



Kommissionsdrucksache 20(28)11

23.03.2023

Florian Broschk

**Deutsche Gesellschaft für internationale
Zusammenarbeit (GIZ)**

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum Thema

**„Ausweitung, Eskalation und Transition 2009 bis 2014:
Die Ausweitung des deutschen Engagements im Kontext
von Strategiewechsel und verschärfter Sicherheitslage“**

am 27. März 2023

Stellungnahme Florian Broschk (2010 - 2015 Risk Management Office der staatlichen deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan)

Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands

Öffentliche Anhörung am 27. März 2023

Thema: „Ausweitung, Eskalation und Transition 2009-2014: Die Ausweitung des deutschen Engagements im Kontext von Strategiewechsel und verschärfter Sicherheitslage“

Leitfragen:

- Wie wurde der vernetzte Ansatz realisiert? Wie würden Sie die Umsetzung bewerten und welche Vorschläge/Empfehlungen haben Sie für die zukünftige Vernetzung des dt. Engagements?
- Wie gestaltete sich das Verhältnis von Sicherheitslage sowie Sicherheitsmaßnahmen und der zivilen Arbeit der GIZ? Welche Aufgaben erfüllte das Risk Management Office (RMO) der GIZ in diesem Gefüge?
- Inwiefern hat das RMO dazu beigetragen, Risiken für eingesetztes nationales und internationales Personal zu minimieren und die Operationsfähigkeit und Implementierung von entwicklungspolitischen Maßnahmen zu ermöglichen und zu erhalten?
- Wie stark ist die erfolgreiche Implementierung bzw. Zielerreichung eines Projektes abhängig von der Möglichkeit der Entwicklungshelfer, sich in der Fläche frei bewegen zu können?

Zusammenfassung:

- Präsenz des internationalen / deutschen Militärs positiv und sehr willkommen, aber weder für sich genommen hinreichend noch direkt notwendig für Sicherheit der EZ. Unmittelbarer Ansprechpartner der EZ für Sicherheit v.a. in den Städten afghanische Sicherheitskräfte; diese profitierten vom internationalen Militäreinsatz. Insofern eher indirekte Verbindung.
- Regelmäßige und möglichst intensive Präsenz des projektbetreuenden Personals in der Fläche der Projektgebiete u.a. aufgrund der in Afghanistan extrem ausgeprägten Korruption und Veruntreuung von Projektmitteln notwendiger, aber nicht hinreichender Faktor für gute Projektarbeit.
- Ansatz des Risk Management Office (RMO), Sicherheit für Präsenz des Projektpersonals v.a. über Vernetzung in die Fläche anstatt Abschottung zu erzielen: Abschottung vom Kontext verhindert kontextangepasste Sicherheitsmaßnahmen.
- Mit sehr guter Kenntnis der jeweiligen, lokalen Kontexte und engem Kontakt zu den relevanten lokalen Bevölkerungsvertretern waren 2009 – 2014 Leben, Arbeiten und Bewegen für die deutsche EZ in vielen Gebieten Nordafghanistans möglich. Dies hing jedoch von Voraussetzungen ab, die nicht immer und überall gegeben waren und auch nicht erzwungen werden konnten.
- Nachhaltige, kontextnah umgesetzte Entwicklungszusammenarbeit ist ein wertvoller Beitrag zu einer besseren Zukunft und hat langfristig positive Auswirkungen auf die Stabilität. Dagegen ist nicht zu erwarten, dass kurz- und mittelfristig politische Loyalitäten wesentlich verändert werden. Dem Wiedererstarken der Taliban in Nordafghanistan lagen im Kern politische Prozesse zugrunde; EZ-Projekte hatten darauf kaum Einfluss und sollten auch nicht daran gemessen werden.
- Bei einem Einsatz wie Afghanistan ist für die tatsächliche Wirkung nicht so sehr entscheidend, wie viele Soldaten entsandt oder wieviel Geld für Projekte ausgegeben wird, sondern wie zielgerichtet die Maßnahmen auf den lokalen Kontext einwirken.
- Kontextverständnis kann durch Bereitstellung von Ressourcen langfristig unterstützt werden (Ausbildung von sprachlicher und landeskundlicher Expertise für Interventions-Schwerpunkte; Aufbau von ausgestatteten Systemen wie dem RMO Afghanistan). Projektmaßnahmen sollten personalintensiv, aber vom finanziellen Volumen eher übersichtlich gestaltet werden.

Stellungnahme

Für die Arbeit des Sicherheitssystems der staatlichen deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) stellte sich die Umsetzung des vernetzten Ansatzes in Afghanistan im Zeitraum 2009 bis 2014 grundsätzlich positiv dar. Die beteiligten Ressorts stimmten sich aus unserer Sicht gut miteinander ab. Auch vor Ort fand ein pragmatischer, wohlwollender und von gegenseitiger Wertschätzung geprägter Austausch statt. Logik und Zeithorizonte unterschieden sich dabei: bei militärischen Operationen ist von Tagen und Wochen auszugehen; bei Projektmaßnahmen eher von Monaten und bei entwicklungspolitischen Wirkungen sogar erst von mehreren Jahren. Auch die Verknüpfung von „Sicherheit“ und „Entwicklung“ stellte sich komplexer dar als z.B. die Formel „*Keine Entwicklung ohne Sicherheit, keine Sicherheit ohne Entwicklung*“ suggerieren mag.

Die Präsenz der Bundeswehr hatte jedenfalls positive Auswirkungen auf wichtige Aspekte der Sicherheitslage: im Rückblick mag man vergessen, dass es nach dem Sturz der Taliban heftige Kämpfe zwischen den siegreichen Anti-Taliban-Kräften gegeben hatte. In Mazar-e Sharif starben 2002/03 Dutzende von Unbeteiligten bei Kämpfen zwischen Loyalisten des späteren Vizepräsidenten Dostum und des späteren Provinzgouverneurs Atta. Die schwedisch-finnischen Soldaten im Provincial Reconstruction Team in der Stadt und die multinationalen, deutsch geführten Truppen im Camp Marmal am Flughafen waren ein klares Zeichen gegen derartige, militärisch eskalierende Machtkämpfe.

In den Jahren 2009/10 waren jedoch auch in Nordafghanistan die Taliban für alle sichtbar wieder erstarkt und stellten eine ernsthafte, wenn auch bei Weitem nicht die einzige, Herausforderung für die Arbeit der EZ dar. Zivile Hilfe wurde unter diesen Umständen ganz offensichtlich nicht per se als neutral oder gar unantastbar angesehen: im „*Aid Worker Security Report*“¹ belegte Afghanistan ab 2010 mit jeweils 50 – 80 „*major attacks against aid workers*“, ziemlich zuverlässig etwa einem Drittel der weltweiten Angriffe, jährlich den Spitzenplatz.

Unterkünfte und Büros der EZ-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter befanden sich nicht in den Feldlagern der internationalen Militärs, sondern den Städten. Auch viele Projektaktivitäten fanden hier statt. Die afghanischen Sicherheitskräfte übten eine ausreichende Kontrolle aus. In Städten wie Mazar-e Sharif, Aibak oder Faizabad galt sogar die Regelung, dass sich auch entsandte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchaus zu Fuß bewegen konnten.

Sehr unterschiedlich stellte sich dagegen die Situation abseits der Städte dar: etwa die Hauptverbindungsstraße von Mazar-e Sharif nach Osten war bis zur nächsten

¹ <https://aidworkersecurity.org/>

Provinzhauptstadt Aibak völlig unproblematisch befahrbar. Von Mazar Richtung Westen auf derselben Hauptstraße nach Sheberghan, griffen die Taliban 2009/10 dagegen regelmäßig Polizeiposten an, hielten zwischen den Posten Autos an und kontrollierten die Insassen.

Für Hilfsorganisationen gab es die Möglichkeit der Registrierung bei den Taliban – genauer gesagt: der „Abteilung für Organisationen und NGOs“ der Wirtschaftskommission des Islamischen Emirats, die in jeder Provinz eine Untergrund-Vertretung unterhielt. Registrierte Organisationen hatten von den Taliban nichts zu befürchten (wohl aber von Kriminellen und Milizen mit unklarer Loyalität). Für die staatliche deutsche EZ war eine derartige Registrierung jedenfalls keine Option: die deutsche EZ war der Unterstützung der afghanischen Regierung verpflichtet; Kontakte zu den Taliban wurden strikt abgelehnt und fanden nicht statt.

Für die Arbeit der deutschen EZ bedeutete dies, dass der örtliche Kontext weit über meldefähige Sicherheitsvorfälle hinaus präzise eingeschätzt werden musste. Dies war auch möglich: die Gewalt in Afghanistan verlief gerade auf dem Land nicht völlig willkürlich und chaotisch, sondern überwiegend entlang von der lokalen Bevölkerung wohlbekannten Konfliktlinien. Auch wenn sich konkrete Ereignisse nicht vorhersagen ließen, konnten örtlich, zeitlich und thematisch unterschiedliche Risikofaktoren und -niveaus identifiziert und entsprechend angepasste Strategien bzw. Maßnahmen angewandt werden.

Dies war für die staatliche deutsche EZ seit 2008 die wichtigste Aufgabe eines eigenen Sicherheitssystems, des „*Risk Management Office*“ (RMO)². In sechs nordafghanischen Provinzen, dem Schwerpunkt der deutschen, staatlichen EZ-Projekte, in der Hauptstadt Kabul sowie in einzelnen Provinzen im Süden, Westen und Osten wurden RMO-Büros eingerichtet. Die Büros umfassten je nach Provinz etwa 30 bis 40 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – die große Mehrzahl davon Afghanen und Afghaninnen. Von diesen wiederum lebte und arbeitete ein großer Teil in den Projektgebieten, außerhalb der Städte.

Bei den sogenannten „*Field Officers*“ handelte es sich um örtlich respektierte und nicht unmittelbar in relevante Konflikte verstrickte Ansprechpartner, die als Brücke zwischen Bevölkerung und Projekten dienten. Ihre Tätigkeit für die deutsche EZ erfolgte offen und war vor Ort bekannt; besonders sensible (z.B. militärisch verwertbare) Informationen nahmen sie nicht entgegen bzw. leiteten sie, so sie ihnen bereits bekannt waren, nicht weiter. Beim

² Der Begriff „Sicherheit“ wurde in der Bezeichnung des RMOs ganz gezielt nicht genutzt: zum einen beschreibt Risikomanagement den gewählten Ansatz in der Tat besser, als der oft mit Abschottung und stacheldrahtbewehrten Mauern assoziierte Terminus Sicherheit. Zum anderen wird „*amniyat*“, das Dari / Paschtu-Wort für Sicherheit, seit den 1970er Jahren umgangssprachlich für den gefürchteten, mehrfach umbenannten Inlandsgeheimdienst verwendet.

afghanischen Personal des RMOs, nicht nur aber ganz besonders den Field Officers, wurden bei der Rekrutierung und Zusammenstellung von Teams gezielt unterschiedliche ethnische, politische und sozio-kulturelle Gruppen bzw. Milieus berücksichtigt. Meinungsmonopole oder eine wahrgenommene Voreingenommenheit zugunsten einer bestimmten Gruppe mussten zwingend vermieden werden.

Gestützt auf die Netzwerke der Field Officer und die persönliche Präsenz in der Fläche bewertete das RMO-Personal die Sicherheitslage in den aktuellen oder potentiellen Projektgebieten. Auch 2009 bis 2014 waren in weiten Teilen von Nordafghanistan Bewegungen und Projektarbeit der EZ relativ unproblematisch.

Als Ansprechpartner für Sicherheit konnte hierbei auch außerhalb der Städte grundsätzlich die afghanische Polizei dienen: es gab Kontexte, wo wir uns für eine Polizei-Eskorte entschieden oder wo eine Baustelle durch nahegelegene Stellungen gesichert werden musste. Dies waren aber eher Ausnahmen: weder hätten die afghanischen Sicherheitskräfte die erforderlichen Ressourcen für eine flächendeckende Sicherung unserer Aktivitäten gehabt, noch war dies in den meisten Fällen notwendig oder zielführend.

Oft arbeitete das RMO für Projekte im ländlichen Raum mit Sicherheitsgarantien. Voraussetzung dafür waren erstens einigermaßen intakte Sozialstrukturen und zweitens genaue Kenntnis der relevanten Akteure, ihrer Konflikte und der Grenzen ihrer Einflussgebiete. Wenn sich Ratsversammlungen³ aller relevanten Persönlichkeiten eines Gebiets hinter ein Projekt stellten und öffentlich für die Sicherheit bürgten, hatte dies eine hohe Bedeutung und geschah niemals leichtfertig. Bei Bedarf begleiteten örtliche Würdenträger und Älteste das Personal der EZ. In konfliktiven Gebieten mussten die jeweiligen Begleiter teilweise an den Grenzen ihrer jeweiligen Einflussgebiete ausgetauscht werden.

Sicherheit für die EZ profitierte also insgesamt indirekt von der Anwesenheit der Bundeswehr, auch indem diese den afghanischen Sicherheitskräften den Rücken stärkte. Die Sicherheit der EZ hing jedoch nicht primär und direkt vom internationalen Militär und der Bundeswehr ab. Die EZ war schon an den Standorten der Feldlager in Taloqan, Feyzabad und Kunduz bevor die Bundeswehr kam. Und auch nach dem Abzug der Bundeswehr aus diesen Feldlagern 2012/13, blieb die deutsche EZ dort aktiv, gerade auch in vielen abgelegenen Distrikten.

Umgekehrt wurde auch der Beitrag der EZ zu einer positiven Entwicklung der Sicherheitslage zuweilen einseitig verkürzt und mechanistisch gedacht. Nicht erst seit Einführung der

³ In Nordafghanistan als *shura* bezeichnet.

amerikanischen *counterinsurgency*-Doktrin wurden Entwicklungsprojekte oft als effektives Mittel zur Beeinflussung von Loyalitäten und als „Gegengift“ zur Ausbreitung der Taliban angesehen. Dazu trug sicherlich auch bei, dass viele afghanische Gesprächspartner als Gründe für das Erstarken der Taliban Armut und mangelnder Bildung nannten. Unserer Erfahrung nach waren dies jedoch eher höfliche Antworten, die nicht zuletzt aus vermuteter sozialer Erwünschtheit gegeben wurden.

Eines von vielen Beispielen aus der Praxis, das in eine andere Richtung weist, ist der Distrikt Chemtal⁴, etwa 20 km westlich von Mazar-e Sharif und teilweise Ausgangspunkt der schon erwähnten Angriffe auf die Hauptverbindungsstraße Richtung Sheberghan. Seit etwa 2007 gerieten Teile von Chemtal in den Einflussbereich der Taliban. Ausgangspunkt waren jedoch nicht die bitterarmen Dörfer an den westlichen Ausläufern der Bewässerungskanäle Richtung Wüste. Auch nicht die von Jahr zu Jahr am Existenzminimum kratzenden Dörfer im südlichen Hochland, den Alborz-Bergen. Die ersten Hochburgen der Taliban um die Siedlung Alizai liegen am Unterlauf des Bewässerungssystems, haben also exzellenten Zugriff auf Wasser und sind verhältnismäßig wohlhabend. Sie verfügen über gute Anbindungen an Straßen, Schulen und Märkte. Der bedeutendste lokale Kommandeur, Ghawsuddin, ein ehemaliger Anhänger von Dostum, der sich 1998 den Taliban angeschlossen hatte, hatte 2001 allerdings deren Sturz nicht überlebt. Ghawsuddins Bruder und Nachfolger Haji Ghafour gelang es nicht, ausreichende Patronagebeziehungen aufzubauen um für seine Klientel zu sorgen. Unter schleichender Marginalisierung von Haji Ghafour stellten Ghawsuddins Netzwerke in und um Alizai die ersten Anlaufpunkte der Taliban in Chemtal dar, von denen sie sich ausbreiteten.⁵

Im Herbst 2010 wechselte der wichtigste Feldkommandeur der Alborzberge, der ethnische Araber Khan-e Cherik, auf die Seite der Taliban. Vorausgegangen war ein persönlicher Konflikt mit dem mächtigen Provinzgouverneur Atta. Cherik, der ebenfalls aus dem Netzwerk von Attas altem Gegenspieler Dostum stammte und diesem auch im Kampf gegen die Taliban 1998 – 2001 die Treue gehalten hatte, hatte nicht verhindern können, dass Taliban in einigen Dörfern der Alborzberge Zugänge und Einfluss gewannen. Atta wollte für das Gebiet einen ihm genehmen Milizenkommandeur aus seinem eigenen Netzwerk ernennen. Mit dem raschen, taktischen Seitenwechsel kam Cherik dem Gouverneur zuvor; er verteidigte seinen

⁴ Die 34 afghanischen Provinzen sind noch einmal in durchschnittlich 10 – 20 Distrikte unterteilt. Chemtal ist einer von damals 14 Distrikten der Provinz Balkh.

⁵ Etwas ausführlicher dargestellt und in den Provinzkontext eingeordnet habe ich dieses Fallbeispiel im Kapitel „Patronageverhältnisse: Der Kampf um Macht und Einfluss am Beispiel der Provinzen Balch und Kundus“, in: Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr (Hrsg.): *Wegweiser zur Geschichte Afghanistan*, 4. Auflage 2020, S. 149 ff.

Online einsehbar unter

<https://zms.bundeswehr.de/resource/blob/5324236/9e06b47e1c13ab37ce9e046edf2e6b0d/0606-04-meu-afghanistan-data.pdf>

Einflussbereich nicht nur, sondern konnte ihn mit Rückendeckung seiner neuen Verbündeten einige Jahre lang sogar noch ausbauen. Als Khan-e Cherik jedoch 2018 nach Konflikten mit der Talibanführung und langen Verhandlungen wieder auf die Seite der Regierung zurückkehrte, verweigerte ihm sein Patronagesystem die Gefolgschaft. Cherik musste die Alborzberge verlassen und lebte bis zum Sturz der Republik in Mazar-e Sharif.

Die den Taliban traditionell feindlich gegenüberstehenden Hazara-Dörfer am westlichen Ende der Chemtaler Bewässerungskanäle standen ab Ende 2010 unter dem doppelten Druck der paschtunischen Alizai im Nordosten und aus dem Alborz im Südwesten. Obwohl sie mittelbar dem Patronagesystem von Provinzgouverneur Atta zugehörten, konnten dieser und seine Verbündeten keinen effektiven, dauerhaften Schutz ausüben. Einige militärische Operationen nach der Formel „*clear, hold and build*“ wurden zwar durchgeführt, endeten aber bereits nach wenigen Wochen „*hold*“, da die Sicherheitskräfte anderswo benötigt wurden. Die Taliban aber waren noch (oder wieder) in der Nachbarschaft. Dorf um Dorf im Chemtaler Westen beugte sich, zahlte Steuern und stellte ggf. junge Männer, Motorräder und Gewehre für den *jihad*.

Diese Beispiele sollen zeigen, dass regelmäßig nicht Armut und mangelnde Bildung ausschlaggebend für das Erstarken der Taliban waren. Die armen und marginalisierten Hazara-Dörfer in West-Chemtal beugten sich widerwillig den Taliban, da sie nicht stark genug für andauernden Widerstand waren. Die Entscheidung Khan-e Cheriks war politisch motiviert: egal wie viele Entwicklungsprojekte man in den Alborzbergen hätte durchführen wollen; seine bevorstehende Entmachtung durch den Provinzgouverneur hätte er auf keinen Fall hingenommen. Die seit ihrer Ansiedlung in Nordafghanistan in den 1880er Jahren lange Zeit privilegierten Alizai beklagten ihre zunehmende Marginalisierung seit 2001 (von ihren Rivalen als Wiedergutmachung für historische Ungerechtigkeiten angesehen) sowie Übergriffe feindseliger Patronagesysteme, die Sicherheitskräfte und Justiz in der Hand hatten. Regierung und Polizei waren für die Alizai Teile ihres Problems; die Taliban boten sich als rivalisierendes Patronagesystem an.⁶ Angesichts knallharter, politischer Interessen und historischer Konfliktlinien hätten selbst besonders basisnahe Entwicklungsprojekte kein realistisches Potential gehabt, der Ausbreitung der Taliban in Chemtal einen Riegel vorzuschieben.⁷

⁶ Diese Dynamik war auch nicht zwingend auf paschtunische Siedlungsgebiete begrenzt. Im nahe gelegenen, vorwiegend schiitisch bevölkerten und bis 2021 regierungskontrollierten Distrikt Char Kent etwa schlossen sich die usbekischen Dörfer Tandurak und Shor Bulaq 2011/12 den Taliban an, was langfristig v.a. Auswirkungen auf die Machtverhältnisse im benachbarten Distrikt Sholgara hatte.

⁷ Es gibt mittlerweile eine große Zahl empirischer Untersuchungen, die diesen Befund bestätigen. Vgl. z.B. Paul Fishstein/ Andrew Wilder: *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan* (2011), S. 3: “(W)hile the drivers of insecurity and conflict in Afghanistan are varied and complex, the root causes are often political in nature, especially in terms of competition for power and resources between and among ethnic, tribal, and factional groups. International stabilization projects, however, tended to lay more emphasis on socio-economic rather than political drivers of conflict, and therefore primarily focused on addressing issues such as unemployment, illiteracy, lack of social services, and inadequate infrastructure such as roads. As

Am Beispiel Chemtal wird zudem deutlich, dass jeglicher externe Eingriff in ein historisch gewachsenes und fragiles Gleichgewicht stets eine Reihe von Nebenwirkungen mit sich bringt: wenn ein bestimmter Wasserkanal ausgebaut wird, nimmt evtl. die Wassermenge für Dörfer an anderen Kanälen ab? So schön es ist, wenn eine bestimmte Straße befestigt wird; aber was bedeutet das für diejenigen Dörfer, die davon nicht betroffen sind? Wenn Baufirmen aus einer Familie oder einem Patronagesystem enorme Profite machen, stellt dies in einem als Nullsummenspiel wahrgenommenen Konflikt möglicherweise eine Bedrohung für rivalisierende Solidargruppen dar?

In akuten Gewaltkonflikten, wo konkurrierende Patronagesysteme um Macht, Einfluss und Überleben kämpfen, werden regelmäßig alle in Reichweite kommenden Ressourcen herangezogen und im Wesentlichen auch durch diese Brille gesehen. Projektarbeit ist für die Menschen in solchen Kontexten selten neutral oder nur „gut“. Ressourcenflüsse im Umfeld von Projektaktivitäten können ein attraktives Zusatzeinkommen darstellen. Wobei klar sein muss: vom Umfang her ist neben traditioneller Subsistenzlandwirtschaft und den wenigen wirklich lukrativen Ressourcen wie dem Mohnanbau die bedeutendste Überlebensstrategie der ländlichen Bevölkerung die Arbeitsmigration in die Städte oder das Ausland. Sogar Projekte von denen man selbst unmittelbar profitiert haben in den seltensten Fällen wirklich bahnbrechende Auswirkungen auf das kurzfristige, wirtschaftliche Auskommen größerer Patronagesysteme oder ihre politischen Abwägungen.

Wenn in einem solchen Umfeld Projekte ganz ohne Präsenz des Projektpersonals vor Ort durchgeführt werden, wird normalerweise das Geld abfließen, ohne dass die geplanten Wirkungen erzielt oder auch nur die vereinbarten Leistungen erbracht werden. Das geht bis hin zu den berühmten Phantomprojekten, die zwar abgerechnet aber niemals durchgeführt wurden. Selbst wenn durch stichprobenartige Anwesenheit im Projektgebiet sichergestellt werden kann, dass die Aktivitäten an sich stattfinden und gewisse Leistungen erbracht werden, bleibt die Wirkung im Zielgebiet für externe Akteure schwer einzuschätzen.

In Afghanistan stellte die staatliche deutsche EZ mit ihrer weitgehenden Präsenz in der Fläche im Vergleich zu anderen, großen Implementierungsorganisationen ein sehr positives Beispiel dar, das von vielen afghanischen, aber auch internationalen Beobachtern gelobt wurde. Über Regierungsverhandlungen wurden Projektaktivitäten der Bundesregierung mit der

a result, aid projects were often not addressing the main sources of conflict, and in some cases fueled conflict by distributing resources that rival groups then fought over."

Online unter <https://fic.tufts.edu/assets/WinningHearts-Final.pdf>

afghanischen Regierung abgestimmt. Sogenannte „Nordvertreter“ und „Nordvertreterinnen“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie das deutsche Generalkonsulat in Mazar-e Sharif sorgten dafür, dass auch auf Provinz- und Distriktebene politisch Beteiligte in die Projekte eingebunden wurden. Teilweise aus Sicherheitsgründen von den RMOs organisierte Ratsversammlungen / *shuras* sorgten in vielen Fällen für eine Einbeziehung lokaler Bevölkerungsvertreter und trugen zu kontextsensibler, vor Ort konsensfähiger Implementierung bei.

Die intensive Beschäftigung mit dem Kontext bis hinunter zur lokalen Ebene ist aus der Erfahrung der Arbeit im RMO tatsächlich die grundlegendste Herausforderung beim Versuch, ein komplexes, historisch gewachsenes und hochgradig konfliktives System wie Afghanistan konstruktiv zu verändern.⁸ Lokales Kontextverständnis entsteht keinesfalls automatisch, sondern muss gewollt und geschaffen werden. Das Beispiel RMO Afghanistan zeigt, dass es möglich ist, sich der Komplexität des Kontextes anzunähern. Vom Militär, insbesondere dem militärischen Nachrichtenwesen ist dieses Kontextverständnis aufgrund der vergleichsweise kurzen Stehzeiten, der spezifischen Fragestellungen und nicht zuletzt Zugangshemmnissen zur Zivilbevölkerung nicht unbedingt zu erwarten.⁹ Das Generalkonsulat in Mazar-e Sharif und die BMZ-Nordvertreter vor Ort in den Implementierungsprovinzen stellten bereits einen echten Mehrwert für die Nordprovinzen dar. Die Dimensionen des RMOs mit je Provinz etwa vierzig, handverlesenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verdeutlichen aber den Aufwand, wenn man sich auf den lokalen Kontext wirklich einlassen will.

Ob es nun, wie beim RMO Afghanistan, aus der Frage nach Sicherheit entsteht oder vielleicht doch aus der Logik politischer Steuerung und Wirkung gedacht wird: ein dediziertes, mit ausreichenden Ressourcen ausgestattetes System, das den lokalen Kontext bis zur Ebene von Dorf und Familienverbänden analysiert und aufbereitet, wäre für mich die wichtigste Empfehlung für zukünftiges Engagement in vergleichbaren Kontexten.

⁸ Der britische Diplomat Christian Dennys drückt es besonders schön aus: *“(I)instead of external inputs having value in themselves, it is the way in which inputs (...) are applied through local political systems that promotes stability. Any intervention that does not engage with the local political system is simply hot air blowing over an area while local political actors wait out the interveners to continue their own way of life.”* Christian Dennys: For Stabilization. In: *Stability, International Journal of Security and Development* 2(1) (2013), S. 5
Online unter <https://stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.an>

⁹ Vgl. die Kritik des damaligen ISAF Director of Intelligence, Generalmajor Michael Flynn: *“...the vast intelligence apparatus is unable to answer fundamental questions about the environment in which U.S. and allied forces operate and the people they seek to persuade. Ignorant of local economics and landowners, hazy about who the powerbrokers are and how they might be influenced, incurious about the correlations between various development projects and the levels of cooperation among villagers, (...) U.S. intelligence officers and analysts can do little but shrug in response to high level decision-makers seeking the knowledge, analysis, and information they need to wage a successful counterinsurgency.”* Batchelor, Paul D./ Flynn, Michael T./ Pottinger, Matt: *Fixing Intel: A Blueprint for Making Intelligence Relevant in Afghanistan* (2010)
Online unter <https://www.cnas.org/publications/reports/fixing-intel-a-blueprint-for-making-intelligence-relevant>

Unterstützt werden kann dies durch die Ausbildung von Spezialistinnen und Spezialisten: Diplom-Afghanologen gibt es heute in Deutschland nur, weil die DDR nach der afghanischen Revolution 1978 kurzerhand einen entsprechenden Studiengang einrichtete. Einen Kader mit ausgewiesener Landesexpertise und Sprachkenntnisse hätten wir z.B. in den Jahren 2009 – 2014 gut gebrauchen können.

Afghanistan sollte uns gelehrt haben, dass eine vergleichbare Intervention nicht von allein zum gewünschten Ergebnis führt, wenn man nur genügend Soldaten, Geld und gute Wünsche zur Verfügung stellt. Stattdessen ist es harte Arbeit, einen Kontext zunächst einmal zu verstehen und dann auch noch positiv zu beeinflussen. Expertise und Strukturen hierfür sollten einen prozentual größeren Anteil der Gesamtausgaben einnehmen. Dies zu betonen ist besonders wichtig, weil gerade in der EZ normalerweise versucht wird, möglichst viel Geld in die eigentlichen Projektleistungen zu stecken und die Ausgaben für Personal, Planung, Monitoring etc. zu senken. In einem Umfeld wie Afghanistan wäre es dagegen ratsam, kleinere Projektbudgets von einem sehr personalstarken Team, das eng in den lokalen Kontext eingebunden ist, umzusetzen.¹⁰ In einer aus Implementierungssicht (wenn auch wohl nicht aus Haushaltssicht) perfekten Welt könnte sogar das pro Haushaltsjahr auszugebende Budget sehr flexibel auf Steuerungsentscheidungen angepasst werden, die wiederum auf Informationen aus dem lokalen Kontext beruhen und örtlichen Bedarf, aber auch Kapazitäten und spezifische Gelegenheitsfenster berücksichtigen.

Die EZ insgesamt gilt es vor einer Erwartungshaltung zu bewahren, sie müsse „den Krieg gewinnen“ bzw. über einen Kreislauf aus Wohltaten und Dankbarkeit einen ganz überwiegend politischen Konflikt befrieden. Dies ist weder realistisch noch Aufgabe der EZ.

Eigene Risikomanagement-Strukturen stellen in Krisengebieten für die Sicherheit der EZ einen spürbaren Mehrwert dar. Ihr Ziel sollte sein, durch enge Vernetzung in den Kontext geeignete, kontextspezifische Sicherheitsmaßnahmen zu identifizieren und der Verlockung zu widerstehen, sich durch Abschottung des eigenen Kontextverständnisses zu berauben.

¹⁰ Vgl. auch die Empfehlung des amerikanischen Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction: „*Stabilization was (...) more successful when implementers undertook fewer activities with a higher degree of oversight, flexibility, and staffing; doing stabilization well was labor intensive for the donor and implementing partners.*“ SIGAR: Stabilization. Lessons from the U.S. experience in Afghanistan (2018), S. 136
Online unter <https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/SIGAR-18-48-LL.pdf>