



# Friedensgutachten 2007

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)  
Bonn International Center for Conversion (BICC)  
Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)  
Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)  
Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik  
an der Universität Hamburg (IFSH)

LIT

### **1.3. Der deutsche Beitrag zum Wiederaufbau Afghanistans seit 2001: Bundeswehreinsatz und ziviles Engagement**

*Rainer Glassner und Conrad Schetter*

Ohne Zweifel nimmt Afghanistan seit den Verhandlungen auf dem Petersberg (vgl. Friedensgutachten 2006, Beitrag 3.3.) für die deutsche Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik eine außerordentliche Bedeutung ein. Dass der Stellenwert des Einsatzes der Bundeswehr in Afghanistan höher ist als bei den vorangegangenen in Somalia oder auf dem Balkan, liegt vor allem an den deutschen Ambitionen auf einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat. Als Voraussetzung hierfür gilt die Übernahme von größerer sicherheitspolitischer Verantwortung.

Die politische Bedeutung Afghanistans geht mit großer Aufmerksamkeit in der deutschen Öffentlichkeit einher. Zudem schufen die ständige Präsenz von bis zu 3.000 Bundeswehrsoldaten und Hunderten Entwicklungshelfern sowie Reisen von Diplomaten, Politikern und Wissenschaftlern nach Afghanistan für die deutschen Medien eine kritische Masse, weshalb die Berichterstattung den Einsatz mit Interesse verfolgt. So ist das deutsche Engagement in Afghanistan eng an die deutsche Innenpolitik gekoppelt.

Es sind primär zwei Argumentationen, die den deutschen Einsatz in Afghanistan rechtfertigen: Zum einen werden humanitäre Gründe angeführt, die im Falle Afghanistans – einem der ärmsten Länder der Welt – offensichtlich sind. Gerade symbolhafte Projekte wie der Bau von Schulen und Krankenhäusern sind wichtig, um dieses Argument zu untermauern. Zum anderen wird die islamistische Bedrohung betont: „Ein Wiederaufleben der Taliban käme einer Niederlage in der internationalen Auseinandersetzung mit dem gewaltbereiten radikalen Islamismus gleich.“<sup>1</sup> So verlegte der damalige Verteidigungsminister Peter Struck mit seiner Formulierung, Deutschland müsse „am Hindukusch verteidigt werden“, die Landesverteidigung in die afghanischen Berge. Diese beiden Argumente sind für ein Verständnis des deutschen Afghanistaneinsatzes grundlegend. Bilder von Projekten, die die Lebensverhältnisse von Frauen verbessern sollen oder deutsche Soldaten als Wiederaufbauhelfer zeigen, dienen der Vermittlung des Afghanistanengagements in Deutschland.

---

<sup>1</sup> Deutsche Bundesregierung: Afghanistan-Konzept der Bundesregierung vom 12. September 2006, S. 3.

Obgleich das Petersberger Abkommen, das die Einführung einer Verfassung sowie Präsidentschafts- und Parlamentswahlen vorsah, erfolgreich abgeschlossen wurde, fällt es der Bundesregierung immer schwerer, das Engagement in Afghanistan zu verteidigen. Das Wiedererstarken der Taliban und die sich intensivierenden Kämpfe lassen Zweifel an der internationalen Intervention aufkommen: Von 2005 auf 2006 stieg die Zahl der Selbstmordanschläge von 21 auf 139, nahmen Angriffe mit improvisierten Sprengkörpern von 783 auf 1.677 zu und verdreifachte sich die Anzahl direkter Angriffe auf internationale Streitkräfte von 1.558 auf 4.552. Das US-Militär verzeichnete 98 Tote, die übrigen internationalen Truppen weitere 93. Seit Herbst 2006 erhöhten die NATO-Partner den Druck auf Deutschland, sich auch an den Kampfeinsätzen gegen die Taliban in Südafghanistan zu beteiligen. Bei einer Umfrage im März 2007 sprachen sich jedoch 57 Prozent der Bundesbürger für ein Ende des deutschen Militäreinsatzes in Afghanistan aus.<sup>2</sup>

Aufgrund dieser Entwicklungen meidet die Bundesregierung in der Öffentlichkeit zunehmend das Thema Afghanistan: Stand das Land noch vor fünf Jahren für eine selbstbewusste und friedenspolitisch aktive Außenpolitik der Bundesregierung, so ist es gegenwärtig eher Symbol für das Scheitern eines anspruchsvollen Wiederaufbauprojektes und für die sukzessive Einbindung in Kampfeinsätze.

### *Zwischen Stabilisierung und Demokratisierung*

Mit dem Sturz des Taliban-Regimes begann umgehend der Wiederaufbau, an dem sich neben den Vereinten Nationen mehr als 60 Staaten und alle großen internationalen Organisationen (EU, Weltbank, Internationaler Währungsfonds, Asiatische Entwicklungsbank etc.) beteiligten. Die USA sind der maßgebliche Akteur der Intervention in Afghanistan, da sie zum einen die militärische *Operation Enduring Freedom* anführen und den Großteil der internationalen Soldaten aufbieten, zum anderen seit 2001 eine Summe von 5,2 Mrd. USD für Not- und Entwicklungshilfe sowie den Aufbau der Regierung bereitstellten. Im gleichen Zeitraum belief sich der Beitrag der Europäischen Union und der EU-Staaten auf insgesamt 3,1 Mrd. Euro. Nach den USA, Japan und Großbritannien rangiert Deutschland auf dem vierten Platz der bilateralen Geber und wird bis 2010 über eine Milliarde Euro für Afghanistan bereitgestellt haben. Daneben entsendet es seit 2006 bis zu 3.000 Soldaten und ist damit nach

<sup>2</sup> Carlo Ingelfinger: „Mehrheit der Deutschen für Truppenabzug“ in: Spiegel Online, 17.3.2007.

den USA und Großbritannien (mit 24.000 und 5.800 Soldaten) der drittgrößte Truppensteller in Afghanistan. Trotzdem macht das deutsche Engagement nur einen Bruchteil des amerikanischen aus, weshalb die Bundesrepublik in Afghanistan lediglich eine Juniorrolle einnimmt. Anfang 2007 sagten die USA weitere 10,6 Mrd. USD zu, von denen zwei Milliarden in den Wiederaufbau und 8,6 Mrd. USD in den afghanischen Sicherheitssektor fließen sollen.

Außer dem Petersberger Abkommen, das sich auf den politischen Prozess fokussierte, gab es keine weitere Strategie für den Wiederaufbau Afghanistans. Zwar veröffentlichten Entwicklungsorganisationen und später auch die afghanische Regierung zahllose Papiere über erstrebenswerte Entwicklungen und einigten sich auf Zielvorgaben (*Securing Afghanistan's Future, Afghanistan Compact*). Doch eine Konzeption, wie, in welcher Reihenfolge und mit welchen Prioritäten die kurz- und mittelfristigen Ziele zu erreichen seien, wurde nicht entwickelt. Auch von deutscher Seite fehlen bis heute ausgereifte Konzepte oder Strategien für das Vorgehen in Afghanistan, obwohl die Bundesregierung 2003 und 2006 Strategiepapiere vorlegte. Während das erste Papier sich primär mit dem Wiederaufbauteam in Kundus befasst, gibt das zweite einen Überblick über das gesamte Portfolio der deutschen Afghanistanpolitik. Zentral hierin ist die Aussage, dass sich Deutschland in das internationale Engagement einordne und an dem bisherigen Vorgehen – trotz der verschärften Lage im Süden des Landes – festhalte.

Die wesentliche Schwierigkeit in der Strategieentwicklung bestand darin, mitunter gegenläufige Ansätze zu einem kohärenten Vorgehen zu verknüpfen – so etwa den Kampf gegen die Taliban und *al-Qaida*, die Stabilisierung Afghanistans, den Aufbau eines funktionierenden Staatsapparats und die Etablierung einer Gesellschaftsordnung, die internationalen Normen und Werten entspricht. Der Kontrast zwischen Stabilisierung und Modernisierung überschattete den gesamten politischen Prozess. So kooptierte die afghanische Regierung immer wieder Kriegsfürsten und band sie politisch ein, um ihren Widerstand nicht zu provozieren. Auch unter den Teilnehmern der *Emergency Loya Jirga* (2002) und der *Constitutional Loya Jirga* (2002) befanden sich viele Kriegsfürsten, Drogenbarone und andere Kriminelle. Schließlich sind in der afghanischen Regierung und Verwaltung, besonders unter den Provinz- und Distriktgouverneuren, eine hohe Anzahl von Kriegsfürsten. Die ständige Schwächung demokratischer Prinzipien zugunsten der Stabilisierung bedingt jedoch, dass gerade die kleine, prinzipiell aufgeschlossene Elite des Landes vom politischen Prozess enttäuscht ist. So verkam der Begriff Demokratie im afghanischen Wortgebrauch zu einer inhaltslosen Hülse.

Viele Afghanen verstanden – vor dem Hintergrund der Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in den 1990er Jahren – unter Wiederaufbau vor allem Nothilfe und den Aufbau einer physischen Infrastruktur. Die Intervention aber war davon geprägt, möglichst schnell westliche Normen und Werte, die mit Begriffen wie Zivilgesellschaft, Demokratie, Geschlechtergleichheit, *Good Governance* umschrieben werden können, zu etablieren. Dieser Ansatz führte bei vielen Afghanen nicht nur zu einer Frustration über unerfüllte Erwartungen, sondern auch zu einer Abwehrhaltung, da sie die Missachtung herrschender Werte und die Unterwanderung lokaler Macht- und Entscheidungsstrukturen fürchteten.

Die internationale Gemeinschaft benötigte zudem ein bis zwei Jahre, um der komplexen Problemlage in Afghanistan gewahr zu werden: Die Drogenökonomie, die starke Verhaftung der Gesellschaft in Klientel- und Korruptionsstrukturen, die schwache Rolle des Staats, das Fehlen einer Zivilgesellschaft, die starke Rolle islamischer Legitimität und natürlich das Wiedererstarken der Taliban – all das wurde den intervenierenden Kräften nur allmählich bewusst. Dies führte dazu, dass sie keine klaren Prioritäten setzten und Wiederaufbaumaßnahmen mit zahlreichen Widersprüchen erfolgten: So konnten beispielsweise 2002 kaum Bewerber für Polizei- und Militärausbildung gefunden werden, da die USA in *Operation Enduring Freedom* zu weit besseren Konditionen rund 50.000 Milizionäre unter Waffen hielten. Auch opponierten die USA lange Zeit gegen eine Ausdehnung der *International Security Assistance Force* (ISAF) über die Grenzen Kabuls hinaus, da sie Interessenkonflikte mit der Terrorbekämpfung befürchteten.

Bereits im Frühjahr 2002 kristallisierte sich zudem die Schwierigkeit heraus, den Wiederaufbau auf internationaler Ebene zu koordinieren. Obgleich Konsultativ- und Arbeitsgruppen gegründet wurden, verfolgten viele Einzelstaaten (vor allem die USA) Eigeninteressen. Zudem sprachen sich die weit über 1.000 internationalen NGOs, die direkt nach dem Fall der Taliban nach Afghanistan strömten, bewusst gegen eine Koordinierung aus, um ihre Unabhängigkeit zu bewahren. Die afghanische Regierung zeigte sich darüber hinaus als zu schwach, um koordinierend tätig zu werden.

Neben der Einbindung Deutschlands in das internationale Konzert lohnt auch ein Blick auf die interne Koordinierung der deutschen Politik. So sind mit dem Bundesministerium für Verteidigung (BMVg), dem Auswärtigen Amt (AA), dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und dem Bundesministerium des Inneren (BMI) gleich vier Ministerien in Afghanistan aktiv. Die Kosten für den Einsatz der Bundeswehr belaufen sich auf 450 Millionen Euro jährlich. Dem gegenüber standen bis-

her jährlich 80 Millionen Euro, für 2007 erstmals 100 Millionen Euro, für den zivilen Aufbau inklusive Polizeiaufbau.

Die Afghanistanpolitik avancierte seit 2002 immer wieder zum Zankapfel zwischen BMZ und AA, was u.a. durch persönliche Animositäten verstärkt wurde. Während das BMZ seine weitaus größere Erfahrung bei der Projektdurchführung geltend machen konnte, war das zuständige Referat im AA personell zwei- bis dreimal stärker besetzt als das im BMZ. Zu Spannungen zwischen beiden Ministerien kam es besonders bei der Etablierung der Wiederaufbauteams in Kundus, da das BMZ Bedenken gegen eine Einordnung in ein zivil-militärisches Gesamtkonzept artikulierte. Auch versuchten NGOs und Durchführungsorganisationen bei der Suche nach Geldgebern, die Ministerien gegeneinander auszuspielen.

### *Die deutsche Diplomatie*

Den Erfolg der ersten Petersberger Konferenz feierte die Bundesrepublik im Dezember 2002 mit einer zweiten Veranstaltung auf dem Petersberg, die eher symbolischen Charakter besaß. Es verdeutlicht den Stellenwert Afghanistans für die deutsche Außenpolitik, dass Berlin Ausrichter der Geberkonferenz im März 2004 und der Koordinierungskonferenz im Januar 2007 war. Auch in Afghanistan war Deutschland schnell diplomatisch präsent: Da die deutsche Botschaft seit 1989 geschlossen war, wurde Anfang Dezember 2001 zunächst ein deutsches Verbindungsbüro eröffnet und im Januar 2002 wieder ein deutscher Botschafter offiziell akkreditiert. Diplomatische Außenstellen wurden in Kundus (seit 2003), Herat (2003-2005) und Faizabad (seit 2004) eingerichtet. In internationalen Gremien nahm Deutschland eine gewichtige Rolle ein. So war der Diplomat Klaus-Peter Klaiber von Dezember 2001 bis Juni 2002 EU-Beauftragter für Afghanistan und mit Tom Königs wurde im Februar 2006 ein Deutscher UN-Sondergesandter für das Land.

Für deutsche Politiker wurde Afghanistan ein wichtiges Reiseziel: Neben dem damaligen Bundeskanzler Schröder besuchten mehrere Minister (u.a. Joschka Fischer, Peter Struck, Heidemarie Wieczorek-Zeul, Franz Josef Jung) das Land mehrfach. Zudem reisten Bundestagsabgeordnete (u.a. Delegationen der Ausschüsse für Menschenrechte und Verteidigung) regelmäßig nach Afghanistan. Im Gegenzug kamen Präsident Hamid Karzai und seine Kabinettsmitglieder vielfach zu Staatsbesuchen und Konferenzen nach Deutschland. Auch die politischen Stiftungen bemühten sich, schnell in Afghanistan Fuß zu fassen. Die Friedrich-Ebert-Stiftung eröffnete 2002 ein Büro, Konrad-Adenauer-Stiftung und Heinrich-Böll-Stiftung folgten. Die Hanns-

Seidel-Stiftung führt bis heute über ihr Büro in Islamabad Projekte in Afghanistan durch.

Schwierig nachzuweisen ist, inwiefern der deutsche Exilhintergrund afghanischer Minister eine Rolle bei ihrer Ernennung spielt. Für Afghanen ist es selbstverständlich, dass die Minister auf Wunsch der betreffenden Länder ernannt werden. Jedenfalls befinden sich seit 2001 kontinuierlich Afghanen, die in Deutschland gelebt hatten, in Ministerposten: Amin Farhang betätigte sich als Minister für Wiederaufbau (2001-2004) sowie als Wirtschafts- (2004-2006) und Handelsminister (seit 2006). Azam Dadfar war von 2004 bis 2006 Minister für Flüchtlingsangelegenheiten und ist seit 2006 Hochschulminister. Rangin Dadfar Spanta wurde 2006 Außenminister. Diese Prominenz von „Deutsch-Afghanen“ – die stärkste Gruppe nach den US-Afghanen – in der afghanischen Regierung kann aber auch daher rühren, dass die afghanische Diaspora in Deutschland mit ca. 60.000 Angehörigen die größte in Europa ist.

### *Militärischer Einsatz*

In Afghanistan finden zwei unterschiedliche und in ihrer Wirkung konträre internationale Militäreinsätze statt: die mittlerweile von der NATO geführte ISAF mit dem Ziel, die afghanische Regierung bei der Schaffung von Sicherheit zu unterstützen, und *Operation Enduring Freedom*, die den „Kampf gegen den Terror“ führt (vgl. Friedensgutachten 2006, Beitrag 3.3.). Die deutsche Beteiligung an der *Operation Enduring Freedom* blieb innerhalb Afghanistans mit bis zu 100 Mann des Kommandos Spezialkräfte zahlenmäßig gering. So sah Deutschland seine Rolle eher darin, den Frieden zu sichern und sich im ISAF-Einsatz zu engagieren; dieser war zunächst auf Kabul beschränkt. Hier hatte Deutschland von Februar bis August 2003 gemeinsam mit den Niederlanden das Kommando. Erst das aufgrund der bundesdeutschen Ablehnung des Irakkrieges angespannte transatlantische Verhältnis führte dazu, dass Deutschland – bei Ausdehnung des ISAF-Mandats – bereit war, Bundeswehrsoldaten in die Provinzen zu entsenden. Viele Beobachter sehen daher in der Stationierung der Bundeswehrsoldaten in Kundus primär eine politische Beflissenhitsgeste (vgl. Friedensgutachten 2006, Beitrag 5.4. sowie Friedensgutachten 2004, Beitrag 5.1.). Nachdem der UN-Sicherheitsrat im Oktober 2003 die Ausweitung des ISAF-Mandats über Kabul hinaus beschlossen hatte, schuf der Bundestag die Voraussetzungen für ein Regionales Wiederaufbauteam (PRT – *Provincial Reconstruction Team*) unter ISAF-Mandat in Kundus. Es folgte 2004 das PRT in Faizabad. Mit der Ausdehnung des ISAF-Mandats auf ganz Afghanistan übernahm Deutschland im Sommer 2006 die Leitungsfunktion

über den Bereich „Nordafghanistan“ mit dem operativen Zentrum in Mazar-i-Scharif. Im Gegenzug wurde das deutsche Kontingent in Kabul stark verringert.

Es existiert eine Vielzahl von PRT-Modellen, die sich in Größe, Zusammensetzung und Vorgehen unterscheiden. Alle verfolgen jedoch die Ziele, die Zentralregierung in den Provinzen zu stärken, den zivilen Wiederaufbau zu fördern, Informationen zu gewinnen und Sicherheit herzustellen. In der Wahrnehmung der deutschen Öffentlichkeit werden die PRTs als militärische Einheiten verstanden, auch wenn das der Konzeption widerspricht, denn neben dem Militär sind auch das BMI, das AA und das BMZ in den deutschen PRTs vertreten. Ressortübergreifend und integriert sollen sie in enger Abstimmung die genannten Ziele verfolgen. In Berlin und vor Ort steht die Arbeit der PRTs jedoch vor vielen Problemen: So behindern die getrennten Haushalte der Ressorts die Kooperation, Konkurrenz- und Profilierungsdenken erschweren die Arbeit. In Afghanistan gelingt es bislang nicht, die militärischen und entwicklungspolitischen Zielsetzungen tatsächlich miteinander zu vereinbaren: So weckt die Bundeswehr durch wiederholte Bedarfsanalysen, die das Ziel verfolgen, Informationen über die zivile Lage zu gewinnen, unrealistische Erwartungen in der Bevölkerung. In den Augen der Bundeswehr dienen Entwicklungsprojekte vor allem dazu, *hearts and minds* der Bevölkerung zu gewinnen. Das konterkariert die Projekte der Entwicklungszusammenarbeit (EZ), die auf Partizipation und Nachhaltigkeit Wert legt. Darüber hinaus führt der häufige Wechsel der Bundeswehrsoldaten immer wieder zu Neu- und Umdefinierungen von Strategien, Strukturen und Kommandoketten.

Das Vorgehen der Bundeswehr ist durch einen geringen Aktionsradius und strenge Auflagen in Bezug auf Selbstschutz geprägt. Das nehmen andere Nationen als zögerlich und übervorsichtig wahr – zumal der Raum Kundus als vergleichsweise sicher gilt. Diese zögerliche Haltung belegt ein Zitat des damaligen Verteidigungsministers Peter Struck: Er sei „froh, dass wir nicht in eine Region gehen, in der man jeden Tag mit Anschlägen auf die Bundeswehrangehörigen rechnen muss“.<sup>3</sup> Der politische Auftrag der Bundeswehr sieht die Unterstützung der afghanischen Regierungsstellen vor; die Bundeswehr selbst stellt dementsprechend nicht proaktiv Sicherheit her, sondern assistiert auf Anfrage. Gleichzeitig binden Selbstschutz und Logistik einen Großteil der eingesetzten Kräfte und verursachen hohe Kosten. Dass der Selbstschutz der Solda-

3 Rede des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Peter Struck, zur Fortsetzung und Erweiterung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan vor dem Deutschen Bundestag am 24. Oktober 2003, Plenarprotokoll 15/70.



ten oberstes Einsatzgebot ist, verdeutlichen die Ausschreitungen in Faizabad im September 2004, als eine aufgebrachte Menge internationale und afghanische Mitarbeiter von NGOs angriff und die Bundeswehr nicht intervenierte (vgl. Friedensgutachten 2005, Beitrag 1.4.). Trotz aller berechtigten Kritik an diesem passiven Verhalten muss man bedenken, dass die Soldaten zu wenig geschult sind, mit gewaltsamen Ausschreitungen umzugehen. Daher befürchtet die Bundeswehr, ihr Einschreiten in derartigen Situationen beinhalte ein unkalkulierbares Risiko der Gewalteskalation.

Auch die Reaktion auf den ersten in Kundus verübten Selbstmordanschlag im Sommer 2006 verdeutlicht die defensive Haltung der deutschen Politik. So wies das BMVg an, nur noch in gepanzerten Fahrzeugen das Camp zu verlassen. Diese Entscheidung kritisierten selbst Kommandeure der PRTs, da sie die eigene Bewegungsfreiheit und Kontaktmöglichkeit mit der Bevölkerung so sehr einschränke, dass eine Auftragsbefreiung kaum mehr zu gewährleisten sei.

Das internationale militärische Engagement veränderte sich im Sommer 2006, als Südafghanistan unter ISAF-Mandat gestellt wurde. Seit Oktober 2006 ist ISAF für ganz Afghanistan mit 35.500 Soldaten zuständig, während *Operation Enduring Freedom* nur noch ca. 12.000 Mann umfasst. Aufgrund der sich intensivierenden Kampfhandlungen in Südafghanistan mit hohen Verlusten (Kanada 45, Großbritannien 52) der dort stationierten NATO-Partner fordern diese ein stärkeres Engagement Deutschlands in Südafghanistan. Im Herbst 2006 forderten amerikanische Politiker, deutsche Soldaten müssten, „das Töten lernen“.<sup>4</sup> Die Verlegung von sechs Tornado-Aufklärungsflugzeugen zur Unterstützung der ISAF im umkämpften Südafghanistan stellt eine neue militärische Dimension für den deutschen Einsatz dar, wird weitere Forderungen aber nicht dauerhaft abwenden können.

### *Polizeiaufbau zwischen Qualität und Quantität*

Der Aufbau der Polizei erscheint in der öffentlichen Wahrnehmung als ein Nebenschauplatz des deutschen Engagements in Afghanistan. Tatsächlich ist der Polizeiaufbau ebenso wie der Aufbau eines funktionierenden Justizsystems und einer einsatzfähigen Nationalarmee Kernstück des internationalen Engagements.

Die Bundesrepublik übernahm die Koordination für den Polizeiaufbau. Zuständig ist das BMI. Das deutsche Engagement konzentriert sich auf die Aus-

---

<sup>4</sup> „Nato-Partner wütend über deutsche Kampf-Hemmungen“, in: Spiegel Online, 16.11.2006.

bildung des Leitungspersonals. Doch weder die bereitgestellten finanziellen noch personellen Mittel reichten aus, um den gesamten Polizeiapparat Afghanistans – der einmal 62.000 Mann umfassen soll – in angemessener Qualität und Quantität kurzfristig aufzubauen. Für 2002/2003 stellte die Bundesregierung 33 Millionen Euro zur Verfügung, bis 2007 waren weitere 48 Millionen Euro (12 Millionen Euro pro Jahr) eingeplant. Dieses Geld wird für die Ausbildung und Ausstattung der Polizei (Gebäude, Fahrzeuge, dienstliches Gerät) verwendet. 42 deutsche Polizeibeamte sind in Kabul, Kundus, Herat und Faizabad tätig. Seit 2002 wurden 4.200 Polizisten ausgebildet und weitere 12.700 für begrenzte Aufgaben geschult. Welchen Stellenwert Deutschland dennoch der Koordinierung des Polizeiaufbaus beimisst, wird daraus ersichtlich, dass es im Herbst 2003 einen Koordinator im Rang eines Botschafters entsandte.

Den Ansatz, sich auf das Führungspersonal der Polizei zu konzentrieren und über Multiplikatoren langfristig neue Strukturen zu schaffen, kritisieren andere Staaten, insbesondere die USA. Um die Ausbildung der Polizei zu beschleunigen, errichteten die USA seit 2003 neben einem zentralen Ausbildungszentrum in Kabul sieben weitere regionale Ausbildungszentren, in denen Polizisten zwei- bis achtwöchige Kurse durchlaufen. Die private Sicherheitsfirma *DynCorp* wurde mit der Ausbildung der niedrigen Ränge betraut. 600 US-Berater waren mit dem Aufbau der Polizei beschäftigt. Die USA stellten allein 2006 1,6 Milliarden US-Dollar bereit und degradierten damit die Bundesrepublik in dem Bereich, in dem sie die Hauptverantwortung trägt, zum Zaungast. In einer weiteren Reaktion auf den schleppenden Polizeiaufbau und auf die sich verschlechternde Sicherheitslage ging die afghanische Regierung dazu über, Milizen zur Hilfspolizei zu ernennen (*Afghan National Auxiliary Police*).

Der Polizeiaufbau befindet sich in einem Dilemma: Beim amerikanischen Modell steht zu befürchten, dass die in Schnellkursen ausgebildeten Polizisten nichts weiter als – nun staatlich legitimierte – Wegelagerer sind. Zu diesem Bild trägt bei, dass bereits viele Kriegsfürsten und Milizen, die nicht gerade das Vertrauen der Bevölkerung genießen, in den staatlichen Sicherheitssektor integriert wurden. Schreitet die Ausbildung aber, wie im deutschen Modell unvermeidlich, zu langsam voran, bleibt der Staat handlungsunfähig. Derzeit wird überlegt, den Polizeiaufbau in eine Mission im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik einzubinden und somit die Koordinierung und Zusammenarbeit – auch in Hinblick auf die Justizreform – innerhalb der internationalen Gemeinschaft zu stärken. Zudem sollen Besoldung und Dienstgrade reformiert werden.

## *Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan*

Im Unterschied zu anderen Ländern war die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) recht schnell in Afghanistan aktiv. Bereits im Dezember 2001 schickte das BMZ eine erste *Fact Finding Mission*. Sie konnten aufgrund eines bereits in den 1970er Jahren geschlossenen und während des Krieges ruhenden Vertrags mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau schon 2002 erste Infrastrukturmaßnahmen finanzieren und unter vereinfachten Auflagen durchführen. In der ersten Phase bewilligte das BMZ Projekte aus unterschiedlichen Entwicklungsbereichen. 2003 einigte sich die Bundesregierung mit dem afghanischen Partner auf die Schwerpunkte städtische Trinkwasserversorgung, Energieversorgung sowie Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung. Deutschland verfolgt die Querschnittsaufgaben, die Situation der Frau zu verbessern und *Good Governance* zu fördern. Die Festsetzung dieser Schwerpunkte war mitunter problematisch, da die Förderung kleinerer Projekte (etwa in den Sektoren Bildung und Gesundheit) mit einem Mal wegbrach. Erst später wurde die Grundbildung wieder zum Schwerpunkt der Bundesregierung. Zusätzlich sollte die EZ räumlich konzentriert werden. Als Standort wurde zunächst Herat ausgewählt. Doch führte der Beschluss, ein Wiederaufbauteam nach Kundus zu entsenden, dazu, dass sich die EZ seit November 2003 maßgeblich auf den Nordosten des Landes konzentriert. 2006 waren in Kundus mehr als 50 internationale und nationale Experten für deutsche Durchführungsorganisationen und NGOs tätig. Das BMZ finanzierte in der Region Projekte im Umfang von 42 Millionen Euro. Neben Not- und Übergangshilfe lag der Schwerpunkt auf arbeitsintensiven Rehabilitierungsmaßnahmen: In Kundus wurden 14 Kilometer Straße gebaut, außerdem wurde mit der Errichtung eines Trinkwasserversorgungssystems begonnen. Im Rahmen der Lehreraus- und -fortbildung wurden ca. 7.000 Lehrerinnen und Lehrer in den Provinzen Kundus, Takhar und Badakhshan geschult. Als Deutschland im Herbst 2004 das PRT in Faizabad übernahm, musste die EZ auch in diese Region nachziehen. In beiden Orten setzte das BMZ einen eigenen Repräsentanten ein.

Aufgrund veränderter diplomatischer und militärischer Prioritätensetzungen musste die EZ in Afghanistan fast jährlich neu angepasst werden, wodurch sie zunehmend in eine reaktive Rolle gedrängt wurde. Zudem gab es viel Kritik an der thematischen Schwerpunktsetzung: Die EZ konzentrierte sich eher auf infrastrukturbezogene Themen und sparte konfliktbezogene (*Disarmament*, *Demobilisation* und *Reintegration*) oder „weiche“ Themen (Gesundheit, Bildung) weitgehend aus. Doch ist diese Kritik nicht ganz gerechtfertigt. So führt etwa die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) in Badakhshan

und Nangarhar ein *Alternative Livelihood Programme* gegen den Drogenanbau durch.

Wachsender Druck aus der NATO kurz vor ihrem Gipfel in Riga im Dezember 2006 veranlasste die Bundesregierung, von der GTZ für eine Million Euro eine 4,5 Kilometer lange Straße in der südafghanischen Provinz Kandahar bauen zu lassen. Es kann kaum bezweifelt werden, dass diesem Projekt eher diplomatische und militärische als entwicklungspolitische Überlegungen zugrunde lagen.

### *Deutschlands zukünftiges Engagement*

Aufgrund divergierender Interessen und Zielsetzungen der internationalen Akteure fehlt bislang eine kohärente, für alle Akteure bindende Strategie für Afghanistan. Die Gewichtung von Stabilisierungs- und Transformationsmaßnahmen ist nicht gelöst, was das Nebeneinander sich ausschließender Prozesse verursacht, wie die Ausbildung der Polizei und der Aufbau der Armee verdeutlichen. Ausdruck dieser Problematik ist auch, dass internationale Akteure bevorzugt über eine Verbesserung der Koordinierung, aber nicht über inhaltliche Zielsetzungen sprechen.

Der Beitrag Deutschlands zum Wiederaufbau Afghanistans war von Anfang an bedeutend, wenn auch ungleich schwächer als der der USA. Die Bundesrepublik sah sich vor allem in der Rolle derjenigen, die Stabilität und Frieden nach Afghanistan bringt. Die Jagd auf Terroristen überließ man anderen. Daher kreist gegenwärtig die Diskussion vermehrt um die Frage, wie verhindert werden kann, dass deutsche Soldaten in den umkämpften Süden verlegt werden. Die Bundesregierung versucht, mit den Erfolgen des deutschen Engagements zu punkten. Diese sind jedoch in vielen Bereichen umstritten: Der von Deutschland koordinierte Polizeiaufbau ist nicht mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein; die Behauptung, dass die relative Ruhe in Nordafghanistan auf das außerordentliche zivil-militärische Engagement Deutschlands zurückzuführen ist, bleibt zu überprüfen. Bislang sind Evaluierungen des PRT-Ansatzes politisch nicht gewünscht.

Deutschland befindet sich im Hinblick auf Afghanistan gegenwärtig in einem Dilemma. Auf der einen Seite versucht es, ein militärisches Engagement in Südafghanistan zu vermeiden, auf der anderen Seite steht es in der NATO unter Druck. Der ehemalige britische NATO-Generalsekretär Lord Carrington warnte bereits, der Einsatz in Afghanistan könne für das Militärbündnis die

„Totenglocke läuten“.<sup>5</sup> Es ist in der Tat fraglich, ob ein Bündnis funktionieren kann, wenn manche Partner in Afghanistan bombardieren und kämpfen, während andere unter relativ sicheren Konditionen Aufbauarbeit leisten. Aufgrund dieses Dilemmas muss die deutsche Afghanistanpolitik, die noch vor fünf Jahren stark gestaltete, gegenwärtig als reaktiv bezeichnet werden. Sie wird zunehmend davon bestimmt, so unbeschadet wie möglich aus dem Afghanistan-Abenteuer herauszukommen.

---

5 „Afghan mission ‚could end Nato‘“, Guardian vom 7.1.2007, [www.onlinenews.com.pk/details.php?id=107007](http://www.onlinenews.com.pk/details.php?id=107007) (Zugriff: 27.3.2007).