



Kommissionsdrucksache 20(28)07

19.01.2023

Dr. Almut Wieland-Karimi

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum Thema

**„Stabilisierungsphase und die Rolle der Bündnispartner
2002 bis 2008: Strategien, Kooperation und Koordination
zwischen internationaler und nationaler Ebene“**

am 23. Januar 2023

Enquete-Kommission Afghanistan des Deutschen Bundestages

Öffentliche Anhörung – schriftliche Stellungnahme

23.01.2023

Dr. Almut Wieland-Karimi

Frage: Wie sah die Lage in Afghanistan vor Ort aus, als Sie das FES-Büro aufgebaut haben? Welche Hürden, aber auch Unterstützungsangebote gab es?

- 1) Zu Beginn des Jahres 2002 herrschte **Enthusiasmus auf der afghanischen Seite** vor dem Hintergrund des internationalen, **auf dem Petersberg gefundenen Konsenses zu Afghanistan**, der Aufmerksamkeit und versprochenen Hilfe der Internationalen Gemeinschaft (IG), allen voran die USA.

Zugleich hatte das Land **bereits 30 Jahre Kriegs- und Konflikterfahrung** hinter sich, begonnen mit dem Sturz des Monarchen Zahir Shah 1973 und der Positionierung im Kalten Krieg auf östlicher Seite, der sowjetischen Besatzung, dem Bürgerkrieg in den 90er Jahren, gefolgt vom ersten Taliban Regime.

- 2) **Auf internationaler, auch auf deutscher Seite**, gab es viel **Begeisterung** über die Möglichkeit, Afghanistan auf dem Weg zu einem demokratischen und prosperierenden Land zu begleiten. Dies wurde von vielen – auch von mir – als eine **historische Chance** begriffen. Es gab eine hohe Motivation für das Engagement auf afghanischer und internationaler Seite.

Gleichzeitig **mangelte es** eindeutig an **Erwartungsmanagement**: Was genau würde/sollte die internationale Intervention in Afghanistan bewirken? Wie lange würde es dauern, aus einem der am wenigsten entwickelten Länder der Welt einen - nicht genau definierten - funktionierenden Staat zu machen? Und es **mangelte an Landeskenntnissen** der IG.

- 3) Außer dem auf dem Petersberg Anfang Dezember 2001 verabschiedeten 5-Punkte-Fahrplan - Einsetzung Friedenstruppe ISAF nach UN-Resolution 1386, Interimsregierung unter Hamid Karzai, Emergency *loya jirga* 2002, verfassungsgebende *loya jirga*, Wahlen innerhalb von zwei Jahren - gab es **keine übergeordnete politische Strategie**, geschweige denn eine **Exit-Strategie**. Die konkreten Ziele des Einsatzes waren mit Terrorbekämpfung und Stabilisierung mehr als vage gehalten.

Auf der Geberkonferenz im Januar 2002 in Tokio wurde eine **internationale Aufgabenteilung** beschlossen, nach der sich u.a. **Deutschland um den Polizeiaufbau**, die USA um das Militär und Italien um die Justiz kümmern sollten. Diese hat **nicht funktioniert**. Deutschland begann das Polizeiprogramm mit 12 (!) deutschen Polizisten in einem im Vergleich zu Deutschland sechsmal so großen Land mit damals ca. 20 Millionen Einwohner:innen. Im Gegensatz zu dem deutschen mehrjährigen Polizeiausbildungsprogramm, führten die USA später 3- bis 6-Wochen-Crashkurse für angehende Polizisten ein.

- 4) Vielmehr gab es viel **Freiraum, eigene politische Schwerpunkte zu setzen** und Programme zu implementieren, **ohne** dass allerdings aus diesen Einzelteilen ein **Masterplan** entstanden wäre. Diese Spielräume waren auch insofern kaum begrenzt, als in fast allen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereichen Afghanistans Neuaufbau bzw. Erneuerung angegangen wurden, ohne dass Schwerpunkte festgelegt worden wären. Es gab auch keine klaren Absprachen, weder zwischen den internationalen Partnern noch zwischen den deutschen Ressorts.

Im Gegenteil: **ein vernetzter Ansatz fand dezidiert nicht statt**, um entwicklungspolitische und militärische Aktivitäten nicht zu vermischen. Zugleich hätten die GTZ, die politischen Stiftungen et al. ohne die logistische Unterstützung des deutschen Kontingents ISAF vor Ort, z. B. bei Geldtransfer und medizinischer Behandlung, nicht arbeiten können.

Frage: Welche Rolle spielten zivilgesellschaftliche und entwicklungspolitische Initiativen im Wiederaufbau Afghanistans?

- 5) Von Anfang an wurde der **Schwerpunkt** der Unterstützung der IG, dominiert von den USA als Anführer der internationalen Anti-Terror-Allianz, **auf den Aufbau einer afghanischen Armee und der Unterstützung für ISAF**, gelegt. Auch die öffentliche Wahrnehmung lag immer auf den internationalen Militärs, was durch die Personalstärke begründet ist. Die Erkenntnis hingegen, dass eine funktionierende Armee eine wichtige Institution in einem **funktionierenden Staat** ist, dieser aber **auf politischen Entscheidungen, Prozessen und Institutionen beruhen** muss, die es mindestens genauso intensiv zu begleiten gilt, hat sich nicht durchgesetzt.
- 6) Es gab große **Fortschritte in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Infrastruktur** zu verzeichnen, wobei eine **systematische Evaluierung nicht erfolgt** ist oder aufgrund der sich verschlechternden Sicherheitslage ab 2005 nicht erfolgen konnte. Zur Veranschaulichung Zahlen des *Human Development Index* von UNDP: Im Jahr 2000 hatte weniger als 30% der afghanischen Bevölkerung Zugang zu Trink- und Abwasser, im Jahr 2017 knapp 70%. Die Sterblichkeitsrate von Kindern unter fünf Jahren auf 1.000 Lebensgeburten halbierte sich von 130 in 2000 auf 65 in 2018.

Investitionen in fragilen Staaten sind grundsätzlich mit Risiko behaftet. Dennoch herrschte die Logik vor, dass jedes Projekt ein Erfolg sein müsse. Eine **Fehlerkultur**, nach der es auch **misslungene oder nicht erfolgreiche Projekte geben könne, fehlte**, was dazu führte, dass sich alle Akteure mit ihren Erfolgsbilanzen gegenseitig anstachelten. Sicherlich ist auch dies ein Grund für die spätere ‚Schönfärberei‘ in der Berichterstattung.

- 7) Aufgabe der **politischen Stiftungen** war meines Erachtens die Unterstützung der afghanischen Partner beim (Wieder-)Aufbau politischer Institutionen. Gleich am Anfang wurde ein zentraler Fehler begangen, als – entgegen dem Rat aller internationalen und afghanischen Expert:innen - **auf Geheiß** des US-Sonderbeauftragten für Afghanistan **Khalilzad** das sogenannte *Single Non-Transferable Vote*-System (SNTV) eingeführt wurde, der somit über die afghanischen Köpfe hinweg eine zentrale Entscheidung traf.

Dieses SNTV **ließ politischen Parteien keinen Raum im Wettbewerb** um Präsidentschaft und Parlamentssitze, sondern begünstigte individuelle, eher finanzstarke Kandidat:innen, vor allem die **Warlords** mit ihren bereits etablierten Klientel-Netzwerken. Diese weitere Unterstützung für die bereits aus Zeiten des Stellvertreterkriegs der 90er Jahre an die Anrainer- und westlichen Staaten angebandenen Akteure im Namen oder unter dem **Deckmantel der Stabilität** war

politisch kontraproduktiv, weil dadurch bewaffnete nicht-staatliche Kräfte gestärkt wurden. **Demokratische Gruppierungen** jedoch bekamen viel **zu wenig internationale Unterstützung**, obwohl diese bereits im 20. Jahrhundert durchaus im Land Fuß gefasst hatten.

Frage: Wie gestaltete sich die Zusammenarbeit zwischen lokaler und deutscher bzw. internationaler Ebene?

- 8) Das Beispiel von SNTV ist eines unter vielen, das verdeutlicht, wie **gering** letztendlich der **deutsche und europäische Spielraum bzw. Einfluss war**. Politische Entscheidungen fielen die USA, um die aus ihrer Sicht wichtige Stabilität mit Hilfe von Warlords und politischen Persönlichkeiten wie Karzai zu erhalten oder auch herzustellen. Partizipation oder gar eine demokratische Entscheidungsfindung und Willensbildung seitens der Afghan:innen blieben auf der Strecke. **Afghanische Ownership wurde gänzlich missachtet**.
- 9) Es gab viele Initiativen, um die Aufgabenbereiche und Projekte zu koordinieren. Allerdings hatte keine Organisation - außer die UN, die damit überfordert und nicht angemessen ausgestattet waren - ein Mandat, dieses zu tun. An manchen Tagen hatte ich mehrere Einladungen zu Koordinationsrunden, so dass bei der Wahrnehmung für alle diese Runden keine Zeit zur Implementierung der eigenen Maßnahmen geblieben wäre. Und die alte Weisheit galt auch schon damals in Afghanistan: **Alle wollen koordinieren, aber keiner will sich koordinieren lassen!**
- 10) Den Begriff ‚vernetzte Sicherheit‘ gab es damals noch nicht. Erste offizielle Erwähnung fand er vielmehr im *Weißbuch* von 2006. Vielmehr sprachen wir über **zivil-militärische Zusammenarbeit**, die von den entsprechenden Ressorts aus Berlin nicht gefördert oder gar gefordert wurde. Allerdings war das **Vorgehen vor Ort viel pragmatischer** und es gab durchaus einen Austausch zum gegenseitigen Vorteil. Das Verständnis der **Notwendigkeit zum vernetzten Ansatz und dessen Konzeption** ist von den Akteur:innen vor Ort in Afghanistan mitentwickelt worden.
- 11) Die **Aufmerksamkeit**, insbesondere in den Medien, war in den Anfangsjahren des Einsatzes **hoch**. Allerdings ist **nur begrenzt nachhaltige Expertise in Exekutive und Legislative zu Afghanistan aufgebaut** worden, was nicht zuletzt an Rotation und Wahlzyklen liegen mag. Auch sind weder die zwar übersichtlichen, aber durchaus vorhandenen wissenschaftliche Afghanistan-Kenntnisse noch das Insiderwissen von afghanischen Fachkräften in Deutschland systematisch herangezogen worden.

Frage: Welchen Eindruck hatten Sie vom Aufbau des internationalen Engagements in Afghanistan in den Anfangsjahren insgesamt?

- 12) Es gab gute Kooperationen, aber auch **internationale Konkurrenz** um finanzielle Ressourcen, Aufmerksamkeit und afghanische Mitarbeitende. Dies beinhaltete auch Tagegeldzahlungen für afghanische Teilnehmende sowie Abwerbungen mit Gehälterverdoppelung. Andererseits **schossen afghanische NGOs wie Pilze aus dem Boden**, um an internationale Gelder zu kommen – entlang alter Warlord-Strukturen sowie entlang neuer westlich, eher urban geprägter NGO-Logiken. Eine Phase des ‚**Dollar-Rausches**‘, was auch zur **Korruption** beigetragen hat.

13) Die **Vorstellung**, dass **die westlich dominierte Intervention scheitern könnte**, entwickelte sich **erst zum Ende des Jahrzehnts**. Ab dem Jahr 2006, in Folge von Anschlägen und ersten Anzeichen einer Wiederkehr der Taliban, gab es konkrete Konzepte, wie ein Staatsaufbau erfolgt und ein ‚liberaler Frieden‘ in Afghanistan aussieht - eine Verschiebung von der Fokussierung auf die Terrorismusbekämpfung. Es ging um **state building** (Aufbau staatlicher Institutionen) und nicht um *nation building* (Aufbau einer Nation aus untereinander zerstrittenen oder wenig verbundenen Gemeinschaften), da das Staatsgebilde Afghanistan seit der Mitte des 18. Jahrhunderts gefestigt war.

14) Rückwirkend betrachtet **fehlte ein originäres deutsches Interesse am Engagement in Afghanistan**. Ausschlaggebend waren indes für Deutschland der Beistandsartikel 5 der NATO. Zwar gab es eine lange und insbesondere aus entwicklungspolitischer Perspektive intensive Bindung zwischen den beiden Staaten, aber die letztendliche Überzeugung und politische Unterstützung, dass Deutschland seine Sicherheit auch am Hindukusch verteidigen müsse (Zitat: Verteidigungsminister Peter Struck), fehlte.

Deutschland versuchte sich **als guter Alliierter der USA und der NATO** zu zeigen. Zu diesem Schluss kommt auch bereits im Jahr 2016 eine von der norwegischen Regierung gemachte Evaluierung zu den norwegischen Zielen und der Motivation in Afghanistan mitzuwirken (*A Good Ally: Norway in Afghanistan 2001-2014*).
