

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung des 1. Untersuchungsausschusses der 20. Wahlperiode

zum Thema „Lage in Afghanistan zum Zeitpunkt des Doha-Abkommens“

Panel 1 „Zivilgesellschaft und Stabilität der Institutionen“

Sachverständige: Dr. Katja Mielke

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Bonn International Centre for Conflict Studies (BICC)

### Vorbemerkung

Ich beschäftige mich seit ca. 20 Jahren mit Afghanistan und bin als Sozialwissenschaftlerin im akademischen Bereich und politikberatend tätig. In diesem Kontext habe ich mich für diverse Feldforschungen in Afghanistan und der Region aufgehalten. Zuletzt war ich im Januar 2020 für Interviews in Kabul. Ich bin gebeten worden, zu den Fragen des Panels „Zivilgesellschaft und Stabilität der Institutionen“ Stellung zu nehmen und beantworte die Fragen in der vorgegebenen Reihenfolge. Der Begriff der Zivilgesellschaft findet dabei breite Verwendung, d.h. ich beziehe mich in den Antworten nicht nur auf außerstaatlich organisierte gesellschaftliche Eliten, sondern schließe auch – wo angemessen – die Situation und Perspektiven der (zivilen) Normalbevölkerung mit ein.

### Stellungnahme zu den Einzelfragen

#### **1. Wie stellte sich die politische Lage und die Sicherheitslage in Afghanistan insbesondere für die Zivilgesellschaft zum Zeitpunkt des Abschlusses des Doha-Abkommens am 29. Februar 2020 dar?**

Die Frage wird in fünf Unterpunkten beantwortet. Zuerst erfolgt zur Kontextualisierung eine

- a) Kurzzusammenfassung des Doha-Abkommens, gefolgt von einem
- b) Überblick zur Sicherheitslage, bevor die
- c) politische Situation tiefergehend ausgeführt wird und detailliert die
- d) politische Einbeziehung der Zivilgesellschaft sowie abschließend ein Blick auf weitere
- e) gesellschaftliche Schieflagen gerichtet wird, die für ein grundlegendes Kontextverständnis wichtig sind.

Die Ausführlichkeit ist dem Bemühen geschuldet, die Situation der Zivilgesellschaft angemessen zu kontextualisieren und darüber einen profunden Einblick in den Grad der (In)Stabilität der Institutionen zu bieten.

#### **a) Inhalt des Doha-Abkommens**

Das zwischen USA und ‘Taliban’ am 29. Februar 2020 geschlossene Abkommen “Agreement for Bringing Peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban and the United States of America“ (Doha-Abkommen) enthält im Wesentlichen fünf Vereinbarungen:

- (1) Garantien der Taliban, von afghanischem Boden keine Sicherheitsbedrohung für die USA und ihre Alliierten zuzulassen,
- (2) den vollständigen US-Truppenabzug bis 30. April 2021,
- (3) einen Gefangenen austausch von 5,000 seitens der Regierung inhaftierten ‚Taliban‘ mit 1,000 Regierungsangehörigen auf Talibanseite bis 10. März 2020 und
- (4) die Zustimmung der Taliban zur Aufnahme intra-afghanischer Friedensgespräche nach Vollzug des Gefangenen austauschs, ohne die Verpflichtung, eine Vereinbarung zu erzielen.
- (5) Gleichzeitig verpflichteten sich die USA, die Aufhebung von US-Sanktionen von Mitgliedern der Talibanbewegung zu überprüfen und sich ebenfalls auf diplomatischem Parkett für die Aufhebung der Sanktionen des UN-Sicherheitsrats einzusetzen.

Das veröffentlichte Abkommen beschränkte sich auf die Gewaltausübung zwischen beiden Vertragsparteien und bezog afghanische Sicherheitskräfte nicht ein. Es wurde lediglich eine mündliche Vereinbarung erwähnt, der zufolge die Vertragsparteien eine Minderung der Gewalt um 80% vereinbart hätten (ACLED 2020).

### *b) Sicherheitslage*

Afghanistan befand sich Anfang 2020 seit mehr als 40 Jahren in einem akuten Gewaltkonflikt. Ab etwa 2003 kämpften die aufgebauten regulären afghanischen Streitkräfte mit Unterstützung internationaler, v.a. von US-Truppen, aber auch der Ausbildungs- und Beratungsmission 'Resolute Support' der NATO und lokaler sog. regierungsfreundlicher Milizen und Kampfverbände (z.B. lokale Polizei ALP/ Afghan Local Police, CIA-geförderte Milizen) gegen nichtstaatliche bewaffnete Gruppen (Taliban, Daesh/ sog. Islamischer Staat-Khorasan [IS-K] u.a.) um die Vorherrschaft auf lokaler/ subnationaler und nationaler Ebene. Statistisch verzeichnete das allgemein sehr hohe Gewaltniveau im Laufe des Jahres 2019 sowie in den ersten Wochen 2020 im Vergleich zu den Vorjahren einen geringfügigen Rückgang, trotzdem sich im Vorfeld der Wahlen im September 2019 (UNAMA 2019) und Anfang 2020 die Gewalt intensiviert (UNAMA 2021).<sup>1</sup> Zwar hatte die Talibanführung es zum Jahresanfang 2020 vermieden, eine Frühjahrsoffensive zu erklären (ICG 2020, 19) – wohl taktisch aus dem Grund der zu dem Zeitpunkt andauernden Verhandlungen mit den USA – de facto wurde diese aber doch durchgeführt und erwidert. US-Truppen führten allein im Januar-Februar 2020 1.010 Luftschläge in 27 von Afghanistans 34 Provinzen durch (US Congressional Information Service 2020, zitiert in Clark 2020).<sup>2</sup>

Der zunehmende Einfluss der Taliban auf Territorien (60% des ländlichen Raums) und Bevölkerung konnte von den Regierungstruppen und internationalen Unterstützern 2019 nicht nachhaltig gestoppt, jedoch die Eroberung von Provinz- und Distriktzentren weitgehend abgewendet werden. Experteneinschätzungen zufolge waren die Taliban 2019 in der Lage, ihre Truppen finanziell, waffentechnisch und logistisch besser auszustatten als die Regierung die afghanischen Streitkräfte (Giustozzi 2019). Sie haben ihre Rivalen im Wettbewerb um die Dominanz in der Aufstandsbewegung, also IS-Loyalisten und Sympathisanten aus den eigenen Reihen erfolgreich unter Kontrolle gebracht. Der

---

<sup>1</sup> Vgl. UNAMA (2021) zu Details über die zivilen Opferzahlen und Verursacher sowie zur Methodologie der Erhebungen. UNAMA registriert getötete Zivilisten, wenn der Tod durch drei voneinander unabhängige Quellen bestätigt werden kann, d.h. es kann von einer hohen Dunkelziffer ausgegangen werden, da eine vollständige Überprüfung in vielen Fällen nicht möglich ist.

<sup>2</sup> Ab März 2020 stellte die US-Regierung die Veröffentlichung der Anzahl monatlicher Luftschläge ein. Die NATO-Mission Resolute Support stoppte ebenfalls die Veröffentlichung von Daten zu Angriffen der bewaffneten Opposition.

IS-K galt in seinem Hauptaktionsgebiet – mehreren Distrikten der Provinz Nangarhar – Ende 2019 nach ineinandergreifenden Offensiven der Taliban und Regierungstruppen als fast besiegt. Nach Beendigung der Doha-Verhandlungen setzte ab 22. Februar die von den USA mit der Taliban-Delegation mündlich vereinbarte Periode reduzierter Gewalt ein – eine Woche vor der Unterzeichnung des Abkommens am 29. Februar 2020. Dies hatte v.a. symbolische Bedeutung und zeigte erneut die Machbarkeit kompletter Gewaltreduktion, was auf eine hohe interne Disziplin der Talibanbewegung hindeutete und die Perspektiven für ‚Frieden‘ (ein Abkommen zwischen Taliban und Regierung sowie die langfristige Abwesenheit von Gewalt) scheinbar in greifbare Nähe rücken ließ.

### c) Politische Situation

Nachdem am 28. September 2019 die ursprünglich für April 2019 vorgesehenen Präsidentschaftswahlen stattgefunden hatten, konnte das Endergebnis erst am 18. Februar 2020 bekanntgegeben und sukzessive die Regierung bestätigt werden. Nach der Stimmenausschüttung und mehreren Nachzählungen stand fest, dass sich Ashraf Ghani (50,6%) gegenüber Abdullah Abdullah (39,5%) deutlicher durchgesetzt hatte als noch 2014. Allerdings fiel die Periode zwischen Wahlen und Verlautbarung des offiziellen Endergebnisses mit dem Abschluss der Doha-Verhandlungen zwischen USA und Taliban zusammen. Ashraf Ghani hatte zwar bis zu diesem Zeitpunkt versucht, konstruktive Zeichen zu setzen, um intra-afghanische Verhandlungen als Bedingung im US-Taliban-Abkommen festzuschreiben, blieb damit aber auch aufgrund der offiziell ausstehenden Legitimation im Amt erfolglos. Die eingereichten Beschwerden gegen die Wahldurchführung und deren Ergebnisse (Vorwurf des Wahlbetruges) sowie die Rufe der Opposition, vormaliger und potenziell erneuter Regierungspartner und einflussreicher Politiker nach Neuwahlen schwächten seine Position und die der amtierenden Regierung. Dies beförderte, dass die USA und das politische Büro der Taliban das offizielle Kabul in ihren bilateralen Gesprächen komplett ignorieren konnten und die Regierung als Verhandlungspartner auch in dieser letzten Phase der Verhandlungen nicht einbezogen. Allein die USA bereiteten die Unterzeichnung einer Absichtserklärung (*Joint Declaration*, US Department of State 2020) zwischen afghanischer und US-Regierung vor, die die Zusicherung weiterer amerikanischer Unterstützung für die Regierung beinhaltete und v.a. Symbolwert genoss. Die Absichtserklärung wurde wie die Doha-Vereinbarung ebenfalls am 29. Februar 2020 unterzeichnet.

Für die Bewertung der politischen Lage ist wichtig, die Spannungen innerhalb der afghanischen Regierung und pro-Regierungslager in die Analyse einzubeziehen. Die beiden Regierungsfaktionen von Ashraf Ghani und Abdullah Abdullah, seit 2014 in einer Art Zwangsehe (*unity government*) v.a. aufgrund von US-Druck vereint, waren intern hochgradig uneins. Dies wirkte sich a) auf die Stabilität und Handlungsfähigkeit der Regierung bis zu den Präsidentschaftswahlen 2019, b) den Wahlkampf, und c) die Herangehensweise an Verhandlungen mit der politischen Opposition/ Talibanbewegung vor und nach der Wahl und der Endauszählung der Ergebnisse aus. Abdullah Abdullah und die ihn mehrheitlich unterstützende Fraktion der ehemaligen politischen Nordallianz (die bis 2001 den Widerstand gegen die Taliban angeführt hatte) hatte sich anfangs/ ab 2018 mit der Idee von Verhandlungen mit den Taliban sehr schwergetan und versucht, diese auf unterschiedlichen Wegen zu blockieren, nicht zuletzt aber auch, um den politischen Koalitionspartner zu unterminieren. Zum Beispiel gab es Divergenzen, ob ein Waffenstillstand zur Voraussetzung der Verhandlungsaufnahme zwischen Regierung und Taliban als notwendig erklärt werden sollte (Ghani-Position), oder – wie zu Beginn der Regierungsbildung am 18. Februar dann zugestanden – der afghanischen Regierungsseite die Zusicherung der Taliban, die Gewalt maßgeblich zu reduzieren, ausreicht (Abdullah-Position) als Vorbedingung, wenn gleichzeitig ein Waffenstillstand zum Verhandlungsgegenstand intra-afghanischer Gespräche erklärt würde.

Nachdem die Endergebnisse der Präsidentschaftswahl 2019 im Februar 2020 feststanden, blockierten interne Spannungen und Uneinigkeit über die Machtverteilung und Postengerangel die Arbeitsaufnahme der Regierung noch weitere drei Monate. Erst im Mai 2020 wurde mit der Einsetzung eines Hohen Rats für Nationale Versöhnung, zu dessen Chef Ashraf Ghani Abdullah Abdullah ernannte, eine Lösung gefunden und die Voraussetzung zur Aufnahme intra-afghanischer Verhandlungen geschaffen. Der Versöhnungsrat – ein Konstrukt, das offiziell nicht als zur afghanischen Regierung gehörig konstituiert wurde, um die intra-afghanischen Verhandlungen trotz Ablehnung und Nichtanerkennung der afghanischen Regierung durch die Taliban möglich zu machen, bestellte die Verhandlungsdelegation ‚Republik‘ bestehend aus Vertretern der Zivilgesellschaft und Regierungsmitgliedern (Adili 2020). Die ersten intra-afghanischen Verhandlungen zwischen ‚Republik‘ und Talibanbewegung begannen am 12. September 2020 – ein halbes Jahr später als im Doha-Abkommen festgelegt (wonach sie am 10. März hätten beginnen sollen).

#### *d) Politische Einbeziehung der Zivilgesellschaft*

Konsultationen zwischen Regierung und führenden Repräsentanten der Zivilgesellschaft fanden – organisiert von UNAMA – ab Dezember 2019, dem Zeitpunkt der Wiederaufnahme der Verhandlungen zwischen USA und Talibanführung in Doha – statt. Diese waren v.a. darauf ausgerichtet, die Wichtigkeit der Rolle von Frauen sowohl in der Regierung als auch in zukünftigen intra-afghanischen Verhandlungen zu betonen. Prominente urbane Frauenvertreterinnen setzten sich im Hinblick auf die erwarteten intra-afghanischen Verhandlungen mit den Taliban dafür ein, dass die Errungenschaften im Bereich Frauenrechte - sowohl auf dem Land als auch in den Städten - nicht durch mögliche Zugeständnisse der zu bildenden Verhandlungsdelegation der Regierung an die Taliban kompromittiert werden. 2019 hatte im Vorfeld eine Friedensschirga in Kabul stattgefunden und ein erster intra-afghanischer Dialog unter Beteiligung von Vertretern der Zivilgesellschaft und der Regierung (Nicht-Kabinettsmitglieder) sowie von Talibanangehörigen des politischen Büros in Doha. Bei allen Gelegenheiten bemühten sich Frauenvertreterinnen zunehmend um Sichtbarkeit und Beteiligung.

Zudem hatte die afghanische Regierung 2019 in Antizipation ihrer Beteiligung am Friedensprozess institutionelle Reformen eingeleitet und nach der Entlassung des Sekretariats des Hohen Friedensrates im Juni 2019 ein Ministerium für Friedensangelegenheiten eingerichtet. Das Parlament stimmte zur Jahreswende 2019/ 2020 der Einrichtung einer unabhängigen Behörde (Staatsministerium) für Frieden zu und bewilligte für das Finanzjahr 2020 ein entsprechendes Budget. Die Behörde wurde mit der ressortübergreifenden Koordination aller Friedens-relevanten Maßnahmen mandatiert. Parallel setzte das Parlament im Januar 2020 ein Komitee zur Unterstützung der Friedensbemühungen ein. Die hier genannten Maßnahmen verdeutlichen die spät eingesetzten Bemühungen nationaler und internationaler Akteure, um die Rolle der afghanischen Regierung und von Vertreter:innen der Zivilgesellschaft als Verhandlungspartner auf Augenhöhe gegenüber den Taliban aufzuwerten.

Die organisierte Zivilgesellschaft, insbesondere Menschen- und Frauenrechtsvertreter:innen, Medienschaffende, standen 2019/ Anfang 2020 nicht überdurchschnittlich im Fokus der Verfolgung durch bewaffnete anti-staatliche Gruppen. Sie erfuhren Einschränkungen in ihrer Arbeit, Bedrohungen und Verfolgung seitens regierungsfeindlicher wie -freundlicher Kräfte. Erst im Zuge der Aufnahme der intra-afghanischen Verhandlungen setzte eine Welle der Gewalt gegen öffentliche Personen (inkl. Anwältinnen, Richterinnen, Polizistinnen, Journalistinnen, Menschenrechtlerinnen etc.) durch die Taliban auf einem bislang unbekannt hohen Niveau ein (UNAMA 2021a).

## e) Gesellschaftliche Schieflagen

Zum Zeitpunkt, als das Doha-Abkommen geschlossen wurde, war Afghanistan laut UNAMA trotz Fortschritten in diversen Bereichen über die zwei Jahrzehnte seit Ende 2001 „einer der schlimmsten Orte der Welt für [das Überleben von] Frauen und Kinder[n]“. Im täglichen gesellschaftlichen Miteinander erfuhren hauptsächlich Frauen geschlechtsspezifische Gewalt und systematische Diskriminierung, v.a. aufgrund eines fehlenden Zugangs zu unabhängiger Rechtsprechung. Eine Studie zur Handhabung des Justizsektors bei Fällen von Gewalt gegen Frauen und Mädchen zwischen 2018 und 2020 kam zu dem Ergebnis, dass der Zugang zu Recht für Frauen alles andere als selbstverständlich ist und Täter wenn überhaupt nur unzureichend verfolgt und bestraft werden (UNAMA & OHCHR 2020). Es gab zunehmende Attacken gegen Afghanistans Hazara (Schiiten) durch vermeintliche IS-Zellen, tw. Talibanübergriffe und -landnahme in verschiedenen Regionen Afghanistans. Im Mai 2020 fand ein bewaffneter Angriff auf die Geburtsklinik im Hazara-Viertel Dascht-e Bartschi im Westen Kabuls statt, ein Bekenner schreiben blieb aus.

Wie die UN-Sonderbeauftragte Deborah Lyons am 3. September 2020 in einem Briefing an den UN-Sicherheitsrat zusammenfasste, lebten Millionen Afghan:innen weiterhin in extremer Armut, trotz massiver Finanzhilfen ausländischer Geber über 20 Jahre hinweg. Die Armut breitete sich zudem weiter aus. Zum Zeitpunkt des Doha-Abkommens finanzierte die afghanische Regierung etwa 75% ihrer öffentlichen Ausgaben aus ausländischen Finanzhilfen (World Bank 2019, 1). Zudem bildeten Afghan:innen die größte Flüchtlingspopulation in Asien und die zweitgrößte weltweit. Anfang 2020 war die Zahl der Binnenvertriebenen auf mehr als 3 Millionen angestiegen. Die Bevölkerung in 25 der 34 Provinzen war von akuter Mangelernährung bedroht, für das Jahr 2020 wurde projiziert, dass mehr als drei Millionen Frauen und Mädchen davon betroffen sein würden. Bis zu 14,3 Millionen Afghan:innen hatten laut UN zum Zeitpunkt Ende März 2020 nicht genug zu essen (UNGA-SC 2020). Die Ursachen dafür sind einerseits in der langanhaltenden Dürre seit 2018 zu suchen, andererseits das Resultat von Defiziten in der Regierungsführung („*bad governance*“). Gleichzeitig war Afghanistan zu dem Zeitpunkt eins der letzten zwei Länder, in denen noch das Risiko für Kinderlähmung (Polio) bestand. Am 24. Februar 2020 wurde der erste Fall von COVID-19 in Afghanistan bestätigt.

### **2. Hat das Doha-Abkommen zu einer Veränderung der Sicherheitslage geführt, die bei der Bewertung der Möglichkeit von Abschiebungen nach Afghanistan zu berücksichtigen gewesen wäre?**

Im Nachgang des Doha-Abkommens stellten beide Vertragsparteien ihre gegenseitigen Angriffe wie vereinbart ein, d.h. die Taliban verübten keine Anschläge mehr auf US-Truppen und die US-Truppen verübten ihrerseits keine Gewaltakte – weder in Form von bis kurz zuvor noch regelmäßigen Luftschlägen noch von nächtlichen Durchsuchungen von Häusern und Ortschaften (HRW 2019). Infolgedessen reduzierte sich die Zahl der zivilen Opfer durch US-Einwirkung kurzfristig auf Null und auch die zivilen Opfer aufgrund von Taliban-Selbstmordanschlägen gingen stark zurück. Gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen Taliban und afghanischen Truppen stellten nun das einzige Muster der Gewaltausübung dar. Die Phase der Gewaltreduktion währte allerdings nur für kurze Zeit. Im Zuge der zögerlichen Umsetzung des Gefangenenaustauschs erhöhten die Taliban durch zunehmende Gewalt den Druck auf die Regierung. Letztere trat nach zwei Anschlägen mit hohen zivilen Opferzahlen im Mai 2020 erneut in eine offensive Phase der Gewalt gegenüber der bewaffneten Opposition ein. Auch nahm das US-Militär die defensive Luftunterstützung der afghanischen Armee erneut auf, unter Inkaufnahme, dass dabei Zivilisten in von Taliban kontrollierten Gebieten getötet werden.

Vor diesem Hintergrund haben sich die Opferzahlen, die auf den bewaffneten Konflikt zurückzuführen sind, 2020 zwar erneut verringert, allerdings sind die Gesamtzahlen getöteter Zivilisten annähernd gleich geblieben im Vergleich zu 2019. Die Kämpfe haben sich in die nördlichen Landesteile verlagert, v.a. die Provinzen Balch, Kunduz und Farjab. Die Provinzen mit den höchsten zivilen Opferzahlen waren Kabul, Balch, Farjab und Nangarhar, den größten Anstieg verzeichneten Bamjan, Samangan, Ghor und Balch (UNAMA 2021, Annex IV, 109). Die afghanischen Streitkräfte erlitten massive Verluste, die unmöglich kompensiert und von der Regierung deshalb kaum noch verheimlicht werden konnten.<sup>3</sup> Mitte Juni 2020 ging die Regierung mit der Information an die Öffentlichkeit, dass die verlustreichste Woche für afghanische Militärangehörige seit 2001 zu Ende gegangen sei, mit 291 Todesopfern und 550 Verwundeten. Zwischen Januar und Juni 2020 wurden 86,000 Menschen aufgrund von Gewalt binnenvorvertrieben, im Jahresverlauf 404,000 (IDMC 2022).

In der zweiten Jahreshälfte 2020 haben die Taliban trotz der zwei dreitägigen Waffenstillstände und sich intensivierender Gespräche zur Vorbereitung intra-afghanischer Verhandlungen ihre militärische Strategie mit hohem Gewaltaufkommen fortgesetzt und waren gleichzeitig bemüht, die durch sie verursachten Opferzahlen gering zu halten, sie (wie auch die Regierungsseite) ganz zu verschweigen oder geringer anzugeben als real und die Verantwortung für Gewaltakte zurückzuweisen – nicht zuletzt um ihre Verhandlungsposition in den intra-afghanischen Gesprächen zu stärken. Die Differenzierung zwischen Gewaltakten von Taliban, IS Khorasan (IS-K) und anderen Gewaltakteuren in Afghanistan wurde im Jahresverlauf 2019 zunehmend schwierig. Es gab einige schwerwiegende Attentate auf zivile Ziele, die weder IS-K noch die Taliban für sich als Täter beansprucht haben, beispielsweise der Überfall auf die Geburtsklinik im Westen der Hauptstadt Kabul am 12.5.20, der Selbstmordanschlag auf eine Beerdigung in Nangarhar im Mai oder der Anschlag auf den Konvoi des Vizepräsidenten Saleh in Kabul am 9.9.20.

Die Entwicklung der Sicherheitslage im weiteren Verlauf des Jahres 2020 nach Abschluss des Doha-Abkommens lässt den Schluss zu, dass das Abkommen nicht zu einer Verminderung der allgemeinen Bedrohung für Zivilisten:innen und potenzielle Rückkehrer:innen beigetragen hat. Deshalb bot die Sicherheitslage keinen Ansatzpunkt für eine möglicherweise positive Bewertung der Möglichkeit von Abschiebungen nach Afghanistan auf Basis des Doha-Abkommens. Wie UNAMA (2021, 13) konstatiert, hat auch die Aufnahme von intra-afghanischen Verhandlungen am 12. September 2020 keine Verbesserung der Situation bewirkt. Im Gegenteil, im vierten Quartal 2020 registrierte UNAMA erstmals einen Anstieg ziviler Opfer im Vergleich mit dem dritten Quartal seit Beginn der systematischen Messungen 2009. Die Gewalt gegenüber Zivilisten im vierten Quartal 2020 lag 45% höher als im gleichen Vorjahreszeitraum. Die Taliban begannen hier eine gezielte Kampagne gegen Aktivist:innen und öffentliche Personen (s.o.). Zudem wurde 2020 ein trauriger Rekord an weiblichen Opferzahlen gemessen, die im Vergleich zu 2019 um 13% zunahmen.

### **3. Wie haben Sie das Doha-Abkommen seinerzeit bewertet und welche Konsequenzen oder Erwartungen für die zukünftige Entwicklung in Afghanistan haben Sie damit seinerzeit verbunden?**

Das *Wie* der Anbahnung und der Verhandlungsprozess der sog. Doha-Gespräche zwischen Taliban und USA signalisierten das dringende Bedürfnis der Trump-Regierung, ein Wahlversprechen einzulösen. Hier war meiner Einschätzung nach von der US-Administration ein Gelegenheitsfenster erkannt worden, sich ohne einschneidenden Gesichtsverlust aus Afghanistan zurückzuziehen (*exit*). Damit hatte sich die

---

<sup>3</sup> 2017 hat die afghanische Regierung die periodische Veröffentlichung militärischer Verlustzahlen untersagt.

Position der US-Regierung von einem jahrelangen Mantra des ‚Wir verhandeln nicht mit Terroristen‘ zu einem politischen *Deal-making* mit Vertretern der Talibanbewegung gewandelt, die sie zuvor fast zwei Jahrzehnte bekämpft haben und deren Mitglieder politisch für den Tod von US-amerikanischen Soldaten und Zivilisten in Tansania, Kenia, den USA, und Afghanistan verantwortlich gemacht worden waren. Bemerkenswert war die Akzeptanz der Rolle Zalmay Khalilzads als US-Verhandlungsführer seitens der Taliban, nachdem dieser bereits 2001 auf dem Petersberg vermutlich maßgeblich mitverantwortlich dafür gewesen war, dass die Taliban dort nicht vertreten waren. Wenn sich bereits hier eine politische Vereinbarung zur Machtteilung gefunden hätte, wäre die Geschichte Afghanistans ab 2001 womöglich sehr anders verlaufen. Der Ausschluss weitere Akteure (internationaler wie afghanischer) von den Doha-Verhandlungen kann auf die Durchsetzungskraft der Taliban zurückgeführt werden. Sie insistierten vor Aufnahme der Verhandlungen stur auf ihrer Nicht-Anerkennung der afghanischen Regierung als legitimer Verhandlungspartner und damit den Ausschluss von afghanischen Regierungsvertretern im gesamten Prozess (Brooking 2020). Lediglich 2019 kam es in der Anbahnungsphase zu einer informellen Doha-Runde, an der Mitglieder des Parlaments und nachgeordnete Regierungsangehörige (kein Minister) sowie Parteiführer und Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft teilnehmen konnten.

Die Zustimmung der US-Regierung zu Verhandlungen unter Ausschluss der afghanischen Regierung hielt ich für sehr bedenklich und unverantwortlich – plausibel aus US-Sicht, aber im Hinblick auf eine politische Einigung und Konfliktlösung/ „Frieden“ in Afghanistan eher kontraproduktiv. Noch problematischer gestalteten sich die vereinbarten Inhalte, die den Truppenabzug flankieren sollten. Zum einen war dieser Truppenabzug meines Wissens unilateral ohne nennenswerte Konsultationen mit NATO-Partnern von den USA verhandelt worden. Zum anderen war es angesichts der in 1c) geschilderten politischen Umstände wenig realistisch, innerhalb von 10 Tagen nach der Unterzeichnung des Abkommens einen großangelegten Gefangenen austausch sowie die Aufnahme intra-afghanischer Gespräche zu organisieren (siehe 1a). Dass die USA der afghanischen Regierung Unterstützung für die Aufnahme intra-afghanischer Verhandlungen in der gemeinsamen Erklärung (US-Department of State 2020) zugesichert haben, konnte den politischen Schaden durch den zuvor praktizierten Ausschluss und die inhaltlich zugesicherte konditionslose Abzugsvereinbarung (keine Reduzierung der Gewalt offiziell vereinbart, Waffenstillstand erst Gegenstand der intra-afghanischen Verhandlungen) kaum aufwiegen.

So hat der von den USA mit den Taliban ausgehandelte Truppenabzug der internationalen Streitkräfte dazu geführt, dass die afghanischen Sicherheitskräfte (ANSF) bei den auf hohem Gewaltniveau anhaltenden Kampfhandlungen zunehmend auf sich allein gestellt waren und eine maßgebliche Schwächung erfuhren. Die Nicht-Einlösung der politischen Komponenten des Abkommens (substanzieller intra-afghanischer Dialog zur Herbeiführung einer Einigung) sowie die fehlende Verankerung einer Verpflichtung zur Gewaltreduktion als Teil der Doha-Erklärung ermöglichten den Taliban weitere militärische Gewinne. Die hohen Verlust- und Desertionsraten der Streitkräfte verdeutlichte, warum die Regierung ihre politische Priorität auf die Aushandlung eines Waffenstillstands legen wollte. Dies stand im Gegensatz zum mutmaßlichen Interesse der Taliban, zuerst über Möglichkeiten ihrer Beteiligung an der Regierung und Machtverteilung zu reden. Bekanntermaßen konnten sich die beiden afghanischen Konfliktparteien bis zuletzt (2021) nicht auf einen Verhandlungsgegenstand einigen und schweiften nach Aufnahme der Verhandlungen im September 2020 monatelang in Verfahrens- und technische Detailfragen ab. Parallel unterminierte die offensichtliche innere Spaltung des Regierungslagers angesichts des Postengerangels für den Hohen Versöhnungsrat und die separat angestrebten Friedenspläne und -verhandlungen prominenter afghanischer Politiker (u.a. Hekmat Karzai, Gulbuddin Hekmatyar) mit den Taliban die Aussicht auf eine Verhandlungslösung zwischen Taliban und Ghani-Regierung.

Der Start der intra-afghanischen Gespräche zur Beilegung des bewaffneten Konflikts in Afghanistan hätte nach meiner damaligen Einschätzung nicht darüber hinwegtäuschen können, dass keine umfassende Agenda mit Fahrplan, wann und wie welche Punkte eines möglichen intra-afghanischen Abkommens verhandelt werden könnten, existierte. Insbesondere die Praktikabilitäten eines innerafghanischen Friedens (Demobilisierung, Integration von Talibankämpfern und ihren Familien, 'islamische' Verfassung, politische Beteiligung der Taliban etc.) hätten der Klärung bedurft. Eine wie auch immer ausfallende Einigung der Konfliktparteien würde nicht automatisch die Schwäche der Regierung, Unsicherheit, Korruption (SIGAR 2019), Verwaltungsdefizite, steigende Armut und Arbeitslosigkeit wettmachen können. Stattdessen würde die Instabilität weiter hoch bleiben. Das Aufrechterhalten eines hohen Gewaltniveaus im Nachgang des Abkommens mit den USA sowie durchgehend im Prozess der Anbahnung und Aufnahme von ersten Gesprächen mit der Regierung interpretierte ich als selbstbewusste Machtdemonstration der Taliban, die sich nun als stärkste militärische Kraft im Land sahen und ihre Position in den Verhandlungen so stark wie möglich zu untermauern beabsichtigten. Zudem ging ich davon aus, dass die Verhandlungen Jahre dauern könnten, ohne Erfolg zu zeitigen oder ohne dass ein Erfolg gar von beiden Seiten explizit gewünscht war. Ich habe zum Zeitpunkt Mitte September 2020 die damalige Konjunktur in den rhetorischen Bemühungen der Regierung um Fortschritte zu präsentieren v.a. mit der im November 2020 in Genf anstehenden neuerlichen Geberkonferenz gesehen, bei der die Vergabe weiterer Gelder und politischer Unterstützung für die Regierung von ihrer Performanz bei Reformen und Friedensbemühungen abgänglich gemacht werden würde.

#### **4. Was ist Ihnen über die Haltung der afghanischen Regierung zu dieser Vereinbarung bekannt, und welchen Einfluss hatte sie auf die Gestaltung des Abkommens? Welche eigenen Interessen verfolgte die afghanische Regierung?**

Das Doha-Abkommen stieß seitens der afghanischen Regierung auf Ablehnung, da es sie in einem Akt politischer Bevormundung außen vorließ und die USA über die Köpfe der Zivilgesellschaft und Bevölkerung hinweg mit den Taliban den Truppenabzug und gegenseitige Sicherheitsgarantien ausgehandelt hatten. Der Regierung fand sich in dem Dilemma, dass die Streitkräfte nicht in der Lage waren, die hohen Verlustzahlen durch Desertionen und Tötungen durch nachhaltigen Aufwuchs zu kompensieren und dass sie ohne Luftunterstützung der USA weitere Verluste erleiden würden. Zudem hing die Finanzierung der afghanischen Streitkräfte komplett von ausländischen Geldern ab. Deshalb hatte die Regierung Interesse an einer fortgesetzten Präsenz ausländischer Streitkräfte. Die Ghani-Regierung versuchte 2019 die USA zu überzeugen, einen Waffenstillstand zur Voraussetzung intra-afghanischer Verhandlungen und einer neuen Regierungsbildung unter Beteiligung der Taliban zu machen. Grundsätzlich tat sich die Ghani-Administration von Anfang an sehr schwer mit den von außen aufoktroierten Verhandlungsimpulsen für den innerafghanischen Friedensprozess. Es ist möglich, dass die Initiative Ghanis im Jahre 2018, den Taliban Verhandlungen anzubieten, überhaupt erst auf Druck der Trump-Administration stattgefunden hatte. Aufgrund der in 1c) beschriebenen Konflikte innerhalb der Regierung, besaß diese keine starke Verhandlungsposition gegenüber den USA. Ghani trat mit dem Rückhalt von weniger als einer Million AfghanInnen zum zweiten Mal das Präsidentenamt an. Auch gab es zunehmend Vorbehalte gegenüber Ashraf Ghanis Regierungsstil (Mikromanagement, elitärer Zirkel von Beratern aus dem Ausland). Politik wurde grundlegend von der Exekutive und deren Mikromanagement bestimmt, das Parlament spielte keine besondere Rolle. Aufgrund politischer Spaltungen und Gräben in der Regierung sprach auch der für die intra-afghanischen Verhandlungen neu geschaffene Hohe Rat für Nationale Aussöhnung nicht mit einer Stimme.



## **5. Welche konkreten Schritte hat die afghanische Regierung – die nicht an den Verhandlungen beteiligt war – nach Ihrer Kenntnis nach Abschluss des Doha-Abkommens zur Sicherung der politischen Stabilität im Land unternommen?**

Trotz vieler Stolpersteine im Vor- und Nachgang der Präsidentschaftswahlen und der verzögerten Regierungsbildung einigte sich Ashraf Ghani im Mai 2020 mit seinem Konkurrenten und ehemaligen Regierungspartner Abdullah Abdullah auf eine Machtteilung für die geltende Wahlperiode. Abdullah wurde die Führung des Hohen Rats für Nationale Aussöhnung übertragen, der den Friedensprozess mit den Taliban inhaltlich und organisatorisch begleiten sollte. Als Vorbedingung/ vertrauensbildende Maßnahmen wurden seitens der Taliban ca. 1.000 Häftlinge freigelassen, während die afghanische Regierung 5.000 Talibankämpfer aus dem Gefängnis entließ. Dies dauerte eine geraume Zeit, da Ashraf Ghani eine konsultative Große Ratsversammlung einberief, um sich die Freilassung krimineller Talibanangehöriger von den Delegierten am 7.-9.8.20 legitimieren zu lassen.

Im Jahresverlauf 2020 hielten zwei dreitägige Waffenstillstände zwischen den Konfliktparteien. Zivilgesellschaftliche Organisationen, insbesondere Opfer- und Frauenverbände haben im Vorfeld des ersten intra-afghanischen Dialogs stark mobilisiert, um auf die Beteiligung von Frauen (zu dem Zeitpunkt fünf) in der Verhandlungsdelegation und im Hohen Aussöhnungsrat (neun weibliche Mitglieder) sowie für die Wahrung ihrer Interessen/ Frauen- und Minderheitenrechte in einem wie auch immer aussehenden Ausgang der Verhandlungen mit den Taliban hingewirkt. Im Vorfeld hatte der Präsident am 13.8.20 die Gründung eines Hohen Rats für Frauen angekündigt. Für die politische Stabilität – das Sicherstellen kontinuierlicher ausländischer Finanzierung für den afghanischen Staat – hat sich die Regierung aufwändig für die Genfer Geberkonferenz vorbereitet, um den Beweis zu führen, dass sie auf Reformkurs sei und somit der großzügigen Bewilligung weiterer Gelder durch internationale Geber würdig. So wurde die Verabschiedung der Nationalen Friedens- und Entwicklungsstrategie (Afghanistan National Peace and Development Framework (ANPDF-II) für den Zeitraum 2021-25 basierend auf den Säulen Marktaufbau, Staatsaufbau und Friedensschaffung geplant.

## **6. Welche Unterstützung genoss die afghanische Regierung in der Bevölkerung zum damaligen Zeitpunkt? Und wie breit war die Unterstützung der Bevölkerung für die Gegner der Regierung, darunter die Taliban, und worauf beruhte diese Unterstützung?**

Wie zu Frage 1b)-e) ausgeführt, war die Legitimität der neuen Regierung eher schwach ausgeprägt und das Regierungslager zwischen den Anhängern Ghanis und Abdullahs gespalten. Die niedrige Wahlbeteiligung war nicht nur eine Folge von Angst, beim Gang zum Wahllokal Opfer eines Anschlags zu werden, sondern auch Ausdruck einer stark ausgeprägten politischen Desillusionierung. Dass Ghani sich zwar erneut knapp, aber deutlicher als 2014 gegenüber Abdullah durchsetzen konnte, lag womöglich an der positiven Wahrnehmung seiner Dialogbemühungen mit den Taliban ab 2017/ 2018 – z.B. hatte er den Taliban 2018 konditionslose Verhandlungen vorgeschlagen – während Abdullah Verhandlungen lange abgelehnt hatte. Die politische Spaltung in Afghanistan – verkörpert durch die beiden Politiker Ghani und Abdullah – hatte ein Klima geschaffen, in dem die Anhänger des einen sich vorstellten, dass ohne die Beteiligung und ständige politische Unterminierung durch das andere Lager ihre eigenen Interessen besser realisiert werden würden. Insofern war die Machtteilung beider Lager und ihre Beteiligung an der Regierung ein wichtiger Grund für die Zähigkeit politischer Prozesse. Die informelle 50-50-Aufteilung der Autorität, was die Besetzung von Ämtern und Posten in den Provinzen und Distrikten betraf, hatte in vielen Fällen zur Folge, dass trotz öffentlicher Bekenntnisse zu Transparenz

und effektivem Regierungshandeln Klientelpolitik dominierte. Das 2018 neu gewählte Parlament – gefangen in eigenen Partikularismen – war zudem keine Hilfe, um Vertrauen in Regierungshandeln und die Legitimation der Institutionen zu befördern. Zwischen Regierung und organisierter Zivilgesellschaft bestand ebenfalls großes Misstrauen, basierend auf fehlender Inklusion in Vorgängerprozessen (Petersberg 2001) oder auch unterschiedlich gelagerten Unterstellungen, dass bestimmte Politiker z.B. im Interesse ausländischer politischer Kräfte agieren oder vorrangig die Interessen ihrer eigenen ethnischen Gruppe und Netzwerke bedienen (Hassan & Wardak 2020).

Fünf Monate vergingen nach der Präsidentschaftswahl, bevor die Wahlergebnisse feststanden, danach brauchte die Regierung weitere drei Monate, um wenigstens die Mehrzahl der Kabinettsposten zu besetzen und intra-afghanische Gespräche auf den Weg zu bringen. 2020 war dadurch ein neuer Höhepunkt in der Distanz zwischen Regenten und Bevölkerung erreicht. Während die Ghani-Administration sich bemühte, westlichen Erwartungen hinsichtlich der Ausarbeitung diverser umfassender Reformstrategien entgegenzukommen, beispielsweise mit der Einrichtung eines Hohen Frauenrates, neuer Anti-Korruptionsbehörden (TI 2017, UNAMA 2020) etc., verschärfte sich die sozioökonomische Situation für die Durchschnittsbevölkerung kontinuierlich. Lösungen für die Bewältigung der Dürre und wachsende Armut und die flächendeckende Bereitstellung von Basisdienstleistungen fehlten bzw. konnten aufgrund der sicherheitspolitischen Lage und von Verwaltungsdefiziten vielerorts nicht umgesetzt werden bzw. insgesamt mit abnehmender Tendenz.

Die Schwäche der Regierung und schwindende Legitimation sind nicht gleichzusetzen mit einer entsprechenden Unterstützung oder Legitimation der bewaffneten Opposition. Die Taliban haben zwischen November 2019 und Juli 2020 die Kontrolle in neun Distrikten hinzugewonnen (von vorher 69 auf 78), aber trotz der Intensivierung der Gewalt in den Folgemonaten und insbesondere nach Einsetzen des intra-afghanischen Dialogs keine Erweiterung ihres Einflussbereichs erreicht. Erst zwischen April und Juni 2021 dehnte sich ihre Kontrolle auf 104 Distrikte aus und übertraf damit erstmals die Zahl der Distrikte (=94) unter Regierungskontrolle (Roggio 2022).

Zeitpunkt	Taliban-Kontrolle	Regierungskontrolle	umkämpfte Distrikte
11.11.19	69	135	196
8.7.20	78	135	187
21.10.20	78	135	187
13.4.21	77	129	194
16.6.21	104	94	201

*Tabelle 1: Taliban-Kontrolle auf Distriktebene über Zeit (Quelle: Roggio 2022)*

In den von den Taliban kontrollierten und beeinflussten Gebieten vermochte die Bewegung dort eine Art Basislegitimität erlangen, wo sie Governance-Defizite der Regierung ausgleichen, in den Augen der Bevölkerung Gerechtigkeit schaffen oder auch die Performanz der Regierungsinstitutionen verbessern konnte. Bekannt ist die vergleichsweise schnelle und korruptionsfreie Rechtsprechung der Taliban-Richter oder auch ihre Co-Governance im Schul- und Gesundheitswesen (Jackson & Amiri 2019, Jackson & Weigand 2019, 2020). Hier bildeten sie Kommissionen auf Distriktebene, deren Vertreter die Anwesenheit von Lehr- und Gesundheitspersonal und die Verfügbarkeit von Medikamenten überwachten. Es gab zunehmend Distrikte, z.B. im Norden in der Provinz Kunduz, wo die Taliban auf lokaler Ebene herrschten und die Regierung aber weiterhin die Gehälter der Lehrer, Ärzte und Medizinangestellten zahlte. Die Taliban waren zunehmend sensibilisiert, sich auf lokaler Ebene im zivilen Bereich als ‚Kümmerer‘ der kleinen Leute zu profilieren. Laut einem Bericht von Human Rights Watch (HRW 2020) hatte die lokale Bevölkerung kaum Einflussmöglichkeiten auf die sie betreffenden Regeln.

Demnach wurde Kritik von den Taliban als Infragestellung ihrer Autorität interpretiert und entsprechend sanktioniert. Dem stehen zahlreiche Beispiele aus Gemeinden gegenüber, wo Älteste auf Bitten der Bevölkerung in der Lage waren, lokale Talibanautoritäten beispielsweise von der Einrichtung oder dem Weiterbetrieb auch von Mädchenschulen zu überzeugen. Die Beziehung zwischen Taliban und Zivilbevölkerung war weitgehend von kontinuierlichen Aushandlungsprozessen geprägt (Jackson 2021). Dabei ist eine regionale Varianz der Ausprägung von Talibanherrschaft und Basislegitimitäten, die nicht zuletzt auch mit den individuellen Persönlichkeiten der lokalen Machthaber/ Talibancommandeure eng verknüpft sind, zu beachten.

## **7. Welchen Einfluss hatten ausländische Akteure wie Pakistan oder der Iran auf die Rolle der Zivilgesellschaft in Afghanistan sowie auf die Stabilität der Institutionen?**

Die Städte des heutigen Pakistan und Iran stellen seit Bestehen Afghanistans wichtige Destinationen für afghanische Arbeitsmigranten dar, nicht zuletzt aufgrund der geographischen, kulturellen und sprachlichen Nähe. Die Politisierung der Migration im Laufe des Kalten Krieges als ein erheblicher Teil der Bevölkerung Afghanistans in beiden Ländern Zuflucht suchte und das Andauern der Gewalt in Afghanistan haben das bilaterale Verhältnis kompliziert. Auf politischer Ebene hat insbesondere Pakistan die Afghan:innen zu instrumentalisieren versucht, z.B. mit der Militarisierung und Ausbildung als Kämpfer (sog. Mudschahedin) in den 1980er Jahren und dem Insistieren auf Repatriierung und de facto erzwungenen Rückführungen innerhalb der letzten 10 Jahre. Iran deportiert seit Jahren jährlich tausende Afghan:innen, die keine Papiere haben, nach Afghanistan. Angesichts zunehmender Zahlen von Binnenvertriebenen in Afghanistan selbst (Samuel Hall 2019) hat dies in der Vergangenheit immer wieder zur Überlastung staatlich bereitgestellter Aufnahmekapazitäten geführt, sodass die Rückkehrer trotz einzelner Programme de facto sich selbst überlassen waren und in vielen Fällen direkt erneut ins jeweilige Nachbarland gingen.

Pakistan wie Iran sind für drei Generationen von Geflüchteten wichtige Bezugspunkte geworden. Pakistan war traditionell der Ort, an den viele Familien einen Sohn zur Ausbildung als Imam oder Mullah sendeten, denn die sunnitischen Medresen in Pakistan genossen unter Afghan:innen einen guten Ruf. Unbestritten ist der Einfluss Pakistans und islamistischer Parteien und Akteure aus den Golfstaaten auf die Radikalisierung großer Teile der Flüchtlingsbevölkerung durch die Verbreitung dschihadistischer Weltbilder, die Politisierung des Islam und islamistische Propaganda. Teile der Talibanbewegung sind das Resultat dieser Entwicklung. Iran ist in religiöser Hinsicht ein wichtiger Bezugspunkt mit diversen schiitischen Pilgerstätten. Fehlendes Vertrauen und Zugang zu medizinischer Versorgung in Afghanistan kompensierten Afghan:innen in den letzten Jahren je nach Geldbeutel mit einem Besuch von Ärzten oder Krankenhäusern in Pakistan. Viele Afghan:innen haben im Exil in Iran und Pakistan eine gute Ausbildung genossen und die vergleichbar höhere Lebensqualität dort zu schätzen gelernt. So war es nichts Ungewöhnliches, dass viele Afghanen, die in den letzten Jahren einen Job in der Kabuler Regierung bekleideten, in Islamabad oder Peschawar wohnten, weil sie hier aufgewachsen waren und die Familie nach wie vor in Pakistan ‚zu Hause‘ war. Es kann davon ausgegangen werden, dass zum Zeitpunkt Anfang 2020 ebenso viele Talibanführungsfiguren und normale Anhänger ein transnationales Leben geführt und sich regelmäßig beiderseits der Grenze aufgehalten haben. Die pakistanische Armee und der Geheimdienst haben die Talibanbewegung maßgeblich organisatorische und durch die Kanalisierung internationaler Gelder unterstützt (Giustozzi 2019), weiterhin sind die religiösen und wirtschaftlichen Netzwerke zwischen Akteuren in Pakistan und den Taliban ein wichtiger Faktor, der die ‚Resilienz‘ der Bewegung erklärt.

**8. Wie haben Sie die Leistungsfähigkeit und die Leistungsbereitschaft staatlicher Institutionen bewertet? Wie unabhängig konnten staatliche Institutionen z.B. im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge (Wasser, Elektrizität, Gesundheit) nach Ihrer Einschätzung im Tagesgeschäft agieren? Wie war deren Ausstattung mit finanziellen und personellen Ressourcen zu bewerten?**

Zum Zeitpunkt des Doha-Abkommens war der Staat mit seinen Institutionen regional sehr unterschiedlich präsent, wobei die Skala von hoher (in Kabul u.a. urbanen Zentren) bis zu Null Präsenz v.a. in ländlichen Distrikten reichte, aber auch sektoral unterschiedliche Ausprägungen erfuhr. Die Regierung kontrollierte 135 von 400 Distrikten, in ca. 190 Distrikten war die lokale Kontrolle umkämpft (siehe Tabelle 1). Wie zu Frage 6 geschildert, wurden beispielsweise staatliche Gesundheits- und Bildungseinrichtungen in Taliban-kontrollierten Gebieten Nordostafghanistans durchaus weiter genutzt und von der jeweiligen Provinzregierung bezahlt (Smith 2020, Jackson 2021). Auch die Ableger der Landwirtschaftsämter mit den landwirtschaftlichen Beratungsdienst(leistung)en wurden auf lokaler Ebene in der Regel geduldet. In anderen von Taliban kontrollierten Gebieten haben v.a. Nichtregierungsorganisationen (NROs) staatliche Aufgaben im Bereich Basisdienstleistungen kompensiert. Die formale Existenz von Institutionen und Gesetzen (z.B. zum Schutz von Frauenrechten, Unabhängigkeit der Medien) in Afghanistan bedeutete nicht, dass diese selbst in den von der Regierung kontrollierten Gebieten zu 100% umgesetzt wurden. Die Implementierung von Gesetzen und die Effektivität und Effizienz von Institutionen waren in der Regel mangelhaft und unzureichend. Dies lag sowohl daran, dass die Verteilung von Ressourcen aufgrund von Korruption (SIGAR 2019) suboptimal war, als auch dass die Kapazitäten der Regierungsstellen und Mitarbeiter oftmals nicht ausreichten.

**9. Welche Rolle spielte Korruption bei den staatlichen Institutionen?**

Im Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International ist Afghanistan über die letzten Jahre stets unter den zehn korruptesten Staaten weltweit gelistet worden, 2015-16 an allerletzter Stelle. In jährlichen Meinungsumfragen der Asia Foundation konstatierten die Befragten ab 2006 bis 2019, dass Korruption ein Problem in ihrem täglichen Leben darstellt – 2019 sagten dies mehr als 90%, für 68% war es ein Hauptproblem (Grafik 1).

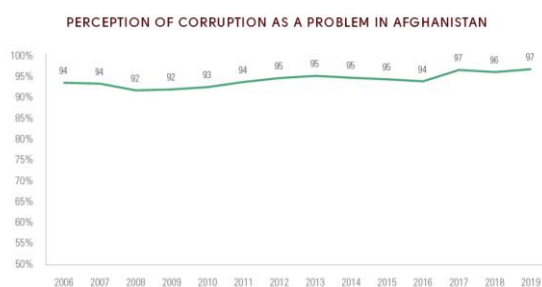


FIG. 5.5: Q-4A. Please tell me whether you think corruption is a major problem, a minor problem, or no problem at all in the following areas. (b) In Afghanistan as a whole. (Percent who say "major problem" or "minor problem.")

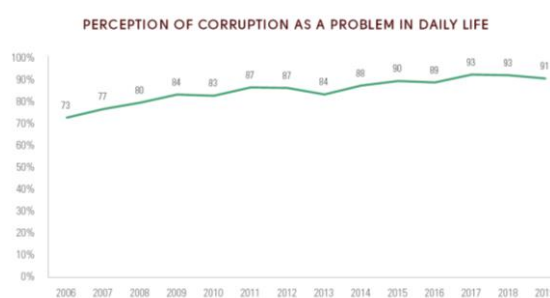


FIG. 5.6: Q-4A. Please tell me whether you think corruption is a major problem, a minor problem, or no problem at all in the following areas. (a) In your daily life. (Percent who say "major problem" or "minor problem.")

Grafik 1: Korruptionswahrnehmung als Problem in Afghanistan und im persönlichen Leben der Befragten, Quelle: Asia Foundation 2019, 143-144.

In der Interaktion mit der afghanischen Armee oder bei der Zulassung zu Schulen und Universitäten wurde der Studie zufolge von mehr als zwei Dritteln keine Korruption wahrgenommen. Dagegen berichteten mehr als 40% von Korruptionserfahrungen mit der Polizei und dem staatlichen Energiekonzern, knapp 40% hatten beim Zugang zu Gesundheitseinrichtungen und mehr als jeder zweite

im Justizsektor Erfahrungen mit Korruption gemacht (Asia Foundation 2019, 144). Jeder fünfte hat auf dem Land Korruption bei Interaktionen mit lokalen (Distrikt- und Provinz-)Behörden erlebt. In den Städten belief sich die Zahl auf 13% (ebd., 145).

Nach der sog. Übergabe in Verantwortung 2014 und der sich in den Folgejahren verschlechternden Sicherheitslage kam mit den US-Taliban-Verhandlungen und der resultierenden Abzugsvereinbarung der internationalen Streitkräfte ein weiterer Unsicherheitsfaktor für viele Staatsbedienstete hinzu. Dies hat möglicherweise bei vielen Beamten auf allen Ebenen einen Anreiz ausgelöst, mehr Gelder zweckzuentfremden und aufgrund des ungewissen Zeithorizontes internationaler Finanzströme und perzipierter drohender Instabilität vermehrt in die eigenen Taschen zu wirtschaften.

#### **10. Worauf beruht die Loyalität bzw. das Misstrauen gegenüber der politischen Führung in der afghanischen Gesellschaft nach Ihrer Einschätzung?**

Die Loyalität bzw. das Misstrauen gegenüber der Regierung sind eng verbunden mit Amtsmissbrauch der Eliten und Korruption (siehe Frage 9). Der Staats- und Institutionenbildungsprozess in Afghanistan nach 2001 hat traditionelle und in der Kriegszeit geformte Muster der Wohlstandsverteilung nicht aufbrechen können. Sie funktioniert nach wie vor vor allem über Zugang zu potenten Netzwerken (u.a. von ehemaligen Warlords [Malejacq 2019]), die Handel, Schmuggel, öffentliche Gelder, Land u.a. Ressourcen kontrollieren. Parallel stieg die Armut trotz internationaler Intervention und massiver Geldströme in den letzten 10 Jahren stark an. Fielen 2017 noch 55% oder 16 Mio. Afghan:innen unter die Armutsgrenze, waren es 2020 laut Weltbank zwischen 61 und 72% (World Bank 2020, 2), also ca. zwei Drittel der Bevölkerung. Dieser Teil der Bevölkerung sieht nur sehr begrenzt Zukunftsperspektiven angesichts des andauernd hohen Gewaltniveaus, der Uneinigkeit unter den politischen Eliten des Landes, der Machtstärkung ehemaliger Warlords im politischen Gefüge und in ökonomischer Hinsicht. Jugendliche sind besonders stark betroffen, denn sie stellen jährlich 400.000 neue Erwerbsfähige (48% der Bevölkerung sind unter 15 Jahre), die der (nur begrenzt existierende) Ausbildungs- und Arbeitsmarkt nicht absorbieren kann. Ventile, um diesen Druck abzuschwächen - bspw. legale Wege der Arbeitsmigration ins Ausland – wurden in den letzten 20 Jahren nicht vehement genug aufgebaut.

#### **11. Wie würden Sie die Rolle der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan und die Fortschritte beschreiben, die mit deren Hilfe in Afghanistan oder zumindest einzelnen Regionen des Landes bis Anfang 2020 erzielt werden konnten, und welchen Einfluss hatte dieses auf das Verhältnis der Bevölkerung zur afghanischen Regierung?**

#### **12. Gibt es Bereiche, in denen die deutsche Entwicklungszusammenarbeit längerfristig zu Reformen und Strukturveränderungen geführt hat, die auch Regierungs- und Regimewechsel überdauern könnten? Lässt sich sagen, ob sich hierbei die Erfolgsbilanz staatlicher Entwicklungszusammenarbeit von zivilgesellschaftlicher Entwicklungszusammenarbeit unterscheidet? Welche Rolle spielen regionale Gesichtspunkte bzw. Provinzregierungen für die Erfolgsbilanz dt. EZ?**

Die beiden Fragen 11 und 12 können von der Gutachterin zu diesem Zeitpunkt nicht beantwortet werden. Sie sind Gegenstand der ressortübergreifenden Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesrepublik in Afghanistan von 2013-21, konkret der Untersuchung des DEval, das mit der Evaluierung des BMZ-Engagements betraut ist.

## **Genannte Quellen**

ACLEDD 2020: The US-Taliban peace deal: 10 weeks on. Verfügbar:

<https://acleddata.com/2020/05/22/the-us-taliban-peace-deal-10-weeks-on/>

Adili, Ali Yawar 2020: Peace leadership: Power struggles, division and an incomplete council. Kabul: AAN, 7.9.20. Verfügbar: <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/political-landscape/peace-leadership-power-struggles-division-and-an-incomplete-council/>

Agreement for Bringing Peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban and the United States of America. 29.2.20. Verfügbar: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Agreement-For-Bringing-Peace-to-Afghanistan-02.29.20.pdf>

Asia Foundation 2019: A survey of the Afghan people. Afghanistan in 2019. Kabul: December 2019.

Brooking, Steve 2022: Why was a negotiated peace always out of reach in Afghanistan? Opportunities and obstacles, 2001-21. Peaceworks No. 184. Washington, DC: United States Institute of Peace (USIP).

Clark, Kate 2020: War in Afghanistan in 2020. Just as much violence, but no one wants to talk about it. Kabul: AAN, August 2020.

Department of State 2020: Joint Declaration between the Islamic Republic of Afghanistan and the United States of America for Bringing Peace to Afghanistan. Washington, DC: US DOS. Verfügbar: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/02.29.20-US-Afghanistan-Joint-Declaration.pdf>

Giustozzi, Antonio 2019: The Taliban at war. London: Hurst.

Hassan, Palwasha; Wardak, Mirwais 2020: A house divided. Can Afghan elites resolve their differences in the pursuit of peace? Kabul: Afghan Women and Education Center. Verfügbar: <https://www.kas.de/documents/261358/6875524/Report+2020-09+A+House+Divided.pdf/f8736400-31b9-94bd-ae57-8b40a1f5ce50?version=1.0&t=1601799579066>

Human Rights Watch (HRW) 2019: "They have shot many like this", abusive night raids by CIA-backed Afghan strike forces. New York, 31 October 2019.

Human Rights Watch (HRW) 2020: "You Have No Right to Complain". Education, Social Restrictions, and Justice in Taliban-Held Afghanistan. New York: June 2020.

ICG 2020: Taking stock of the Taliban's Perspectives on Peace. Asia Report No. 311, Brussels: 11.8.20.

IDMC 2022: Global Internal Displacement Database. Verfügbar: <https://www.internal-displacement.org/database/displacement-data>

Jackson, Ashley; Amiri, Rahmatullah 2019: Insurgent Bureaucracy. How the Taliban makes policy. Peaceworks No. 153. Washington, DC: United States Institute of Peace (USIP), November 2019.

Jackson, Ashley; Weigand, Florian 2019: The Taliban's war for legitimacy in Afghanistan. In: Current History, 118 (807), pp. 143-148 (November 2019).

Jackson, Ashley; Weigand, Florian 2020: Rebel rule of law. Taliban courts in the west and north-west of Afghanistan. London: ODI, HPG, NRC, May 2020.

Jackson, Ashley 2021: Negotiating survival. Civilian-insurgent relations in Afghanistan. London: Hurst.

Malejacq, Romain 2019: Warlord Survival. The Delusion of State Building in Afghanistan. Cornell UP.

Roggio, Bill 2022: Mapping Taliban Control in Afghanistan. Semi-Yearly time lapse of Afghanistan's districts | Nov 2017 to Sept 6, 2021. *Long War Journal*. Verfügbar: <https://www.longwarjournal.org/mapping-taliban-control-in-afghanistan>

Samuel Hall 2019: A long way home: obstacles and opportunities for IDP return in Afghanistan. Kabul: Asia Displacement Solutions Platform, December 2019.

Special Inspector for Afghanistan Reconstruction (SIGAR) 2019: Afghanistan's Anti-Corruption Efforts. The Afghan government made progress in meeting its anti-corruption strategy benchmarks but serious challenges remain to fighting corruption. SIGAR 20-06 Audit Report, Washington, DC (November 2019).

Smith, Scott 2020: Service delivery in Taliban influenced areas of Afghanistan. USIP Special Report No. 465, 30.4.20. Verfügbar: <https://www.usip.org/publications/2020/04/service-delivery-taliban-influenced-areas-afghanistan>

Transparency International 2017: Bridging the gaps. Enhancing the effectiveness of Afghanistan's anti-corruption agencies. Verfügbar: [https://images.transparencycdn.org/images/2017\\_Afghanistan\\_anticorruption\\_report\\_EN.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2017_Afghanistan_anticorruption_report_EN.pdf)

UN General Assembly Security Council (UNGA-SC) 2020: The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. Report of the Secretary-General. New York: United Nations (17 March 2020). A/74/993-S/2020/210.

UNAMA 2019: Special Report: 2019 election-related violence. Kabul.

UNAMA 2020: Afghanistan's fight against corruption. Crucial for peace and prosperity. Kabul: UNAMA.

UNAMA & OHCHR 2020: In search of justice for crimes of violence against women and girls. Verfügbar: [https://unama.unmissions.org/sites/default/files/in\\_search\\_of\\_justice\\_for\\_crimes\\_of\\_violence\\_against\\_women\\_and\\_girls.pdf](https://unama.unmissions.org/sites/default/files/in_search_of_justice_for_crimes_of_violence_against_women_and_girls.pdf)

UNAMA 2021: Afghanistan. Protection of Civilians in Armed Conflict. Annual Report 2020 (February 2021). Verfügbar: [https://unama.unmissions.org/sites/default/files/afghanistan\\_protection\\_of\\_civilians\\_report\\_2020\\_rev\\_s3.pdf](https://unama.unmissions.org/sites/default/files/afghanistan_protection_of_civilians_report_2020_rev_s3.pdf)

UNAMA 2021a: Special Report. Killing of human rights defenders, journalists and media workers in Afghanistan, 2018-2021. Kabul: UNAMA. Verfügbar: [https://unama.unmissions.org/sites/default/files/unama\\_special\\_report\\_killing\\_of\\_human\\_rights\\_defenders\\_and\\_journalists\\_in\\_afghanistan\\_2018-2021\\_february\\_2021.pdf](https://unama.unmissions.org/sites/default/files/unama_special_report_killing_of_human_rights_defenders_and_journalists_in_afghanistan_2018-2021_february_2021.pdf)

World Bank 2019: Afghanistan. Public Expenditure Update. Verfügbar: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/696491564082281122/pdf/Afghanistan-Public-Expenditure-Update.pdf>

World Bank 2020: Afghanistan Development Update. Surviving the Storm. Washington, D.C.: The World Bank (July 2020).