

Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan

BMI-spezifischer Bericht

Übergeben an:

Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI)
10557 Berlin

30.11.2023



Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan

BMI-spezifischer Bericht

Erstellt von:

Uwe Marquardt, Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol) (Projektleitung)

Dr. Anne Lange, DHPol

Dr. Katja Mielke, Bonn International Centre for Conflict Studies (BICC)

Thilo Vogt, DHPol

Pia Seltmann, DHPol

Felix Heilemann, DHPol

Ansprechpartner:

Uwe Marquardt

internationalpolice@dhpol.de

+49 2501 806-201

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen	5
Kurzzusammenfassung	8
Einleitung	25
Kontext und Gegenstand der Evaluierung	28
Das polizeiliche Engagement Deutschlands in Afghanistan vor 2013	28
Das BMI-Engagement in Afghanistan 2013–2021	32
Methodisches Vorgehen	40
Evaluierungsfragen	40
Ebenen der Analyse	40
Konzeptionelle Grundlagen	41
Methoden der Datenerhebung und Datenauswertung	43
Limitationen der Datenerhebung	46
Analytische Bewertung des BMI-Engagements in Afghanistan	47
Relevanz	47
BMI-spezifische Strategien und Ziele	47
Abstimmung mit afghanischen Akteuren	53
Anpassungs- und Lernfähigkeit	57
Kohärenz	59
Ressortinterne Kohärenz	59
Ressortübergreifende Kohärenz	60
Externe Kohärenz	63
Wirksamkeit	66
Einzelmaßnahmen	67
Individuelle Veränderungen	70
Systemische Veränderungen	73
Bereich Migration	76
Bereich Geschlechtergerechtigkeit	76
Wirkungsannahmen	78
Umgang mit Risiken und unbeabsichtigte Wirkungen des Engagements	79
Querschnittsthema Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung	81
Projektinterne Faktoren	83

Nachhaltigkeit	88
Schaffung von Voraussetzungen für Wirkungsnachhaltigkeit	89
Absehbare Nachhaltigkeit der Wirkungen	95
Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	99
Strategiebildung	99
Sicherheitssektorreform	101
Wissensmanagement, Lernen und M&E	102
Exit-Strategie	103
Personal	104
Parlamentarische Begleitung	106
Geschlechtergerechtigkeit	107
Ressortübergreifende Zusammenarbeit	108
Internationale Zusammenarbeit	109
Weiterer Umgang mit der Evaluierung	110
Anhang	111
BMI-spezifische Evaluierungsmatrix (Analyseraster)	111

ABKÜRZUNGEN

AA	Auswärtiges Amt
ABH	Ausbildungshilfe
ABP	Afghan Border Police /Afghanische Grenzpolizei
AFG	Afghanistan
AFZ	Aus- und Fortbildungszentrum
AG IPM	Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Internationale Polizeimissionen“
A-L	Abteilungsleiter:in
ANCOP	Afghan National Civil Order Police
ANDSF	Afghan National Defence and Security Forces / Afghanische Nationale Verteidigungs- und Sicherheitskräfte
ANP	Afghan National Police / Afghanische Nationalpolizei
ANPA	Afghan National Police Academy / Akademie der afghanischen Nationalpolizei
ARGE	Arbeitsgemeinschaft der Ressortgemeinsamen Strategischen Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan
ASH	Ausstattungshilfe
AuF	Aus- und Fortbildung
AUP	Afghan Uniformed Police
BAKS	Bundesakademie für Sicherheitspolitik
BKA	Bundeskriminalamt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BND	Bundesnachrichtendienst
BPOL	Bundespolizei
BPOLAK	Bundespolizeiakademie
BPOLP	Bundespolizeipräsidium
BR	Bundesregierung
BRH	Bundesrechnungshof
CI	Crime Investigation / Kriminalitätsermittlung
CID	Crime Investigation Department / Kriminalpolizei
CII	Crime Investigation Institute / Institut für Kriminalitätsermittlung

CPA	Civilian Police Advisor / Zivile Polizeiberater:in
CTS	Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems
DHPol	Deutsche Hochschule der Polizei
EOD	Explosive Ordnance Disposal / Kampfmittelbeseitigung
EU	Europäische Union
EUDEL	Delegation of the European Union / Delegation der Europäischen Union
EUPOL AFG	European Union Police Mission in Afghanistan / Europäische Polizeimission in Afghanistan
FDD	Focused District Development
FDP	Freie Demokratische Partei
GAT	General Advisor Team
gD	Gehobener Dienst
GDIC	General Department of International Cooperation
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GO	Geschäftsordnung
GPPT	German Police Project Team
GPPT-L	Leiter des German Police Project Team
GPPO	German Police Project Office
GS AG IPM	Geschäftsstelle der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Internationale Polizeimissionen“
ICAI	Independent Commission for Aid Impact
ICAO	International Civil Aviation Organization / Internationale Zivilluftfahrtorganisation
IPCB	International Police Coordination Board
IPM	Internationale Polizeimission
ISAF	International Security Assistance Force / Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe
K9	Diensthundewesen
LNO	Liaison Officer Team
LOTFA	Law and Order Trust Fund Afghanistan
M&E	Monitoring und Evaluierung
MiS	Masar-i-Scharif
MMA	Monitoring, Mentoring and Advising
MoI	Ministry of Interior / Innenministerium
MST	Ministerial Support Team
NATO	North Atlantic Treaty Organization / Organisation des Nordatlantikvertrags
NATO-PIAT	NATO Police International Advisory Team

NTM-A	NATO Training Mission – Afghanistan
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OECD-DAC	Ausschuss für Entwicklungshilfe der OECD
PCP	Police Cooperation Project
PIU	Project Implementation Unit
PTC	Police Training Center / Polizeitrainingszentrum
RG	Ressortgemeinsam
R-L	Referatsleiter:in
RPTC	Regional Police Training Center / Regionales Polizeitrainingszentrum
RSM	Resolute Support Mission
SAP	Survey of the Afghan People
SIGAR	Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction
SSG/R	Sicherheitssektorgovernance / Reform
SSR	Sicherheitssektorreform
STC	Sergeant Training Center
StS	Staatssekretär:in
TdW	Theorie des Wandels
ToR	Terms of References / Leistungsbeschreibung
UN	United Nations / Vereinte Nationen
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime / Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung
USA	United States of America / Vereinigte Staaten von Amerika
VBS	Vorbereitungsseminar
WJP	World Justice Project

KURZZUSAMMENFASSUNG

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) setzte zwischen 2002 und 2021 im bilateralen Polizeiprojekt in Afghanistan GPPT deutsche Polizeibeamt:innen von Bund und Ländern für den Aufbau einer zivilen afghanischen Polizei ein. Der vorliegende Bericht legt die Ergebnisse der strategischen Evaluation des Engagements des BMI in Afghanistan im Zeitraum von 2013 bis 2021 dar. Nachfolgend werden diese Erkenntnisse zusammengefasst. Eine umfassende Darstellung der die Ergebnisse begründenden Befunde (einschließlich Quellenangaben) erfolgt im Hauptteil des Berichts (ab S. 25).

Das aus der Evaluation und insbesondere den vom Evaluierungsteam durchgeführten Interviews eindeutig erkennbare herausragende Engagement der Institutionen und vielen Beteiligten im BMI sowie den Polizeien des Bundes und der Länder – sowohl in Deutschland als auch vor Ort in Afghanistan, und bis hin zum Einsatz der eigenen Sicherheit in Lebensgefahr – ist im Rahmen einer solchen Evaluation nur schwer abzubilden. Es bleibt jedoch unbestritten und soll hier ausdrücklich gewürdigt werden. Allen Beteiligten gilt höchste Anerkennung.

In der Rückbetrachtung ist festzustellen, dass die gemeinsam in der internationalen Gemeinschaft beschlossenen politischen Ziele – darunter der Aufbau anerkannter staatlicher Strukturen zur inneren und äußeren Sicherheit sowie Verhinderung eines Rückfalls in Extremismus – nicht erreicht wurden.

Seitens der Bundesrepublik und des BMI wurden erhebliche Anstrengungen dazu in einem höchst herausforderndem Kontext unternommen.

Kontext und Gegenstand der Evaluierung

Das polizeiliche Engagement Deutschlands in Afghanistan vor 2013

Das Engagement Deutschlands als Führungsnation im Polizeiaufbau basierte auf dem *Sitz- und Statusabkommen* aus dem Jahr 2002 bzw. in seiner aktualisierten Form aus dem Jahr 2006. In diesem sind die Aufgabenbereiche des GPPT definiert.

Auf afghanischer Seite wurde die Polizeireform durch den Erlass *Zur Verbesserung der Effektivität der Polizeistruktur* (April 2003) eingeleitet. Der Anspruch, eine zivile Polizei aufzubauen, fand sich im Polizeigesetz von 2005. Allerdings schloss dieses Anti-Terror-Aufgaben nicht kategorisch aus. Eine zentrale Debatte, die maßgeblich vom deutschen und europäischen Polizeiansatz mitgeprägt wurde, war die zwischen (para-)militärischer und zivilpolizeilicher Ausrichtung der Polizeiausbildung bzw. die zwischen Quantität und Qualität. Der deutsche Fokus auf die Führungskräfteausbildung an der nationalen Polizeiakademie (ANPA) in Kabul sah einen langfristigen Wandel und die potenzielle Ausdehnung der Reformeffekte in die Fläche (Trickle-down-Effekt) vor. Die USA priorisierten hingegen Quantität und erlaubten einen entsprechenden Mitteleinsatz. Ab Mitte des Jahres 2005 dominierten private Sicherheitsfir-

men im Auftrag des US-Verteidigungsministeriums die Polizeiausbildung der unteren und mittleren Ränge. Mit dem *Afghanistan Compact* (2006), der im Anschluss an den Bonn-Prozess den Fahrplan des weiteren Aufbaus in Afghanistan bis zum Jahr 2010 festlegte, kam die rhetorische Abkehr vom Konzept der Führungsnationen für die einzelnen Bereiche der Sicherheitssektorreform hin zu einem Partnerschaftsansatz. Im Zuge der sich zunehmend verschlechternden Sicherheitslage und einer parallelen Militarisierung der afghanischen Polizei (ANP) ab dem Jahr 2007 wurde einerseits der *Taschkil* – die Zielmarke für Angehörige des Polizeidienstes – ständig erhöht. Gleichzeitig griffen andererseits die Reformbemühungen durch die EU-Mission EUPOL AFG und das BMI nur sehr begrenzt. Das afghanische Innenministerium war aufgrund häufiger Wechsel des Führungspersonals und um sich greifender systemischer Korruption ein schwieriger Partner. Bis zum Zeitpunkt der Übergabe der Sicherheitsverantwortung in afghanische Hände ab dem Jahr 2012 und zu Beginn des evaluierten Zeitraums (2013) waren die Bemühungen für eine Sicherheitssektorreform trotz zahlreicher Ertüchtigungsmaßnahmen (Liegenschaftsausbau), einer grundlegenden Strukturgebung der ANP sowie einer eingeführten Gehaltsreform wenig erfolgreich.

Das BMI-Engagement in Afghanistan 2013–2021

Das BMI verausgabte im Zeitraum 2013–2021 rund 61 Mio. EUR, welche dem Ministerium vom Auswärtigen Amt (AA) aus dem *Stabilitätspakt Afghanistan* zugewiesen wurden. Darüber hinaus trug das BMI flankierend insgesamt etwa

36 Mio. EUR zur Finanzierung sog. auslandsbedingter Mehrkosten für die ins GPPT entsendeten Polizeikräfte bei. Die jährlichen Finanzmittel des GPPT sanken bis zum Jahr 2015 auf einen Tiefstwert von 5,7 Mio. EUR, was die veränderte Ausrichtung des Projekts als Beratungsmission zu diesem Zeitpunkt widerspiegelte. Bis zum Jahr 2019 stiegen die Mittelzuweisungen wieder (bis auf einen Höchstwert von 11 Mio. EUR), u. a. aufgrund der steigenden Betriebs- bzw. Sicherheitskosten. Der Mittelabfluss war fast durchgehend hoch.

Während der sog. Transitionsphase verringerte das BMI das Personal des GPPT auf annähernd ein Viertel der Personalstärke des Jahres 2013 (47 im Jahr 2014). Bis 2020 blieb der Personaleinsatz in etwa auf diesem Niveau. Danach baute das BMI das Personal aufgrund der Pandemielage um etwa die Hälfte ab. Das GPPT bestand zum Schluss aus 24 Polizeibeamt:innen.

Neben den regelmäßigen Beratungsaktivitäten plante das GPPT im Zeitraum 2016 bis 2021 insgesamt fast vierhundert Einzelmaßnahmen; für den Zeitraum davor sind Maßnahmen nicht systematisch nachvollziehbar. Am Standort Kabul waren stets mehr Maßnahmen vorgesehen als in Mazar-i-Scharif, insgesamt fast doppelt so viele. Die meisten Maßnahmen wurden in den Jahren 2018 und 2019 geplant und umfassten sowohl Ausbildungs- als auch Ausstattungshilfe.

Die Sicherheitslage verschlechterte sich im Zeitraum 2013–2021 zunehmend. Die Bedrohungslage für Sicherheitskräfte war in besonderem Maße hoch.

Methodisches Vorgehen

Die analytische Bewertung des BMI-Engagements in Afghanistan orientiert sich an den OECD-DAC-Kriterien (Relevanz, Kohärenz, Effektivität, Impact und Nachhaltigkeit). Die Bewertung erfolgte auf der Grundlage eines vom Evaluierungsteam rekonstruierten Wirkungsmodells, das Aktivitätenbereiche, kurz- und mittelfristige Ziele sowie beabsichtigte gesellschaftliche Wirkungen des BMI-Engagements zusammenführt.

Für eine differenzierte Betrachtung des Evaluierungsgegenstands wurden drei Analyseebenen untersucht: die politisch-strategische Entscheidungsebene, die strategische Ebene der Ministerialverantwortlichen und die Umsetzungsebene. Fragestellungen der politisch-strategischen Ebene werden vornehmlich im *Ressortgemeinsamen Evaluierungsbericht* behandelt.

Die DHPol legte hohe, der Bedeutung und Sensibilität des Evaluierungsgegenstands angemessene wissenschaftliche Standards an die Datenerhebung, die Datenauswertung und den Nachweis von Quellen an. Alle von der DHPol berichteten Ergebnisse sind empirisch gestützt. Die DHPol etablierte dabei einen Prozess, der es den jeweils anderen ARGE-Partner ermöglichte, wesentliche Ergebnisse und die abschließende Bewertung nachzuvollziehen.

Die wichtigsten Datenquellen sind Interviews mit insgesamt 38 am Projekt Beteiligten bzw. Begünstigten und Expert:innen sowie umfangreiche Projektdokumente. Zudem wurden Sekundärliteratur und Sekundärdaten herangezogen. Der Umfang

und die Tiefe der Analyse des Berichts ist eingeschränkt, da erstens die Dokumentation des BMI-Engagements in Afghanistan bzw. die dem Evaluierungsteam vorliegenden Projektdokumente teilweise unsystematisch und lückenhaft sind sowie zweitens eine Feldstudienreise nach Afghanistan aus Sicherheitsgründen nicht möglich war. Darüber hinaus liegen nur sehr begrenzt Wirkungsdaten vor, weil Wirkungen der Projekt-tätigkeit des GPPT nicht systematisch bzw. umfassend nachgehalten wurden und es keine (Zwischen-)Evaluierungen oder Wirkungsstudien gibt.

Analytische Bewertung

Relevanz

BMI-spezifische Strategien und Ziele

Das Engagement des BMI in Afghanistan zielte ab dem Jahr 2002 darauf ab, die afghanische Regierung und Polizei beim Aufbau einer nach rechtsstaatlichen Grundsätzen handelnden Zivilpolizei zu unterstützen, die die Menschenrechte achtet und in der Bevölkerung Achtung genießt. Die BMI-spezifischen Ziele waren definiert; das Engagement des BMI für den Polizeiaufbau in Afghanistan erfolgte im Einklang mit den Zielen und Interessen der Bundesregierung. Es fehlten jedoch sowohl eine entsprechende Strategie als auch die Ausformulierung der Wirkungsannahmen darüber, wie die Ziele und beabsichtigten Wirkungen vor dem Hintergrund dieses Aufgaben- und Tätigkeitsspektrums erreicht werden sollten.

Die Ziele des BMI – und der Bundesregierung insgesamt – waren angesichts der Komplexität der Aufgabe nicht realistisch. Ferner gab es keine definierten, operational messbaren Kriterien für die Zielerreichung. Damit fehlte der Maßstab für die Bewertung des Engagements. Eine Anpassung der Ziele des BMI-Engagements erfolgte ausschließlich aufgrund von extern induzierten Faktoren und internationalen Vorgaben außerhalb des Einflussbereiches des GPPT bzw. BMI. Die handelnden Akteure hatten unterschiedliche Strategieverständnisse. Das Rollenverständnis des GPPT (wie auch teilweise der Bundesregierung) war vorherrschend das eines „Juniorpartners“ im Verhältnis zum Militär und der Stärke von NATO und USA.

Abstimmung mit afghanischen Akteuren

Die Erfassung der afghanischen Gesellschaft und ihrer relevanten Akteure gelang nur unzureichend. Die Interessen, Bedarfe und Ziele der afghanischen Partner wurden nicht systematisch ermittelt. Auf operativer Ebene war ein Kontextverständnis vorhanden, zudem kam das GPPT zu einer realistischen Einschätzung des begrenzten Reformwillens afghanischer Partner. Allerdings blieb dies ohne Konsequenzen und fand nicht Eingang in potenzielle strategische (Um-)Steuerungsüberlegungen. Fehlende eigene Analysekompetenzen (v. a. aufgrund fehlender Sprachkenntnisse), fehlende Erfassungsinstrumente (u. a. Kontext- und Konfliktanalysen), Mobilitätseinschränkungen und das Primat der Sicherheit bestimmten das Bild, das GPPT-Angehörige sich vom afghanischen Gesellschaftskontext jenseits der Partnerbehörden aneigneten.

Anpassungs- und Lernfähigkeit

Im GPPT und BMI gab es kein systematisch-institutionelles Lernen bzw. Wissensmanagement. Gründe für das institutionelle Nichtlernen finden sich auf verschiedenen Ebenen: (1) in organisationskulturellen Faktoren des BMI wie der Polizeien des Bundes und der Länder (Mikrokosmos Polizei), (2) auf der Akteursebene, auf der persönliche Faktoren ausschlaggebend sind (Karrierepfade), und (3) auf der Sachebene, die inhaltliche Ausrichtung betreffend (Fähigkeiten, Pfadabhängigkeiten).

Kohärenz

Ressortinterne Kohärenz

Ressortinterne Kohärenz war stets gegeben, weil das GPPT das einzige Projekt des BMI in Afghanistan und Abteilung B, Referat B4 alleinig für die Projektsteuerung zuständig war. Schnittstellen des GPPT zu anderen Themenbereichen des BMI wurden angemessen gehandhabt.

Ressortübergreifende Kohärenz

Interministerielle Koordinationsstrukturen und -prozesse (z. B. Staatssekretärsrunden) führten in zu geringem Wirkungsgrad zu einer inhaltlich abgestimmten strategischen Planung und Steuerung des gemeinsamen Afghanistan-Engagements, einschließlich des Polizeiaufbaus, zu welchem das BMI und das AA beitragen. Das Ressortprinzip sowie nicht ausreichend abgestimmte oder sogar widerstreitende Ressortinteressen beeinflussten die Zusammenarbeit zwischen BMI und AA maßgeblich negativ. Das AA nahm zudem eine strategische Steuerungs- und Monitoringfunktion im Stabilisierungsbe-

reich zu wenig wahr, etwa im Rahmen des jährlichen Billigungsprozesses der vom BMI geplanten Maßnahmen. Darüber hinaus fehlten langfristig wirksame ressortgemeinsame Institutionen, die eine Zusammenarbeit zwischen den Ressorts im Sinne des Vernetzten Ansatzes auch nachhaltig sicherstellten (z. B. ressortgemeinsame Einsatzvorbereitung). Außerdem setzte sich der Bundestag zu wenig ganzheitlich mit dem zivilen Engagement, einschließlich dem Polizeiaufbau, auseinander. Schließlich wurden die deutschen Umsetzungsakteure vor Ort dem Vernetzten Ansatz nicht in ausreichendem Maße gerecht, das betrifft auch das GPPT.

Externe Kohärenz

Hinsichtlich der externen Kohärenz wurden zwei Bereiche unterschieden:

- (1) Externe Kohärenz in Bezug auf afghanische Partner: Das BMI-Engagement war vorrangig an den operativ-taktischen Bedarfen der afghanischen Partnerbehörden ausgerichtet. Politisch-strategische Fragestellungen des Polizeiaufbaus in Afghanistan fanden zu wenig Berücksichtigung. Beratungsaktivitäten dienten zumeist der Bedarfserfassung.
- (2) Externe Kohärenz in Bezug auf internationale Partner: Es gab weder eine gemeinsame internationale Strategie im Polizeisektor und noch innerhalb des Polizeisektors für den Bereich Aus- und Fortbildung. Internationale Abstimmungs- und Koordinationsstrukturen waren zu oft dysfunktional und haben keine kohärente internationale Arbeitsteilung herbeigeführt. Das *International*

Police Coordination Board (IPCB) führte nur sehr begrenzt funktionale Abstimmung zwischen internationalen und afghanischen Akteuren herbei, u. a. weil der Koordinationswille des wichtigsten Akteurs in diesem Bereich, der USA, gering war. Laut Quellenlage waren die Personalkapazitäten und -kompetenzen im GPPT nicht ausreichend, um sich in internationale Abstimmungsprozesse entscheidend einzubringen.

Wirksamkeit

Einzelmaßnahmen

Geplante Maßnahmen wurden trotz der schwierigen Rahmenbedingungen zumeist auch umgesetzt (Output). Maßnahmenschwerpunkte waren durchgängig die Beratung der afghanischen Grenzpolizei sowie der Bereich Aus- und Fortbildung. Die Verteilung zwischen Ausbildungshilfe- und Ausstattungshilfemaßnahmen war im Evaluierungszeitraum dynamisch.

Ab dem Jahr 2015 war das GPPT im Schwerpunkt auf Beratungsaktivitäten ausgerichtet. Der Beratungsansatz des Projekts fokussierte auf operativ-taktische Themen und diente im Wesentlichen dazu, die Bedarfe der afghanischen Partner zu erfassen und Maßnahmen abzustimmen. Zudem war nach Quellenlage die Häufigkeit der Beratungsaktivitäten schwankend und insgesamt eher gering.

Individuelle Veränderungen

Es können keine generellen Aussagen über Wirkungen (Outcomes) des BMI-Engagements getroffen werden,

da die entsprechende Datengrundlage dafür fast vollständig fehlt. Individuelle Kapazitätssteigerungen durch die Aktivitäten des GPPT – auch wenn sie nicht zu überprüfen und nicht quantifizierbar sind – sind jedoch beschränkt plausibel anzunehmen. Es ist außerdem plausibel anzunehmen, dass die Wirkungen der Beratungstätigkeit im Hinblick auf die Entwicklung strategischer und operativer Lösungsansätze für die afghanischen Partnerbehörden eher beschränkt waren, nicht zuletzt, da die Beratung vornehmlich auf die Bedarfsidentifizierung ausgerichtet war. Darüber hinaus war der Beratungsgegenstand Zivilpolizei für die meisten Ansprechpartner:innen im afghanischen Innenministerium nach Quellenlage eher nachrangig. Insgesamt hatte das GPPT wenig Einfluss auf strategische Fragestellungen, auch weil die Beratungsintensität zu gering war.

Systemische Veränderungen

Das Ziel, eine effektive und bürgerfreundliche Zivilpolizei zu schaffen, die nach rechtsstaatlichen Grundsätzen arbeitet, wurde nicht erreicht. Auch das Ziel, selbsttragende zivilpolizeiliche Strukturen zu schaffen, wurde verfehlt. Dem afghanischen Innenministerium fehlten durchgängig Strukturen und Prozesse für eine effektive, eigenständige Finanzierung, Personalplanung sowie Logistik und Versorgung der ANP.

Das Ziel, Rückführungen nach Afghanistan erfolgreich durchzuführen (s. Kapitel *Relevanz*), wurde erreicht.

Bereich Geschlechtergerechtigkeit

Die Gleichstellung von Frauen und Männern war in der Geschäftsordnung des GPPT als ein Leitprinzip der

Projektstätigkeit verankert. Im Portfolio des GPPT hatten Gendermaßnahmen einen signifikanten Anteil, folgten aber keinem strategischen oder operativem Ansatz (z. B. Förderung einzelner *Change-Agents*).

Der Frauenanteil in der ANP stieg während des Untersuchungszeitraums. Jedoch wurden Polizistinnen nur in sehr begrenzten Bereichen in operativen Funktionen eingesetzt (z. B. Durchsuchung von weiblichen Personen an Flughäfen). Auch war die Zahl der Polizistinnen in höheren Dienststrängen sehr gering. Die erhöhte Anzahl von Polizistinnen hatte außerdem keinen Einfluss auf die Akzeptanz von Frauen im Polizeidienst. Im afghanischen Innenministerium gab es einzelne weibliche Führungskräfte.

Unbeabsichtigte Wirkungen des Engagements und Umgang mit Risiken

Im hochfragilen Kontext in Afghanistan waren die Rahmenbedingungen für die Projektstätigkeit des GPPT höchst herausfordernd. Das BMI-Engagement war deshalb mit vielfachen Risiken verbunden. Das BMI legte während des gesamten Einsatzes aus nachvollziehbaren Gründen den Fokus auf die Bewältigung von Sicherheitsrisiken für deutsche Polizeikräfte vor Ort. Mit diesen Risiken wurde erfolgreich umgegangen.

Der Umgang mit aus institutionellen, politischen und gesellschaftlichen Kontextfaktoren resultierenden Risiken war insgesamt nicht erfolgreich (z. B. systemische Korruption). Die Handlungsmöglichkeiten waren jedoch auch begrenzt. Das Instrument der Konditionalisierung fand keine Anwendung. Zu den wesentlichen

unbeabsichtigten Wirkungen gehörten hohe Opferzahlen und Desertationen von Beamt:innen im Polizeidienst sowie Gewalt gegen Frauen in der afghanischen Polizei. Die Möglichkeit, dass es in Afghanistan zu einem nicht linearen Verlauf des Engagements, also einer lokalen oder vollständigen Machtübernahme der Taliban kommen könnte, dachte das BMI – wie die Bundesregierung insgesamt – nicht ausreichend mit, insbesondere auch im Hinblick auf die Verantwortung der Bundesregierung gegenüber Ortskräften. Das im Jahr 2013 eingeführte Ortskräfteverfahren wurde für den Einzelfall entwickelt und war in der Konsequenz für den umfangreichen Bedarf ab dem Jahr 2020 nicht ausreichend.

Querschnittsthema Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung

Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung waren nicht Teil des Mandats des GPPT. Im GPPT war man sich jedoch nachweisbar der gravierenden Korruptionsproblematik bewusst. Das GPPT verfolgte deshalb verschiedene Ansätze, um das Thema in seine Projektstätigkeit einfließen zu lassen. Dazu gehört z. B. die Sensibilisierung von Polizeikräften der ANP für das Thema im Rahmen von Beratungsgesprächen und Trainings sowie die Unterstützung von Ermittlungen im Zusammenhang mit Regelverletzungen. Inwiefern diese Ansätze Wirkungen hatten, war dem GPPT und ist dem BMI nicht bekannt. Expert:innen haben jedoch Bedenken, dass der Train-and-Equip-Ansatz, den das GPPT vorrangig verfolgte, Korruption tendenziell fördere, weil so Erwartungshaltungen bei Partnerbehörden gesteigert würden. US-Menschenrechtsberichte belegen zudem insgesamt eine sehr

begrenzte Strafverfolgung für korrupte afghanische Polizeikräfte. Die Folgen waren gravierend; sie umfassen u. a. verschwundene Ausstattung und ausbleibende Entlohnung von Polizeikräften. Zudem delegitimierten die hohen Korruptionslevel die Polizei in der Bevölkerung.

Projektinterne Faktoren

Das BMI hatte zwar die inhaltliche Führung und Verantwortung für das GPPT, verfügte jedoch nicht über ausreichende Strukturen und Kapazitäten für diese Aufgabe. Dies trug zu Defiziten in der strategischen Gestaltung, der projektbegleitenden strategischen Steuerung und der Koordination des Engagements bei.

Nach Quellenlage band die Personalgewinnung die geringen personellen Kapazitäten des BMI stark, was für eine effektive strategische Steuerung – neben dem zu schwach ausgeprägtem politischen Willen zur Strategiebildung – zusätzlich hinderlich war.

Die Leitenden des GPPT hatten eine hohe Gestaltungsmacht und Entscheidungsautonomie hinsichtlich der jährlichen Maßnahmenplanung und -steuerung. Auch dies trug, neben der demgegenüber zu schwach ausgeprägten strategischen Gestaltung des Einsatzes durch das BMI und auch das AA (s. o.), dazu bei, dass eine mittel- und langfristige Projektplanung (s. Kapitel *Relevanz*) kaum stattfand.

Die Personalrekrutierung für das GPPT war während des evaluierten Zeitraums stets schwierig. Dies hatte vielfältige Gründe, u. a. die Konkurrenzsituation zur EU-Mission EUPOL AFG und anderen internationalen Missionen sowie die gefährliche Sicherheitslage. Die Vorgabe von

vierzig bis fünfzig Polizeikräften, die im Untersuchungszeitraum im GPPT eingesetzt werden sollten, wurde trotz dieser schwierigen Situation stets erreicht. Nach Quellenlage wurde jedoch teilweise nicht ausreichend befähigtes Personal (z. B. hinsichtlich von Fachwissen, Methodik-Kenntnissen und interkultureller Kompetenz) eingesetzt. Das vierwöchige Vorbereitungsseminar der Bundespolizeiakademie bereitete aufgrund des Fokus auf Sicherheitsaspekte zu wenig auf die Aufgaben und den Kontext in Afghanistan.

Der Finanzansatz des BMI-Engagements war für die Erreichung des Ziels eines nachhaltigen Aufbaus einer Zivilpolizei in Afghanistan nicht ausreichend. Jedoch hätte ein höheres Budget aufgrund des begrenzten Personals im BMI und in den deutschen Polizeien sowie der Projektstruktur vermutlich nicht absorbiert werden können, wie Projektverantwortliche im BMI und GPPT bestätigten. Ein BMI-eigenes Budget wurde auf politisch-strategischer Ebene nicht thematisiert.

Das Jährlichkeitsprinzip des Haushaltsvollzugs beeinflusste die Projektstätigkeit des GPPT nicht. Es war jedoch für eine mittel- und langfristige strategische Gestaltung des Engagements zusätzlich hinderlich.

Da das BMI keine Strukturen, personellen und finanziellen Kapazitäten und Instrumente für ein wirkungsorientiertes Monitoring sowie eine Evaluation vorhielt (und diese auch im Laufe des Einsatzes nicht geschaffen wurden, mit Ausnahme von Teilnehmer:innenumfragen für Trainings), fehlten für die längerfristige Planung und Steuerung Erkenntnisse über die Wirksamkeit des Engagements.

Nachhaltigkeit

Schaffung von Voraussetzungen für Nachhaltigkeit der Wirkungen

Im BMI-Engagement gab es mit den Ansätzen der Führungskräfteausbildung und -beratung sowie den ab dem Jahr 2011 etablierten deutsch-afghanischen Partner- und Patenschaftsprogrammen seit dem Jahr 2002 grundsätzlich Nachhaltigkeitsüberlegungen. Es gelang jedoch nicht, hinreichende Voraussetzungen für die Nachhaltigkeit eingetretener und beabsichtigter Wirkungen zu schaffen.

Aufgrund fehlender Zielindikatoren des BMI-Engagements beim Polizeiaufbau (s. Kapitel *Relevanz*) blieb die Formulierung einer übergeordneten konkreten Exit-Strategie jedoch zu allen Zeit- und Wendepunkten des Engagements aus. Auf operativer Ebene gab es ab 2012 Exit-Vorbereitungen im Zusammenhang mit der international abgestimmten Beendigung der ISAF-Mission zum 31.12.2014, die die Übergabe der Sicherheitsverantwortung in ganz Afghanistan markierte. Weder diese sog. Übergabe in Verantwortung noch die ab dem Jahr 2015 nachfolgende unterstützende Beratungsoffensive führten zu einer systematischen Stärkung von *Local Ownership* der afghanischen Partner auf institutioneller Ebene. Im von BMI und GPPT angelegten Verständnis von Nachhaltigkeit wird afghanische *Ownership* vor allem rechtlich-administrativ verstanden, weniger als Wille oder Identifikation der Partner mit den Zielen, Prozessen und Inhalten der jeweiligen Maßnahmen, auf deren Grundlage Eigenverantwortung in der Regel aufbaut. Die Gründe für

fehlende Eigenverantwortung auf afghanischer Seite sind vielfältig, u. a. wurde afghanischen Partnern vor dem Jahr 2012 trotz gegenteiliger Rhetorik von *Afghan Ownership* und *Afghans in the driver's seat* kaum tatsächliche Eigenverantwortung übertragen.

Systematische Evaluationen der Nachhaltigkeit des deutschen Engagements im Polizeiaufbau wurden nicht geplant und nicht durchgeführt, u. a. weil der politische Wille dazu fehlte.

Bezogen auf den fragilen Einsatzkontext in Afghanistan wurden Risiken für Nachhaltigkeit im BMI zwar erkannt, jedoch nicht angemessen berücksichtigt, sodass sie in der Umsetzung weitgehend ohne Konsequenzen blieben.

Absehbare Nachhaltigkeit der Wirkungen

Es ist plausibel, dass große Teile der geförderten Infrastruktur auch nach dem Maßnahmenende Bestand hatten und genutzt wurden. Dass der punktuell erreichte Strukturaufbau im afghanischen Innenministerium (Grenzpolizei, Kriminalpolizei), den regionalen Aus- und Fortbildungsstätten sowie der nationalen Polizeiakademie ANPA dauerhaft sein würde, war angesichts der andauernden Abhängigkeit afghanischer Institutionen von internationaler Unterstützung nicht plausibel. Es ist anzunehmen, dass insbesondere individuelle Kapazitätswüchse durch Ausbildung und Beratung auch nach dem Maßnahmenende dauerhaft fortbestanden und nutzbar waren.

Aus der Medienberichterstattung ist bekannt, dass polizeiliche Ausstattung und Infrastruktur auch nach der

Machtübernahme der Taliban noch genutzt werden. Die restriktive Haltung der Taliban gegenüber Frauen und ihrer Rolle im öffentlichen Raum beschränkt die dauerhafte Wirkung vieler Maßnahmen des GPPT, die auf eine Erhöhung der Zahl der Polizistinnen und Frauen im Innenministerium abzielten.

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Die Bundesregierung hat entschieden, zukünftig einen größeren Beitrag zur Unterstützung in fragilen und Konfliktkontexten leisten zu wollen. Sie sieht ihre außen- und sicherheitspolitischen Interessen von wachsender Multipolarität sowie zunehmend komplexeren Bedrohungen für Wirtschaft und Gesellschaft betroffen, einschließlich von Kriegen und Konflikten in Europas Nachbarschaft und der Klimakrise. Die Bundesregierung ist entschlossen, ihre Handlungsfähigkeit entsprechend zu erhöhen. In diesem Zusammenhang wird die Unterstützung von Reformbemühungen in den Sicherheitssektoren fragiler Staaten ein zunehmend wichtiger werdendes Handlungsfeld sein. Für die polizeiliche Aufbauhilfe heißt das: Es bedarf einer klaren politischen Entscheidung der Bundesregierung dazu, welchen Stellenwert und welche Verantwortung sie Beiträgen der Polizei zu ihrem integrierten Friedensengagement zumisst. Integriertes Handeln erfordert ressortgemeinsames Handeln auf der Grundlage eines geteilten Verständnisses vom zwingenden Zusammenwirken von außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Instrumenten. Ferner muss sich das BMI nicht

nur seiner Rolle als sicherheitspolitischer Akteur, sondern de facto auch als außen- und entwicklungspolitischer Partner bewusst werden und diese Rolle konsequent annehmen. Diese Entscheidungen im Verbund mit einem klaren politischen Willen sind Voraussetzungen für die Umsetzung der nachfolgenden Empfehlungen.

Strategiebildung

Insgesamt ist der Bedarf für eine stärker ausgebildete strategische, wirkungsorientierte Ausrichtung des BMI-Engagements in Afghanistan festzustellen, einschließlich der notwendigen zusätzlichen Ressourcen (personell sowie strukturell im Hinblick auf ein systematisches institutionelles Wissensmanagement).

Wir empfehlen:

- (1) Dass das BMI der Planung, Durchführung und Steuerung zukünftiger polizeilicher Auslandsprojekte verstärkt eine strategische Ausrichtung und Wirkungsorientierung zugrunde legt. Dafür sollte das BMI in Betracht ziehen, zusätzliche personelle Kapazitäten zu schaffen, die den in den Punkten 2–3 beschriebenen Prozess seitens des BMI gestalten und steuern.
- (2) Dass das BMI gemeinsam mit dem AA, BMVg und BMZ einen ressortgemeinsamen Strategiebildungsprozess einleitet, in dem im Ergebnis die gewünschten Beiträge polizeilicher Aufbauhilfe zu deutschen (und europäischen) integrierten Friedensengagements formuliert sind. Dabei sollte reflektiert werden, wie Polizeiprojekte die Umsetzung des

Stabilisierungsansatzes des AA und der *Ressortgemeinsamen Strategie zur Unterstützung der SSR* konkret unterstützen sollen und welche Kontextbedingungen für ein Gelingen fördernd bzw. hemmend sein können. In diesem Zusammenhang sollte außerdem erörtert werden, ob das Instrument der bilateralen Polizeiprojekte zukünftig der Umsetzung eines umfassenden, ambitionierten Ansatzes (wie in Afghanistan) dienen soll und kann, oder ob mit diesem Instrument eher Spezialgebiete bedient werden können, die den Stärken der deutschen Polizei entsprechen. Darüber hinaus muss im Rahmen der Strategiebildung beraten werden, ob weiterhin vorrangig technisch-taktische Unterstützung (Train-and-Equip-Ansatz) im Ausland geleistet oder ob wie bei anderen internationalen Gebern auch zukünftig das Potential, mit polizeilicher Aufbauhilfe auch politisch-strategischen Einfluss zu nehmen, genutzt werden soll („mit Polizei Politik machen“).

Es sollte in Betracht gezogen werden, die Strategiebildung als umfassenden partizipativen Prozess mit Beteiligung von Polizeibehörden (z. B. das Bundespolizeipräsidium, das BKA und polizeiliche Aus- und Fortbildungszentren aus dem Bund und den Ländern) und zivilgesellschaftlichen Akteuren (auch aus der Wissenschaft) zu gestalten. Schließlich könnte für den Prozess eine externe Begleitung erwogen werden, um sicherzustellen, dass verschiedenste Perspektiven Berücksichtigung finden.

- (3) Dass das BMI eine unabhängige einsatzübergreifende Evaluierung bisheriger und laufender deutscher bilateraler Polizeiprojekte im Ausland extern, ggf. auf mehrere unabhängige Institutionen verteilt, beauftragt sowie das Ergebnis als wesentliche Grundlage für die Strategiebildung nutzt (evidenzbasierte Politikgestaltung). Die Evaluierung sollte erforschen, was sich bewährt bzw. was nicht funktioniert und fördernde wie hemmende Rahmenbedingungen für das Gelingen solcher Projekte identifizieren. Die Evaluation könnte eine systematische Auswahl von Projekten betrachten, z. B. ausschließlich solche in Konflikt- und Krisenkontexten, um im Hinblick auf verschiedene Einsatzkontexte zu zielgerichteteren Ergebnissen zu gelangen. Im BMI sollten für die Umsetzung dieser Empfehlung zusätzliche Haushaltsmittel bereitgestellt und personelle Kapazitäten geschaffen werden. Es könnte zudem ähnlich neuerer organisationsstruktureller Entwicklungen etwa im AA eine zusätzliche Organisationseinheit geschaffen werden, die Evaluierungen dieser Art als Querschnittsaufgabe betreut.

Sicherheitssektorreform

Es ist festzustellen, dass für den Polizeiaufbau in Afghanistan vornehmlich ein Train-and-Equip-Ansatz zur Anwendung kam. Es hätte jedoch mehr beigetragen werden können zum nachhaltigen Aufbau von rechtlichen, strategischen und organisationsstrukturellen Komponenten, die die Grundlage für eine der Rechts-

staatlichkeit und den Menschenrechten verpflichtete Zivilpolizei sein sollten.

Wir empfehlen, dass jeglichem polizeilichem Auslandsengagement ein umfassendes Konzept für die Unterstützung von Reformbemühungen in den Sicherheitssektoren der Einsatzländer zugrunde gelegt wird, das zudem mit Anstrengungen in verwandten Sektoren abgestimmt ist. Es sollten insbesondere Ansätze und Instrumente dafür entwickelt werden, zu Sicherheits- und Justizsektorreform im Verbund beizutragen sowie Schnittstellen zwischen diesen Bereichen gezielt zu bedienen. Hierfür sollte die *Ressortgemeinsame Strategie der Bundesregierung zur Unterstützung der Sicherheitssektorreform* weiter ausgeschärft werden. Das BMI sollte diesen Prozess aktiv mitgestalten, um ressortgemeinsames Handeln zu gewährleisten.

Wissensmanagement, Lernen und M&E

Im BMI und in den Polizeien des Bundes und der Länder ist Bedarf für systematisches institutionelles Lernen und Wissensmanagement festzustellen.

Wir empfehlen, aufbauend auf der unter Strategiebildung erwähnten einsatzübergreifenden Evaluierung der bisherigen bilateralen Polizeiprojekte Deutschlands, den Aufbau von Kompetenzen und Personalressourcen für strategische Begleitung (Monitoring & Evaluierung) und Vorschau, um Wissensmanagement anzustoßen und Steuerungsprozesse zu professionalisieren. Dafür sollte das BMI entsprechende Arbeitseinheiten und kumulativ oder alternativ

Strukturen unterhalb der Ministerialebene (analog zum Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) des AA, der Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) des BMZ und dem Einsatzführungskommando) bzw. als strategisches Pendant zu Abteilung SE des BMVg einrichten.

Wir empfehlen, solche Strukturen strategisch zum Handlungsfeld Polizeiaufbau im Ausland mit Zuständigkeit für internationale Polizeimissionen, bilaterale Polizeiprojekte (auch Ausbildung und Ausstattung, s. u.) und Agentureinsätze weiterzuentwickeln, z. B. in Abteilung B, Referat B4 mit einem neu zu etablierenden Ressort „Strategische Begleitung/Grundsatz“. Dieses sollte organisationsübergreifend (Bund und Länder) besetzt sein und über eine angemessene Personalausstattung, bestehend aus Verwaltungsbeamt:innen, Polizeikräften und Wissenschaftler:innen, verfügen, die kontinuierlich fachspezifische Kompetenzen aufbauen und das Thema Polizeiaufbau im Ausland auf diese Weise hausintern professionalisieren. Als lernende Organisation sollte das BMI zudem bestrebt sein, diesem Ressort neben der Strategiebildung den systematischen Aufbau von Evaluierungskompetenzen, eines institutionellen Gedächtnisses und einer systematischen Dokumentation von gewonnenen Erkenntnissen (*Lessons learned*) ins Mandat zu schreiben. Dazu gehören einerseits die Etablierung von Verfahren und Aktenhaltung, um Wissen auch abseits personeller Kontinuität abrufbar zu machen, da Wissensträger:innen aufgrund der Personalrotation im öffentlichen Dienst das Aufgabengebiet regelmäßig verlassen. Andererseits sollten Einsatzerfahrungsberichte systematisch

gesammelt, ausgewertet und in einer Datenbank hinterlegt werden, die gegebenenfalls mit anderen internationalen Partnern geteilt werden kann. Einer der Effekte dieser Datenbank wäre u. a., dass ein Überblick über erfahrenes und qualifiziertes Personal (Rückgekehrte aus Mehrfachverwendungen in unterschiedlichen Einsätzen) besteht, die gegebenenfalls als qualifizierte Ausbilder:innen für die nachfolgende Generationen von Führungskräften in internationalen Polizeimissionen angefragt werden können. Ein solches Tool würde zudem die fachliche Vernetzung und den steten Wissensaustausch zwischen Praktiker:innen und Administrierenden ermöglichen.

Um sich aus der organisationskulturell bedingten Zurückhaltung beispielsweise in der ressortübergreifenden sowie ressortgemeinsamen Zusammenarbeit zu lösen und sich in eine proaktive Organisation zu professionalisieren, sollte das BMI eine aktivere Beteiligung an der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) in Betracht ziehen, um Synergien mit dem AA und dem BMVg zu ermöglichen, die es für internationale Polizeimissionen und Polizeiprojekte nutzen kann.

Exit-Strategie

Es ist festzustellen, dass Bedarf für eine übergeordnete, konkrete und kohärente Exit-Strategie mit Planungen zur Verstetigung des Erreichten bestand.

Wir empfehlen, dass das BMI für zukünftige Engagements bereits in der Konzeptions- und Planungsphase klare und realistische Ziele in Form eines gewünschten Endzustands der Auslandsmission definiert sowie

mögliche unbeabsichtigte Wirkungen und Projektrisiken im Sinne einer Risikoanalyse reflektiert. Dies ist die Grundlage für eine fachbezogen-realistische Beratung der Politik, professionelle Projektbegleitung und gegebenenfalls für Anpassungen der Strategie und operativ-taktischer Ansätze. Weiterhin bildet es die Grundlage für die Definition von Exit-Optionen, z. B. im Falle fehlender Eigenverantwortung der lokalen Partnerbehörden. In jedem Falle sollte eine Übergabe in Eigenverantwortung nicht politisch getrieben sein, sondern von Voraussetzungen abhängig gemacht und im Prozess begleitet werden. Zudem sollten *Ownership* der Partnerbehörden und die Übergabe in Eigenverantwortung auch von der Geberseite ernst gemeint sein und Verantwortlichkeiten entsprechend von vornherein als vorausgesetzt gelten. Dies bedeutet, den Modus der Ersatzvornahme internationaler Akteure (z. B. ausländische Berater:innen / Ausbilder:innen sowie mehr Finanzüberweisungen on-budget statt off-budget) und den Aufbau der Kapazitäten der Partner grundlegend zu überdenken, damit diese besser in die Lage versetzt werden, Verantwortung von Beginn an selbst zu tragen. Dies setzt ein gemeinsames Verständnis von Bedarfen und Eigenverantwortung voraus.

Personal

Es ist festzustellen, dass es während des evaluierten Zeitraums durchweg gelungen ist, die Personalsollzahlen für das GPPT zu erfüllen. Jedoch war die Personalgewinnung stets eine Herausforderung für das BMI (einschließlich der AG IPM) und die Länderbehörden. Insgesamt ist mit Blick auf die für die Aufgabenerfüllung in

Auslandseinsätzen notwendigen Vorerfahrungen und adäquaten Kompetenzen der Bedarf an einem besser befähigten Personal festzustellen. Die Vor- und Nachbereitung der in das GPPT entsendeten Polizeikräfte hätte für die Befähigung zur Aufgabenerfüllung einer erweiterten inhaltlichen Ausrichtung bedurft.

Wir empfehlen, dass das BMI in enger Zusammenarbeit mit dem Bundespolizeipräsidium, dem BKA und den Länderpolizeien einen Personalpool mit festgelegter Mindestgröße für potenziell in Auslandsverwendungen einsetzbare Polizeikräfte schafft bzw. vorhandene Pools prüft, gegebenenfalls reaktiviert und entsprechend rechtlich und finanziell ausgestaltet. Die seit langem bewährte AG IPM sollte diesbezüglich weiterhin eine Schlüsselfunktion („Keimzelle“) innehaben. Es sollten innerhalb des Personalpools Expert:innen-Pools für Spezialfunktionen eingerichtet werden (z. B. für polizeiliche Kernfunktionen, strategische Beratung, *Gender advisors*, *Human rights officers*, Projektmanager, *Anti-corruption officers* und Trainer:innen). Besonderes Augenmerk sollte auf die Förderung von Führungskräften gelegt und deshalb der sog. hD-Pool neu aufgelegt bzw. ausgeweitet werden.

Die Evaluierungsergebnisse unterstützen die Bewertung des Bundesrechnungshofes (BRH), der annimmt, die Eignungs- und Auswahlverfahren für potenziell zu entsendende Polizeikräfte zwischen Bund und Ländern weiter zu vereinheitlichen sowie einheitliche Standards für Anforderungen zu definieren. Dies wird bereits in der AG PM behandelt und sollte fortgeführt werden. Darüber hinaus muss die Befähigung

gung der Polizeibeamt:innen – insbesondere für die Ausübung von Spezialfunktionen – verbessert werden. Hierfür sollte das BMI in enger Zusammenarbeit mit nachgeordneten Behörden strategische, als Grundlage für die Aus- und Fortbildung dienende Dokumente schaffen bzw. bestehende Rahmendokumente erweitern. Ferner sollten in den Aus- und Fortbildungszentren der deutschen Polizeien themenspezifische Expertisen (z. B. für strategische Beratung/MMA und Sicherheitssektorreform) ausgebaut und hierfür Trainerkapazitäten erhöht sowie Wissensmanagementsysteme verbessert werden. Zu diesem Zweck sollte auch der Austausch zwischen Trainingszentren der EU-Mitgliedsstaaten weiter intensiviert werden. Außerdem sollten gezielt weitere Angebote für die Verbesserung von Sprachkenntnissen (z. B. Englisch, Französisch und Arabisch) geschaffen werden. Das Wissen und die Erfahrungen bewährter Beamt:innen aus internationalen Einsätzen sollten systematisch erfasst und für die Aus- und Fortbildung vermehrt genutzt werden. Schließlich sollte das BMI in Betracht ziehen, sich für eine gemeinsame Vorbereitung gemischter Kontingente (d. h. von Polizeikräften, Soldat:innen, Entwicklungshelfer:innen und Diplomaten:innen) einzusetzen, wie dies in Basisseminaren bereits punktuell von den polizeilichen Aus- und Fortbildungszentren u. a. in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für internationale Friedenseinsätze (ZIF) realisiert wird. In diesem Sinne sollte das BMI anregen, ressortgemeinsame Instrumente (z. B. ressortgemeinsame Postenvorbereitungseminare und strategische Reflektionsworkshops mit bewährten Einsatzkräften) zu etablieren bzw. wiederzubeleben.

Zudem sollten in Bund und Ländern mehr Anreize für Auslandsverwendungen geschaffen werden, z. B. indem Einsatzerfahrung im Ausland Beförderungschancen gleichwertig mit Funktionsausübung im Inland erhöht. Schließlich sollten das BMI und die Länderbehörden die Öffentlichkeitsarbeit zu internationalen Polizeieinsätzen ausbauen, damit sie auch politisch aufgewertet werden und so die Bereitschaft in den Polizeibehörden steigt, sich personell zu beteiligen. Diese Aufgabe sollte mit zusätzlichen personellen Kapazitäten unterlegt werden. Darüber hinaus sollten Wege gefunden werden, Kompetenzen, die Polizeikräfte in Auslandsverwendungen erwerben, in den Dienststellen mehr für den allgemeinen Dienstbetrieb stärker anzuerkennen und besser zu nutzen. Schließlich könnte erwogen werden, sorgfältig ausgewählte Ortskräfte ausreichend vorzubereiten und in angemessener Anzahl auch in strategischen Funktionen einzusetzen, um die deutschen Polizeien zu entlasten, sowie ihr Kontextwissen gezielt einzusetzen und aufzuwerten.

Parlamentarische Begleitung

Es ist eine zu punktuellen politischen Wahrnehmung und Begleitung von polizeilichen Auslandseinsätzen festzustellen.

Wir empfehlen, dass das BMI, das AA und der Bundestag eine kontinuierliche parlamentarische Begleitung und kontinuierliche Unterrichtung über internationale polizeiliche Einsätze und Projekte einführen. Diese Berichterstattung zu laufenden Projekten muss über die Befragung und Unterrichtung mittels Kleiner und Großer Anfragen hinausgehen. Zum

Beispiel sollten die zuständigen Bundestagsausschüsse im Falle von geplanten Beteiligungen an internationalen Unterstützungsmaßnahmen vorab informiert werden. Gleichzeitig sollte der Bundestag Strukturen, Prozesse und Kapazitäten schaffen, die eine regelmäßige Reflektion über die strategischen Ansätze und die Wirksamkeit der betreffenden Einsätze gewährleisten. In einem ersten Schritt sollten sich Innen-, Verteidigungs- und Auswärtiger Ausschuss zur Thematisierung von internationalen Polizeimissionen systematisch vernetzen. Zudem wäre, im Sinne der de facto entwicklungspolitischen Rolle der polizeilichen Aufbauhilfe in vielen Einsatzkontexten zu überlegen, auch den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung einzubeziehen, zumindest für Einsätze in den Staaten, in denen auch die bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit tätig ist. Weitere Instrumente wie Taskforces für eine ressortübergreifende Bündelung und Professionalisierung der Kompetenzen für eine kritische Missionsbegleitung – beispielsweise im Format ressortübergreifender Ausschüsse für konkrete Einsätze – sollten geprüft werden. Der Bundestag sollte in Bezug auf internationale Polizeimissionen und -projekte aktiver von seinem Recht Gebrauch machen, Kriterien für die Berichterstattung (z. B. in Bezug auf die Anforderungen für Jahresberichte im Sinne einer Schwerpunktverlagerung von einem Output-Fokus zu Wirksamkeitseinschätzungen sowie die Darstellung von Zielkonflikten und Dilemmata) und Evaluationen laufender bzw. beendeter Einsätze einzufordern. Durch die parlamentarische Begleitung könnte nicht nur die Legitimation von internationalen Polizeieinsätzen erhöht

werden, sondern sie bietet auch die Chance, die Wirksamkeit der Einsätze zu verbessern.

Geschlechtergerechtigkeit

Es ist festzustellen, dass das BMI Geschlechtergerechtigkeit explizit als Querschnittsthema der Projektstätigkeit des GPPT festlegte, dem Engagement in diesem Bereich jedoch darüber hinaus ein strategischer und operativer Handlungsansatz hätte zugrunde gelegt werden sollen, z. B. die Förderung einiger weniger *Change-Agents*.

Wir empfehlen, dass das BMI strategische und operative Ansätze für die systematische Umsetzung des Aspekts Geschlechtergerechtigkeit in bilateralen Polizeiprojekten entwickelt, etwa in Form von Leitlinien. Diese Ansätze sollten Ziele, spezifische Instrumente und für die Umsetzung notwendige personelle Fähigkeiten definieren. Darüber hinaus sollten Kontextbedingungen in Einsatzländern reflektiert werden, die auf eine erfolgreiche Frauenförderung typischerweise Einfluss haben. Die Grundlage dieses Prozesses hin zur Entwicklung von adäquaten Ansätzen könnte die systematische Erfassung bisheriger Erfahrungen mit der Umsetzung von Programmen und Maßnahmen zur Verbesserung der Geschlechtergerechtigkeit im Polizeisektor sein.

Darüber hinaus sollte das BMI das Instrument Genderanalyse in der Planung und Konzeptualisierung von Polizeiprojekten im Ausland systematisch einsetzen. Es sollte zudem die Umsetzung und regelmäßige Anpassung von Genderanalysen von bilaterale Projekte umsetzenden Polizeibehörden aus Bund und Ländern

einholen. Dafür sollten personelle Kompetenzen in der BPOL, dem BKA und den Landespolizeien geschaffen und gefördert werden.

Schließlich sollte der Aspekt Geschlechtergerechtigkeit einen höheren Stellenwert in der Vorbereitung von Polizist:innen auf Auslandseinsätze bekommen. Es sollte insbesondere für Dilemmata im Umgang mit diesem Thema in verschiedenen Einsatzkontexten sensibilisiert werden. Zu diesem Zweck sollte die Teilnahme am schon bestehendem Seminar „Women, Peace and Security“ vor Einsätzen verpflichtend sein. Zudem sollten nach Möglichkeit die Erfahrungen von bewährten Einsatzkräften, die zum Thema Geschlechtergerechtigkeit gearbeitet haben, sowie das Wissen von externen Regional- und Länderexpert:innen genutzt werden. Auch sollten Gender-Advisor-Stellen zunehmend auch mit männlichen Polizeikräften besetzt werden.

Ressortübergreifende Zusammenarbeit

Es ist festzustellen, dass die Ressorts die für bzw. anlässlich des Afghanistan-Engagements geschaffenen ressortübergreifenden Mechanismen, Strukturen und Prozesse nicht genügend für eine abgestimmte Planung und Steuerung des zivilen Engagements insgesamt nutzten. Es ist zudem festzustellen, dass das BMI innerhalb dieser Strukturen deutlicher wahrnehmbar werden sollte.

Wir empfehlen:

- (1) Dass das BMI auf die inhaltliche und strukturelle Weiterentwicklung und Verstetigung von Instrumenten und Mechanismen für eine ressortübergreifende Abstimmung – auf allen Ebenen – hinwirkt, einschließlich von Instrumenten für ressortgemeinsame Lageanalysen. Wir schließen uns hierbei der Forderung der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) an, das Rad „von vernetzter Rhetorik zu vernetzter Realität“ weiterzudrehen.¹ Um sich in diese Bemühungen angemessen einzubringen, sollte das BMI zusätzliche Personalkapazitäten und Personal Kompetenzen schaffen. Gerade wenn keine umfangreichen Auslandseinsätze unter Beteiligung mehrerer Ressorts umgesetzt werden, sollte der mehrgleisige Austausch – institutionell wie informell – mit Angehörigen anderer Ressorts gepflegt und ausgebaut werden.
- (2) Dass sich das BMI für ressortübergreifende Aus- und Fortbildung einsetzt und die Mobilität von Personal zwischen den Ressorts, einschließlich des BMZ, fördert, z. B. durch den Einsatz von Austauschbeamt:innen. Solche Instrumente eignen sich besonders als Räume für die persönliche Vernetzung und Vertrauensbildung. Auch könnten sie dazu dienen, Vorbehalte zwischen Polizei, Militär, Diplomatie und Entwicklungszusammenarbeit abzubauen.

¹ Armin Staigis (2017). Strategiefähigkeit fördern und ausbauen. Den Vernetzten Ansatz weiterentwickeln. Arbeitspapier Sicherheitspolitik Nr. 3/2017. Berlin: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, S. 1.

Internationale Zusammenarbeit

Es ist sowohl auf strategischer als auch auf operativ-taktischer Ebene vor Ort ein verstärkter Bedarf für internationale Koordination im Bereich Polizeiaufbau festzustellen. Darüber hinaus gibt es seitens des BMI einen Bedarf für strategische und operative Handlungsvorgaben für den Bereich internationale Koordination.

Wir empfehlen:

- (1) Dass das BMI einen strategischen Ansatz für Beiträge zur internationalen Koordinierung (u. a. entlang der nachfolgenden Empfehlungen) entwickelt. Für zukünftige Einsätze sind strategische und operative Handlungsvorgaben zu entwickeln und deren Umsetzung einzufordern.
- (2) Dass das BMI das notwendige Instrumentarium entwickelt, um sich erfolgreich in die internationale Koordinierung im Polizeisektor einzubringen. Diesbezüglich sind verschiedene Formate bekannt (z. B. gebergemeinsame Funds, gemeinsam finanzierte Koordinierungsbüros und Arbeitsgruppenstrukturen), deren Geeignetheit im Hinblick auf unterschiedliche Einsatzkontexte das BMI reflektieren sollte. In jedem Fall sollten jedoch lokale Partnerbehörden sowohl strukturell und finanziell als auch funktional einbezogen werden, sodass ihre Interessen, Ziele und Bedarfe angemessen berücksichtigt werden.
- (3) Dass sich das BMI – und die Bundesregierung insgesamt – für eine Stärkung der Koordinierung

zwischen den in einem Einsatzland aktiven EU-Mitgliedsstaaten und ihren unterschiedlichen polizeilichen Ansätzen und Instrumenten einsetzt. Ein abgestimmtes Auftreten der EU-Mitgliedsstaaten ist notwendig, um europäischen Interessen und Zielen insbesondere gegenüber außereuropäischen Akteuren Geltung zu verschaffen. Im Feld sollte gegebenenfalls die EU-Delegation (EUDEL) als gemeinsames ‚Dach‘ in seiner Koordinierungsfunktion gestärkt werden. Hierbei sollte dem AA eine herausgehobene Rolle zukommen.

Weiterer Umgang mit der Evaluierung

Wir empfehlen die Veröffentlichung des vorliegenden BMI-spezifischen Evaluierungsberichts. Um Lernprozesse auf der Basis der Evaluierung unmittelbar anzustoßen, sollten darüber hinaus gezielt Zielgruppen erschlossen werden, für die die Erkenntnisse der ressortgemeinsamen wie der BMI-spezifischen Evaluierung relevant sind. Dies schafft die Grundlage dafür, dass auf die Befunde und Handlungsempfehlungen angemessen und in der gebotenen politischen Breite reagiert wird.

Wir empfehlen zudem, dass das BMI eine externe, begleitende Evaluierung der Umsetzung der zuvor genannten Handlungsempfehlungen prüft.

EINLEITUNG

Im Rahmen des deutschen Krisenengagements in fragilen Kontexten gibt die Bundesregierung traditionell zivilen Maßnahmen der Konfliktlösung Vorrang. Dies beinhaltet auch einen Fokus auf den Aufbau ziviler Polizeistrukturen. In Afghanistan setzte das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) zwischen 2002 und 2021 deutsche Polizeibeamt:innen² von Bund und Ländern im bilateralen Polizeiprojekt in Afghanistan, dem *German Police Project Team* (GPPT), für den „Aufbau einer zivilen afghanischen Polizei“ ein. Der vorliegende Bericht legt die Ergebnisse der strategischen Evaluation des Engagements des BMI in Afghanistan im Zeitraum 2013–2021 dar.

Hintergrund der Evaluierung. Die BMI-spezifische Evaluation ist Teil einer ressortgemeinsamen strategischen Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan. Diese erfolgte vor dem Hintergrund der in den *Leitlinien Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern* angelegten Selbstverpflichtung der Bundesregierung, die Wirkungen und Erfahrungen des deutschen Engagements in Krisen- und Konfliktstaaten durch maßnahmenbegleitende Beobachtung (Monitoring) und abschließende Evaluierung auszuwerten. Neben der Qualitätssicherung strebt die Bundesregierung eine Weiterentwicklung des ressortgemeinsamen Ansatzes an. Die ressortgemeinsame strategische Evaluierung ist dabei sowohl ein Baustein für die methodische Entwicklung übergreifender Verfahrensregeln als auch für die konzeptionelle

Weiterentwicklung ressortgemeinsamen Wirkens in sog. fragilen und Krisenkontexten. Die Evaluationstätigkeit fand zwischen Juni 2022 und November 2023 statt.

Ziele der Evaluierung. Die BMI-spezifische Teilevaluierung hat vier Ziele (lt. *Terms of References*, ToR):

- (1) Eine **unabhängige sowie umfassende Analyse und Bewertung** des Afghanistan-Engagements des BMI im Zeitraum 2013–2021.
- (2) Die Analyse und Bewertung soll **entlang der OECD-DAC-Kriterien** erfolgen.
- (3) Die gewonnenen Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen **sollen sowohl für das BMI als auch für die ressortgemeinsame Steuerung** von Nutzen sein und auch in den ressortgemeinsamen Evaluierungsbericht eingebracht werden.
- (4) Erkenntnisse über das Afghanistan-Engagement des BMI sollen auch dazu dienen, Lernerfahrungen zu identifizieren, die für **Engagements in ähnlichen Krisensituationen** aussagekräftig sind.

Die in den ToR aufgeführten BMI-spezifischen Evaluierungsfragen wurden im Vorfeld (Inception-Phase) der eigentlichen Evaluationsdurchführung an das Erkenntnisinteresse einer strategischen Evaluierung angepasst und im Format eines Analyserasters entlang der OECD-DAC-Evaluationskriterien integriert.

² Im Folgenden wird, sofern nicht konkrete Personen oder Menschen gemeint sind, gendergerechte Sprache genutzt. Es werden Personenbezeichnungen wie z. B. *ein:e Vertreter:in des BMI* verwendet. Diese Schreibweise wurde aus Gründen der besseren Lesbarkeit gewählt, weist aber nicht auf das Geschlecht der Person hin.

Anforderungen an eine strategische Evaluierung. Der vorliegende Bericht dient der Einschätzung der ressortpolitischen Steuerung und Rechenschaftslegung des BMI im Hinblick auf die erzielten Wirkungen beim Aufbau einer Zivilpolizei in Afghanistan. Damit geht der Anspruch über die Evaluierung von Einzelmaßnahmen bzw. Projekten des GPPT hinaus. Stattdessen werden die übergeordneten Ziele des Engagements in Afghanistan und deren Umsetzung analysiert. Die Untersuchung dient als Bewertungsgrundlage für die Frage, inwiefern das BMI das Ziel, in Afghanistan eine zivile Polizei aufzubauen – nachhaltig, strukturell und breitenwirksam – erreicht hat.

Dabei stehen die individuellen Leistungen und der selbstlose Einsatz vieler deutscher Polizist:innen und beteiligter Personen in Dienststellen und Ministerien nicht in Frage. Ihnen gebührt Anerkennung und Dank für das herausragende Engagement in und für Afghanistan sowie für die intensive Zusammenarbeit mit den afghanischen Partnern als Führungskräfte, Trainer:innen, Ausbilder:innen, Berater:innen, Sachbearbeiter:innen und Kolleg:innen. Teilweise brachte der Einsatz große Entbehrungen und – vereinzelt dauerhafte – Belastungen mit sich. Wie die o. g. Ziele der Evaluierung zeigen, sind das Engagement und die Betroffenheit Einzelner jedoch nicht der Gegenstand der vorliegenden Evaluation. Individuelles Engagement kann hier leider nicht analysiert und bewertet werden.

In der Rückbetrachtung ist festzustellen, dass die gemeinsam in der internationalen Gemeinschaft beschlossenen politischen Ziele – darunter der Aufbau anerkannter staatlicher Strukturen zur inneren

und äußeren Sicherheit sowie Verhinderung eines Rückfalls in Extremismus – nicht erreicht wurden. Seitens der Bundesrepublik und des BMI wurden erhebliche Anstrengungen dazu unter höchst herausfordernden Bedingungen unternommen.

Nutzer der Evaluierung. Die Nutzer der Evaluierung sind:

- BMI und Auswärtiges Amt (AA);
- die relevanten bei- und nachgeordneten Strukturen des BMI: Bundespolizeipräsidium, AG IPM, Bundespolizeiakademie und andere polizeiliche Aus- und Fortbildungszentren sowie die Länderpolizeien;
- das Bundesministerium der Finanzen (BMF) und Bundesrechnungshof (BRH);
- der Deutsche Bundestag;
- das Bundeskanzleramt;
- das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) und das Bundesministerium der Justiz (BMJ), aufgrund ihrer inhaltlichen Schnittstellen im Hinblick auf polizeiliche Auslandsmissionen.

Darüber hinaus sind die Evaluationserkenntnisse für die deutsche und afghanische informierte Öffentlichkeit, das Fachpublikum sowie internationale Partner und Expert:innen von Interesse.

Berichtsstruktur. Im Folgenden werden zunächst Kontext und Gegenstand der Evaluation dargestellt. Daran anschließend wird das methodische Vorgehen einschließlich der Datenerhebungsinstrumente, der konzeptionellen Grundlagen und der Limitationen der Evaluation erörtert. Diesen Ausführungen folgt der Kern

des vorliegenden Berichts: Die analytische Bewertung des BMI-Engagements in Afghanistan entlang der OECD-DAC-Kriterien Relevanz, Kohärenz, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit. Im Anschluss werden abschließend werden Schlussfolgerungen abgeleitet und Handlungsempfehlungen ausgeführt.

KONTEXT UND GEGENSTAND DER EVALUIERUNG

Im Folgenden wird das deutsche Engagement für den Polizeiaufbau in Afghanistan im Betrachtungszeitraum 2013–2021 kontextualisiert. Dies beinhaltet erstens einen historischen Rückblick auf die vielbeschworene „Tradition“ deutschen Polizeiengagements in Afghanistan „seit den 1960er-Jahren“ sowie den Kurs der Polizeireformbemühungen der internationalen wie der afghanischen Partner bis zum Ausgangspunkt der Betrachtung im Jahr 2013. Zweitens wird ein Überblick über Aufgaben und Profil des Polizeiaufbaus ab dem Jahr 2001 sowie darauf aufbauend über die Projektstätigkeit, Organisationsstruktur, Finanzmittel, das Personal und den Kontext des Einsatzes zum Beginn des evaluierten Zeitraums, dem Jahr 2013, gegeben.

Das polizeiliche Engagement Deutschlands in Afghanistan vor 2013

Historie. Das deutsche Polizeiengagement in Afghanistan begann im Februar 2002, als sich die Bundesregierung bereit erklärte, eine führende Rolle beim „Wiederaufbau der afghanischen Polizei“ zu übernehmen und die internationale Unterstützung dafür zu koordinieren.³ Aus einem Verbindungsstab mit zehn Polizeibeamt:innen aus Bund und Ländern, die die internationale Hilfe koordinieren und das afghanische Innenministerium bei der anvisierten Ausbildung von 25.000 Polizist:innen beraten sollte, wurde das *German*

Police Project Office (GPPO), ab 2007 GPPT, eingerichtet. Die Entscheidung, bei der Aufteilung der zu bearbeitenden Teilbereiche für eine Sicherheitssektorreform (SSR) den Polizeiaufbau als *lead nation* zu übernehmen, wurde mit der deutschen Polizeitradition in Afghanistan begründet. Die Zusammenarbeit mit Westdeutschland reicht bis ins Jahr 1978 zurück.

Das frühere Engagement im Polizeibereich wird in der Regel als erfolgreich und anknüpfungswürdig dargestellt, gestützt durch das Narrativ, dass die deutsch-afghanischen Beziehungen aufgrund gemeinsamer Abstammungsmythen von besonderem Vertrauen geprägt seien. Ein reflektierender Blick zurück gibt allerdings Anlass, vermeintlich altbekannte Wahrheiten zu revidieren: Das deutsche Engagement im Sicherheitsbereich geht in die Zwischenkriegszeit des 20. Jahrhunderts zurück und fokussierte bis zum Jahr 1938 neben dem Bau einer Polizeischule vor allem auf den Aufbau einer militarisierten Polizei. Im Zuge der Entmilitarisierung des deutschen Polizeiwesens nach dem Krieg kam es rasch zu einer Wiederaufnahme der Beziehungen zu afghanischen Polizeiinstanzen. Mehrere afghanische Heeresoffiziere studierten ab dem Jahr 1956 drei Jahre am damaligen Polizei-Institut Hiltrup (heute Deutsche Hochschule der Polizei, DHPol) Polizeimethoden und -organisation. Ab dem Jahr 1957 lehrten die ersten drei deutschen Polizeibeamten aus Bayern an der Polizeioffiziersschule in Kabul, gefolgt von weiteren Kollegen aus diversen Bundesländern. Dabei konnte an die Polizeischule von Mitte der 1930er-

³ Auswärtiges Amt (AA) (2002). Presseerklärung „Deutschland übernimmt führende Rolle beim Aufbau der Polizei in Afghanistan. Berlin: AA.

Jahre angeknüpft werden, da zwischenzeitlich die Türkei die Schule übernommen und organisatorische Strukturen eingeführt hatte. Die afghanische Regierung fragte den Aufbau eines dezidiert deutschen Polizeiwesens nach, um ihre Polizei zu reorganisieren, auszubilden, zu bewaffnen und zu modernisieren. Die Polizeischule wurde dafür seitens der afghanischen Regierung aufgewertet (Fakultätsrang, fortan Polizeiakademie). Die Bundesregierung verband mit ihrer Unterstützung politische und wirtschaftliche Zielsetzungen,⁴ zudem bildete Deutschland die Geheimpolizei Afghanistans aus.⁵ Diese spielte in den 1970er-Jahren und danach eine fragliche Rolle,⁶ wenn gleich die Wirksamkeit der Maßnahmen insgesamt bis zum Jahr 1978 lediglich in Ansätzen absehbar war.⁷

In den 1980er-Jahren gab es eine starke Militarisierung der afghanischen Polizei (gepanzerte Verbände des Innenministeriums), im Zuge des Bürgerkrieges kam es Anfang der 1990er-Jahre zu ihrer De-facto-Auflösung. Ihre Angehörigen gehörten diversen Milizen an, die über das

Jahr 2001 hinaus diversen ehemaligen Kommandeuren und lokalen Kriegsfürsten gegenüber loyaler waren als dem abstrakten „Staat“. Unter den Taliban existierte lediglich eine sog. Tugend- oder Sittenpolizei zur Kontrolle der Bevölkerung.

Ausgangspunkt 2001 und Folgejahre. Zum Zeitpunkt 2001/2002 existierte somit keine formale Polizei(-behörde), aber neben geschätzten mehreren zehntausenden Milizionären im Dienste ehemaliger Kriegskommandeure eine Anzahl von früheren Polizeioffizier:innen, die entweder durch west- und ostdeutsche Polizeiberater und -ausbilder trainiert worden waren oder bis Anfang der 1990er-Jahre im Ausland (z. B. in der Sowjetunion) studiert hatten.⁸ Das afghanische Innenministerium war von verschiedenen Fraktionen von Tadschiken der ehemaligen Nordallianz milizen dominiert, und Stellenbesetzungen erfolgten in der Regel nicht aufgrund von Qualifikationen. Die Polizeireform wurde durch den Erlass „Zur Verbesserung der Effektivität der Polizeistruktur“ vom April 2003 eingeleitet.

⁴ Dazu gehörten sowohl geopolitische Motive im Kontext des Kalten Krieges als auch wirtschaftliche Motive – die Polizei im Rahmen der Ausbildung an deutsche Produkte und Erzeugnisse zu binden – zusammengefasst in der Aussage, Afghanistan sei zukunftssträftig. Damit wurde es zudem im BMZ-Jargon als „Entwicklungsland“ qualifiziert. Die Finanzierung erfolgte damals aus dem BMZ.

⁵ Baraki, Matin (1996). Die Beziehungen zwischen Afghanistan und der Bundesrepublik Deutschland, 1945–1978: Dargestellt anhand der wichtigsten entwicklungspolitischen Projekte der Bundesrepublik in Afghanistan. Bd. 299, Frankfurt a. M.: Lang. Zur nachrichtendienstlichen Kooperation vgl. auch Ostermeier, Lars (2017). Imaginationen rechtsstaatlicher und demokratischer Polizei. Deutsche Polizei projekte in Afghanistan 1957 bis 2010. Weinheim: Beltz Juventa, S. 76.

⁶ Nach dem Staatsstreich von Mohammad Daoud im Jahr 1974 wurden Ordnungskräfte eingesetzt, um massiv gegen Andersdenkende, z. B. Student:innen, vorzugehen. Die Geheimpolizei war auch ein Nukleus der weiteren politischen Verwerfungen, etwa in den Jahren 1978 und 1979.

⁷ Daher ist die omnipräsente Betonung und Begründung der deutschen Übernahme des Polizeiaufbaus im Jahr 2001 mit der historischen – erfolgreichen – Zusammenarbeit im Polizeibereich wenig nachvollziehbar. Eine aus Selbstreflektion erwachsene Lehre der Zeit vor dem Jahr 1978 wäre gewesen, sich 2001 genau zu überlegen, ob der zeit- und ressourcenintensive „Aufbau“ der afghanischen Polizei einerseits möglich und andererseits in der Form angemessen bzw. notwendig war. Zumal die Türkei die Weiterführung der von Deutschland maßgeblich mit etablierten Polizeihochschule vor der Rückkehr der Deutschen eingestellt hatte.

⁸ Friesendorf, Cornelius und Jörg Krempel (2010). Militarisierung statt Bürgernähe: Das Missverhältnis beim Aufbau der afghanischen Polizei. Frankfurt a. M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung; Center for Policy and Human Development (2007). Afghanistan Human Development Report 2007. Kabul: Center for Policy and Human Development, S. 102.

Die Zielgrößen für die Zahl der benötigten Polizist:innen stiegen mit den Personalwechseln an der Spitze des Innenministeriums konstant an. Während im Jahr 2003 eine Zahl von 50.000 Polizist:innen angestrebt wurde, waren es im Jahr 2005 bereits 62.000, 2009 120.500 (einschließlich 1.000 Polizistinnen) und die ISAF-Zielmarke von 2012 sah 157.000 ausgebildete Polizist:innen zum Zeitpunkt der sog. Übergabe in Verantwortung vor.

Eine zentrale Debatte, die maßgeblich vom deutschen und europäischen Polizeiansatz mitgeprägt wurde, war die zwischen Quantität und Qualität der Polizeiausbildung bzw. (para-)militärischer vs. zivilpolizeilicher Ausrichtung. Der deutsche Fokus auf Führungskräfteausbildung an der ANPA in Kabul sah einen langfristigen Wandel und die potenzielle Ausdehnung der Reformeffekte in die Fläche (Trickle-down-Effekt) vor. Die USA priorisierten Quantität und erlaubten einen entsprechenden Mitteleinsatz.⁹ Ab Mitte 2005 dominierten private Sicherheitsfirmen im Auftrag des US-Verteidigungsministeriums die Polizeiausbildung der unteren und mittleren Ränge. Das im Jahr 2005 erlassene Polizeigesetz betonte zwar die zivilpolizeiliche Orientierung der *Afghan National Police* (ANP), schloss jedoch Anti-Terror-Aufgaben nicht kategorisch aus. In der Folgezeit, besonders aber ab der

Aufnahme des *Focused-District-Development*-Programms (FDD) im Jahr 2007 und während der deutschen Beteiligung daran im Zeitraum 2009–2011, überwog die militärische Ausrichtung der afghanischen Polizei.¹⁰

Von der Führungsnation zum *key partner* und „afghanischen“ Strategien. Mit dem *Afghanistan Compact* im Jahr 2006, der im Anschluss an den Bonn-Prozess den Fahrplan für den weiteren Aufbau in Afghanistan bis zum Jahr 2010 festlegte, kam die rhetorische Abkehr vom Konzept der Führungsnationen für die einzelnen SSR-Bereiche hin zu einem Partnerschaftsansatz. Damit sollte erneut die Eigenverantwortung der afghanischen Partner im Aufbauprozess betont werden. Zugleich benannte der *Compact* das Ziel, bis zum Jahr 2010 eine vollkommen funktionsfähige, professionelle Polizei und Grenzpolizei zu schaffen. Entsprechend der neuen Priorisierung von Terrorbekämpfung vor Drogenbekämpfung und ziviler Sicherheit wurde die *NATO Training Mission – Afghanistan* (NTM-A) zu einem neuen Hauptakteur des Polizeiaufbaus.¹¹

Vor dem Hintergrund, dass im Jahr 2006 lediglich 160 bis 180 ANP-Angehörige Polizistinnen waren – etwa ein Drittel eines Prozentes der Gesamtzahl an Polizeikräften zu diesem

⁹ Die USA haben zwischen 2002 und 2012 knapp 12 Mrd. USD für den Aufbau der ANP aufgewendet, neben zusätzlichen Einzahlungen in der Größenordnung von 800 Mio. USD in den *Law and Order Trust Fund* (LOTFA) für Gehälter von Angehörigen des MoI und der Polizei. Deutschland hat im gleichen Zeitraum etwa 337 Mio. EUR in den Aufbau der ANP investiert. Vgl. Permanseder, Manfred (2013). Das deutsche Engagement bei der Sicherheitssektorreform in Afghanistan am Beispiel des Polizeiaufbaus. Reformkonzept oder Etikettenschwindel?. Working Paper 5 / 2013. Hamburg: Zentrum für Europäische Friedens- und Sicherheitsstudien, S. 31.

¹⁰ Während des sog. *Surge* (d. i. die Truppenaufstockung und Intensivierung des Anti-Terrorkampfes von OEF und ISAF ab dem Jahr 2009) wurden zudem weitere Hilfspolizeikontingente wie die *Afghan Local Police* – eine Variante der bereits zwischen 2006 und 2008 auf Initiative Karzais aufgestellten *Afghan National Auxiliary Police* – ins Leben gerufen, die sich keinen polizeilichen Standards zu unterwerfen hatten und die negative Wahrnehmung von Polizei seitens der Bürger:innen verstärkte.

¹¹ Friesendorf, 2010, S. 23.

Zeitpunkt – wurden Gleichstellungsfragen ein Querschnittsthema der Polizeiförderung. Bis Anfang 2015 verbesserte sich der Wert auf ca. ein Prozent der ANP-Angehörigen (1.500 Polizistinnen, davon knapp die Hälfte in Kabul), allerdings wurde die vom afghanischen Innenministerium anvisierte Zahl von 5.000 Frauen in der ANP bis zum Ende des Jahres 2014 nicht erreicht.¹²

Parallel zum GPPT startete das Auswärtige Amt (AA) im Jahr 2009 die Finanzierung von Alphabetisierungskursen für Polizeiangehörige, die von der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) organisiert wurden. Zudem gab es Verzahnungen mit dem Justizsektor im Rahmen der EU-Mission in Afghanistan (EUPOL AFG) und eines bilateralen Programms mit den Niederlanden zu bürgernaher Polizeiarbeit in Kundus. Kritische Beobachter:innen bewerteten diese Maßnahmen als eklektisch und teilweise mehr durch „Moden“ im Bereich der internationalen Polizeiarbeit motiviert, als dass sie Teil einer abgestimmten übergeordneten Strategie waren.¹³

Dem Fehlen einer abgestimmten Zielvision für die afghanische Polizei angesichts der Vielzahl ausländischer Akteure und ihrer unterschiedlichen Schwerpunkte vor Ort versuchte man durch de jure afghanische (aber de facto weiter stark gebergesteuerte) Strategiebildung zu begegnen. Im

Jahr 2010 legte das afghanische Innenministerium die erste Nationale Polizeistrategie für die Jahre 2010–2015 auf, gefolgt von einem Nationalen Polizeiplan und einer Zehnjahresvision (2011), die erneut das Ziel einer funktionsfähigen, das Vertrauen der Bevölkerung genießenden Zivilpolizei benannte. Die maßgeblich von einem afghanischen Innenminister mit Polizeihintergrund entwickelte *Ten-Year Vision* für die ANP betonte die Notwendigkeit zur Professionalisierung, von ziviler Schwerpunktsetzung und Community Policing – ein Konzept, das von den Gebern stets als zu früh und nicht praktikabel für den afghanischen Kontext angesehen wurde.¹⁴

Stand der Polizeireform im Jahr 2012. Im Jahr 2010 erfolgte die Entscheidung, die sog. Transitionsperiode bis zum Ende des Jahres 2014 mit der Übergabe der Sicherheitsverantwortung in afghanische Hände abzuschließen. Dies bedeutete das Ende der ISAF-Mission und den Rückzug des Militärs. Die Planung beinhaltete, die Polizeitrainingsstandorte bis Ende 2014 an die afghanischen Partner zu übergeben. Im Jahr 2012 gehörten zur afghanischen Polizei 84.000 *Uniformed Police* (AUP), 22.000 Grenzpolizist:innen, 16.500 ANCOP-Angehörige und 18.200 weitere Polizeibeamt:innen in den Bereichen Geheimpolizei, Ministerialführung, Kriminalpolizei, Anti-Drogenpolizei und Katastrophenschutz

¹² BMI-Dokument „Fragestunde im Bundestag am 04. März 2015“, B4, 27.2.2015.

¹³ So bemängelte auch der Bund Deutscher Kriminalbeamter (BdK) im Jahr 2010 das Fehlen einer „offiziell autorisierten und auf ein Mandat gestützten Organisation, die umfassend für die Ausbildung der afghanischen Polizei (ANP) verantwortlich ist.“ Vgl. Bund Deutscher Kriminalbeamter (2010). Polizeiausbildung in Afghanistan. Berlin: BdK, S. 5.

¹⁴ Vgl. Hughes, Michelle (2014). The Afghan National Police in 2015 and Beyond. Washington, D. C.: USIP, S. 4. Bei genauerem Hinsehen und Ernstnehmen des afghanischen Kontextes wäre es durchaus möglich gewesen, Querverbindungen zwischen der traditionellen Herstellung von Recht und Ordnung durch für Definition und Aufgabenbereiche für öffentliche Sicherheit und Ordnung innerhalb von Gemeinden einerseits und Community (-oriented)-Policing-Konzepten andererseits herzustellen und für eine dem Kontext angemessene Polizeiarbeit und -reform zu nutzen.

(Feuerwehr und medizinische Versorgung).¹⁵

Die Effektivität der Polizei bewerteten die Geber ab dem Jahr 2007 durchgängig als negativ. So waren die Polizeikräfte im Jahr 2010 nur in zwölf von 365 Distrikten in der Lage, grundlegende Polizeiarbeit ohne externe Unterstützung zu handhaben; 39 Distrikte waren auf regelmäßige Beratung angewiesen, 39 auf externe Hilfe. In der Fläche – d. h. in 265 Distrikten, also in mehr als zwei Dritteln der Distrikte – wurde die Kapazität der Polizei als nicht ausreichend eingeschätzt,¹⁶ um den in ihrer zivilen Ausrichtung zugewiesenen Aufgabenbereichen nachzukommen, d. h. Kriminalität effektiv zu bekämpfen und für die Sicherheit der Bevölkerung zu sorgen.¹⁷ Im afghanischen Innenministerium hatte sich aufgrund der häufig ad hoc erfolgenden Personalrotation und systemischer Korruption ebenfalls kein signifikanter Kapazitätsaufbau abgezeichnet. Vielmehr diente es als Experimentierfeld nationaler Partikularinteressen für Polizeireformansätze. Die finanzielle Abhängigkeit des Innenministeriums und das Angewiesensein auf Gehaltszahlungen über den *Law and Order Trust Fund for Afghanistan* (LOTFA) hatten zu- statt abgenommen. Kurzum: Die Bemühungen für eine Sicherheitssektorreform (SSR) waren

trotz zahlreicher realisierter Ertüchtigungsmaßnahmen (Liegenschafts-ausbau), einer grundlegenden Strukturgebung der ANP sowie einer eingeführten Gehaltsreform und der Einführung von LOTFA als Finanzierungsmechanismus bis zum Ausgangspunkt der vorliegenden Evaluierung wenig erfolgreich. Diese Ausgangssituation birgt für die Bewertung des Engagements ab dem Jahr 2013 gewisse Pfadabhängigkeiten, die sich für die strategische Steuerung des Einsatzes als hochgradig relevant erwiesen.

Das BMI-Engagement in Afghanistan 2013–2021

Im Folgenden wird der Gegenstand der BMI-spezifischen Teilevaluierung – das BMI-Engagement in Afghanistan im Zeitraum 2013–2021 sowie seine Schnittstellen zu den Engagements des AA, BMZ und BMVg – in seinen Grundzügen beschrieben, einschließlich finanzieller, personeller und organisationsstruktureller Aspekte.

Mandat. Zu den Aufgaben des GPPT gehörten laut (im Jahr 2006 angepassten) *Sitz- und Statusabkommen* zwischen dem BMI und dem afghanischen Innenministerium:

1. *Beratung der afghanischen Sicherheitsbehörden bei der Führung und*

¹⁵ NATO (2012). *Afghan National Police. Facts and Figures*, zitiert nach: Distler, Werner (2014). Nur noch Routine? Deutsche Polizei und deutsche Polizisten in Afghanistan. In: Daxner, Michael (Hrsg.). *Deutschland in Afghanistan*. Oldenburg: BIS-Verlag, 155–178, S. 161.

¹⁶ Murray, Tonita (2011). Security Sector Reform in Afghanistan, 2002–2011: An overview of a flawed process. *International Studies*, 48(1), 43–63, S. 14.

¹⁷ Angesichts der niedrigen Kriminalitätsrate in Afghanistan ist die Abgrenzung des Kriminellen vom Bürger, die normalerweise Polizeihandeln legitimiert, eine problematische Ausgangsannahme für Polizeireformbemühungen in Afghanistan. Vgl. Waddington, P. A. J. (1999). Police (Canteen) Sub-culture. An appreciation. *British Journal of Criminology*, 39, 287–309. Zu negativen Problematisierungen der ANP durch Expert:innen siehe Ostermeier, Lars (2017). *Imaginationen rechtsstaatlicher und demokratischer Polizei. Deutsche Polizeiprojekte in Afghanistan von 1957 bis 2010*. Weinheim: Beltz Juventa, S. 125. Zur afghanischen Perspektive auf Polizei und deren Potenzial, als Ausgangspunkt für international Veränderungsmaßnahmen in Afghanistan zu dienen. Vgl. Häßler, Marcel (2022). *Was ist „gute Polizei“? Kulturelle Wahrnehmungsdifferenzen am Beispiel der afghanischen Polizei*. Frankfurt a. M.: Verlag für Polizeiwissenschaften.

- Leitung einer nach rechtsstaatlichen Grundsätzen und der Beachtung der Menschenrechte verpflichteten afghanischen Polizei,*
2. *Unterstützung bei der Ausbildung afghanischer Polizeibeamter, insbesondere von Multiplikatoren,*
 3. *Umsetzung der bilateralen polizeilichen Ausstattungshilfe,*
 4. *aktive Beteiligung an der Koordinierung der internationalen Unterstützung für den Aufbau der afghanischen Polizei.*¹⁸

Bis zum Jahr 2012 hatte das GPPT für die Aufgabenerfüllung Standorte in Kabul, Masar-i-Scharif (MiS), Faisabad und Kundus. In den Jahren 2012 und 2013 übergab es die Standorte Faisabad und Kundus in afghanische Verantwortung und zog sich – ebenso wie die Bundeswehr – aus diesen Provinzen zurück. Im Jahr 2014 folgte die Übergabe der Aus- und Fortbildungsstätten *Police Training Center* (PTC) in MiS sowie *Afghan National Police Academy* (ANPA) in Kabul in afghanische Hand. Die Präsenzen des GPPT blieben jedoch in beiden Städten bestehen.

Im Zuge der Übergabe in afghanische Hand richtete das BMI das GPPT neu aus: von einer Trainingsmission hin zu einer Beratungsmission. Fortan sollte das GPPT die afghanischen Partnerbehörden nur noch bei der Aufgabenerfüllung begleiten. Unmittelbare Unterstützungsmaßnahmen, z. B. Baumaßnahmen und Ausstattungshilfe, leistete das GPPT jedoch

weiterhin, insbesondere in den späteren Jahren des Engagements.

Das BMI setzte darüber hinaus deutsche Polizeibeamt:innen in der *Europäischen Polizeimission Afghanistan* (EUPOL AFG) ein. Von 2007 bis 2014 nahm EUPOL AFG Aufgaben in den Bereichen Mentoring, Beratung und Ausbildung wahr. Ab dem Jahr 2015 wandelte sich der Ansatz zur Beratung auf strategischer Ebene, EUPOL AFG beriet nun das afghanische Innenministerium zu Themen wie institutionelle Reform, Community Policing und Zusammenarbeit zwischen Polizei und Justiz. Die EU-Polizeimission endete im Dezember 2016.

Sicherheitslage. Die Sicherheitslage in Afghanistan verschlechterte sich zwischen 2013 und 2021 zunehmend. Der *Global Peace Index* maß ein stetig steigendes Gewaltniveau, bei gleichbleibend sehr hoher Kriminalität im Land.¹⁹ Der *Global Terrorism Index* belegt die Zunahme der terroristischen Gefahr insbesondere ab dem Jahr 2018, mit einer Zunahme terroristischer Vorfälle um mehr als das Zweifache auf fast neunhundert im Jahr 2021 (bei in etwa gleichbleibenden Opfer- und Verletzungszahlen).²⁰ Die Bedrohungslage für Sicherheitskräfte war in besonderem Maße hoch. Es gab z. B. Anschläge auf Rekrutierungszentren, um Be-

¹⁸ Bundesministerium des Inneren (BMI), Innenministerium der Interimsregierung Afghanistan (2006). Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Innern der Bundesrepublik Deutschland und dem Innenministerium der Interimsregierung von Afghanistan über die Einrichtung eines Projektbüros zum Wiederaufbau der Afghanischen Polizei im Rahmen des Stabilitätspaktes Afghanistan (Sitz- und Statusabkommen). Bundesgesetzblatt Jahrgang 2008 Teil II Nr. 9 (7. Mai 2008). Berlin: BMI, S.291.

¹⁹ Institute of Economics and Peace (IEP) (2013–2021). Global Peace Index. Sydney: IEP. (Verfügbar unter: <https://www.visionofhumanity.org/maps/#/>; letzter Zugriff: 8.9.2023.)

²⁰ Institute of Economics and Peace (IEP) (2013–2021). Global Terrorism Index. Sydney: IEP. (Verfügbar unter: <https://www.visionofhumanity.org/maps/#/>; letzter Zugriff: 8.9.2023.)

werber:innen vom Polizeidienst abzuschrecken.²¹ In MiS war die Sicherheitslage bis zum Jahr 2019 stets besser als in Kabul.²²

Nach Einschätzung der Bundesregierung war die Sicherheitslage noch bis Mitte des Jahres 2015 überwiegend oder mindestens ausreichend „kontrollierbar“. Danach sprach die Bundesregierung von einer „Verschärfung der Bedrohungslage“.²³ Für den Einsatz bedeutende Sicherheitsereignisse waren u. a.:

- November 2016: Anschlag auf das deutsche Generalkonsulat in MiS. Keine verletzten Polizeibeamt:innen. Das Gebäude wird jedoch erheblich beschädigt.²⁴
- Mai 2017: Anschlag im Diplomatenviertel in Kabul. Keine verletzten Polizeibeamt:innen. Die deutsche Botschaft wird massiv beschädigt.²⁵
- März 2018: Explosion in der Nähe der Unterkunft für ausländische Organisationen in Kabul, das Green Village. Keine verletzten deutschen Polizeikräfte.²⁶
- September 2019: Weiterer Anschlag auf das Green Village. Keine

verletzten deutschen Polizeibeamt:innen. Erhebliche Beschädigungen, die Büros des GPPT bleiben jedoch unbeschädigt. Daraufhin weitgehende Einstellung der Projektstätigkeit des GPPT und Abzug eines Großteils des Personals aus Kabul, weil das Camp als nicht sicher genug bewertet wird.²⁷

Ab März 2020 beeinflusste zudem die Corona-Pandemie die Projektstätigkeit des GPPT.²⁸

Finanzmittel. Das BMI verausgabte im Zeitraum 2013–2021 insgesamt rund 61 Mio. EUR, welche dem Ministerium vom AA aus dem *Stabilitätspakt Afghanistan* zugewiesen wurden.²⁹ Darüber hinaus trug das BMI flankierend insgesamt etwa 36 Mio. EUR zur Finanzierung der sog. auslandsbedingten Mehrkosten für die ins GPPT entsendeten Polizeikräfte bei.³⁰

Abbildung 1 (unten) zeigt, dass die vom AA zugewiesenen Finanzmittel für das GPPT bis zum Jahr 2015 auf einen Tiefstwert von 5,7 Mio. EUR sanken, was die veränderte Ausrichtung des Projekts als Beratungsmission widerspiegelt. Bis 2019 stiegen

²¹ Interview, Vertreter:in GPPT, 8.2.2023, online.

²² Interview, Vertreter:in BMI, 3.3.2023, online.

²³ Deutscher Bundestag (2013–2021). *Drucksachen, Polizei- und Zolleinsätze im Ausland*. Berlin: Bundestag.

²⁴ ZEIT ONLINE (11.11.2016). *Taliban greifen deutsches Konsulat in Afghanistan an*. (Verfügbar unter: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2016-11/taliban-verueben-anschlag-auf-deutsches-konsulat-in-masar-i-scharif>; letzter Zugriff 10.11.2023.)

²⁵ Deutsche Welle (31.5.2017). *Viele Tote nach Anschlag in Kabul*. (Verfügbar unter: <https://www.dw.com/de/viele-tote-nach-anschlag-in-kabul/a-39056328>; letzter Zugriff 10.11.2023.)

²⁶ Deutsche Welle (21.3.2018). *Viele Tote bei Anschlag in Kabul*. (Verfügbar unter: <https://www.dw.com/de/viele-tote-bei-anschlag-in-kabul/a-43059521>; letzter Zugriff 10.11.2023.)

²⁷ FAZ (8.9.2019). *Bundespolizei stellt ihre Arbeit in Afghanistan vorerst ein*. (Verfügbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/nach-anschlag-in-kabul-bundespolizei-stellt-ihre-arbeit-in-afghanistan-vorerst-ein-16374387.html>; letzter Zugriff 10.11.2023.); Interview, Vertreter:in GPPT, 22.3.2023, online.

²⁸ Interview, Vertreter:in GPPT, 8.2.2023, online.

²⁹ Aufgeführt werden hier die dem BMI vom AA für die Projektumsetzung zugewiesenen Finanzmittel aus dem *Stabilitätspakt für Afghanistan und Pakistan* bzw. ab dem Jahr 2017 dem *Stabilitätspakt für Afghanistan*. Vgl. Deutscher Bundestag 2021, *Drucksache 20 / 229*. Berlin: Bundestag.

³⁰ Tiefstwert: 2,3 Mio. EUR im Jahr 2019; Höchstwert: 10,8 Mio. EUR im Jahr 2013. Ibid.

die Mittelzuweisungen wieder an, und zwar bis auf einen Höchstwert von 11 Mio. EUR Grund hierfür sind u. a. die steigenden Betriebs- bzw. Sicherheitskosten.³¹ Abbildung 1 zeigt zudem, dass der Mittelabfluss stets hoch war, mit Ausnahme des Jahres 2020 infolge der einsetzenden Pandemielage.

Personal. Während der Übergabe verschiedener Standorte sowie Aus- und Fortbildungszentren – der sog. Transitionsphase – verringerte das BMI das Personal des GPPT maßgeblich: von 187 eingesetzten Polizeibeamt:innen im ersten Quartal 2013 auf 47 im letzten Quartal 2014, d. h. auf annähernd ein Viertel (s. Abbildung 2). Bis zum Jahr 2020 blieb der Personaleinsatz in etwa in dieser Höhe. Danach baute das BMI das Personal aufgrund der Pandemielage erneut um etwa die Hälfte ab. Das GPPT bestand im Jahr 2021 aus 24 Polizeibeamt:innen.

Abbildung 2 zeigt zudem, dass die Verteilung zwischen den vom Bund und von den Ländern entsendeten Polizeikräften eher statisch war, u. a. bedingt durch das vom Königsteiner Schlüssel festgesetzte Verfahren. Der Anteil des Bundes betrug im Durchschnitt etwa vierzig Prozent.³²

Während der zuvor erwähnten Transitionsphase setzte das BMI stets mehr Personal in Masar-i-Scharif als in Kabul ein, da dort Trainer:innen umfangreichere Ausbildungsaktivitäten anboten (s. Abbildung 3).³³ Ab Mitte 2014 und mit der Umstellung auf den Schwerpunkt Beratung durch das GPPT kehrte sich dieses Verhält-

nis um. Der Anteil der in Kabul eingesetzten Polizeikräfte erreichte im Durchschnitt zwei Drittel. Es liegen dazu jedoch nur Daten bis zum Jahr 2016 vor.

Projekttätigkeit. Neben den regelmäßigen Beratungsaktivitäten plante das GPPT zwischen 2016 und 2021 insgesamt fast vierhundert Einzelmaßnahmen. Für den Zeitraum von 2013 bis 2015 ist die Maßnahmenanzahl nicht systematisch nachvollziehbar, da erst im Jahr 2016 systematische Maßnahmenpläne, die sog. Businesspläne, im GPPT eingeführt wurden.

Abbildung 4 zeigt, dass das GPPT stets mehr Maßnahmen am Standort Kabul als in Masar-i-Scharif vorsah, insgesamt fast doppelt so viele. Die meisten Maßnahmen wurden in den Jahren 2018 und 2019 geplant. Sie umfassten sowohl Ausbildungs- als auch Ausstattungshilfe. Auch 2020 blieb die geplante Maßnahmenanzahl hoch. Tabelle 1 zeigt zur Illustration der Projekttätigkeit eine Auswahl von Maßnahmen, die an der zentralen Aus- und Fortbildungsstätte der afghanischen Polizei, der *Afghan National Police Academy* (ANPA), durchgeführt wurden.

Aufbauorganisation. Das GPPT war sowohl am Standort Kabul als auch an der Außenstelle Masar-i-Scharif unterhalb der Leitungsebene in Funktionseinheiten, die ab dem Jahr 2018 Fachbereiche genannt

³¹ Interne Dokumente (u. a. sogenannte Businesspläne des GPPT).

³² Ausreißer sind das erste und das zweite Quartal des Jahres 2020, in denen der Anteil des Bundes auf 22 Prozent sank.

³³ BMI (19.5.2023). Stellungnahme zu weiteren Informationsbedarfen der DHPOL vom 27.04.2023. Berlin: BMI.

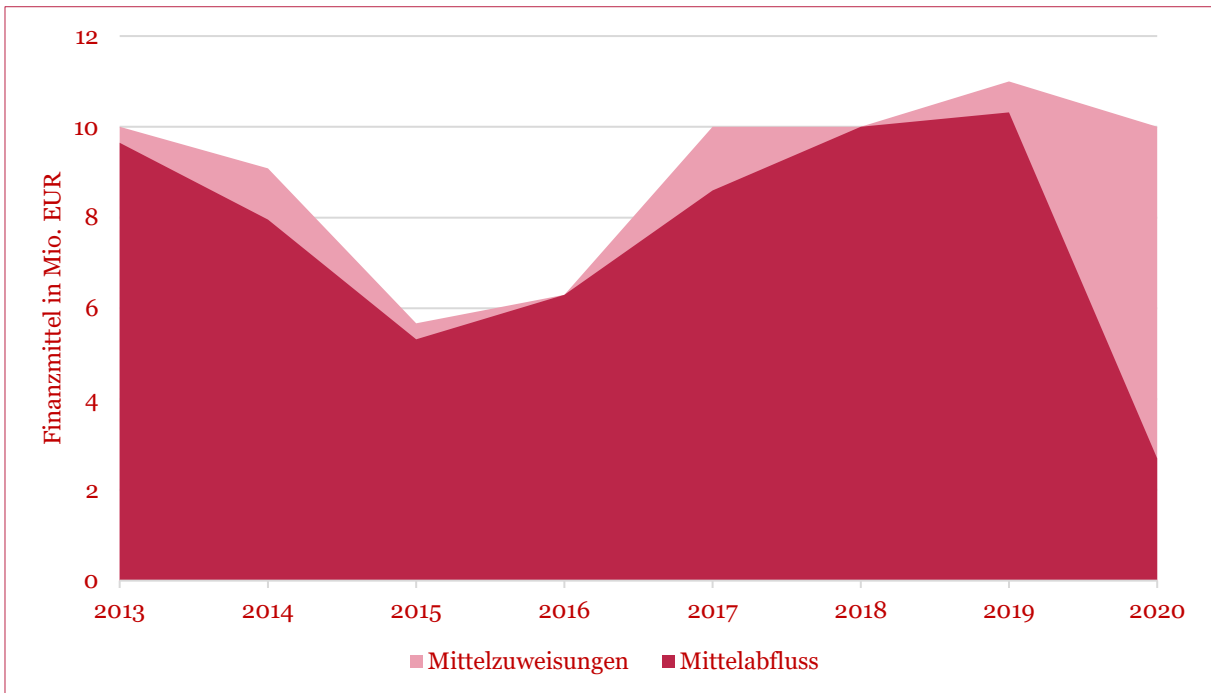
wurden, und *Advisor Teams* gegliedert.³⁴ Die Fachbereiche bedienten die Themen Sicherheit, Logistik und Administration (einschließlich Öffentlichkeitsarbeit). Die *Advisor Teams* waren jeweils für eine Partnerbehörde zuständig (z. B. ANPA/STC).

Außerdem umfasste das Projektbüro in Kabul ein *General Advisor Team* (GAT) bzw. *Liaison Officer Team* (LNO), das für die Beratung des afghanischen Innenministeriums sowie die Repräsentanz des GPPT in internationalen Koordinierungsgremien zuständig war. In der Außenstelle MiS wiederum bediente ein *Civilian Police Advisor* (CPA) die Schnittstelle zur *Train Advise Assist Command* – Regionalkommando Nord (TAAC-N). Zudem waren in der Außenstelle *Gender Advisors* tätig.

Der Leiter der Außenstelle MiS war dem Leiter des GPPT nachgeordnet. Das Leitungsteam umfasste auch ein:e Projektkoordinator:in, der u. a. für die strategische Planung und Entwicklung der Projektstätigkeit des GPPT zuständig sein sollte.

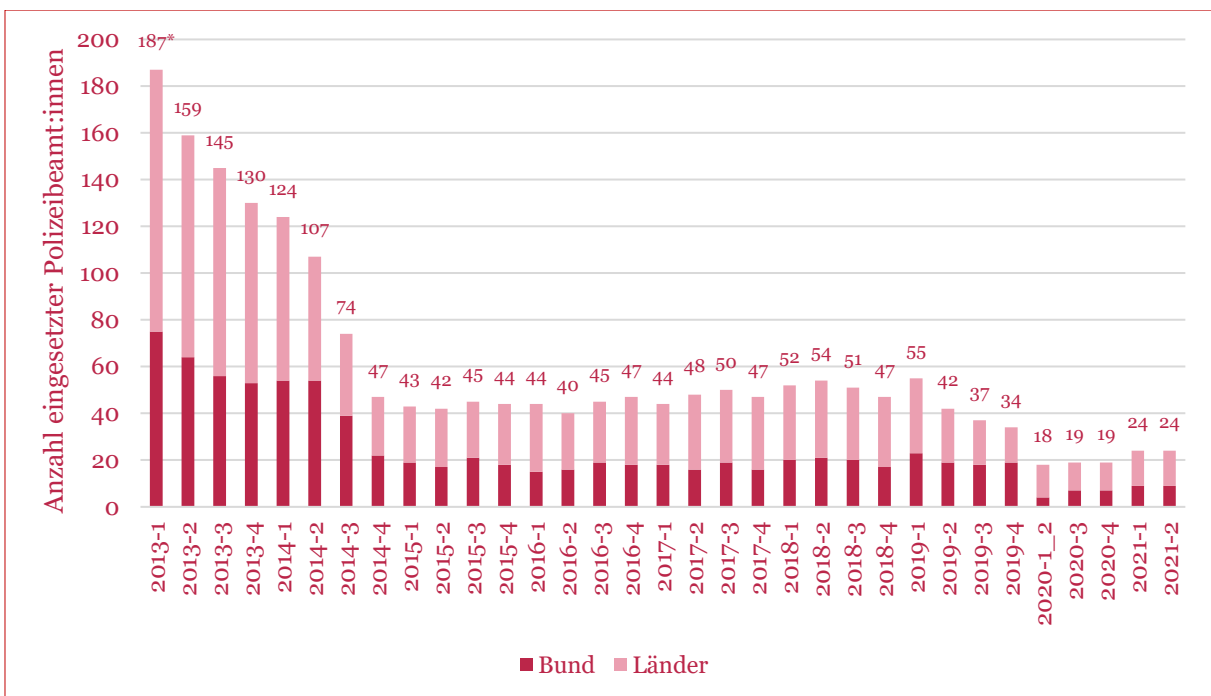
³⁴ Für den folgenden Abschnitt wurde das dem Evaluierungsteam vorliegende Organigramm des GPPT aus dem Jahr 2018 herangezogen. Vgl. GPPT (2018). Geschäftsordnung für das German Police Project Team (GPPT). Kabul: GPPT.

Abbildung 1: Vergleich von Mittelzuweisungen für das GPPT mit Mittelabflüssen, 2013–2020 (jährlich).



* Datenquellen: GPPT, interne Dokumente, 2013–2020; Kommunikationsdokumente.

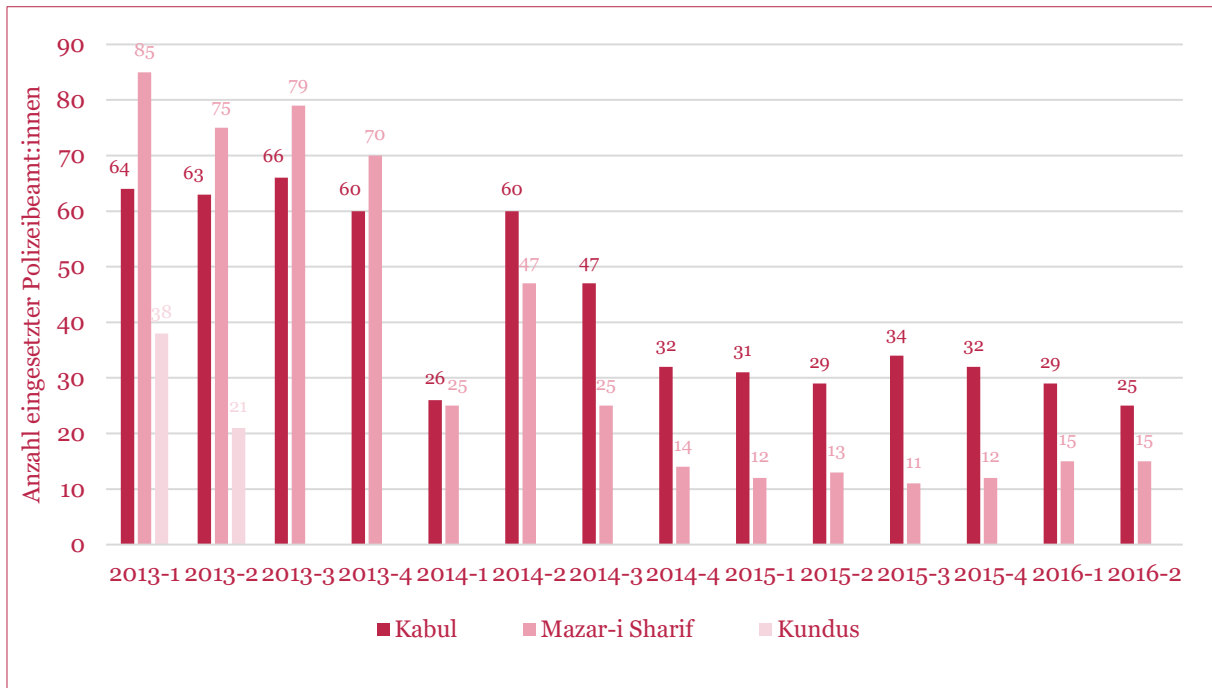
Abbildung 2: Personaleinsatz im GPPT nach Bund und Ländern, 2013–2021 (quartalsweise).



* Gesamtanzahl bzw. summierte Anzahl der von Bund und Ländern entsendeten Polizeibeamt:innen.

** Datenquelle: Deutscher Bundestag, 2013–2021, Drucksachen.

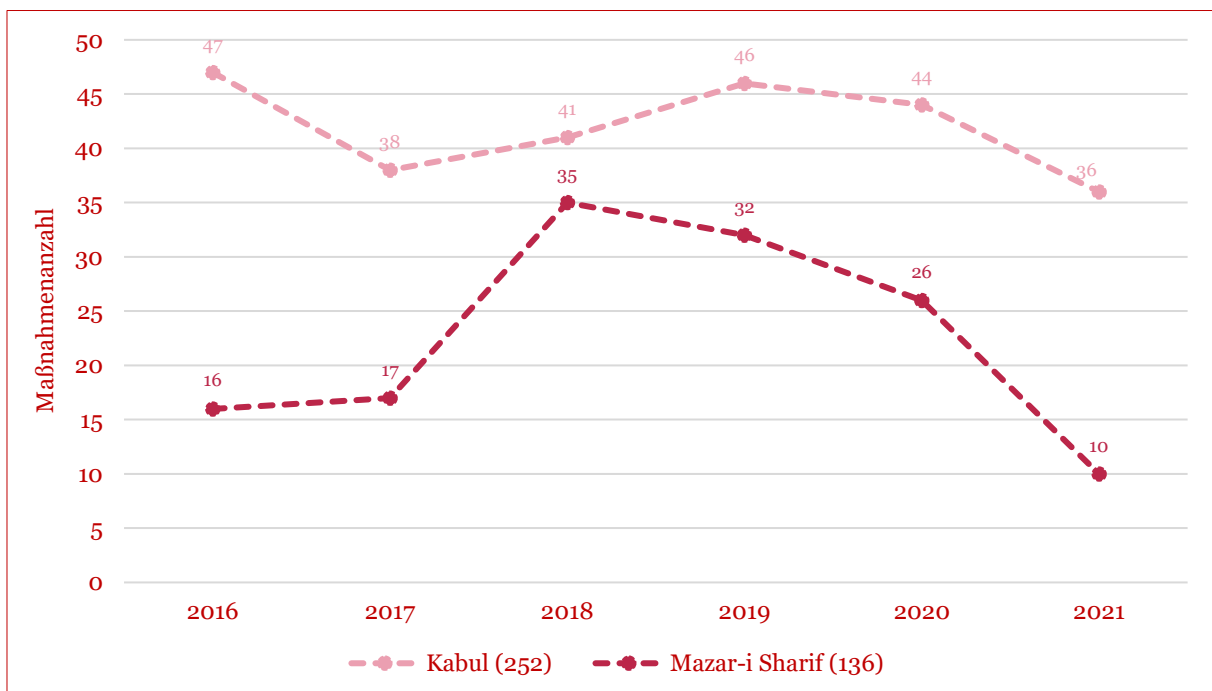
Abbildung 3: Personaleinsatz im GPPT nach Standorten, 2013–2016 (quartalsweise).



* Datenquelle: Deutscher Bundestag, 2013–2016, Drucksachen.

** Dem Evaluierungsteam liegen nur Daten bis zum zweiten Quartal des Jahres 2016 vor.

Abbildung 4: Einzelmaßnahmen des GPPT (geplant) nach Standorten, 2016–2021 (jährlich).



* Datenquelle: GPPT, 2016–2021, Maßnahmenpläne (Businesspläne). Es wurde jeweils der letztverfügbare Stand der Maßnahmenpläne berücksichtigt.

** Ausgenommen sind regelmäßige Beratungsaktivitäten wie die des *Civilian Police Advisors* (CPA) und der *Gender Advisors*.

Tabelle 1: Ausgewählte Ausbildungs- und Ausstattungshilfemaßnahmen des GPPT an der afghanischen Polizeiakademie in Kabul (ANPA), 2013–2021 (jährlich).

2013	<i>ABH:</i> Train-the-Trainer-Kurs, Selbstverteidigungskurs, Multiplikatoren Geldfälschung <i>ASH:</i> Kopierer, Bau eines Brunnens, Abriss Heizungshaus
2014	<i>ABH:</i> Delegationsreise, Fortbildung Trainerinnen, Deutschkurs Stipendiaten / Fachlehrer <i>ASH:</i> Renovierung Fakultäten, Ertüchtigung der Heizungs- und Solaranlage, Tatortkoffer
2015	<i>ABH:</i> Fortbildungen IT und Englisch, Female-train-the-Trainer-Kurs, Checkpoint-Training <i>ASH:</i> Einrichtung Partnerschaftsraum für Videokonferenzen, Renovierung Gästehaus, Ausstattung Krankenstation
2016	<i>ABH:</i> Englisch- und Deutschkurse, Erste-Hilfe-Training für Polizistinnen <i>ASH:</i> Umbau Deutsches Haus, Konferenzraum für das Deutsche Gästehaus
2017	<i>ABH:</i> Englisch- und Deutschkurse <i>ASH:</i> Bau Taktik-Trainingshaus, Bau Medienter/Bibliothek, Rekonstruktion Lehrsäle
2018	<i>ABH:</i> Tatortarbeit, Train-the-Trainer-Kurse, Einsatztraining für Taktik-Trainingshaus <i>ASH:</i> Möblierung / Ausstattung Taktik-Trainingshaus, Bau Sicherheitsmauer, GPS-Geräte
2019	<i>ABH:</i> Train-the-Trainer-Projekt Crime Scene Management, Guard-Training, flankierendes Training für übergebene Vollschutzanzüge <i>ASH:</i> Bau Base Command Building, Ertüchtigung Frauenhaus, Waschmaschinen und Trockner
2020	<i>ABH:</i> Beobachtung von Trainings zur Taktik- und Tatortarbeit, Schulung Base Command <i>ASH:</i> Bau Base Command Building, Material für Druckerei
2021	<i>ABH:</i> Multiplikatorentraining Kriminaltechnik / Tatortarbeit und Einsatztaktik, Überprüfung neues Ausbildungscurriculum

* Datenquellen: BMI, 2013–2021, Wöchentliche Lagemeldungen des GPPT; BPOLP, 2013–2021, Lagebeiträge aus der Mission GPPT; AG IPM, 2013–2021, Lageinformationen aus den Missionsgebieten.

METHODISCHES VORGEHEN

Im Folgenden wird das methodische Vorgehen beschrieben, das dem Evaluierungsergebnis zugrunde liegt. Ab S. 33 sind die Datenquellen aufgeschlüsselt.

Evaluierungsfragen

Die Evaluierung orientiert sich an den OECD-DAC-Kriterien und den für jedes Kriterium definierten Leitfragen. Diese wurden teilweise in den *Terms of References* des BMI genannten spezifischen Aspekten ergänzt. Schließlich wurden die Evaluierungsfragen operationalisiert, einschließlich in Form von Indikatoren, Bewertungskriterien und Datenquellen bzw. Erhebungsmethoden (s. Anhang *Evaluierungsmatrix*).

Die Evaluierungsfragen und ihre Teilaspekte sind:

- **Relevanz:** Inwieweit hat das BMI in Afghanistan das Richtige getan? (Strategie und Ziele des BMI, Abstimmung mit afghanischen Akteuren, Anpassungs- und Lernfähigkeit);
- **Kohärenz:** Inwieweit war das BMI-Engagement im Hinblick auf das Handeln anderer Akteure im Einsatzland (innerhalb des BMI, mit anderen Ressorts sowie mit afghanischen und internationalen Akteuren) passgenau?;
- **Wirksamkeit:** Inwieweit hat das BMI seine beabsichtigten kurz- und mittelfristigen Ziele erreicht und Wirkungen erzielt? (Einzelmaßnahmen und unmittelbare

Wirkungen bei Begünstigten, mittelbare systemische Wirkungen, Querschnittsthemen, Wirkannahmen, unbeabsichtigte Wirkungen und Umgang mit Risiken, projektinterne Faktoren mit Einfluss auf die Effektivität des Engagements);

- **Nachhaltigkeit:** Inwiefern hat das BMI-Engagement langfristige Wirkungen? (Schaffung von Voraussetzungen für Nachhaltigkeit, absehbare Nachhaltigkeit).

Ebenen der Analyse

Für eine differenzierte Betrachtung des Evaluierungsgegenstands wurden drei Analyseebenen untersucht: (1) Die **politisch-strategische Entscheidungsebene**, (2) die **strategische Ebene der Ministerialverantwortlichen** und (3) die **Umsetzungsebene**. Auf der politisch-strategischen Ebene wurden gesamtstrategische Fragestellungen des Afghanistan-Engagements, z. B. hinsichtlich der politischen Vorgaben durch die Bundesregierung und den Bundestag, betrachtet. Diese Fragen werden vornehmlich im *Ressortgemeinsamen Evaluierungsbericht* behandelt. Auf der strategischen Ebene der Ministerialverantwortlichen stehen konzeptuelle, planerische und Steuerungsfragen, einschließlich ressortübergreifender Koordination und Steuerung, im Vordergrund. Auf der Umsetzungsebene liegt der Fokus schließlich auf Fragen zur konkreten operativ-taktischen Ausgestaltung des BMI-Engagements. Dabei werden Beiträge nachgeordneter Behörden, etwa zur Vorbereitung von Polizeikräften auf den Einsatz (z. B. der Bundespolizeiakademie, BPOLAK), sowie das Handeln des GPPT vor Ort untersucht.

Diese Ebenen sind miteinander verzahnt: Entscheidungen auf der politisch-strategischen Ebene wirken sich idealerweise auf die strategische Ebene im BMI aus, dies wiederum führt zu Anpassungen der Projektaktivität des GPPT vor Ort. Umgekehrt sollten Rückmeldungen von Akteuren der Umsetzungsebene, insbesondere des GPPT, idealerweise einen Beitrag zur strategischen Steuerung des Projekts durch das BMI leisten. Inwiefern dieses idealtypische Zusammenspiel gelang, wird in der Evaluierung ebenfalls untersucht.

Konzeptionelle Grundlagen

Um insbesondere die Relevanz und die Wirksamkeit des BMI-Engagements in Afghanistan zu bewerten, rekonstruierte das Evaluierungsteam vor der Datenerhebung ein Wirkungsmodell, das die Ablauf- und Wirkungslogik des Engagements abbildet (s. Abbildung 5). Das Modell musste rekonstruiert werden, da das BMI seinem Engagement kein explizites Wirkungsmodell zugrunde legte. Erwartete Wirkungen waren nur implizit oder zu allgemein formuliert, ferner blieben Wirkungsannahmen oft unklar.

Die Inhalte des Wirkungsmodells fußen auf strategischen Dokumenten der Bundesregierung bzw. des BMI (z. B. das zuvor erwähnte *Sitz- und Statusabkommen*) sowie Hintergrundgesprächen mit ausgewählten am BMI-Engagement Beteiligten. Das Modell wurde vom Evaluierungsteam mit dem BMI abgestimmt bzw. von diesem validiert.

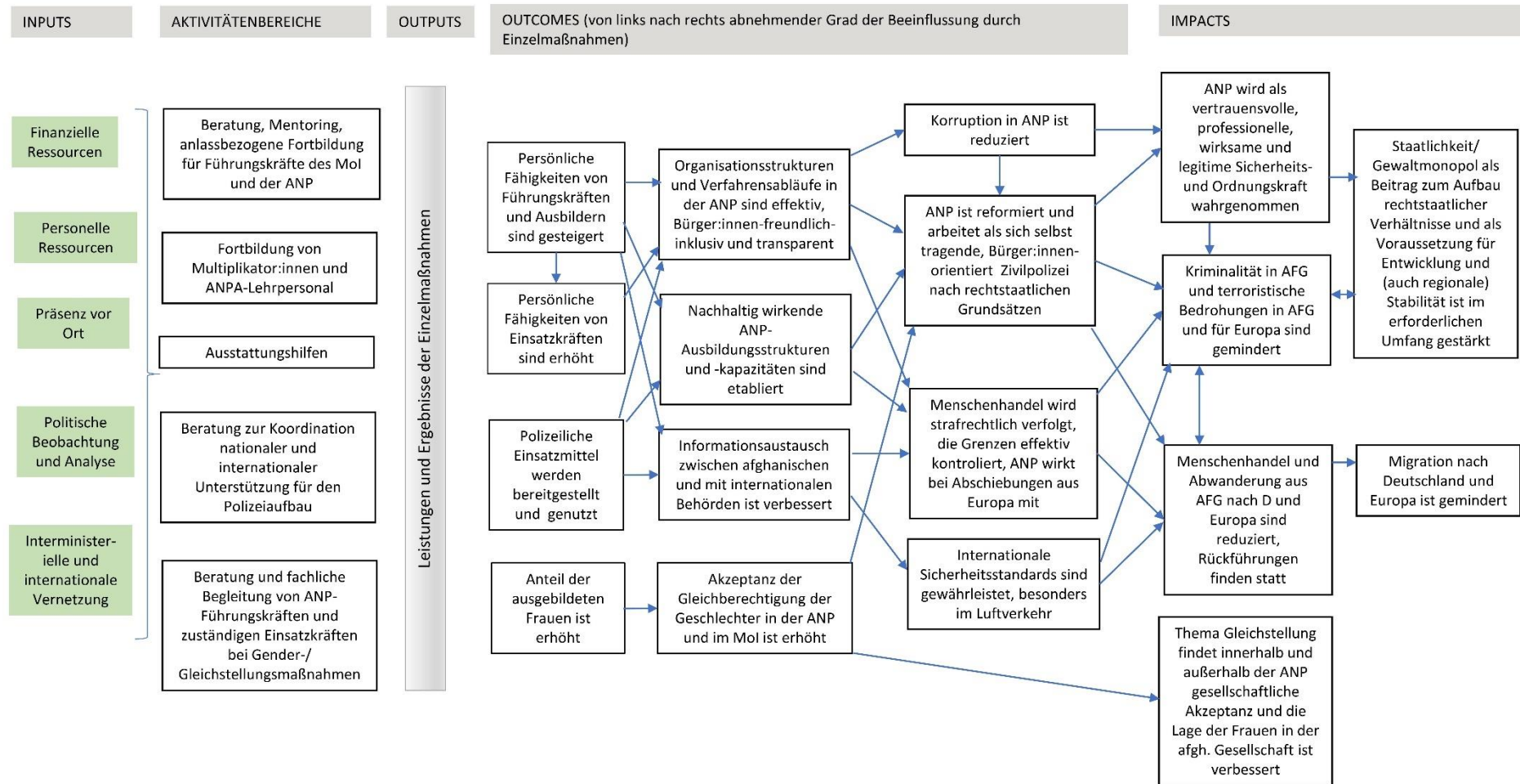
Das Wirkungsmodell bringt Aktivitätsbereiche, kurz- und mittelfristige

Ziele in Bezug auf die begünstigten Partnerbehörden sowie beabsichtigte gesellschaftliche Wirkungen des Engagements in einen Kausalzusammenhang. Es stellt dar, wie verschiedene Maßnahmentypen (z. B. polizeifachliche Trainings) individuelle Verhaltensveränderungen bei den unmittelbaren Zielgruppen (z. B. Trainingsteilnehmenden) und dadurch Veränderungen im System Polizei (z. B. Entwicklung hin zu einer bürger:innenorientierten Zivilpolizei) erwirken sollten. Schließlich wird aufgezeigt, zu welchen gesellschaftlichen Veränderungen die Bemühungen des BMI langfristig beitragen sollten (z. B. Steigerung des Vertrauens der Bevölkerung in die afghanische Polizei).

Auf der Grundlage der nach der Erarbeitung des Wirkungsmodells erhobenen und systematisch ausgewerteten Daten wurden

- die **Ziele und Wirkannahmen des BMI-Engagements kritisch hinterfragt und bewertet**,
- deren **Umsetzung (und damit die Zielerreichung) überprüft** sowie
- **förderliche und hemmende Faktoren** für die erfolgreiche Umsetzung des Engagements identifiziert.

Abbildung 5: BMI-spezifisches Wirkungsmodell (rekonstruiert).



Methoden der Datenerhebung und Datenauswertung

Um das Engagement des BMI in Afghanistan umfassend zu evaluieren, erhob das Evaluierungsteam vorrangig Primärdaten und wertete diese systematisch aus. Die wichtigsten Datenquellen sind Interviews mit am Projekt Beteiligten und mit Begünstigten sowie Projektdokumente, die das BMI dem Evaluierungsteam zur Verfügung stellte. Zudem wurden Sekundärliteratur (z. B. Evaluierungen anderer internationaler Geber) und Sekundärdaten (z. B. Kriminalitätsentwicklung in Afghanistan) herangezogen. Ein wesentliches Hemmnis für die Evaluierung war, dass in Bezug auf das BMI-Engagement weder (Zwischen-)Evaluierungen noch systematische Monitoring-Daten vorliegen.

In der ressortgemeinsamen Evaluation haben sich aus der Zusammenarbeit der drei ARGE- Partner aus Sicht der DHPol wesentliche Erkenntnisse ergeben. Für eine solche Zusammenarbeit bedarf es einer engen und fortdauernden Abstimmung zwischen den Evaluationsteams/Evaluator:innen sowie insbesondere einem gemeinsamem Grundverständnis von unabhängiger und wissenschaftlich fundierter Evaluation, der die Effizienz und Zielorientierung von Arbeits- und Koordinationsabläufen zwischen den jeweiligen Teams und mit den Adressat:innen stärkt. Fehlt eine solche Basis, ist mit erheblichem organisatorischen Mehraufwand und ggf. auch Qualitätseinbußen zu rechnen.

In der ressortgemeinsamen Evaluierung zu Afghanistan waren zwei der

drei ARGE Partner als etablierte staatliche Forschungseinrichtungen über das Selbstverständnis hinaus auch gesetzlich normiert den Grundsätzen der wissenschaftlichen Unabhängigkeit verpflichtet.

Die DHPol legte hohe, der Bedeutung und Sensibilität des Evaluierungsgegenstands angemessene wissenschaftliche Standards an die Datenerhebung, die Datenauswertung und den Nachweis von Quellen an. Damit wird die Objektivität, Zuverlässigkeit und Gültigkeit der aus der Evaluierungstätigkeit gewonnenen Erkenntnisse gewährleistet. Das bedeutet z.B., dass Interviews vollständig transkribiert und umfassend vorhandene wissenschaftliche Erkenntnisse recherchiert und genutzt wurden. Informationen und Aussagen wurden so weit wie möglich sowohl innerhalb von Datenquellen als auch zwischen Datenquellen trianguliert. Alle von der DHPol berichteten Ergebnisse sind empirisch gestützt. Die DHPol etablierte dabei einen Prozess, der es den jeweils anderen ARGE-Partner ermöglichte, wesentliche Ergebnisse und die abschließende Bewertung nachzuvollziehen.

Im Folgenden werden die verschiedenen Datenquellen, deren Erhebung und Nutzung erläutert.

- **Qualitative, leitfadengestützte Interviews:** Das Evaluierungsteam führte zwischen März und Juli 2023 mehr als sechzig Stunden Interviews mit insgesamt 38 Personen. Dabei berücksichtigte es Vertreter:innen verschiedener Akteursgruppen, um vielfältiges Fakten- und Erfahrungswissen von am Engagement Beteiligten, von Begünstigten sowie von (den wenigen verfügbaren gut informierten) Beobachtenden des

BMI-Engagements zu erfassen (s. Tabelle 2). Das Evaluierungsteam achtete bei der Auswahl der Interviewten darauf, dass der gesamte evaluierte Zeitraum sowie die verschiedenen Analyseebenen (politisch-strategische Entscheidungsträger:innen, Ministerialverantwortliche und Führungskräfte des GPPT) abgebildet sind. Es wurde jedoch keine repräsentative Stichprobe im statistischen Sinne gezogen, u. a. weil dem Evaluierungsteam nicht der gesamte relevante Informationskreis bekannt ist (Grundgesamtheit). In einigen Fällen stellte das BMI Kontakte bereit.

Für die einzelnen Akteursgruppen nutzte das Evaluierungsteam jeweils standardisierte Interviewleitfäden mit festgelegten Themen und vorformulierten Fragen, um die Vergleichbarkeit von Aussagen zu gewährleisten. Das Evaluierungsteam sendete den Interviewten die Interviewleitfäden stets vorab zu. Zudem zeichnete es die Interviews mit Zustimmung der Gesprächspartner:innen auf; zwei Mitarbeitende protokollierte die Interviews fast vollständig. Die Transkripte wurden anschließend den Interviewpartner:innen zur Prüfung und – falls gewünscht – Ergänzung vorgelegt. Schließlich wurde von Interviewten die Zustimmung für die (anonymisierte) Verwendung direkter Zitate im vorliegenden Bericht eingeholt.

Das Evaluierungsteam nahm zusätzlich an 17 Interviews der

ARGE-Partner teil, u. a. mit Vertreter:innen des AA, BMZ und BMVg sowie deren Umsetzungsorganisationen (z. B. GIZ). Ferner wurden Erkenntnisse aus Hintergrundgesprächen genutzt, u. a. aus Gesprächen mit Vertreter:innen des BMI und des GPPT aus dem Jahr 2022.

Tabelle 2: Interviews, Anzahl je Akteursgruppe.

Akteursgruppe	Anzahl
GPPT (Leitungsebene)	10
BMI	8
Afghanische Partner (einschl. Führungskräfte und Begünstigte)	4
Andere Ressorts (z. B. AA)	3
Internationale Partner (z. B. EUPOL AFG)	3
Nachgeordnete polizeiliche Behörden (z. B. BPOLAK)	2
Landespolizeien	2
Deutsche Partner (z. B. GIZ)	2
Expert:innen	2
Bundestag ³⁵	1
Polizeigewerkschaften	1
<i>Gesamt</i>	<i>38</i>

³⁵ Die geringe Anzahl von Abgeordneten des Deutschen Bundestags, die für diese Evaluierung interviewt wurden, ist auch dadurch begründet, dass sich nur sehr wenige Abgeordnete während des Untersuchungszeitraums schwerpunktmäßig und umfangreich mit dem Polizeiprojekt des BMI in Afghanistan beschäftigt haben und fundiert Auskunft geben konnten. Das gleiche gilt für die Akteursgruppe der Expert:innen.

Da das BMI-Engagement nur begrenzt und nicht systematisch schriftlich dokumentiert ist (z. B. wurden Beratungsgespräche des GPPT mit afghanischen Partnern nicht in standardisierter Form protokolliert), sind Interviewdaten die wesentliche Informationsquelle der vorliegenden Evaluierung. Diese decken aufgrund der unterschiedlichen Interviewten eine große Bandbreite von Wissensständen ab, einschließlich zum Verlauf des Engagements in verschiedenen Phasen, dem Durchführungskontext in Afghanistan und projektinternen, das Engagement beeinflussenden Faktoren, wie etwa personelle und finanzielle Aspekte.

- **Natürliche Dokumente:** Das Evaluierungsteam nutzte zudem verschiedene Typen natürlicher Dokumente.³⁶ Deren vorrangige Funktion ist es, Interviewdaten zu validieren und zu ergänzen. Teilweise wurden interne Dokumente außerdem genutzt, um quantitative Daten zu generieren (etwa durch eine umfassende Auswertung der GPPT-Lagemeldungen und eine stichprobenartige Auswertung der Maßnahmendokumentation), um den Output des GPPT zu erfassen.

Das Evaluierungsteam wertete rund fünfhundert natürliche Dokumente aus, die vornehmlich im Zeitraum 2013–2021 datieren. Es wurde keine systematische Zufallsauswahl von Dokumenten (*random sampling*) vorgenommen, sondern alle zur Verfügung gestellten Dokumente materialgeleitet mit dem Ziel gesichtet, die

Evaluierungsfragen umfassend zu beantworten.

Folgende Dokumentenformen wurden berücksichtigt: (1) **Offizielle Dokumente** bzw. Publikationen u. a. der Bundesregierung bzw. des BMI, der afghanischen Regierung, internationaler Partner, Medienberichte und Berichte zivilgesellschaftlicher Akteure zu ausgewählten Themen (z. B. zur Menschenrechtslage); (2) **interne, nichtöffentliche Dokumente**, v. a. Projektdokumente des GPPT (z. B. Maßnahmendokumentation, Lagemeldungen und persönliche Korrespondenz); und (3) **Egodokumente**, d. h. persönliche Unterlagen wie E-Mails und Protokolle von Besprechungen zwischen dem Evaluierungsteam und dem Auftraggeber BMI.

- **Sekundärliteratur und Sekundärdaten:** Zur Ergänzung der aus den Interviews und den natürlichen Dokumenten gewonnenen Erkenntnissen zog das Evaluierungsteam wissenschaftliche und populärwissenschaftliche Fachliteratur heran. Zudem nutzte es Indizes, etwa zur Beschreibung von gesellschaftlichen (z. B. Geschlechtergerechtigkeit) und Sicherheitsentwicklungen (z. B. Kriminalität) in Afghanistan.

Für die Datenauswertung führte das Evaluierungsteam eine softwaregestützte **qualitative Inhaltsanalyse** im Sinne eines Kodierungsprozesses durch. Dadurch triangulierte es sowohl Daten (z. B. zwischen Akteursgruppen von Interviewten) als auch Datenquellen (z. B. Interviewdaten

³⁶ Dokumente sind insofern natürliche Daten, als sie nicht zu Forschungszwecken und ohne die Beteiligung oder Intervention der Forschenden entstanden sind.

mit Daten aus natürlichen Dokumenten) in systematischer Form.

Zudem diskutierte das Evaluierungsteam in einem **partizipativen Prozess** sowohl die Zwischenergebnisse als auch die finalen Ergebnisse der Evaluation mit dem Auftraggeber in Form von zwei Interpretationsworkshops (am 18.7.2023 und am 7.9.2023) sowie eines Abschlussworkshops (am 26.10.2023). An den Workshops nahmen Vertreter:innen vom BMI, Referat B4 und vom GPPT sowie des Unabhängigen Evaluierungspanels des BMI teil. Um die Qualität des Evaluierungsprozesses und der Ergebnisse zu gewährleisten, bezog das Evaluierungsteam zudem mehrfach Vertreter:innen des Backstopping-Teams ein, die durch ihre polizeiliche, militärische, politische und wissenschaftliche Expertise zum Evaluierungsprojekt beitrugen.

Die Präsentation der Ergebnisse im vorliegenden Bericht ist vom grundlegenden ethischen Prinzip geleitet, den **Schutz der Identität von Forschungsteilnehmenden** zu gewährleisten. Deshalb berücksichtigte das Evaluierungsteam durchgängig den Schutz der erhobenen personenbezogenen Daten und stellt die Quellen einzelner Interviewausagen anonymisiert dar. Zu diesem Zweck werden im Berichtstext reale Personennamen und größtenteils Organisationen nicht genannt, sondern durch neutrale Bezeichnungen ersetzt, indem auf die jeweilige Akteursgruppe verwiesen wird, der die Interviewten angehören (z. B. *Vertreter:in internationale Partner*). Ebenso werden natürliche Dokumente, die von den Autor:innen nicht freigegeben worden sind, nicht genannt und sind im Bericht mit der Bezeichnung „internes Dokument“ gekennzeichnet.

Limitationen der Datenerhebung

Der Umfang und die Tiefe der Analyse, auf denen der vorliegende Bericht basiert, sind aus zwei Gründen eingeschränkt: (1) Die **Dokumentation des BMI-Engagements in Afghanistan war teilweise unsystematisch und lückenhaft, und die dem Evaluierungsteam vorliegenden Projektdokumente sind dies ebenso**. Dies erschwerte z. B. maßgeblich die Bemühungen des Evaluierungsteam, den tatsächlichen Haushaltsvollzug nachzuvollziehen. (2) Des Weiteren war eine **Feldstudienreise nach Afghanistan nicht möglich**, weil sie vom Auftraggeber aufgrund von Sicherheitsbedenken abgelehnt wurde. Das Evaluationsteam legte dem BMI ein Konzept für die Feldstudienreise vor. Ersatzweise hat sich das Evaluationsteam besonders darum bemüht, Vertreter:innen afghanischer Partnerbehörden, die sich außerhalb des Landes befinden, für Interviews zu gewinnen. Es konnten letztlich vier Interviews geführt werden.

Darüber hinaus liegen dem Evaluierungsteam nur **sehr begrenzt Daten zur Wirksamkeit** des Engagements vor, weil das BMI bzw. das GPPT Wirkungen nicht systematisch und umfassend nachhielten (Monitoring) und keine (Zwischen-)Evaluierungen oder Wirkungsstudien beauftragte. Das Evaluierungsteam plausibilisierte stattdessen in begrenztem Maße Wirkungen mithilfe von Interview- und Sekundärdaten. Diese konnten jedoch nicht überprüft werden.

Datenlücken werden im Bericht transparent gemacht.

ANALYTISCHE BEWERTUNG DES BMI-ENGAGEMENTS IN AFGHANISTAN

Relevanz

Das Relevanzkriterium thematisiert, inwieweit das BMI mit seinem Engagement für den Polizeiaufbau in Afghanistan zwischen den Jahren 2013 und 2021 das Richtige getan hat. Die Einschätzung stützt sich auf die Überprüfung von drei Teilbereichen:

- **Erstens** wird im Hinblick auf Strategien und Ziele die Frage untersucht, inwiefern das BMI die strategischen Interessen und übergeordneten Ziele der Bundesregierung in eigene realistische Zielsetzungen übertragen und durch eine ressortspezifische Strategie operationalisiert hat.
- **Zweitens** geht es um die Frage, inwiefern das BMI-Engagement mit den Zielen, Interessen und Bedarfen der als legitim angesehenen afghanischen Akteure aus Regierung, Polizei und Zivilgesellschaft abgestimmt war.
- Unter dem Aspekt Anpassungs- und Lernfähigkeit wird **drittens** gefragt, inwiefern das BMI-Engagement auf politischer, strategischer und operativer Ebene an Risiken und veränderte Rahmenbedingungen angepasst wurde.

BMI-spezifische Strategien und Ziele

Das Engagement des BMI in Afghanistan zielte ab dem Jahr 2002 darauf ab, die afghanische Regierung und Polizei beim Aufbau einer nach rechtsstaatlichen Grundsätzen handelnden Zivilpolizei, die die Menschenrechte achtet und in der Bevölkerung Achtung genießt, zu unterstützen. In Abwesenheit von BMI-spezifischen Strategiedokumenten rekonstruierte das Evaluierungsteam während der Inception-Phase der Evaluierung vier mit dem ressortspezifischen Engagement verbundene intendierte Wirkungsbereiche, die das übergeordnete Ziel des Polizeiaufbaus spezifizieren.³⁷ Demnach wurde angestrebt, dass:

- (1) Afghan:innen die afghanische Polizei (ANP) als vertrauensvolle, professionelle, wirksame und legitime Sicherheits- und Ordnungskraft wahrnehmen. Die darunter liegende – rekonstruierte – Wirkannahme war, dass eine erfolgreich umgesetzte Reform und Professionalisierung der ANP Korruption reduzieren und eine sich selbst tragende bürger:innenorientierte, nach rechtsstaatlichen Grundsätzen handelnde Zivilpolizei hervorbringen würde,
- (2) Kriminalität und terroristische Bedrohungen für Afghanistan und Europa kontrollierbar sind – auch dies vor dem Hintergrund, dass die ANP erfolgreich reformiert sowie professionalisiert wurde und die behördenübergreifende nationale bzw. interna-

³⁷ Vgl. BMI-spezifisches Wirkungsmodell, s. Kapitel *Methodisches Vorgehen*.

tionale Zusammenarbeit im Bereich Terror- und Kriminalitätsbekämpfung (genauer: strafrechtliche Verfolgung von Menschenhandel, effektive Grenzkontrollen und Amtshilfe bei Rückführungen) funktioniert,

- (3) Menschenhandel und Abwanderung aus Afghanistan nach Deutschland und Europa reduziert sind und Rückführungen durchgeführt werden. Dieses Ziel nahm erst mit den steigenden Immigrationszahlen von afghanischen Staatsangehörigen in Europa und Deutschland ab den Jahren 2015/2016 (Stichwort ‚Migrationskrise‘) Gestalt an und ergänzte das zivile Sicherheitsportfolio fortan durch zusätzliche Maßnahmen.³⁸
- (4) Die Erhöhung der Geschlechtergerechtigkeit in der ANP und im afghanischen Innenministerium

zu einer breiteren gesellschaftlichen Akzeptanz für Gleichstellung beiträgt und damit die Lage afghanischer Frauen verbessert.

Die BMI-spezifischen Ziele waren definiert und das BMI-Engagement für den Polizeiaufbau in Afghanistan erfolgte im Einklang mit den Zielen³⁹ und Interessen der Bundesregierung.⁴⁰

Das BMI-Engagement zielte darauf ab, einen Beitrag zu zwei der wichtigsten strategischen Zielen⁴¹ der Bundesregierung in Afghanistan im Zeitraum 2013–2021 zu leisten, (1) dem Ziel, die Staatlichkeit insbesondere in Form des Gewaltmonopols als Beitrag zum Aufbau rechtstaatlicher Verhältnisse und als Voraussetzung für (auch regionale) Stabilität und Entwicklung im erforderlichen Umfang zu stärken,⁴² sowie (2) dem Ziel, Migration nach Deutschland und Europa zu mindern.⁴³ Das bilaterale Polizeiprojekt

³⁸ Die Bundesregierung unterrichtete den Bundestag darüber wie folgt: „2016 wurden zudem die konzeptionellen Grundlagen zum Kapazitätsaufbau bei der afghanischen Polizei zur Bekämpfung der illegalen Migration und Schleusungskriminalität geschaffen.“ Vgl. Deutscher Bundestag (2017). Bericht über das deutsche Engagement beim Einsatz von Polizistinnen und Polizisten in internationalen Polizeieinsätzen 2016. Drucksache 18/12445. Berlin: Deutscher Bundestag, S. 20.

³⁹ Vgl. die Theorie des Wandels (TdW) der Ressorts im *Inception-Bericht Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan* (2022). Als übergeordnete Ziele werden hier Terrorbekämpfung, Staatsaufbau und verbesserte Lebensgrundlagen angeführt, da diese als konstante Ziele über die Dauer des gesamten zivilen Engagements in Afghanistan von 2001 bis 2021 fortgestanden. Die TdW rekonstruierte jedoch ressortübergreifend ebenfalls die Minderung von Migration und regionale Stabilität als zwei weitere beabsichtigte Wirkungen, zu denen auch das BMI-Engagement einen Beitrag leisten sollte.

⁴⁰ Die ressortübergreifende Analyse kommt zu dem Schluss, dass im Jahr 2001 das primäre Interesse der Bundesregierung am Engagement in Afghanistan in der Solidarität / Bündnistreue Deutschlands mit den Vereinigten Staaten im Rahmen der Beistandsverpflichtung der NATO bestand, der im weiteren Verlauf – nicht zuletzt aus innen- und parteipolitischen Erwägungen – eine substanzielle zivile Komponente an die Seite gestellt wurde, um ein ziviles Gegengewicht zum Militäreinsatz der USA anzustreben.

⁴¹ Vgl. rekonstruierte intendierte Wirkungen des ressortgemeinsamen Engagements der Bundesregierung. Allerdings ist der ressortübergreifende Befund, dass die übergeordneten Ziele der Bundesregierung (d. s. Terrorbekämpfung sowie der Aufbau eines demokratischen Rechtsstaats, der künftig für Stabilität und Sicherheit bürgt und eine Verbesserung der Lebensgrundlagen ermöglicht) selbst zu ambitioniert und unrealistisch waren, nicht zuletzt, weil sie auf falschen Annahmen und Kontexteinschätzungen beruhten. Vgl. *Vorläufiger Ressortgemeinsamer Evaluierungsbericht. Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan* (2023).

⁴² AA, BMF, BMI, BMVg, BMWi und BMZ (2016). Gemeinsames Ressortkonzept für das deutsche Engagement in Afghanistan. Berlin: AA, BMF, BMI, BMVg, BMWi und BMZ, S. 4.

⁴³ Die Bundesregierung unterrichtete den Bundestag dazu wie folgt: „Die Bundesregierung setzt sich unter Beachtung ihrer völkerrechtlichen, internationalen und humanitären Verpflichtungen für die Eindämmung irregulärer Migration aus Afghanistan nach Europa ein.“ Vgl. Deutscher Bundestag (2018). Bericht der Bundesregierung zu Stand und Perspektiven des deutschen Afghanistan-Engagements. Drucksache 19/1120. Berlin: Deutscher Bundestag, S. 15.

hatte für den Wiederaufbau der afghanischen Polizei im Jahr 2002 ein Projektbüro in Kabul eingerichtet,⁴⁴ das im Betrachtungszeitraum 2013–2021 als Sitz des GPPT fungierte und der Außenstelle in Masar-i-Scharif übergeordnet war (s. Kapitel *Kontext und Gegenstand der Evaluierung*).⁴⁵ Das *Sitz- und Statusabkommen* aus dem Jahr 2006 führte vier Aufgaben- und Tätigkeitsbereiche des Projektbüros im Rahmen des „Wiederaufbaus der afghanischen Polizei“ auf:

1. *Beratung der afghanischen Sicherheitsbehörden bei der Führung und Leitung einer rechtsstaatlichen Grundsätzen und der Beachtung der Menschenrechte verpflichteten afghanischen Polizei,*
2. *Unterstützung bei der Ausbildung afghanischer Polizeibeamter, insbesondere von Multiplikatoren,*
3. *Umsetzung der bilateralen polizeilichen Ausstattungshilfe und*
4. *aktive Beteiligung an der Koordination der internationalen Unterstützung für den Aufbau der afghanischen Polizei.*⁴⁶

Die Geschäftsordnung des GPPT von 2018⁴⁷ führt aus, dass sich das GPPT-

Engagement als „Teil eines umfassenden Aufbaus der staatlichen Sicherheitsorganisationen Afghanistans“ versteht und u. a. „einen aktiven Beitrag zur Reduzierung der Fluchtursachen und damit auch des Migrationsdrucks“ leistet.⁴⁸

Es fehlten jedoch sowohl eine diesbezügliche Strategie als auch ausformulierte Wirkungsannahmen darüber, wie die Ziele und beabsichtigten Wirkungen vor dem Hintergrund dieses Aufgaben- und Tätigkeitsspektrums erreicht werden sollten. Über die Gesamtdauer des BMI-Engagements hinweg fehlte eine Strategie im Sinne einer aufeinander bezogenen und kohärenten Darstellung bzw. Formulierung dessen, wie das zivile Engagement im Zeitverlauf im Rahmen der politischen Ziele wirken und diese erreichen soll.⁴⁹ Die als Outputs nachvollziehbaren Ergebnisse und Leistungen von Einzelmaßnahmen in den verschiedenen Aktivitätenbereichen (Beratung, Aus- und Fortbildung, Ausstattungshilfe, Beitrag zu Koordination), die vom GPPT jährlich im Rahmen von Aktions-, Business- und Maßnahmenplänen operationalisiert wurden, blieben von den definierten

⁴⁴ BMI 2006, S. 287.

⁴⁵ Vgl. die für den Evaluierungszeitraum relevanten Geschäftsordnungen des GPPT von 2009 (datiert vom 1.1.2010) und 2018 (16.9.2018).

⁴⁶ Vgl. Art. 2 des Sitz- und Statusabkommens. Der offizielle Titel des Abkommens lautet „Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Innern der Bundesrepublik Deutschland und dem Innenministerium der Islamischen Republik Afghanistan über das Projektbüro zum Wiederaufbau der afghanischen Polizei im Rahmen des Stabilitätspaktes Afghanistan (Sitz- und Statusabkommen)“. Vgl. BMI, 2006.

⁴⁷ Die Geschäftsordnung (GO) thematisiert zum ersten Mal (als Nachfolgerin der GO aus dem Jahr 2010) überhaupt die Zusammenarbeit mit afghanischen Behörden und Partnern. Vgl. BMI, 2018, S. 11 f.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Strategie wird hier verstanden wie etwa von der US-Behörde *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction* (SIGAR) ausgeführt: „Strategien beschreiben Ziele (die übergreifenden Ziele/Endzustände, die alle Entscheidungen auf den unteren Ebenen leiten), Wege (die Abfolge der zur Erreichung dieser Ziele erforderlichen Maßnahmen) und Mittel (die zugewiesenen Ressourcen zur Durchführung dieser Maßnahmen) eines Vorhabens oder einer Mission. Anders gesagt entwirft eine Strategie eine Vision, identifiziert die notwendigen Puzzleteile und legt fest, wie diese Teile zusammenpassen, um die Vision Wirklichkeit werden zu lassen.“ (eig. Übers.) Vgl. SIGAR (2021). *What we need to learn. Lessons from twenty years of Afghanistan Reconstruction*. Washington, D. C.: SIGAR, S. 9.

Zielen abgekoppelt. Interviewexzerpte aus Gesprächen mit Vertreter:innen des BMI veranschaulichen dies eindrücklich:

Zudem war nie klar, was man eigentlich erreichen wollte, und am Ende rauskommen soll [...]. Es gab keine langfristige Planung, dass das BMI zum Beispiel bis Ende 2020 einen bestimmten Zustand in den Bereichen Fortbildung, Bau, Ausstattung etc. erreichen wollte. Stattdessen wurde nur jährlich geplant. Im Afghanistan-Engagement fehlte der rote Faden [...] danach kam das Umschwenken in die Beratungsmission, ohne zu definieren, wann der Punkt erreicht ist, dass man ausbe-raten hat oder ob die Beratung als Prozess gedacht ist, den wir fortführen, solange man in Afghanistan ist. Der Zielzustand wurde nicht beschrieben und das BMI war nicht in der Lage, eigene Ziele zu definieren.⁵⁰

Weder das *Sitz- und Statusabkommen* noch die Geschäftsordnungen als maßgebliche Dokumente für das bilaterale Engagement des BMI in Afghanistan bildeten eine ressortspezifische Strategie ab.

Die Ziele des BMI – und der Bundesregierung insgesamt – waren angesichts der Komplexität der Aufgabe nicht realistisch. Es gab keine definierten, operational messbaren Kriterien für die Zielerreichung. Damit fehlte der Maßstab für die Bewertung des Engagements. Die jährliche Planung (im Gegensatz zu einer langfristigen Planung), ein

nicht ausreichender Personal- und Ressourceneinsatz (s. Kapitel *Wirksamkeit*) und die Diskrepanz zwischen definierten Zielen und afghanischen Bedarfen sowie Interessen unterminierten die Zielerreichung zusätzlich. Es gab weder eine fundierte Vorabanalyse des lokalen Kontextes und der afghanischen Bedarfe noch systematische Reflektionen darüber, ob Ziele gegebenenfalls anzupassen wären. Es fehlte auch Wissen über Wirkungen, also die Erhebung von Daten zur Überprüfung, ob und wie die Aktivitäten und Maßnahmen im Sinne beabsichtigter Wirkungen Effekte zeigen (Monitoring und Evaluation, M&E). Strategische Reflektionen zu Synthese-Effekten durch die Bearbeitung von Schnittstellen, wie z. B. zum Justizaufbau oder Militär, wurden, wenn überhaupt, nur defensiv und begrenzt initiiert. Dies trug zu einer gewissen Kontextferne der Maßnahmen bei.

Auf operativer Ebene umfassten die in den Maßnahmenplänen formulierten, kleinteiligen Ziele maßgeblich drei Typen von Aktivitäten: Die Umsetzung von bei den afghanischen Partnern im Zuge der Beratungsgespräche ermittelten Bedarfen, die Kontinuität von Best Practices – das, was man schon immer gemacht hatte und von dem man annahm, dass es nicht schadet – sowie Nischentätigkeiten, die nicht von anderen internationalen Gebern abgedeckt wurden.⁵¹ Dabei war die bedarfsgleitete Initiierung von Aktivitäten insofern problematisch, als in Abwesenheit ausgelebter afghanischer Strategien für die Polizeireform Partner oftmals per-

⁵⁰ Interview, Vertreter:in BMI, 3.3.2023, online. Inhaltlich diese Aussage stützend vgl. auch Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online: „Es gab kein definiertes Ziel, was erreicht werden sollte oder z. B. wie viele Polizist:innen ausgebildet werden sollten. Man hat akzeptiert, dass es keinen Plan gab, der verfolgt wird, sondern das Mögliche gemacht wird.“

⁵¹ Beispiele hierfür sind die Urkundenlabor- und K9-Ausstattungshilfen.

sönliche mit institutionellen Interessen vermischt und zudem selbst einen eingeschränkten (Eliten-)Blick auf das von ihnen verantwortete (Teil-)Ressort und die Bedarfe anlegten. So gestaltete sich die Annahme von Beratung und Reforminhalten durch afghanische Partner, z. B. in der ANPA, oftmals problematisch und wurde nur geduldet, wenn sie von maßgeblicher Ausstattungshilfe und Baumaßnahmen begleitet wurde.⁵² Gerade vor diesem Hintergrund – d. h. im Wissen um fehlende Eigenverantwortung / *Ownership* der afghanischen Partner – ist die Frage, warum die Ziele im Zeitverlauf unrealistisch blieben, relevant.

Eine Anpassung der Ziele des BMI-Engagements für den Polizeiaufbau erfolgte ausschließlich aufgrund von extern induzierten Faktoren und internationalen Vorgaben außerhalb des Einflussbereiches des GPPT bzw. BMI.⁵³ Aufgrund der engen Anlehnung des BMI-Engagements an die militärische Präsenz der Bundeswehr im Rahmen von ISAF und RSM änderte sich die Ausrichtung entsprechend der mandatierten militärischen Zeithorizonte. So gab es zu unterschiedlichen Zeitpunkten (2014, 2016,⁵⁴ 2021) Diskussionen über eine mögliche Beendigung des BMI-Engagements. Die Entscheidungen der Konferenzen in

London (2010), Bonn (2011) und Chicago (2012) zur Transitionsperiode, die in der sog. Übergabe in Verantwortung zum 31.12.2014 ihren Abschluss finden sollte, und der darauffolgenden Transformationsdekade (2015–2024) hatten insofern Einfluss auf die inhaltliche Ausrichtung und operative Prozesse, als in den Jahren 2013/2014 eine Konzentration auf die Schaffung nachhaltiger Ausbildungskapazitäten erfolgte, v. a. in Form von Training-of-Trainers-Fortbildungen und Weiterbildungen. Mit dem Beginn der Beratungsmission RSM nach Abzug von ISAF verlagerte sich der Schwerpunkt des GPPT ebenfalls auf die Beratung der Aus- und Fortbildungsstätten der ANP⁵⁵, nachdem diese in Faisabad (2012), Kundus (2013), Masar-i-Scharif (2014) und Kabul (2014) in die Verantwortung der afghanischen Partnerbehörden (Innenministerium) übergeben worden waren.

Eine weitere Anpassung war ab 2015/2016 der Fokus auf die Bekämpfung von Schleusungskriminalität und illegaler Migration im Rahmen der Ausstattung und Beratung der afghanischen Grenzpolizei (ABP) sowie ab 2018 der auf die Unterstützung der Kriminalpolizei durch den neu etablierten Bereich CID/Migration-Control des GPPT.⁵⁶ Diese Neuausrichtung ergab sich aufgrund der

⁵² Vgl. Beispiele in: internes Dokument.

⁵³ Vgl. dazu das Kapitel *Externe Kohärenz*.

⁵⁴ Beendigung der von 2007 bis 2016 dauernden EUPOL-Mission in Afghanistan.

⁵⁵ Beratung der Führung und Leitung, des operativen Unterrichts sowie der Curriculumsentwicklung.

⁵⁶ Die Diskussion über eine entsprechende Neuausrichtung ist aus den Dokumenten ab Dezember 2015 ablesbar (z. B. internes Dokument). Aus den Protokollen der sog. *Führungskräfte tagungen* des GPPT ist ersichtlich, dass im GPPT ab dem Jahr 2017 ein Fachbereich Migration bestand. Im Dokument „Leitungsvorlage Strategiepapier“ vom 22.11.2018 heißt es zudem: „*Inhaltliche Schwerpunktsetzungen und eine gesamtstrategische Konzeption ist mit dem Produkt, Unterstützung der afghanischen Polizei bei der Bekämpfung der illegalen Migration, der Schleusungskriminalität sowie des internationalen Terrorismus‘ vom 17. Mai 2018 erfolgt*“ (internes Dokument). Gemeint ist damit die Endfassung der gleichnamigen Konzeption CID/Migration-Control (Az: GPPTKAB-CID#01/1, VS-NfD). Darin heißt es auf S. 17 f. u. a. „*Das Advisor-Team CID/Migration-Control hat die Absicht, durch kriminalpolizeiliche Beratertätigkeit und die Fortführung der polizeilichen Aufbau- und*

hohen Einwanderungsraten aus Afghanistan in Deutschland und Europa im Kontext der sog. ‚Migrationskrise‘ ab dem Jahr 2015. Operative Anpassungen des GPPT-Aktivitätenpektrums ergaben sich zudem laufend aufgrund der Volatilität der Sicherheitslage vor Ort und der sich daraus ergebenden Mobilitätseinschränkungen für alle Aktivitätenbereiche.

Die handelnden Akteure hatten unterschiedliche Strategieverständnisse. Grundsätzlich ist zu konstatieren, dass ein Verständnis von Strategie als Ausformulierung der Lücke zwischen beabsichtigten Wirkungen und Maßnahmen / Aktivitäten im Rahmen politischer Zielvorgaben bei keinem der Akteure auf keiner Ebene vorlag. Trotzdem wurde die Terminologie von Strategie bemüht. Allerdings lagen der Nutzung jeweils unterschiedliche Verständnisse von Strategie zugrunde. Zudem änderten sich diese Begriffsinhalte unter Umständen im Zeitverlauf. Dies und die Abwesenheit übergeordneter, international und ressortübergreifend abgestimmter Strategien erzeugten ein strategisches Vakuum, das das BMI nicht ausfüllte. Das AA

versuchte im Verlauf des Engagements aufgrund hausinterner methodischer Auseinandersetzungen mit Wirkungszusammenhängen und Evaluierungen, die Projekte des Stabilitätspaktes entsprechend anzulegen. Das AA diskutierte beispielsweise die Einführung von Logframes und Evaluierungen mit dem BMI, diese wurde von Letzterem aber mit dem Hinweis auf das Ressortprinzip strikt abgelehnt.⁵⁷ Während das AA ein strategisches Zielverständnis mit Fragen nach der Wirkungserreichung entwickelte, blieb das des BMI ein taktisch-operatives, das sich auf die Erstellung von Maßnahmenplänen beschränkte.⁵⁸

Interviews zeigten zudem, dass es bei Beteiligten des BMI-Engagements auf verschiedenen Ebenen zumindest zeitweise und personenabhängig zusätzliche Unterschiede im Strategieverständnis gab bzw. dass eine Strategie vermisst wurde, z. B. zwischen der Leitung des BMI und Mitarbeitenden des Referats B4,⁵⁹ zwischen Referat B4 und dem GPPT und auch innerhalb des GPPT.⁶⁰ Diskrepanzen innerhalb des GPPT zeigten sich z. B. dann offen, wenn die Sicherheitsbedingungen in Afghanistan ange-

Ausstattungshilfe, die afghanische Polizei zu unterstützen, um – die illegale Migration nach Europa einzudämmen, – die organisierte Kriminalität, insbesondere die Schleusungskriminalität und den Menschenhandel zu bekämpfen, – Straftaten zu verhüten, – terroristische Anschläge zu verhindern, [...]‘. Im Maßnahmenplan aus dem Jahr 2019 wurde „CID/ Migration Control“ als vierte Säule eingeführt und damit von der Beratung der Grenzpolizei abgegrenzt. Der Fokus Migrationskontrolle wurde so als kriminalpolizeiliche Aufgabe begründet. Vgl. internes Dokument.

⁵⁷ Interview, Vertreter:in AA, 26.4.2023, online.

⁵⁸ Interview, Vertreter:in GPPT, 14.4.2023, online. Ein weiterer Interviewausschnitt verdeutlicht diesen Punkt: *„Die angesprochene Strategieentwicklung GPPT mit BMI verstand ‚Strategie‘ als eine Überschrift, so galt z. B. für 2013 die Übergabe Kundus in afghanische Verantwortung als Jahresziel und Strategie. Die haben wir dann für uns operationalisiert, also in Arbeitspakete runtergebrochen. Die Frage ist aber tatsächlich, wo ist der Schnitt zwischen Strategie und Maßnahmenplanung? Als GPPT vor Ort haben wir die Erstellung der Maßnahmenpläne als strategische Entscheidung angesehen, entlang der Beantwortung der Frage: Was wollen wir im nächsten Jahr angehen?“* Interview, Vertreter:in GPPT, 14.4.2023, online.

⁵⁹ Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online: *„Es war von politischer Seite [...] nie gefragt worden: ‚Wann seid Ihr denn fertig?‘. Ich hätte nämlich direkt zurückgefragt: ‚Mit was denn?‘ Es gab kein definiertes Ziel, was erreicht werden sollte oder z. B. wie viele Polizist:innen ausgebildet werden sollten. Man hat akzeptiert, dass es keinen Plan gab, der verfolgt wird, sondern das Mögliche gemacht wird. Ein priorisierter Masterplan hätte ausschließlich durch das Ministerium geführt werden können.“*

⁶⁰ Interview, Vertreter:in GPPT, 27.4.2023, online.

spannt waren und engagierte Polizeikräfte im Einsatz angesichts der Sicherheitsvorkehrungen und der daraus erwachsenden Immobilität bzw. der Unmöglichkeit, ihrer Beratungstätigkeit nachzukommen, die Sinnfrage stellten.⁶¹

Das Rollenverständnis im GPPT war – wie auch bei einigen Vertreter:innen der Bundesregierung – vorherrschend das eines „Juniorpartners“ im Verhältnis zum Militär und der Stärke von NATO und USA.⁶² Die GPPT-Angehörigen sahen sich als diejenigen, die operative Basisarbeit leisten, denn operative Tätigkeiten würden Resultate zeigen, im Gegensatz zu denen, die immer nur von „Strategie machen, Strategie machen“ sprachen.⁶³ Der Fokus auf die operative Ebene mit der Durchführung von im Umfang sehr begrenzten Projekten wurde als wichtige Pilotierung für Anschlussentwicklungen sowie eine potenzielle Ausdehnung in die Fläche angesehen und z. B. als „Samenkörner, die im Frieden sprießen“ bezeichnet.⁶⁴

Abstimmung mit afghanischen Akteuren

Die Erfassung der afghanischen Gesellschaft und ihrer relevanten Akteure war unzureichend. Die Interessen, Ziele und Bedarfe der afghanischen Partner wurden in strategischer Hinsicht nicht systemisch ermittelt. Neben Kommunikationshürden (Sprache, Übersetzung und interkulturelle Kompetenz) verhinderten der innenpolitische (Erfolgs-)Druck und die zunehmend schlechter werdende Sicherheitslage ein angemessenes Verständnis der afghanischen Gesellschaft sowie eine den Zielen angemessene Einordnung und strategische Reaktion auf afghanische Bedarfe. Ein wichtiger Zielkonflikt bestand in dem in der ersten Dekade des Wiederaufbaus veränderten Bedarf der afghanischen Partner, angesichts der an Stärke gewinnenden Aufstandsbewegung eine robuste, mit paramilitärischen Fähigkeiten ausgestattete Polizei zu etablieren, und dem gleichzeitigen Festhalten der deutschen Partner am ursprünglich auch von den afghanischen Partnern gewünschten zivilpolizeilichen Ansatz.⁶⁵ Bei den Partnern im afghanischen Innenministerium wie in der

⁶¹ Interview, Vertreter:in BMI, 6.3.2023, online; Interview, Vertreter:in Gewerkschaft, 24.3.2023, online.

⁶² Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 7.3.2023, online; Interview, Vertreter:in andere Ressorts, 5.7.2023, online.

⁶³ Interview, Vertreter:in GPPT, 7.3.2023, online.

⁶⁴ Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online.

⁶⁵ Vgl. „Bericht und Vorschläge der von der Bundesregierung nach Kabul entsandten Delegation zur Feststellung der Notwendigkeit und Möglichkeit einer Unterstützung der afghanischen Interimsregierung (IR) beim Wiederaufbau der Polizei (Fact Finding Mission – FFM)“, 20.–24.1.2002. Das „Afghan Police Law 2005“ erwähnt in Art. 5.8 als Aufgabe der Polizei neben der Bekämpfung organisierter Kriminalität auch die Terrorismusbekämpfung. In der *Ten-Year Vision for the Afghan National Police: 1392–1402* (2013–2023) wird das Ziel des Aufbaus der ANP als Zivilpolizei bekräftigt (hier wiederum mit einer starken Community-Policing-Komponente, Terrorbekämpfung ist auch hier genannt, allerdings als Aufgabe der (geheim-)polizeilichen Prävention in Kooperation mit den Nachrichtendiensten (*security agencies*)). Vgl. Afghanisches Innenministerium (2013). *Ten-Year Vision for the Afghan National Police: 1392–1402*. Kabul: MoI. Dass afghanische sog. Strategien für den Polizeiaufbau weitgehend von internationalen Beratern und Consultants verfasst wurden und deshalb auch eher die international gewünschte Entwicklung widerspiegeln als die von den afghanischen Partnern artikulierte, war bekannt und wurde von Mitarbeitenden des BMI sowie internationalen Partnern in Interviews erwähnt. Vgl. Interview, Vertreter:in BMI, 6.3.2023, online; Interview, Vertreter:in BMI, 12.4.2023, online; Interview, Vertreter:in internationale Partner, 12.7.2023, online. So ist auch die Prominenz des – teilweise mit Skepsis und

ANPA⁶⁶ war die Skepsis in Bezug auf dessen Wirkungsentfaltung im afghanischen hochvolatilen und von Anschlügen auf Polizeikräfte geprägten Alltagskontext weit verbreitet, auch wenn Partner des GPPT im Innenministerium das Zivilpolizeimodell langfristig und unter idealen Umständen als das Wünschenswertere bezeichneten.⁶⁷ Der Zielkonflikt wurde von Einzelpersonen im BMI und GPPT zwar gesehen und punktuell hinterfragt, aber aufgrund der deutschen zivilen Fähigkeiten und nicht vorhandenen Kapazitäten für eine robustere Ausbildung blieb dieser unbearbeitet.⁶⁸ Die Wirksamkeit des deutschen Engagements für den Polizeiaufbau in Afghanistan wurde durch diesen Zielkonflikt grundlegend in Frage gestellt. So wurden auf strategischer Ebene innenpolitische Interessen, zivilpolizeiliche Fähigkeiten und die Präferenz für bestimmte, bei den westlichen Gebern prominente Ansätze und Konzepte über afghanische Bedarfe gestellt, wie nachfolgende Aussage beispielhaft zeigt:

Aus meiner Sicht wäre eine Infanteristenausbildung für die Zielerreichung des Aufbaus der Zivilpolizei notwendig und eine sinnvolle Ergänzung gewesen. Statt die zukünftigen

Polizist:innen robust zu machen, wurden Vorhaben und Maßnahmen an Schlagworten ausgerichtet, für deren Verwendung man Geld bekommen konnte. Stattdessen wäre es klug gewesen, Militär und Polizei entlang einer Leitfrage unter einen Hut zu bringen: Was braucht Afghanistan und was nicht? Was können wir den Staatssekretären und der Führungsebene vermitteln? Es wäre unsere Verantwortung gewesen, die Einsatzkräfte vor Ort erst einmal robust zu machen, auch wenn das der in Europa verbreiteten Idee des Polizeiaufbaus mit dem Ziel einer bürgernahen, rechtsstaatlichen Polizei entgegenzustehen schien. Themen wie Community Policing und Frauen in der Polizei ließen sich immer gut verkaufen, denn alle Geber fragten danach. Was nicht gesehen wurde, war, dass zunächst Frieden und Sicherheit geschaffen werden müssen. Hätten wir unser eigenes politisches Denken und eigene Prioritäten hinter uns gelassen und an die Bedarfe der Afghan:innen gedacht, wären wir möglicherweise zu anderen Lösungen gekommen. So wie es gelaufen ist, haben wir Opfer und Desertionen mitverantwortet, denn auch Geld für Munition war ein Tabuthema. Zum Beispiel erhielten

für den Kontext bedingt tauglich betrachteten – *Community Policing*-Konzepts in der *Ten-Year Vision* zu verstehen. Vgl. Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online; Interview, Vertreter:in Gewerkschaft, 24.3.2023, online.

⁶⁶ Schriftliches Interview, Vertreter:in nachgeordneter Behörden, 18.4.2023; Interview, Vertreter:in GPPT, 7.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online.

⁶⁷ Die Zuständigkeiten des afghanischen Innenministeriums und die Gewichtung der diversen Polizeibereiche unter dem Stv. Sicherheitsminister zeigen, dass die Verantwortlichkeit des Ministeriums und das Verständnis von afghanischer Polizei weit über die angestrebte Zivilpolizei hinausgingen und z. B. die *Afghan National Civil Order Police* (ANCOP) – laut BMI kein Kooperationspartner des GPPT – und die *Afghan Local Police* (ALP) – ebenso keine Berührungspunkte mit dem GPPT und dem international unterstütztem Polizeiaufbau – einschlossen. Vgl. Government of the Islamic Republic of Afghanistan (2014). *Annual Report 2013–14*. Kabul: Ministry of the Interior.

⁶⁸ Ab dem Jahr 2017 gab es eine merkliche rhetorische Refokussierung des afghanischen Innenministeriums hinsichtlich der Trennung ziviler und militärischer Polizeiaufgaben. Sie gipfelte u. a. im Jahr 2020 in einem Entwurfsdokument des Ministeriums zu *Post-Peace Policing* (insbesondere Kapitel 7). Vgl. Aktenvermerk des GPPT 2017 zur Roadmap, in dem auch die beabsichtigte Ausgliederung der ANCOP aus dem Innen- ins Verteidigungsministerium erwähnt wird; Interview, Vertreter:in BMI, 29.3.2023, online; Government of the Islamic Republic of Afghanistan (2019). *Post-Peace Policing*. Study Paper. Executive Circulation: Draft 3, 1 April 2020. Kabul: Ministry of the Interior.

*Polizist:innen bei Trainings nur drei Schuss Munition zum Üben.*⁶⁹

Dies wurde zudem ab dem Jahr 2016 noch einmal deutlicher, als das BMI und GPPT das Thema Migrationsprävention und Schleusungsbekämpfung aufgrund innenpolitischer Beweggründe angingen und in der Folge weitgehend gegen afghanische Interessen und Bedarfe durchsetzten.⁷⁰ Beispielsweise lehnte die afghanische Regierung Rückführungen und ein bilaterales Abkommen über die Zulässigkeit von Rückführungen lange ab, konnten sich dem europäischen und deutschen Druck aber nicht dauerhaft entziehen.⁷¹

Auf operativer Ebene war ein Kontextverständnis vorhanden, im GPPT gab es eine realistische Einschätzung zur Begrenztheit des Reformwillens afghanischer Partner. Allerdings blieb dies ohne Konsequenzen und fand nicht Eingang in potenzielle strategische (Um-)Steuerungsüberlegungen.⁷² Während die geringen Kapazitäten der afghanischen Partner – v. a. zur eigenständigen Strategiebildung – auch auf politischer Ebene bekannt waren⁷³ und auf internationalen Geberkonferen-

zen als Grund für Appelle zur geduldenen weiteren Unterstützung bemüht wurden, wurden der oftmals fehlende politische Wille und die unzureichende Eigenverantwortung der Partner nicht thematisiert. Auf operativer Ebene stellte der fehlende Wille auf afghanischer Seite eine der wichtigsten Herausforderungen für das Engagement des BMI dar. Die Aktivitätenbereiche des GPPT (d. h. Fortbildungsunterstützung bzw. Beratung zu Aus- und Fortbildung und Ausstattungshilfe, einschließlich Baumaßnahmen) wurden stets (bis auf wenige Ausnahmen) als Angebot gerahmt. Im Rahmen der vielfältigen Beratungsstränge (u. a. in der ANPA, der Grenzpolizei und bezüglich des Themas Frauenförderung) erfolgte die sog. Bedarfsermittlung. Allerdings nahm diese nur in wenigen Fällen von afghanischer Seite für eine strategische Zielverfolgung formulierte Bedarfe auf. In vielen Fällen wurden Maßnahmen umgesetzt, die nicht adressatengerecht waren.⁷⁴ Stattdessen bedienten sie Eigeninteressen der afghanischen Counterparts in den beratenen Behörden. Prominent nachgefragt (und als Interesse afghanischer Partner definiert) waren Bau- und Investitionsmaßnahmen.⁷⁵ Andererseits boten sich diese

⁶⁹ Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online.

⁷⁰ Ablehnung von Rückführungen durch den Minister für Migration/die afghanische Regierung.

⁷¹ Abschluss des Migrationsabkommens „Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU“, 3.10.2016. Vom BMI war in der Staatssekretärsrunde darauf hingewirkt worden, dass die Bundesregierung die bilaterale Zusammenarbeit in anderen Bereichen konditionalisieren solle, um Rückführungen und Kooperationsbereitschaft der afghanischen Partner zu erzwingen. Es konnte sich damit jedoch nicht durchsetzen. Vgl. Ministervorlage Positionspapier Bundesregierung, 16.3.2016.

⁷² Während die geringen Kapazitäten der Partner auch auf strategischer Ebene bekannt waren und auf internationalen Geberkonferenzen als Grund für geduldige weitere Unterstützung bemüht wurden, blieb der oftmals fehlende politische Wille der Partner unbenannt.

⁷³ Interview, Vertreter:in BMI, 6.3.2023, online; Interview, Vertreter:in BMI, 17.3.2023, online.

⁷⁴ Als Beispiel wurde ein im Jahr 2011 eingeführtes Curriculum für die Ausbildung im höheren Polizeidienst genannt, das in vollem Umfang nach der Vorlage des Curriculums an der Bundespolizeiakademie Lübeck „übergestülpt wurde“. Vgl. Interview, Vertreter:in GPPT, 14.3.2023, online. Ein weiteres Beispiel war der in den Jahren 2018/2019 einsetzende Versuch, den Partnern *Community oriented policing* nahezubringen. Vgl. Interview, Vertreter:in internationale Partner, 20.7.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 22.3.2023, online.

⁷⁵ Mehrere Interviewpartner:innen legten nahe, dass Bau- und Investitionsmaßnahmen für viele Partner deshalb

dem GPPT auch als Türöffner für die Kontinuität von Beratungsgesprächen und Austausch an. Sie wurden entsprechend genutzt, um beispielsweise Partner in der ANPA „zur Zusammenarbeit zu zwingen“.⁷⁶

Angehörige des GPPT frustrierte es, dass sie trotz des Wissens um Eigeninteressen, fehlende *Ownership*, tief verankerte Korruption, die Ablehnung von Transparenz und divergierenden Zielsetzungen der Partner weder Einfluss auf die Personalplatzierungen der vom GPPT qualifizierten Führungskräfte hatten – was u. a. angestrebte Multiplikatorenwirkungen unterminierte – noch Sanktionsmöglichkeiten hatten.⁷⁷ Aufgrund der Vielzahl internationaler Berater im afghanischen Innenministerium blieb eine Verweigerung bestimmter Maßnahmen oder Ausstattung folgenlos, da sie sicher sein konnten, dass ein anderer internationaler Partner diese bereitstellen würde. „Die Afghanen spielten die Geber gegenseitig aus“.⁷⁸ Zudem konnten afghanische Counterparts unbequeme deutsche Ansprechpartner:innen im GPPT im Wissen um deren auf ein Jahr begrenzte Einsatzzeit auch einfach ‚aussetzen‘.⁷⁹ Gleichzeitig wirkte sich die teilweise extrem hohe Personalfluk-

tuation in den afghanischen Partnerbehörden (Innenministerium, Flughafen, Aus- und Fortbildungsstätten) negativ aus, da aufgrund der fehlenden Kontinuität in der Zusammenarbeit gerade bei der Aus- und Fortbildung sowie der Beratung nur sehr begrenzt Wirkungen erzeugt werden konnten.

Neben der Dominanz eingespielter Partikularinteressen vieler afghanischer Partner (s. Kapitel *Kontext und Gegenstand*) spielte für die sog. Bedarfserhebung auch eine Rolle, dass diese sich gegenüber internationalen Partnern sehr gut ‚verkauften‘. Routinemäßig beschworen afghanische Counterparts die historische Kontinuität des deutschen Engagements im Polizeiaufbau seit den 1960er-Jahren, doch „gerade aufgrund der langfristigen Kooperation war es fraglich, warum der Einsatz vor Ort immer noch so schwierig ist und wie Grundstrukturen von Recht und Gerechtigkeit [...] im Aufbau befindlich sind.“⁸⁰ Viele afghanische Partner repräsentierten weder die afghanische Gesellschaft noch waren sie angemessen mit nachgeordneten Behörden des Innenministeriums und der Polizei auf subnationaler Ebene verbunden. Schließlich war das im deutschen und BMI-Engagement wichtige Thema der Geschlechtergerech-

so attraktiv waren, weil sie hier in Absprache mit den Bauausführenden Gelder veruntreuen konnten. (Interview, Vertreter:in GPPT, 14.3.2023, online; Interview, afghanische:r Vertreter:in, 15.3.2023, online.)

⁷⁶ Schriftliches Interview, Vertreter:in nachgeordneter Behörden, 18.4.2023. In anderen Fällen, wenn sich bspw. Trainees weigerten, an einem Training in Masar-i-Scharif teilzunehmen, zu dem sie extra eingeflogen worden waren, solange sie keine Tagegelder bekämen, half im Zweifelsfall ein Anruf beim Innenminister – unter der Voraussetzung, dass der verantwortliche GPPT-Kollege den entsprechenden ‚guten Draht‘ [umgangssprachliche Formulierung – Vorschlag: „einen entsprechend guten Kontakt“ / „ein entsprechend gutes Verhältnis“] hatte (Interview, Vertreter:in GPPT, 14.3.2023, online). Dies verhinderte jedoch nicht, dass teilw. dieselben Personen erneut zum gleichen Trainingsmodul delegiert wurden, was einerseits zeigt, dass das die Einflussmöglichkeiten des GPPT auf die Kursteilnehmer:innen begrenzt waren und andererseits die systemische Korruption im MoI illustriert (Interview, Vertreter:in GPPT, 27.3.2023, online).

⁷⁷ Interview, Vertreter:in BMI, 29.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 27.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 16.3.2023, online.

⁷⁸ Interview, Vertreter:in GPPT, 27.3.2023, online.

⁷⁹ Interview, Vertreter:in BMI, 3.3.2023, online.

⁸⁰ Interview, Vertreter:in Bundestag, 20.3.2023, online.

tigkeit eines, dem afghanische Partner mit Skepsis begegneten. „Das Frauenthema war keine Herzensangelegenheit“.⁸¹

Fehlende eigene Analysekompetenzen (v. a. aufgrund fehlender Sprachkenntnisse), fehlende Erfassungsinstrumente (u. a. Kontext- und Konfliktanalysen), Mobilitätseinschränkungen und das Primat der Sicherheit bestimmten das Bild, das sich GPPT-Angehörige vom afghanischen Gesellschaftskontext jenseits der Partnerbehörden aneigneten. Die Erfassung der Bedarfe, die Wahrnehmung der Situation in der afghanischen Polizei sowie im Innenministerium und der Austausch mit den Partnerbehörden bzw. Mentees war maßgeblich durch die afghanischen Ortskräfte und rekrutierten Dienstleister gefiltert. Dies war ambivalent und basierte im besten Fall auf Loyalität, Vertrauen und deren exzellenten Netzwerken. Viele Sprachmittler fungierten zudem als kulturelle Berater der GPPT-Angehörigen und halfen ihnen, die Hürden auszugleichen, die sich in der Verständigung aufgrund fehlender Sprach- und kultureller Kompetenzen ergaben. Dieser Umstand glich allerdings nicht systematische Defizite in der Einsatzvorbereitung bezüglich der Vermittlung von Sprach- und Kulturkompetenzen aus. Er konnte auch nicht die Verengung des Kontextverständnisses aufgrund der zunehmenden Sicherheitsfokussierung des GPPT abwenden.⁸² Eigens in der Zusammenarbeit eingerichtete Mikrokosmen wie die Grenzsicherheitsabteilungen der ABP an den

Flughäfen oder auch die ANPA haben dazu beigetragen, dass der Fokus auf die Etablierung einer Zivilpolizei über die Zeit entgegen dem konträr ausgelegten weiteren gesellschaftspolitischen Kontext aufrechterhalten werden konnte.⁸³ Der afghanische Anspruch an Polizei in der afghanischen Gesellschaft und Kultur und v. a. im Kriegskontext zwischen 2013 und 2021 wurde nicht systematisch erhoben oder reflektiert.

Anpassungs- und Lernfähigkeit

Es gab weder ein systematisches institutionelles Lernen noch Wissensmanagement im GPPT und BMI. Lernprozessfördernde Instrumente und Anreizsysteme, z. B. die aktive Äußerung von Kritik, fehlten. Stattdessen agierten die handelnden Akteure anlassbezogen und reaktiv. Anlassbezogene Anpassungen ohne strategischen Überbau gab es mittelfristig, jährlich und ad hoc: Im Zusammenhang mit der engen Anbindung des BMI-Engagements an die Präsenz des Militärs wurde mittelfristig geplant, den Standort Masar-i-Scharif bei Abzug der Truppen im Norden aufzugeben. Zudem zeigte sich die anlassbezogene Anpassung mit der Umstellung auf Beratung zum Zeitpunkt der Mandatsübergabe von ISAF zu RSM ab dem Jahr 2015. Jährliche operativ-taktische Anpassungen gab es entlang erhobener Bedarfe, auf die in der Ausführung der Maßnahmenpläne reagiert wurde. Ad-hoc-Anpassungen traten z. B. nach dem Anschlag auf das Green Village im September 2019 auf, als eine Weiterführung des GPPT

⁸¹ Interview, Vertreter:in BMI, 6.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 27.3.2023, online.

⁸² Das sicherheitsfokussierte Kontextverständnis reflektierte ein Lagebild, das auf Einschätzungen des GPPT-Sicherheitsbeauftragten mit Input des BND und US-Kontakten basierte. Vgl. Interview, Vertreter:in BMI, 17.3.2023, online.

⁸³ Interview, Vertreter:in GPPT, 22.3.2023, online.

mit personellem Neustart beschlossen und mit dem Umzug in die Green Zone ermöglicht wurde. Extern induziert war zudem die ungeplante und strategisch für das Ziel des Polizeiaufbaus wenig relevante neue Aufgabe ab den Jahren 2015/2016, Schleusungskriminalität und sog. illegale Migration einzudämmen.

Gründe für institutionelles Nichtlernen finden sich auf verschiedenen Ebenen: (1) in organisationskulturellen⁸⁴ Faktoren des BMI wie der Polizeien des Bundes und der Länder, (2) auf der Ebene der Akteure, wo persönliche Faktoren ausschlaggebend sind (Karrierepfade), und (3) auf der Sachebene, die inhaltliche Ausrichtung betreffend (Fähigkeiten, Pfadabhängigkeiten). Politischer (Erfolgs-)Druck hatte einen strukturellen Einfluss auf alle drei Ebenen, prägte aber maßgeblich das Handeln des BMI. Die Vorgaben aus dem politischen Raum führten dazu, dass Lernen teilweise verweigert wurde.⁸⁵ Explizite Reflektionsformate für mögliche Umsteuerungen und Anpassungen wurden nicht etabliert. In der politischen Kommunikation wurden nur positive Berichte weitergereicht und veröffentlicht, in den ressortgemeinsamen Staatssekretärsrunden – die weniger

dem Lernen und der strategischen Reflektion als dem Informationsaustausch dienten – „wurden negative Berichte rasch abgebrochen“, das Bundeskanzleramt (BKAm) wollte nur Erfolge hören (Stichwort Erfolgsberichterstattung).⁸⁶ Die BMI-interne Berichtskultur wies *Bottlenecks* auf der Ebene des GPPT-Leiters in Kabul oder auch – teilweise personenabhängig – im Referat B4 auf. „Es war nicht opportun, solche Gedanken fortzuentwickeln.“⁸⁷ Kurz: Anreizstrukturen, um Kritik zu äußern, und Sanktionssysteme fehlten auf der organisationskulturellen Ebene. Von der operativ-taktischen Ebene wurde wahrgenommen, dass die Politik kein Interesse an den Einschätzungen der operativen Kräfte habe.⁸⁸ Hinzu kam, dass keine belastbaren Wirkungsstudien beauftragt und durchgeführt wurden. Monitoring und Evaluierung konnten auch teilweise aufgrund von zunehmenden Sicherheitsbeschränkungen nicht durchgeführt werden. Die Nachbereitungsseminare rückkehrender Polizeikräfte waren ebenfalls nicht auf institutionelles Lernen ausgerichtet. Im Mikrokosmos Polizei gab es zudem teilweise Akteure, die den Einsatz in Afghanistan als Prestigeobjekt betrachteten (Teil der sogenannten Cop culture)⁸⁹ und des-

⁸⁴ Was hier als ‚Kultur‘ einer Organisation bezeichnet wird, bezieht sich ganz allgemein auf „mehr oder weniger geteilte Werte und Haltungen, eine gewisse innere Verbundenheit und gemeinsame Praxen.“ Vgl. Derin, Benjamin und Tobias Singelstein (2022). *Die Polizei. Helfer, Gegner, Staatsgewalt. Inspektion einer mächtigen Organisation*. Berlin: Ullstein/Econ, S. 124. Allerdings gibt es in Organisationen in der Regel zwei Ebenen der Kultur, so auch in der Polizei, nämlich Polizeikultur und Polizist:innenkultur, mit dem Unterschied, das erstere sich auf die von Politik und Polizeiführung vorgegebenen offiziellen Leitbilder bezieht, die zweite trotz vorhandener Überschneidungen durchaus in Abweichung davon an der Basis gelebt und praktiziert wird. Vgl. *ibid.*, S. 125. Die teilweise auftretende Diskrepanz zwischen beiden Organisationskulturebenen in der Polizei bedingt einen negativen Umgang mit Fehlern (Verdrängung) und die Verhinderung von Lernen. Vgl. zusätzlich: Kai Seidensticker (2019). Fehlerkultur der Polizei. Die Wirkung von Organisationsstruktur und Männlichkeitskonstruktionen auf den Umgang mit Fehlern. *SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis* (3/2019), S. 78–91.

⁸⁵ Interview, Vertreter:in BMI, 6.3.2023, online.

⁸⁶ Vgl. *Vorläufiger Ressortgemeinsamer Bericht*; Interview, Vertreter:in BMI, 6.3.2023, online.

⁸⁷ Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online.

⁸⁸ Interview, Vertreter:in GPPT, 27.4.2023, online.

⁸⁹ Vgl. Derin / Singelstein, 2022, S. 125–142.

halb kein Interesse an einer objektiven Betrachtung des Einsatzes und der Vergemeinschaftung von Lernerfahrungen hatten.⁹⁰

Kohärenz

Das Kohärenzkriterium richtet den Blick auf die Passgenauigkeit eines Engagements im Kontext mit dem Handeln anderer Akteure im Einsatzland. Eine zentrale Fragestellung ist, inwiefern Abstimmungsmechanismen, -strukturen und -prozesse Passgenauigkeit und Arbeitsteilung herbeigeführt haben.

Im Folgenden werden drei Dimensionen von Kohärenz betrachtet:

- **Ressortintern:** Inwiefern und mittels welcher Mechanismen, Strukturen und Prozesse hat Referat B4 das Projekt GPPT mit dem Handeln anderer, für die Steuerung des GPPT relevanten Organisationseinheiten innerhalb des BMI abgestimmt?
- **Ressortübergreifend:** Inwiefern griffen die Ziele des BMI mit denen des AA, BMZ und BMVg in Afghanistan ineinander und inwiefern führten Abstimmungsstrukturen und -prozesse zu einem koordinierten Handeln – auf strategischer und auf Umsetzungsebene vor Ort?
- **Extern:** (a) Inwiefern hat das BMI-Engagement in Afghanistan die Interessen, Ziele und Bedarfe afghanischer Akteure berücksichtigt?; (b) Inwiefern und mittels

welcher Abstimmungsformate trug das BMI zu einer schlüssigen internationalen Arbeitsteilung im Polizeisektor bei?

Ressortinterne Kohärenz

Ressortinterne Kohärenz war stets gegeben, weil das GPPT das einzige Projekt des BMI in Afghanistan und Abt. B, Referat B4 (Internationale Grenzpolizeiliche Angelegenheiten, GS AG IPM) alleinig für die Projektsteuerung zuständig war.⁹¹ Das Projekt war mit einer referatsinternen Gruppe strukturell und personell unterlegt. Diese bestand während des Evaluierungszeitraums aus ein:er Referent:in und ein bis zwei Sachbearbeiter:innen.⁹²

Schnittstellen des GPPT zu anderen Themenbereichen des BMI mit Bezugspunkten zu Afghanistan wurden angemessen gehandhabt. Das GPPT hatte Berührungspunkte mit den Themen Ortskräfteverfahren und Rückführungen nach Afghanistan. Für diese waren andere Abteilungen als Abteilung B zuständig. Die Rationale dafür war, dass das GPPT aufgrund der Sensibilität von Rückführungen nicht den Zugang zu den afghanischen Partnerbehörden verlieren sollte.⁹³

Das GPPT hatte schließlich Schnittstellen zur EU-Mission EUPOL AFG. Für die deutsche Beteiligung an EUPOL AFG war eine separate referatsinterne Gruppe innerhalb von Referat B4 zuständig. Für die Abstimmung dieser Bereiche wurden

⁹⁰ Interview, Vertreter:in GPPT, 22.3.2023, online.

⁹¹ Interview, Vertreter:in BMI, 29.3.2023, online.

⁹² Interview, Vertreter:in BMI, 31.3.2023, online.

⁹³ Interview, Vertreter:in BMI, 3.3.2023, online.

bestehende und eingeübte Mechanismen innerhalb des Referats (z. B. fachliche Beteiligung) genutzt. Schwerpunkt der Abstimmung war die Angleichung der Sicherheitsvorgaben zwischen dem GPPT und der EU-Mission.⁹⁴

Ressortübergreifende Kohärenz

Interministerielle Koordinationsstrukturen und Koordinationsprozesse führten in geringem Wirkungsgrad zu einer inhaltlich abgestimmten strategischen Planung und Steuerung des gemeinsamen Afghanistan-Engagements, das betrifft auch den Bereich des Polizeiaufbaus, zu welchem das BMI und AA beitragen. Ressortübergreifende Strukturen und Prozesse wurden während bzw. anlässlich des Afghanistan-Engagements auf verschiedenen Ebenen (d. h. Staatssekretär:innen-, Abteilungsleiter:innen-, Referatsleiter:innen- und Referent:innenebene) eingeführt.⁹⁵ Jedoch nutzten die Ressorts diese Strukturen und Prozesse zu wenig, um ein gemeinsames Kontextverständnis, gemeinsame Lageanalysen sowie ineinandergreifende bzw. ressortgemeinsame Ziele sowie entsprechend koordiniertes Handeln sicherzustellen – oder zumindest offene Diskussionen darüber zu führen.⁹⁶ Ein:e Vertreter:in des BMI erläutert:

Zur Umsetzung des Vernetzten Ansatzes wäre eine stärkere Information über Aktivitäten [...] notwendig

*gewesen. Es gab immer nur im Nachhinein Informationen über erfolgreiche Projekte. Notwendig wären Informationen im Vorhinein über Intentionen, Absprachen und Strategien gewesen.*⁹⁷

Zudem gelang es nicht im ausreichenden Maße, ein gegenseitiges Verständnis der unterschiedlichen Handlungslogiken der Ressorts zu entwickeln; das ist jedoch eine Grundvoraussetzung für einen effektiven Vernetzten Ansatz. Ein:e weitere:r Vertreter:in des BMI erinnert sich:

*Es war schwer, beim AA Verständnis für die GPPT-Bedarfe und -Maßnahmen zu wecken. Die AA-Referenten haben häufig gewechselt und besaßen keine Vor-Ort-Kenntnisse. Das hat häufig zu Irritationen geführt.*⁹⁸

Staatssekretär:innenrunden und Referatsleiter:innen-Treffen dienten stattdessen überwiegend dem Austausch von Informationen über Projektfortschritte (im Fall des BMI zu meist gemessen an der Anzahl ausgebildeter afghanischer Polizeikräfte) und die Sicherheitslage.⁹⁹ Die Einrichtung einer Steuerungsgruppe auf der Ebene der Abteilungsleitung scheiterte, diese hätte jedoch ein entscheidendes Scharnier zwischen strategischer und operativer Ebene sein können.¹⁰⁰ Das BMI war innerhalb dieser Strukturen insgesamt nur wenig wahrnehmbar, weshalb auch das

⁹⁴ Interview, Vertreter:in BMI, 31.3.2023, online; schriftliches Interview, Vertreter:in BMI, 14.4.2023.

⁹⁵ Gesprächsprotokoll, Interpretationsworkshop Teil II, 7.9.2023, online.

⁹⁶ Interview, Expert:in, 21.1.2023, online; Interview, Vertreter:in AA, 6.7.2023, online.

⁹⁷ Interview, Vertreter:in BMI, 17.3.2023, online.

⁹⁸ Interview, Vertreter:in BMI, 3.3.2023, online.

⁹⁹ Interview, Vertreter:in BMI, 6.3.2023, online; Interview, Vertreter:in BMI, 12.4.2023, online; Interview, Vertreter:in BMVg, 20.7.2023, online.

¹⁰⁰ Interview, Vertreter:in AA, 15.2.2023, online.

Thema Polizeiaufbau insgesamt wenig sichtbar war.¹⁰¹ Michael Müller, Vorsitzender der Enquete-Kommission „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“ stellt fest:

*Es gab Mängel in der interministeriellen Zusammenarbeit, sowohl hier in Berlin als auch vor Ort. [...] es gab offensichtlich keine hinreichende Abstimmung über Ziele und Zuständigkeiten.*¹⁰²

Das Ressortprinzip und nicht ausreichend abgestimmte oder sogar widerstreitende Ressortinteressen behinderten eine bessere Zusammenarbeit zwischen BMI und AA maßgeblich, insbesondere in den späteren Jahren des Einsatzes.¹⁰³ **Das AA nahm zudem eine strategische Steuerungs- und Monitoringfunktion im Stabilisierungsbereich wenig wahr.**¹⁰⁴ Das zeigt sich u. a. am Fehlen von Belegen für konzeptionelle Überlegungen dazu, wie die Polizeiprojekte des AA und das BMI-Projekt GPPT miteinander integriert oder zumindest mögliche Synergien genutzt werden könnten.¹⁰⁵ Gleichzeitig beteiligte sich das BMI kaum an der Entwicklung der *Leitlinien der Bundesregierung Krisen verhindern, Konflikte bewältigen,*

*Frieden fördern, der Ressortgemeinsamen Strategie zur Unterstützung der Sicherheitssektorreform (SSR) sowie des Stabilisierungsansatzes für Friedenseinsätze, der vom AA verantwortet wurde – alles strategische Papiere und Ansätze, die maßgeblich auf der Grundlage der Erfahrungen mit dem Afghanistan-Engagement entwickelt wurden.*¹⁰⁶ Anpassungen der inhaltlichen Ausgestaltung des GPPT an die Stabilisierungsbemühungen des AA und des BMZ gab es nicht.¹⁰⁷ Schließlich war der sog. jährliche Maßnahmenbilligungsprozess kein geeignetes Instrument für eine strategische (Mit-)Steuerung des GPPT durch das AA.

Mit dem BMZ hatte das BMI während des Evaluierungszeitraums keine Schnittstellen.¹⁰⁸ Mit dem BMVg hatte es Schnittstellen in Logistik- und Schutzfragen.¹⁰⁹

Es fehlten langfristig wirksame ressortgemeinsame Institutionen, die eine Zusammenarbeit zwischen den Ressorts im Sinne des Vernetzten Ansatzes auch nachhaltig sicherstellten. Institutionen wie das *Lagezentrum der Bundesregierung für Außen- und Sicherheitspolitik* (2019–2022) und das *Ressortgemeinsame Postenvorbereitungssseminar* für in Afghanistan eingesetzte Beamt:innen wurden

¹⁰¹ Gesprächsprotokoll, Workshop DHPol-Backstopping-Team, 15.5.2023, Münster.

¹⁰² Frankfurter Rundschau (FR) (14.8.2023). „Wir haben aus unseren Fehlern gelernt“.

¹⁰³ Interview, Vertreter:in BMI, 12.4.2023, online; Interview, Vertreter:in BMI, 3.3.2023, online; Interview, Vertreter:in BKAm, 14.6.2023, online; Interview, Vertreter:in AA, 6.7.2023, online.

¹⁰⁴ Interview, Vertreter:in AA, 26.4.2023, online.

¹⁰⁵ Die Projekte des AA im Bereich Sicherheit und Polizeiaufbau waren im Evaluierungszeitraum: *Police Cooperation Project* (PCP, 2014–2022); Entwicklung und Implementierung eines bürger:innennahen Polizeikonzeptes im Rahmen der strategischen Polizeireform unter Beachtung eines genderspezifischen Ansatzes (ehem. Community Policing (2018–2022); und *Law and Order Trust Fund Afghanistan* (LOTFA, 2002–2020).

¹⁰⁶ Dargelegt in: Auswärtiges Amt (2022). *Stabilisierung gestalten. Außen- und sicherheitspolitisches Konzept für ein integriertes Friedensengagement*. Berlin: AA. Vgl. auch Interview, Expert:in, 21.3.2023, online.

¹⁰⁷ Interview, Expert:in, 21.3.2023, online; Interview, Vertreter:in AA, 26.4.2023, online.

¹⁰⁸ Interview, Vertreter:in BMZ, 23.1.2023, online.

¹⁰⁹ Interview, Vertreter:in BMI, 29.3.2023, online.

nach nur kurzer Zeit eingestellt.¹¹⁰ Ein positives Beispiel ist das Seminar „Ressortgemeinsames Engagement in fragilen Staaten“, das bereits seit mehr als einem Jahrzehnt jährlich stattfindet, auch mit Beteiligung des BMI, und ein angemessenes Instrument für die gemeinsame Ausbildung ist.¹¹¹

Der Bundestag setzte sich zu wenig ganzheitlich mit dem zivilen Engagement in Afghanistan, einschließlich dem Polizeiaufbau, auseinander. Es gab und gibt keine ausschussübergreifenden Formate, die den ressortgemeinsamen Ansatz spiegeln.¹¹²

Schließlich wurden auch die deutschen Akteure vor Ort, einschließlich des GPPT, dem Vernetzten Ansatz nicht in ausreichendem Maße gerecht. Für die Abstimmung im Feld gab die Bundesregierung keinen Gesamtrahmen vor. Abstimmung ergab sich pragmatisch, auch weil die herausfordernden Rahmenbedingungen ein Zusammengehörigkeitsgefühl bei den Beteiligten schufen.¹¹³ Allerdings stand auch dort der Informationsaustausch im Vordergrund, v. a. zu Sicherheitsentwicklungen.¹¹⁴ Die regelmäßigen Besprechungsformate der Deutschen Botschaft (z. B. die Leitungsrunde) wurden zu wenig genutzt, um formale Zusammenarbeit zu forcieren.¹¹⁵ Tabelle 3 zeigt, dass Treffen des GPPT

mit Vertreter:innen deutscher Partner nicht in einem regelmäßigen Rhythmus und Rahmen stattfanden, sondern im jährlichen Vergleich großen Schwankungen unterlagen: Während im Jahr 2019 durchschnittlich 1,6 Treffen je Monat stattfanden, waren es z. B. im Jahr 2017 nur 0,25. Nach 2013 nahm die Anzahl der Treffen deutlich ab.

Tabelle 3: Treffen zwischen dem GPPT und deutschen Partnern, 2013–2021 (pro Monat).

Jahr	Treffen pro Monat
2013	2,7
2014	0,8
2015	0,75
2016	0,8
2017	0,25
2018	1,3
2019	1,6
2020	1,2
2021	0,25

* Datenquellen: BMI, Wöchentliche Lage-meldungen des GPPT; BPOLP, Lagebeiträge aus der Mission GPPT; AG IPM, Lageinformationen aus den Missionsgebieten.

** Nennungen je Monat, im jährlichen Durchschnitt.

***Nur Schätzwerte, da Treffen vermutlich nicht vollständig in o. g. Quellen erfasst wurden, u. a. da die Berichte kein standardisiertes Format (Umfang, Struktur und Inhalt) hatten und dem Evaluierungsteam nicht vollständig vorliegen (insbesondere für das Jahr 2015).

¹¹⁰ Deutscher Bundestag (4.9.2019). Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Alexander Graf Lambsdorff, Grigorios Aggelidis, Renata Alt und weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/8085 – Vernetztes Handeln in der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik stärken (Drucksache 19/13251). Berlin: Deutscher Bundestag; Vertreter:in des AA (5.6.2023): AW: Nachfrage Lagezentrum für Außen- und Sicherheitspolitik. [Persönliche E-Mail.]

¹¹¹ Interview, Vertreter:in BMI, 29.3.2023, online; Auswärtiges Amt (AA) (2022). Ressortübergreifendes Seminar. Ressortgemeinsames Engagement in fragilen Staaten. Berlin: AA; Deutscher Bundestag, 2019.

¹¹² Interview, Vertreter:in Bundestag, 20.3.2023, online.

¹¹³ Interview, Vertreter:in AA, 15.2.2023, online; Interview, Expert:in, 25.1.2023, online.

¹¹⁴ Interview, Vertreter:in AA, 6.7.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online.

¹¹⁵ Interview, Expert:in, 10.3.2023, online.

Punktuelle Zusammenarbeit zwischen dem GPPT und z. B. der GIZ, die Projekte für das AA und BMZ umsetzte, entstand durch die Eigeninitiative einzelner Personen und ihrer persönlichen Kontakte und Offenheit.¹¹⁶ Die Nachhaltigkeit dieser Initiativen war jedoch durch die regelmäßige Personalrotation beschränkt. Ein:e Vertreter:in des Geschäftsbereichs des BMVg merkt an, das GPPT habe zudem keine Bindung zur Bundeswehr gehabt, auch wenn es orts- und personengebunden einen teils guten Austausch gab und die Bundeswehr in medizinischen, logistischen und taktisch-technischen Angelegenheiten unterstützte, v. a. in Masar-i-Scharif.¹¹⁷ Die durch die zunehmend schwierige Sicherheitslage bedingte eingeschränkte Bewegungsfreiheit war ein zusätzlicher hemmender Faktor, v. a. für den informellen Austausch vor Ort (s. Kapitel *Kontext und Gegenstand der Evaluierung*).¹¹⁸

Externe Kohärenz

Das BMI-Engagement war vorrangig an operativ-taktischen Bedarfen der afghanischen Partnerbehörden ausgerichtet (s. Kapitel *Relevanz*). Es berücksichtigte politisch-strategische Fragestellungen des Polizeiaufbaus in Afghanistan zu wenig. Beratungsaktivitäten

dienten zumeist der Bedarfserfassung. Ein:e Vertreter:in des GPPT verdeutlicht:

*Wir hatten wenig direkten Einfluss auf das MoI [afghanisches Innenministerium] in Afghanistan. Brauchten wir aufgrund des Train-and-Equip-Ansatzes auch nicht. EUPOL-Kollegen haben im MoI Mentoring betrieben. Wir konnten unsere Gedanken mit einspielen. In der strategischen Beratung der afghanischen Regierung waren wir nicht wirklich vertreten.*¹¹⁹

Das GPPT weist in einem internen Dokument auf das Dilemma hin, dass afghanische strategische Dokumente die Realität verfehlten und sich auf Inhalte konzentrierten, die die – auch finanzielle – Unterstützung internationaler Geber wahrscheinlicher machten.¹²⁰ Gleichzeitig seien Strategien eher die Produkte internationaler Beratung als Ausdruck genuin afghanischer Interessen und Bedarfe.¹²¹ Interviewte äußerten, die Verantwortlichen im MoI seien nicht in der Lage oder willens gewesen, eigene Strategien zu entwickeln, auch wenn teilweise konkrete Bedarfe benannt wurden.¹²² Die ständige Personalrotation, u. a. im MoI, sei zudem hochproblematisch für die Abstimmung von Interessen und Bedarfen gewesen.¹²³ Die neuen Amtsinhaber hätten jeweils eigene, neue Interessen,

¹¹⁶ Interview, Vertreter:in deutsche Partner, 14.3.2023, online; Interview, Vertreter:in deutsche Partner, 27.3.2023, online.

¹¹⁷ Interview, Vertreter:in Geschäftsbereich BMVg, 7.7.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 16.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 27.4.2023, online.

¹¹⁸ Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023; Interview, Vertreter:in deutsche Partner, 7.2.2023, online.

¹¹⁹ Interview, Vertreter:in GPPT, 14.4.2023.

¹²⁰ Internes Dokument.

¹²¹ U. a. Interview, Vertreter:in BMI, 6.3.2023, online; Interview Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 14.3.2023.

¹²² Interview, Vertreter:in BMI, 17.3.2023; Interview, Vertreter:in BMI, 6.3.2023, online. Ebenso internes Dokument.

¹²³ U. a. Interview, Vertreter:in GPPT, 14.3.2023; Interview Vertreter:in GPPT, 15.3.2023; Interview, Vertreter:in GPPT, 22.3.2023, online.

Schwerpunkte und Vorstellungen vertreten.¹²⁴

Es gab keine gemeinsame internationale Strategie im Polizeisektor, den Bereich Aus- und Fortbildung eingeschlossen.¹²⁵ Der Polizeisektor war der Sektor mit der meisten internationalen Unterstützung, was die Harmonisierung eher erschwerte.¹²⁶ Verschiedene Initiativen für die Aus- und Fortbildung der ANP und die strategische Entwicklung des Polizeisektors im Allgemeinen wurden parallel zueinander umgesetzt (z. B. durch die USA, die NATO, Japan und die EU).¹²⁷ Dadurch blieben die verschiedenen Stränge der Ausbildung unverbunden.¹²⁸

Internationale Abstimmungs- und Koordinationsstrukturen waren zu oft dysfunktional und führten im Ergebnis keine kohärente internationale Arbeitsteilung herbei. Laut Interviewpartner:innen verweigerten sich die USA als größter Geber der Koordinierung im Wesentlichen.¹²⁹ Ein:e Vertreter:in des BMI beschreibt diese Situation wie folgt:

Während Terminen mit US-amerikanischen Vertreter:innen waren diese nett, freundlich und haben zugehört. Danach machten sie aber,

*was sie für richtig hielten. Es gab keine ernsthafte Diskussion über eine gemeinsame Polizeistrategie. Es fehlte eine substanzielle, tiefgreifende Abstimmung, ein kohärenter Ansatz.*¹³⁰

Auch andere Akteure, beispielsweise die Türkei, hätten kein Interesse an Austausch und Koordination gehabt.¹³¹ Das GPPT und die EU-Mission EUPOL AFG suchten eher die Abgrenzung voneinander als Schnittstellen und Synergien. Ein:e EU-Vertreter:in erläuterte:

*Ich kannte den Chef der ABP [Afghan Border Police] sehr gut. Weil er an beiden Projekten – EUPOL und GPPT – beteiligt war. Wir hatten aber keine fachlichen Berührungspunkte, weil sich das GPPT um das Thema Grenzschutz und Flughäfen gekümmert hat. Da gab es eine Abstimmung zwischen EUPOL und dem GPPT, dass sich EUPOL aus dem Bereich zurückzieht.*¹³²

In den späteren Jahren des Engagements waren immer weniger internationale Akteure operativ tätig, während Geldmittel zunehmend geringer wurden.¹³³ Diese Situation führte zu mehr Geberwettbewerb.¹³⁴

Das International Police Coordination Board (IPCB) führte

¹²⁴ U. a. Interview, Vertreter:in BMI, 3.3.2023, online; Interview, Vertreter:in BMI, 6.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 14.3.2023, online.

¹²⁵ Interview, Vertreter:in BMI, 6.3.2023, online; Interview, Vertreter:in internationale Partner, 6.7.2023, online.

¹²⁶ Interview, Vertreter:in afghanische Partner, 16.3.2023, online.

¹²⁷ U. a. Interview, Vertreter:in BMVg, 20.7.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online; Interview, Expert:in, 21.3.2023, online.

¹²⁸ U. a. Interview, Vertreter:in GPPT, 15.3.2023, online; Interview, Vertreter:in afghanische Partner, 16.3.2023, online; Schriftliches Interview, Vertreter:in nachgeordneter Behörden, 18.4.2023.

¹²⁹ U. a. Interview, Expert:in, 21.3.2023, online; Gesprächsprotokoll, Vertreter:in BMI, 17.8.2022, online.

¹³⁰ Interview, Vertreter:in BMI, 6.3.2023, online.

¹³¹ Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 15.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 22.3.2023, online.

¹³² Interview, Vertreter:in internationaler Partner, 20.7.2023, online.

¹³³ Interview, Vertreter:in GPPT, 27.3.2023, online.

¹³⁴ Interview, Vertreter:in internationale Partner, 20.7.2023, online.

nur sehr begrenzt funktionale internationale Abstimmung herbei, u. a. weil der Koordinierungswille des wichtigsten Akteurs im Polizeibereich, der der USA, gering war.¹³⁵ Laut AA war „das IPCB zu schwach in der Aufgabenerfüllung“.¹³⁶ Zeitweise stand eher die Ausgestaltung des Instruments im Vordergrund als die tatsächliche Arbeit an substanziellen Themen (s. auch Box 1).¹³⁷

Darüber hinaus dienten IPCB-Treffen auf höchster politischer Ebene nicht der Abstimmung. Ein:e Vertreter:in des GPPT erläutert:

*Das IPCB war eine rein repräsentative Veranstaltung. Es ging darum, dass sich die Afghan:innen in der Erreichung von irgendwelchen Projekten oder Fertigstellung von Projekten selbst repräsentiert haben. Und um da Erfolge vorzustellen, quasi nach dem Motto: Es geht ja voran und die internationale Hilfe, die bringt auch was. Das IPCB fand auch statt, um die internationalen Geber bei der Stange zu halten.*¹³⁸

Box 1: *International Police Coordination Board (IPCB), Strukturen und Prozesse*

Das IPCB hatte drei Ebenen:

- Minister- bzw. Botschafter oder *Head-of-Mission*-Ebene, unter Vorsitz einer afghanischen Vertretung und jährlich rotierendem Co-Vorsitz einer Gebervertretung, viertel- bis halbjährliche Treffen;
- *Ministerial Support Team* (MST) auf Stv.-Minister- bzw. Stv.-Botschafter- / *Dep.-HoM*-Ebene, unter Vorsitz des afghanischen Vizeinnenministers, monatliche Treffen;
- Thematische Arbeitsgruppen (AGs; u. a. zu den Themen Polizeireform, Gender und Korruptionsbekämpfung), jeweils unter Vorsitz einer afghanischen Vertretung und Co-Vorsitz einer Gebervertretung, monatliche Treffen.

Die Minister:innen- bzw. Botschafter:innenebene sollte Ziele vorgeben. Das MST sollte diese konkretisieren und die AGs sollten die Ziele ausarbeiten.

Das *General Department of International Cooperation* (GDIC) des afghanischen Innenministeriums (MoI) sollte die Funktion eines Sekretariats für das IPCB ausüben. Das GDIC führte zu diesem Zweck u. a. eine Projektdatenbank mit den Aktivitäten internationaler Geber.

¹³⁵ Interview, Expert:in, 24.3.2023, online; Interview, Vertreter:in internationale Partner, 6.7.2023, online; Interview, Vertreter:in internationale Partner, 20.7.2023, online.

¹³⁶ Internes Dokument.

¹³⁷ Interview, Vertreter:in internationale Partner, 6.7.2023, online.

¹³⁸ Interview, Vertreter:in GPPT, 27.03.2023, online.

Die thematischen Arbeitsgruppen innerhalb des IPCB waren laut Interviewpartner:innen zu unterschiedlichen Zeitpunkten nicht operativ, u. a. weil das MoI kein Personal dafür bereitstellte.¹³⁹ Meist mussten zudem die internationalen Co-Vorsitzenden die Initiative ergreifen.¹⁴⁰ Die im Mo zuständige Abteilung GDIC verfügte nicht über die entsprechenden Personalkapazitäten.¹⁴¹ Auch war ihr Einfluss im Ministerium personenabhängig und dadurch nicht gleichbleibend.¹⁴² Die Initiative, eine gemeinsame Projektdatenbank als Grundlage für die internationale Abstimmung zu schaffen, gescheiterte, u. a. weil internationale Akteure (auch das GPPT) nur unvollständig zulieferten.¹⁴³

Die Personalkapazitäten und Personalkompetenzen im GPPT waren nicht ausreichend, um sich entscheidend in internationale Abstimmungsprozesse einzubringen. Internationaler Koordination wurde von der leitenden Ebene des GPPT unterschiedliche Wichtigkeit beigemessen.¹⁴⁴ Auch die Aufgabenerfüllung der *Liaison Officers*, die als Schnittstelle u. a. zum IPCB fungierten, war abhängig von den Kompetenzen (z. B. MMA-Methodik-Kenntnisse) und der persönlichen Initiative der Funktionsträger.¹⁴⁵ Insgesamt war das GPPT in internationalen Abstimmungsstrukturen wie dem IPCB zu wenig wahr-

nehmbar, auch wenn sich GPPT-Angehörige in einzelnen AGs einbrachten.¹⁴⁶

Wirksamkeit

Die Kriterien Effektivität und Impact – hier zusammengefasst als Wirksamkeit – umfassen die Bewertung, inwiefern kurz- und mittelfristige Projektziele erreicht wurden und dadurch zu beabsichtigten gesamtgesellschaftlichen Wirkungen beigetragen wurde. Zudem wird untersucht, welche projektinternen Faktoren die Wirksamkeit beeinflussten und inwiefern Wirkungsannahmen des BMI der Realität standhielten. Die Wirksamkeit des Projekts im Hinblick auf das Querschnittsthema Geschlechtergerechtigkeit sowie auf den Bereich Migration, der insbesondere ab den Jahren 2015/2016 eine größere Rolle spielte, werden gesondert betrachtet. Schließlich wird beleuchtet, welche unbeabsichtigten Wirkungen das BMI-Engagement in Afghanistan hatte. Besonderes Augenmerk wird auf das Thema Korruption gelegt. Für eine Bewertung des Impacts, also den Beitrag des BMI zu den politischen Oberzielen des deutschen zivilen Engagements, wird auf den ressortgemeinsamen Bericht verwiesen.

¹³⁹ Ibid.; Interview, Vertreter:in internationale Partner, 6.7.2023, online.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Interview, Vertreter:in GPPT, 27.3.2023, online.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ U. a. Interview, Vertreter:in GPPT, 7.3.2023, online; Gesprächsprotokoll, Vertreter:in GPPT, 31.1.2023 / 2.2.2023; Interview, Vertreter:in GPPT, 27.3.2023, online.

¹⁴⁴ Interview, Vertreter:in GPPT, 31.3.2023, online.

¹⁴⁵ Interview, Vertreter:in GPPT, 27.3.2023, online.

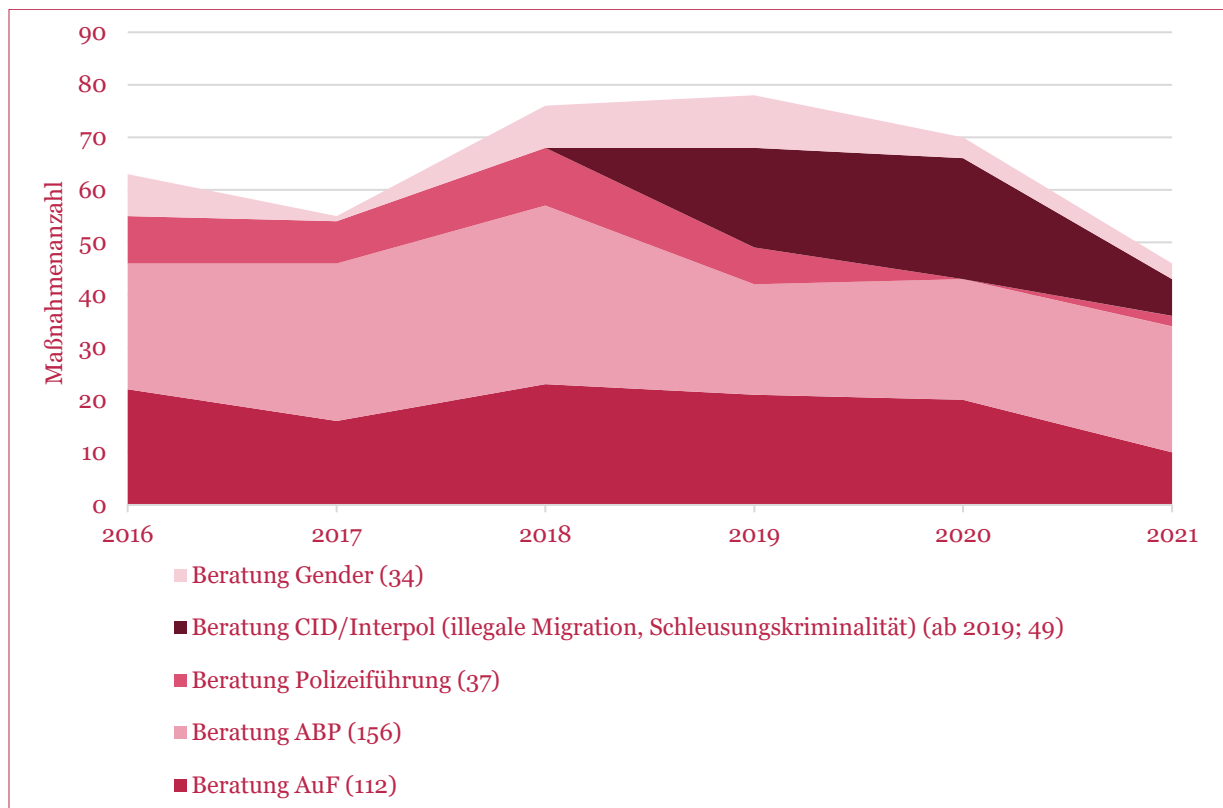
¹⁴⁶ Interview, Vertreter:in internationale Partner, 6.7.2023, online.

Einzelmaßnahmen

Geplante Maßnahmen wurden trotz der schwierigen Rahmenbedingungen zumeist auch umgesetzt. Die stichprobenartige Auswertung der Dokumentation aller Maßnahmen der Außenstelle des GPPT in Masar-i-Scharif im Zeitraum 2016–2021 zeigt, dass der Anteil abgeschlossener Maßnahmen im Vergleich zu geplanten Maßnahmen schwankend war, aber bis zum Jahr 2017 nie unter siebzig Prozent fiel. Ab 2018 nahm die Zahl abgeschlossener Maßnahmen ab, vermutlich v. a. aufgrund der sich zunehmend verschlechternden Sicherheitslage (s. *Kontext und Gegenstand der Evaluierung*).

Maßnahmenschwerpunkte waren durchgängig die Beratung der afghanischen Grenzpolizei (ABP) sowie der Bereich Aus- und Fortbildung. Maßnahmen zur Beratung der ABP hatten insgesamt einen Anteil von vierzig Prozent, Maßnahmen im Bereich Aus- und Fortbildung von fast dreißig Prozent (s. Abbildung 6). Im Jahr 2019 fügte das BMI den Maßnahmenschwerpunkt Beratung der afghanischen Kriminalpolizei (CID) und des nationalen Interpol-Verbindungsbüros hinzu und setzte den Fokus auf die Bekämpfung von „illegaler Migration“ und Schleusungskriminalität. Dieses Maßnahmenpaket hatte in den Folgejahren hohe Anteile. Die Beratung politischer und operativer Führungskräfte im afghanischen Innenministerium bzw. der Polizei – etwa zur Bewältigung von polizeilichen Großanlagen – war hingegen durchgängig ein eher nachrangiger Aspekt.

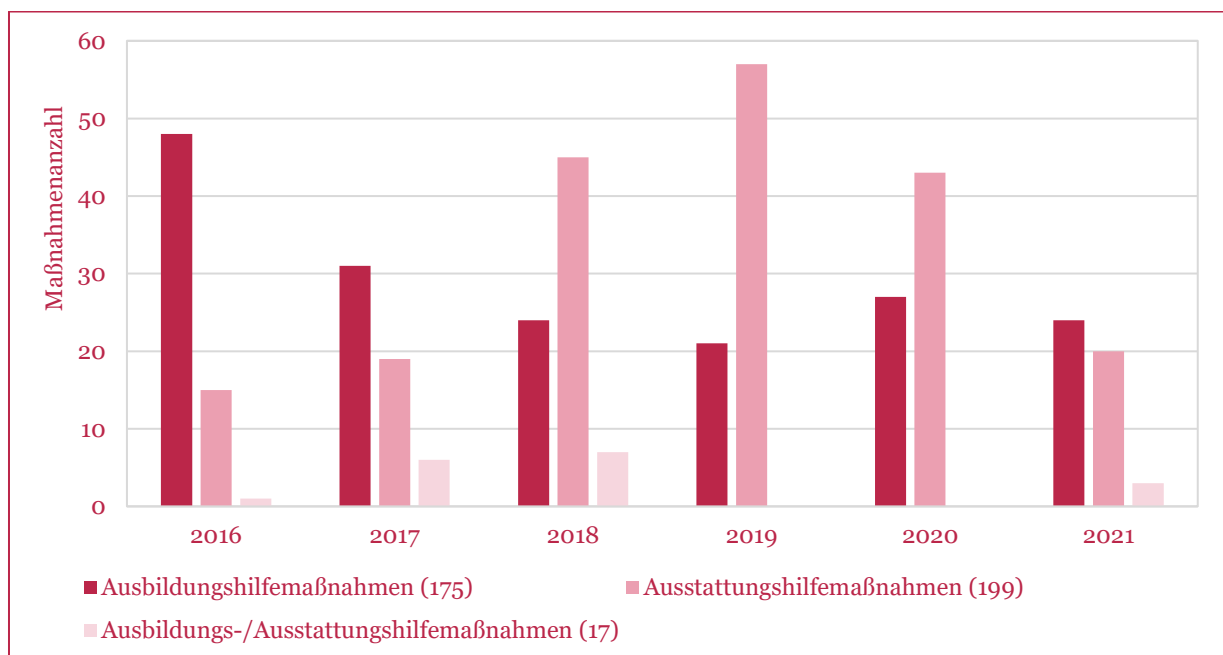
Die Verteilung zwischen Ausbildungshilfe- (ABH) und Ausstattungshilfemaßnahmen (ASH) war dynamisch. Insgesamt waren ABH- und ASH-Maßnahmen in etwa gleich verteilt (s. Abbildung 7). Jedoch gab es in den Jahren 2016 und 2017 deutlich mehr ABH-Maßnahmen. Danach dominierten hingegen ASH-Maßnahmen, insbesondere Bauprojekte (v. a. zur Erhöhung der Sicherheit der ANPA). In Box 2 werden langfristige Projekte für die polizeiliche Aufbauhilfe bzw. spezifische Instrumente der polizeilichen Aufbauhilfe beschrieben, die in Afghanistan im Untersuchungszeitraum angewendet wurden.

Abbildung 6: Geplante Maßnahmen des GPPT nach Säulen, 2016–2021.

* Datenquelle: GPPT, Maßnahmenpläne 2016–2021 (jeweils letztverfügbarer Stand).

** Legende, in Klammern: Summe der Einzelmaßnahmen 2016–2021 je Säule.

*** In den Maßnahmenplänen (auch als Businesspläne bekannt) werden drei bzw. ab dem Jahr 2019 vier thematische Säulen des Engagements sowie das Querschnittsthema Gender genannt.

Abbildung 7: Geplante Maßnahmen des GPPT nach Maßnahmentyp, 2016–2021.

* Datenquelle: GPPT, Maßnahmenpläne 2016–2021 (jeweils letztverfügbarer Stand).

** Legende, in Klammern: Summe der Einzelmaßnahmen 2016–2021 je Maßnahmentyp.

Box 2: Spezifische Projekte für die polizeiliche Aufbauhilfe.

Schulpartnerschaft. Zwischen der ANPA und der Bundespolizeiakademie (BPOLAK), ab 2013, zur Aus- und Fortbildung von Offizieren für den gehobenen Dienst (gD) und zur Einführung eines akademischen Ansatzes, u. a. Austausch von Lehrpersonal, auch zur (Weiter-)Entwicklung des Curriculums der ANPA und von Kursen, und gegenseitige Besuche der Leitungsebene.¹⁴⁷

Flughafenpatenschaft. Zwischen den Flughäfen Köln/Bonn und Kabul sowie Düsseldorf und Masar-i-Sharif, ab 2011, zur Sicherung der zivilen Teile der afghanischen Flughäfen nach internationalen ICAO-Standards, mittels ABH-, ASH- und Beratungsmaßnahmen für die Leitungen der ABP an den Flughäfen.

Stipendiat:innenprogramm. Einmalig 2017–2020, mit sieben Stipendiat:innen, die für 36 Monate an der BPOLAK am Bachelor-Studiengang teilnahmen, jedoch ohne Abschluss, Stipendiat:innen wurden anschließend an der ANPA eingesetzt.¹⁴⁸

Ab dem Jahr 2015 war das GPPT schwerpunktmäßig auf Beratungsaktivitäten ausgerichtet. Der Beratungsansatz fokussierte auf operativ-taktische Themen und war stark output-orientiert.¹⁴⁹ Beratungsgespräche dienten im Wesentlichen dazu, die Bedarfe der afghanischen Partnerbehörden in den Bereichen Aus- und Fortbildung sowie Ausstattung zu erfassen und Maßnahmen des GPPT abzustimmen.¹⁵⁰ Beispielsweise wurden laut der Projektdokumentation im Jahr 2019 folgende Themen in Beratungsgesprächen mit der Leitung der ANPA aufgegriffen:

Train-the-Trainer-Maßnahmen am Criminal Investigation Institute (CII) der ANPA, Erweiterung des ANPA-Geländes, Entsorgung von

*Wertstoffen, Verbesserung der Bedingungen für Frauen, ID-Karten, Bedarfe für weitere Maßnahmen oder Fortbildungen im CI-Bereich, Möblierung / Ausstattung, Vorbereitung von Treffen und Delegationen internationaler Partner an der ANPA, Schließung des CII an der ANPA, Entwicklung neues Curriculums Bachelor.*¹⁵¹

Darüber hinaus folgten die Themen der Beratung keinem Schema und waren zumeist anlassbezogen; der Quellenlage nach gibt es keine Hinweise auf Regelmäßigkeit.¹⁵²

¹⁴⁷ Schriftliches Interview, Vertreter:in nachgeordneter Behörden, 18.4.2023.

¹⁴⁸ Interview, Vertreter:in afghanische Partner, 14.7.2023, online.

¹⁴⁹ Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online.

¹⁵⁰ U. a. Gesprächsprotokoll, Vertreter:in BMI, 31.1.2023 / 2.2.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 31.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 7.3.2023, online.

¹⁵¹ Nennungen in: GPPT (2019). Wöchentliche Lagemeldungen des German Police Project Team (GPPT) Afghanistan. Kabul: GPPT.

¹⁵² Ibid.

Zudem war die Häufigkeit der Beratungsaktivitäten zwar schwankend, jedoch insgesamt eher gering. Es sind keine regelmäßigen Intervalle erkennbar.¹⁵³ Tabelle 4 zeigt, dass es – mit Ausnahme des Jahres 2019 – nie mehr als vier Treffen mit Vertreter:innen afghanischer Partnerbehörden im Monat gab.¹⁵⁴ Im Jahr 2018 entschied die Leitung des GPPT, sich nur noch auf „erfolgreiche Beratungsprojekte“ zu konzentrieren.¹⁵⁵ In der Folge stieg die durchschnittliche Anzahl monatlicher Treffen im Jahr 2019 um ein Vielfaches. Aufgrund der Sicherheits- und der Pandemielage sank die Intensität im Jahr 2020. Es wurden digitale Formate als Alternative zu persönlichen Treffen genutzt, was von Interviewpartner:innen jedoch als wenig erfolgreich eingeschätzt wurde.¹⁵⁶ Besuche von Delegationen afghanischer Führungskräfte in Deutschland wurden ebenso für die Beratung eingesetzt. Ein *Co-location*-Ansatz wurde nicht genutzt.

Tabelle 4: Treffen mit Vertreter:innen afghanischer Partner, 2013–2021 (pro Monat).

Jahr	Treffen pro Monat
2013	2
2014	3,4
2015	1,25
2016	3,5
2017	1,7
2018	3,25
2019	7,9
2020	2,3
2021	2,5

* Datenquellen: BMI, Wöchentliche Lage-meldungen des GPPT; BPOLP, Lagebeiträge aus der Mission GPPT; AG IPM, Lageinformationen aus den Missionsgebieten.

** Nennungen je Monat, jhl. Durchschnitt.

*** Nur Schätzwerte, da Treffen vermutlich nicht vollständig in o. g. Dokumenten erfasst wurden, u. a. weil die Berichte kein standardisiertes Format hatten und dem Evaluierungsteam nicht vollständig vorliegen.

Individuelle Veränderungen

Im Folgenden wird die Zielerreichung im Hinblick auf (I) die Steigerung individueller Kapazitäten, die mit den Maßnahmen des GPPT bei den unmittelbar Begünstigten (z. B. Trainingsteilnehmer:innen, Anwender:innen von Ausstattungshilfe und Begünstigten von Beratungsaktivitäten) bewirkt werden sollten, sowie auf (II) mit dem Gesamtengagement beabsichtigte, systemische und strukturbildende Veränderungen in den Partnerbehörden (z. B. der ANPA) bewertet. Diesem

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Die Aussagekraft dieser Statistik ist vermutlich eingeschränkt, da eine systematische, konsistente Dokumentation der Beratungsaktivitäten des GPPT nicht vorliegt.

¹⁵⁵ Gesprächsprotokoll, Vertreter:in BMI, 21.2.2023, online.

¹⁵⁶ Interview, Vertreter:in GPPT, 27.3.2023, online; Interview, Vertreter:in deutsche Partner, 27.3.2023, online.

Zweischritt liegt die Annahme zugrunde, dass Verbesserungen auf individueller Ebene zu einer Kapazitätsbildung auf systemischer Ebene und dadurch zu einer höheren Leistungsfähigkeit der Polizei insgesamt beitragen können.

Es können jedoch keine generellen Aussagen über Wirkungen des BMI-Engagements getroffen werden, da die Datengrundlage dafür fast vollständig fehlt.¹⁵⁷ Das BMI forderte vom GPPT kein umfassendes, systematisches Nachhalten von Wirkungen ein, etwa mittels stichprobenartiger Inspektionsreisen in z. B. Dienststellen oder Anforderung von Daten z. B. zum Personaleinsatz des afghanischen Innenministeriums.¹⁵⁸ Die Wirkungserfassung beschränkte sich auf die Prüfung der zweckgemäßen Nutzung und Wartung von Ausstattung und Gebäuden.¹⁵⁹ In den späteren Jahren verhinderte auch die eingeschränkte Bewegungsfreiheit die zuvor durchgeführte punktuelle Datenerhebung.¹⁶⁰ Weiterhin gab es keine (Zwischen-)Evaluation bzw. Wirkungsstudien des BMI-Engagements. Maßgeblicher Indikator des BMI für die

Effektivität des Projekts war die Anzahl aus- und fortgebildeter afghanischer Polizeikräfte.¹⁶¹ Diese Kennzahl gibt jedoch keinen Aufschluss darüber, inwiefern Begünstigte die vermittelten Inhalte im Berufsalltag anwenden und so zu systemischen, strukturverändernden Verbesserungen der afghanischen Polizei beitragen.

Individuelle Kapazitätssteigerungen durch die Aktivitäten des GPPT sind, auch wenn sie nicht zu überprüfen und nicht quantifizierbar sind, beschränkt plausibel anzunehmen.¹⁶² Dies lässt die Vielzahl der ABH- und ASH-Maßnahmen v. a. an den Trainingsstätten und den Flughäfen Kabul und Masar-i-Scharif vermuten. Gleichzeitig gibt es Hinweise darauf, dass die Qualität der Maßnahmen nicht vollumfänglich hoch war. Ein:e Vertreter:in der ANPA gibt etwa an, dass zu einem späten Zeitpunkt des Engagements festgestellt wurde, dass ein erheblicher Anteil der Trainer:innen und Dozent:innen an der ANPA besser ausgebildet bzw. ersetzt werden müsste.¹⁶³ Einem internen Dokument des AA zufolge

¹⁵⁷ Im Folgenden werden Bewertungen zu Wirkungen des BMI-Engagements plausibilisiert. Es ist naheliegend, dass fehlende Nachweise für Wirkungen des Projekts nicht zwingend gleichbedeutend mit einer tatsächlichen fehlenden Wirksamkeit sein müssen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass im Kontext der Projektstätigkeit im Ausland Wirksamkeit auch stark vom Handeln Dritter abhängig ist (s. auch Kapitel *Relevanz, Externe Kohärenz*).

¹⁵⁸ Die wöchentlichen Lagemeldungen des GPPT etwa umfassen keine systematischen Aussagen zu Leistungen von aus- und fortgebildeten Trainer:innen an der ANPA und dem PTC MiS. Vgl. dazu auch Interview, Vertreter:in BMI, 6.3.2023, online.

¹⁵⁹ Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online.

¹⁶⁰ Die Nachverfolgbarkeit war nach Aussagen von Vertreter:innen des GPPT an der ANPA und den begünstigten Flughäfen besser. Es liegen vereinzelte Bewertungen von Unterrichtsleistungen von vom GPPT qualifizierten Trainer:innen vor; diese wurden im Ergebnis als gut bewertet. Stichproben in Dörfern, wie sie vor dem Jahr 2013 unsystematisch vorgenommen wurden, waren nicht mehr möglich; vgl. Interview, Vertreter:in BMI, 6.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 14.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 22.3.2023, online.

¹⁶¹ Interview, Vertreter:in internationale Partner, 30.3.2023, online.

¹⁶² Zu dieser Annahme kommen auch Evaluationen von Engagements anderer internationaler Partner; Vgl. z. B. Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands (2023). [Between wish and reality - Evaluation of the Dutch contribution to Resolute Support](#). Den Haag: Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands.

¹⁶³ Interview, Vertreter:in afghanische Partner, 16.3.2023, online.

wurde zudem das Stipendiatenprogramm „nicht als sinnvoll angesehen, der Mehrwert war [...] nicht sichtbar“. Auch geben Interviews Hinweise darauf, dass die Vermittlung technischer Kenntnisse und Kompetenzen besser und nachhaltiger gelungen ist als die Vermittlung von Wissen, das unmittelbar zu substanziellen Werte- und Verhaltensänderungen beitragen sollte („Sie sind zurück zu ihren alten Methoden“¹⁶⁴). Ein:e Vertreter:in internationaler Partner bemerkt im Hinblick auf Anti-Korruptionstrainings:

*Mit einer PowerPoint-Präsentation und erhobenem Zeigefinger gelingt es nicht, Mindsets zu verändern. Man muss dafür tief in die gesellschaftliche Struktur einsteigen, möglichst mit afghanischen Beratern.*¹⁶⁵

Es gibt Hinweise auf folgende wesentliche Wirkungshemmnisse:

- **Häufige Personalrotation in der ANP**, weswegen Polizeikräfte oft in Funktionen eingesetzt wurden, für die ihnen das erforderliche Wissen fehlte.¹⁶⁶
- **Punktuelle nicht zweckgemäße Nutzung oder keine Nutzung** von Infrastruktur (z. B. ein an die afghanische Grenzpolizei übergebenes Schulgebäude) und Ausstattung.¹⁶⁷

Es ist plausibel anzunehmen, dass die Wirkungen der Beratungstätigkeit im Hinblick auf die Entwicklung strategischer und operativer Lösungsansätze für die afghanischen Partnerbehörden eher beschränkt waren, nicht zuletzt, da die Beratung tendenziell auf die Bedarfsidentifizierung ausgerichtet war. Nach Wahrnehmung von Vertreter:innen des GPPT war die polizeifachliche, operativ-taktische Beratung der Leitung der ANPA und der Flughäfen wirksamer als die strategische Beratung im afghanischen Innenministerium (MoI).¹⁶⁸ Folgende Faktoren hemmten die Wirksamkeit der Beratungstätigkeit maßgeblich:

- **Der Beratungsgegenstand Zivilpolizei war für die meisten Ansprechpartner:innen im afghanischen Innenministerium eher nachrangig.**¹⁶⁹ Internationale Berater:innen im MoI waren meist Militärvertreter:innen, die den Beratungsgegenstand Terrorismusbekämpfung vertraten.¹⁷⁰ Auch fehlten Ansprechpartner:innen oftmals polizeifachliche Kenntnisse und sie waren nach der Quellenlage eher angebots- als bedarfsfokussiert.¹⁷¹
- **Die Intensität der Beratungsaktivitäten war zu gering**, um maßgeblich Einfluss auf strategische Fragestellungen zu haben.

¹⁶⁴ Interview, Vertreter:in GPPT, 14.3.2023, online.

¹⁶⁵ Interview, Vertreter:in internationale Partner, 12.7.2023, online.

¹⁶⁶ Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, 2023; Interview, Vertreter:in afghanischer Partner, 16.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 31.3.2023, online.

¹⁶⁷ Interview, Vertreter:in GPPT, 27.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 14.4.2023, online.

¹⁶⁸ Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 31.3.2023, online.

¹⁶⁹ Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online.

¹⁷⁰ Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online; Interview, Vertreter:in afghanische Partner, 16.3.2023, online.

¹⁷¹ U. a. Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online; Interview, Vertreter:in afghanische Partner, 16.3.2023, online; Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, 2023.

Nach Einschätzung einer Expert:in z. B. hätten Beratungen ein- bis zweimal wöchentlich stattfinden und auch die Teilnahme an Besprechungen etwa im Innenministerium umfassen müssen (Shadowing-Ansatz).¹⁷²

Systemische Veränderungen

Die Wirkungen des BMI-Engagements auf die Leistungs- und Funktionsfähigkeit der begünstigten Partnerbehörden werden nachfolgend entlang der vom BMI validierten Outcome-Ziele untersucht (s. BMI-spezifisches Wirkungsmodell, Kapitel *Methodisches Vorgehen*).¹⁷³ Für die Bewertung werden vorrangig Sekundärdaten (d. h. Statistiken, Indizes und Bevölkerungsumfragen) herangezogen. Diese werden jedoch nach Möglichkeit mit Evidenz aus Interviews, Primär- und Sekundärliteratur trianguliert. Es können jedoch kaum Aussagen über den spezifischen Beitrag des BMI-Engagements zu Veränderungen gemacht werden, da, wie bereits ausgeführt, Monitoringdaten fehlen.

Das Ziel, eine effektive und bürger:innenfreundliche Zivilpolizei zu schaffen, die nach rechtsstaatlichen Grundsätzen arbeitet, wurde nicht erreicht. Die Kriminalitätsbekämpfung war im Jahr 2021 im Vergleich zu den Vorjahren nicht signifikant verbessert. Dies belegt Abbildung 8, die die vom

Global Peace Index erhobenen Parameter zur Kriminalitätsentwicklung in Afghanistan im Zeitverlauf zeigt. So steigen sowohl das von der Bevölkerung wahrgenommene Kriminalitätsniveau (insbesondere ab dem Jahr 2019) als auch Parameter wie die jährliche Anzahl von Tötungsdelikten.¹⁷⁴ Diese Trends bestätigt das *Survey of the Afghan People* (SAP): Während noch im Jahr 2012 81 Prozent der Befragten zustimmten, dass die ANP zur Verbesserung der Sicherheitslage beiträgt, tun dies im Jahr 2021 nur noch 31 Prozent.¹⁷⁵

Die vom afghanischen Statistikamt veröffentlichten Zahlen zeigen eine gegenteilige Entwicklung: Nach dessen Angaben sanken die Fallzahlen zwischen den Jahren 2017 und 2021 insgesamt um mehr als die Hälfte.¹⁷⁶ Auch die langfristigen Entwicklungen in einzelnen Kriminalitätsbereichen (z. B. Mord, Körperverletzung und Diebstahl) weisen auf Verbesserungen hin. Jedoch ist es auffällig, dass die angegebenen Fallzahlen ab dem Jahr 2019 tendenziell stark sinken, teilweise im Gegensatz zu den Vorjahren, in denen sie eher steigend waren. Der naheliegende Grund dafür ist, dass der zunehmende Verlust staatlicher territorialer Kontrolle zu einer erheblichen Vergrößerung des kriminalstatistischen Dunkelfelds führte. Die Angaben werden deshalb als wenig aussagekräftig bewertet.

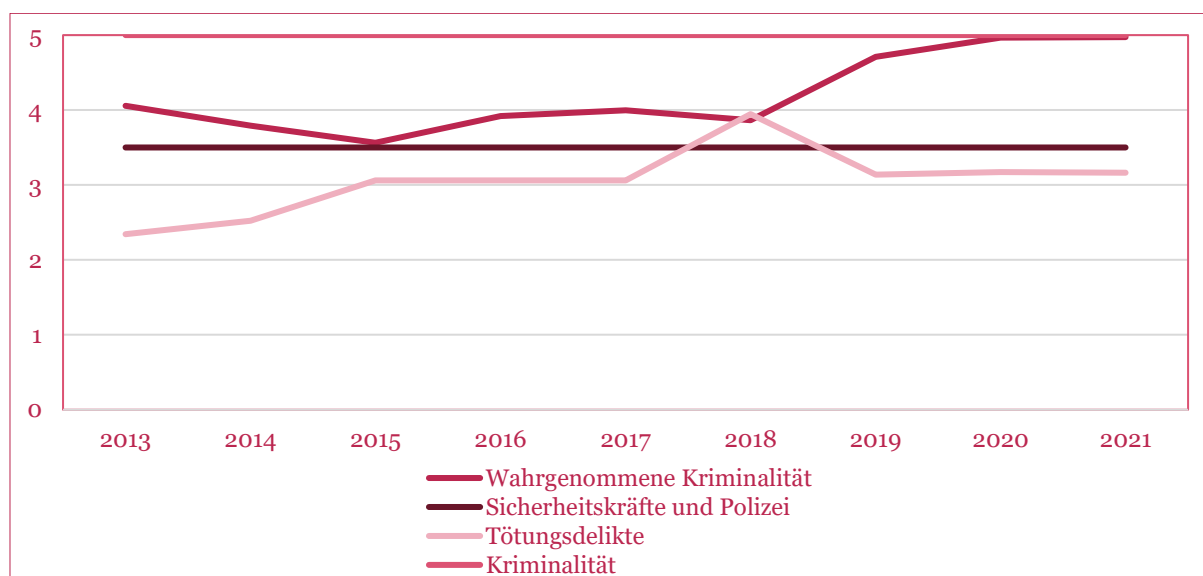
¹⁷² Gesprächsprotokoll, Workshop Backstopping-Team, 26.6.2023, Münster.

¹⁷³ Die Bewertung im Hinblick auf das Ziel, *nachhaltige* Ausbildungsstrukturen und -kapazitäten zu schaffen, folgt im Kapitel *Nachhaltigkeit*.

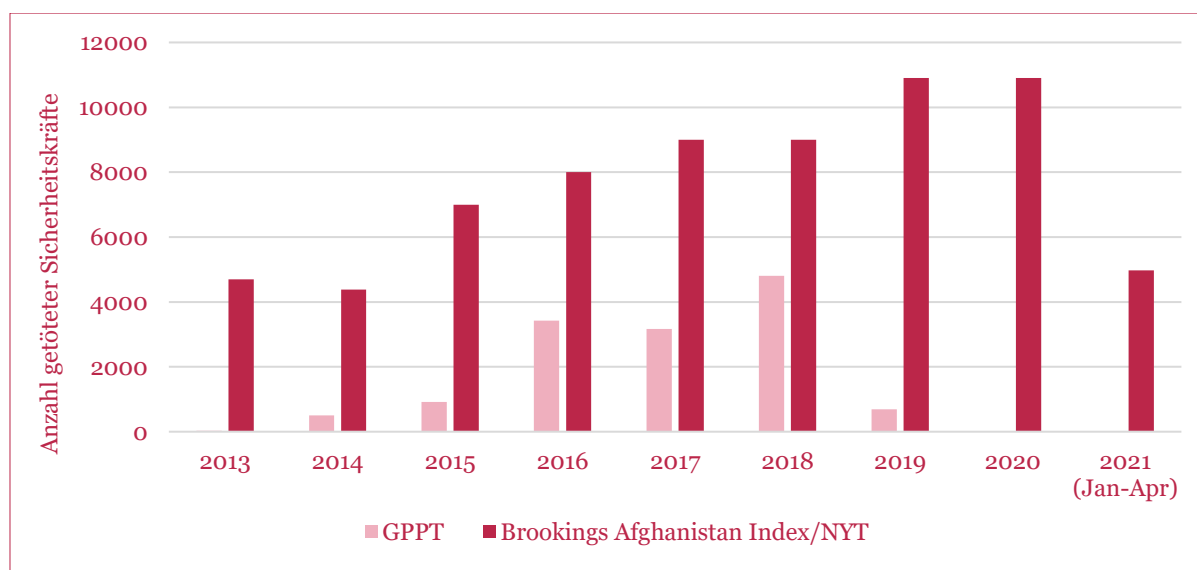
¹⁷⁴ Institute for Economics and Peace (2023). *Global Peace Index*. Sydney: IEP. (Verfügbar unter: <https://www.visionofhumanity.org/maps/#/>; letzter Zugriff: 3.10.2023.)

¹⁷⁵ Das *Survey of the Afghan People* (SAP) ist eine Bevölkerungsumfrage der Nichtregierungsorganisation *The Asia Foundation*, die seit dem Jahr 2004 jährlich in allen afghanischen Provinzen durchgeführt wird. Bis zum Jahr 2021 wurden mehr als 148.000 Afghan:innen befragt. Da die Themenkomplexe und die Frageformulierungen teilweise von Jahr zu Jahr unterschiedlich sind, ist die Vergleichbarkeit der Antworten eingeschränkt. Vgl. Asia Foundation (2013–2021). *A Survey of the Afghan People*. San Francisco: Asia Foundation.

¹⁷⁶ National Statistics and Information Authority (2021). *Statistical Yearbook 2019, 2020 und 2021*. Kabul: NSIA.

Abbildung 8: Kriminalitätsentwicklung in Afghanistan, 2013–2021 (nach Jahren).

* Datenquellen und Erläuterungen: *Global Peace Index*, 2013–2021. Wahrgenommene Kriminalität: *Gallup World Poll*; Tötungsdelikte: Anzahl von Tötungsdelikten je 100.000 Einwohner, *UNODC Surveys on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems (CTS)*; Sicherheitskräfte und Polizei: Anzahl von Sicherheitskräften und Polizei je 100.000 Einwohner, *UNODC CTS*; Kriminalität: Qualitative Bewertung des Kriminalitätsniveaus, *EIU Analysts*.

Abbildung 9: Getötete afghanische Sicherheitskräfte, 2013–2021 (nach Jahren).

* Datenquellen: GPPT-Lagemeldungen (2014–2019); Livingston, Ian S. und Michael O’Hanlon (2016). *Brookings Afghanistan Index*. Washington, D. C.: Brookings Institution; Gollob, Sam und Michael O’Hanlon (2020). *Afghanistan Index*. Washington, D. C.: Brookings Institution; New York Times (NYT) (5.8.2021). *Afghan War Casualty Report: August 2021*. New York: NYT.

** Angaben im Jahr 2021 auf Grundlage von Daten der New York Times (NYT).

***Die Angaben beziehen sich auf polizeiliche und militärische Sicherheitskräfte (*Afghan National Defense and Security Forces*, ANDSF). Disaggregierte Daten für Polizeikräfte sind 2013–2021 nicht verfügbar.

****Angaben des GPPT beziehen sich auf Nennungen in o. g. Quellen (in den Abschnitten „Besondere sicherheitsrelevante Ereignisse/Herausragende Ereignisse“ und „Sicherheitslage“). Da diese kein standardisiertes Format haben, sind die Angaben vermutlich nicht vollständig und beziehen sich vielmehr auf Ereignisse, die für die Projektstätigkeit des GPPT relevant waren.

Verbrechen und Fehlverhalten von Polizeikräften der ANP verringerten sich nicht. Menschenrechtsberichte belegen deren allgemeine Straflosigkeit und schwach ausgeprägte Rechenschaftspflicht, einschließlich für Folter, Rekrutierung und Missbrauch von Minderjährigen für sexuelle und militärische Zwecke sowie ethnische Diskriminierung.¹⁷⁷ Dies prägte auch die Wahrnehmung der ANP in der Bevölkerung: In der Umfrage des *World Justice Projects* (WJP) erhöhte sich der Anteil derjenigen Befragten nicht, die sagten, dass die Polizei immer oder oft nach Recht und Gesetz handle (etwa zwei Drittel), die Grundrechte beachte (die Hälfte) und für Gesetzesbrüche bestraft werde (die Hälfte).¹⁷⁸ Auch die Korruption in der Polizei blieb auf einem hohem Niveau. Der Anteil derjenigen vom SAP Befragten, die angaben, bei Begegnungen mit der Polizei vereinzelt, meistens oder immer Bestechungsgeld gezahlt zu haben, ist im Jahr 2021 um knapp zehn Prozent höher als im Jahr 2009.

In Folge dieser Situation verbesserte sich die Wahrnehmung der Polizei als vertrauensvoll nicht. Im SAP geben während des Untersuchungszeitraums zwar fast achtzig Prozent der Befragten zumindest ein gewisses Vertrauen in die ANP an und in der WJP-Umfrage mehr als sechzig Prozent viel oder einiges Vertrauen. Jedoch geben auch fast fünfzig Prozent

der vom SAP Befragten an, dass sie Angst vor Begegnungen mit Angehörigen der ANP haben.

Das Ziel, selbsttragende zivilpolizeiliche Strukturen zu schaffen, wurde nicht erreicht. Es gibt keine Evidenz dafür, dass sich die Selbstständigkeit und Professionalität der ANP strukturell verbesserte. Das sieht man u. a. an deren anhaltender finanzieller Abhängigkeit von internationalen Gebern.¹⁷⁹ Dem afghanischen Innenministerium fehlten durchgängig Strukturen und Prozesse für eine effektive Finanzierung, Personalplanung sowie Logistik und Versorgung der ANP.¹⁸⁰ Die Wahrnehmung der Bevölkerung, dass die ANP von internationaler Unterstützung abhängig ist, verschlechterte sich während des Untersuchungszeitraums sogar. Im Jahr 2019 waren 81 Prozent der vom SAP Befragten dieser Ansicht.

Die Kapazitäten der ANP wurden u. a. durch einen hohen Anteil von Polizist:innen, die nach dem Ausbildungsende den Polizeidienst verließen, geschwächt.¹⁸¹ Der ANP fehlte ein Karrieresystem, außerdem verließen Polizist:innen die Polizei aus Sorge um die eigene Sicherheit. Die ANP hatte zudem enorm hohe Verlusten, auch weil sie trotz unzureichender Ausbildung und Ausstattung für die Aufstandsbekämpfung und bei militärischen Operationen eingesetzt wurden.¹⁸² Abbildung 9

¹⁷⁷ U. S. Department of State (2013, 2016, 2017, 2019, 2020, 2021). *Country Reports on Human Rights Practices: Afghanistan*. Washington, D. C.: U. S. Department of State; Human Rights Watch (2013–2023). *World Report*. New York: HRW; Amnesty International (2013–2022). *Amnesty Report. Afghanistan*. Berlin: AI.

¹⁷⁸ World Justice Project (2020). *The Rule of Law in Afghanistan. Key findings from 2019*. Washington, D. C.: WJP.

¹⁷⁹ Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, 2023; Internes Dokument; Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online.

¹⁸⁰ Internes Dokument; Interview, Expert:in, 24.3.2023, online.

¹⁸¹ U. a. Interview, Vertreter:in deutscher Partner, 14.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 27.3.2023, online; Interview, Vertreter:in deutscher Partner, 27.3.2023, online.

¹⁸² U. a. Interview, Vertreter:in afghanische Partner, 16.3.2023, online; Interview, Vertreter:in BMI, 17.3.2023, online; Interview, Expert:in, 24.3.2023, online.

oben zeigt, dass die Verluste im untersuchten Zeitraum kontinuierlich stiegen, auf jeweils fast 11.000 getötete Sicherheitskräfte in den Jahren 2019 und 2020.

Bereich Migration

Das vom BMI wie der Bundesregierung insgesamt unterstützte Ziel, Rückführungen nach Afghanistan erfolgreich durchzuführen (s. Kapitel *Relevanz*), wurde erreicht. Die Anzahl der Personen, die nach Afghanistan rückgeführt wurden, stieg von acht im Jahr 2013 auf 361 im Jahr 2019.¹⁸³ Danach sank die Zahl um mehr als die Hälfte, vermutlich aufgrund der Pandemielage. Laut der Bundesregierung sei die Zusammenarbeit mit Afghanistan in Migrationsfragen „grundsätzlich gut und mit Blick auf die konkreten Rückführungsmaßnahmen konstruktiv und pragmatisch“ gewesen.¹⁸⁴ Ein:e Vertreter:in des GPPT bestätigte, dass die afghanische Grenzpolizei die Befragungen und die Weiterverteilung von rückgeführten Menschen gut organisiert habe.¹⁸⁵

Bereich Geschlechtergerechtigkeit

Die Gleichstellung von Frauen und Männern war in der Geschäftsordnung des GPPT als ein Leitprinzip der Projektaktivität verankert.¹⁸⁶ Unter anderem sollten in Afghanistan eingesetzte deutsche Polizistinnen als Vorbilder für afghanische Kolleginnen dienen

bzw. ihre Sichtbarkeit sollte in die ANP insgesamt ausstrahlen.¹⁸⁷

Im Portfolio des GPPT hatten Gendermaßnahmen einen signifikanten Anteil, folgten aber keinem strategischen oder operativen Ansatz (z. B. Förderung einzelner *Change-Agents* oder Unterstützung bei der Entwicklung von Rekrutierungsstrategien).¹⁸⁸ Für die Durchführung von sog. Gendermaßnahmen wurden in den jährlichen Maßnahmenplänen eigene Finanzmittel ausgewiesen. Abbildung 6 oben zeigt, dass zwischen den Jahren 2016 und 2021 mehr als dreißig Einzelmaßnahmen zur Förderung der Geschlechtergerechtigkeit in der ANP geplant wurden (neun Prozent von insgesamt vierhundert Maßnahmen). Im Jahr 2019 wurde ein Höchstwert von zehn Maßnahmen erreicht. Von Interviewten genannte Maßnahmenbeispiele sind:

- Ausbildungshilfemaßnahmen: Selbstverteidigungskurse, Traineeinnenausbildung und Führerscheinkurse.
- Ausstattungshilfemaßnahmen: Bau von Kindergärten auf den Liegenschaften der ANPA und des PTC MiS, Bau einer Frauenunterkunft für die ABP am Flughafen Kabul, Bau einer Frauenunterkunft auf der Liegenschaft der ANPA.

Während des gesamten Untersuchungszeitraums wurden stets ein bis

¹⁸³ Deutscher Bundestag (2014–2022). [Antworten der Bundesregierung auf Kleine Anfragen \[zu Abschiebungen\]](#).

¹⁸⁴ Deutscher Bundestag (2018). [Bericht der Bundesregierung zu Stand und Perspektiven des Afghanistan-Engagements. Drucksache 19/1120](#). Berlin: Deutscher Bundestag.

¹⁸⁵ Interview, Vertreter:in GPPT, 22.3.2023, online.

¹⁸⁶ GPPT, 2018.

¹⁸⁷ U. a. Interview, Vertreter:in BMI, 6.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 15.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 7.3.2023, online.

¹⁸⁸ Interview, Vertreter:in GPPT, 16.3.2023, online.

zwei *Gender Advisors* eingesetzt, die in drei Teilbereichen wirkten:

- *Beratung bei der Durchführung von Fortbildungen / Workshops zur Bedeutung der Frau in der Polizei;*
- *Beratung bei der Konzepterstellung für den Einstellungsprozess von Frauen;*
- *Begleitung und Organisationsunterstützung des „Girls‘ Day“ zur Steigerung der Anzahl weiblicher Bewerberinnen.*¹⁸⁹

Im Jahr 2020 wurde das Portfolio der Beratungstätigkeit der *Gender Advisors* erheblich erweitert. Sie sah u. a. die Mitarbeit in internationalen Koordinierungsgremien mit Bezug zum Thema Geschlechtergerechtigkeit vor, z. B. in der *IPCB Gender Working Group* (s. Kapitel *Externe Kohärenz*).

Der Frauenanteil in der ANP stieg während des Untersuchungszeitraums. Laut Angaben des US-Verteidigungsministeriums verdoppelte sich die Anzahl von Polizistinnen in der ANP von 2015 bis 2020 auf fast 4.100. Ihr Anteil stieg um etwa das Zweieinhalbfache auf 3,6 Prozent.¹⁹⁰ Damit verfehlte man die vom afghanischen Innenministerium (MoI) festgelegte Zielmarke von 6.000 Polizistinnen bis zum Jahr

2024.¹⁹¹ In der zentralen Ausbildungsstätte ANPA betrug der Frauenanteil nach Angaben des MoI Anfang 2020 sechs Prozent.¹⁹²

Polizistinnen wurden jedoch nur in sehr begrenzten Bereichen in operativen Funktionen eingesetzt. Beispielsweise setzte die afghanische Grenzpolizei Polizeibeamtinnen an Flughäfen u. a. für Durchsuchungen von weiblichen Gegenübern ein.¹⁹³ Es gibt zudem Hinweise darauf, dass Polizistinnen punktuell als Trainerinnen z. B. an der ANPA (u. a. auch für Minenkunde und die Aus- und Fortbildung der Schutzpolizei) eingesetzt wurden.¹⁹⁴

Die Repräsentation von Polizistinnen in höheren Diensträngen war ebenso sehr gering. Im Jahr 2020 waren jeweils nur ein Prozent aller Majors und aller Lieutenant Colonels bzw. Colonels in der ANP weiblich.¹⁹⁵ Angaben von Interviewten zufolge war der Frauenanteil in den deutschen Trainings stets sehr gering, auch wenn die Anzahl der Studentinnen an der ANPA stieg, zuletzt auf über fünfzig Frauen im Bachelor-Studiengang.¹⁹⁶

Im afghanischen Innenministerium gab es nur sehr wenige weibliche Führungskräfte. Dazu gehörte z. B. die Beauftragte für Frauen und Gleichberechtigung im

¹⁸⁹ GPPT (2016–2018). Maßnahmenpläne. Kabul: GPPT.

¹⁹⁰ U. S. Department of Defence (2015, 2020). Report on Enhancing Security and Stability in Afghanistan. Washington, D. C.: U. S. Department of Defence.

Zum Vergleich: Im Nachbarland Pakistan beispielsweise beträgt der Frauenanteil in der Polizei derzeit weniger als drei Prozent; Vgl. Kayani, Amna und Jumaina Siddiqui (2023) In Pakistan, Women Police Push for Gender Equality. Washington, D. C.: U. S. Institute for Peace.

¹⁹¹ Afghanisches Innenministerium (2020). Empowering the Women in Police. From Words to Action. Roadmap 2020–2024. Kabul: MoI.

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ U. a. Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 15.3.2023, online.

¹⁹⁴ Interview, Vertreter:in GPPT, 27.4.2023, online.

¹⁹⁵ Ibid. Major: Polizeirat:in; Lieutenant Colonel: Polizeioberrat:in; Colonel: Polizeidirektor:in.

¹⁹⁶ Interview, Vertreter:in GPPT, 16.3.2023, online; GPPT-Lagemeldungen 2013–2021.

Rang einer Staatssekretärin, die den Kapazitätsentwicklungsplan *Empowering the Women in Police: From Words to Action. Roadmap 2020–2024* verantwortete.

Die erhöhte Anzahl von Polizistinnen hatte keinen nachweisbaren Einfluss auf die Akzeptanz von Frauen im Polizeidienst. Der Anteil der vom SAP Befragten, die zustimmen, dass Frauen in der Polizei oder im Militär arbeiten sollten, änderte sich im Zeitraum 2014–2021 nicht (etwa vierzig Prozent). Hemmende Faktoren für eine Akzeptanzsteigerung war Interviewpartner:innen nach das erhöhte Sicherheitsrisiko von Polizistinnen (und ihren Familien) sowie Gewaltvorfälle gegen Frauen in der ANP.¹⁹⁷ Es gibt Hinweise darauf, dass die Akzeptanz des Themas Geschlechtergerechtigkeit in der Polizei im MoI nur sehr begrenzt gesteigert wurde. Im Gespräch vermuteten Interviewte, dass die Zusammenarbeit des Ministeriums in diesem Themenbereich eher davon motiviert war, internationale Unterstützung sicherzustellen.¹⁹⁸ Ein:e Vertreter:in des GPPT erinnert sich:

Mir gegenüber wurden im Bereich Frauen in der Polizei keine expliziten Interessen kommuniziert – jenseits des Ziels, den Anteil der Frauen in

*der ANP auf zehn Prozent zu erhöhen.*¹⁹⁹

Wirkungsannahmen

Im Folgenden werden zwei wesentliche projektspezifische Annahmen dazu, wie die Instrumente und Maßnahmen des GPPT zu übergeordneten Wirkungen beitragen sollten, erörtert. Es wird bewertet, inwiefern diese der Realität standhielten und Erfolge zeitigten.

Trickle-down-Effekt. Die Annahme war, dass die Aus- und Fortbildung von polizeilichen Führungskräften und Multiplikator:innen auf Polizeikräfte in den unteren Dienststufen landesweit ausstrahlen würde.²⁰⁰ Vertreter:innen des BMI erklären die Idee wie folgt:

*Wenn es in Kabul gut läuft, dann strahlt das ins ganze Land aus.*²⁰¹

*Was dort [in der ANPA] geformt wird, findet sich dann in der Fläche wieder.*²⁰²

Die Wahl dieses Ansatzes war auch dadurch bedingt, dass das BMI-Engagement auf wenige Standorte begrenzt war. Dieser Ansatz funktionierte jedoch nur sehr begrenzt. Mittelbaren Einfluss und damit strukturverändernde Wirkungen auf die afghanische Polizei lassen sich kaum plausibilisieren. Insbesondere

¹⁹⁷ Dem Evaluierungsteam liegen keine Fallzahlen zu Gewaltvorfällen gegen Frauen innerhalb der ANP vor. Laut dem afghanischen Innenministerium gaben im Jahr 2020 in einer Umfrage 84 Prozent der befragten Polizistinnen an, dass sie nie Misshandlungen oder Belästigungen erlebt hätten; Vgl. Afghanisches Innenministerium, 2020. US-Menschenrechtsberichte belegen jedoch Belästigung, Schikanie und Bedrohung von Polizistinnen. Vgl. U. S. Department of State 2013, 2015, 2016. Interviewpartner:innen erwähnten (mutmaßliche) Fälle von sexuellem Missbrauch in den polizeilichen Aus- und Fortbildungsstätten sowie von erzwungener Prostitution. Vgl. u. a. Interview, Vertreter:in afghanische Partner, 15.3.2023, online; Interview, Vertreter:in afghanische Partner, 16.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 22.3.2023, online.

¹⁹⁸ Interview, Vertreter:in BMI, 3.3.2023, online; Interview, Vertreter:in deutscher Partner, 14.3.2023, online.

¹⁹⁹ Interview, Vertreter:in GPPT, 15.3.2023, online.

²⁰⁰ Gesprächsprotokoll, Vertreter:in BMI, 31.1. / 2.2.2023, online.

²⁰¹ Interview, Vertreter:in BMI, 11.8.2022, online.

²⁰² Interview, Vertreter:in BMI, 17.8.2022, online.

beabsichtige Verhaltensänderungen in der Ausübung des Polizeidienstes – z. B. Transparenz, Delegation und Bürger:innennähe – konnten so mutmaßlich nicht herbeigeführt werden.²⁰³ Ursächlich hierfür war u. a., dass einfache Polizeikräfte in einem anderen, weniger anspruchsvollen System ausgebildet wurden und ihnen oftmals die Voraussetzungen für ein professionelles Polizeihandeln fehlten (z. B. Alphabetisierung).²⁰⁴ Die Aus- und Fortbildung der mittleren Ebene der Polizei und die Beratung auf Kommissariats- und Dienstgruppenebene wurde von den internationalen Gebern insgesamt und auch vom GPPT vernachlässigt.²⁰⁵ Ein:e Vertreter:in eines internationalen Partners zieht deshalb folgendes Fazit:

*Deutschland hätte mehr erreichen können. Es wäre besser gewesen, zentral zu beraten und in die Fläche zu gehen.*²⁰⁶

Train-and-Equip-Ansatz. Ausbildungs- und Ausstattungshilfe war nachweislich der Fokus des BMI-Engagements, auch nach dessen Neuausrichtung als Beratungsmission (s. Unterkapitel *Einzelmaßnahmen* oben).²⁰⁷ Die Annahme war: Wenn genügend Polizeikräfte nach deutschem Vorbild ausgebildet und ausgestattet sind, würde sich ein an

Rechtstaatlichkeit und den Menschenrechten orientiertes ziviles Polizeisystem entwickeln.²⁰⁸

Ausbildungs- und Ausstattungshilfe genügte jedoch nicht im Ansatz, um selbsttragende zivilpolizeiliche Strukturen aufzubauen (s. Unterkapitel *Systemische Veränderungen*). Dafür wäre die gleichzeitige Entwicklung und Förderung eines rechtlichen und organisationsstrukturellen Überbaus im Sinne einer Sicherheitssektorreform notwendig gewesen.²⁰⁹ Dazu gehört z. B. auch die begleitende Unterstützung bei der Einführung von Institutionen gegen die Straflosigkeit von Polizist:innen. Hierfür wäre jedoch mehr strategischer Einfluss auf die Leitung des MoI und der ANP notwendig gewesen.²¹⁰

Unbeabsichtigte Wirkungen des Engagements und Umgang mit Risiken

Im hochfragilen Kontext in Afghanistan waren die Rahmenbedingungen für die Projektaktivität höchst herausfordernd. Das BMI-Engagement war deshalb mit zahlreichen Risiken verbunden. Dazu gehört zum einen die schwierige Sicherheitslage (z. B. die Gefahr terroristischer Anschläge), die erhebliche unmittelbaren Gefah-

²⁰³ Bund Deutscher Kriminalbeamter (2016). Zur Situation und Stabilisierung Afghanistans. Lokale Lösungsansätze – Entscheidende Weichenstellungen. Berlin: BdK; Interview, Vertreter:in GPPT, 14.3.2023, online.

²⁰⁴ u. a. Interview, Vertreter:in internationale Partner, 6.7.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 22.3.2023, online; Internes Dokument.

²⁰⁵ Interview, Vertreter:in internationale Partner, 6.7.2023, online; Interview, Vertreter:in internationale Partner, 20.7.2023, online.

²⁰⁶ Interview, Vertreter:in internationale Partner, 20.7.2023, online.

²⁰⁷ Interview, Vertreter:in afghanische Partner, 16.3.2023, online.

²⁰⁸ Interview, Vertreter:in GPPT, 14.4.2023, online.

²⁰⁹ u. a. Interview, Vertreter:in GPPT, 14.4.2023, online; Interview, Vertreter:in internationaler Partner, 6.7.2023, online; Interview, Vertreter:in deutscher Partner, 27.3.2023, online.

²¹⁰ Interview, Vertreter:in GPPT, 14.4.2023, online; Interview, Vertreter:in des Geschäftsbereiches des BMVg, 7.7.2023, online.

ren für Leib und Leben u. a. von entsendeten deutschen Polizeibeamt:innen zur Folge hatte (s. Kapitel *Kontext und Gegenstand der Evaluierung*). Zum anderen führten die institutionellen, politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu erheblichen Risiken für die Projektarbeit. Dazu gehörten schwache Institutionen und ein schwacher Zentralstaat, Patronage-Netzwerke, systemische Korruption, Konkurrenz zwischen ethnischen Gruppen und mangelnde *Ownership* auf Partnerseite (s. Kapitel *Relevanz*) sowie Widerstand durch die Taliban und andere gesellschaftliche Gruppen.

Das BMI legte während des gesamten Einsatzes den Fokus nachvollziehbar auf die Bewältigung von Sicherheitsrisiken für deutsche Polizeikräfte, v. a. aufgrund der Anforderungen der Entsender (Bund / Länder) an die Sicherheit ihrer Beamt:innen.²¹¹ Mit diesen Risiken wurde erfolgreich umgegangen. In der Einsatzvorbereitung stand der Umgang mit Sicherheitsrisiken im Vordergrund. Im Einsatz wurde die Bewegungsfreiheit anlassbezogen eingeschränkt.²¹² Der erfolgreiche Umgang mit der Sicherheitslage kann u. a. daran festgemacht werden, dass im Untersuchungszeitraum keine deutschen Polizist:innen in Afghanistan aufgrund äußerer Umstände zu Tode gekommen sind.²¹³

Risiken, die aus institutionellen, politischen und gesellschaftlichen Kontextfaktoren

resultierten, wurden nicht ausreichend adressiert. Aus diesem Grund wurde nicht erfolgreich mit ihnen umgegangen. Auf strategischer Ebene waren viele dieser Risiken bekannt, etwa die systemische Korruption in der afghanischen Polizei und die mutmaßliche Förderung dieser durch die Projektstätigkeit. Dennoch fand keine ausreichende systematische Abwägung von Kosten und Nutzen des Engagements angesichts dieser Risiken statt (s. Kapitel *Anpassungs- und Lernfähigkeit*). In der Folge entwickelte das BMI für viele dieser Risiken keine angemessenen Mitigationsstrategien bzw. aus den Risiken entstehende Dilemmata wurden nicht transparent gemacht.

Weitere wesentliche unbeabsichtigte Wirkungen waren hohe Opferzahlen und Desertationen sowie Gewalt gegen Frauen in der ANP. Der Einsatz von Polizeikräften – auch der ANP – für die Aufstandsbekämpfung trotz ihrer größtenteils unzureichenden Ausbildung und Ausstattung für diesen Zweck führte zu hohen Opferzahlen (s. auch Kapitel *Systemische Veränderungen*). Weiterhin gab es – nicht quantifizierbare – Vorfälle sexueller Gewalt gegen Polizistinnen und Misshandlungen in der ANP. Das GPPT versuchte, hier gegenzusteuern, etwa indem es Selbstverteidigungskurse für Polizistinnen anbot (s. Kapitel *Bereich Geschlechtergerechtigkeit*). Jedoch ist nicht auszuschließen, dass der Einsatz für die Erhöhung des Frauenanteils gleich-

²¹¹ Interview, Vertreter:in Gewerkschaften, 24.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 22.3.2023, online.

²¹² U. a. Gesprächsprotokoll, Vertreter:in BMI, 31.1./2.2.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online; Interview, Vertreter:in BMI, 17.3.2023, online.

²¹³ Im Jahr 2007 sind jedoch drei Polizeibeamt:innen des Botschaftsschutzes durch einen Anschlag ums Leben gekommen. Vgl. Deutsche Welle (2007). [Anschlag in Kabul](https://www.dw.com/de/drei-deutsche-polizisten-bei-anschlag-in-kabul-get%3%B6tet/a-2739330). (Verfügbar unter: <https://www.dw.com/de/drei-deutsche-polizisten-bei-anschlag-in-kabul-get%3%B6tet/a-2739330>; letzter Zugriff 10.11.2023.)

zeitig, dilemmatisch und unbeabsichtigt, zu diesen Vorfällen beigetragen haben könnte.²¹⁴

Die Möglichkeit, dass es in Afghanistan zu einem nicht linearen Verlauf des Engagements, also einer lokalen oder vollständigen Machtübernahme der Taliban, kommen könnte, haben weder das BMI noch die Bundesregierung insgesamt nicht ausreichend mitgedacht. Es wurde dadurch potentiellen Risiken für Ortskräfte strategisch nicht ausreichend begegnet bzw. diesen nicht genügend vorgebeugt. Daher hätte es angesichts der sich verschlechternden Sicherheitslage und der Geländegewinne der Insurgenz schon ab dem Jahr 2010 strategischer Vorkehrungen für die Sicherheit von einer hohen Anzahl von Ortskräften bedurft. Das BMI und die Bundesregierung insgesamt hätte sich die eigene Verantwortung für Ortskräfte bewusst machen und diese konsequent annehmen müssen. Das im Jahr 2013 eingeführte Ortskräfteverfahren wurde für den Einzelfall entwickelt und war in der Konsequenz für den umfangreichen Bedarf ab dem Jahr 2020 nicht ausreichend.²¹⁵

Querschnittsthema Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung

Im vorherigen Kapitel wird erörtert, inwiefern Risiken, die ihren Ursprung in institutionellen, politi-

schen und gesellschaftlichen Kontextfaktoren in Afghanistan hatten, vom GPPT erfolgreich adressiert wurden. Einer dieser Faktoren – die in der afghanischen Politik, Verwaltung und Gesellschaft weit verbreitete Korruption – und der Umgang mit diesem Umstand im Rahmen des BMI-Engagements wird im Folgenden aufgrund seiner herausgehobenen Relevanz für das Afghanistan-Engagement näher betrachtet.

Projektstätigkeit des GPPT. Korruptionsprävention und -bekämpfung war nicht Teil des Mandats des GPPT.²¹⁶ Es führte deshalb keine Trainingsmaßnahmen dazu durch und leistete keine Beratung zum Aufbau von Strukturen und Prozessen für die Korruptionsprävention und -bekämpfung (z. B. Verhaltenskodizes, anonyme Hinweisgeberstelle und Aufbau von Kapazitäten für interne Ermittlungen). Im GPPT waren auch keine Fachexpert:innen für dieses Thema tätig.²¹⁷

Das GPPT verfolgte jedoch verschiedene Ansätze, um das Thema in seine Projektstätigkeit einfließen zu lassen. Diese waren:

- Sensibilisierung von Führungskräften der ANP für das Thema im Rahmen von Beratungsleistungen und Unterstützung von Ermittlungen im Zusammenhang mit Regel-

²¹⁴ u. a. Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online; Interview, Vertreter:in afghanische Partner, 15.3.2023, online; Interview, Vertreter:in deutscher Partner, 27.3.2023, online.

²¹⁵ GPPT (2015). Fachbereich Ortskräfte des GPPT Afghanistan. Erfahrungsbericht. Ressortgemeinsames Factsheet „Ortskräfteverfahren“ vom 21.1.2025. Kabul: GPPT.

²¹⁶ Gesprächsprotokoll, Vertreter:innen BMI/GPPT, 31.1.2023 und 2.2.2023.

²¹⁷ Ansätze für Korruptionsermittlungen war z. B. ein Schwerpunkt der Beratungstätigkeit der EU-Mission EUPOL AFG. Vgl. Interview, Vertreter:in internationaler Partner, 30.3.2023, online. Daneben war z. B. die UN-Mission UNAMA im Bereich Korruptionsprävention und -bekämpfung aktiv.

verletzungen (z. B. im polizeilichen Trainingszentrum in MiS in den Jahren 2020/2021);²¹⁸

- Sensibilisierung für das Thema in Trainings für afghanische Polizeikräfte und dabei Vermittlung von Grundsätzen der Korruptionsprävention und -bekämpfung;²¹⁹
- Vorleben von angemessenem Verhalten vor Ort, z. B. Einsatzabbruch von vereinzelt des Fehlverhaltens verdächtigten GPPT-Angehörigen und Gerichtsprozessen gegen diese in Deutschland.²²⁰

Inwiefern diese Ansätze Wirkungen hatten (etwa wie das vermittelte Wissen zum Thema in die Praxis umgesetzt wurde), war dem GPPT und ist dem BMI nicht bekannt.²²¹ Eine Expert:in kritisiert jedoch, dass der Train-and-Equip-Ansatz, den das GPPT vorrangig verfolgte, Korruption tendenziell fördere, weil dadurch Erwartungshaltungen bei Partnerbehörden gesteigert würden. Diese Gefahr bestehe insbesondere beim Maßnahmentyp Ausstattungshilfe.²²² Es gibt darüber hinaus keine Hinweise darauf, dass das GPPT sog. Background-Checks hinsichtlich von Korruptionsvergehen von Vertreter:innen der Partnerbehörden einforderte, mit denen es zusammenarbeitete. Auch das Instrument der Konditionalisierung von Unterstützungsleistungen wurde vom BMI bzw.

GPPT zum Zweck der Korruptionsprävention nicht angewendet.

Wirksamkeit. Die ANP verfügte über ein *Anti-Corruption Office* und diskutierte über eine Anti-Korruptionsstrategie, so ein:e Vertreter:in afghanischer Partner.²²³ Es ist unklar, ob die Strategie verabschiedet und umgesetzt wurde. US-Menschenrechtsberichte belegen jedoch eine sehr begrenzte Strafverfolgung. Beispielsweise wurden nach Angaben des US-Außenministeriums von fast 2.000 Beschwerden über Fehlverhalten im Zusammenhang mit Korruption an das Büro des Generalinspektors des MoI nur neun bearbeitet.²²⁴

Die Folgen dieser Straflosigkeit für korrupte afghanische Polizeikräfte waren gravierend. Eine Evaluierung des niederländischen Engagements in Afghanistan stellt fest:

*Consequences of the widespread corruption included, amongst others, that needed equipment often went missing or malfunctioned, and that military and police officers often went unpaid because money had disappeared. This was bad for the morale of the ANDSF [Afghan National Defence and Security Forces] troops. In addition, large-scale corruption eroded the legitimacy of the Afghan government and the ANDSF in the eyes of the population.*²²⁵

²¹⁸ U. a. Interview, Vertreter:in BMI, 3.3.2023, online; Interview, Vertreter:in BMI, 12.4.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online.

²¹⁹ U. a. Interview, Vertreter:in BMI, 3.3.2023, online; Interview, Vertreter:in BMI, 6.3.2023, online; Interview, Vertreter:in BMI, 12.4.2023, online.

²²⁰ Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 27.3.2023, online.

²²¹ Interview, Vertreter:in BMI, 6.3.2023, online.

²²² Gesprächsprotokoll, Workshop DHPol-Backstopping-Team, 15.5.2023, Münster.

²²³ Interview, Vertreter:in afghanischer Partner, 16.3.2023, online.

²²⁴ U. S. Department of State (2016). 2015 Country Reports on Human Rights Practices – Afghanistan. Washington, D. C.: U. S. Department of State.

²²⁵ Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, 2023, S. 45.

Bevölkerungsumfragen belegen, dass Afghan:innen im Evaluierungszeitraum keine Veränderung der Korruptionslevel in der Polizei wahrnahmen. Laut des *World Justice Projects* sagten im Jahr 2019 38 Prozent der Befragten, dass alle oder die meisten Polizist:innen korrupt seien.²²⁶ Im GPPT war man sich dieser gravierenden Situation bewusst.²²⁷ In einem internen Dokument wird ein:e Vertreter:in des GPPT folgendermaßen zitiert:

*Korruption ist unter den AFG [sic] Polizeikräften überall präsent und wird auch an nachfolgende Generationen weitergegeben.*²²⁸

Ein:e Vertreter:in afghanischer Partner beobachtete zudem, dass Korruption in den Polizeibehörden nach der sog. Übergabe in Eigenverantwortung bis zum Jahr 2015 (s. *Kapitel Kontext und Gegenstand der Evaluierung, Nachhaltigkeit*) durch die abnehmende externe Aufsicht und Rechenschaftspflicht gegenüber internationalen Gebern stieg.²²⁹ Dies bestätigen die Ergebnisse des *Survey of the Afghan People*: Im Jahr 2015 stieg der Anteil der Befragten, die angeben, dass sie bei Begegnungen mit der Polizei vereinzelt, meistens oder immer Bestechungsgeld gezahlt haben, im Vergleich zu den Vorjahren um zwanzig Prozent auf fünfzig Prozent. In der Zeit danach blieb der Anteil bei durchschnittlich fast vierzig Prozent.²³⁰ Der *Rule of Law Index* kommt zu anderen Ergebnissen. Die Autoren dieses Indexes verzeichnen

eine verbesserte Korruptionskontrolle in der afghanischen Polizei (und im Militär) im Jahr 2016 und in den Folgejahren – was eher die o. g. Kritik am Train-and-Equip-Ansatz bestärkt.²³¹

Projektinterne Faktoren

Im Folgenden werden projektinterne Faktoren aus den Bereichen Steuerung, finanzielle und personelle Ressourcen sowie Monitoring und Evaluation (M&E) betrachtet, die die Wirksamkeit des BMI-Engagements wesentlich beeinflussten.

Das BMI hatte zwar die inhaltliche Führung und Verantwortung für das GPPT, hatte jedoch unzureichende Strukturen und Kapazitäten für diese Aufgabe.

Es ist generell unüblich, dass das BMI die Steuerung von bilateralen Projekten innehat. Typischerweise werden Projekte im nachgeordneten Bereich gesteuert.²³² Deshalb fehlen im BMI grundlegende organisationsstrukturelle und personelle Ressourcen für diese Aufgabe. Diese wurden auch nicht mit der Zeit geschaffen.²³³ Das trug vermutlich zur unzureichenden strategischen Gestaltung, projektbegleitenden Steuerung und Koordinierung des Engagements bei (s. *Kapitel Relevanz*).

Die Leitungen des GPPT hatten eine hohe Gestaltungsmacht und Entscheidungsautonomie

²²⁶ World Justice Project, 2015–2021.

²²⁷ Interview, Vertreter:in BMI, 3.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 7.3.2023, online.

²²⁸ Internes Dokument.

²²⁹ Interview, Vertreter:in afghanischer Partner, 16.3.2023, online.

²³⁰ Asia Foundation, 2013–2021.

²³¹ World Justice Project, 2015–2021.

²³² Interview, Vertreter:in BMI, 17.8.2023, online.

²³³ Ibid.; Interview, Vertreter:in AA, 6.7.2023, online.

hinsichtlich der Maßnahmenplanung und -steuerung.²³⁴ Dies trug ebenso wie die erwähnte dem gegenüber zu schwach ausgeprägte strategische Gestaltung durch das BMI und das AA dazu bei, dass eine mittel- und langfristige Projektplanung kaum stattfand (s. Kapitel *Relevanz*). Ein:e Vertreter:in des BMI beschreibt das Gefüge wie folgt:

Es wurde vom GPPT in operativer Hinsicht vor Ort gesteuert, d. h. agiert, da so Anpassungen am besten möglich waren. Referat B4 [BMI] war im ständigen Austausch mit dem GPPT und hat dann Einfluss genommen, wenn die Rückmeldung erfolgte, dass es Entscheidungsbedarf gibt, Weichenstellungen aus Berlin umzusetzen waren oder wir [BMI] ansonsten den Eindruck hatten, dass insoweit Änderungen erforderlich sind. Ansonsten hat man dem GPPT in operativer Hinsicht freie Hand gelassen.²³⁵

Ein großer Handlungsspielraum der Projektleitenden vor Ort kann den Vorteil haben, den hochvolatilen Rahmenbedingungen in einem Krisenkontext wie Afghanistan Rechnung zu tragen. Anpassungen können so in zeit- und fachgerechter Weise vorgenommen werden.²³⁶ Gleichzeitig ist die Qualität der Steuerung dadurch stark personenabhängig, insbesondere vor dem Hintergrund der fehlenden übergeordneten Gesamtstrategie für das Engagement (s. Kapitel *Relevanz*). Es gibt Hin-

weise darauf, dass die GPPT-Leitenden teilweise die für die komplexen Aufgaben notwendigen Qualifikationen und Vorerfahrungen nicht in ausreichendem Maße hatten bzw. diese nicht genügend befähigt wurden.²³⁷ Der kurze Einsatzzeitraum der Leitungen des GPPT – ein bis zwei Jahre – war der langfristigen, wirkungsorientierten Planung und Steuerung sowie dem institutionellen Lernen (s. Kapitel *Anpassungs- und Lernfähigkeit*) vermutlich zusätzlich abträglich.

Nach der Quellenlage band die Personalgewinnung die geringen personellen Kapazitäten des BMI stark.²³⁸ Das war für eine effektive strategische Steuerung – neben dem zu schwach ausgeprägten politischen Willen zur Strategiebildung – zusätzlich hinderlich. Ein:e Vertreter:in des BMI äußert sich dazu wie folgt:

Wir mussten das Personal vor Ort erhöhen, was uns sehr in Anspruch genommen hat, sodass wir gar nicht die großen strategischen Themen betrachtet haben. [...] Wir waren durch das Tagesgeschäft stark eingenommen. Es war keine Zeit und kein Raum für strategische Diskussionen. Wir hatten ein unglaubliches Arbeitspensum.²³⁹

Nach eigener Wahrnehmung war eine wesentliche Aufgabe von Referat B4 die Personalgewinnung für das GPPT, im Verbund mit der *Bund-*

²³⁴ u. a. Interview, Vertreter:in BMI, 3.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 7.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023.

²³⁵ Interview, Vertreter:in BMI, 29.3.2023, online.

²³⁶ Interview, Vertreter:in BMI, 29.3.2023; Interview, Vertreter:in GPPT, 7.3.2023, online.

²³⁷ Interview, Vertreter:in GPPT, 14.3.2023, online; Interview, Vertreter:in Landespolizeien, 19.4.2023, online.

²³⁸ Interview, Vertreter:in AA, 6.7.2023, online; Interview, Vertreter:in BMI, 29.3.2023, online.

²³⁹ Gesprächsprotokoll, Vertreter:in BMI, 11.8.2022, online.

Länder-Arbeitsgruppe Internationale Polizeimissionen (AG IPM), deren Geschäftsstelle formell an das Referat angebunden ist.²⁴⁰ Das BMI legte die erforderliche Personalstärke fest und deckelte sie. Referat B4 stand dabei unter Erfolgsdruck: Die Anzahl der nach Afghanistan entsendeten deutschen Polizeikräfte wurde nach innen und nach außen als wichtiger Erfolgsindikator kommuniziert und wahrgenommen.²⁴¹

Die Personalrekrutierung für das GPPT war während des evaluierten Zeitraums stets schwierig. Dafür gab es vielfältige Gründe. Dazu gehören die Konkurrenzsituation zur EU-Mission EUPOL AFG sowie zu anderen internationalen Polizeimissionen (insbesondere hinsichtlich der Bezahlungszulagen), erhöhte Personalbedarfe in Deutschland insbesondere ab dem Jahr 2015 aufgrund der sog. Flüchtlingskrise und die zunehmend gefährliche Sicherheitslage in Afghanistan.²⁴² Zudem erschwerte ein Richtungswechsel in Bezug auf die Bedeutung von Auslandseinsätzen für die Karriere von Bundespolizist:innen im Bundespolizeipräsidium (BPOLP) im Jahr 2012 die Personalgewinnung für das GPPT.²⁴³

Die Vorgabe von vierzig bis fünfzig Polizeikräften, die im untersuchten Zeitraum im GPPT eingesetzt werden sollten, wurde trotz der schwierigen Personalgewinnung stets erreicht. Es wurde jedoch nicht ausreichend befähigtes Personal eingesetzt. Es gibt Hinweise darauf, dass:

- im GPPT punktuell Funktionen gewechselt wurden, weil diese inadäquat besetzt waren und eingesetzte Polizist:innen teilweise erst während des Einsatzes angelernt werden mussten;²⁴⁴
- die afghanischen Partnerbehörden punktuell kritisierten, dass Beratungsfunktionen nicht ebenenadäquat zu den afghanischen Counterparts besetzt waren;²⁴⁵
- Stellen mit dem größten Bedarf teilweise mit Personal besetzt wurden, die sich ursprünglich auf andere Stellen oder sogar andere Auslandsmissionen beworben hatten.²⁴⁶

Weiterhin fehlte im GPPT eingesetzten Polizeibeamt:innen teilweise die notwendige Fachexpertise, Vorerfahrungen (z. B. erworben in anderen in-

²⁴⁰ Interview, Vertreter:in BMI, 12.4.2023, online.

²⁴¹ Interview, Vertreter:in Landespolizeien, 19.4.2023, online; Interview, Vertreter:in AA, 26.4.2023, online.

²⁴² u. a. Interview, Vertreter:in BMI, 11.8.2022, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online; Interview, Vertreter:in BMI, 11.8.2023, online; Interview, Vertreter:in polizeiliche Gewerkschaft, 24.3.2023, online.

Jedoch wurden im untersuchten Zeitraum stets mehr deutsche Polizeibeamt:innen im GPPT als in der EU-Mission EUPOL AFG eingesetzt. Der Höchstwert sind 31 deutsche Polizist:innen im dritten Quartal 2013. Ab Mitte des Jahres 2014 sank der deutsche Anteil von 26 Personen auf nur noch zwei Personen Ende des Jahres 2015. Im Jahr 2016 beteiligte sich Deutschland nicht mehr personell an der EU-Mission. Vgl. Deutscher Bundestag (2013–2016). Drucksachen. Berlin: Deutscher Bundestag.

²⁴³ Interview, Vertreter:in polizeiliche Gewerkschaft, 24.3.2023, online; Interview, Vertreter:in nachgeordneter Behörden, 27.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 31.3.2023, online.

²⁴⁴ U. a. Interview, Vertreter:in GPPT, 7.3.2023, online; Interview, Vertreter:in nachgeordneter Behörden, 22.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 31.3.2023, online.

²⁴⁵ U. a. Interview, Vertreter:in AA, 6.7.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 27.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 31.3.2023, online.

²⁴⁶ U. a. Interview, Vertreter:in GPPT, 15.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 22.3.2023, online; Interview, Vertreter:in Landespolizeien, 19.4.2023, online.

ternationalen Einsätzen) und Kompetenzen für Spezialfunktionen (z. B. als *Liaison Officer*, Trainer und *Gender Advisor*).²⁴⁷ Ein:e Vertreter:in des GPPT beschreibt die Situation wie folgt:

*Aufgrund der kritischen Personalsituation – es gab temporäre Vakanzen – hat die Mission Bewerber mit unterschiedlichsten Fähigkeiten angenommen und dann nach vorhandenen Qualifikationen eingesetzt. [...] Wenn ich Steine brauche, nützen mir Kieselsteine nichts. Man konnte keine Schwerpunkte mehr setzen, da die entsprechenden Fachexperten kaum noch zur Verfügung standen. Es ging stattdessen darum, den Betrieb am Laufen zu halten.*²⁴⁸

Ein:e andere:r Vertreter:in des GPPT erinnert die Situation ähnlich:

*Ich war damals selbst unbedarft und noch ziemlich neu im Genderthema. Neben tieferem Wissen fehlten mir vor allem auch Kenntnisse im methodischen Bereich: Wie kann man das Thema strategisch angehen? Was ist ein Aktionsplan? Aus heutiger Sicht würde ich da ganz anders rangehen.*²⁴⁹

Schließlich hatte das entsendete Personal Defizite in interkultureller Kompetenz und im Kontextverständnis, auch weil dies in der Einsatzvorbereitung nur wenig vermittelt wurde.²⁵⁰

Das Vorbereitungsseminar (VBS) bereitete zu wenig auf die Aufgaben und den Kontext. Schwerpunkt der vierwöchigen Einsatzvorbereitung an der Bundespolizeiakademie (BPOLAK) waren technisch-taktische Themen mit einem zunehmenden Fokus auf die persönliche Sicherheit der Beamt:innen (u. a. Schießausbildung, Bunkerlagen und Evakuierung im Hubschrauber).²⁵¹ Diese Inhalte wurden regelmäßig an die Sicherheitsentwicklungen in Afghanistan angepasst, maßgeblich auf Forderung der AG IPM.²⁵² Das VBS bereitete jedoch nicht auf die Ausübung von Spezialfunktionen vor.²⁵³ Die Teilnahme an entsprechenden Seminaren anderer deutscher und europäischer Fortbildungszentren (z. B. zu den Themen *Monitoring, Mentoring and Advising; Women, Peace and Security* und Projektmanagement) war für in Afghanistan eingesetzte Polizeikräfte nicht verpflichtend.²⁵⁴ Weiterhin wurden interkulturelle Kompetenz

²⁴⁷ U. a. Interview, Vertreter:in GPPT, 7.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online; Interview, Vertreter:in Geschäftsbereich des BMVg, 7.7.2023, online.

²⁴⁸ Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online.

²⁴⁹ Interview, Vertreter:in GPPT, 16.3.2023, online.

²⁵⁰ U. a. Interview, Vertreter:in Geschäftsbereich des BMVg, 7.7.2023, online; Interview, Expert:in, 24.3.2023, online; Interview, Vertreter:in Landespolizeien, 19.4.2023, online.

Dies gilt auch für andere internationale Engagements, wie Evaluierungen anderer bilateraler Projekte feststellen und Interviewpartner:innen bestätigten; Vgl. Mustasilta, Katariina, Tyyne Karjalainen, Timo R. Stewart und Mathilda Salo. (2023). Finland in Afghanistan – From Stabilization to Advancing Foreign and Security Policy Relations. Finnish Institute of International Affairs (FIIA), Report, June 2023/Nr. 72. Helsinki: FIIA; Interview, Vertreter:in internationale Partner, 30.3.2023, online.

²⁵¹ U. a. Interview, Vertreter:in nachgeordneter Behörden, 22.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 7.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 15.3.2023.

²⁵² Interview, Vertreter:in nachgeordneter Behörden, 22.3.2023, online; Interview, Vertreter:in nachgeordneter Behörden, 27.3.2023, online.

²⁵³ U. a. Interview, Vertreter:in GPPT, 7.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 16.3.2023, online; Interview, Vertreter:in nachgeordneter Behörden, 22.3.2023, online.

²⁵⁴ Interview, Vertreter:in nachgeordneter Behörden, 22.3.2023, online; Interview, Vertreter:in nachgeordneter Behörden, 27.3.2023, online.

und Gendersensibilität sowie Wissen zum strategischen Rahmen des Engagements nur sehr begrenzt vermittelt.²⁵⁵ Defizite bei Sprachkenntnissen, einschließlich des Englischen, wurden während der Einsatzvorbereitung nicht berücksichtigt, der Sprachkenntnisstand wurde auch nicht verbessert, außer die eingesetzten Polizist:innen taten dies aus eigener Initiative.²⁵⁶

Der Finanzansatz des BMI-Engagements war zu gering für die Erreichung des Ziels eines nachhaltigen Aufbaus einer Zivilpolizei. Jedoch hätte ein höheres Budget aufgrund des begrenzten Personals im BMI und in den deutschen Polizeien sowie der Projektstruktur vermutlich nicht absorbiert werden können, wie Projektverantwortliche im BMI und GPPT bestätigten.²⁵⁷ Nicht zuletzt auch wegen des geringen finanziellen Einsatzes war die Konkurrenzfähigkeit des zivilpolizeilichen Ansatzes gegenüber dem militärischen Ansatz begrenzt, auch nach Einschätzung von Interviewpartner:innen.²⁵⁸

Ein BMI-eigenes Budget für die Projektstätigkeit des GPPT wurde auf politisch-strategischer Ebene nie thematisiert.²⁵⁹ Es wäre laut Vertreter:innen des BMI nicht durchsetzbar gewesen.²⁶⁰ Die

Meinungen darüber, ob ein BMI-eigenes Budget notwendig gewesen wäre, etwa um das Projektvolumen flexibel zu erweitern, gehen auseinander.²⁶¹ Es gibt jedoch Hinweise auf punktuelle Differenzen zwischen dem BMI und dem AA, insbesondere zur Maßnahmenplanung bzw. zum Mitteleinsatz, wenn auch keine grundsätzlichen Auseinandersetzungen.²⁶²

Das Jährlichkeitsprinzip für den Haushaltsvollzug beeinflusste die Projektstätigkeit des GPPT nicht. Es war aber für eine mittel- und langfristige strategische Gestaltung des Engagements zusätzlich hinderlich. Laut Vertreter:innen des BMI hätte dieser Umstand die Kontinuität, Verlässlichkeit und Planbarkeit der Finanzmittel nicht eingeschränkt.²⁶³ Projektdokumente bestätigen dies: Abbildung 1 oben zeigt, dass das auswärtige Amt im Zeitraum 2017–2020 stets Finanzmittel in Höhe von 10–11 Mio. EUR zuwies (s. Kapitel *Kontext und Gegenstand*). Das Jährlichkeitsprinzip trug jedoch zu einem hohen Mittelabflussdruck bei.²⁶⁴

Da das BMI keine Strukturen, personellen und finanziellen Kapazitäten sowie Instrumente für wirkungsorientiertes Monitoring und Evaluation vorhielt –

²⁵⁵ U. a. Interview, Vertreter:in GPPT, 14.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 16.3.2023, online; Interview, Vertreter:in nachgeordneter Behörden, 27.3.2023, online.

²⁵⁶ U. a. Interview, Vertreter:in nachgeordneter Behörden, 22.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 16.3.2023, online; Interview, Vertreter:in Landespolizeien, 19.4.2023, online.

²⁵⁷ Interview, Vertreter:in GPPT, 7.3.2023, online; Interview, Vertreter:in BMI, 29.3.2023, online.

²⁵⁸ Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online.

²⁵⁹ Interview, Vertreter:in BMI, 29.3.2023, online.

²⁶⁰ Interview, Vertreter:in BMI, 17.3.2023, online; Interview, Vertreter:in BMI, 29.3.2023, online.

²⁶¹ U. a. Interview, Vertreter:in BMI, 3.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 7.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online.

²⁶² U. a. Interview, Vertreter:in BMI, 3.3.2023, online; Interview, Vertreter:in BMI, 11.8.2022, online; Interview, Vertreter:in BMI, 17.8.2022, online; Interview, Vertreter:in AA, 26.4.2023, online.

²⁶³ Interview, Vertreter:in BMI; 17.8.2022, online.

²⁶⁴ Interview, Vertreter:in BMI, 17.8.2022, online; Interview, Vertreter:in BMI, 3.3.2023, online.

und auch nicht im Laufe des Einsatzes schuf, mit Ausnahme von Teilnehmendenumfragen für Trainings – fehlten Erkenntnisse über die Wirksamkeit des Engagements für die längerfristige Planung und Steuerung.²⁶⁵ Ziele und Erfolgsindikatoren, auch öffentlich kommunizierte, waren stattdessen input- (z. B. nach Afghanistan entsendete Polizeikräfte) und output-orientiert (z. B. übergebene Ausstattung, aus- und fortgebildete afghanische Polizeikräfte und Beratungsgespräche).²⁶⁶ Dabei waren das BMI und GPPT von Daten der Partnerbehörden abhängig, die von diesen ebenso nur spärlich erhoben und geteilt wurden.²⁶⁷ Die Daten der Partnerbehörden werden darüber hinaus als unzuverlässig bewertet (z. B. zur Personalstärke, u. a. wegen des *Ghost-police*-Phänomens).²⁶⁸

Ursächlich für die schwache Erfolgskontrolle im BMI ist nach Einschätzung von Expert:innen u. a. die Angst vor Verurteilung in der Öffentlichkeit für fehlende Effektivität sowie dadurch bedingte Budgetkürzungen und Konsequenzen für Entscheidungsträger:innen.²⁶⁹ Darüber hinaus sorgte man sich darum, die inländische Unterstützung für den Einsatz

zu verlieren.²⁷⁰ Gleichzeitig stand das BMI wie die Bundesregierung und das internationale Engagement insgesamt unter hohem Erfolgsdruck. Dieser war für eine offene und tiefgehende Wirkungsanalyse (Realitätscheck) hinderlich. „Die Wahrheit wollte niemand wissen“.²⁷¹ Eine Evaluation des niederländischen Engagements im Rahmen der NATO-Mission kommt zu dem Schluss:

*A collective wishful thinking emerged in which staff within the NATO organisation and in participating countries stuck to the same positive narrative even though the evidence did not support this, and in which they did not pay enough heed to the signs that not all was well.*²⁷²

Nachhaltigkeit

Im Rahmen der Nachhaltigkeit wird im Folgenden die Dauerhaftigkeit der Wirkungen nach dem Projektende bewertet.²⁷³ Im Mittelpunkt steht die Frage, inwieweit die afghanischen Partner in der Lage (mit Blick auf Kapazitäten) bzw. Willens (hinsichtlich von *Ownership*) waren, die Wirkungen nachhaltig zu

²⁶⁵ Evaluationen anderer internationaler Engagements zeigen, dass M&E auch in anderen bilateralen und multilateralen Projekten eher schwach ausgeprägt war. Dies bestätigen Interviewpartner:innen internationaler Partner; Vgl. Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, 2023; Interview, Vertreter:in int. Partner, 30.3.2023, online.

²⁶⁶ U. a. Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online; Interview, Vertreter:in polizeiliche Gewerkschaften, 24.3.2023, online; Deutscher Bundestag (2015). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Franziska Brantner, Uwe Kekeritz, Annalena Baerbock, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 18/4879. Berlin: Deutscher Bundestag; Interview, Expert:in, 24.3.2023, online.

Zum Beispiel wurden in den wöchentlichen Lagemeldungen des GPPT stets als Erstes die Anzahl der geschulten afghanischen Polizist:innen im Berichtszeitraum aufgeführt.

²⁶⁷ Interview, Vertreter:in BMI, 3.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 22.3.2023, online.

²⁶⁸ Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, 2023.

²⁶⁹ Interview, Expert:in, 25.1.2023, online; Interview, Expert:in, 24.3.2023, online.

²⁷⁰ Interview, Vertreter:in BMI, 11.8.2023, online.

²⁷¹ Interview, Vertreter:in BMI, 6.3.2023, online. Außerdem: Interview, Vertreter:in deutscher Partner, 27.3.2023, online; Interview, Vertreter:in Geschäftsbereich des BMVg, 7.7.2023, online.

²⁷² Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, 2023, S. 9.

²⁷³ Vgl. OECD, 2019, S. 12.

erhalten.²⁷⁴ Nachfolgend wird bewertet, inwieweit die Maßnahmen von BMI und GPPT zur Schaffung dieser Voraussetzungen für die Nachhaltigkeit beitragen.²⁷⁵ Anschließend erfolgt eine Einschätzung der absehbaren Dauerhaftigkeit der Wirkungen, vor sowie nach der Machtübernahme der Taliban.²⁷⁶

Schaffung von Voraussetzungen für Wirkungsnachhaltigkeit

Grundsätzlich gab es im BMI-Engagement seit dem Jahr 2002 mit den Ansätzen der Führungskräfteausbildung und Führungskräfteberatung sowie den ab dem Jahr 2011 etablierten deutsch-afghanischen Partner- und Patenschaftsprogrammen Nachhaltigkeitsüberlegungen.²⁷⁷

Sie blieben aber nach Aktenlage weitgehend unausgesprochen. Im Rahmen der Transitionsphase (2011–2014) lässt sich verstärkt ein expliziter Anspruch auf Nachhaltigkeit ablesen, ohne dass dieser strategisch untermauert und daraufhin operationalisiert wurde. Zur Sicherung der Nachhaltigkeit sollten eigenständige Ausbildungskapazitäten innerhalb der ANP geschaffen und dafür notwendige Infrastruktur und Beratung bereitgestellt werden. Dieses durch Beratung ergänzte Train-and-Equip-Konzept sollte die Dauer-

haftigkeit des Erreichten (Wirkungen / Outcomes) absehbar gewährleisten. Um Voraussetzungen für die Übergabe zu schaffen, strebte das BMI über die Zeit einen verstärkten Kapazitätsaufbau in den Aus- und Fortbildungsinstitutionen und gezielte Beratung der Führungskräfte im Bereich Ausbildung und Grenzpolizei sowie des Innenministeriums an. Dabei sollten die bestehenden Partnerschaften zwischen der ANPA und der BPOLAK sowie die Flughafen-Patenschaftsprogramme Rahmenbedingungen für die Nachhaltigkeit der etablierten Strukturen schaffen.

Aufgrund fehlender Zielindikatoren des BMI-Engagements beim Polizeiaufbau (s. Kapitel Relevanz) blieb die Formulierung einer übergeordneten konkreten Exit-Strategie jedoch zu allen Zeit- und Wendepunkten des Einsatzes aus. Allein die Abhängigkeit des bilateralen Polizeiprojekts von der Präsenz des deutschen und internationalen Militärs und die Veränderung der militärischen Einsatzmandate – von der Kampfmission der NATO-Sicherheitsunterstützungstruppe ISAF zur Beratungs- und Trainingsmission *Resolute Support* (RSM) ab dem Jahr 2015 bis zur Entscheidung über den militärischen Abzug – haben bei den Verantwortlichen im BMI und den Durchführenden des GPPT in unterschiedlichem

²⁷⁴ *Ownership*, also die Identifikation und Eigenverantwortung der lokalen Partner, gilt als Vorbedingung für nachhaltige Wirkungen. Vgl. BMZ (2023). *Lexikon der Entwicklungspolitik*. Bonn/Berlin: BMZ. (Verfügbar: <https://www.bmz.de/de/service/lexikon#lexicon=13916>; letzter Zugriff: 14.11.2023.)

²⁷⁵ Dabei wird auch betrachtet, wie mit weiteren für Nachhaltigkeit relevanten Kontextfaktoren, die begrenzt im Einflussbereich der deutschen Akteure lagen, umgegangen wurde.

²⁷⁶ Da eine abschließende Bewertung erst nach einer gewissen Zeit erfolgen kann, wird die Absehbarkeit dauerhafter Wirkungen betrachtet. Dafür werden absehbare bzw. eingetretene Risiken berücksichtigt. Vgl. OECD/DAC Network on Development Evaluation (2019). *Better Criteria for Better Evaluation. Revised Evaluation Criteria. Definitions and Principles for Use*. Paris: OECD, S. 12.

²⁷⁷ Dazu gehören die Flughafenpartnerschaften Kabul – Köln/Bonn (ab dem Jahr 2011) und Masar-i-Scharif – Düsseldorf (ab dem Jahr 2014) sowie die Patenschaft zwischen der ANPA und der BPOLAK (ab dem Jahr 2014). Im Jahr 2019 wurde zudem eine Kooperation des BKA mit der *Afghan Anti Crime Police* und *Interpol Afghanistan* angestrebt.

Grade zu Überlegungen zur Beendigung des Engagements geführt. Allerdings blieben diese in dem Sinne weitgehend folgenlos, als sie nicht in eine Exit-Strategie mit Planungen zur Verstetigung des Erreichten übersetzt wurden. Rückzugsperspektiven eröffneten sich zur Beendigung der Transitionsphase (31.12.2014) sowie mit der Schließung der EU-Mission EUPOL AFG (31.12.2016), aber auch nach dem Anschlag auf das Green Village im Jahr 2019. Sie waren jedoch politisch weder gewollt noch unterstützt.²⁷⁸ Selbst nach dem Abschluss des Doha-Abkommens (29.2.2020) setzte erst im September 2020 eine Diskussion darüber ein, was passieren würde, wenn die NATO, und damit die Bundeswehr, abzieht.²⁷⁹ Die Aussage einer Interviewpartner:in aus dem GPPT illustriert den Befund, dass bis zum Regimewechsel weder eine ressortübergreifende noch eine BMI-spezifische sowie mit den afghanischen Partnern abgestimmte Exit-Strategie vorlag:

Der Zeitpunkt [des NATO-Abzugs] war unklar. Klar war, dass Masar-i Scharif geschlossen wird. Aber Kabul? Ab Dezember 2020 lag in der Luft, dass es möglicherweise zu Ende geht oder aber in einer anderen Form weitergeht, zum Beispiel als eine weniger robuste und nur noch auf Beratung ausgerichtete Mission, die an der Botschaft angesiedelt ist. Die Vorstellung war: Die Islamische Republik besteht fort. Den Taliban

würde man keine polizeiliche Beratung anbieten. Die Ereignisse im Sommer 2021 haben das GPPT unvorbereitet getroffen – in einem gewissen Maße. Es gab aber auch schon ab Januar 2021 Besprechungen, in welchen der BND massiv darauf hingewiesen hat, dass die Dichte der Anschläge steigt und dass eine Implosion des Staatswesens nach dem internationalen Abzug wahrscheinlich ist. Das waren besorgniserregende Sicherheitsmitteilungen. Insofern haben die Ereignisse das GPPT nicht unvorbereitet getroffen – aber man hat es nicht wahrhaben wollen.²⁸⁰

Angesichts der Abzugsperspektive der NATO nach dem Doha-Abkommen und der daraus erwachsenden fehlenden Bleibeperspektive des GPPT in Afghanistan hätten Abwicklungspläne mit den abstrakten Einsatzzielen bzw. Möglichkeiten der Verstetigung des Erreichten in Bezug gesetzt und proaktiv operationalisiert werden müssen, um Nachhaltigkeit zumindest anzustreben. Das BMI war im Rahmen des deutschen Gesamtengagements und damit verbundener Zusagen für die Transformationsphase (2015–2024) eine langfristige Unterstützungsverpflichtung eingegangen, die sich im Kontext der drohenden Machtübernahme auf die Planung der Beendigung des GPPT am 30.4.2021 beschränkte.

Die Bedürfnisse der afghanischen Partnerbehörden spielten bei dieser Entscheidung keine Rolle; die Frage, wie man dem afghanischen

²⁷⁸ „Es fehlte der Mut, die politische Kraft zu sagen: Wir brechen ab. Es sollten eher frohe Botschaften verkündet werden – und nicht Probleme.“ Interview, Vertreter:in BMI, 6.3.2023, online.

²⁷⁹ Das BMI terminierte seine Abzugsentscheidung erst nach der Abzugsverkündung der Bundeswehr auf den 30.4.2021. Das AA soll über die Entscheidung nicht goutiert haben, da es nach Informationen eines GPPT-Beteiligten vor Ort davon ausging, dass das GPPT bei einer auskömmlichen Verständigung mit den Taliban seine Aktivitäten fortsetzen würde, ganz in der Tradition der ‚unendlichen GPPT-Geschichte‘ (Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online).

²⁸⁰ Interview, Vertreter:in GPPT, 22.3.2023, online.

*Staat helfen kann, eine schwierige Zeit zu überstehen. Es gab auch kein Konzept, wie man die ANPA nach dem Abzug weiter unterstützen könnte.*²⁸¹

Auf operativer Ebene gab es ab dem Jahr 2012 Exit-Vorbereitungen im Zusammenhang mit der international abgestimmten Beendigung der ISAF-Mission zum 31.12.2014, die die Übergabe der Sicherheitsverantwortung in ganz Afghanistan markierte.²⁸² Das GPPT war an den Zeitrahmen der sog. Übergabe in Verantwortung gebunden, obwohl die Zeit für eine Verantwortungsübernahme durch die afghanischen Partner nach Einschätzungen von BMI-Vertreter:innen noch nicht reif war.²⁸³ Vielmehr hatte sich mittlerweile bei vielen Verantwortlichen die Einsicht durchgesetzt, dass der Polizeiaufbau eine Generationenaufgabe sein würde.²⁸⁴ Trotzdem erfolgte zwischen den Jahren 2012 und 2014 sukzessive die Übergabe der regionalen Aus- und Fortbildungsstätten (s. Kapitel *Kontext und Gegenstand der Evaluierung*) und diverser weiterer

Infrastruktur an das MoI. Dazu wurden nach Kräften im Rahmen der Mittel und unter Ausweisung eines eigenen Titels für Transitionsmaßnahmen im Budget des GPPT Vorkehrungen für die Instandhaltung nach der Verantwortungsübergabe getroffen, z. B. durch die Beendigung von Baumaßnahmen, Maßnahmen zur Kostenreduzierung (u. a. zur Stromversorgung einzelner Liegenschaften), die Organisation von Handwerkerfort- und Technikerausbildungen sowie die Erstellung von Handbüchern für die Instandhaltung und Wartung von Technik und Geräten.²⁸⁵ Die anvisierten und durchgeführten Maßnahmen zur Reduzierung von Kosten reflektieren das Bewusstsein und Wissen der deutschen Seite darüber, dass die afghanischen Partnerbehörden nicht in der Lage sein würden, den Weiterbetrieb der Liegenschaften und die Fortführung der Maßnahmen bzw. einzelner GPPT-Projekte angemessen zu finanzieren. Die geförderten afghanischen Strukturen blieben bis zum Jahr 2021 hochgradig von internationaler Unterstützung abhängig, finanzierte doch die internationale Gemeinschaft

²⁸¹ Interview, Vertreter:in GPPT, 22.3.2023, online.

²⁸² Interview, Vertreter:in GPPT, 14.4.2023, online.

²⁸³ Interview, Vertreter:in BMI, 17.3.2023, online; „*Mit der Übergabe der Verantwortung in den Trainingszentren war gemeint, dass der ‚Hut zum Tag X jemand anderem aufgesetzt wurde‘, denn trotz aller Rhetorik zu ‚Afghan Ownership‘ und ‚Afghans in the driver’s seat‘ haben wir die Objekte ja bis 2012 und danach geleitet. Das heißt, das Budget, die Finanzierung von Anschaffungen waren von uns. Viele Trainings wurden noch von Deutschen mit Übersetzern geleitet. Es gab bis zum Stichtag eine afghanische Schattenleitung, die als designierte Leitung bekannt war und am Tag X inthronisiert wurde, während der deutsche Kollege in die zweite Reihe wechselte. Dies war ein offizieller Wechsel, dem eine Heranführung an die Verantwortung und Aufgaben vorausging.*“ Vgl. Interview, Vertreter:in GPPT, 14.4.2023, online.

²⁸⁴ Interview, Vertreter:in Landespolizeien, 19.4.2023, online.

²⁸⁵ Im Rahmen der Transitionsmaßnahmen wurden dem GPPT Anfang des Jahres 2014 durch das BMI 600.000 EUR an Transitionsmitteln für den Bereich Bau- und Ausstattungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt, nachdem das GPPT dem BMI am 23.11.2013 einen Vorschlag über „Projektmaßnahmen von herausragender Bedeutung“ unterbreitet hatte. Dazu gehörten die Baumaßnahmen Zufahrtstraße, Beseitigung der Hochwasserschäden sowie weitere Kleinmaßnahmen im polizeilichen Trainingszentrum in MiS, ein Veterinärbehandlungszimmer (K9-Diensthundeprojekt), die Anschaffung eines Urkundenprüfgeräts und EOD-Transporters, die Übergabe eines Verwaltungsgebäudes am Flughafen Kabul sowie die Renovierung der Fakultäten der ANPA. Vgl. GPPT (2014). EON: 140730 Vorlage BMI Abschlussbericht Projektkoordination. Kabul: GPPT. Die Realisierung aller Bauprojekte erfolgte über die *Project Implementation Unit* (PIU) der GIZ, ebenso führte die PIU ein Projekt zur Umsetzung des Energiesparkkonzepts in MiS durch und offerierte dem afghanischen Innenministerium kleinere Trainingsmaßnahmen im Bereich Instandhaltung bis Ende des Jahres 2014. Vgl. Interview, Vertreter:in GPPT, 14.4.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 14.3.2023, online.

zwischen 75 und achtzig Prozent der öffentlichen Ausgaben der Republik.²⁸⁶

Weder diese sog. Übergabe in Verantwortung noch die ab dem Jahr 2015 nachfolgende unterstützende Beratungsoffensive führten zu einer systematischen Stärkung von *Local Ownership* der afghanischen Partner auf institutioneller Ebene. Trotz der vorhandenen realistischen Einschätzung des fehlenden politischen Willens und der äußerst begrenzten Kapazitäten auf Seiten der afghanischen Partner wurde an der Übergabe bis zum Ende des Jahres 2014 festgehalten. Allerdings kann die Beratungs- und Unterstützungsoffensive ab dem Jahr 2015 als geduldiger Versuch verstanden werden, die Partnerkapazitäten durch fortgesetzte Begleitung der Aktivitätenschwerpunkte weiter zu stärken, obwohl diese Bemühungen weitestgehend erfolglos blieben. Die Gründe – strukturelle Risiken, die das BMI hätte identifizieren können – liegen maßgeblich im gebergesteuerten Polizeiaufbau, in fehlender internationaler Kohärenz (s. Kapitel *Kohärenz*) und in Inkonsequenzen des GPPT, die die Herausbildung von *Local Ownership* und die Vorbereitung der afghanischen Seite auf die Übernahme des Polizeibereichs hinderten.

Im von BMI und GPPT angelegten Verständnis von Nachhaltigkeit wird afghanische *Ownership* vor allem rechtlich-administrativ verstanden und weniger als Wille oder Identifi-

kation der Partner mit den Zielen, Prozessen und Inhalten der jeweiligen Maßnahmen, auf deren Grundlage Eigenverantwortung in der Regel angenommen wird. Aussagen wie beispielsweise „Nach der Übergabe, z. B. eines Klassenraums [...] waren sie in *Local Ownership* und konnten damit machen, was sie wollen. Das war vielleicht nicht immer gut.“, deuten darauf hin, dass *Ownership* mit der Übergabe des Zugriffs und der Verfügungsgewalt über Ausstattung und Gebäude verbunden wird.²⁸⁷ Dass *Ownership* wie im Sinne der OECD-DAC-Kriterien (d. h. eigentumsrechtlich und identifikatorisch) eine Voraussetzung von Nachhaltigkeit ist, wurde nicht reflektiert und blieb unbeachtet. Entsprechend konzentrierte sich die operative Zusammenarbeit des GPPT im Wesentlichen auf den Aufbau von Kapazitäten (Output), ohne dass Eigenverantwortung gestärkt wurde.

Trotzdem identifizierten GPPT-Angehörige das Dilemma, dass das Leitbild afghanischer *Ownership*, welches die deutsch-afghanische Zusammenarbeit bzw. das gesamte deutsche Engagement rhetorisch rahmte, wenig Möglichkeiten der Beeinflussung und Druckausübung gegenüber afghanischen Partnern erlaubte, um beabsichtigte Ziele zu erreichen.

*Das größte Problem war, dass man alles mit dem Begriff ‚Afghan Ownership‘ gerechtfertigt hatte. Man hatte keine Druckmittel, was die deutschen Polizeivollzugsbeamten demotivierte.*²⁸⁸

²⁸⁶ World Bank (2019). *Financing peace. Fiscal challenges and implications for a post-settlement Afghanistan*. Washington, D. C.: World Bank, S. 3; SIGAR, 2021, S. 40.

²⁸⁷ Diese BMI-Interpretation von *Local Ownership* wurde auch im Rahmen der beiden Interpretationsworkshops zwischen DHPol und BMI festgestellt. Vgl. Ergebnisprotokolle (18.7. 2023, 6.10.2023).

²⁸⁸ Interview, Vertreter:in nachgeordnete Behörden, 27.3.2023, online.

*Auf der einen Seite muss man Local Ownership forcieren, auf der anderen Seite muss man versuchen, Konsequenzen daraus folgen zu lassen, wenn die Lokalen nicht wollen.*²⁸⁹

Eine Konditionalisierung für die Durchführung des GPPT – vergleichbar mit den Ansätzen zur Konditionalisierung deutscher Entwicklungszusammenarbeit durch das BMZ – lehnte das BMI mit der Begründung ab, dass das Projektvolumen des GPPT gering und aufgrund der engen Zusammenarbeit mit afghanischen Dienststellen vor Ort eine direkte Einflussnahme möglich sei.²⁹⁰

Die Gründe für fehlende afghanische Eigenverantwortung sind vielfältig: Unter anderem wurde afghanischen Partnern vor dem Jahr 2012 trotz gegenteiliger Rhetorik von *Afghan Ownership* und *Afghans in the driver's seat* kaum tatsächliche Eigenverantwortung übertragen.²⁹¹ Die gesamte Finanzierung und Steuerung des Polizeiaufbaus lag bei internationalen Gebern, die unter Umgehung der Regierung mit der sog. Off-Budget-Finanzierung der Polizeigehälter über den multinationalen Fonds LOTFA auf Parallelstrukturen für die Implementierung im Bereich Sicherheit setzten, was einer Stärkung der Regierungskapazitäten und Eigenverantwortung nicht zuträglich war.²⁹² Zudem verfolgten

die Geber keine kohärente Strategie, um afghanische Bedarfe angemessen zu adressieren. Der Gegensatz zwischen dem paramilitärischen Ansatz maßgeblicher Geber im Polizeiaufbau (u. a. die USA und die NATO) und dem zivilpolizeilichen Ansatz des GPPT bzw. BMI und u. a. von EUPOL AFG sowie sich im Zeitverlauf im Kontext eines sich intensivierenden Bürgerkriegs ändernde Prioritäten belegen dies.²⁹³ Eine Verantwortungsübernahme wurde aufgrund dieser Umstände nicht gelehrt bzw. ‚ansozialisiert‘, was häufig zu Zweckentfremdungen von Infrastruktur und Ausstattung oder proaktiven Personalwechslern der ausgebildeten Polizeikräfte führte.²⁹⁴ Ein:e interviewte:r GPPT-Vertreter:in meint dazu:

*Die internationale Gemeinschaft hat die afghanischen Counterparts dazu erzogen, sich in der Komfortzone einzurichten. Sie haben nie die volle Verantwortung übernehmen müssen oder dürfen. [...] Da wurden früh Weichen falsch gestellt. Es war aber auch für die Internationale Gemeinschaft „kommod“, lange vor Ort zu bleiben. Keiner scheint ein Interesse daran zu haben, sich entbehrlich zu machen.*²⁹⁵

Korruption, die sich kaum verbessernden Lebens- und Arbeitsbedingungen von afghanischen Polizeikräften und nicht adressatengerechte

²⁸⁹ Interview, Vertreter:in GPPT, 27.3.2023, online.

²⁹⁰ Protokoll Staatssekretärsrunde 7.3.2017.

²⁹¹ Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 14.4.2023, online.

²⁹² So wurden etwa siebzig Prozent der ausländischen Investitionen *off-budget* kanalisiert, ohne den Zugriff afghanischer Behörden. Selbst ursprünglich durch afghanische Partner mitinitiierte Prozesse wie die Besoldungs- und Dienstgradreform im Jahr 2005 wurden rasch von Gebern dominiert. Vgl. RUSI (2009). [Reforming the Afghan National Police](#). London: RUSI, S. 99.

²⁹³ So gab es verstärkte Bemühungen um die Durchsetzung des zivilpolizeilichen Ansatzes ab dem Jahr 2018 nach der Aufnahme der Friedensgespräche mit den Taliban und Bemühungen um die Beilegung des innergesellschaftlichen politischen Konflikts mit den Taliban.

²⁹⁴ Interview, Vertreter:in BMI, 17.3.2023, online.

²⁹⁵ Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online.

Ausstattung waren einer Identifikation einfacher Polizeiangehöriger mit den Zielen und Mitteln des extern induzierten Polizeiaufbaus abträglich.²⁹⁶ Hinzu kamen fehlende Führung und fehlendes Engagement (*commitment*) der Leitungsebenen des MoI und der ANP.

Systematische Evaluationen der Nachhaltigkeit des deutschen Engagements für den Polizeiaufbau wurden nicht durchgeführt, u. a. weil der politische Wille dazu fehlte. Die Quellenlage weist auf zwei Erklärungsfaktoren hin: Zum einen erlaubten die immer prekärer werdende Sicherheitslage und die für das GPPT geltenden Sicherheitsstandards nach dem Jahr 2014 weder Monitoring noch Qualitätskontrollen von Ausbildung und Instandhaltung vor Ort.²⁹⁷ Bereits in den Jahren zuvor hatte sich die Ausbildung aufgrund von zunehmenden Bewegungseinschränkungen schwerpunktmäßig auf die Qualifikation von Multiplikator:innen (Training-of-Trainers-Ansatz) und Ausbildungsinhalte wie Didaktik und Methodik fo-

kussiert.²⁹⁸ Zum anderen fehlte (zumindest anfangs) noch weitgehend das Bewusstsein für die Notwendigkeit, Wirkungen nachzuhalten und den Zusammenhang zwischen Strategie bzw. übergeordneten Zielen und Wirkungen logisch zu verknüpfen. Wie bereits ausgeführt, fehlten mit den nicht definierten Zielen auch die Bewertungskriterien, die benannt hätten, was zu welchem Zeitpunkt hätte erreicht werden sollen (z. B. die Zahl der ausgebildeten Polizeikräfte und die Nutzung von mit der Unterstützung des GPPT entwickelten Curricula).²⁹⁹ Mehrere Interviewpartner:innen legten nahe, dass – wie bei dem Fehlen von (Exit-)Strategien – bei den Verantwortlichen der politische Wille für die Durchführung systematischer Evaluationen der Nachhaltigkeit des Einsatzes gefehlt hätte, um beispielsweise zu erheben, wie das Engagement in die Gesellschaft gewirkt hat oder wie der Blick der Bevölkerung auf die Polizei war. „Die Wahrheit wollte niemand wissen“.³⁰⁰ Der politische Druck, Fortschritte in positivem Licht zu präsentieren und das Mögliche ohne Plan zu machen, war hoch, „schlechte

²⁹⁶ Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online; Interview, Vertreter:in BMI, 6.3.2023, online; Interview, Vertreter:in BMI, 12.4.2023, online.

²⁹⁷ Interview, Vertreter:in BMI, 29.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 14.3.2023, online. Beispielsweise brach nach der Übergabe des Trainingszentrums in Faisabad im Jahr 2012 der Kontakt des GPPT zum Ausbildungszentrum der ANP vor Ort ab und es konnten nach Aktenlage keine Erkenntnisse zu fortgesetzter Ausbildung oder Instandhaltung gewonnen werden. Ähnliches lässt sich aus den Berichten zu Kundus schließen, wo das Trainingszentrum zwar nach der Übergabe im Jahr 2013 mit auslaufenden Finanzierungen kurzfristig weiter unterstützt wurde, Informationen über den Zustand und die laufende Ausbildung aber dann erst im Rahmen von zwei Fact-Finding-Missionen in den Jahren 2016 und 2018 (nur eine davon in Präsenz, eine telefonisch) erlangt werden konnten. Vgl. Interview, Vertreter:in GPPT, 14.4.2023, online.

²⁹⁸ Interview, Vertreter:in GPPT, 14.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 14.4.2023, online.

²⁹⁹ So fand kein systematisch nachvollziehbares Monitoring dahingehend statt, wie die Aus- und Fortbildungsstätten weitergeführt wurden, ob eingeführte Curricula unverändert oder angepasst genutzt und fortentwickelt und wie Themen der Geschlechtergerechtigkeit, Menschenrechte und Korruptionsbekämpfung von den Trainern weitergegeben wurden. Zudem war der deutsche Anteil an niedrigschwelligen Wirkungen in den Aus- und Fortbildungsstätten schwer von der zeitgleichen Unterstützung derselben Einrichtung durch andere internationale Akteure im Bereich Polizeireform abgrenzbar. Es liegen zudem keine validen Daten für die Auslastung der Trainingszentren (eine Ausnahme ist Masar-i-Scharif), die Zahl von Liaison-Terminen oder Beratungsgesprächen vor und nur sporadische Hinweise in Gesprächsprotokollen auf mögliche Effekte von Beratung.

³⁰⁰ Interview, Vertreter:in BMI, 6.3.2023, online. Auf der Maßnahmenebene gab es bei Projektabschlüssen eine routinemäßige Bilanzierung beispielsweise der bestimmungsgemäßen Nutzung von Ausstattungshilfe oder zu einem späteren Zeitpunkt der Wartung und Instandsetzung von Infrastruktur.

Nachrichten waren nicht gewünscht“.³⁰¹ Als das AA Mitte 2019 in einer Besprechung mit dem BMI anregte, ein Monitoringsystem mit Indikatoren auch bei der Umsetzung von Maßnahmen des GPPT aufzusetzen, wurde dies vom BMI als Eingriff in das Ressortprinzip abgelehnt.

Risiken für Nachhaltigkeit bezogen auf den hochfragilen Einsatzkontext in Afghanistan waren dem BMI zwar bekannt, wurden jedoch nicht angemessen berücksichtigt, sodass sie in der Umsetzung weitgehend ohne Konsequenzen blieben.

Das Wissen über mögliche unbeabsichtigte Wirkungen des Engagements (s. Kapitel *Unbeabsichtigte Wirkungen des Engagements und Umgang mit Risiken*) führte nicht dazu, dass entsprechende Vorkehrungen getroffen wurden, um z. B. die unzweckmäßige Nutzung von Ausstattung und Gebäuden zu unterbinden (u. a. wurde eine Zweckentfremdung der für Polizistinnen errichteten Trainingsinfrastruktur sowohl in Kabul als auch in Masa-i-Scharif beobachtet).³⁰² Risiken wie die geringe Identifikation der Partner mit normativen Zielvorstellungen wie Geschlechtergerechtigkeit und die Stärkung der Rolle der Frau im Kontext einer konservativ-reaktionären Mehrheitsgesellschaft, das negative Image der Polizei in Afghanistan (als ‚Diebe in Uniform‘) und Hinweise auf systemische Korruption im Innenministerium sowie die hohe Ausfallrate

der ausgebildeten Polizeikräfte aufgrund des fehlenden Einflusses auf die Personalplanung im zivilpolizeilichen Bereich wurden nicht systematisch und konsequent adressiert.³⁰³ Zudem wurde geberseitigen Risiken kaum begegnet, u. a. zum Überkommen fehlender internationaler Kohärenz sowie geberseitiger Einflussnahme auf das MoI, das zu einem Experimentierfeld nationaler Partikularinteressen für Polizeireformansätze wurde. Der Einfluss des GPPT auf rechtliche, strategische und organisatorische Strukturen der afghanischen Polizei und im Innenministerium war im Gesamtkonzert der Akteure im Bereich Polizeiaufbau äußerst begrenzt (s. auch Kapitel *Kohärenz*).

Absehbare Nachhaltigkeit der Wirkungen

Da eine abschließende Bewertung der Nachhaltigkeit erst nach einem längeren Zeitraum nach des Einsatzes erfolgen kann, wurde analog zu den OECD-DAC-Kriterien die Absehbarkeit dauerhafter Wirkungen eingeschätzt.³⁰⁴ Die Beurteilung der absehbaren Nachhaltigkeit erfolgte für zwei Zeitpunkte: sowohl (1) vor als auch (2) nach der Machtübernahme der Taliban. Aufgrund einer ungenügenden Datenlage wurde auf Basis von internationaler Evidenz und Hinweisen aus Interviews plausibilisiert.³⁰⁵

³⁰¹ Interview, Vertreter:in BMI, 6.3.2023, online; Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online.

³⁰² Interview, Vertreter:in GPPT, 14.3.2023, online.

³⁰³ Interview, Vertreter:in GPPT, 8.3.2023, online.

³⁰⁴ OECD-DAC Network on Development Evaluation (2019). *Better criteria for better evaluation. Revised evaluation criteria, definitions and principles for use*. Paris: OECD, S. 12.

³⁰⁵ Die Datenlage zur Bewertung tatsächlich gelungener Nachhaltigkeit ist aufgrund der ressortseitig versagten Möglichkeit einer Feldstudie in Afghanistan zur Überprüfung ausgewählter Nachhaltigkeitsaspekte vergleichsweise schwach. Entsprechend wird im Folgenden auf Basis von internationaler Evidenz und Hinweisen aus Interviews plausibilisiert. Daten über die Weiternutzung und Qualität der Maßnahmen nach ihrem Ende vor August 2021 und ihr qualitatives und zeitlich nachwirkendes Potenzial wurden, wenn überhaupt, nur sporadisch

Es ist plausibel, dass große Teile der ertüchtigten Infrastruktur auch nach dem Maßnahmenende Bestand hatten und genutzt wurden. Allerdings ist die Instandhaltung ein Risiko für die absehbare Nachhaltigkeit. Die gebaute und rehabilitierte Infrastruktur blieb nach dem Maßnahmenende zunächst erhalten und wurde weiter genutzt – wie auch die vielfältige Ausstattungshilfe. Da es in der Regel im afghanischen Innenministerium kein tragfähiges Budget für den Betrieb und die Wartung der bereitgestellten Infrastruktur und Ausrüstung gab oder selbst ausgebildete und in den Aktivitätenbereichen des GPPT (wie der ANPA) tätige Polizeifachkräfte nicht Teil des Personalpools des Innenministeriums (*Taschkil*) waren, konnten Infrastruktur und Ausstattungsgegenstände nicht nachhaltig Instand gehalten werden.³⁰⁶ Es kam auch nicht zu einem nachhaltigen Einsatz des Personals in den Funktionen, für die es ausgebildet war, um beabsichtigte Wirkungen im Zuge der Polizeireform zu entfalten. Die Datenlage zu Beobachtungen von Infrastrukturinstandhaltung im polizeilichen Aus- und Fortbildungszentrum in MiS z. B. weist auf einen zunehmenden Qualitätsverlust nach der Übergabe in Eigenverantwortung im Jahr 2014 hin; hier decken sich Interviewaussagen, dass drei Jahre später

„alles, was nur defekt sein konnte, kaputt war“.³⁰⁷ In der Regel war die Instandhaltung von der Qualifikation der (Service-)Mitarbeiter:innen abhängig, die sich jedoch nach der Übergabe aufgrund des Gehaltsverlustes durch geringere Löhne als Angestellte des MoI sehr schnell eine andere Arbeitsstelle suchten. Aus diesem Grund wurde das GPPT von den Partnern vor Ort nach dem Jahr 2014 mit Anfragen zu Instandhaltungs-, Reparatur- und Baumaßnahmen überschüttet und Bau- wie Ausstattungshilfen nahmen in den Jahren 2015/2016 einen wesentlichen Teil der Maßnahmenpläne ein (s. Kapitel *Wirksamkeit*).³⁰⁸

Dass der punktuell erreichte Strukturaufbau im afghanischen Innenministerium und in Polizeibehörden (Grenz- und Kriminalpolizei), den regionalen Aus- und Fortbildungsstätten sowie der nationalen Polizeiakademie (ANPA) dauerhaft sein würde, war angesichts der andauernden Abhängigkeit afghanischer Institutionen von internationaler Unterstützung nicht plausibel. Die schwachen staatlichen und ökonomischen Strukturen³⁰⁹ konnten durch das Engagement nicht wirksam verbessert werden (s. Kapitel *Wirksamkeit*). Die Nachhaltigkeit der begrenzten Wirkungen wurde besonders durch die

erhoben, da bestehende Nachhaltigkeitsansprüche nicht operationalisiert wurden und kaum Monitoring oder Evaluationen in diesem Bereich stattfanden bzw. unterentwickelt waren. Die Einschätzung des Potenzials dauerhafter Wirkungen nach der Machtübernahme der Taliban ist im Vergleich noch schwerer einzuschätzen, da ein für den Bearbeitungszeitraum präzedenzloser gesellschaftspolitischer und wirtschaftlicher (Ein-)Bruch stattfand, der im vorläufigen Rückzug des internationalen Engagements gipfelte, womit ‚Augen und Ohren‘ der Umsetzer vor Ort verloren gingen. Zudem ist der Zeitraum bis August 2023 – 24 Monate nach der Machtübernahme durch die Taliban – zum Abschluss der Evaluation relativ – und de facto zu – kurz, um die Dauerhaftigkeit von Wirkungen profund einzuschätzen. Deshalb bewegen sich die Einschätzungen für den Zeitraum nach dem Jahr 2021 teilweise im Rahmen des Spekultativen, basierend vor allem auf anekdotischer Evidenz übermittelt in Interviews sowie aus der Medienberichterstattung und anderen öffentlich zugänglichen Internetquellen.

³⁰⁶ Interview, Vertreter:in BMI, 12.4.2023, online.

³⁰⁷ Interview, Vertreter:in GPPT, 14.3.2023, online; Interview, Vertreter:in afghanische Partner, 15.3.2023, online.

³⁰⁸ Vgl. Maßnahmenpläne des GPPT; Interview, Vertreter:in GPPT, 27.4.2023, online.

³⁰⁹ Vgl. Ressortgemeinsamer Bericht (2023), Kapitel *Konstitutiver Rahmen*.

erfolgte Ersatzvornahme der internationalen Gemeinschaft gehemmt: Die afghanischen staatlichen Strukturen blieben durchweg abhängig von internationalen Mitteln und Beratung.³¹⁰ Zwar lag ein Schwerpunkt des BMI-Engagements auf der Herstellung eigenständiger Ausbildungskapazitäten innerhalb der ANP und entsprechendem flankierenden Kapazitätsaufbau durch Beratung und Ausstattungshilfe, doch lagen weitgehend keine Indikatoren zur Nutzung der vermittelten Inhalte bzw. verbesserter institutioneller Kapazitäten vor (s. Kapitel *Wirksamkeit*). Dies lässt den Schluss zu, dass der begrenzt erfolgte Aufbau struktureller Kapazitäten kaum institutionell verankert wurde und damit bereits vor August 2021 kaum fortbestand.

Es ist anzunehmen, dass insbesondere individuelle Kapazitätswüchse durch Ausbildung und Beratung auch nach dem Maßnahmenende dauerhaft fortbestanden und nutzbar waren. Mit Blick auf den durch Ausbildungshilfe erfolgten Aufbau von Kapazitäten einzelner Polizeikräfte liegt die Vermutung nahe, dass Zielgruppen erworbenes Wissen und Fähigkeiten auch nach dem Maßnahmen- und Projektende weiterhin für sich nutzen konnten und damit Wirkungen aus sich heraus bestehen. Einschränkung ist festzuhalten, dass diese Effekte aufgrund der fehlenden institutionellen Verankerung schwinden bzw. nicht im Sinne der beabsichtigten Wirkungen – im Hinblick auf Kriminalitätsprävention und -bekämpfung, innere Sicherheit und Ge-

währleistung von Rechtsstaatlichkeit – kontinuierlich verfügbar sind. Zudem ging aufgebaute Expertise auf der individuellen Ebene durch erratische Personalplanung seitens der Partnerbehörden sehr oft direkt verloren, u. a. durch den Einsatz von zivilpolizeilich ausgebildeten Fachkräften an Checkpoints und im Anti-Terrorkampfeinsatz an der Front, aber auch durch unverhältnismäßig häufige Personalrotationen der Begünstigten im MoI, ohne dass sie als Multiplikator:innen auf institutioneller Ebene Wirkungen auslösen konnten.³¹¹ Inwiefern die Effekte individueller Kapazitätserweiterung auch in die Fläche (d. h. in die substaatliche Ebene bzw. in die Provinzen und Distrikte) ausstrahlte, wurde nicht nachgehalten und bleibt ungeklärt.³¹²

Aus der Medienberichterstattung ist bekannt, dass Ausstattung und Infrastruktur auch nach der Machtübernahme der Taliban noch genutzt werden. Die restriktive Haltung der Taliban gegenüber Frauen und ihrer Rolle im öffentlichen Raum beschränkt die dauerhafte Wirkung vieler Maßnahmen des GPPT, die auf eine Erhöhung der Zahl der Polizistinnen und Frauen im Innenministerium abzielten. Bis Erhebungsende (August 2023) lagen dem BMI keine Informationen darüber vor, welche Outputs des GPPT die Machtübernahme der Taliban überdauert haben. Grundsätzlich plausibel anzunehmen ist, dass Infrastrukturmaßnahmen auch nach der Schließung des GPPT bestehen blieben und genutzt werden. Die ANPA-Liegenschaft wird von der

³¹⁰ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR) (2021). What We Need to Learn: Lessons from Twenty Years of Afghanistan Reconstruction. Arlington, VA: SIGAR, S. 44; Independent Commission for Aid Impact (ICAI) (2022). UK Aid to Afghanistan. London: ICAI, S. 23.

³¹¹ Internes Dokument.

³¹² Interview, Vertreter:in BMI, 6.3.2023, online.

gegenwärtigen Regierung als Polizeiakademie weiter genutzt.³¹³ Zudem gibt es Hinweise darauf, dass das ehemalige Diensthundeprojekt am Flughafen Kabul zur Ausbildung von Sprengstoff- und Drogendetektionshunden nach wie vor existiert. Ein Großteil des Personals der Partnerbehörden, das von den Maßnahmen des GPPT profitiert hatte, flüchtete jedoch aus Afghanistan.³¹⁴ Für die Funktionalität der Verwaltungsstrukturen gestaltet sich dies im Zusammenspiel mit dem Abzug der internationalen Finanzmittel und Ressourcen äußerst problematisch. Allerdings setzte bereits ab dem Jahr 2014 eine merklich erhöhte Ausreise qualifizierter Ortskräfte auch des BMI ein, die aus Sicherheitsgründen das Land verlassen wollten.³¹⁵

³¹³ Videos, ZDF-Reportage. Vereinzelt, nicht verifizierte Meldungen bieten selektive Einblicke / Momentaufnahmen im Hinblick auf die Polizei nach dem Regimewechsel 2021, z. B. dass die Verkehrspolizei relativ schnell wieder arbeitete, dass in den Provinzen Nangarhar, Laghman, Kunar und Nuristan 446 junge Polizisten und mehr als 50.000 Polizisten in 10 Trainingscentern ausgebildet wurden, so auch 377 Polizisten und Polizistinnen an der ANPA in Kabul am 5. März 2022, dass nach einem Jahr angeblich mehr als 100 Polizistinnen ihre Arbeit in Badachschan wieder aufgenommen haben und dass Gehälter für Staatsbedienstete generell gezahlt werden. Vgl. Hasht-e-Subh Daily (22.12.2021). Afghanistan's Traffic Police on Duty for Five Months Without Pay. (Verfügbar unter: <https://8am.media/eng/2021/12/22/afghanistans-traffic-police-on-duty-for-five-months-without-pay/>; letzter Zugriff: 10.11.2023.); Global Times (27.10.2022). Afghan cadets commissioned to police in E. Afghanistan. (Verfügbar unter: <https://www.globaltimes.cn/page/202210/1278083.shtml>; letzter Zugriff: 10.22.2023.); Hindustan Times (5.3.2022). Taliban leader Sirajuddin Haqqani makes first public appearance. (Verfügbar unter: <https://www.hindustantimes.com/world-news/taliban-leader-sirajuddin-haqqani-makes-first-public-appearance-101646487389276.html>; letzter Zugriff: 10.11.2023.); Tolo News (24.9.2022). Over 100 Female Police Officers Return to Work in Badakhshan. (Verfügbar unter: <https://tolonews.com/afghanistan/provincial-179989>; letzter Zugriff: 10.11.2023.); General Assembly Security Council (2023). The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. (Verfügbar unter: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/N2305123.pdf>; letzter Zugriff: 10.11.2023.)

³¹⁴ So die Annahme aufgrund des spezifischen Risikoprofils der Angehörigen der ehemaligen Regierung und ihrer Sicherheitskräfte – einschließlich des afghanischen Innenministeriums und der Polizei – nach der Machtübernahme der Taliban. Zentrale Gesprächspartner, ob ehemalige Flughafenpolizei, Zulieferer, Dolmetscher:innen oder Angehörige des afghanischen Innenministeriums, die im Rahmen der Datenerhebung recherchiert wurden, hatten einen Wohnort außerhalb Afghanistans, zumeist in Westeuropa, aber auch in der Türkei und in den USA. SIGAR gibt zu den nationalen afghanischen Sicherheitskräften, die auch die Polizei einschließen, vage an, dass unter den Geflüchteten auch ehemalige US-Partner seien, allerdings gibt es keine genaueren Angaben. Vgl. SIGAR (2023). Why the Afghan security forces collapsed. SIGAR 23-16-IP Evaluation Report. Arlington, VA: SIGAR, insbesondere S. 74–78. Für die deutschen Partner und Nutznießer öffentlicher Entwicklungsleistungen im GPPT-Rahmen konnte keine öffentlich verfügbare Quelle identifiziert werden. In Interviews äußerte sich ein:e Gewerkschaftsvertreter:in frustriert darüber, dass ehemalige Ortskräfte teilweise nicht evakuiert werden konnten. Vgl. Interview, Vertreter:in Gewerkschaft, 24.3.23, online.

³¹⁵ Interview, Vertreter:in BMI, 3.3.2023, online.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Im Folgenden werden Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen erörtert, die konsequent aus der zuvor ausgeführten analytischen Bewertung des BMI-Engagements in Afghanistan abgeleitet wurden. Sie sind nach übergeordneten, strategischen Themen (z. B. Personal) zusammengefasst.

Die Bundesregierung hat entschieden, zukünftig einen größeren Beitrag zur Unterstützung fragiler und Konfliktkontexte leisten zu wollen. Sie sieht ihre außen- und sicherheitspolitischen Interessen von wachsender Multipolarität, zunehmend komplexeren Bedrohungen für Wirtschaft und Gesellschaft, einschließlich von Kriegen und Konflikten in Europas Nachbarschaft und der Klimakrise betroffen.³¹⁶ Die Bundesregierung ist entschlossen, ihre Handlungsfähigkeit entsprechend zu erhöhen. In diesem Zusammenhang wird die Unterstützung von Reformbemühungen in den Sicherheitssektoren fragiler Staaten ein zunehmend wichtiger werdendes Handlungsfeld sein. Für die polizeiliche Aufbauhilfe (PAH) heißt das: Es bedarf einer klaren politischen Entscheidung der Bundesregierung dazu, welchen Stellenwert und welche Verantwortung sie Polizeibeiträgen zu ihrem integrierten Friedensengagement zumisst. Inte-

griertes Handeln erfordert ressortgemeinsames Handeln auf der Grundlage eines geteilten Verständnisses des zwingenden Zusammenwirkens von außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Instrumenten. Es erfordert darüber hinaus, dass das BMI sich seiner Rolle nicht nur als sicherheitspolitischer Akteur sondern auch de facto als außen- und entwicklungspolitischer Partner bewusst wird und diese Rolle konsequent annimmt.³¹⁷ Diese Entscheidungen im Verbund mit einem klaren politischen Willen sind Voraussetzungen für die Umsetzung der nachfolgenden Empfehlungen.

Strategiebildung

Insgesamt ist der Bedarf für eine stärker ausgebildete strategische, wirkungsorientierte Ausrichtung des BMI-Engagements in Afghanistan festzustellen, einschließlich notwendiger zusätzlicher Ressourcen, personell sowie strukturell im Hinblick auf ein systematisches institutionelles Wissensmanagement. Aufgabenbereiche waren zwar im *Sitz- und Statusabkommen* festgelegt, es fehlte jedoch ein klarer strategischer Auftrag für das GPPT, einschließlich einer Priorisierung von Zielen, der Formulierung von Wirkannahmen und der Definition eines gewünschten Endzustands sowie eine regelmäßige Reflektion von Zielen und deren Anpassung. In der Folge entstanden Diskrepanzen zwischen

³¹⁶ In: *Nationale Sicherheitsstrategie. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig, 2023 und Stabilisierung gestalten: Außen- und sicherheitspolitisches Konzept für ein integriertes Friedensengagement*, November 2022.

³¹⁷ Gleichzeitig hat u. a. das Afghanistan-Engagement gezeigt, dass nicht jeder Aspekt des Polizeiaufbaus zwingend von Polizeikräften behandelt werden muss. Beispielsweise können Aufgaben wie Alphabetisierung und Infrastrukturaufbau ebenso gut von externen Fachkräften übernommen werden.

den (auch öffentlich kommunizierten) Zielen des BMI-Engagements und der operativen Umsetzung des Einsatzes: Dem nachhaltigen Aufbau einer rechtsstaatlichen und bürger:innen-nahen Zivilpolizei gegenüber einem eher minimalistischem Ansatz während des evaluierten Zeitraums mit einem Fokus auf die Projektstätigkeit an der nationalen Polizeiakademie ANPA und den Flughäfen.

Ein Grund dafür ist, dass die Verantwortung für die strategische Steuerung des Engagements der Bundesregierung im Bereich Polizeiaufbau zwischen dem BMI und dem AA unklar blieb. Das BMI war im Wesentlichen auf das operativ-taktische Handeln fokussiert, weniger auf übergeordnete strategische Fragestellungen. Durch die auch gesetzlich herausgehobene Rolle der Bundespolizei in internationalen Einsätzen hatten zudem bundespolizeiliche Themen einen hohen Stellenwert (z. B. Grenzschutz und Grenzsicherheit an den Flughäfen), während andere Aspekte (z. B. Kriminalpolizei) nachrangig blieben.

Gleichzeitig gab es auch in der Bundesregierung insgesamt kaum eine ressortübergreifende Strategiebildung (s. *Ressortgemeinsamer Evaluierungsbericht*), einschließlich der Verzahnung der Polizeiprojekte des AA mit dem BMI-Projekt. Insgesamt fehlte ein Verständnis des BMI-Engagements als Instrument von zugleich außen- und sicherheitspolitischem Handeln der Bundesregierung.

Wir empfehlen:

- (1) **Dass das BMI der Planung, Durchführung und Steuerung zukünftiger polizeilicher Auslandsprojekte verstärkt eine strategische Ausrichtung und Wirkungsorientierung zugrunde legt.** Dafür sollte das BMI in Betracht ziehen, zusätzliche personelle Kapazitäten zu schaffen, die den in den Punkten 2–3 beschriebenen Prozess seitens des BMI gestalten und steuern.
- (2) **Dass das BMI gemeinsam mit dem AA, BMVg und BMZ einen ressortgemeinsamen Strategiebildungsprozess einleitet, in dem sie im Ergebnis die gewünschten Beiträge polizeilicher Aufbauhilfe zu deutschen (und europäischen) integrierten Friedensengagements formulieren.** Dabei sollte reflektiert werden, wie Polizeiprojekte die Umsetzung des Stabilisierungsansatzes des AA und der *Ressortgemeinsamen Strategie zur Unterstützung der SSR* konkret unterstützen sollen und welche Kontextbedingungen für ein Gelingen fördernd bzw. hemmend sein können. In diesem Zusammenhang sollte außerdem erörtert werden, ob das Instrument der bilateralen Polizeiprojekte zukünftig der Umsetzung eines umfassenden, ambitionierten Ansatzes wie in Afghanistan dienen soll und kann – oder ob mit diesem Instrument eher Spezialgebiete bedient werden können, die den Stärken der deutschen Polizei entsprechen. Darüber hinaus muss im Rahmen der Strategiebildung beraten werden, ob weiterhin vorrangig tech-

nisch-taktische Unterstützung (Train-and-Equip-Ansatz) im Ausland geleistet oder ob wie bei anderen internationalen Gebern auch zukünftig das Potential, mit polizeilicher Aufbauhilfe auch politisch-strategischen Einfluss zu nehmen, genutzt werden soll („mit Polizei Politik machen“).

Es sollte in Betracht gezogen werden, die Strategiebildung als umfassenden partizipativen Prozess mit Beteiligung von Polizeibehörden (z. B. das Bundespolizeipräsidium, das BKA und polizeiliche Aus- und Fortbildungszentren aus dem Bund und den Ländern) und zivilgesellschaftlichen Akteuren (auch aus der Wissenschaft) zu gestalten. Schließlich könnte für den Prozess eine externe Begleitung erwogen werden, um sicherzustellen, dass verschiedenste Perspektiven Berücksichtigung finden.

- (3) **Dass das BMI eine unabhängige einsatzübergreifende Evaluierung bisheriger und laufender deutscher bilateraler Polizeiprojekte im Ausland extern, ggf. auf mehrere unabhängige Institutionen verteilt, beauftragt und das Ergebnis als wesentliche Grundlage für die Strategiebildung nutzt (evidenzbasierte Politikgestaltung).** Die Evaluation könnte eine systematische Auswahl von Projekten betrachten, z. B. ausschließlich solche in Konflikt- und Krisenkontexten, um im Hinblick auf verschiedene Einsatzkontexte zu zielgerichteteren Ergebnissen zu gelangen. Im BMI sollten für die Umsetzung dieser Empfehlung zusätzli-

che Haushaltsmittel bereitgestellt und personelle Kapazitäten geschaffen werden. Es könnte zudem ähnlich neuerer organisationsstruktureller Entwicklungen etwa im AA eine zusätzliche Organisationseinheit geschaffen werden, die Evaluierungen dieser Art als Querschnittsaufgabe betreut.

Sicherheitssektorreform

Es ist festzustellen, dass für den Polizeiaufbau in Afghanistan vornehmlich ein Train-and-Equip-Ansatz zur Anwendung kam. Es hätte jedoch mehr zum nachhaltigen Aufbau von rechtlichen, strategischen und organisationsstrukturellen Komponenten, die die Grundlage für eine der Rechtsstaatlichkeit und den Menschenrechten verpflichtete Zivilpolizei sein sollten, beigetragen werden können. Im Ergebnis blieb der afghanische Sicherheitssektor stark von internationaler Unterstützung abhängig. Die zum Beginn des Einsatzes grundlegende *Lead-Nation*-Idee mit Zuständigkeiten einzelner internationaler Geber u. a. für Sicherheitssektor- und Justizsektorreform, jedoch über diese Silos hinaus Handeln kaum miteinander zu verknüpfen, erwies sich nicht als zielführend.

Wir empfehlen, dass jeglichem polizeilichem Auslandsengagement ein umfassendes und mit verwandten Sektoren abgestimmtes Konzept für die Unterstützung von Reformbemühungen in Sicherheitssektoren von Einsatzländern zugrunde gelegt wird. Es sollten insbesondere Ansätze und Instrumente dafür

entwickelt werden, zu Sicherheits- und Justizsektorreform im Verbund beizutragen und Schnittstellen zwischen diesen Bereichen gezielt zu bedienen. Hierfür sollte die *Ressortgemeinsame Strategie der Bundesregierung zur Unterstützung der Sicherheitssektorreform* weiter geschärft werden. Das BMI sollte diesen Prozess aktiv mitgestalten, um ressortgemeinsames Handeln zu gewährleisten.

Wissensmanagement, Lernen und M&E

Im BMI und in den Polizeien des Bundes und der Länder ist Bedarf für systematisches institutionelles Lernen und Wissensmanagement festzustellen. Lernprozessfördernde Instrumente und Anreizsysteme, z. B. die aktive Äußerung von Kritik, sind unzureichend. Im Rahmen des Afghanistan-Engagements funktionierten alle handelnden Akteure zumeist anlassbezogen und reaktiv. Die Gründe dafür liegen u. a. in der Organisationskultur des BMI und der Polizeien des Bundes und der Länder sowie im politischen Druck, der auf dem Einsatz lag.

Wir empfehlen, aufbauend auf der unter Strategiebildung erwähnten einsatzübergreifenden Evaluierung der bisherigen bilateralen Polizeiprojekte Deutschlands, den Aufbau von Kompetenzen und Personalressourcen für strategische Begleitung (Monitoring und Evaluierung) und Vorausschau, um Wissensmanagement anzustoßen und Steuerungsprozesse zu professionalisieren. Dafür sollte das BMI entsprechende Arbeitseinheiten und kumulativ oder alternativ

Strukturen unterhalb der Ministerialebene (analog zum Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) des AA, der Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) des BMZ und dem Einsatzführungskommando) bzw. als strategisches Pendant zu Abteilung SE des BMVg einrichten.

Wir empfehlen, solche Strukturen strategisch zum Handlungsfeld Polizeiaufbau im Ausland mit Zuständigkeit für internationale Polizeimissionen, bilaterale Polizeiprojekte (auch Ausbildung und Ausstattung, s.u.) und Agentureinsätze weiterzuentwickeln, z. B. in Abteilung B, Referat B4 mit einem neu zu etablierenden Ressort „Strategische Begleitung/Grundsatz“. Dieses sollte organisationsübergreifend (Bund und Länder) besetzt sein und über eine angemessene Personalausstattung bestehend aus Verwaltungsbeamt:innen, Polizeikräften und Wissenschaftler:innen, verfügen, die kontinuierlich fachspezifische Kompetenzen aufbauen und das Thema Polizeiaufbau im Ausland auf diese Weise hausintern professionalisieren. Als lernende Organisation sollte das BMI zudem bestrebt sein, diesem Ressort neben der Strategiebildung den systematischen Aufbau von Evaluierungskompetenzen, eines institutionellen Gedächtnisses und einer systematischen Dokumentation von *Lessons learned* ins Mandat zu schreiben. Dazu gehören einerseits die Etablierung von Verfahren und Aktenhaltung, um Wissen auch abseits personeller Kontinuität abrufbar zu machen, da Wissensträger:innen aufgrund der Personalrotation im öffentlichen Dienst das Aufgabengebiet regelmäßig verlassen. Andererseits sollten Einsatzerfahrungsberichte

systematisch gesammelt, ausgewertet und in einer Datenbank hinterlegt werden, die gegebenenfalls mit anderen internationalen Partnern geteilt werden kann. Einer der Effekte dieser Datenbank wäre u. a., dass ein Überblick über erfahrenes und qualifiziertes Personal (Rückgekehrte aus Mehrfachverwendungen in unterschiedlichen Einsätzen) besteht, die gegebenenfalls als qualifizierte Ausbilder:innen für die nachfolgende Generationen von Führungskräften in internationalen Polizeimissionen angefragt werden können. Ein solches Tool würde zudem die fachliche Vernetzung und den steten Wissensaustausch zwischen Praktikern und Administrierenden ermöglichen.

Um sich aus der organisationskulturell bedingten Zurückhaltung beispielsweise in der ressortübergreifenden und ressortgemeinsamen Zusammenarbeit zu lösen und sich in eine proaktive Organisation zu professionalisieren, sollten das BMI eine aktivere Beteiligung an der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) in Betracht ziehen, um hier Synergien mit dem AA und dem BMVg zu ermöglichen, die es für internationale Polizeimissionen und -projekte nutzen kann.

Exit-Strategie

Es ist festzustellen, dass Bedarf für eine übergeordnete, konkrete und kohärente Exit-Strategie mit Planungen zur Verfestigung des Erreichten bestand. Diese hätte von einem gewünschten

Endzustand ausgehen und entsprechende Exit-Optionen (u. a. bezüglich der Zahl der auszubildenden Polizeikräfte, der Menge der Ausstattung und der Beratung zu ihrer Qualität) geleistet werden, bis ein definiertes Ziel erreicht und der Exit legitim ist – für die Polizeimission definieren und im Laufe des Engagements stetig im Zusammenhang mit dem sich ändernden Kontext gegebenenfalls angepasst werden müssen.³¹⁸ Im Falle des GPPT waren Exit-Diskussionen jedoch meist extern induziert. Intern fanden sie nur hinter vorgehaltener Hand bzw. im Privaten statt.

Wir empfehlen, dass das BMI für zukünftige Engagements bereits in der Konzeptions- und Planungsphase klare und realistische Ziele in Form eines gewünschten Endzustands der Auslandsmission definiert und mögliche unbeabsichtigte Wirkungen und Projektrisiken im Sinne einer Risikoanalyse reflektiert. Dies ist die Grundlage für eine fachbezogen-realistische Beratung der Politik, professionelle Projektbegleitung und gegebenenfalls für Anpassungen der Strategie und operativ-taktischer Ansätze. Weiterhin bildet es die Grundlage für die Definition von Exit-Optionen, z. B. im Falle fehlender Eigenverantwortung der lokalen Partnerbehörden. In jedem Falle sollte eine Übergabe in Eigenverantwortung nicht politisch getrieben sein, sondern von Voraussetzungen abhängig gemacht werden und im Prozess begleitet werden. Zudem sollte *Ownership* der Partnerbe-

³¹⁸ Dass eine solche Exit-Strategie für ein BMI-Engagement auch in ressortübergreifende und internationale Zusammenhänge eingebettet werden muss, ist unbestritten. Allein die Definition eines mit konkreten Indikatoren unterlegten Endzustandes für das fachspezifische Engagement im Polizeibereich hat das BMI zu verantworten (daher: übergeordnet und konkret).

hörden und die Übergabe in Eigenverantwortung auch von der Geberseite ernst gemeint sein und Verantwortlichkeiten entsprechend von vornherein als vorausgesetzt gelten. Dies bedeutet, den Modus der Ersatzvornahme internationaler Akteure (z. B. ausländische Berater:innen/Ausbilder:innen sowie mehr Finanzüberweisungen *on-budget* statt *off-budget*) und den Aufbau der Kapazitäten der Partner grundlegend zu überdenken, damit diese besser in die Lage versetzt werden, Verantwortung von vornherein selbst zu tragen. Dies setzt ein gemeinsames Verständnis von Bedarfen und Eigenverantwortung voraus.

Personal

Es ist festzustellen, dass es während des evaluierten Zeitraums durchweg gelungen ist, die Personalsollzahlen für das GPPT zu erfüllen. Jedoch war die Personalgewinnung stets eine Herausforderung für das BMI (einschließlich der AG IPM) und die Länderbehörden. Insgesamt ist mit Blick auf die für die Aufgabenerfüllung in Auslandseinsätzen notwendigen Vorerfahrungen und adäquaten Kompetenzen der Bedarf an einem besser befähigten Personal festzustellen. Für die schwierige Personalgewinnung für das GPPT gab es vielfältige Gründe: Das Prinzip der Freiwilligkeit von Auslandseinsätzen beschränkte grundsätzlich die Anzahl der zur Verfügung stehenden Polizeikräfte. Auslandsverwendungen waren und sind zudem für die meisten Polizist:innen unattraktiv, u. a. da sie keine gleichwertigen Beförderungschancen wie die Tätigkeit im Inland bieten. Dies ist ein in der

AG IPM altbekanntes Problem, zu dem bereits umfassend Lösungsmöglichkeiten gesucht wurden. Letztlich wird hier der politische Wille – und eine damit einhergehende Priorisierung von Ressourcen – entscheidend sein.

Es ist zudem festzustellen, dass die Vor- und Nachbereitung der in das GPPT entsendeten Polizeikräfte für die Befähigung zur Aufgabenerfüllung einer erweiterten inhaltlichen Ausrichtung bedurft hätte. Der Fokus des Afghanistan-Vorbereitungsseminars auf Sicherheitsaspekte ist vor dem Hintergrund der zunehmend gefährlichen Sicherheitslage in Afghanistan nachvollziehbar und hat diesbezüglich auch Erfolge gezeitigt: Es gab keine Verluste an Menschenleben im GPPT und bei den zu EUPOL entsandten Polizeikräften. Diese einseitige Ausgestaltung hatte aber zur Folge, dass für Spezialfunktionen erforderliche Expertise sowie für eine effektive Aufgabenerfüllung notwendiges Wissen über Afghanistan, interkulturelle Sensibilität und grundlegende Sprachkenntnisse nicht in angemessenem Maße vermittelt wurden. Dadurch hing die Qualität der Aufgabenerfüllung oft vom Vorwissen und den Vorerfahrungen der eingesetzten Polizeikräfte sowie deren Eigeninitiative ab. Schließlich wurden das Wissen und die Erfahrungen der aus Einsätzen zurückgekehrten Beamt:innen zu wenig und nicht systematisch genutzt, u. a. für Trainingszwecke und in Dienststellen.

Wir empfehlen, dass das BMI in enger Zusammenarbeit mit dem Bundespolizeipräsidium, dem BKA und den Länderpolizeien einen Personalpool mit festgelegter Mindestgröße für potenziell in Auslandsverwendungen

einsetzbare Polizeikräfte schafft bzw. vorhandene Pools prüft, gegebenenfalls reaktiviert und entsprechend rechtlich und finanziell ausgestaltet.³¹⁹ Die seit langem bewährte AG IPM sollte hierfür weiterhin eine Schlüsselfunktion („Keimzelle“) innehaben. Es sollten innerhalb des Personalpools Experten-Pools für Spezialfunktionen eingerichtet werden (z. B. für polizeiliche Kernfunktionen, strategische Beratung, *Gender advisors*, *Human rights officers*, Projektmanager, *Anti-corruption officers* und Trainer:innen). Besonderes Augenmerk sollte auf die Förderung von Führungskräften gelegt und deshalb der sog. hD-Pool neu aufgelegt bzw. ausgeweitet werden.³²⁰

Die Evaluierungsergebnisse unterstützen die Bewertung des Bundesrechnungshofes (BRH), der anmahnt, die Eignungs- und Auswahlverfahren für potenziell zu entsendende Polizeikräfte zwischen Bund und Ländern weiter zu vereinheitlichen und einheitliche Standards für Anforderungen zu definieren.³²¹ Dies wird hiesiger Kenntnis nach bereits in der AG PM behandelt und sollte fortgeführt werden. Darüber hinaus muss die Befähigung der Polizeibeamt:innen – insbesondere für die Ausübung von Spezialfunktionen

– verbessert werden. Hierfür sollte das BMI in enger Zusammenarbeit mit nachgeordneten Behörden strategische Dokumente schaffen, die als Grundlage für die Aus- und Fortbildung dienen, bzw. bestehende Rahmendokumente erweitern. Ferner sollten in den Aus- und Fortbildungszentren der deutschen Polizeien themenspezifische Expertise (z. B. für strategische Beratung/MMA und Sicherheitssektorreform) ausgebaut und hierfür Trainerkapazitäten erhöht sowie Wissensmanagementsysteme verbessert werden. Zu diesem Zweck sollte auch der Austausch von Trainingszentren mit jenen anderer EU-Mitgliedsstaaten weiter intensiviert werden. Außerdem sollten gezielt weitere Angebote für die Verbesserung von Sprachkenntnissen (z. B. Englisch, Französisch und Arabisch) geschaffen werden. Das Wissen und die Erfahrungen bewährter Beamt:innen aus internationalen Einsätzen sollte systematisch erfasst³²² und für die Aus- und Fortbildung vermehrt genutzt werden. Schließlich sollte das BMI in Betracht ziehen, sich für eine gemeinsame Vorbereitung gemischter Kontingente (d. h. von Polizeikräften, Soldat:innen, Entwicklungshelfer:innen und Diplomat:innen) einzusetzen, wie dies in Basisseminaren bereits punktuell von den polizeilichen Aus-

³¹⁹ Einzelne Bundesländer verfügen bereits über derartige Personalpools. Niedersachsen etwa hat den *x+30-Pool*, bei dem vier Polizeibeamt:innen innerhalb von dreißig Tagen in einer internationalen Polizeimission eingesetzt werden können.

³²⁰ Das Bundesministerium für Justiz (BMJ) könnte zudem erwägen, parallel zu einem Personalpool für Polizeikräfte ein gleichwertiges Instrument im Bereich Justiz zu schaffen.

³²¹ Vgl. Bundesrechnungshof (BRH) (2021). Mitteilung an das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat über die Prüfung „Tätigkeiten und Leistungen der BPOL im Ausland – Internationale Polizeimissionen“. Bonn: BRH.

³²² In diesem Zusammenhang lohnt ein Blick in die Praxis der Bundeswehr: Teil des Einsatzführungskommandos ist ein Team, das sich mit *Lessons learned* aus Einsätzen befasst. Dazu gehört, Einsatzerfahrungsberichte, die aus Auslandsverwendungen zurückgekehrte Soldat:innen routinemäßig zuliefern, zielgerichtet auszuwerten und in eine Datenbank, die dem BMVg angegliedert ist, zu überführen. Diese Datenbank bildet eine breite Basis für das Wissensmanagement im BMVg und der Bundeswehr und wird für vielfältige Zwecke genutzt. Zusätzlich zu Einsatzerfahrungsberichten werden Erkenntnisse aus Einsätzen in persönlichen Gesprächen mit (ausgewählten) Rückkehrer:innen gewonnen. Vgl. Gesprächsprotokoll, Besprechung DHPol-Backstopping-Team, 9.11.2023, online.

und Fortbildungszentren u. a. in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für internationale Friedenseinsätze (ZIF) realisiert wird. Zu diesem Zweck sollte das BMI anstoßen, ressortgemeinsame Instrumente (z. B. ressortgemeinsame Postenvorbereitungsseminare und strategische Reflektionsworkshops mit bewährten Einsatzkräften) zu etablieren bzw. wiederzubeleben.

Zudem sollten in Bund und Ländern mehr Anreize für Auslandsverwendungen geschaffen werden, z. B. indem Einsatzerfahrung Beförderungschancen gleichwertig erhöht. Schließlich sollten das BMI und die Länderbehörden die Öffentlichkeitsarbeit zu internationalen Polizeieinsätzen ausbauen, damit sie auch politisch aufgewertet werden und so die Bereitschaft in den Polizeibehörden steigt, sich personell zu beteiligen. Diese Aufgabe sollte mit zusätzlichen personellen Kapazitäten unterlegt werden. Darüber hinaus sollten Wege gefunden werden, Kompetenzen, die Polizeikräfte in Auslandsverwendungen erwerben, in den Dienststellen für den allgemeinen Dienstbetrieb stärker anzuerkennen und besser zu nutzen. Schließlich könnte erwogen werden, sorgfältig ausgewählte Ortskräfte ausreichend vorzubereiten und in angemessener Anzahl auch in strategischen Funktionen einzusetzen,

um die deutschen Polizeien zu entlasten, sowie ihr Kontextwissen gezielt einzusetzen und aufzuwerten.³²³

Parlamentarische Begleitung

Es ist eine zu punktuelle politische Wahrnehmung und Begleitung von polizeilichen Auslandseinsätzen festzustellen.³²⁴

Die Unterstützung des Polizeiaufbaus in Afghanistan wurde im Bundestag zum ersten Mal im Jahr 2007 – sechs Jahre nach dem Beginn der Polizeimission – erörtert. Auch in der Folgezeit hat das Parlament seine kritische Rolle bei der Begleitung des Einsatzes nur punktuell wahrgenommen. Die Wirksamkeit des Engagements wurde wenig hinterfragt, allein Output-Indikatoren wie die Zahl der aus- und fortgebildeten Polizeikräfte und erfolgreich umgesetzten Infrastrukturmaßnahmen wurden registriert.

Wir empfehlen, dass das BMI, das AA und der Bundestag eine kontinuierliche parlamentarische Begleitung und kontinuierliche Unterrichtung über internationale polizeiliche Einsätze und Projekte einführen. Diese Berichterstattung zu laufenden Projekten muss über die Befragung und Unterrichtung mittels Kleiner und Großer Anfragen hinausgehen. Zum

³²³ Dies praktizieren z. B. internationale Organisationen. Die Vereinten Nationen etwa setzen lokale Kräfte als *National Professional Officers* ein.

³²⁴ Punktuelle Wahrnehmungen sind im Laufe der Zeit festzumachen, u. a. mit den Feierstunden für Auslandsverwender:innen und deren Angehörige mit der damaligen Bundeskanzlerin, der Auslandsbegleitungen von Minister:innen und Mitgliedern des Deutschen Bundestages sowie der Länderparlamente, Expertenanhörungen im Bundestagsausschuss und dem aus den Ausschussbefassungen hervorgegangenen und im Bundestag behandelten Antrag „Deutsches Engagement beim Einsatz von Polizistinnen und Polizisten in internationalen Friedensmissionen stärken und ausbauen“ (20.9.2016), der eine jährliche gemeinsame Unterrichtung des Bundestags von AA und BMI zum „Deutschen Engagement beim Einsatz von Polizistinnen und Polizisten in internationalen Friedensmissionen“ erwirkt hat. Vgl. Deutscher Bundestag (2016). [Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Deutsches Engagement beim Einsatz von Polizistinnen und Polizisten in internationalen Friedensmissionen stärken und ausbauen. Bundestagsdrucksache 18/9662](#). Berlin: Deutscher Bundestag.

Beispiel sollten die zuständigen Bundestagsausschüsse im Falle von geplanten Beteiligungen an internationale Unterstützungsmaßnahmen vorab informiert werden. Gleichzeitig sollte der Bundestag Strukturen, Prozesse und Kapazitäten schaffen, die eine regelmäßige Reflektion über die strategischen Ansätze und Wirksamkeit dieser Einsätze gewährleisten. In einem ersten Schritt sollten sich Innen-, Verteidigungs- und Auswärtiger Ausschuss zur Thematisierung von internationalen Polizeimissionen systematisch vernetzen. Zudem wäre zu überlegen, im Sinne der de facto entwicklungspolitischen Rolle der polizeilichen Aufbauhilfe in vielen Einsatzkontexten auch den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung einzubeziehen, zumindest für Einsätze in den Staaten, in denen auch die bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit tätig ist. Weitere Instrumente wie Taskforces für eine ressortübergreifende Bündelung und Professionalisierung der Kompetenzen für eine kritische Missionsbegleitung – beispielsweise im Format ressortübergreifender Ausschüsse für konkrete Einsätze – sollten geprüft werden. Der Bundestag sollte in Bezug auf internationale Polizeimissionen und -projekte aktiver von seinem Recht Gebrauch machen, Kriterien für die Berichterstattung (z. B. in Bezug auf die Anforderungen für Jahresberichte im Sinne einer Schwerpunktverlagerung von einem Output-Fokus zu Wirksamkeitseinschätzungen sowie die Darstellung von Zielkonflikten und Dilemmata) und Evaluationen laufender und beendeter Einsätze einzufordern. Durch die parlamentarische Begleitung könnte

nicht nur die Legitimation von internationalen Polizeieinsätzen erhöht werden, sondern sie bietet auch die Chance, die Wirksamkeit der Einsätze zu verbessern.³²⁵

Geschlechtergerechtigkeit

Es ist festzustellen, dass das BMI Geschlechtergerechtigkeit explizit als Querschnittsthema der Projektstätigkeit des GPPT festgelegt, dem Engagement in diesem Bereich jedoch darüber hinaus ein strategischer und operativer Handlungsansatz hätte zugrunde gelegt werden sollen, z. B. die zielgerichtete Förderung einiger weniger *Change-Agents*. Es hätten wirkungsorientierte Ziele und Wirkungshypothesen dazu, wie Einzelmaßnahmen zur Förderung der Geschlechtergerechtigkeit in der afghanischen Polizei und der Gesellschaft insgesamt führen sollten, formuliert werden sollen. Auf dieser Basis hätten Erfolgsindikatoren über die Anzahl von Frauen in der afghanischen Polizei hinaus definiert werden sollen. Auch hätten die als *Gender Advisor* eingesetzten deutschen Polizeibeamtinnen besser auf die Funktionsausübung vorbereitet (z. B. im Hinblick auf spezialisierte Methodik-Kenntnisse) und für ihre Arbeit übergeordnete, zuvor entwickelte Ansätze als Grundlage geschaffen werden sollen.

Wir empfehlen, dass das BMI strategische und operative An-

³²⁵ Vgl. dazu die Forschung von Nicolai von Ondarza (2012) zu Verbesserungsmöglichkeiten der Parlamentsbeteiligung bei militärischen internationalen Operationen. Nicolai von Ondarza (2012). Mehr Einfluss der Parlamente bei Auslandseinsätzen. Baden-Baden: Nomos.

sätze für die systematische Umsetzung des Aspekts Geschlechtergerechtigkeit in bilateralen Polizeiprojekten entwickelt, etwa in Form von Leitlinien. Diese Ansätze sollten Ziele, spezifische Instrumente und für die Umsetzung notwendige personelle Fähigkeiten definieren. Darüber hinaus sollten Kontextbedingungen in Einsatzländern reflektiert werden, die auf eine erfolgreiche Frauenförderung typischerweise Einfluss haben. Die Grundlage dieses Prozesses hin zur Entwicklung von passenden Ansätzen könnte die systematische Erfassung bisheriger Erfahrungen mit der Umsetzung von Programmen und Maßnahmen zur Verbesserung der Geschlechtergerechtigkeit im Polizeisektor sein.

Darüber hinaus sollte das BMI das Instrument Genderanalyse in der Planung und Konzeptualisierung von Polizeiprojekten im Ausland systematisch einsetzen. Es sollte zudem die Umsetzung und regelmäßige Anpassung von Genderanalysen von bilaterale Projekte umsetzenden Polizeibehörden aus Bund und Ländern einholen. Dafür sollten personelle Kompetenzen in der BPOL, dem BKA und den Landespolizeien geschaffen und gefördert werden.

Schließlich sollte der Aspekt Geschlechtergerechtigkeit einen höheren Stellenwert in der Vorbereitung von Polizistinnen und Polizisten auf Auslandseinsätze bekommen. Es sollte insbesondere für Dilemmata im Umgang mit diesem Thema in verschiedenen Einsatzkontexten sensibilisiert werden. Zu diesem Zweck sollte die Teilnahme am schon bestehendem Seminar „Women, Peace and Security“ vor Einsätzen verpflichtend sein. Zudem sollten die Erfahrungen von bewährten Einsatzkräften, die

zum Thema Geschlechtergerechtigkeit gearbeitet haben sowie das Wissen von externen Regional- und Länderexpert:innen nach Möglichkeit genutzt werden. Auch sollten *Gender-Advisor*-Stellen zunehmend auch mit männlichen Polizeikräften besetzt werden.

Ressortübergreifende Zusammenarbeit

Es ist festzustellen, dass die Ressorts die für bzw. anlässlich des Afghanistan-Engagements geschaffenen ressortübergreifenden Mechanismen, Strukturen und Prozesse nicht genügend für eine abgestimmte Planung und Steuerung des zivilen Engagements insgesamt nutzten. Stattdessen hatten diese Formate eher den Zweck, regelmäßig Informationen zu Erfolgen der einzelnen Ressorts und zur Sicherheitslage auszutauschen. Zudem fehlten ressortgemeinsame Mechanismen, die eine Vernetzung und Verständigung zwischen Ressorts grundlegend und nachhaltig gewährleisteten, ressortübergreifende Zusammenarbeit also verstetigten.

Es ist zudem festzustellen, dass das BMI innerhalb der bestehenden Strukturen deutlicher wahrnehmbar werden sollte. Zudem sollte sich das BMI aktiver an der Entwicklung übergeordneter Strategien und Konzepte für Friedensengagements – wie in der Vergangenheit z. B. die *Ressortgemeinsame Strategie für die Unterstützung von Sicherheitssektorreform* – beteiligen.

Wir empfehlen:

- (1) Dass das BMI auf die inhaltliche und strukturelle Weiterentwicklung und Verstärkung von Instrumenten und Mechanismen für eine ressortübergreifende Abstimmung – auf allen Ebenen – hinwirkt, einschließlich von Instrumenten für ressortgemeinsame Lageanalysen.** Wir schließen uns hierbei der Forderung der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) an, das Rad „von vernetzter Rhetorik zu vernetzter Realität“ weiterzudrehen.³²⁶ Um sich in diese Bemühungen angemessen einzubringen, sollte das BMI zusätzliche Personalkapazitäten und -kompetenzen schaffen. Gerade während Zeiten, in denen keine umfangreichen Auslandseinsätze unter Beteiligung mehrerer Ressorts umgesetzt werden, sollte der mehrgleisige Austausch – institutionell wie informell – mit Angehörigen anderer Ressorts gepflegt und ausgebaut werden.
- (2) Dass sich das BMI für ressortübergreifende Aus- und Fortbildung einsetzt und die Mobilität von Personal zwischen den Ressorts, einschließlich des BMZ, fördert, z. B. durch den Einsatz von Austauschbeamt:innen.** Solche Instrumente eignen sich besonders als Räume für die persönliche Vernetzung und Vertrauensbildung. Auch könnten sie dazu dienen, Vorbehalte zwischen Polizei, Militär, Diplomatie

und Entwicklungszusammenarbeit abzubauen.

Internationale Zusammenarbeit

Es ist sowohl auf strategischer als auch auf operativ-taktischer Ebene vor Ort ein verstärkter Bedarf für internationale Koordination im Bereich Polizeiaufbau festzustellen. Es bedarf dafür gemeinsamer Strategien für die Ausgestaltung polizeilicher Aus- und Fortbildung in Einsatzländern sowie intensiver Abstimmung einzelner Maßnahmenprogramme. Maßgeblich ursächlich für die unzureichende Abstimmung in Afghanistan waren die Dominanz der USA im Konzert der internationalen Geber sowie der ausgeprägte Unwille bei vielen Gebern, sich in Koordinierungsstrukturen einzufügen. Außerdem erschwerte die Unvereinbarkeit von Interessen und Ansätzen – insbesondere der Gegensatz zwischen dem zügigen Aufbau einer militarisierten Polizei, die für die Aufstandsbekämpfung eingesetzt werden kann, und dem nachhaltigen Aufbau einer Zivilpolizei – die internationale Koordination im Polizeisektor. Instrumente wie das *International Police Coordination Board* (IPCB) waren – auch infolge dessen – zumeist wenig effektiv.

Darüber hinaus gibt es seitens des BMI einen Bedarf für strategische und operative Handlungsvorgaben für den Bereich internationale Koordination. Die Qualität und Intensität der Beteiligung an Koordinierungsinitiativen

³²⁶ Armin Staigis (2017). Strategiefähigkeit fördern und ausbauen. Den Vernetzten Ansatz weiterentwickeln. *Arbeitspapier Sicherheitspolitik Nr. 3/2017*. Berlin: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, S. 1.

(z. B. das IPCB) sollte dadurch weniger von den Vorerfahrungen und der Eigeninitiative der eingesetzten Polizeikräfte vor Ort sein.

Wir empfehlen:

- (1) Dass das BMI einen strategischen Ansatz für Beiträge zur internationalen Koordination (u. a. entlang der nachfolgenden Empfehlungen 2–3) und für zukünftige Einsätze strategische und operative Handlungsvorgaben entwickelt und deren Umsetzung einfordert.**
- (2) Dass das BMI das notwendige Instrumentarium entwickelt, um sich erfolgreich in die internationale Koordination im Polizeisektor einzubringen.** Diesbezüglich sind verschiedene Formate bekannt (z. B. gebergemeinsame Funds, gemeinsam finanzierte Koordinierungsbüros und Arbeitsgruppenstrukturen), deren Geeignetheit im Hinblick auf unterschiedliche Einsatzkontexte das BMI reflektieren sollte. In jedem Fall sollten jedoch lokale Partnerbehörden sowohl strukturell und finanziell als auch funktional einbezogen werden, sodass deren Interessen, Ziele und Bedarfe angemessen berücksichtigt werden.
- (3) Dass sich das BMI – und die Bundesregierung insgesamt – für eine Stärkung der Koordination zwischen den in einem Einsatzland aktiven EU-Mitgliedsstaaten und deren unterschiedlichen polizeilichen Ansätze und Instrumente einsetzt.** Ein abgestimmtes Auftreten der EU-Mitgliedsstaaten ist notwendig,

um europäischen Interessen und Zielen insbesondere gegenüber außereuropäischen Akteuren Geltung zu verschaffen. Im Feld sollte gegebenenfalls die EU-Delegation (EUDEL) als gemeinsames ‚Dach‘ in seiner Koordinierungsfunktion gestärkt werden. Hier sollte dem AA eine herausgehobene Rolle zukommen.

Weiterer Umgang mit der Evaluierung

Wir empfehlen die Veröffentlichung des vorliegenden BMI-spezifischen Evaluierungsberichts. Um Lernprozesse auf der Basis der Evaluierung unmittelbar anzustoßen, sollten darüber hinaus gezielt Zielgruppen, für die die Erkenntnisse der ressortgemeinsamen wie der BMI-spezifischen Evaluierung relevant sind, erschlossen werden. Dies schafft die Grundlage dafür, dass auf die Befunde und Handlungsempfehlungen angemessen und in der gebotenen politischen Breite reagiert wird.

Wir empfehlen zudem, dass das BMI eine externe, begleitende Evaluierung der Umsetzung der zuvor genannten Handlungsempfehlungen prüft.

ANHANG

BMI-spezifische Evaluierungsmatrix (Analyseraster)

Evaluierungsfragen	Indikatoren	Bewertungskriterien
<i>A. Relevanz: Inwieweit hat das BMI in Afghanistan das Richtige getan?</i>		
<p>A.1 BMI-spezifische Strategie und Ziele: Inwiefern hat das BMI die strategischen Interessen und übergeordneten Ziele der Bundesregierung durch eine ressortspezifische Strategie operationalisiert? Welche ressortspezifischen Ziele verfolgte das BMI? Inwiefern waren diese Ziele realistisch?</p> <ul style="list-style-type: none"> – Inwieweit veränderten sich Ziele im Zeitverlauf? – Was hat das BMI unter <i>Stabilisierung</i> verstanden? Welche Bedeutung hatte das Konzept für die strategische Planung und Steuerung des BMI-Engagements? 	<p>A.1.1 Die Ziele und Interessen des BMI im Sinne einer ressortspezifischen Strategie mit Bezügen zur ressortgemeinsamen Strategie waren definiert.</p> <p>A.1.2. Die Interessen und Ziele des BMI im Rahmen des internationalen Engagements waren angemessen begründet.</p> <p>A.1.3 Die Ziele und Interessen des BMI waren realistisch.</p> <p>A.1.4. Die Zielsetzungen der politisch-strategischen Entscheidungsebene wurden von den Verantwortlichen der Ressorts innerhalb dieser Möglichkeiten, Zwänge und Begrenzungen in relevanten Handlungsbereichen und auf angemessene Weise strategisch adressiert.</p>	<p>A.1.1 Interessen- und Zielformulierung wurden dokumentiert, einschließlich möglicher Meinungsverschiedenheiten.</p> <p>A.1.2 (a) Dokumente benennen spezifische und zuordnungsbare Gründe für Interessen und Ziele. (b) Dokumentation und Interviews beinhalten Gründe für eine Gewichtung von möglicherweise unterschiedlichen Interessen und Zielen. (c) Fachleute bewerten diese Gewichtung als angemessen.</p> <p>A.1.3 Die Ziele des BMI waren (a) innerhalb der relevanten politischen und institutionellen Rahmenbedingungen realistisch und angemessen (qualitative Bewertung der Einschätzungen durch Fachleute aus Praxis und Wissenschaft); (b) realistisch im Zeitverlauf (es liegt eine Überprüfung dahingehend in regelmäßigen Abständen vor; eine Dokumentation dazu liegt vor).</p> <p>A.1.4 (a) Politische Vorgaben spiegeln sich in den Dokumenten des BMI und den Interviews Beteiligter zur strategischen Orientierung und operativen Umsetzung wider. (b) Dokumente und Interviews belegen einen durchdachten Umgang (z. B. Szenarienbildung,</p>

		<p>Pro-und-Kontra-Abwägungen etc.) des BMI mit den an es herangetragenen politischen Erwartungen. (c) Strategische Vorgaben wurden regelmäßig auf politisch-strategischer Ebene (Staatsminister:innen / Staatssekretär:innen) überprüft.</p>
<p>A.2 Abstimmung mit afghanischen Akteuren: Inwiefern war das BMI-Engagement mit den Zielen, Interessen und Bedarfen der als legitim angesehenen afghanischen Akteure (aus der Regierung, den Polizeibehörden und der Zivilgesellschaft) abgestimmt?</p> <p>– Welche Akteure wurden als legitime Partner wahrgenommen? Welche Ziele, Interessen und Bedarfe hatten diese?</p>	<p>A.2.1. Das BMI hatte (zu Beginn/im Zeitverlauf) ein angemessenes Verständnis der afghanischen Gesellschaft und ihrer relevanten Akteure im Politikfeld Polizeiaufbau, insbesondere der Partnerbehörden.</p> <p>A.2.2. Die Interessen, Ziele und Bedarfe – ggf. im Zeitverlauf – der relevanten afghanischen Akteure wurden in einem angemessenen Prozess ermittelt, ggf. im Zeitverlauf angepasst, abgestimmt und umgesetzt.</p> <p>A.2.3. Die politischen Interessen und Ziele der afghanischen Eliten und Regierung / des MoI sowie der politische Wille Letzterer zu Reformen – im Zeitverlauf – wurden vom BMI richtig eingeschätzt.</p>	<p>A.2.1 (a) Dokumente und Interviews zeugen von Bemühen, Kenntnisse über Afghanistan (z. B. Kultur, Geografie, Geschichte, Sozialstruktur) zu gewinnen. (b) Dokumente und Interviews zeugen davon, dass Einschätzungen aus der Wissenschaft reflektiert wurden.</p> <p>A.2.2 (a) Dokumente und Interviews zeigen einen ergebnisoffenen Prozess mit genuiner und inklusiver politischer Einbindung der afghanischen Seite. (b) Die Bedarfe Afghanistans wurden nach Maßgabe relevanter Parameter ermittelt (bezogen auf Geschlecht, Ethnien, Stadt / Land etc.). (c) Mechanismus zur Bedarfsermittlung war vorhanden. (d) Bedarfe wurden regelmäßig ermittelt / aktualisiert. (e) Die Qualität der Ermittlung wird von Fachleuten als geeignet eingeschätzt. (f) Verständnis für Bedarfe der Bevölkerung war vorhanden. (g) Bedarfe wurden für deutsche Zielformulierung in strategischen Dokumenten berücksichtigt. (h) Die Angemessenheit der Berücksichtigung wird von unabhängigen Fachleuten bestätigt.</p>

		<p>A.2.3 (a) Dokumente und Interviews belegen ein klares Verständnis der politischen Interessen und Ziele der afghanischen Eliten. (b) Dokumente und Interviews belegen eine realistische Einschätzung des Reformwillens des MoI.</p>
<p>A.3 Anpassungs- und Lernfähigkeit: Inwiefern war das BMI anpassungs- und lernfähig? Inwiefern wurde das BMI-Engagement auf politischer, strategischer und operativer Ebene an wahrgenommene Veränderungen der Rahmenbedingungen und insbesondere an Risiken angepasst?</p> <ul style="list-style-type: none"> – Wie wurde im GPPT Input generiert und im BMI verwendet? Wie wurde Input von externen Akteuren (d. h. von Partnerstaaten und aus der Wissenschaft) generiert und im BMI verwendet? – Inwiefern wurde kontinuierlich überprüft, ob die notwendigen Erfolgsbedingungen für die angestrebten Ziele überhaupt gegeben waren – und wie aktiv umgesteuert werden kann? – Inwiefern wurden das BMI-Engagement an Veränderungen der Sicherheitslage angepasst – und mit welchen Konsequenzen? – Inwiefern wurde das BMI-Engagement an Veränderungen der deutschen Strategie und der politischen Lage in Deutschland (einschl. öffentlicher Debatten, 	<p>A.3.1. Das strategische und operative Engagement wurde nach dem jeweiligen Wissensstand (insbesondere Risikobewertungen und Wissen aus der Praxis) fortentwickelt.</p> <p>A.3.2. Im Rahmen des Planungs- und Steuerungsprozesses gab es effektive Reflektionsformate, die ein gemeinsames Lernen und Anpassungen ermöglichten (BMI-spezifisch, ressortgemeinsam).</p> <p>A.3.3. Es gab im BMI und GPPT sowie in den nachgeordneten Behörden eine Kultur für offenen, konstruktive Kritik und Diskussion darüber, ob das BMI in Afghanistan das Richtige tut.</p> <p>A.3.4. Umsteuerungen wurden im BMI und in den Polizeibehörden (z. B. bei der Einsatzvorbereitung) sowie der Umsetzungsebene sichtbar.</p>	<p>A.3.1 (a) Anpassungen sind in strategischen und operativen Dokumenten und / oder Interviews nachvollziehbar. (b) Aus der Dokumentation ist die Einbeziehung des aktuellen Wissensstands auch von Seiten der relevanten externen Akteure (einschl. RMO, MAD, BND, VB BKA, AFG-Geheimdienste) und von Akteuren auf Feldebene (in beide Richtungen) ersichtlich bzw. Interviews belegen dies. (c) Angemessene Wissensmanagementsysteme und -prozesse, die kontinuierlich Informationen abrufen und handlungsorientierte Analysen bereitstellen, sind formalisiert und wurden genutzt, auch um Wissensverlust durch Personalrotation zu verhindern; Beispiele für „Wissensverlust“ treten nicht / kaum auf.</p> <p>A.3.2 Dokumente (z. B. Besprechungsprotokolle) belegen, dass Reflektionsformate regelmäßig sowie anlassbezogen stattgefunden haben. Dabei wurde das operative Vorgehen beständig hinterfragt.</p> <p>A.3.3 Lernerfahrungen sind in Dokumenten und Kommunikation klar benannt oder ableitbar bzw. werden von Beteiligten oder Beobachtern identifiziert.</p>

<p>Regierungswechsel) angepasst?</p>		<p>A.3.4 (a) Dokumente und Interviews belegen, dass Kritik geäußert wurde; (b) Kommunikationsdokumente und Interviews belegen, dass Kritik von Verantwortlichen angenommen wurde und zu nachweisbaren Änderungen / Umsteuerung auf strategischer und / oder operativer Ebene führte.</p> <p>A.3.5 (a) Dokumente und Interviews belegen substantielle und zeitnahe Änderungen von Handeln aufgrund strategisch vorgegebener Umsteuerungen. (b) Dokumente und Interviews lassen die Nutzung der bereitgestellten Informationen der relevanten Akteure im Sinne angemessener Reaktionen auf Veränderungen der Sicherheitslage erkennen.</p>
<p><i>B. Kohärenz: Inwieweit hat das BMI in sich kohärent, synergetisch und international abgestimmt gehandelt?</i></p>		
<p>B.1 Ressortinterne Kohärenz: Inwiefern war das BMI-Engagement innerhalb des eigenen Ressorts kohärent?</p> <p>– Welche Abteilungen und Referate im BMI waren am Einsatz in AFG beteiligt und in welcher Form? Wie hat sich Ref. B4 mit diesen abgestimmt (Strukturen und Mechanismen)?</p>	<p>B.1.1 Das Portfolio des GPPT ist – auch im Zeitverlauf – in sich stimmig und weist deutliche Bezüge zu den strategischen und operativen Zielen des BMI auf.</p> <p>B.1.2. Es gab Abstimmungs- und Koordinationsstrukturen und -mechanismen zwischen dem BMI, Ref. B4 und relevanten anderen Akteure im BMI (einschl. ÖS I-4).</p>	<p>B.1.1 (a) Dokumente belegen die Komplementarität des Portfolios, auch im Zeitverlauf. (b) Dokumente zeigen Bezüge des Portfolios zu strategischen und operativen Zielen des BMI auf.</p> <p>B.1.2 (a) Die Dokumentation der Beratungen, Schlussfolgerungen und Beschlüsse innerhalb des BMI einschließlich referatsübergreifender Gruppen und Arbeitsstäbe ist hinreichend konkret und aussagekräftig. (b) Beteiligte belegen, dass sie zur effektiven strategischen und operativen Steuerung die Abstimmungs- und Koordinationsstrukturen nutzen konnten. (c) Dokumente und Inter-</p>

		views lassen eine vereinbarte Arbeitsteilung klar erkennen und beinhalten praktisch umsetzbare Steuerungsentscheidungen.
<p>B.2 Ressortübergreifende Kohärenz: Inwiefern war das Engagement im Bereich Polizeiaufbau zwischen den Ressorts (v. a. AA; einschl. des BMVg) strategisch und operativ abgestimmt, kohärent und synergetisch?</p> <ul style="list-style-type: none"> – Inwiefern war der Polizeiaufbau in ein ressortübergreifendes SSR-Konzept eingebettet? – Welche Schnittstellen gab es zu Projekten anderer Ressorts (AA-LOTFA, Justizsektor) im Bereich Polizeiaufbau? Wie sind diese zu bewerten? – Wie wurde das Engagement im Bereich Polizeiaufbau zwischen den Ressorts abgestimmt (Kommunikations- und Abstimmungsstrukturen und -mechanismen)? 	<p>B.2.1 Strategische Komplementarität: Die Ressorts (einschl. des BMVg) verfolgten in ihrer strategischen Ausrichtung zueinander komplementäre Zielsetzungen.</p> <p>B.2.2 Ressortübergreifende Koordination / Steuerung: Abstimmungs- und Koordinationsstrukturen und -mechanismen wurden in Deutschland (einschl. des BMVg) und – im Rahmen der Vor-Ort-Struktur – in Afghanistan zur kohärenten bzw. widerspruchsfreien strategischen und operativen Steuerung genutzt.</p> <p>B.2.3 Durchführungsbezogene Koordination / Steuerung: Informationen und Einschätzungen von maßgeblichen DO wurden zwischen den Ressorts angemessen kommuniziert.</p> <p>B.2.4 Fehlende Abstimmung zwischen Ressorts führte zu strategischen/operativen Anpassungen bzw. erfolgreiche Abstimmung mündet in strategisch und operativ kohärentes Handeln.</p>	<p>B.2.1 (a) Ausrichtung und Instrumente sind klar konzipiert und kommen komplementär zur Anwendung (einschl. BMVg). (b) Analysen erfolgten nach Möglichkeit gemeinsam und führten zu abgestimmter Planung. (c) Synergiepotenziale auf strategischer und operativer Ebene wurden identifiziert und genutzt, um Dopplungen zu vermeiden.</p> <p>B.2.2 (a) Aussagekräftige Dokumentation der Beratungen, Schlussfolgerungen und Beschlüsse zur Arbeitsteilung auf folgenden Ebenen: Staatssekretär:innen (AA, BMI, BMVg, BMZ), Abteilungsleitung, Referate, zivil-militärische Zusammenarbeit (ZMZ). (b) Beteiligte belegen, dass die Abstimmungs- und Koordinationsstrukturen zur effektiven Steuerung beitragen haben. (c) Dokumente und Interviews lassen eine vereinbarte Arbeitsteilung klar erkennen und beinhalten praktisch umsetzbare Steuerungsentscheidungen.</p> <p>B.2.3 Kommunikation zwischen BMI und anderen Ressorts sowie Aussagen Beteiligter enthalten aussagekräftige Informationen und Einschätzungen maßgeblicher Durchführungsorganisationen.</p> <p>B.2.4 (a) Dokumente und Interviews bringen explizit oder implizit mangelnde</p>

		<p>Abstimmung zum Ausdruck. (b) Handlungsbedarfe wurden von Verantwortlichen erkannt und benannt und sind Grundlage für Anpassungen. (c) Dokumente und Interviews bringen explizit oder implizit eine erfolgte Abstimmung zum Ausdruck. (d) Kohärenz des Handelns ist nachvollziehbar.</p>
<p>B.3 Externe Kohärenz: Inwiefern war das BMI-Engagement mit dem Handeln anderer nationaler und internationaler – einschließlich afghanischer – Akteure im Bereich Polizeiaufbau kohärent und synergetisch, auch im Zeitverlauf?</p> <ul style="list-style-type: none"> – Inwiefern wurde sich kontinuierlich zu einem gemeinsamen Ansatz für den Aufbau funktionierender Institutionen (Polizei und Justiz) abgestimmt? – Welche Formate des Austauschs, der Koordination und der Kooperation mit internationalen Partnern gab es? Welche Schnittstellen gab es – und inwieweit waren diese problematisch? – Wie sind die Koordinierungsgremien der internationalen Geber im Bereich Polizeiaufbau zu bewerten (z. B. das IPCB)? Wie ist die Rolle und Wirkung des GPPT im IPCB zu bewerten? – Inwiefern gab es Konkurrenz zwischen internationalen Gebern im Bereich Polizeiaufbau – und mit welchen Auswirkungen? 	<p>B.3.1. Strategische Kohärenz I (Afghanistan): Das BMI richtete / orientierte sein Engagement politisch, strategisch und operativ am eigenverantwortlichen Handeln der afghanischen Regierung und anderer nationaler Partner aus.</p> <p>B.3.2 Strategische Kohärenz II (Internationale Gemeinschaft): Das BMI gestaltete sein Engagement komplementär zu anderen relevanten internationalen Partnern im Bereich Polizeiaufbau.</p> <p>B.3.3 DO-bezogene Koordination / Steuerung: Die internationale Abstimmung vor Ort im Bereich Polizeiaufbau funktionierte in ausreichendem Maße.</p> <p>B.3.4 Fehlende Abstimmung zwischen den maßgeblichen afghanischen, deutschen und internationalen Akteuren führte zu Konsequenzen.</p>	<p>B.3.1 (a) Strategie- und Projektdokumentation sowie Aussagen Beteiligter und / oder Beobachter zeigen Ausrichtung auf Strategien und Praktiken der afghanischen Partner. (b) Abstimmungs- und Koordinationsstrukturen und -mechanismen existierten auf Projekt-, Steuerungs-, Umsetzungsebene und wirkten sich (nachweislich an relevanten Beispielen) auf die strategische und operative Steuerung aus. (c) Instrumente verschiedener Akteure wurden komplementär zueinander eingesetzt. (d) Dopplungen wurden vermieden. (e) Synergiepotenziale auf strategischer und operativer Ebene wurden identifiziert und genutzt (nachweislich an relevanten Beispielen).</p> <p>B.3.2 (a) Strategie- und Projektdokumentation sowie Aussagen Beteiligter und / oder Beobachter:innen zeigen eine Ausrichtung auf gemeinschaftliches Handeln im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung (z. B. ICPB, weitere Konsultationsmechanismen und Abstimmungsformate). (b) Internationale Ausrichtung wird deutlich</p>

		<p>durch Bezugnahmen deutscher Strategiedokumente und Aussagen Beteiligter auf themenrelevante internationale Dokumente (z. B. UN Policy SSR) bzw. Strategiedokumente internationaler Partner; Strategien weisen gleiche Zielsetzungen auf. (c) Abstimmungs- und Koordinationsstrukturen und -mechanismen existierten auf PE, SE, UE und wurden nachweislich an relevanten Beispielen zur effektiven / wirkungsvollen strategischen und operativen Steuerung genutzt. (d) Instrumente verschiedener Akteure wurden komplementär zueinander eingesetzt, nachweislich an relevanten Beispielen wie z. B. arbeitsteiliger Planung, Finanzierung, Umsetzung sowie Ineinandergreifen von Maßnahmen unterschiedlicher Geber. (e) Dopplungen wurden vermieden, Synergiepotenziale auf strategischer und operativer Ebene wurden identifiziert, dokumentiert und wurden nachweislich an relevanten Beispielen genutzt.</p> <p>B.3.3 (a) Die Kommunikation zwischen afghanischen, deutschen und internationalen Akteuren enthält aussagekräftige Informationen zur Kohärenz und Komplementarität konkreter Maßnahmen von DO. (b) Die Abstimmung von Maßnahmen und Arbeitsteilung ist dokumentiert bzw. anhand von Interviews belegt; Beteiligte und Fachleute bewerten Abstimmungen als ausreichend / erfolgreich.</p>
--	--	---

		<p>B.3.4 Zielkonflikte durch konkurrierende Ansätze, Dopplungen von Maßnahmen oder andere Konsequenzen fehlender Abstimmung werden an relevanten Beispielen sichtbar nach Einschätzung deutscher, afghanischer oder internationaler Beteiligter und Fachleute.</p>
<p><i>C. Effektivität: Inwieweit hat das BMI-Engagement in Afghanistan seine beabsichtigten kurz- und mittelfristigen Ziele erreicht?</i></p>		
<p>C.1 Zielerreichung I: Inwieweit wurden die Maßnahmenziele des BMI-Engagements (Output-Ebene, Outcome-Ebene 1) erreicht? Inwieweit wurden die mittelfristigen Ziele (Outcome-Ebenen 2 und 3) erreicht bzw. ist es plausibel, dass das BMI-Engagement einen Beitrag zu diesen Zielen geleistet hat?</p> <ul style="list-style-type: none"> – Inwiefern haben ABH-Maßnahmen für Führungskräfte deren persönliches Wissen und fachliche Fähigkeiten verbessert? Inwiefern haben die begünstigten Führungskräfte zu einer Verbesserung der Strukturen in der ANP und den fachlichen Fähigkeiten der Einsatzkräfte beigetragen? – Inwiefern hat die Ausstattungshilfe zu einer für die Aufgabenerfüllung hinreichenden Ausstattung der ANP beitragen? Inwiefern hat die ANP die Ausstattungshilfe tatsächlich genutzt? 	<p>C.1.1 Die Outputs der Maßnahmen wurden wie geplant erreicht.</p> <p>C.1.2 Spezifische Outcomes der Maßnahmen (Outcome-Ebene 1) wurden wie geplant erreicht.</p> <p>C.1.3 Mittelfristige Ziele (Outcome-Ebenen 2 und 3) der ressortspezifischen Wirkungslogik wurden erreicht.</p> <p>C.1.4 Beitrag des BMI zu den Outcome-Zielen (Ebenen 2 und 3) ist (nicht) plausibel nachvollziehbar.</p> <p>C.1.5 Weitere ausgewählte Gründe für das (Nicht-)Erreichung der Outcomes (in Bezug auf die Kriterien Relevanz, Kohärenz, Effektivität und Nachhaltigkeit).</p>	<p>C.1.1 Die Erreichung der Outputs der Maßnahmen wie in der Projektplanung vorgesehen (selbst gesetzte Ziele) geht aus Berichterstattung / Evaluierungen und Interviews hervor.</p> <p>C.1.2 Die Erreichung der Outcomes (Ebene 1) wie in der Projektplanung vorgesehen geht aus Berichterstattung / Evaluierungen und Interviews hervor.</p> <p>C.1.3 Die Erreichung der Outcomes (Ebenen 2 und 3) geht aus Berichterstattung / Evaluierungen, ggf. Statistiken und Interviews hervor.</p> <p>C.1.4 Ausgewählte Wirkannahmen bzw. Mechanismen aus dem Wirkungsmodell halten einer empirischen Überprüfung stand. Es wird empirisch überprüft, ob die Wirkannahmen funktionieren bzw. realistisch waren bzw. wo es Herausforderungen oder Lücken gab.</p> <p>C.1.5 S. Ergebnisse anderer Kriterien.</p>

<p>– Inwieweit besaß die ANP eine ausreichende Grundlage dafür, eigenständig zivilpolizeiliche Aufgaben unter den besonderen politischen Bedingungen wahrnehmen zu können?</p>		
<p>C.2. Zielerreichung II, Querschnittsthemen: Inwiefern wurden die Querschnittsthemen Geschlechtergerechtigkeit, menschenrechtskonformes Polizeihandeln sowie Korruptionsprävention und -bekämpfung erfolgreich umgesetzt?</p> <p>– Inwiefern wurde das Ziel erreicht, den Frauenanteil innerhalb der ANP und im MoI – in relevanten Einheiten – zu erhöhen? Gab es regionale Unterschiede? Wenn ja, was sind die Gründe dafür?</p> <p>– Welche Stellung und welches Ansehen hatten Frauen im evaluierten Zeitraum innerhalb der ANP und im MoI? Inwiefern trug ein erhöhter Frauenanteil zu einer Steigerung der Qualität der Aufgabenerfüllung durch die ANP bei, insbesondere ihrer Bürger:innenfreundlichkeit? Inwiefern gibt es Veränderungen im Zeitverlauf?</p> <p>– Welchen Stellenwert hatte Menschenrechtsarbeit im BMI-Engagement?</p> <p>– Mit welchen Mitteln und inwieweit wurde Korruption in der ANP und</p>	<p>C.2.1 Der Anteil der ausgebildeten Frauen erhöhte sich, auf unterschiedlichen Hierarchieebenen und in Laufbahnen sowie im Zeitverlauf.</p> <p>C.2.2 Zunehmende Anzahl von Maßnahmen mit dem Ziel der Gleichstellung von Frauen (z. B. Kindergärten, Abhol-Programme für Frauen, in Bewerbungsverfahren, Öffentlichkeitsarbeit) in der ANP und im MoI im Zeitverlauf und im regionalen Vergleich.</p> <p>C.2.3 Polizist: innen haben die Qualität der Polizeiarbeit gesteigert, die ANP wurde verstärkt als bürgerfreundlich wahrgenommen.</p> <p>C.2.4 Mechanismen zur Sanktionierung von Fehlverhalten hinsichtlich geschlechtersensiblen Handelns waren etabliert (z. B. <i>Gender Focal Point</i>, Ombudsfrau).</p> <p>C.2.5 Vermittlung menschenrechtskonformen Polizeihandelns in AuF-Stätten der ANP, insbesondere an Führungskräfte, und ggf. weitere Maßnahmen wurden umgesetzt.</p> <p>C.2.6 Mechanismen zur Kontrolle menschenrechtskonformen Polizeihandelns und zum Umgang mit Fehlverhalten waren etabliert</p>	<p>C.2.1 (a) Statistiken über den Frauenanteil in der ANP und im MoI belegen einen steigenden prozentualen Anteil im Zeitverlauf und im regionalen Verlauf. (b) Statistiken belegen einen steigenden prozentualen Anteil auf jeder Hierarchieebene und in jeder Laufbahn. (c) Veränderungen werden von Expert:innen als hinreichend bewertet.</p> <p>C.2.2 (a) Dokumente belegen, dass die Anzahl von Gleichstellungsmaßnahmen in der ANP und im MoI im Zeitverlauf zunehmen. (b) Aussagen belegen, dass diese Maßnahmen dazu beitrugen, den Frauenanteil in der ANP und im MoI zu steigern.</p> <p>C.2.3 Interviews – ggf. Sekundärdaten aus Bevölkerungsumfragen – belegen, dass Polizist: innen bzw. die steigende Anzahl von weiblichen Polizeibeamten die Qualität der Polizeiarbeit steigerten, insbesondere im direkten Kontakt zu Bürger:innen.</p> <p>C.2.4 (a) Dokumente und Interviews belegen, dass Sanktionsmechanismen von afghanischen Partnern umgesetzt wurden. (b) Dokumente und Interviews belegen einen Austausch</p>

<p>im MoI erfolgreich reduziert?</p>	<p>(z. B. interne Ermittlungsbehörden und -verfahren).</p> <p>C.2.7 Mechanismen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung wurden erfolgreich eingeführt und von afghanischen Partnern eigenständig umgesetzt.</p> <p>C.2.8 Payroll-Konzept und weitere Instrumente reduzierten Korruptionsfälle innerhalb des ANP nachhaltig.</p>	<p>über den Erfolg der Sanktionsmechanismen. (c) Dokumente und Interviews belegen Ermittlungen zu und Verurteilungen wegen polizeilichem Fehlverhalten.</p> <p>C.2.5 (a) Dokumente belegen die Durchführung expliziter Lehrgänge mit Bezügen zu menschenrechtskonformem Handeln. (b) In Curricula der ANP finden sich explizite Inhalte (Module, Lehrgänge) zum Thema menschenrechtskonformes Polizeihandeln. (c) Dokumente belegen, dass afghanische Lehrkräfte Lehrgänge mit Inhalten zum Thema menschenrechtskonformes Polizeihandeln umsetzten. (d) Dokumente belegen, dass an Teilnehmer des Stipendiatenprogramms Inhalte zum Thema menschenrechtskonformes Polizeihandeln vermittelt wurden und Interviews zeigen, dass dies eine Wirkung vor Ort hatte.</p> <p>C.2.6 (a) Dokumente und Interviews belegen, dass Kontrollmechanismen zum menschenrechtskonformen Polizeihandeln von afghanischen Partnern umgesetzt wurden. (b) Dokumente und Interviews belegen einen Austausch über den Erfolg dieser Kontrollmechanismen. (c) Dokumente und Interviews belegen Ermittlungen zu und Verurteilungen wegen menschenrechtsverletzendem Fehlverhalten. (d) Bevölkerungsumfragen belegen fehlendes Vertrauen in die</p>
--------------------------------------	---	---

		<p>ANP aufgrund von Straflosigkeit von Polizeikräften.</p> <p>C.2.7 (a) Dokumente und Interviews belegen, dass Mechanismen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung eingeführt wurden. (b) Dokumente und Interviews belegen einen Austausch über den Erfolg dieser Mechanismen. (c) Dokumente und Interviews belegen ggf. Anpassungen. (d) Dokumente belegen, dass Statistiken zu Korruptionsfällen geführt wurden.</p> <p>C.2.8 Statistiken und Interviews belegen, dass Korruptionsfälle nach Einführung der Mechanismen im Zeitverlauf sinken.</p>
<p>C.3 Portfoliosteuerung: Inwieweit wurden wichtige Qualitätsmerkmale guter Portfoliosteuerung und ihre Umsetzung im fragilen Kontext Afghanistans (z. B. Do-no-Harm-Ansatz, Konfliktsensibilität) vom BMI berücksichtigt?</p> <p>– Wie versteht das BMI Portfoliosteuerung?</p>	<p>C.3.1 Qualitätsmerkmale waren definiert.</p> <p>C.3.2 Prozesse zur Anwendung der Qualitätsmerkmale waren definiert und wurden genutzt.</p> <p>C.3.3 Bei der Strategieentwicklung wurden Qualitätsmerkmale angemessen berücksichtigt.</p> <p>C.3.4 Bei Projektkonzeption und -umsetzung wurden Qualitätsmerkmale angemessen berücksichtigt.</p> <p>C.3.5 Entscheidende, antizipierbare Risiken wurden identifiziert.</p> <p>C.3.6 Der Umgang mit Risiken wurde explizit festgelegt.</p>	<p>C.3.1 (a) Qualitätsmerkmale sind schriftlich definiert. (b) Qualitätsmerkmale werden aus externer Perspektive als ausreichend für die Planung und Durchführung qualitativ hochwertiger Projektarbeit bestätigt.</p> <p>C.3.2 (a) Prozesse zur Anwendung der Qualitätsmerkmale sind schriftlich dokumentiert. (b) Die Prozesse stellen sicher, dass Qualitätsmerkmale im Projektzyklus integriert werden. Dies wird von Beteiligten und Expert:innen bestätigt.</p> <p>C.3.3 In Strategiedokumenten zu Afghanistan kommen die von Literatur / Expert:innen als für die Arbeit in Afghanistan relevant identifizierten Qualitätsmerkmale vor</p>

		<p>C.3.4 (a) Qualitätsmerkmale werden in Projektvorschlägen benannt und konkretisiert. (b) Zugehörige Analysen (z. B. Konflikt- oder Genderanalysen) liegen zu Anfang der Projekte vor. (c) Für die Berücksichtigung in der Umsetzung wird geprüft, ob in Wirkungslogiken der Vorhaben entsprechende Indikatoren (z. B. geschlechter-desaggregierte Indikatoren) gemonitort werden, ob Qualitätsmerkmale in die Berichterstattung aufgenommen wurden (wurden z. B. Konfliktlinien in Interventionsgebieten angemessen identifiziert und berücksichtigt).</p> <p>C.3.5 In Projektvorschlägen werden spezifizierte Risikoanalysen berücksichtigt</p> <p>C.3.6 In Strategiepapieren bzw. Projektvorschlägen sind Entscheidungen zum Umgang mit den wichtigsten Risiken klar benannt und, wenn sinnvoll, wurden Mitigationsstrategien entwickelt.</p>
<p>C.4 Interne Faktoren: Wie haben interne Faktoren (Planungs- und Steuerungsmechanismen) im BMI, im GPPT und in nachgeordneten Behörden (insbesondere Länderpolizeien) die Effektivität des BMI-Engagements beeinflusst – positiv wie negativ?</p> <p>– Wie sind Strukturen und Aufbau, Personal sowie materielle Ausstattung im BMI und GPPT hinsichtlich der Zielerreichung zu bewerten?</p>	<p>C.4.1 Angemessene Organisationsstrukturen innerhalb des BMI und im GPPT sowie in nachgeordneten Behörden waren vorhanden.</p> <p>C.4.2 Finanzierungsmechanismen waren der Umsetzung des BMI-Engagements und der langfristigen Zielerreichung zuträglich.</p> <p>C.4.3 Angemessene Steuerungsprozesse und -instrumente im BMI, im GPPT</p>	<p>C.4.1 Organisationsstrukturen im BMI und GPPT sowie in der AG IPM und den Länderpolizeien ermöglichten effektives Projektmanagement, u. a. Wissensmanagement, Lernen und Anpassungen; Beteiligte bestätigen Funktionalität. Falls intern keine Kompetenzen für bilaterale Projektarbeit vorhanden sind, wird die Unterstützung anderer Akteure genutzt (z. B. GIZ).</p>

<p>– Wie wurde das GPPT finanziert und wie hat dies die Effektivität des Engagements beeinflusst?</p>	<p>und in nachgeordneten Behörden wurden umgesetzt.</p> <p>C.4.4 Personalkapazitäten im BMI und GPPT waren ausreichend vorhanden.</p> <p>C.4.5 M&E-Systeme wurden im BMI und GPPT ausreichend genutzt.</p>	<p>C.4.2 (a) Finanzierungsmechanismen erlaubten langfristige Planung, Strategieerfüllung und Anpassungen. (b) Die externe Finanzierung verhinderte die vollständige Verantwortungsübernahme für die Projektumsetzung.</p> <p>C.4.3 (a) Steuerungsprozesse und -instrumente (wie z. B. jährlicher Maßnahmenplan, Frühjahrs- und Herbsttagungen der AG IPM) wurden schriftlich festgehalten und entsprechend genutzt. (b) Steuerungsprozesse und -instrumente erlaubten den zuständigen Mitarbeitenden die Steuerung auf strategischer Ebene, Grundsätze wirkungsorientierter Steuerung wurden angewandt. (c) Die Steuerungsprozesse und -instrumente waren ausreichend flexibel, um Anpassungen zu ermöglichen.</p> <p>C.4.4 Die Personalkapazitäten (quantitativ und qualitativ, insbes. Kontextexpertise) waren über den gesamten Zeitraum hinweg ausreichend; Einschätzung zur tatsächlich erfolgten Aufgabenerfüllung von Beteiligten und externe Perspektive; insgesamt qualitative Einschätzung durch Evaluierungsteam auf Basis der erhobenen Daten.</p> <p>C.4.5 (a) Monitoringsysteme sind vorhanden und werden genutzt. (b) Evaluierungen auf strategischer Ebene wurden durchgeführt, intern. und multilaterale Monitoring- und Evaluierungs-Aktivitäten</p>
---	--	--

		<p>wurden unterstützt und genutzt. (c) M&E-Systeme weisen eine angemessene Qualität auf (z. B. SMARTE Indikatoren). (d) Ergebnisse der M&E-Aktivitäten werden genutzt. (e) Beispiele für entsprechende Umsteuerungen werden ersichtlich.</p>
<p><i>D. Impact: Inwieweit erzielte das BMI-Engagement in Afghanistan übergeordnete Wirkungen?</i></p>		
<p>D.1 Wirkungen I, Allgemeine Wirkungen: Inwieweit hat das BMI-Engagement zu übergeordneten (politischen) Zielsetzungen des Ressorts und der Bundesregierung signifikant beigetragen und bestätigen sich die den Zielen zugrundeliegende Wirkungsannahmen?</p> <ul style="list-style-type: none"> – Inwieweit nahm die afghanische Bevölkerung die ANP als vertrauenswürdige, professionelle, wirksame und legitime Sicherheits- und Ordnungsmacht wahr? – Inwieweit verringerte sich die Kriminalität (u. a. Betrug, Diebstahl, Mord und Totschlag) in Afghanistan? – Inwieweit verringerte sich die terroristische Bedrohung in Afghanistan sowie für Europa und Deutschland? – Inwieweit wurden Menschenhandel und Abwanderung aus Afghanistan nach Deutschland und Europa reduziert? Inwieweit fanden Rück- 	<p>D.2.1 Übergeordnete (politische) Ziele auf der Impact-Ebene der ressortgemeinsamen Wirkungslogik wurden erreicht.</p> <p>D.2.2 Ein signifikanter Beitrag der Ressorts zu Wirkungen ist (nicht) plausibel nachvollziehbar.</p> <p>D.2.3 Gründe für ein (Nicht-)Erreichen (aus Relevanz, Kohärenz, Effektivität und Nachhaltigkeit) (intervenierende Variablen).</p>	<p>D.2.1 Indikatoren für Themen werden aus der wissenschaftlichen Literatur abgeleitet, Erfolg muss daher jeweils auf Basis der wissenschaftlichen Literatur sowie Expert:innenmeinungen definiert werden.</p> <p>D.2.2 Die Wirkannahmen bzw. Mechanismen aus dem Wirkungsmodell halten einer empirischen Überprüfung stand, das Funktionieren der Wirkannahmen bzw. Mechanismen des spezifischen Wirkpfades wird durch Datentriangulation (Literatur, Expert:innen, Fallbeispiele) empirisch überprüft.</p>

führungen nach Afghanistan statt (ab 2015/2016)?		
<p>D.3 Unbeabsichtigte Wirkungen: Inwieweit hat das BMI-Engagement in Afghanistan zu nicht intendierten positiven und / oder negativen Veränderungen beigetragen bzw. Konflikte sogar verschärft? Inwiefern waren unbeabsichtigte negative Wirkungen bekannt und wie wurde versucht, diese abzumildern?</p> <ul style="list-style-type: none"> – In welcher Weise wurden Wirkungen gemonitort und wie wurde mit den Ergebnissen umgegangen? – Inwiefern wurde durch eine möglicherweise erfolgreiche Korruptionsbekämpfung in der ANP und im MoI in die afghanische Gesellschaft eingewirkt? – Wie ist das Engagement im Polizeiaufbau vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen zu bewerten? 	<p>D.3.1 Angemessene Mechanismen zur Identifizierung unbeabsichtigter positiver und negativer Wirkungen waren vorhanden.</p> <p>D.3.2 Mechanismen zur Identifizierung unbeabsichtigter positiver und negativer Wirkungen sowie die entsprechenden Erkenntnisse wurden angemessen genutzt.</p> <p>D.3.3 Feststellung tatsächlicher unbeabsichtigter positiver und negativer Wirkungen.</p>	<p>D.3.1 Auf strategischer und auf Umsetzungsebene existieren strukturierte und ggf. informelle Mechanismen und Prozesse, um potenzielle nicht intendierte negative Wirkungen zu identifizieren und Gegenmaßnahmen einzuleiten (Ziel: Kenne die Risiken und wäge sie ab). (b) An Dokumenten und Interviews lässt sich ein volles und ehrliches Verständnis davon belegen, wie die eigene Präsenz, die eigene Rolle und z. B. die dadurch geschaffenen lokalen Erwartungen die Gewaltdynamiken und Verhältnisse vor Ort beeinflussten.</p> <p>D.3.2 (a) Vor Ort wurden potenzielle nicht intendierte Wirkungen durch regelmäßiges Monitoring mit geeigneten Instrumenten identifiziert, diese Einschätzungen wurden dokumentiert, an die Arbeitsebene Ministerien weitergeben und bei Strategieanpassungen berücksichtigt. (b) Es ist dokumentiert, dass man sich über Best Practices zum Umgang mit nicht intendierten negativen Wirkungen anderer nationaler und internationaler Akteure informierte. (c) Landesunabhängige Strategien der Bundesregierung (z. B. Leitlinien zur Konfliktprävention) zum Umgang mit nicht intendierten negativen Wirkungen waren bekannt und wurden berücksichtigt.</p>

<p><i>E. Nachhaltigkeit: Inwiefern wirkte sich das BMI-Engagement in Afghanistan auf längere Zeit aus?</i></p>		
<p>E.1 Voraussetzungen für Nachhaltigkeit: Inwiefern hat das BMI in Afghanistan die Voraussetzungen für langfristige Wirkungen geschaffen?</p> <ul style="list-style-type: none"> – Inwiefern wurde eine Exit-Strategie bei der Konzeption mitentwickelt und beinhaltete diese Überlegungen zur Verstetigung des Erreichten (einschließlich Instrumente der Nachsorge)? – Inwiefern waren die afghanischen Partnerbehörden in der Lage, die Polizeiarbeit angemessen zu finanzieren? – Inwiefern wurden die rechtlichen, strategischen und organisatorischen Grundlagen geschaffen, eine demokratische, zivilpolizeiliche, nach rechtsstaatlichen Grundsätzen funktionierende Organisation weiterzuführen? 	<p>E.1.1 Eine ressortübergreifende, internationale und ressortspezifische sowie mit den afghanischen Partnern abgestimmte Exit-Strategie lag vor und wurde planmäßig umgesetzt.</p> <p>E.1.2. Nachhaltigkeit sowie auf den fragilen Kontext Afghanistans bezogene Risiken wurden bei der Strategieformulierung im BMI sowie mit den internationalen und afghanischen Partnern berücksichtigt.</p> <p>E.1.3 Maßnahmen im Sinne der Nachhaltigkeit wurden ergriffen und während sowie nach der Umsetzung durch M&E begleitet.</p> <p>E.1.4 Bedarfe afghanischer Partner wurden in die weitere Planung nach Programmende einbezogen und abgewogen.</p> <p>E.1.5 Rechtliche, strategische und organisatorische Grundlagen (z. B. Personalverwaltung, Logistik / Beschaffungswesen) der afghanischen Partnerbehörden wurden mit deutscher Unterstützung aufgebaut zur Weiterführung einer effektiven Polizeiarbeit; afghanische Partnerbehörden haben die Vorteile und Mehrwert der Veränderungen anerkannt und geschätzt (social contract), Veränderungen wurden weitergeführt bzw. nicht abgeschafft.</p>	<p>E.1.1 (a) Das BMI definierte Bedingungen (z. B. zum Abschluss von Maßnahmen oder Nichterreichen von Zielen) und / oder einen Zeitrahmen und vereinbarte diese mit den afghanischen Partnerbehörden, um sein Engagement in Afghanistan anhand eines ausdifferenzierten Ablaufplans zu beenden. (b) Definierte Kriterien der Exit-Strategie wurden eingehalten. (c) Afghanische Partner zeigen den Willen, eigenständig Aufgaben zu übernehmen.</p> <p>E.1.2 (a) In strategischen Dokumenten werden Kriterien für die Nachhaltigkeit der Maßnahmen und Wirkungen über das Engagement des BMI hinaus definiert. (b) Externe und interne Risiken für die Nachhaltigkeit der Maßnahmen werden identifiziert (z. B. durch Fragility Assessments) und im Zeitverlauf dynamisch sowie regelmäßig, z. B. bei eintretenden Risiken, Mitigationsstrategien entwickelt.</p> <p>E.1.3 (Zwischen-)Ergebnisse liegen vor, M&E-Mechanismen liegen vor und entsprechen internationalen Standards (z. B. OECD-DAC-Kriterien).</p> <p>E.1.4 (a) Während der Planung wurden afghanische Partner nach ihren Bedarfen gefragt und diese wurden in die Konzeption aufgenommen. (b) Defizite zwischen abgestimmten</p>

		<p>Zielen von afghanischen und deutschen Partnern und Kapazitäten wurden erkannt und schriftlich festgehalten. (c) Ressorts reagiert auf Bedarfe und leitete Maßnahmen zur Förderung der Übergabe an afghanische Partner ein, um die Übergabe der Verantwortung zur eigenständigen Umsetzung von Maßnahmen und deren Wirkung zu erzielen.</p> <p>E.1.5 (a) Maßnahmen / Beratungen zielten darauf ab, rechtliche, strategische und organisatorische Grundlagen für eine nachhaltige Wirkung des Polizeiaufbaus zu schaffen. (b) Dokumente und Interviews belegen lokale ownership. (c) Spezifische Maßnahmen wurden weitergeführt.</p>
<p>E.2 Nachhaltige Wirkung: Inwiefern war das BMI-Engagement nachhaltig, vor wie auch nach dem Regimewechsel?</p> <ul style="list-style-type: none"> – Inwiefern wurden die übergebenen Aus- und Fortbildungsstätten effektiv weitergeführt? Inwiefern wurden die eingeführten Curricula weitergeführt und fortentwickelt – insbesondere zu Querschnittsthemen wie Menschenrechte, Geschlechtergerechtigkeit und Korruptionsprävention und -bekämpfung? – Inwiefern war die Beratungstätigkeit des GPPT erfolgreich (in einzelnen Themenbereichen)? 	<p>E.2.1 Ownership (social contract, Weiterführung) für Maßnahmen ist bzw. war bei afghanischen Partnern vorhanden.</p> <p>E.2.2 Fortgesetzte Nutzung durch die Zielgruppe bzw. eigenständige Weiterführung von Maßnahmen durch afghanische Partner bestehen über den Projektzeitraum hinaus – vor und nach August 2021.</p> <p>E.2.3 Die Maßnahmen des BMI befähigen afghanische Partner, sofern als Projektziel formuliert, sich eigenständig nachhaltig mit langfristigen Erfordernissen (Schutz der Menschenrechte, Geschlechtergerechtigkeit und Korruptionsbekämpfung, Konfliktsensibilität) auseinanderzusetzen (im Zeitverlauf, besonders</p>	<p>E.2.1 Lokale Ownership für Maßnahmen ist erkennbar; Feststellung anhand von Bewertungen afghanischer Partner, BMI / GPPT und Fachleuten / -wissen. Literatur, ggf. Feststellung von Gründen, warum Ownership fehlte.</p> <p>E.2.2 Zielgruppen nutzen Programme / Projekte / Einrichtungen / Wirkungen (z. B. erlangtes Wissen) nach Projektende, die Betrachtung erfolgt bis zum Zeitpunkt vor der Machtübernahme der Taliban und danach. Die Qualität und die Zweckmäßigkeit der Nutzung sind angemessen. Dabei wird festgestellt, was sich das BMI hinsichtlich Nachhaltigkeit vornahm. Die Bewertung der festgestellten (Nicht-)Nachhaltig-</p>

<ul style="list-style-type: none"> – Inwiefern wurde übergebene Ausstattung tatsächlich zweckgemäß genutzt und gewartet? – Inwiefern hat das BMI-Engagement in das gesamte Land gewirkt, d. h. über den Norden hinaus? 	<p>nach Machtübernahme durch Taliban).</p>	<p>keit erfolgt entlang der entwicklungs-, außen- und sicherheitspolitischen Perspektive (negative Wirkungen wie Regimewechsel bezogen auf Nachhaltigkeit, als Risiko, Lessons Learned).</p> <p>E.2.3 Themen wie Menschenrechtsschutz, Geschlechtergerechtigkeit, Korruptionsbekämpfung und Konfliktsensibilität werden von den Polizeibehörden und dem MoI weiterhin bearbeitet. Diese Akteure können eigenständig langfristigen Erfordernissen mit adäquaten Maßnahmen begegnen.</p>
--	--	--

F. Effizienz: Inwiefern war das BMI-Engagement in Afghanistan wirtschaftlich?

<p>F.1 Wirtschaftlichkeit: Wie war das Verhältnis der eingesetzten finanziellen Mittel und Ausgaben zu den erreichten Leistungen und Wirkungen?</p> <ul style="list-style-type: none"> – Wie war das Verhältnis der Ausgaben des BMI für den Polizeiaufbau zu den Ausgaben anderer Ressorts in diesem Bereich – und wie ist dies zu bewerten? – Welche Höhe hatten die sicherheitsrelevanten Kosten des BMI im Verhältnis zu denen anderer Ressorts? Welchen Anteil hatten sicherheitsrelevante Kosten an den Gesamtkosten? Wie ist die entsprechende Verhältnismäßigkeit zu bewerten? Inwiefern und wie wurden Kostengren- 	<p>F.1.1 Die geplanten Kosten wurden eingehalten. Jährliche Budgets wurden annähernd vollumfänglich ausgeschöpft.</p> <p>F.1.2 Das Verhältnis der BMI-Ausgaben für den Polizeiaufbau zu den Ausgaben anderer Ressorts in diesem Bereich war angemessen.</p> <p>F.1.3 Das Verhältnis sicherheitsrelevanter Kosten zu anderen Kostenarten ist angemessen. Kostengrenzen für sicherheitsrelevante Kosten wurden diskutiert. Die Höhe sicherheitsrelevanter Kosten des BMI im Vergleich mit denen anderer Ressorts ist nachvollziehbar und angemessen.</p> <p>F.1.4 BMI, GPPT und afghanische Partnerbehörden</p>	<p>F.1.1 Die geplanten Kosten für Personal, Material und sicherheitsrelevante Ausgaben wurden gemäß Finanzplanung eingehalten. Ausgaben entsprachen annähernd den zugewiesenen Mitteln.</p> <p>F.1.2 Dokumente, Einschätzungen aus Interviews und Sekundärliteratur belegen, dass die Budgethöhe des BMI-Engagements für die Zielerreichung ausreichend und damit angemessen war.</p> <p>F.1.3 (a) Dokumente, Einschätzungen aus Interviews und Sekundärliteratur belegen, dass das Verhältnis sicherheitsrelevanter Kosten zu anderen Kostenarten angemessen war, auch im Vergleich mit sicherheitsrelevanten Kosten anderer Ressorts. (b) Dokumente (u. a. Protokolle über Bundestagsdebatten) belegen</p>
---	---	--

<p>zen für die sicherheitsrelevanten Kosten diskutiert?</p>	<p>verfügten über die notwendigen Kapazitäten für die Umsetzung des Budgets.</p> <p>F.1.5 In den politischen und operativen Steuerungsentscheidungen des BMI spielten Effizienzüberlegungen eine Rolle.</p>	<p>Diskussionen zu Angemessenheit und Kostengrenzen.</p> <p>F.1.4 Personelle, fachliche und logistische Kapazitäten des BMI, GPPT und der afghanischen Partnerbehörden wurden jeweils angemessen kalkuliert und mit den Partnerbehörden abgestimmt, sie sind vorhanden und verfügbar, um Maßnahmen zu planen, durchzuführen, zu steuern, zu monitoren und ggf. anzupassen.</p> <p>F.1.5 Im BMI und GPPT wurde die Ausrichtung des Portfolios unter Effizienz Gesichtspunkten – in Abwägung zu anderen Kriterien – eruiert. Maßnahmenvorschläge wurden auf Grundlage von Effizienz angenommen oder abgelehnt.</p>
---	---	--