Maßnahmen im Portfolio des BMZ, die Abstimmungs- und Koordinationsprozesse der drei Haushaltstitel KWI/ÜH, SI Flucht und bilaterale TZ/FZ sowie die Identifizierung und Nutzung von Synergien im Rahmen des BMZ-Engagements.<sup>93</sup>

**Die Zielsetzungen aller drei Haushaltstitel (KWI/ÜH, SI Flucht und bilaterale TZ/FZ), aus denen BMZ-Maßnahmen in Irak finanziert wurden, sind konsistent mit den Zielen der Bundesregierung in Irak. Die finanzierten Maßnahmen unterschieden sich in der inhaltlichen Ausgestaltung, den Zielgruppen und den Zeithorizonten ihrer Zielsetzungen und verhielten sich somit zumindest in Teilen komplementär zueinander.** Die Analyse des rekonstruierten Wirkungsmodells und die Auswertung der Projektdokumente zeigen, dass die Ziele der Haushaltstitel zum größten Teil auf Ziele der Bundesregierung in Irak ausgerichtet waren. So sollten zum Beispiel alle drei Titel dazu beitragen, sichere Rückkehr- und Bleibeperspektiven zu schaffen. Dazu zielten beispielsweise sowohl die strukturbildende Übergangshilfe und die SI Flucht als auch die bilaterale FZ/TZ mit Teilen ihrer Aktivitäten darauf ab, Wirtschaftskreisläufe wieder in Gang zu setzen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass sich die inhaltliche Ausgestaltung und die Zielgruppen der Maßnahmen zwischen den Haushaltstiteln unterscheiden können. Besonders deutlich wird dies am Beispiel der Zielgruppen von Maßnahmen der SI Flucht und der bilateralen TZ/FZ in Irak. Während die SI Flucht kurz- und mittelfristige Beschäftigungsmöglichkeiten für Binnenvertriebene und Menschen der aufnehmenden Gemeinden schaffte (z. B. durch *Cash-for-Work*-Maßnahmen), strebte die bilaterale TZ/FZ längerfristige Beschäftigungsmöglichkeiten durch Maßnahmen der wirtschaftlichen Diversifizierung an.

**Gleichwohl war eine eindeutige thematische Abgrenzung zwischen den Haushaltstiteln nicht erkennbar. Dies erhöhte den Koordinationsaufwand der beteiligten Referate und Umsetzungsorganisationen zum Teil erheblich.** Zum Beispiel wurden im Rahmen der SI Flucht und im Rahmen der KWI/ÜH inhaltlich ähnliche oder gleiche Maßnahmen umgesetzt, etwa hinsichtlich von *Cash-for-Work*-Programmen. Die unklare Abgrenzung wurde ebenfalls bei der SI Flucht und der EZ deutlich. Die Projekte PWE (EZ) und IKT (SI Flucht) führten vergleichbare berufsfördernde Maßnahmen für Jugendliche durch. Obwohl in verschiedenen Sektoren tätig, erfüllten diese Vorhaben an dieser Stelle denselben Zweck.

**Besonders die inhaltliche Nähe der beiden HH-Titel KWI/ÜH und SI Flucht stellte eine Herausforderung für die interne Kohärenz des BMZ-Engagements dar.** Während sich die bilaterale EZ unter anderem mit Blick auf Verfahrensrichtlinien und Strategie klar von den anderen beiden HH-Titeln abgrenzen lässt, ist die Abgrenzung zwischen SI Flucht und der KWI/ÜH schwierig. Dies liegt auch im Fehlen einer detaillierten und schriftlich verankerten Strategie für die SI Flucht begründet. Dennoch unterscheiden sich die HH-Titel in ihrer thematischen Breite. Während die KWI/ÜH ein sehr großes thematisches Feld bearbeitet, konzentriert sich die SI Flucht auf die Unterstützung von Partnerländern bei der Bearbeitung von Fluchtkrisen. Sie ist – insbesondere mit Blick auf *Cash for Work* – größtenteils kurzfristig und outputorientiert aufgestellt, während die KWI/ÜH Übergänge zu längerfristigen Wirkungen schaffen will. Unterschiede gibt es auch in den Handlungsfeldern. Während die KWI/ÜH in Irak vorrangig die physische Infrastruktur und die klassische Dienstleistungserbringung förderte, bediente die SI Flucht überwiegend Themen wie psychosoziale Unterstützung, Unterstützung von Minderheiten und Versöhnung. Beide Haushaltstitel förderten allerdings auch thematisch verwandte Maßnahmen in ähnlichen Zielgebieten und oft auch mit ähnlichen Zielgruppen (z. B. Binnenflüchtlinge). Aus Sicht einiger Umsetzungsorganisationen war dies oft herausfordernd, da nicht klar war, welcher HH-Titel für welches Themengebiet die relevante Finanzierung darstellt und welches Referat innerhalb des BMZ die richtige Anlaufstelle ist.

Ungeachtet der teilweise unklaren thematischen Abgrenzung von SI Flucht und KWI/ÜH bedeutete der parallele Einsatz beider HH-Titel, dass Mittel für die Umsetzung von Maßnahmen flexibel und in ausreichender Höhe zur Verfügung standen. So konnte beispielsweise zu Beginn des Engagements (2014/2015)

<sup>93</sup> Die Bewertung der ressortübergreifenden Kohärenz zwischen AA und BMZ ist Gegenstand des ressortgemeinsamen Berichts und wird in diesem Bericht nicht behandelt. Die ressortinterne Kohärenz stellt also nur einen Ausschnitt der Kohärenz des deutschen Portfolios dar.

schnell und in erheblichem finanziellen Umfang reagiert werden, sodass UNICEF-Maßnahmen aus beiden Haushaltstiteln finanziert werden konnten.

**Die Auswertung interner Steuerungsdokumente des BMZ zeigte, dass die effektive Abstimmung für ein gemeinsames kohärentes Vorgehen der titelbewirtschaftenden Referate in Irak eine erhebliche Herausforderung darstellte.** Zwar wurden bereits relativ zu Anfang des Betrachtungszeitraums Ziele und Zielgruppen zwischen den HH-Titeln definiert; darüber hinausgehende Kohärenzbestrebungen wurden im Zeitraum 2014 bis 2016 aber nicht aktiv gefördert. Stärkere Bemühungen zur internen Kohärenz durch mehr Abstimmung spiegeln sich erst ab 2017/2018 in den Dokumenten wider.

**Die Titelreferate und das Regionalreferat verbesserten ihre internen Abstimmungsmechanismen im Verlauf des Betrachtungszeitraums; die Abstimmungsprozesse waren auf Arbeitsebene funktional.** Dies gilt sowohl für die Zusammenarbeit mit dem Regionalreferat als auch zwischen den KWI/ÜH- und SI-Flucht-Referaten. Dem Regionalreferat kam hierbei aufgrund seines Mandats sowie seiner fachlichen und regionalen Expertise eine koordinierende Funktion zu. Insbesondere die Zusammenarbeit zwischen Regionalreferat und KWI/ÜH-Referat zeichnete sich durch regelmäßige Planungstreffen, abgestimmte Planungszyklen, gemeinsame Dienstreisen sowie gemeinsame Leitungsvorlagen aus. Weiterhin gab es jährliche und anlassbezogene Konsultationen zwischen verschiedenen BMZ-Referaten, auch hier wiederum insbesondere von KWI/ÜH- und Regionalreferat. Die Zusammenarbeit zwischen der SI Flucht und dem Regionalreferat verbesserte sich über die Zeit.

**Synergien zwischen den einzelnen Maßnahmen im BMZ-Portfolio wurden nur teilweise identifiziert und genutzt, Dopplungen wurden aber vermieden.** Obwohl sich die Abstimmungsprozesse zwischen den Referaten über den Betrachtungszeitraum verbesserten, was der Identifizierung und Nutzung von Synergien zuträglich war, zeigten sich in dieser Hinsicht auf Umsetzungsebene erhebliche Herausforderungen, die aber zu weiten Teilen außerhalb des direkten Einflusses des BMZ lagen. Beispielsweise führten Umstrukturierungen auf Abteilungsebene der GIZ im Jahr 2017 dazu, dass verschiedene Projektlinien von zwei Abteilungen geführt wurden (WASH, Health care). Dies brachte einen erhöhten Koordinationsaufwand, aber keine erhöhten Synergieeffekte mit sich. In einem Projekt zur Privatwirtschaftsentwicklung, Beschäftigungsförderung und (Re-)Integration der irakischen Jugend wurden zwar Synergiepotenziale identifiziert, diese flossen jedoch nicht in die Projektplanung ein und wurden somit nicht genutzt. Auch die Auswertung der Projektevaluierungen zeigt, dass es nur wenig Kooperationen und damit genutzte Synergien zwischen den über die verschiedenen HH-Titel geförderten Maßnahmen gab.

Die – zumindest zu Beginn des Betrachtungszeitraums – ungenügende Koordination der Referate und die fehlende gemeinsame Planungsgrundlage in Form einer Länderstrategie hatten zur Folge, dass die Maßnahmen thematisch und geografisch „nebeneinander“ durchgeführt wurden. Trotz gemeinsam bearbeiteter Ziele und Handlungsfelder konnten titelübergreifende Synergien kaum aktiv verfolgt und erzielt werden. Es sind aber Bemühungen seitens des BMZ erkennbar, mehr Synergien – auch ressortübergreifend – zu schaffen (siehe Kasten 4).

#### Kasten 4 Der gemeinsame Nexus-Chapeau-Ansatz von BMZ und AA

Seit 2019 pilotieren BMZ und AA einen gemeinsamen Ansatz, um Maßnahmen der Humanitären Hilfe des AA und der strukturbildenden Übergangshilfe KWI/ÜH des BMZ besser zu verzahnen. Mit dem „Nexus-Chapeau-Ansatz“ streben die Ressorts erstmalig einen konzeptionellen Rahmen an, der die ressortübergreifende Kohärenz auf Ebene der Maßnahmen stärken soll. Damit stellt der Ansatz einen Versuch dar, den *Humanitarian-Development-Peace-Nexus* konkret zu operationalisieren. Zu dessen Umsetzung hat sich die Bundesregierung im Rahmen des World Humanitarian Summit 2016 verpflichtet.

Nichtregierungsorganisationen (NGOs) können sich mit komplementären Projektvorschlägen für Mittel der Humanitären Hilfe des AA und der strukturbildenden Übergangshilfe des BMZ bewerben. Dabei sollen *collective outcomes* identifiziert und durch kohärente und komplementäre Maßnahmen erreicht werden. In Irak wird der Ansatz seit Anfang 2019 mit der Deutschen Welthungerhilfe e. V. und Oxfam pilotiert.

Die Entwicklung des Nexus-Chapeau-Ansatzes ist grundsätzlich eine greifbare und wichtige Errungenschaft der Zusammenarbeit von AA und BMZ. Die genauere Betrachtung der Pilotierung in Irak im Rahmen der Projektbeispiele zeigte jedoch zahlreiche Herausforderungen auf, die insbesondere auf die Planungsphase der Maßnahmen zurückzuführen sind. Entsprechend waren im Rahmen der Pilotierung auf Umsetzungsebene nur wenige sichtbare Verbesserungen in der ressortübergreifenden Kohärenz zu erkennen. Deutlich ist hingegen der starke Fokus, den das BMZ und die Umsetzenden auf gemeinsames Handeln und Lernen legen. Im Fall einer Weiterentwicklung und Optimierung wird dem Ansatz großes Potenzial zugeschrieben. Dies gilt insbesondere mit Blick auf Anschlussfähigkeit und Synergien.

Da der Ansatz bisher lediglich für die Umsetzung über NGOs angewandt werden kann, deckt er gemessen am Finanzvolumen nur einen relativ kleinen Teil des bisherigen Engagements ab. Aufgrund der angekündigten Exit-Phase für NGO-Finanzierungen des AA in Irak ist ein Fortbestehen oder die Weiterentwicklung des Nexus-Chapeau-Ansatzes im Land derzeit unwahrscheinlich, zumindest aber ungewiss. Es stellt sich die Frage, inwiefern ähnliche Ansätze auch bei der Arbeit mit anderen Gruppen von Umsetzungspartnern zum Einsatz kommen können, um mittelfristig die Ressortzusammenarbeit zu stärken.

### 3.6 Externe Kohärenz

Für die Bestimmung der externen Kohärenz wurde untersucht, inwieweit die Maßnahmen Deutschlands und anderer internationaler Akteure komplementär waren. Dazu wurde ermittelt, welchen Beitrag das BMZ zu internationalen Koordinierungsstrukturen leistete und inwiefern Abstimmungsmechanismen zu einem kohärenten Vorgehen der internationalen Gemeinschaft beitrugen. Ein detailliertes Bild der thematischen und regionalen Aktivitäten aller internationalen Geber wurde im Rahmen dieser Evaluierung nicht erstellt. Obwohl Dopplungen und die Vernachlässigung von Synergiepotenzialen daher nicht gänzlich ausgeschlossen werden können, lassen die vorhandenen Daten eine Einschätzung der externen Kohärenz deutscher Maßnahmen zu.

**Die Ziele des deutschen Engagements standen im Einklang mit den Zielen anderer internationaler bi- und multilateraler Geber einschließlich der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs).** Durch die teilweise Umsetzung über VN-Organisationen nutzte das BMZ Synergiepotenziale. Die Untersuchung der Projektbeispiele und Interviews mit der irakischen Regierung und internationalen Gebern ergaben keine Hinweise auf Dopplungen von deutschen Projekten und denen anderer internationaler Akteure.

Insgesamt setzte das BMZ 44 Prozent seines Volumens über VN-Organisationen um und nutzte auf diese Weise bestehende internationale Strukturen. Dies beinhaltet zum Beispiel die Förderung der UNDP-FSS mit einem finanziellen Beitrag von 210 Millionen Euro zwischen 2015 und 2019. Die FFS wurde von insgesamt 27 internationalen Gebern unterstützt und durch das UNDP gesteuert. Nach den USA war Deutschland mit einem Beitrag von insgesamt 312 Millionen Euro (210 Mio. des BMZ, 102 Mio. des AA) der zweitgrößte Geber der FFS (UNDP, 2019). Die Zentralisierung der internationalen Mittel trug zur Kohärenz internationaler Maßnahmen bei der Krisenbewältigung bei.

Während der Rückeroberung der von der Terrororganisation IS besetzten Gebiete kam ein weitgehend standardisierter Handlungsablauf der internationalen Gemeinschaft zum Tragen. Dabei wurden in der Abfolge der Befreiung einzelner Städte zunächst Zivilisten beziehungsweise Binnenvertriebene und Geflüchtete evakuiert und versorgt. Nach Abschluss von Kampfhandlungen folgten Maßnahmen zur Rehabilitierung von Basisinfrastruktur, bevor schließlich die zeitnahe Rückkehr der Binnenvertriebenen und Geflüchteten unterstützt wurde. Diese wiederkehrende Sequenz von Interventionen vereinfachte die Koordination der internationalen Geber bei der kurzfristigen Krisenbewältigung.

**Vertreten durch die deutsche Botschaft, engagierte sich das BMZ in zahlreichen Abstimmungsrunden auf nationaler, regionaler und sektoraler Ebene.** Der entsandte Referent für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (WZ-Referent)<sup>94</sup> beteiligte sich regelmäßig an Abstimmungsrunden internationaler Geber.

<sup>94</sup> Formal sind die WZ-Referent\*innen, die in der Regel die Bundesregierung in Geber-Foren vor Ort vertreten, für die Zeit ihrer Entsendung an die Botschaften in den Partnerländern der deutschen EZ vom BMZ an das AA abgeordnet. Somit gehören sie für die Zeit der Abordnung dem AA an.

Dazu zählten neben den Sitzungen der Stabilization Task Force (STF) zur Koordinierung internationaler Stabilisierungsmaßnahmen beispielsweise auch Sitzungen des Iraqi Reform, Recovery and Reconstruction Fund (IRRF) und des Amts der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (UNOCHA) zur Koordinierung der Versorgung von Binnenvertriebenen und Geflüchteten und des (Wieder-)Aufbaus. Für die Abstimmung zu Maßnahmen langfristiger Entwicklungszusammenarbeit stimmte sich das BMZ in Foren mit VN-Organisationen und im Rahmen von *Development Counselors Meetings* der europäischen Delegation mit europäischen Mitgliedstaaten ab. Die Ressourcen für die Teilnahme an Koordinationsrunden mit einem WZ-Referenten vor Ort waren (bis 2019) jedoch sehr begrenzt.

Ein Großteil der Koordination fand deshalb auf der Umsetzungsebene statt. So waren die Umsetzungsorganisationen in zahlreichen regionalen und sektoralen Abstimmungsgremien vertreten. Die gute Vernetzung mit lokalen und internationalen Umsetzungspartnern ließ sich auch im Fall der untersuchten Projektbeispiele erkennen.

**Die internationalen Koordinierungsstrukturen wurden über die Zeit dezentralisiert, einen gemeinsamen strategischen Ansatz der internationalen Gemeinschaft für ein mittel- und langfristiges Engagement in Irak gab es nicht.** Im Vergleich zur zentralisierten Koordinierung internationaler Maßnahmen mit dem Ziel der kurzfristigen Stabilisierung zu Beginn der Krise nahmen Anzahl und Vielfalt der Abstimmungsmechanismen internationaler Akteure über die Zeit zu. Sektor- und regionalspezifische Koordinierungsrunden und -gremien ermöglichten es den Organisationen in der Krisensituation einerseits, schnell auf Bedarfe vor Ort zu reagieren, Dopplungen auf operativer Ebene zu vermeiden und Synergien zu nutzen. Andererseits wurde kein gemeinsamer internationaler strategischer Ansatz entwickelt. So ist nicht ersichtlich, dass internationale Geber auf der Grundlage gemeinsam formulierter Ziele und politischer „Hebel“ in einen gemeinsamen und regelmäßigen Dialog mit der irakischen Regierung getreten sind. Der teils unkoordinierte Dialog mit der irakischen Regierung birgt die Gefahr, die Nachhaltigkeit, Kohärenz und Wirksamkeit des internationalen Engagements zu hemmen.

Es gibt Hinweise darauf, dass sich divergierende Agenden einzelner Geber im Hinblick auf die Akquise von Mitteln und die Aufteilung von Verantwortlichkeiten teils auch in den Koordinierungsrunden widerspiegeln. Laut Aussagen der mit den Gremien der STF und FFS Befassten wurde dort hauptsächlich die Selbstverpflichtung aller Beteiligten zur Unterstützung der Stabilisierung gesichert, es wurden aber wenig konkrete thematische und/oder geografische Absprachen getroffen. Zudem erschwerte die abnehmende Steuerung durch die irakische Regierung eine sich verstetigende Koordination internationaler Maßnahmen. Die Entwicklung eines strategischen Ansatzes durch die internationalen Akteure selbst scheint deshalb besonders wichtig.

**Vor diesem Hintergrund besteht für das BMZ in Zusammenarbeit mit dem AA das Potenzial, stärker zur Entwicklung eines strategischen Ansatzes der internationalen Gemeinschaft in Irak beizutragen.** Bisher wird der deutsche Einfluss auf die strategische Ausrichtung des internationalen Engagements, gemessen an den eingesetzten deutschen Mitteln, von internationalen Gebern als gering eingeschätzt. Gleichzeitig betonten befragte internationale und irakische Akteure ihr großes Vertrauen in die Neutralität und Professionalität deutscher Akteure. Ohne eine Strategie der Bundesregierung beziehungsweise des BMZ fehlt jedoch eine Grundlage für einen konsistenten Dialog mit der internationalen Gemeinschaft und das effektive Hinwirken auf die Ausarbeitung eines gemeinsamen strategischen Ansatzes in Irak.

### 3.7 Effizienz

Für die Beurteilung der Effizienz wurde untersucht, ob das Verhältnis von Mitteleinsatz zu erzielten Wirkungen während des BMZ-Engagements in Irak in den Jahren 2014 bis 2019 angemessen war. Um dies einschätzen zu können, wurde bewertet, ob die Ergebnisse des Engagements rechtzeitig eintrafen und über eine angemessene Dauer anhielten. Die Produktionseffizienz der einzelnen Maßnahmen, also das Verhältnis von Inputs (z. B. finanzielle, personelle oder materielle Ressourcen) zu Outputs (z. B. durchgeführte Fortbildungen oder errichtete Infrastruktur) und zu den erzielten Wirkungen (z. B. erhöhte Resilienz) wurde im Rahmen dieser Evaluierung nicht umfassend ermittelt. Eine abschließende Bewertung der Wirtschaftlichkeit des Gesamtportfolios kann dementsprechend nicht vorgenommen werden.

**In der Gesamtbewertung zeigt sich, dass das BMZ-Engagement die Zielgruppen überwiegend rechtzeitig erreichte. Die kurzen Projektlaufzeiten waren den mittel- und langfristigen Zielen jedoch oft nicht angemessen und erschwerten die effiziente Durchführung.** Die bereits in Abschnitt 3.5 („Ressortinterne Kohärenz“) genannte inhaltliche Nähe von Handlungsfeldern und Maßnahmen der verschiedenen Haushaltstitel in Verbindung mit einer fehlenden Länderstrategie als gemeinsame Planungsgrundlage führte insbesondere am Anfang des BMZ-Engagements zu zusätzlichem Abstimmungsbedarf. Die gewählten Instrumente und Umsetzungsorganisationen waren rückblickend grundsätzlich für die Krisenreaktion geeignet.

### 3.7.1 Dauer und Rechtzeitigkeit

**Die Maßnahmen im BMZ-Portfolio wurden in Reaktion auf akute Bedarfe in der Regel rechtzeitig begonnen.** Die Rückmeldungen befragter Umsetzungsorganisationen lassen darauf schließen, dass das BMZ auf finanzielle Anfragen der Umsetzungsorganisationen in der Regel rechtzeitig reagierte. Die stark und schnell ansteigenden Zusagen gingen mit einem kontinuierlichen Mittelabfluss einher (siehe Abbildung 4 und Abbildung 5 in Abschnitt 1.3), was zeigt, dass die Umsetzungsorganisationen die Mittel für die Durchführung von Maßnahmen vor Ort schnell verausgaben konnten.

Dies kann als Beleg für die Relevanz des BMZ-Portfolios gewertet werden, das schrittweise und rechtzeitig auf die sich schnell verändernden Bedarfe der irakischen Regierung und Bevölkerung reagierte. Die wahrnehmungsbasierte Umfrage in Irak bestätigt dies: Befragte sowohl in Ninive als auch in Dohuk äußerten mehrheitlich, dass sich das deutsche Engagement durch seine hohe Verfügbarkeit und Rechtzeitigkeit auszeichnete. Beispielhaft kann hier die schnelle Reaktion des BMZ in Dohuk genannt werden, wo mit seiner Förderung unter anderem Schulen und Krankenstationen aufgebaut wurden.

**Allerdings waren die kurzen Projektlaufzeiten den mittel- und langfristigen Zielen oft nicht angemessen, was eine effiziente Durchführung erschwerte.** Die geplanten Zeiträume für Maßnahmen mit kurzfristigen Zielen waren zwar überwiegend angemessen. Je langfristiger aber die angestrebten Wirkungen, desto unrealistischer erschienen die geplanten Zeiträume. Dies gilt beispielsweise für Maßnahmen zum institutionellen Kapazitätsaufbau. Die Portfolioanalyse zeigt, dass die durchschnittliche geplante Projektlaufzeit in Irak etwas mehr als zwei Jahre (26,5 Monate) betrug<sup>95</sup>. Für lokale Umsetzungspartner fiel die Projektlaufzeit mit oft nur einem Jahr teilweise (noch) kürzer aus als für die Mittelempfänger (z. B. KfW) und Projektträger (z. B. UNICEF) mit beispielsweise zwei Jahren (PB\_UNICEF).

Eine Konsequenz der kurzen Laufzeiten war, dass Umsetzende auch entsprechend kurzfristige Ziele auf Outputebene formulierten, was die Wirkungsorientierung der Vorhaben einschränkte (siehe Abschnitt 3.2.2 – „Wirkungsorientierung“). Es ist davon auszugehen, dass die Projektlaufzeiten die Auswahl der Aktivitäten beeinflussten und so das Risiko bestand, nicht immer die effizientesten Wege zur Zielerreichung auf Wirkungsebene zu wählen.

Zudem erhöhten die oft kurzen Laufzeiten der Maßnahmen den administrativen Aufwand insgesamt, denn die Verlängerung eines bestehenden Projekts oder die Bewilligung eines Folgeprojekts beanspruchte viele Ressourcen auf Seiten der involvierten Referate und der Mittelempfänger, was bei einer längeren Laufzeit nicht der Fall gewesen wäre. Im Gegensatz zur direkten Bewilligung einer längeren Projektlaufzeit erscheint dieses Vorgehen wenig effizient.

Relativ kurze Projektlaufzeiten schränken auch den Planungshorizont von Umsetzungsorganisationen ein. Es liegt nahe, dass dies der Entwicklung gefestigter und längerfristig angelegter Strukturen vor allem bei lokalen Umsetzungspartnern entgegenwirkt. Das kann wiederum zu Effizienzeinbußen führen, da beispielsweise Personal nicht langfristig gehalten wird und eine hohe Personalfuktuation wiederum mit Transaktionskosten verbunden ist.

<sup>95</sup> Für die Berechnung der durchschnittlichen Projektlaufzeit wurden die vom BMZ übermittelten Portfoliodaten und Projektdokumente herangezogen. Als Projekt wird hierbei ein Vorhaben mit einer eigenen und einmaligen BMZ-Projektnummer und einem eigenen Projektantrag gewertet. Auch Folgeprojekte mit eigenen Projektanträgen und BMZ-Projektnummern gelten als eigenes Projekt.



### 3.7.2 Eignung der Instrumente und Auswahl von Umsetzungsorganisationen

**Das BMZ nutzte in Irak eine Vielzahl von Instrumenten und arbeitete mit verschiedenen Umsetzungsorganisationen zusammen, um auf die akuten Bedarfe der irakischen Bevölkerung zu reagieren.** Das Portfolio wurde sehr breit und vielfältig aufgestellt. Es beinhaltet Projekte zu Bildung, Gesundheit, Landwirtschaft, Wasser, Hygiene und Sanitärversorgung, Stromversorgung, guter Regierungsführung und nachhaltiger Wirtschaftsförderung. (Eine strategische Analyse, inwiefern durch eine fokussierte inhaltliche Ausrichtung des Portfolios eine möglichst große und effiziente Hebelwirkung (*leverage*) erzielt werden könnte, erfolgte in diesem Kontext nicht.)

Damit unterscheidet sich das BMZ-Portfolio vom Portfolio anderer internationaler Geber wie Großbritannien, die sich gezielt auf die Förderung weniger Bereiche fokussierten, um durch die Konzentration ihrer Ressourcen engere Netzwerke und Fachexpertise in einzelnen Sektoren aufbauen und so mehr Einfluss und größere Wirkungen entfalten zu können.

Rückblickend ist die Vielfalt des BMZ-Portfolios aufgrund der diversen und akuten Bedarfe insbesondere zu Beginn der Krise nachvollziehbar. Jedoch hätte gegen Ende 2017 für eine größere strategische Planungstiefe eine Reflexion größtmöglicher und effizienter Hebelwirkungen für das längerfristige Engagement stattfinden sollen (siehe Kapitel 3.1.3 – „Strategische Planung des BMZ-Engagements“).

**Die Nutzung der Haushaltstitel KWI/ÜH und SI Flucht war grundsätzlich für die effiziente Zielerreichung in Irak geeignet.** Die besonders krisengerechten Verfahren der KWI/ÜH und SI Flucht ermöglichten es, flexibel auf die Bedarfe im Land einzugehen und entsprechende Mittel zur Verfügung zu stellen. Auch die Umsetzenden nahmen das Reaktionsverhalten des BMZ mehrheitlich positiv wahr und beurteilten die Mittelabrechnung und Prozesse für Änderungsanträge und Mittelumwidmungen tendenziell als unkompliziert.<sup>96</sup>

**Allerdings führte die inhaltliche Nähe von Handlungsfeldern und Maßnahmen insbesondere anfangs zu zusätzlichem Abstimmungsbedarf und zu Effizienzverlusten bei der Koordinierung.** Zum Teil ließen sich die inhaltlichen Schwerpunkte und Maßnahmen nicht gut voneinander abgrenzen. So wurden durch verschiedene Haushaltstitel jeweils Einzelvorhaben finanziert, deren thematische Ausrichtung sehr ähnlich war. Die Umsetzung ähnlicher Einzelvorhaben in einem größeren Vorhaben wäre gegebenenfalls effizienter gewesen. Dies gilt vor allem für die Maßnahmen von SI Flucht und KWI/ÜH. Mit Blick auf die Finanzierungsstrukturen des BMZ ergibt sich die Frage, ob eine stärkere Profilschärfung der SI Flucht in Abgrenzung zu KWI/ÜH die Effizienz des Portfolios erhöhen könnte (siehe Abschnitt 3.5 – „Ressortinterne Kohärenz“).

**Die Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Arten von Umsetzungsorganisationen wirkte grundsätzlich effizienzfördernd.** In Irak wurden zwischen 2014 und 2019 Mittel sowohl über Organisationen aus dem System der Vereinten Nationen (VN) als auch über deutsche staatliche Durchführungsorganisationen (GIZ und KfW) sowie NGOs umgesetzt (siehe Abbildung 6 und Anhang – „Akteurs-Landkarte“). Dabei wurde der Akzent darauf gelegt, verschiedene Zielgruppen an unterschiedlichen Orten bestmöglich zu erreichen. Zugleich wurde der Versuch unternommen, irakische staatliche und gesellschaftliche Akteure und Institutionen zu stärken. VN-Organisationen waren aufgrund ihrer multilateralen Geberstrukturen beispielsweise am besten in der Lage, Finanzvolumina zu bündeln und damit größere Hebelwirkung zu entfalten. Internationale und nationale NGOs verfügten bereits 2014 über Strukturen vor Ort und zeichneten sich durch ihre Zielgruppennähe aus. Die staatlichen Durchführungsorganisationen wiederum konnten ihre Erfahrung in der Zusammenarbeit mit Regierungen von Partnerländern einbringen.

**Die Zusammenarbeit der KfW mit VN-Organisationen hat das BMZ entlastet, jedoch können durch die Weitergabe von Mitteln über mehrere Umsetzungsorganisationen hinweg Effizienzverluste entstehen.** Einige Mittel wurden über mehrere Umsetzungsorganisationen in sogenannten Umsetzungsketten ausgeführt, beispielsweise über die KfW an VN-Organisationen (weitere ausgewählte Beispiele siehe Abbildung 18). Diese Umsetzungsketten lassen sich exemplarisch anhand der Projektbeispiele UNICEF und UNDP veranschaulichen. Hier erfolgte die Weitergabe der Mittel entlang der Linie BMZ – KfW – UNICEF/UNDP –

<sup>96</sup> Die Umstellung der Umsetzungsmodalitäten der SI Flucht für NGOs ab 2016 (über Engagement Global/Bengo) unter den Förderregularien des „Private Träger“-Titels werden jedoch zumindest von einzelnen Umsetzungsorganisationen als aufwendig und für den Krisenkontext wenig geeignet wahrgenommen.

Implementierungspartner/Auftragnehmer. Als Folge fielen neben Verwaltungsgemeinkosten weitere, nicht immer quantifizierbare oder auch nicht-monetäre Kosten an, etwa durch Abweichungen von Standards und Verfahren oder durch Informationsverluste. Dem stehen Effizienzgewinne für das BMZ gegenüber, etwa durch eine vereinfachte Steuerung (z. B. durch die Übersetzung der „VN-Logik“ in „BMZ-Logik“ durch die KfW) oder die Qualitätssicherung (aufgrund der Vertrautheit mit Arbeitsprozessen und Regularien, siehe oben) sowie die schnelle Umsetzung einer möglichst großen Zahl an Aktivitäten.

Des Weiteren lässt sich in Irak die Praxis der Weitergabe von Mitteln zur Implementierung einzelner Projektkomponenten beobachten. So arbeiteten einzelne Vorhaben nach Angaben von Umsetzenden parallel mit bis zu neun Unterfinanzierungsverträgen. Diese Praxis ist nicht per se negativ zu bewerten, doch scheinen Steuerung und Monitoring der Partner teilweise eine Herausforderung darzustellen, da hierfür teilweise nicht ausreichend personelle Ressourcen bei den Mittelempfängern vorhanden waren.

**Abbildung 18** Ausgewählte Beispiele für Umsetzungsketten

Typ		Mittelempfänger	Projektträger	Umsetzungspartner		Beispiel
1	BMZ über HH-Titel	KfW	VN	nat. NGO, int. NGO Privatsektor	Zielgruppe	BMZ Nr. 2019 18 093 UNICEF
2		VN		Regierung, NGO		BMZ Nr. 2014 1823 5 WFP
3		KfW	int. NGO	Regierung, NGO, Privatsektor		BMZ Nr. 2019.1815.0 NRC
4		GIZ	dt. NGO, int. NGO			BMZ Nr. 2016.1869.3 DWHH, DRC
5		GIZ		Regierung		BMZ Nr. 2016.1845.3 GIZ, MoP, MoE
6		GIZ		VN, NGOs, Regierung		BMZ Nr. 2019.1801.0 GIZ
7		dt. NGO		nat. NGO, Regierung, int. NGO		BMZ Nr. 2017.1819.6 Caritas

Quelle: DEval, eigene Darstellung; ausgewählte Beispiele auf Basis der durch das BMZ bereitgestellten Projektdokumente.

## 4. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

## 4.1 Schlussfolgerungen

---

Die ressortgemeinsame Evaluierung kommt zu dem Ergebnis, dass AA und BMZ über ihr Engagement in Irak zwischen 2014 und 2019 relevante und wirksame Beiträge zur kurzfristigen Stabilisierung des Landes sowie zur Stärkung der kurz- und mittelfristigen Resilienz der Zielgruppen geleistet haben. Gleichzeitig zeigen die Ergebnisse der Evaluierung, dass die mittel- und langfristige Wirksamkeit sowie die Nachhaltigkeit des Engagements deutlich begrenzt sind.

Für das BMZ-Engagement lässt sich festhalten, dass die geförderten Maßnahmen einen signifikanten und kontextangemessenen Beitrag zur kurz- und mittelfristigen Bewältigung der Krise in Irak geleistet haben. In absehbarer Zukunft wird weiterhin Bedarf an Wiederaufbau- und Unterstützungsmaßnahmen des BMZ zur kurz- und mittelfristigen Bedarfsdeckung bestehen; diese sollten aber zunehmend auf die langfristige Übernahme durch irakische Akteure abzielen. Will das BMZ in einem weiter stabilisierten Irak künftig auch substanziell zur strukturellen Bearbeitung entwicklungspolitischer Kernprobleme beitragen, wird es darüber hinaus einen strategischen Umgang mit den kontextbedingten systemischen Herausforderungen im Land finden und komparative Vorteile der deutschen EZ für die Unterstützung Iraks sicherstellen müssen. Zudem bestehen aus ressortspezifischer Sicht eine Reihe weiterer Herausforderungen, die das BMZ angehen sollte, um die Qualität in der Umsetzung und Steuerung seines Portfolios in Irak zu stärken. Um eine einheitliche Vorgehensweise für ein zukünftiges Engagement zu sichern, ist eine umfassende ressortübergreifende Abstimmung hierbei notwendig,

Die Instrumente und Vorhaben des BMZ-Portfolios im Beobachtungszeitraum 2014 bis 2019 waren geeignet, die irakische Regierung und Bevölkerung bei der Bewältigung der Krise zu unterstützen. Das BMZ hat mit seinem Engagement in Irak einen signifikanten Beitrag insbesondere zur Linderung der akuten Notlage von Binnenvertriebenen, zum Wiederaufbau von Infrastruktur und zur Schaffung von Perspektiven für Rückkehrende geleistet. Bedarf an dieser Art von Unterstützung besteht weiterhin, insbesondere in den beiden letztgenannten Bereichen. Basierend auf den beschriebenen Erfolgen und angesichts der fortwährenden prekären Lage einer Vielzahl von Binnenflüchtlingen und Zurückgekehrten erscheint ein weiteres Engagement des BMZ zur Unterstützung dieser Gruppen daher relevant.

Diesem positiven Befund stehen die vielfältigen Herausforderungen mit Blick auf mittel- und langfristige Wirksamkeit sowie die Nachhaltigkeit des BMZ-Engagements in Irak gegenüber. So gefährdeten fehlende Eigenverantwortung, ein oft mangelnder Reformwille und begrenzte Kapazitäten von Regierungs- und Verwaltungsstellen die Nachhaltigkeit von Vorhaben – vom Wiederaufbau großer Infrastruktur bis hin zur Dezentralisierung. Das Wirkungspotenzial von Maßnahmen deutscher Entwicklungszusammenarbeit zur Bearbeitung struktureller Konfliktursachen und Entwicklungshemmnisse in Irak ist dementsprechend begrenzt.

Somit scheint ein zukünftiges Engagement, das sich zunehmend auch auf die Bearbeitung entwicklungspolitischer Kernprobleme konzentriert, nur sinnvoll, wenn der komparative Vorteil bilateraler deutscher EZ für Irak genau definiert und ein strategischer Umgang mit den genannten Problemstellungen gefunden werden kann.

Vor diesem Hintergrund steht das BMZ mit Blick auf die Umsetzung und Steuerung seines Portfolios und das effektive ressortgemeinsame Agieren in Irak vor einer Reihe von Herausforderungen hinsichtlich Problemdefinition, Strategieentwicklung, Programm-/Projektformulierung und -umsetzung sowie Monitoring und Lernen, die im Folgenden skizziert werden.

#### 4.1.1 Problemdefinition

Ein unzureichend definiertes ressortgemeinsames und konsolidiertes Problemverständnis, das sowohl außen- als auch entwicklungspolitische Problemlagen in Irak beschreibt, erschwerte die Abstimmung unter den Ressorts.

##### Herausforderungen

Der signifikante Mittelaufwuchs in Verbindung mit den begrenzten Personalressourcen in den zuständigen Referaten und der regulären Personalrotation erschwerten den Aufbau von Kontextwissen und die Aktualisierung von Problem- und Kontextanalysen als Grundlage für die strategische Entwicklung des Portfolios.

Das BMZ orientierte sich mit seinem Engagement im Betrachtungszeitraum angesichts des Ausmaßes der Notsituation primär an der akuten krisenhaften Zuspitzung der Lage in Irak. Eine konsolidierte ressortgemeinsame Einschätzung der entwicklungspolitischen Problemlagen im Land und der außenpolitischen Bedeutung der regionalen Gesamtsituation für die Interessen Deutschlands in Irak ist nicht erfolgt. Eine Konsequenz dessen ist bis heute die Unklarheit darüber, welche Rolle die Bundesregierung und damit das BMZ bei der Bearbeitung struktureller Probleme in Irak langfristig wahrnehmen kann beziehungsweise sollte. Darüber hinaus hätte eine ressortgemeinsame und holistische Analyse der akuten und anhaltenden Herausforderungen Iraks die Chance eröffnet, das Nebeneinander unterschiedlicher Problemlagen besser zu erkennen und potenzielle Synergien stärker zu nutzen.

Der Nutzen einer konsolidierten und ressortgemeinsamen Problemdefinition (siehe Empfehlung 2) wird besonders bei der Ausrichtung des Portfolios entlang des HDP-Nexus sichtbar (siehe Empfehlung 2a). Für eine regelmäßige Anpassung der Problemdefinition im fragilen Kontext Iraks sind ausreichende Personalkapazitäten notwendig (siehe Empfehlung 3).

#### 4.1.2 Strategieentwicklung

Trotz fehlenden strategischen Plans gelang es dem BMZ, schnell und flexibel auf irakische Bedarfe zu reagieren. Allerdings hatte die fehlende strategische Rahmensetzung auch negative Konsequenzen insbesondere für die Relevanz, Wirkungsorientierung, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit des BMZ-Portfolios.

##### Herausforderungen

Das flexible Vorgehen des BMZ war eine Reaktion auf die krisenhafte Zuspitzung im Jahr 2014. Gegen Ende 2017 hätte ein Übergang zu größerer strategischer Planungstiefe stattfinden müssen, um das schnell wachsende Portfolio angemessen steuern zu können. Die haushälterischen Vorgaben erzeugten bei den Verantwortlichen im BMZ und in den Umsetzungsorganisationen den Druck, die verfügbaren Mittel schnellstmöglich zu verausgaben. Der Prozess der Erarbeitung eines strategischen Orientierungsrahmens für den Irak wurde mehrfach unterbrochen und aufgrund des BMZ-2030-Prozesses (in dessen Rahmen neue Vorgaben für die Erstellung von Länderstrategien entwickelt wurden) schließlich ausgesetzt. Ein strategischer Plan mit einem Zeitrahmen, der realistisch erreichbare Ziele, Wirkungslogiken, Risiken, Instrumente und Maßnahmen, Verantwortlichkeiten und Indikatoren benennt, existierte für das BMZ-Engagement in Irak daher nicht.

Die Unklarheit über die Dauer und langfristigen Ziele des Engagements erschwerte es, das Portfolio mit Blick auf Nachhaltigkeit zu gestalten. Durch eine fehlende Anpassungs- oder auch Exit-Strategie für das gesamte BMZ-Portfolio war es für die Umsetzungsorganisationen schwer, Exit-Szenarien auf Projektebene zu entwickeln und mit anderen Akteuren vor Ort abzugleichen. Folglich ist die mittel- bis langfristige Übernahme und Fortführung der vom BMZ angestoßenen Maßnahmen durch irakische Akteure bislang nicht gesichert.

Das BMZ hat keine Wirkungslogik<sup>97</sup> verschriftlicht, die den Zusammenhang zwischen Maßnahmen und intendierten Wirkungen in Bezug auf sein gesamtes Portfolio in Irak beschreibt. In der Folge orientierte sich das Ministerium bei der Steuerung des Portfolios primär an Outputs, während strukturelle Risiken für die Entfaltung übergeordneter und nachhaltiger Wirkungen von den beteiligten Akteuren zunächst teilweise unterschätzt wurden. Bisher gibt es keine strategische Lösung für den Umgang mit bekannten strukturellen Risiken in Irak, wodurch die nachhaltige Wirksamkeit des Engagements stark gefährdet ist. So fehlen dem BMZ bisher Ansätze, um die irakische Eigenverantwortung (*ownership*) erfolgreich einzufordern. Auch Alternativ- und Exit-Strategien für den Fall stagnierender oder abnehmender Reformbemühungen der irakischen Regierung wurden nicht entwickelt. Die strukturellen Risiken hemmten letztlich die Relevanz, Effizienz, Effektivität, Wirkungsentfaltung und Nachhaltigkeit des BMZ-Engagements in Irak.

Auch die komparativen Vor- und Nachteile deutscher bilateraler TZ/FZ in Irak hat das BMZ bisher nicht hinlänglich spezifiziert. Strukturelle Reformen sind in Irak hoch relevant, doch war der Beitrag deutscher EZ zur Unterstützung solcher Reformen im Betrachtungszeitraum sehr begrenzt. Bislang hat das BMZ keinen strategischen Ansatz zum Umgang mit dieser Diskrepanz etabliert.

Darüber hinaus hemmte die eingeschränkte strategische Planung die Umsetzung des *Humanitarian-Development-Peace-Nexus* (HDP-Nexus) in Irak. Die konkrete strategisch-konzeptuelle Ausgestaltung des HDP-Nexus in Bezug auf das BMZ-Engagement in Irak fehlt bisher. Zum einen hat das BMZ im Rahmen der strategischen Planung nicht dargelegt, welche Rolle die Unterstützung von Friedensförderung (das „P“ des HDP-Nexus) in seinem Irak-Portfolio spielen sollte. Zum anderen wurden Vorhaben zwar in den für den HDP-Nexus wichtigen Handlungsfeldern geplant und umgesetzt, deren Ineinandergreifen aber nicht aktiv befördert, was eine Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung des Nexus ist.<sup>98</sup> Dementsprechend gab es keine proaktive Operationalisierung des Nexus, sondern lediglich nachholende Anpassungen. Umfang und Wirkungen dieser Anpassungen blieben im Betrachtungszeitraum allerdings begrenzt.

Mit dem Nexus-Chapeau-Ansatz strebte das BMZ gemeinsam mit dem AA erstmalig einen konzeptionellen Rahmen für die Stärkung ressortübergreifender Kohärenz auf Ebene der Maßnahmen an. Aufgrund von Herausforderungen bei der Operationalisierung konnte der Ansatz sein Potenzial vor Ort bislang allerdings noch nicht sichtbar entfalten. Vor dem Hintergrund des bereits für 2021 vorgesehenen Rückzugs des AA aus der Finanzierung von NGOs im Rahmen der Humanitären Hilfe bleibt die Frage, welche Möglichkeiten es gibt, den Ansatz für den Irak weiterzuentwickeln. Grundlage für die Weiterentwicklung und Operationalisierung ist eine verstärkte ressortübergreifende Abstimmung (siehe Empfehlung 1).

Die bestehenden Herausforderungen verdeutlichen, wie wichtig eine Länderstrategie für den Irak ist (siehe Empfehlung 2). In diesem Rahmen sollten auch Strategien für den Umgang mit strukturellen Risiken und ein konzeptioneller Ansatz zur Ausgestaltung des HDP-Nexus im Land entwickelt werden (siehe Empfehlung 2a). Als Grundlage für die Fortführung und Weiterentwicklung bilateraler TZ/FZ in Irak sollten deren komparativer Vorteil sichergestellt und entsprechende Ziele konkretisiert werden (siehe Empfehlung 2b).

<sup>97</sup> Wirkungslogiken können als Instrument genutzt werden, um wirkungsorientiert zu steuern und strukturelle Risiken für das Erreichen von Zielen auf *Outcome*- oder *Impact*-Ebene frühzeitig zu identifizieren.

<sup>98</sup> Im Rahmen des 2020 initiierten [BMZ-2030-Reformprozesses](#) hat das BMZ die Länderkategorie „Nexus- und Friedenspartner“ eingeführt und mit der Erarbeitung von Vorgaben und konzeptionellen Hilfestellungen zur Entwicklung entsprechender Strategien begonnen.

### 4.1.3 Programm-/Projektformulierung und -umsetzung

Dem BMZ ist es in kurzer Zeit gelungen, ein Portfolio aufzubauen, das einen signifikanten Beitrag zur Bewältigung der Notsituation und zum Wiederaufbau in Irak geleistet hat. Fragen der langfristigen Wirksamkeit, die Berücksichtigung entwicklungspolitischer Querschnittsthemen und die Partizipation der Zielgruppen traten dabei in den Hintergrund.

#### Herausforderungen

Das BMZ konnte das finanzielle Volumen seines Irak-Engagements schnell erhöhen und die Mittel verausgaben. Die für die Steuerung notwendigen Personalressourcen konnten allerdings nicht im gleichen Rahmen erweitert werden. Dies hatte negative Konsequenzen für alle Arbeitsbereiche der zuständigen Referate, von der Analyse über die Strategieentwicklung bis hin zur Mitgestaltung der Projektformulierung; trotz großen persönlichen Einsatzes aller Beteiligten konnten nicht alle anfallenden Aufgaben erfüllt werden.

Die schnelle Umsetzung von Projekten erlaubte es dem BMZ, kurzfristig wichtige Beiträge zu leisten. Die Kombination aus hohem Mittelvolumen und Zeitdruck bei der Reaktion auf die akute Notlage trug jedoch dazu bei, dass das BMZ ebenso wie die Umsetzungsorganisationen oftmals vornehmlich mit der Frage beschäftigt war, wie die Mittel möglichst schnell, regelkonform und bedarfsorientiert verausgabt werden können. In der Folge wurden die Vorhaben vor allem outputorientiert geplant. Fragen der langfristigen Wirksamkeit traten hingegen auf Ebene der einzelnen Vorhaben und somit auch auf Ebene des Gesamtportfolios in den Hintergrund.

Das BMZ-Engagement orientierte sich eng an den Bedarfen und Prioritäten der irakischen Regierung. Hier agierten das Ministerium und die Umsetzungsorganisationen in einem Spannungsfeld – zwischen schneller Planung und Umsetzung von Maßnahmen auf der einen Seite und ihrem eigenen Anspruch auf Partizipation der Partner und Zielgruppen auf der anderen Seite.

Auch der Blick auf die inhaltliche und regionale Aufstellung des BMZ-Portfolios zeigt, dass auf die Bedarfe der irakischen Regierung und der Bevölkerung größtenteils eingegangen wurde. Eine vertiefte Analyse der Bedarfe aus unterschiedlichen Perspektiven (irakische Behörden, Bevölkerung, Wissenschaft) fand jedoch oft nicht statt. Aufgrund des volatilen Sicherheitskontextes und des hohen Zeitdrucks bei der Umsetzung der Maßnahmen war beispielsweise die Einbindung der lokalen Zielgruppen in die Projektplanung häufig wenig ausgeprägt. Dies barg das Risiko, besonders die Perspektive vulnerabler Bevölkerungsgruppen nicht ausreichend zu berücksichtigen und hinter den eigenen Anspruch auf Partizipation als Gestaltungsprinzip der Entwicklungszusammenarbeit zurückzufallen.

Die Herausforderungen in Bezug auf die Programm-/Projektformulierung zeigen, wie wichtig die Wirkungsorientierung (siehe Empfehlung 6) und die Partizipation von Zielgruppen bei der Ausgestaltung der Projekte sind (siehe Empfehlung 5). Die adäquate Berücksichtigung dieser Themen erfordert besonders in einer akuten Notsituation ausreichende Personalkapazitäten (siehe Empfehlung 3).

Die meisten Querschnittsthemen waren auf strategischer Ebene gut im Portfolio des BMZ verankert, eine Ausnahme bildete das Thema Umwelt- und Klimaverträglichkeit. Auf der Projektebene blieb die Umsetzung der Querschnittsthemen teilweise hinter den selbst gesteckten Ansprüchen des BMZ zurück. Entscheidend für die Umsetzung der Querschnittsthemen ist unter anderem, dass ein strategischer Rahmen und ausreichende Kapazitäten der involvierten Mitarbeitenden vorhanden sind. Entsprechendes Bewusstsein und Fachkenntnisse, beispielsweise im Bereich der Konfliktsensibilität, stärkten BMZ-Mitarbeitende darin, die Berücksichtigung von Querschnittsthemen einzufordern und nachzuhalten. Dies erleichterte es den Umsetzenden wiederum, Querschnittsthemen in die Projekte zu integrieren. Da die Beteiligten aber nicht (durchgängig) über die erforderlichen Kenntnisse und Ressourcen für die Bearbeitung von Querschnittsthemen verfügten, blieb deren Umsetzung zum Teil hinter den Ansprüchen des BMZ zurück. Zukünftig sollte das Ministerium die durchgängige Berücksichtigung und Umsetzung der Querschnittsthemen sicherstellen (siehe Empfehlung 4).

#### 4.1.4 Monitoring und Lernen

Das Fehlen aggregierter Monitoring-Informationen zum gesamten Irak-Portfolio limitierte die Steuerungsmöglichkeiten des BMZ. Die überwiegend auf Outputs bezogenen Monitoring-Systeme von Vorhaben erschwerten die wirkungsorientierte Steuerung des Portfolios.

##### Herausforderungen

Die Ergebnisse der Evaluierung machen deutlich, dass die Umsetzungsorganisationen im fragilen Kontext Iraks auf Ebene der Einzelmaßnahmen größtenteils nützliche Monitoring-Aktivitäten durchführten. Allerdings gelang es den Vorhaben bisher häufig nicht, Monitoring-Systeme auch ausreichend konfliktensibel und wirkungsorientiert, also jenseits der Messung von Outputs, auszugestalten, obwohl dies das explizite Anliegen nicht nur des BMZ, sondern auch vieler Umsetzungsorganisationen selbst ist. Die Ursachen hierfür – wie der hohe Umsetzungsdruck, kurze Projektlaufzeiten und fehlende Monitoring-Kapazitäten – sollten schnellstmöglich angegangen werden, um die Wirksamkeit der Maßnahmen langfristig zu stärken.

Nicht-intendierte negative Wirkungen werden meist nur passiv erfasst, weshalb das BMZ deren Ausmaß kaum einschätzen beziehungsweise diesen nur schwer entgegensteuern kann. Bisher wurden solche Wirkungen zum Teil auf Ebene der Maßnahmen abgefragt, beispielsweise über Beschwerdemechanismen. Aufgrund hoher Zugangsbarrieren für die Zielgruppen lässt diese passive Art der Informationserfassung jedoch nur sehr eingeschränkt Aussagen über das tatsächliche Vorkommen negativer Wirkungen zu. Gerade vor dem Hintergrund des *Do-No-Harm*-Ansatzes sowie des Engagements im bekanntermaßen korruptionsanfälligen Bausektor bedarf es hier einer Nachbesserung.

Obgleich die Umsetzungspartner das BMZ durch Zwischen- und Abschlussberichte regelmäßig über die Projektfortschritte informieren, liegen den BMZ-Mitarbeitenden zumeist keine aggregierten Monitoring-Informationen vor. Entsprechende Formate beziehungsweise ein aggregiertes ressortinternes Monitoring-System fehlen sowohl für die einzelnen Bereiche beziehungsweise Haushaltstitel als auch für das Irak-Portfolio insgesamt. Dadurch waren die Steuerungsmöglichkeiten des Ministeriums begrenzt.

Die strategische Steuerung erfolgte zumeist schnell, flexibel und bedarfsorientiert, allerdings nicht ausreichend wirkungsorientiert. Auf Veränderungen der Rahmenbedingungen, etwa die Befreiung Mossuls, hat das BMZ rechtzeitig und angemessen reagiert. So konnte sichergestellt werden, dass das Portfolio die Bedarfe der Bevölkerung zumeist gut berücksichtigte.

Kritisch ist festzuhalten, dass mit Blick auf die Wirksamkeit der Vorhaben und potenzielle negative Wirkungen des eigenen Handelns eine kontinuierliche Nachsteuerung nicht in ausreichendem Maße stattfand. Hierzu mangelte es meist an aggregierten Daten als Informationsgrundlage. Dem BMZ fehlte somit ein wichtiges Instrument, um strategisch steuern beziehungsweise um eine größere Wirksamkeit sicherstellen zu können. Für die evidenzbasierte Steuerung des zukünftigen BMZ-Engagements in Irak bedarf es deshalb aggregierter Monitoring-Informationen und Mechanismen zur systematischen Erfassung negativer Wirkungen (siehe Empfehlung 6).

## 4.2 Empfehlungen

### Empfehlung 1

Das BMZ sollte im Rahmen des „Konzepts zur gemeinsamen Analyse und abgestimmten Planung“ (GAAP-Konzept) auf ein kohärentes und realistisches, strategisch und wirkungsorientiert ausgerichtetes Zielsystem für das zivile Engagement der Bundesregierung in Irak hinwirken.

**Umsetzungshinweise:** Die ressortspezifische Analyse und die darauf aufbauende Strategieentwicklung sollten stärker in Abstimmung und Zusammenarbeit mit anderen in Irak tätigen Ressorts durchgeführt werden. Das BMZ sollte gemeinsam mit diesen ressortübergreifende, realistische, strategische sowie wirkungsorientierte Ziele für das Engagement in Irak formulieren und seine ressortspezifischen Ziele daran ausrichten. Dazu sollte es in Zusammenarbeit mit den anderen in Irak tätigen Ressorts näher definieren, welche Rolle



die Bundesregierung – und mit ihr das BMZ – bei der Bearbeitung entwicklungspolitischer Kernprobleme in Irak langfristig wahrnehmen kann und sollte. Als Grundlage für die Zielformulierung sollte eine ressortgemeinsame Einschätzung der entwicklungspolitischen Problemlagen Iraks und der außenpolitischen Bedeutung der regionalen Gesamtsituation für die Interessen der Bundesregierung in Irak erfolgen.

Auch Strategien für den Umgang mit strukturellen Herausforderungen wie der geringen Eigenverantwortung und Handlungsfähigkeit der irakischen Regierung und ihren begrenzten Reformbemühungen sollte das BMZ in Zusammenarbeit mit anderen Ressorts entwickeln. Beispielsweise sollte es sich im Rahmen der Strategieentwicklung mit dem AA auf ein gemeinsames Vorgehen für den Fall verständigen, dass die Stärkung irakischer Eigenverantwortung nicht gelingt oder die Reformbemühungen der irakischen Regierung stagnieren oder abnehmen.

Im Rahmen der ressortübergreifenden Strategieentwicklung gilt es zudem, die Arbeitsbereiche des BMZ gegenüber anderen Ressorts klarer zu definieren und Absprachen dort zu intensivieren, wo sich bislang eine inhaltliche Nähe der Handlungsfelder und Maßnahmen ergibt; dies betrifft insbesondere die BMZ-Titel KWI/ÜH und SI Flucht und die Humanitäre Hilfe sowie den AA-Titel Krisenprävention, Stabilisierung und Konfliktnachsorge. Gleichzeitig sollte das BMZ in Zusammenarbeit mit dem AA die länderspezifischen Chancen für die Umsetzung des HDP-Nexus identifizieren und das Ineinandergreifen der für den Nexus wichtigen Handlungsfelder sicherstellen. Der Nexus-Chapeau-Ansatz sollte in diesem Rahmen basierend auf den Erkenntnissen der Pilot-Phase weiterentwickelt werden.

Um die ressortübergreifende Koordination und Kohärenz auch vor Ort zu stärken, sollte die Einrichtung einer ressortgemeinsamen Personalstelle in Irak geprüft werden.

### Empfehlung 2

Das BMZ sollte – eingebettet in eine Gesamtstrategie der Bundesregierung und idealerweise auf Grundlage von ressortgemeinsamen Problem- und Risikoanalysen – eine am entwicklungspolitischen Leitbild der SDGs orientierte Länderstrategie für den Irak formulieren, die neben strategischen Zielsetzungen auch den Umgang mit strukturellen Risiken definiert.

Insbesondere sollte das BMZ

(2a) einen konzeptionellen Ansatz entwickeln, um die Friedensförderung in Irak im Rahmen der Umsetzung des HDP-Nexus zu stärken.

(2b) die bilaterale TZ/FZ in Irak nur auf Grundlage der Analyse ihrer komparativen Vor- und Nachteile, realistischer Wirkannahmen sowie Alternativ- und Exit-Strategien für den Umgang mit stagnierenden oder abnehmenden Reformbemühungen fortführen.

**Umsetzungshinweise (2):** Die Entwicklung der Länderstrategie sollte auf einer – idealerweise ressortgemeinsamen (siehe Empfehlung 1) – schriftlichen Analyse der Probleme und Kapazitäten in Irak, der irakischen Bedarfe und der Potenziale von BMZ-Maßnahmen fußen. Die irakischen Bedarfe sind vielfältig und sollten deshalb aus der Perspektive verschiedener irakischer Akteure (z. B. vulnerable Bevölkerungsgruppen, Wissenschaftler\*innen und Denkfabriken) beleuchtet werden. Zudem sollte das BMZ eine schriftliche Einschätzung darüber vornehmen, ob beziehungsweise unter welchen Voraussetzungen ein langfristiges Engagement in Irak als Mitteleinkommensland angemessen und relevant ist, und sich im Rahmen der Strategieentwicklung mit mittel- bis langfristigen Exit-Optionen auseinandersetzen. Dabei sollte sichergestellt werden, dass Landesexpertise systematisch in die Analyse und Bewertung der landesspezifischen Probleme, Kapazitäten, Bedarfe und Potenziale einbezogen wird.

Den Prozess der Strategiebildung sollte das BMZ dazu nutzen, die länderspezifischen Chancen für die Umsetzung des HDP-Nexus zu identifizieren und Meilensteine zur Operationalisierung festzulegen und zu verschriftlichen. Die Arbeitsteilung insbesondere der Haushaltstitel SI Flucht und KWI/ÜH in Irak sollte klarer definiert werden.

Auch sollten die den Zielen des BMZ-Portfolios zugrunde liegenden Wirkungslogiken und Risiken für das Erreichen der intendierten Wirkungen in der Strategie erläutert werden. Bei der Darstellung der Risiken sollten vor allem die Förderung der Eigenverantwortung und der Eigenbeiträge Iraks, die nachhaltige und eigenständige Folgefinanzierung des Erzielten und die irakischen Reformbemühungen in den Blick genommen werden. Die derzeitigen Anstrengungen, die irakische Regierung in die Pflicht zu nehmen, sollten gemeinsam mit dem AA weiterentwickelt werden. Das BMZ sollte außerdem schriftliche Strategien für den Fall entwickeln, dass mit der irakischen Regierung abgeschlossene Vereinbarungen nicht eingehalten werden.

**Umsetzungshinweise (2a):** Im Prozess der Strategieentwicklung in Irak als „Nexus- und Friedenspartner“ sollte das BMZ den Bedarf an einer weiteren und umfangreicheren Ausgestaltung im Bereich der Friedensförderung (das „P“ des HDP-Nexus) spezifisch prüfen. Die für das Land zuständigen Referate sollten näher definieren, welche Rolle die Friedensförderung im zivilen Engagement der Bundesregierung in Irak einnehmen sollte.

Da einige Umsetzungsorganisationen bereits Ansätze für eine Operationalisierung der Friedensförderung im Rahmen des HDP-Nexus entwickelt haben, sollten diese Bedarfe gemeinsam mit den Umsetzenden erörtert werden. Durch die gemeinsame Gestaltung durch Umsetzungsorganisationen und Fachreferate des BMZ können Synergien geschaffen und die weitere Operationalisierung des Themas Friedensförderung vereinfacht werden.

In diesem Rahmen sollte das BMZ analysieren, ob und inwieweit Maßnahmen zur Friedensförderung durch die Erweiterung des Portfolios um neue Projekte und/oder neue Aktivitäten innerhalb bestehender Projekte (Mainstreamig-Ansatz) ausgebaut werden sollten. Auch die Möglichkeit einer stärkeren Zusammenarbeit mit Akteuren aus der Friedensförderung (z. B. Umsetzungsorganisationen und -partner) sollte dabei berücksichtigt werden. Dies betrifft in Irak vor allem andere deutsche Akteure, darüber hinaus aber auch internationale Netzwerke und Denkfabriken, die sich mit dem Thema Friedensförderung und der Integration in den HDP-Nexus befassen.

**Umsetzungshinweise (2b):** Zum einen sollte das BMZ die komparativen Vor- und Nachteile deutscher TZ/FZ in Irak analysieren und die bilaterale TZ/FZ in Irak nur fortführen oder ausbauen, wenn diese einen komparativen Vorteil gegenüber Instrumenten beziehungsweise Ressourcen anderer internationaler und irakischer Akteure hat. Zum anderen gilt es insbesondere für die bilaterale TZ/FZ in Irak, Ziele zu formulieren, die innerhalb eines definierten Zeitrahmens realistisch zu erreichen und messbar sind.

Falls die bilaterale TZ/FZ in Irak fortgeführt werden soll, sollte das BMZ Strategien für den Umgang mit stagnierenden oder abnehmenden Reformbemühungen der irakischen Regierung entwickeln. In diesem Zusammenhang sollte es Alternativ- und Exit-Strategien in der Länderstrategie verankern und ausformulieren.

Darüber hinaus sollte das BMZ prüfen, inwiefern Maßnahmen der bilateralen TZ/FZ – zum Beispiel im Bereich der guten Regierungsführung – die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Maßnahmen der KWI/ÜH und der SI Flucht stärken könnten, etwa durch den gezielten Kapazitätsaufbau von Regierungsstellen oder die Stärkung der Resilienz von Institutionen.

### Empfehlung 3

Um Länderportfolios wie das in Irak dem jeweiligen fragilen Kontext angemessen steuern zu können, sollte das BMZ für die Zusammenarbeit im Rahmen der mit der BMZ-2030-Reform eingeführten „Nexus- und Friedenspartnerschaften“ ausreichende Personalkapazitäten sicherstellen – sowohl quantitativ als auch qualitativ, d. h. mit regionalspezifischen und fragilitätsbezogenen Kapazitäten ausgestattet.

**Umsetzungshinweise:** Die Steuerung von BMZ-Portfolios in Ländern der Kategorie „Nexus- und Friedenspartnerschaften“, die im Rahmen der BMZ-2030-Reform eingeführt wurden, ist nur möglich, wenn hierfür ausreichend Ressourcen zur Verfügung stehen. Dabei sollte das BMZ insbesondere sicherstellen, dass künftig auf einen kurzfristigen zusätzlichen Personalbedarf für die Planung und Steuerung der Portfolios in Krisenkontexten (mit starkem Mittelaufwuchs) flexibler reagiert werden kann.

Die vertiefte Analyse zur Erarbeitung einer wirkungsorientierten Länderstrategie erfordert vor allem regionalspezifisches Know-how. Die verstärkte Einbindung von Landes- und Regionalexpertise in die strategische Planung und Steuerung könnte zum Beispiel über einen institutionalisierten und regelmäßigen Austausch mit entsprechenden Landesexpert\*innen geschehen. Außerdem sollte geprüft werden, ob für eine informierte strategische Entscheidungsfindung bei der Zusammenarbeit mit Ländern der Kategorie „Nexus- und Friedenspartnerschaften“ weitere Personal-Instrumente erforderlich sind, etwa die Einrichtung von Länderexpert\*innen-Positionen.

Darüber hinaus sollte das BMZ adäquate Querschnittskapazitäten (Fachkenntnisse bzw. zeitliche Ressourcen) der involvierten Referate sicherstellen (siehe Empfehlung 4).

#### Empfehlung 4

Das BMZ sollte die durchgängige Berücksichtigung und Umsetzung der Querschnittsthemen in seinem Irak-Portfolio sicherstellen und insbesondere eine dem Kontext Iraks angepasste Definition von Konfliktsensibilität sowie Umwelt- und Klimaverträglichkeit verwenden.

**Umsetzungshinweise:** Bei der Planung und Umsetzung von Maßnahmen sollte das BMZ die adäquate Berücksichtigung von Querschnittsthemen sicherstellen. Vor allem das Querschnittsthema „Konfliktsensibilität“ sollte im Portfolio deutlich weitreichender verstanden werden. Über den *Do-No-Harm*-Ansatz hinaus sollte es auch Maßnahmen zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts (*Do Some Good*) umfassen. Zudem sollte das BMZ von den Umsetzungsorganisation einfordern, dass bei der Steuerung von Vorhaben Konflikt- und Genderanalysen genutzt und diese regelmäßig aktualisiert werden. Darüber hinaus sollten die Themen „Umweltverträglichkeit“ und „Klimaanpassung“ insbesondere in den Handlungsfeldern des Wiederaufbaus berücksichtigt werden. Dies kann unter anderem durch die Erarbeitung spezifischer Handreichungen, über die Einführung von verpflichtenden Umwelt- und Klimaverträglichkeitsprüfungen oder die Abfrage der OECD-DAC-Kennung mit ökologischem Bezug in den Modulvorschlägen/Projektanträgen geschehen. Auf diese Weise könnte die Qualität des Portfolios im besonders stark vom Klimawandel betroffenen Irak weiter erhöht werden.

#### Empfehlung 5

Das BMZ sollte trotz der sich dabei stellenden Herausforderungen sicherstellen, dass – auch im durch fragile Staatlichkeit gekennzeichneten Irak – Endbegünstigte und insbesondere vulnerable Gruppen möglichst im Rahmen von partizipativer Planung und Umsetzung in die Ausgestaltung von Projekten eingebunden sind, um ihre Bedarfe, Expertise und Potenziale zielgerichteter berücksichtigen zu können und Konfliktsensibilität sicherzustellen.

**Umsetzungshinweise:** Das BMZ kann der Notwendigkeit der partizipativen Planung und Umsetzung von Projekten in Irak besser Rechnung tragen, indem es die in eigenen und internationalen Politikdokumenten formulierten Ansprüche (Auswärtiges Amt, 2021; Bundesregierung, 2017; The Grand Bargain, 2016) für sein Irak-Portfolio operationalisiert und die dafür notwendigen Ressourcen bereitstellt. Es sollte die stärkere Einbindung von Zielgruppen in die Planung und Umsetzung von Maßnahmen durchgängig einfordern und sicherstellen.

Auch wenn insbesondere die Einbindung vulnerabler und marginalisierter Gruppen in konfliktgeprägten Kontexten wie in Irak herausfordernd sein kann, sollte die Chance, deren Bedarfe, Kapazitäten und Expertise sowie Potenziale in die Konzeption und Umsetzung von Maßnahmen einzubeziehen, unbedingt genutzt werden.

### Empfehlung 6

Das BMZ sollte – durch die Umsetzungsorganisationen bereitzustellende – aggregierbare Monitoring-Daten systematisch für die wirkungsorientierte und konfliktsensible Steuerung seines Portfolios in Irak und die frühzeitige Identifizierung potenzieller nicht-intendierter negativer Wirkungen nutzen.

**Umsetzungshinweise:** Aggregierbare Monitoring-Daten zu den Standorten und inhaltlichen Schwerpunkten von Maßnahmen sowie zu strategisch relevanten Outputs und *Outcomes* sind Grundlage für die kohärente, wirkungsorientierte, konflikt- und gendersensible Steuerung des Portfolios in Irak. Hierzu ist die Entwicklung von „SMARTen“<sup>99</sup> Indikatoren, z. B. auf Basis des im Rahmen dieser Evaluierung rekonstruierten Wirkungsmodells, zielführend.

Das BMZ sollte diese Daten systematisch sammeln und zusammenfassend aufbereiten. Auch sollte es sicherstellen, dass alle zuständigen Referate regelmäßige Austauschformate – gegebenenfalls unter Einbeziehung der Umsetzungsorganisationen – nutzen, in denen die Wirkungsannahmen reflektiert und analysiert, strukturelle Herausforderungen identifiziert und strategische Ziele sowie das Portfolio bei Bedarf angepasst werden.

Zudem sollte das BMZ die Formate der gemeinsamen Analyse und der abgestimmten Planung (GAAP) nutzen, um die ressortspezifischen Daten und Erkenntnisse ressortübergreifend in der Gesamtschau zu reflektieren, gemeinsam zu lernen und bei Bedarf nachzusteuern. Für Ziele, die auch von weiteren Ressorts angestrebt werden, beispielsweise der Wiederaufbau sozialer Infrastruktur, sollten gemeinsam einheitliche Indikatoren erarbeitet, gemonitort und analysiert werden. Hierfür müssen die für das Monitoring und die Steuerung des Irak-Engagements zuständigen Referate des BMZ personell und finanziell angemessen ausgestattet werden.

Vor dem Hintergrund des konfliktgeprägten Kontextes in Irak sollten sowohl das BMZ als auch die Umsetzungsorganisationen sicherstellen, dass die Beteiligten für mögliche nicht-intendierte (negative) Wirkungen sensibilisiert sind und über die notwendigen Kapazitäten für den professionellen Umgang mit diesen verfügen. Gemeinsam mit den Umsetzenden sollten Monitoring-Systeme aufgebaut oder erweitert werden, die nicht-intendierte Wirkungen systematisch erfassen und die regelmäßige gemeinsame Analyse und entsprechende Steuerung unterstützen. Spezifische Studien könnten helfen, solche negativen Wirkungen zu identifizieren.

<sup>99</sup> SMART steht hier für „spezifisch (specific), messbar (measurable), erreichbar (achievable), angemessen (reasonable), terminiert (time-bound)“.

## 5. LITERATUR

- AA (2020)**, „Gemeinsame Erklärung Anti-IS-Koalition“, Auswärtiges Amt, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/anti-is-aussenminister-erklaerung/2346942> (zugegriffen 06.09.2021).
- Auswärtiges Amt (2021)**, „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“, Auswärtiges Amt, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/agenda2030/agenda-2030-nachhaltigkeit/216490> (zugegriffen 12.01.2022).
- BMF (2018)**, „Abschlussbericht – Spending Review (Zyklus 2017/2018) zum Politikbereich 'Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit'“, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- BMZ (2007)**, „Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn/Berlin.
- BMZ (2009)**, „Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik“, Nr. 172, BMZ-Konzepte, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2013a)**, „Strategie der entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe (ESÜH)“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2013b)**, „Entwicklung für Frieden und Sicherheit: Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt“, BMZ-Strategiepapier, Nr. 4/2013, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2013c)**, „Sektorkonzept Privatwirtschaftsförderung“, BMZ-Strategiepapier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn/Berlin.
- BMZ (2014)**, „Gleichberechtigung der Geschlechter in der deutschen Entwicklungspolitik“, BMZ-Strategiepapier, Nr. 2/2014, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn/Berlin.
- BMZ (2018)**, „Entwicklungspolitik 2030: Neue Herausforderungen – neue Antworten“, BMZ-Strategiepapier, Nr. 455, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin, S. 28.
- BMZ (2020a)**, „Reformkonzept ‚BMZ 2030‘“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn/Berlin.
- BMZ (2020b)**, „Strategie der strukturbildenden Übergangshilfe“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn/Berlin.
- BMZ (2021)**, „Capacity Development“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), <https://www.bmz.de/de/service/lexikon/capacity-development-14152> (zugegriffen 03.09.2021).
- BMZ et al. (2020)**, „BMZ-Orientierungslinie zum Umgang mit den OECD-DAC-Evaluierungskriterien in Evaluierungen der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn/Berlin.
- Brüntrup-Seidemann, S. et al. (2021)**, „Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Buchanan-Smith, M. et al. (2016)**, „Evaluation of humanitarian action guide“, ALNAP/ODI, London.
- Bundesregierung (2017)**, „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung“, Auswärtiges Amt, Berlin.

- Deutscher Bundestag (2020)**, „Beschlussempfehlung und Bericht des Auswärtigen Ausschusses (3. Ausschuss) zu dem Antrag der Bundesregierung: Fortsetzung des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte – Stabilisierung sichern, Wiedererstarben des IS verhindern, Versöhnung fördern in Irak und Syrien“, Auswärtiger Ausschuss des deutschen Bundestags, Berlin.
- Deutsches Wirtschaftsbüro Irak (2018)**, „30 billion USD loans and projects resulting from Iraq’s reconstruction conference in Kuwait“, Deutsches Wirtschaftsbüro Irak, <https://irak.ahk.de/en/news/news-details/30-billion-usd-loans-and-projects-resulting-from-iraqs-reconstruction-conference-in-kuwait> (zugegriffen 10.08.2021).
- Die Bundesregierung (2018)**, „Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bericht der Bundesregierung zur Lage in Irak und zum deutschen Irak-Engagement“, Deutscher Bundestag, Berlin.
- Die Bundesregierung (2020)**, „Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Omid Nouripour, Claudia Roth (Augsburg), Uwe Kekeritz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Deutsches Engagement für die Stabilisierung und den Wiederaufbau im Irak“, Deutscher Bundestag, Berlin.
- Dodge, T. und R. Mansour (2021)**, „Politically sanctioned corruption and barriers to reform in Iraq“, Chatham House, London.
- Dröge, S. (2020)**, „Umgang mit den Risiken des Klimawandels: welche Rolle für den VN-Sicherheitsrat?“, Stiftung Wissenschaft und Politik – Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin.
- Economist Intelligence Unit (2021)**, „Country Report July 2021. Iraq“, The Economist Intelligence Unit, London.
- Emergency Cell for Financial Reforms (2020)**, „White Paper – Final Report: Emergency Cell for Financial Reforms“, Government of Iraq, Irak.
- GIZ (2014)**, „The Policy Marker System: DAC Markers, BMZ Markers – Guidelines“, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Bonn/Eschborn.
- GIZ (2021a)**, „Entwicklungszusammenarbeit & Gleichberechtigung“, Gender and Development, <https://gender-and-development.de/entwicklungszusammenarbeit-gleichberechtigung> (zugegriffen 10.08.2021).
- GIZ (2021b)**, „BMZ outside Germany“, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, <https://www.giz.de/cdc/en/html/59573.html> (zugegriffen 10.08.2021).
- Government of Iraq (2017)**, „Reconstruction is Iraq’s next top priority“, Government of Iraq, <https://gds.gov.iq/reconstruction-iraqs-next-top-priority/> (zugegriffen 09.08.2021).
- High Level Forum (2005)**, „Paris Declaration on Aid Effectiveness. Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability“, Paris.
- Hopp-Nishanka, U. (2021a)**, „Building for Peace: Friedensfördernder Wiederaufbau in der MENA-Region“, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Bonn/Eschborn.
- Hopp-Nishanka, U. (2021b)**, „Building for Peace: Transformative Reconstruction in the MENA Region“, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Bonn/Eschborn.
- IDMC (2021)**, „A decade of displacement in the Middle East and North Africa“, Internal Displacement Monitoring Centre, Genf.
- IOM (2019)**, „IOM Displacement Tracking Matrix – Master List Report 113 (November–December 2019)“, Internationale Organisation für Migration, Irak.
- IOM (2021)**, „Protracted Displacement in Iraq: Revisiting Categories of Return Barriers“, Internationale Organisation für Migration, Irak.

- International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (2011)**, „The New Deal for Engagement in Fragile States“, International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, Busan.
- Iraqi Al-Amal Association et al. (2020)**, „Sexual and Gender-Based Violence in Iraq 2003–2018“, Iraqi Al-Amal Association, Impunity Watch, PAX, Bagdad/Den Haag/Utrecht.
- Johnston, M. (2001)**, „Good Governance: Rule of Law, Transparency, and Accountability“, Department of Political Science, Colgate University, Hamilton.
- Kinzelbach, K. et al. (2017)**, „Unternehmensstrategische Evaluierung Flucht und Migration“, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Bonn.
- Kuwait International Conference for the Reconstruction of Iraq (2018)**, „Summary of the High Level Experts Meeting about Government of Iraq – Reconstruction Program and the Role of Financial Institutions“, Kuwait International Conference for the Reconstruction of Iraq, <https://kicri.gov.kw/media/Summary%20and%20Recommendations%20of%20High%20Level%20Meeting-English%20Version.pdf> (zugegriffen 20.05.2021).
- Middle East Institute (2020)**, „Iraq’s reform program: A white paper with no action plan“, Middle East Institute, <https://www.mei.edu/publications/iraqs-reform-program-white-paper-no-action-plan> (zugegriffen 15.04.2021).
- Noltze, M. et al. (2018)**, „Nachhaltigkeit in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit – Meta-Evaluierung“, Meta-Evaluierung, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- OECD (2014)**, „Guidelines for Resilience Systems Analysis: How to Analyse Risk and Build a Roadmap to Resilience“, Best Practices in Development Co-operation, doi:10.1787/3b1d3efe-en.
- OECD (2020)**, „Building back better: A sustainable, resilient recovery after COVID-19“, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), doi:10.1787/52b869f5-en.
- OECD/DAC (2019)**, „Better Criteria for Better Evaluation – Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use“, Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee, Paris.
- Polak, J. T. et al. (2021)**, „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik – Teil 1: Das Menschenrechtskonzept und seine Umsetzung“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Potts, A. et al. (2020)**, „Empowered Aid: Participatory Action Research with Refugee Women & Girls to Better Prevent Sexual Exploitation and Abuse – Lebanon Policy Brief“, The George Washington University, CARE International, Washington, D.C./Libanon.
- Ramet, V. (2012)**, „Linking Relief, Rehabilitation and Development: Towards More Effective Aid“, Policy Briefing, Nr. DG EXPO/B/PolDep/Note/2012\_74, European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department, Brüssel.
- Republic of Iraq – Ministry of Planning (2013)**, „National Development Plan (2013–2017)“, Government of Iraq, Bagdad.
- Republic of Iraq – Ministry of Planning (2018)**, „National Development Plan 2018–2022“, Government of Iraq, Bagdad.
- Roxin, H. et al. (2021)**, „Die Wirksamkeit deutscher Entwicklungszusammenarbeit bei konfliktbedingten Fluchtkrisen. Die Beschäftigungsoffensive Nahost“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Schreiber, D. und S. Loudon (2020)**, „Fit for Fragility: Practice to policy“, OECD Development Co-operation Working Papers, Nr. 81, Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee (OECD), Paris.



- Stockmann, R. (2002)**, „Herausforderungen und Grenzen, Ansätze und Perspektiven der Evaluation in der Entwicklungszusammenarbeit“, Evaluationen in der Entwicklungszusammenarbeit, gehalten auf der SEVAL-Jahrestagung, Bern.
- The Grand Bargain (2016)**, „The Grand Bargain – A Shared Commitment to Better Serve People in Need“, Inter-agency Standing Committee (IASC), <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain> (zugegriffen 06.07.2021).
- Transparency International (2021)**, „Iraq Corruption Rank“, Tradingeconomics.com, <https://tradingeconomics.com/iraq/corruption-rank> (zugegriffen 11.08.2021).
- UNDP (2019)**, „Funding Facility for Stabilization: Annual Report 2019“, United Nations Development Programme, Irak.
- UNHCR (Hrsg.) (2016a)**, „The 10-Point Plan in Action, 2016 Update, Chapter 7: Solutions for Refugees“, S. 24.
- UNHCR (Hrsg.) (2016b)**, „The 10-Point Plan, Chapter 7: Solutions for Refugees“.
- UNOCHA (2014)**, „Humanitarian Needs Overview 2014/15 – Iraq“, United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs, Irak.
- UNOCHA (2016)**, „Humanitarian Needs Overview 2016 – Iraq“, United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs, Irak.
- UNOCHA (2017)**, „Humanitarian Needs Overview 2017 – Iraq“, United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs, Irak.
- UNOCHA (2018)**, „Humanitarian Needs Overview 2019 – Iraq“, United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs, Irak.
- Verspohl, I. und T. Wencker (2019)**, „German development cooperation in fragile contexts“, Zusammenfassung, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Vigaud-Walsh, F. (2017)**, „Guilt by Association: Iraqi Women Detained and Subject to Sexual Exploitation and Abuse“, Refugees International, Washington, D.C.
- Waddington, H. et al. (2019)**, „Does incorporating participation and accountability improve development outcomes? Meta-analysis and framework synthesis“, International Initiative for Impact Evaluation, London.
- Weingärtner, L. et al. (2011)**, „Die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung/Auswärtiges Amt, Bonn/Berlin, Band I: Hauptbericht.
- World Bank (2018a)**, „Iraq Economic Monitor – From War to Reconstruction and Economic Recovery“, World Bank Group, Washington, D.C.
- World Bank (2018b)**, „Iraq Reconstruction and Investment – Part 1: Reconstruction and Development Framework“, World Bank Group, Washington, D.C.
- World Bank (2020a)**, „Building for Peace – Reconstruction for Security, Equity, and Sustainable Peace in MENA“, World Bank Group, Washington, D.C.
- World Bank (2020b)**, „Breaking Out of Fragility: A Country Economic Memorandum for Diversification and Growth in Iraq“, The World Bank, Washington, D.C., doi:10.1596/978-1-4648-1637-6.
- World Bank und United Nations (2018)**, „Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict“, The World Bank, Washington, D.C., USA.

## 6. ANHANG

Ein Onlineanhang mit weiterführenden Informationen findet sich unter folgendem Link:  
<https://bit.ly/3iw2k0q>

## Evaluierungsteam

Name	Vorname	Funktion
<b>Kernteam</b>		
Hartmann	Christoph	Teamleitung bis Juni 2021
Wedel	Ruben	Teamleiter ab Juni 2021
Vom Hofe	Marlene	Evaluatorin
Weeger	Maren	Evaluatorin
Winterhoff	Line	Evaluatorin
<b>Mitwirkende</b>		
Abada	Karim	Studierender Beschäftigter
Abdallah	Amira	Studierende Beschäftigte
Awrahim	Hayman Mohammed	Evaluation Consultant
Bornemann	Amelie	Projektadministratorin
Hussein	Mohammed	Evaluation Consultant
Kocks	Alexander	Interner Peer Reviewer
Otto	Ralf	Fachberater
Röthel	Tim	Praktikant
Weingärtner	Lioba	Fachberaterin und externe Peer Reviewerin
<b>Verantwortlich</b>		
Leiderer	Stefan	Abteilungsleiter