



# Deutscher Bundestag

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

## Wortprotokoll der 15. Sitzung

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

Berlin, den 24. April 2023, 13:00 Uhr

Sitzungssaal 4.900 PLH

10557 Berlin, Paul-Löbe-Allee

Vorsitz: **Michael Müller (SPD)**

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

**Einzigiger Tagesordnungspunkt** **Seite 4**

Öffentliche Anhörung zum Thema

**„Ausweitung, Eskalation und Transition 2009 bis  
2014: Übergabe in afghanische Verantwortung -  
Staat, Gesellschaft und Sicherheit“**

Vorlage zur Anhörung:

Leitfragenkatalog der Fraktionen

**Kommissiondrucksache-20(28)13\_DE (Anlage 1)**



Eingeladene Sachverständige:

Klaus-Peter Jördening  
Referatsleiter Internationale Zusammenarbeit im Bundespolizeipräsidium Potsdam  
(2020 - 2021: Leiter Deutsches Polizeiprojektteam Afghanistan)

Stefan Recker  
Leiter des Büros der Caritas Deutschland in Afghanistan

Dr. Tilmann J. Röder  
Geschäftsführer der Nichtregierungsorganisation JustPeace gGmbH, Berlin

Schriftliche Stellungnahmen:

Stefan Recker  
**Kommissionsdrucksache 20(28)14**      *(Anlage 2)*

Klaus-Peter Jördening  
**Kommissionsdrucksache 20(28)15**      *(Anlage 3)*

Dr. Tilmann J. Röder  
**Kommissionsdrucksache 20(28)19**      *(Anlage 4)*



## Mitglieder der Enquete-Kommission

### Abgeordnete

Fraktion	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
<b>SPD</b>	Müller, Michael Schmid, Christoph Türk-Nachbaur, Derya	Fiedler, Sebastian Özoğuz, Aydan Sthamer, Nadja
<b>CDU/CSU</b>	Beyer, Peter Güler, Serap Hierl, Susanne	Brand, Michael Bröhr, Marlon Dr. Leikert, Katja Dr.
<b>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</b>	Gambir, Schahina Krämer, Philip	Düring, Deborah Spellerberg, Merle
<b>FDP</b>	Gerschau, Knut Sauter, Christian	Jurisch, Ann Veruschka Dr. Müller-Rosentritt, Frank
<b>AfD</b>	Nolte, Jan Ralf	Wundrak, Joachim
<b>DIE LINKE.</b>	Hunko, Andrej	Reichinnek, Heidi

### Sachverständige Kommissionsmitglieder:

Prof. Dr. Anna Geis

Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim-Gießmann

Reiner Haunreiter

Dr. Michael Lüders

Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala

Dr. Katja Mielke

Winfried Nachtwei

Egon Ramms

Prof. Dr. Ursula Schröder

André Wüstner

Jörg Vollmer

Dr. Ellinor Zeino



Beginn der Sitzung 13:00 Uhr

### **Einzigster Tagesordnungspunkt**

#### **Öffentliche Anhörung zum Thema „Ausweitung, Eskalation und Transition 2009 bis 2014: Übergabe in afghanische Verantwortung - Staat, Gesellschaft und Sicherheit“**

Der **Vorsitzende**: Meine Damen und Herren, ich begrüße Sie ganz herzlich zur 15. Sitzung der Enquete-Kommission und damit auch ganz herzlich zur sechsten öffentlichen Anhörung unserer Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands. Ich begrüße ganz herzlich die Gäste auf der Tribüne, die heute auch wieder anwesend sind, aber natürlich auch alle, die im Internet per Live-Stream unsere Sitzung mitverfolgen. Ich will auch gleich wieder Werbung machen. Nicht nur diese Sitzung wird ab morgen in der Mediathek des Bundestages abrufbar sein, sondern auch die vorangegangenen Sitzungen, im Übrigen wie auch die Eingangsfragen, die wir unseren Sachverständigen, unseren Experten, stellen. Also ich glaube, es ist über das Netz ganz gut mitzufolgen, wie wir unsere Arbeit hier in der Enquete-Kommission gestalten.

Ich begrüße gleich zu Beginn unsere heutigen drei Sachverständigen, als erstes Herrn Klaus-Peter Jördening, von 2020 bis 2021 Leiter des deutschen Polizeiprojektteams in Afghanistan und derzeit Leiter des Referats Internationale Polizei-zusammenarbeit im Bundespolizeipräsidium in Potsdam. Ihnen ein herzliches Willkommen. Ich will auch gleich sagen, Herr Jördening hat genauso wie Herr Recker uns auch eine schriftliche Stellungnahme zur Verfügung gestellt, vielen Dank, die im Übrigen auch auf der Bundestags-website einzusehen sind. Herrn Stefan Recker begrüße ich natürlich auch ganz herzlich. Sie sind seit 2014 Leiter des Caritas-Büros in Kabul und waren davor auch bereits in anderen Organisationen in Afghanistan im Bereich der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit tätig. Und natürlich begrüße ich ganz herzlich Herrn Dr. Tilmann Röder, Geschäftsführer der gemeinnützigen JustPeace gGmbH, einer internationalen Nichtregierungsorganisation mit Schwerpunkten unter anderem in der Friedens-

förderung und der Reform des Rechtswesens in Konfliktländern. Ihnen allen ein herzliches Willkommen. Wir freuen uns, dass Sie bereit waren, uns Ihre Expertise zur Verfügung zu stellen.

Wir haben uns auch heute wieder einen wichtigen Zeitraum vorgenommen, der eine Rolle spielen soll. So wie in der vorangegangenen Anhörung am 27. März 2023 befassen wir uns heute erneut mit dem Zeitraum 2009 bis 2014, der geprägt war von der Reaktion auf die sich verschlechternde Sicherheitslage in Afghanistan. Die internationale Gemeinschaft verstärkte ihr Engagement und intensivierte den Afghanistan-Einsatz auf verschiedenen Ebenen. Unter dem Titel „Ausweitung, Eskalation und Transition 2009 bis 2014: Übergabe in afghanische Verantwortung – Staat, Gesellschaft und Sicherheit“ sollen heute insbesondere die Bemühungen im Mittelpunkt stehen, Afghanistan auf staatlicher und gesellschaftlicher Ebene sowie im Sicherheitsbereich zu stärken. Damit sollte damals die Voraussetzung für eine Übernahme der Verantwortung vor allem im Sicherheitsbereich durch die afghanische Regierung und für den Abzug von ISAF geschaffen werden. An dieser Stelle: Insbesondere die Polizei hat heute in einer unserer Projektgruppen schon eine große Rolle gespielt. Ich glaube, da gibt es viel Aufmerksamkeit, viel Interesse auch für diesen Aspekt im Zusammenhang mit unserer heutigen Anhörung. Wir wollen heute also die Auswirkungen des intensivierten Afghanistan-einsatzes betrachten und fragen: Wie stand es zum Ende von ISAF im Dezember 2014 um die Fähigkeit der afghanischen Regierung, der Herausforderung gerecht zu werden, die Verantwortung nicht nur für die Sicherheit zu übernehmen?

Ganz besonders natürlich interessiert uns, neben der Einschätzung, wie damals vor Ort die Situation war, vor allen Dingen die Schlussfolgerung aus dem, was Sie erlebt haben. Das ist ja Kern unserer Arbeit auch in der Enquete-Kommission: einerseits Bestandsaufnahme und andererseits der Blick nach vorn. Was folgt daraus für das künftige Engagement oder für mehrere künftige Engagements, die höchstwahrscheinlich noch vor uns liegen? Wie kann man das ein oder andere besser gestalten als in der Vergangenheit?



Ich möchte, meine Damen und Herren, nur zum Abschluss noch kurz einen Hinweis zum Ablauf der Sitzung geben: Unseren Sachverständigen stehen für ihre Statements jeweils zehn Minuten zur Verfügung. Anschließend richten die Mitglieder der Enquete-Kommission Fragen an die Sachverständigen, jeweils im Wechsel zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen. Die Fraktionen haben sich darauf verständigt, dass jeder Fraktion zunächst drei Minuten für Fragen zur Verfügung stehen, für jeden Sachverständigen zur Antwort noch mal drei Minuten – oder gerne auch kürzer. Sie werden sehen, wie Sie damit klarkommen. Aber wir wollen natürlich nicht nur, dass alle Fraktionen zu Wort kommen können und mit Ihnen auch in eine Diskussion eintreten können, sondern gegebenenfalls, wenn die Zeit reicht, in einer weiteren kurzen Frage- und Antwortrunde noch einmal Dinge beleuchten. Ich bitte alle, darauf zu achten, dass wir uns darauf verständigt haben, dass über unseren Medienwürfel hier oben auch ein Countdown mitläuft. Und ich werde streng darauf achten, dass wir dann nach Ende der Redezeit auch wirklich zum nächsten Fragesteller oder zum nächsten Sachverständigen kommen. Abschließend noch: Zur Erstellung des Protokolls erfolgt eine Tonaufzeichnung. Ich weise darauf hin, dass mit Ausnahme von Auftaktbildern zu Beginn der Sitzung keine weiteren Bild- oder Tonaufnahmen gestattet sind. Gibt es Fragen zum Ablauf? Das scheint weder von den Fraktionen noch von den Sachverständigen der Fall zu sein. Dann starten wir mit unserer heutigen Anhörung. Und ich würde sagen auch in der Reihenfolge, Herr Jördening, Herr Recker, Herr Röder. Herr Jördening, Sie haben das Wort. Bitte schön.

**Klaus-Peter Jördening** (Leitender Polizeidirektor, Bundespolizeipräsidium): Vielen Dank. Sehr geehrter Herr Vorsitzender, werte Abgeordnete und Sachverständige. Zunächst möchte ich auch herzlich dafür danken, hier eingeladen worden zu sein, weil mich das Thema natürlich nach dem Abzug 2021 in Afghanistan dienstlich noch bewegt, auch im Hinblick auf andere Engagements. Aber ich muss ergänzen, auch wirklich persönlich und privat bewegt, weil ich mich sehr mit den Fragen beschäftige, wie hätte man es besser machen können? Der Herr Vorsitzende hat es gesagt, ich bringe zum einen die Erfahrung aus

den Jahren 2020 bis 2021 als Leiter des Projekts mit. Ich habe aber auch das Privileg, dass ich am Anfang, von 2003 bis 2004, in der Funktion des stellvertretenden Leiters und dann des Leiters des Projektbüros dort gewesen bin. Aus dem Bundesinnenministerium (BMI) heraus habe ich auch maßgeblich an der Initiative zur Gründung der EUPOL Afghanistan 2007 mitgewirkt. Zusätzlich bin ich zwischenzeitlich immer wieder auch in meiner Funktion als Koordinator des Krisenpräventionsteams, der AGIPM, nach Anschlägen oder ähnlichen potenziellen belastenden Ereignissen in Afghanistan gewesen. Das heißt, meine Expertise ist bei Weitem nicht lückenlos, aber sie hat immer wieder recht markante Punkte erreicht.

In dieser Funktion als Koordinator des Kriseninterventionsteams – ich muss das aus aktuellem Anlass sagen – beschäftige ich mich seit letztem Montag intensiv mit der Betreuung von fünf deutschen Polizisten, die gerade im Sudan auf dem Weg von Khartum nach Port Sudan sind. Und weil es ja immer eine Frage ist, auch jetzt im Hinblick auf die Arbeit, die Sie leisten: Was ist denn eigentlich erfolgreich? Sie können sicher sein, diese Frage stellen sich die Kolleginnen und Kollegen im Moment auch vor Ort. Insofern bin ich sehr dankbar, dass die Arbeit dieser Enquete-Kommission stattfindet und bin sehr gespannt auf die Ergebnisse.

Mir ist ganz wichtig – ich habe das auch in der Stellungnahme ausgeführt – an dieser Stelle zu sagen, dass man das Afghanistan-Engagement für den Polizeiaufbau auch sehr im historischen Kontext sehen muss. 2002, 2003 waren die Erfahrungen für Polizeiaufbauarbeit im Kontext internationaler Friedenseinsätze rudimentär. Es hat sie kaum gegeben. Sie wissen, 1999 war, nach den Kosovo-Erlebnissen, die Geburtsstunde des zivilen Krisenmanagements der EU. Die ersten Missionen in diesem Zusammenhang sind erst 2003 in Bosnien und in Nord-Mazedonien installiert worden. Alles, was davor war, war im Rahmen der International Police Task Force (IPTF), also einer UN-Mission. Das waren oft Aufgaben im Rahmen von Kontroll- und Überwachungsfunktionen, die deutsche Polizisten, damals Bundesgrenzschützer, in den späten



1980er- und frühen 1990er-Jahren wahrgenommen haben, die aber mit Polizeiaufbauarbeit im engeren Sinne nichts zu tun hatten. Ich denke, das ist ganz wichtig, das an dieser Stelle zu sagen, weil man heute mit 20 Jahren Erfahrung in unterschiedlichsten Missionen einen ganz anderen Hintergrund hat. Abgesehen davon, dass das viele schlaue und gute Köpfe inzwischen auch wissenschaftlich aufgearbeitet haben und immer noch, so glaube ich, auf der Suche nach dem Stein des Weisen sind.

Das Konzept 2003, insofern, Herr Vorsitzender, gehe ich sogar ein Stück weit nach vorne, war das Lead-Nation-Konzept, das Sie sicherlich schon wahrgenommen haben. Es sind Lead-Nations gebildet worden, die sich 2002 für verschiedene Bereiche des Staatswesens engagieren wollten. Natürlich Deutschland für die Polizei, in unserem unmittelbaren Zusammenhang damals auch sehr wichtig, die Briten für die Drogenbekämpfung, die Italiener für die Justiz, die Amerikaner für den Aufbau des Militärs. Da hat es immer wieder Anknüpfungs- und Überschneidungspunkte gegeben. Das hat mal besser, mal weniger gut funktioniert, weil das italienische Justizsystem mit dem deutschen natürlich nicht so richtig kompatibel ist. Deutsche Polizei, italienisches Justizwesen, das barg Schwierigkeiten. Es hat aber auch besser funktioniert, zum Beispiel im Bereich der Drogenbekämpfung, wo insbesondere die vom Bundeskriminalamt getätigten Aufbauarbeiten sehr eng verzahnt waren mit den Experten, die wir von Großbritannien in Afghanistan hatten. Das US-Engagement war am Anfang natürlich geprägt von der wesentlichen Bedeutung Amerikas überhaupt im internationalen Kontext. Aber alles war – da durfte ich selbst daran teilnehmen – immer wieder unter dem Dach des SRSG [VN-Sonderbeauftragter für Afghanistan], damals Herr Lakhdar Brahimi, zusammengefasst: Man hat sich ausgetauscht, man hat Schwierigkeiten besprochen, und innerhalb dieses internationalen Konzerts konnten wir uns dem nachhaltigen Polizeiaufbau widmen.

Anfangs natürlich mit sehr wenig Personal, beschränkt auf diesen Fokus Kabul von der Zentrale aus – ich meine, am Anfang auch sehr erfolgreich. Es konnte mit den Afghanen

gemeinsam ein Ausbildungscurriculum entwickelt werden. Man hatte klar ein Bild, dass man eine zivile Polizei aufbauen will, was ja nicht selbstverständlich war. Im Grunde genommen hat es zu dem Zeitpunkt über 15 Jahre – manche würden sogar sagen, mehr als zwei Dekaden – gar keine funktionierende Polizei gegeben – zumindest keine wie in unserem Sinne – und die Rolle der Polizei war in der Bevölkerung gänzlich unbekannt. Trotzdem waren genügend Anknüpfungspunkte für uns da, auch durch die Unterstützung von gerade in Deutschland, sowohl in der DDR, aber auch in der Bundesrepublik, über drei Dekaden ausgebildeten afghanischen Polizisten. Und insbesondere mit dem damaligen Minister gab es ganz klar die Zielrichtung, eine zivile Polizei aufzubauen. Aus Ruinen heraus wurde sehr schnell die Polizeiakademie aufgebaut. Es wurden viele andere Behörden und Dienststellen aufgebaut, die buchstäblich in Schutt und Asche lagen. Nicht nur mit denjenigen, die dann auch in der Verantwortungszeit, die ich damals hatte, inzwischen auf 30 angewachsen waren, sondern immer noch durch die Unterstützung von vielen assoziierten Staaten. Das waren insgesamt neun. Indien, Australien, Norwegen, sogar Iran war dabei. Das wurde auch noch bereichert durch Kurzzeit-Experten, die aus den verschiedenen Ländern zu Trainingsmaßnahmen gekommen sind. Sodass es, fokussiert auf Afghanistan, Kabul, zu diesem Zeitpunkt absolut ausreichend und auskömmlich gewesen sein mag.

Dieser nachhaltige Ansatz ließ sich aber einfach nicht halten. Spätestens mit der Idee, als man Provincial Reconstruction Teams (PRT) bildete, dass man nicht nur militärisch in die Fläche geht, sondern unter militärischer Führung der zivile Aufbau dorthin ausgedehnt werden sollte, galt das natürlich auch für die Polizei. Das ist vonseiten Deutschlands mit der Beteiligung in den verschiedenen PRTs, insbesondere im Norden, aber auch in Herat, anfangs soweit verfolgt worden, aber natürlich nicht flächendeckend. Etwas, was ich aus heutiger Sicht vielleicht etwas kritisch betrachten würde, vielleicht hätten wir dort weitergehen können.

Es war noch ein zweiter Aspekt, der uns in die



Quere kam, und das waren die Initiativen, die vonseiten der Vereinigten Staaten von Amerika ausgingen, die ein erhebliches Sicherheitsrisiko gesehen hatten. Sie gingen mit guten Argumenten auf uns und die Afghanen zu und sagten, man müsse zur kurzfristigen Stabilisierung eine Highway Police bilden, insbesondere auch mit Blick auf die bevorstehenden Wahlen, aber auch ganz konkret operativ zur Absicherung der Ringstraße Afghanistans, die wirtschaftlich von wesentlicher Bedeutung gewesen ist. Und da könnte man nicht mit der nachhaltig lang andauernden Ausbildung Deutschlands, die von uns verfolgt wurde, erfolgreich sein. Das wurde dementsprechend auch mit erheblichen Ressourcen, die weit über unserem Engagement lagen, unterfüttert, und ich glaube nicht, dass die afghanische Seite damals die Möglichkeit gehabt hätte, dieses Angebot abzulehnen. Das ist für mich aber der Schlüsselpunkt eigentlich in der Historie des von der internationalen Seite unterstützten Aufbaus, dass es hier die Abkehr von einer Zivilpolizei gewesen ist, und man in dieses Dilemma geraten ist, auf der einen Seite eine Zivilpolizei zu haben und auf der anderen Seite eine Stabilisierung in einer unsicheren Sicherheitslage zu erreichen. Ein Konflikt, der sich bis zum Ende durchgezogen hat.

Mit Blick auf die unerbittliche Uhr muss ich jetzt tatsächlich auf die Stellungnahme verweisen, die Ihnen Gott sei Dank vorliegt. Ich möchte aber trotzdem eins am Ende sagen: Wir sind, meine ich, nicht herausgekommen, man hat es 2007 mit der European Union Police Mission Afghanistan (EUPOL) versucht, das weiß ich sehr genau. Wir haben erkannt, mit der Ausdehnung auf die Provinzen, muss man es auf breitere Füße stellen. Das war damals auch unsere Vorstellung, deswegen die EUPOL Afghanistan aus der Taufe zu heben. Und zum zweiten, um diese Diskrepanz im Justiz- und Polizeiaufbau zu überbrücken. Man hat es aber nicht geschafft. Sie wissen, die EUPOL Afghanistan, ohne diese jetzt fachlich bewerten zu wollen, hat nur zehn Jahre überdauert, aber Deutschland ist 2002 die Verpflichtung eingegangen, als Lead-Nation den Afghanen bis zum Aufbau einer funktionierenden Polizei beiseite zustehen. Und ich bewerte es für mich im Nachhinein so, dass man einfach dieser Verpflichtung nachgekommen ist. Nach meiner Wahrnehmung –

zuletzt waren außer uns nicht mehr viele andere da – haben wir eben auch diesem Versprechen, das am Anfang gegeben worden ist, einfach auch den nötigen Raum gegeben und unserer Verantwortung entsprochen. Und meine Konsequenz daraus ist: Aufgrund der vielen Faktoren, die wir nicht beeinflussen können, ist ein so breites Versprechen nicht haltbar. Kleinere Ziele, bescheidenere Ziele, die auch von diejenigen, die das implementieren sollen, erfolgreich zu machen, sind wesentlich erfolversprechender. Der große Aufbau ist etwas, was wir nie in der Hand haben werden, weil zu viele Spieler, zu viele Einflussfaktoren dabei eine Rolle spielen. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Jördening, Herr Recker, schließen Sie gleich an?

**Stefan Recker** (Leiter Caritas Landesbüro Afghanistan): Vielen Dank für die Einladung, die erneute Einladung nach der in die Sitzung des 1. Untersuchungsausschusses am 15. Dezember letzten Jahres. Mein Name ist Stefan Recker. Ich bin seit Mitte 2014 der Leiter des Büros von Caritas International, dem Hilfswerk des deutschen Caritas-Verbandes in Afghanistan. Ich habe allerdings bereits früher schon in Afghanistan gearbeitet. Und zwar war ich in den letzten 27 Jahren etwa 17 Jahre in Afghanistan, unter anderem mit Ärzten ohne Grenzen und der Welthungerhilfe. Die Caritas arbeitet seit 1984 in Afghanistan, und zwar durchweg mit Partnern. Das ist nicht nur in Afghanistan der Ansatz der Caritas, sondern weltweit. Normalerweise arbeiten wir mit den lokalen Caritas-Büros. In Afghanistan gibt es keine katholische Kirche, deswegen auch keine Caritas. Deswegen arbeiten wir dort mit ganz normalen, säkularen Hilfsorganisationen.

Deutschland hat jährlich 430 Millionen Euro in Afghanistan investiert, größtenteils vom Bundesentwicklungsministerium (BMZ) und Auswärtigem Amt (AA). Da war ein großer Teil an Budgethilfe enthalten, der direkt an das afghanische Finanzministerium ging. Nach der Übernahme durch die Taliban Mitte August 2021 sind natürlich viele Projekte beendet worden, gerade im Bereich Staatsaufbau und Zivilgesell-



schaft. Die Ziele wurden einfach nicht erreicht. Allerdings in den Bereichen Infrastruktur, Trinkwasserversorgung, Gesundheitswesen, die durch Hilfsorganisationen wie Caritas International durchgeführt worden sind, da sind sehr viele Ziele erreicht worden. Ich nenne nur als Beispiel die Reduktion der Sterblichkeit von Kindern unter fünf Jahren von 250 pro 1000 auf etwa 120 pro 1000. Die Kindersterblichkeit wurde also um mehr als die Hälfte reduziert. Nach unserer Erfahrung, und nicht nur nach unserer Erfahrung, sondern auch aufgrund einer Meta-Studie vom BMZ, die Projekte zwischen 2008 und 2018 behandelt hat, sind lokale Projekte mit kleinen Zielen, mit überschaubaren Zielen, großen Projekten, gerade im Bereich Staatsaufbau, vorzuziehen. Ich denke, das stimmt auch mit dem überein, was Sie gesagt hatten, Herr Jördening.

Der Ansatz der vernetzten Sicherheit wurde von Caritas International nicht wahrgenommen. Das heißt, wir hatten auch nicht an der Nicht-regierungsorganisations-Fazilität (NRO-Fazilität) teilgenommen, die pro Jahr zehn Millionen Euro für Projekte zur Verfügung gestellt hätte, die innerhalb des deutschen Auftragsbereiches durchgeführt wurden. Diese NRO-Fazilität wurde von uns nicht wahrgenommen. Wir sind der Überzeugung, dass Sicherheit im Nichtregierungsorganisations-Bereich vorwiegend durch Akzeptanz generiert wird, und was man im Neudeutschen als Low-Profile bezeichnet. Das heißt kleines Büro, kleine Projekte, nicht exponiert sein. Das ist für uns Sicherheit und das sind gute Sicherheitsmaßnahmen. Wir arbeiten grundsätzlich nur mit Partnern, mit Partnerorganisationen, wie ich eingangs schon sagte, und natürlich mit den lokalen Gemeinden. In der Regel hatten wir eine gute Akzeptanz für unsere Projekte und unsere Programme, gerade was kleinere Projekte betrifft und auf lokaler Ebene. Im Berichtszeitraum, im Zeitraum 2009 bis 2014, hatten wir vorwiegend in Kabul und im zentralen Hochland, im Bereich humanitäre Hilfe und Übergangshilfe, unter anderem auch im Gesundheitsbereich gearbeitet. Es ging um psychosoziale Hilfe und um Lepra- und Tuberkulose-Programme. Allerdings wurden auch Infrastrukturmaßnahmen umgesetzt, also einfacher Straßenbau, Trinkwasserversorgung und so weiter.

Die Vernetzung geschah vorwiegend durch das Cluster-System der Vereinten Nationen. Es gab eine sehr gute Kooperation zwischen den verschiedenen deutschen Akteuren in Afghanistan. Ich rede jetzt von der GIZ und von den verschiedenen Hilfsorganisationen, die dort tätig waren beziehungsweise sind. Von Regierungsseite, also Botschaftsseite, war das in meinen Augen sehr personenabhängig. Manche Personen, die an den Botschaften tätig waren, waren sehr enthusiastisch und manche eher nicht. Die Sicherheit hatte sich seit etwa 2004 kontinuierlich verschlechtert. Ich hatte damals für eine andere Hilfsorganisation gearbeitet und im Winter 2003 wurde ein Auto dieser Hilfsorganisation von einem Talib beschossen. Mir wurde von dem Menschen, der, ich sage mal, für Informationsbeschaffung im PRT zuständig war, gesagt, dass dies wohl tatsächlich ein Versuchsballon von den Taliban war: Wie reagieren die Deutschen darauf? Die Sicherheitssituation hat sich so verschlechtert, dass wir 2018 beschlossen hatten, die Unterkünfte der internationalen Fachkräfte und das Büro zusammenzulegen, sodass man das besser bewachen konnte. Aber natürlich konnte die eigentliche Arbeit fortgesetzt werden, auch dadurch, dass die Caritas International nur durch Partner arbeitet, die lokal sehr gut vernetzt sind, die mit den verschiedenen Akteuren reden konnten und einfach wissen, wie die Sicherheitslage lokal ist.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank, dann Herr Röder gleich im Anschluss.

**Dr. Tilmann J. Röder** (JustPeace gGmbH): Vielen Dank. Ich war ab 2006 ähnlich lange, aber nicht so dauerhaft wie Stefan Recker in Afghanistan. Während ungefähr 60 Aufhalten habe ich verschiedene Teile des Landes kennengelernt und war vor allem im Bereich Recht und Justiz unterstützend tätig. Das ist also mein Schwerpunkt. Aber ich habe Fragen vorgelegt bekommen, die darüber etwas hinausgehen. Ich versuche, das jetzt zügig und auf den Punkt zu beantworten. Ich lege ein Papier im Nachgang noch vor. Das Versprechen gebe ich hiermit. Ich hatte nicht so viel Zeit das vorzubereiten.



Zunächst einmal zur Einordnung. Die erste Frage geht dahin, wie robust die staatlichen Strukturen waren, gerade im Vergleich zu informellen Strukturen. Wir haben hier drei Faktoren, die erheblich die staatlichen Strukturen geschwächt und beeinflusst haben. Ganz offensichtlich der bewaffnete Konflikt. Im Zeitraum von 2009 bis 2014 wurden zwischen 22 und 26 Prozent des Haushaltes, also der Staatsausgaben der Islamischen Republik Afghanistan, für den Sicherheitssektor investiert oder ausgegeben. Zugleich verlor die Regierung weiter die Kontrolle im Land. Investitionen wurden verhindert, die auch möglicherweise über Steuermittel Einnahmen generiert hätten. Und wir wissen von diesen dramatischen humanitären Folgen. 2009: 297.000 Binnenvertriebene, 2014: 805.000 Binnenvertriebene laut UNHCR.

Korruption wurde auch schon vielfach genannt. Ganz klar ist, dass sie ein wesentliches, vielleicht das größte Problem in der Regierung, in den Strukturen des Staates gewesen ist. Die Weltbank schätzte in dem betreffenden Zeitraum 2010, dass circa 30 Prozent der Finanzhilfen durch Korruption verloren gehen würden. Außerdem wird das Problem durch die starke Aktivität der internationalen Gemeinschaft und der NGOs weiter gefördert und es wurden Parallelstrukturen neben dem Staat aufgebaut, zum Beispiel in den Bereichen Bildung oder Gesundheitswesen. Das ist verständlich, wenn man humanitär oder in verschiedener Form unterstützen und das Land fördern und den Menschen helfen möchte. Aber Parallelstrukturen neben dem Staat können auch problematisch sein.

Der dritte Aspekt, der dritte große Faktor, sind die informellen, politischen, wirtschaftlichen und ideologischen Strukturen, die es im Land gab. Und diese verbanden sich mit dem Staat zu einem Gesamtkomplex, sodass man nicht von einem Vergleich sprechen kann – hier der Staat, dort die informellen Strukturen – sondern sie greifen ineinander. Bevor ich über diese informellen Strukturen ein wenig ausführe, möchte ich anmerken, dass es auch starke Fortschritte gab, wie das Stefan Recker vollkommen zu Recht gesagt hat. Zu nennen sind neben der verringerten Kindersterblichkeit unter anderem Schulbildung,

Gesundheitsversorgung, Beteiligung von Frauen am öffentlichen Leben, Modernisierung der Wirtschaft und der Demokratisierung. Immerhin gab es eine Demokratisierung, es gab Schritte nach vorne.

Zu den informellen Strukturen: Oft wird ja klischeehaft gesagt, Afghanistan ist ein Stammesland: Stämme gab es traditionell dort noch und gibt es weiterhin, aber ihre Macht war nicht mehr so ausgeprägt wie noch vor 50 oder 100 Jahren. Im ländlichen Raum war ihre Rolle stärker als in urbanen Gebieten. Wir können aber in Einzelfällen das festmachen. Es gab einen wichtigen Khan, einen militärischen Führer der Durrani – und dort insbesondere der Popalzai – er hieß Abdul Ahad Karzai und starb 1999. Sein Sohn war Hamid Karzai. Und ohne diesen Stammesbezug, ohne auch Paschtune zu sein, hätte er wahrscheinlich nicht Präsident werden können. Also es gab durchaus eine Relevanz. Einzelne Gouverneure in Afghanistan, die Karzai ernannte, kann man auch als Stammesführer bezeichnen. Aber das waren weniger als Warlords.

Die Warlords, die zweite große informelle Struktur. Wer sind diese Figuren? Die sind zum einen Militärführer aus der Sowjetzeit, wie ein Abdul Raschid Dostum, der ein wesentlicher Machtfaktor auf der Seite der sozialistischen Regierung war, bis er die Seiten wechselte und diese mit anderen gemeinsam stürzte. Oder Führer der Mudschahedin, die dann eine große Rolle spielten. Und in unserem Zeitraum zwischen 2009 und 2014 gab es eine ganze Reihe, die erhebliche Macht hatten. Das waren der sogenannte Marschall, Mohammed Fahim, der erste Vizepräsident. Ismail Khan, Gouverneur von Herat. Atta Mohammed Noor, Gouverneur oben im Norden, im Balch. Mohammed Karim Khalili, zweiter Vizepräsident. Der Paschtune Abdul Rab Rasul Sayyaf, ein wichtiger einflussreicher Parlamentarier. Abdul Karim Brahui, Minister für Flüchtlinge und danach Gouverneur in der Provinz Nimrus. Wir sehen also: Es werden wesentliche Positionen von diesen Figuren besetzt, erster, zweiter Vizepräsident, plus ganz wichtige wesentliche Stellen und Orte wie Herat und Mazar-e-Sharif. Für die Warlords ist hinzuzufügen, dass es keine Transitional Justice,



also ein Umgang mit der Gewalt der Vergangenheit gab. Im Gegenteil: Sie schufen sich selbst im Jahr 2007 im Parlament ein Amnestie-Gesetz, das sie und alle anderen von den Gewalttaten des Krieges und der Auseinandersetzungen der Vergangenheit freisprach.

Drittens, religiöse Autoritäten. Da gibt es Einzelpersonen, die durchaus auch positiv wirkten, wie ein Ajatollah Asif Mohseni, der als Schiit eine große Rolle im Ausgleich mit den Sunniten spielte, aber der zugleich das schiitische Familiengesetzbuch wesentlich mit auf den Weg brachte und prägte, ohne eine staatliche Funktion zu haben. Hier ist ein deutlicher Transfer aus dem religiösen Raum in den staatlichen Raum zu beobachten. Ein Gesetz, das sehr klar mit Menschenrechtsverpflichtungen des Landes nicht in Einklang stand und Rechte von Frauen beeinträchtigte. Auch der nationale Ulama-Rat war ein Organ von größter Bedeutung. So groß wie ein Ministerium, circa 3.000 Mitglieder, die staatlich finanziert wurden, aber nicht wirklich unter staatlicher Kontrolle standen. Der Vorsitz des Rates lag bei einem Fasal Hadi Schinwari, einem früheren Leiter einer afghanisch-pakistanischen Medresse, der zugleich Präsident des Obersten Gerichtshofes war. Mit dem Ulama-Rat entwickelt er radikale islamistische Positionen in Bezug auf zum Beispiel Gotteslästerung und Konvertiten, Forderung der Todesstrafe, Verbot koedukativer Schulklassen, Zensur von Sängerinnen und Schauspielerinnen im Fernsehen, Legitimierung von Polygamie und Kinderehe und ähnlichem, die er dann auch in seiner anderen Funktion, mit dem anderen Hut sozusagen, als Präsident des Obersten Gerichtshofes durchsetzte.

Diese Verbindung und dieser Transfer von Positionen aus dem Raum des radikalen islamistischen Islam hin in die Politik und in die Justiz waren hochproblematisch und setzten sich später fort. In der Zeit, die wir hier diskutieren, wurde unter anderem die Einrichtung eines Fatwa-Amtes, also eines Amtes für islamische Rechtsgutachten gefordert und tatsächlich unter Aschraf Ghani etwas später zugesagt. Zur Umsetzung kam es jetzt unter den Taliban. Wir haben hier also Kräfte, die eigentlich nicht wirklich andere Positionen als die Taliban in ihrer früheren und in

der jetzigen Herrschaft eingenommen haben, und die in den politischen Raum hineingewirkt haben.

Eine von weiteren informellen Struktur ist noch zu nennen: Drogennetzwerke spielten eine große problematische Rolle und führten dazu, dass die Politik und die Verwaltung immer weiter korrumpiert wurden. Zum Teil ganz offen, wie in Urusgan durch den Warlord Matiullah Khan, aber auch an anderen Stellen, wo die Bundeswehr tätig war, wie Nasri Muhammed in Badachschan.

Kommen wir kurz zum Staat. Hier nur schlagwortartig. Die Macht des Präsidenten war überaus stark, er blieb aber in der Verwaltung relativ ineffektiv. Das Parlament ebenfalls, beide waren in ihrer Legitimität mit circa 1,3 bis 1,5 Millionen gefälschten Wahlstimmen bei den Wahlen 2009 und 2010 stark beschädigt. Wahlen auf der Provinzebene fanden statt, aber nicht auf Distriktsebene. Ein großes Legitimitätsproblem entstand auch hier. Zu bewundern war es dennoch immer, wie viele Afghaninnen und Afghanen zu den Wahlen gegangen sind. Das war doch durchaus bemerkenswert. Im Bereich der Justiz haben wir die starke Konkurrenz der Justizorgane durch die Taliban-Gerichte und durch die Ältesten-Gerichte – oder die Ältestenräte –, die selbst auch viele Entscheidungen trafen und denen die Bürger aus verschiedenen Gründen stärker vertrauten, die ich später bei den Fragen gerne ausführen kann. Auch die Gewaltenteilung war defekt. Ab spätestens 2007 gab es im Verfassungsbereich eine Krise, einen dauernden Konflikt zwischen Präsident und Parlament, mit der Folge, dass wichtige Gesetzesvorhaben, die das Land für die Entwicklung gebraucht hätte, blockiert wurden, da sie sich gegenseitig blockierten. Wir haben also erhebliche Probleme und durchaus einige Schritte nach vorne.

Ich will nur kurz auf Schlussfolgerungen eingehen, da die Zeit zu Ende geht. Wichtig erscheint mir unter anderem bei ähnlichen Einsätzen in der Zukunft, statt Institutionen die Menschen und ihre Interessen ins Zentrum zu stellen und auch kleinere Ansätze zu fahren, kleinere Projekte und sicherlich einen Friedensprozess vorzuschalten, bevor man in den Staatsaufbau geht. Ansonsten



hat man viele Spoiler am Tisch. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank für Ihre drei Eingangstatements. Daran schließt sich sofort die erste Runde der Fraktionen an. Für die SPD-Fraktion Frau Prof. Schröder und danach Herr Fiedler.

Sve **Prof. Dr. Ursula Schröder**: Ich habe einige Fragen, insbesondere zum Polizeiaufbau an Herrn Jördening. Erstens, zum ersten Ziel des Aufbaus einer funktionsfähigen zivilen Polizeistruktur in Afghanistan. Es ist in der Rückschau ein extrem ambitioniertes Ziel gewesen, das ist häufiger beschrieben worden. Sie schreiben in Ihrem Thesenpapier, dass am Anfang dieser Polizeieinsatz ausreichend und koordiniert stattfand. Die Frage ist: Bis zu welchem Jahr war der Ressourceneinsatz und auch die Personalstruktur, die zugewiesen wurde, ausreichend und ab wann nicht mehr? Und wurde der Einsatz an die sich verschlechternde Sicherheitslage angepasst? Stichwort ziviles Polizeimodell.

Dann war die Grundlage für die Ausbildungspläne für die Einsätze in Bosnien und im Kosovo die der OSZE, zumindest 2002/2003. Das steht in einem BMI-Bericht. War das eine sinnvolle Grundlage? Und können Sie nachvollziehen, wo das entschieden wurde, dass diese Ausbildungspläne auch für Afghanistan die Grundlage bilden sollten? Und können Sie bewerten, wie deutsches Engagement auch für das afghanische Innenministerium funktioniert hat – das ist nicht im polizeilichen Bereich, aber es gab auch im afghanischen Innenministerium deutsche Berater. War das verzahnt mit der Polizeiarbeit oder nicht?

Dann bezüglich des Bereiches der Kontrolle und Überprüfung der Zielerreichung des Einsatzes. In welcher Form wurde ressortseitig, insbesondere aus dem BMI, aber auch aus dem AA, eine Kontrolle ausgeübt über das Funktionieren der Trainingsmaßnahmen? Wurde nachgehalten, wo die PolizistInnen hingegangen sind? Wieviel wussten wir darüber, was mit dem trainierten Personal passiert ist? Und welche Rolle hatte die Vorgängerorganisation dessen, was jetzt das Referat B 4 [Internationale Grenzpolizeiliche

Angelegenheiten] im BMI ist? Wie stark wurde da auch kontrolliert und gesteuert?

Und zuletzt, Deutschland hatte – auch aus historisch guten Gründen – die Lead-Nation-Rolle für deutschen Polizeiaufbau übernommen und wurde recht schnell von den USA abgelöst, da die USA sehr viel mehr Ressourcen in die Polizeiaufbaumission gesteckt hatten. Wie kam es dazu? Und wie würden Sie die Stärken und Schwächen der internationalen Geberkoordination über die Jahre bewerten?

Der **Vorsitzende**: 40 Sekunden für Herrn Fiedler.

Abg. **Sebastian Fiedler** (SPD): Ich mache es ganz schnell. Mich interessieren zwei Sachverhaltskomplexe: Herr Jördening, auch wenn wir nicht direkt zuständig waren, sondern Großbritannien. Aber wenn Sie vielleicht relativ konkret im Hinblick auf die Drogenbekämpfungskonzepte nochmal darstellen könnten: Was sind konkret die koordinierenden Gespräche gewesen und hat man dort auch robuste Erfolge zeichnen können? Wenn Polizei, Justiz und die Konzepte nicht abgestimmt waren, stellt sich die Frage nach Erfolgen im Konkreten, an die Sie sich erinnern können?

Und die zweite Frage ist etwas komplexer, glaube ich. Haben Sie irgendwelche Hinweise auf Quellen, ob wir irgendwo in Erfahrung bringen können, wie viele Polizeibeamte aus welchen Ausbildungskonzepten, inklusive derjenigen der Vereinigten Staaten, das heißt aus dieser „Kurzbeschlungen“, zu welchen Zeitpunkten herausgekommen sind? Wie war die quantitative Komponente? Ich vermute, Sie haben die Listen nicht dabei. Aber vielleicht können Sie uns Hinweise geben, wo wir tatsächlich da nochmal ein quantitatives Gespür dafür kriegen können: Wie viele sind aus welchen Ausbildungsmodellen herausgekommen? Danke schön.

Der **Vorsitzende**: Ich glaube, es waren alle Fragen an Sie.

**Klaus-Peter Jördening** (Leitender Polizeidirektor,



Bundespolizeipräsidium): Drei Minuten für Fragen, mit denen ich drei Tage füllen könnte. Herr Fiedler, bei der letzten Frage möchte ich Sie enttäuschen. Ich habe die Zahlen, auch die Liste für den Zeitraum bis Ende 2003. Teilweise sogar mit der Zugehörigkeit derjenigen, die wir in der Akademie ausgebildet haben, zu den jeweiligen Provinzen. Dann kriegt man ein Gefühl, wie die Zahlen sich entwickelt haben können. Darüber hinaus, glaube ich, kann ich das nicht umfassend darstellen. Eine Schwäche wird immer sein, da bin ich jetzt noch nicht sicher, wo sind die dann letztendlich geblieben. Wir haben immer wieder was gehört, wir haben teilweise nochmal Kontakte gehabt, dass immer wieder weiter abgeordnet und umgesetzt worden ist. Aber ein umfassendes Bild habe ich darüber nicht.

Ich glaube, ich kann jetzt nicht alle Fragen beantworten, aber versuche das mit Schlagworten, stehe aber gerne für die intensive Bearbeitung zur Verfügung. Frau Prof. Schröder, ich bin dankbar für die Frage, weil das wäre ein Teil meiner Stellungnahme gewesen, die ich untergebracht hätte. 2003 hat das nach meiner Wahrnehmung hundertprozentig funktioniert. Alle, die sich im Polizeiaufbau engagiert haben – das sind die neun Staaten, die ich angesprochen habe, das sind teilweise Organisationen –, haben sich im Wochenrhythmus oder im Zwei-Wochen-Rhythmus im Projektbüro in Kabul bei uns getroffen. Das war ein ziemlich verschworener Kreis, auch gut aufeinander abgestimmt, weil es im Wesentlichen auch Experten waren, die die gleiche Vorstellung hatten. Verloren gegangen ist das für mich im Verlauf des Jahres 2003. Diese Initiative der Amerikaner, selbst auszubilden, ist ab der zweiten Jahreshälfte 2003 umgesetzt worden. Die Ausbildung sah einen grundsätzlich achtwöchigen Lehrgang vor. Für viele ist das sogar – nach meinem Wissen für die Hälfte – für 2003 auf zwei Wochen verkürzt worden. Sprach- oder Lese- und Schreibkompetenz war nicht so gefragt, wie sie bei uns zwangsnotwendig gewesen ist. Das ist genau der Punkt, wo das auseinandergeht, weil dann nämlich die Koordinierung schwierig wurde. Die Koordinierung wurde auch nach meiner Wahrnehmung bis zuletzt nie wieder erreicht. Ich glaube, im Jahr 2006/2007 hat sich das International Police Coordination Board (IPCB) gebildet. Das hatte einen Anspruch gehabt, aber es

lassen sich nur diejenigen koordinieren, die sich koordinieren lassen wollen. Das hat bis zuletzt nicht funktioniert. Das ist genau das Datum, will ich schon fast sagen, wo das für mich auseinander gegangen ist und auch nicht mehr eingefangen worden ist.

Ich würde noch auf Großbritannien Bezug nehmen. Also die meisten Experten, also drei bis vier Experten der kleinen Mannschaft am Anfang, waren vom Bundeskriminalamt. Die haben das zentrale Counter-Narcotics-Präsidium in Kabul aufgebaut, welches Satelliten in den Provinzen aufgebaut hat. Das war die polizeiliche Expertise, Schaffen von Kriminallaboren, IT-Kurse, also quasi die Ermittlertätigkeit. Das, was Großbritannien gemacht hat, war deutlich robuster, weil es um Eradication [Vernichtung] ging und Ähnliches. Aber die haben sich ausgetauscht in der besten Absicht, das robuste Vorgehen mit dem polizeilichen zu verschränken.

Ich möchte noch einen letzten Satz sagen, wenn Sie es mir erlauben. Das Engagement der Amerikaner haben wir nicht begrüßt. Aber wir haben es als komplementär logisch angesehen. Der Bedarf war da für die Stabilisierung und wir haben gesagt: Okay, vielleicht ist es möglich, den einfachen Dienst, also die wirklich ausführenden Organe, auf der amerikanischen Schiene ausbilden zu lassen und wir übernehmen die nachhaltige Ausbildung. Das war aber im Grunde genommen die kognitive Dissonanz, die wir versucht haben, zu überbrücken, die damals auch möglich schien, aber dramatisch gescheitert ist. Danke.

**Der Vorsitzende:** Vielen Dank, Herr Recker. Ich glaube, für Sie war jetzt nichts dabei an Fragen? Herr Röder. Möchten Sie was ergänzen? Sonst gehen wir gleich zur CDU/CSU-Fraktion. Vier Fragen für drei Minuten. Es startet Herr Beyer, und dann Frau Zeino.

Abg. **Peter Beyer** (CDU/CSU): Vielen Dank. Alle drei Fragen sind an Herrn Jördening gerichtet. Die erste Frage bezieht sich auf die Ausbildung der Polizei und die Bildung des Justizwesens. Gab es eine Kopplung, oder waren es sozusagen zwei



parallele Stränge, die nebeneinander gelaufen sind? Die zweite Frage bezieht sich auf die Wissenskontinuität. Musste man bei der Ausbildung der Polizei von Zeit zu Zeit in gewissen Zyklen wieder bei null anfangen oder gab es eine Kontinuität in dem Bereich, eine gewisse Nachhaltigkeit? Dritte und letzte Frage von mir: Das Konzept des Focus District Development, wenn Sie das noch mal erläutern könnten, wie sich das in der Praxis darstellt?

**SV Dr. Ellinor Zeino:** Vielen Dank. Ich hätte zwei Fragen, eine an Stefan Recker und eine an Herrn Dr. Röder. An Herrn Dr. Röder. Meine Frage ist: Wie bewerten Sie die deutsche Rolle im lokalen Friedensprozess oder -prozessen? Welche Ansätze gab es? Was haben Sie hier für Akzeptanz und Wirkungen gesehen? Und wie nachhaltig waren diese Ansätze? Meine Frage an Stefan Recker ist: Hat sich das Bild oder die Akzeptanz von deutschen humanitären Organisationen wie die Caritas vor Ort im Zeitablauf verändert? Also gab es vielleicht politische Schlüsselmomente oder Ereignisse, die die Akzeptanz verändert haben? Was hast Du da beobachtet? Danke.

**Der Vorsitzende:** Herr Vollmer.

**SV Jörg Vollmer:** Herr Jördening: Polizei, Korruption, Vertrauen. Die Bevölkerung wird nur Vertrauen in die Polizei haben, wenn sie sich auf sie verlassen kann. Mit etwas, womit ich ständig konfrontiert war, war der Vorwurf der Korruption, und zwar der Korruption auf der unteren Ebene, aber auch auf den höheren Ebenen. Was haben Sie dagegen unternommen? Oder haben wir es toleriert?

**Der Vorsitzende:** Und Herr Masala.

**SV Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala:** Meine Frage geht an Herrn Jördening. Und ich würde ganz gerne zwei Sachen wissen: Wie haben wir, an welcher Stelle, unsere Arbeit evaluiert und welche Konsequenzen wurden daraus gezogen? Der zweite Punkt ist: Wie ist Deutschland damit umgegangen, dass letzten Endes durch die Präsenz nicht nur solcher Polizeien wie Carabinieri

und Guardia Civil, die einen anderen Ansatz haben, aber auch bei den Amerikanern, unterschiedliche Polizeiausbildungen gemacht wurden. Gab es Bestrebungen, das ganze Konzept zu vereinheitlichen oder hat jeder im Prinzip seine Aus-bildung vor Ort gemacht? Jetzt kann man das natürlich sehr schön framen als „das ergänzt sich alles“, aber in der Realität hat sich wenig ergänzt, sondern war teilweise konträr.

**Der Vorsitzende:** Herr Röder, möchten Sie starten?

**Dr. Tilmann J. Röder (JustPeace gGmbH):** Ja, gerne. Ich habe in der Zeit die lokalen Friedensprozesse nicht insgesamt beobachten können. Meine Schwerpunkte lagen anderswo, aber ich habe eine mögliche Antwort. Wir haben bei der Arbeit im Bereich Justiz, Staat, Gewaltenteilung beobachtet, dass es erhebliche Konflikte zwischen Akteuren gab, bis dahin, dass sie sich so stark blockiert haben, dass bestimmte Entscheidungen nicht mehr getroffen wurden, die für das Land wichtig gewesen wären. Wir haben das Problem zwischen dem Obersten Gerichtshof und einer Kommission, die für die Überwachung der Einführung der Verfassung zuständig war, die vom Parlament als Gegenorgan gegen den Obersten Gerichtshof geschaffen worden war. Diesem Problem haben wir uns angenommen und versucht, Lösungen herbeizuführen mit dem zweiten Vizepräsidenten von Afghanistan, der nach Heidelberg mit Delegationen kam, und mit Ulrich Maidowski, einem Verfassungsrichter aus Deutschland, der als Kind in Kabul gelebt hatte und da ein besonderes Interesse hatte. Und wir haben dort versucht, Lösungen für die Konflikte innerhalb der Institutionen herbeizuführen. Darauf möchte ich hinweisen, dass eine Mediation und die Suche nach Konfliktlösungen nicht enden kann, wenn ein Staat aufgebaut wird, wenn man damit beginnt. Sondern wir haben beobachtet, dass das sich eigentlich hätte kontinuierlich in vielen verschiedenen Institutionen hätte fortsetzen müssen, dieser im Prinzip Mediations- und Friedensprozess.

**Stefan Recker (Leiter Caritas Landesbüro Afghanistan):** Vielen Dank, Ellinor. Der Zeitraum, der hier behandelt wird, erstreckt sich von 2009



bis 2014. Ich selber habe in diesem Zeitraum von Ende 2008 bis Ende 2011 für eine andere Hilfsorganisation in Afghanistan gearbeitet und seit Mitte 2014 für die Caritas. Ich habe da keinen Wandel von Akzeptanz gesehen. Das war immer gleich gut von den Dorfgemeinden her und von den Partnern her und immer gleich schlecht von der Regierung her. Von daher habe ich keinen Wandel gesehen. Vielen Dank.

**Klaus-Peter Jördening** (Leitender Polizeidirektor, Bundespolizeipräsidium): Vielen Dank. Sechs Fragen für drei Minuten. Also Polizei und Justiz: Wir haben anfangs gelegentlich mit den Italienern zusammengessen, um die Entwicklung abzugleichen, dazu noch in einem deutlich vom muslimischen Scharia-Recht geprägten afghanischen Rechtssystem. Es hat den Versuch gegeben, es hat nicht funktioniert. War für mich aber auch ein wesentliches Argument dafür, mit EUPOL Afghanistan vielleicht zumindest auf internationaler Seite einen verbindenden Ansatz zu finden.

Wissenskontinuität, Nachhaltigkeit: Ich weiß nicht, dass die Lehrpläne von der OSZE kamen. Für mich sind die Lehrpläne mit einem bestimmten Gesicht in GPPO, Achim Schmitz aus Nordrhein-Westfalen, verbunden, der ein dreijähriges und einjähriges Curriculum mit den Afghanen entwickelt hat. Für mich ist die Information neu, dass das von der OSZE abgeleitet worden sein soll. Für mich war es ein deutsch geprägtes, an den afghanischen Kontext angepasstes System.

Zur Kontinuität: Ich habe da Lücken. Ich kann nur sagen, 2020 haben wir festgestellt, dass vieles verloren gegangen ist, auch in der Qualität der Fachlehrer und in der Stringenz Pläne durchzuziehen. Eine permanente Anwesenheit, um immer wieder zu beraten, zu begleiten war nicht mehr gegeben. Insgesamt haben wir die Verantwortung für die ganze Schulungseinrichtung eigentlich mit dem Ende von ISAF in die afghanische Verantwortung übergeben. Das, glaube ich, hat der Nachhaltigkeit keine Vorteile gebracht.

Das PRT-Konzept: Auch mit Blick auf die Zeit würde ich das hier an der Stelle nicht beleuchten wollen, weil ich kein Experte bin. Es war unter militärischer Führung, und da ist viel höhere Expertise im Raum vorhanden, als ich sie einbringen kann.

Vertrauen, Polizei: Ich kann Ihnen sagen, dass ich noch drei Tage bevor ich das Land verlassen habe, am 26. April, mit einem sehr guten Ermittlungsbeamten der bayerischen Polizei in Mazar-e-Sharif gewesen bin und wir die internen Ermittlungen des afghanischen Innenministeriums, nach Intervention durch den Botschafter und mich, begleiten durften, um gegen den Leiter des PTC [Police Training Centers] in Mazar vorzugehen, wegen Korruption und Straftaten gegen Untergebene. Natürlich ist das ein Einzelfall. Sie wissen aber selbst von der Breite dieser Korruption, die sich ja wie ein Krebsgeschwür durch alle Ebenen durchgezogen hat. Sie haben es angesprochen, auf unterer und oberer Ebene, sind wir ihr nie Herr geworden. Und wir haben vielleicht nicht immer so hingeguckt, wie man es vielleicht hätte machen können, das will ich einräumen. Das gilt aber für alle Akteure, warum auch immer. Auf unterer Ebene sage ich: Leute, die schlecht ausgebildet sind und schlecht bezahlt werden, müssen vielleicht korrupt werden, um das Leben für ihre Familien zu gestalten. Das muss man an der Stelle eben auch sagen.

Evaluierung, Kontrolle: Das ist gerade vorhin noch angesprochen worden. In der Anfangszeit hat die Projektgruppe „Polizeilicher Aufbau Afghanistan“ aus dem AA und aus dem BMI regelmäßig Evaluierungsreisen durchgeführt. Das war sehr eng vernetzt, da hat auch eine Kontrolle stattgefunden. Wie die zu dem Zeitpunkt auch in beiden Ressorts abgeglichen worden sind, vermag ich nicht zu sagen. Die Evaluierung in meinem Bereich war natürlich im Wesentlichen beschränkt – Sie sehen das auch in der Stellungnahme – auf die Evaluierung unseres unmittelbaren Tuns als ein Spieler, der den Afghanen zugesagt hat: Wir bleiben bis zum Ende an eurer Seite, wenn es um den Polizeiaufbau geht.



Der **Vorsitzende**: Vielleicht können wir in der nächsten Fragerunde noch etwas aufgreifen, was jetzt noch fehlt. Ich glaube, wir kommen auch noch zu einer zweiten Runde. Wir liegen ganz gut in der Zeit. Als nächste Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Herr Krämer, Frau Mielke, Herr Nachtwei.

Abg. **Philip Krämer** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank noch einmal für Ihre Ausführungen, ich hätte auch eine Frage an Herrn Jördening zur strategischen Ebene der Planung der Ausbildung der afghanischen Polizeikräfte. Sie haben geschildert, dass Sie die US-Initiative nicht begrüßten. Das steht auch in Ihrer Stellungnahme. Aber, dass sie dennoch dort notwendig gewesen wäre. Das ist ja mal in der Form Widerspruch in der Hinsicht, dass man dann sagen könnte: Na gut, dann war möglicherweise der deutsche Ansatz nicht weitgehend genug. Würden Sie dem zustimmen? Und wäre die afghanische Polizei, wenn sie ausschließlich von deutschen Kräften trainiert oder ausgebildet worden wäre, in der Lage gewesen, das Gewaltmonopol tatsächlich zu verteidigen? Wäre das sozusagen ein Ziel der Ausbildung gewesen oder war das tatsächlich gar nicht mal Ziel der Ausbildung?

Sve **Dr. Katja Mielke**: Herzlichen Dank. Ich habe zwei Fragen, eine an Herrn Röder. Herr Röder, Sie haben dieses Zweiermodell aufgemacht, der Staat versus informelle Strukturen und alle, die Sie als informelle Strukturen genannt haben, die Stämme, die Warlords, die religiösen Gelehrten aller Couleur, die Drogennetzwerke, waren dann aber gleichzeitig auch Teil des Staates. Das haben Sie auch ausgeführt. Diese Einsicht gab es offensichtlich, und meine Frage wäre, hatte das Ihrer Beobachtung nach irgendeine Konsequenz für die Zusammenarbeit der Deutschen, des deutschen Engagements, dass Staat und informelle Akteure deckungsgleich waren?

Die zweite Frage geht an Herrn Recker. Wie genau wurden Bedarfe ermittelt für Ihre Hilfsmaßnahmen auf den verschiedenen Ebenen? Nicht nur mit der Bevölkerung, die bedürftig war, sondern eben auch mit der Regierung. Sie haben hier geschrieben, dass Afghanen vielfach in Ab-

stimmungsmechanismen nicht eingebunden waren. Danke.

SV **Winfried Nachtwei**: Zunächst an Herrn Röder: Im Jahre 2011 brachte der World Development Report der Weltbank sehr interessante Erkenntnisse, und zwar über die Dauer verschiedener Maßnahmen von Staatsaufbauförderung: Rule of Law, 41 Jahre, um gute Ergebnisse zu erzielen bei den 20 besten Ländern. Die Frage ist: Ist das dann auch irgendwann bei den Projekten sozusagen aufgenommen worden? Hat sich das niedergeschlagen? Oder war das einfach eine Publikation, die erschienen ist?

Und dann noch an Herrn Jördening: Zivilpolizei dort zu fördern, das erscheint wirklich sehr richtig und angebracht. Aber gab es für eine Zivilpolizei, Bürgerpolizei in Afghanistan – die hatten ja in der Generation vorher mit über 200.000 Beamten eine große Polizei – irgendwas an traditionellen Ansätzen? Und dann als Letztes: Gab es vonseiten des BMI und AA irgendwas an konzeptioneller Anleitung für Sie? Öfter haben wir bei dem Afghanistan-Einsatz gehört: Da sind die Offiziere und die Polizisten und so weiter hingeschickt worden, mit der Erwartung: Ja macht mal. Hat es bei Ihnen da, auf die Dauer wenigstens, etwas Anleitung geben? Am Anfang ist es schwierig, wenn man sich mit dem Land nicht auskennt.

Der **Vorsitzende**: Herr Röder, möchten Sie starten?

**Dr. Tilmann J. Röder** (JustPeace gGmbH): Ja, gerne. Vielen Dank für die beiden Fragen. Zunächst Konsequenzen für die Zusammenarbeit, Katja Mielke: Ich kann das nicht insgesamt beurteilen, aber ich habe eine Tendenz gesehen hin zu mehr Arbeit mit der Zivilgesellschaft, mehr Zuwendung zu den Fragen, die die Bevölkerung treffen. Einerseits bei der GIZ im Bereich der Rechtsstaatsförderung, wo es Versuche gab, Anlaufstellen für Frauen, Anlaufstellen für Mediation, die sogenannten Huquq-Büros des Justizministeriums, die dafür zuständig waren, und Ähnliche zu stärken. Bei unserer eigenen Arbeit habe ich auch relativ bald erkannt, dass man mit bestimmten Akteuren nicht vorankommt. Und wir haben versucht, Schwerpunkte in der



Juristenausbildung zu setzen in der Hoffnung, dass so eine neue Generation heranwächst, die besser agieren kann, die sich vielleicht in der Zukunft auch Korruptionsnetzwerken entziehen kann.

Das führt mich im Prinzip auch schon zu der Frage von Herrn Nachtwei. Die Dauer: Ich erinnere mich an diesen Bericht von der Weltbank damals. Natürlich ist es schwer, eine Rechtskultur insgesamt, auch eine Gewaltenteilung und Ähnliches einzuführen in einer Situation, in der sich Afghanistan 2001 befand, und auch noch 2009 befand, das sind sehr, sehr lange Prozesse. Ich habe immer in der Größenordnung mindestens einer Generation gedacht. Das wären schon mal 25, 30 Jahre. Soviel Zeit mag man damals nie gehabt haben wollen, hätte sie aber einplanen und vielleicht anders an die Sache herangehen müssen. Das ist im Nachhinein leicht gesagt, aber das ist eine Folgerung, die man daraus ziehen kann. Die Konsequenzen daraus wurden jedenfalls auf Projektebene nicht gezogen. Projektlaufzeiten beim AA waren eher so ein bis zwei Jahre. Das wurde in der Regel nicht verlängert. Darüber hinaus konnte man ergänzende, neue Projekte, aber nicht grundsätzlich längere Projekte beantragen. Bei der GIZ waren die Laufzeiten wiederum etwas länger, aber auch nicht auf so lange Zeiträume geplant. Das ist verständlich mit Blick auf verschiedene Gegebenheiten bei uns hier im Haushaltsrecht, im Zuwendungsrecht und so weiter. Aber ich glaube, das lohnt sich, diese Punkte genau anzugucken, zu überlegen, ob man hier Verbesserungen herbeiführen kann. Ich halte in diesem Kontext auch beide Ressorts für sehr wichtig. Es gab damals schon und gibt auch heute noch die Konkurrenz zwischen AA und BMZ und wer darf was machen, gerade in fragilen Kontexten wie Afghanistan. Ich glaube, beide haben ihre Berechtigung, aber sie müssen wirklich zu Verbesserungen kommen, um nachhaltige Ergebnisse herbeizuführen.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Herr Recker.

**Stefan Recker** (Leiter Caritas Landesbüro Afghanistan): Die Frage der Bedarfsermittlung. Vielen Dank für die Frage. Wie gesagt, das Hilfs-

werk der deutschen Caritas, Caritas International, arbeitet nicht nur in Afghanistan primär mit lokalen Partnern. Die Bedürfnisse wurden durch lokale Partner ermittelt und erfasst. Es gab weitere Studien über diese Bedarfe, die auch mit den lokalen Distriktbehörden besprochen worden sind. Aber das war die primäre Ebene auf afghanischer Regierungsseite, mit der wir zumindest indirekt gearbeitet haben. Natürlich habe ich bei Projektbesuchen auch die entsprechenden Regierungsbehörden auf Distriktebene besucht. Aber ich hatte nicht den Eindruck, dass diese Leute inhaltlich sehr an den Projekten interessiert waren. Es ging eher um den Umsatz, der geschaffen wird, was an Geld verteilt wird, was an Maßnahmen geschaffen wird, als an tiefergehenden Aspekten dieser Arbeit. Danke schön.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Herr Jördening.

**Klaus-Peter Jördening** (Leitender Polizeidirektor, Bundespolizeipräsidium): Vielen Dank. Die vier Fragen möchte ich ganz gerne chronologisch beantworten. Es ist so, dass das, was Sie, Herr Nachtwei, eben sagten, für meinen ersten Einsatz, ich für mich so bewerten kann. Ja, man hat gesagt: Kannst du dahin? Da bauen wir etwas auf. Ich rede von Ende 2002, Anfang 2003. Und dann hat sich das entwickelt. Das war mit so einem Pioniergeist verbunden, dass diejenigen, die den Anfang gemacht haben, nach meiner Wahrnehmung, also auch meine Vorgänger, das bestmöglich gemacht haben. Immer auch im historischen Kontext: Welche Erfahrung hatte man zu diesem Zeitpunkt? Traditionelle Anknüpfung an den kulturellen Kontext war mir und, glaube ich, auch meinen Kollegen nicht bekannt. Aber wir hatten sehr gute landeskundliche Berater, die selbst lange Polizeiverantwortung in Afghanistan getragen hatten. Teilweise bis 1978. Und die haben uns tatsächlich in dieser Weise auch gecoacht und haben zumindest mir den Eindruck vermittelt, das haben wir schon so gemacht, das funktioniert, da kommen wir durch. Das waren also insofern unsere Anknüpfungspunkte. Aber tatsächlich kann ich das für mich zumindest in Anspruch nehmen: mehr learning by doing. Beim letzten Mal war es anders, mit der Erfahrung dann von 18 Jahren. Das BMI hat mich frühzeitig mit einbezogen. Im Mai war klar, dass ich in den



Ein-satz gehen würde. Ich bin beteiligt worden an den Überlegungen zwischen dem BMI und dem AA. Ich bin tatsächlich auch in die besonderen Problematiken eingewiesen worden. Das empfand ich als Leiter des Projektes sehr gut. Man hat mir keine zwingenden Vorgaben gegeben, weil man dem Leiter soweit anvertraut hat, dass er ja die Expertise, den Blick ins Gelände, den Blick zu dem Partner hat und Vorschläge unterbreitet. Das ist wöchentlich in Gesprächen mindestens einmal abgeglichen worden, und das BMI hat natürlich durch die Projektgenehmigung immer noch den Daumen oben draufgehalten. Aber insofern hatte ich schon den Eindruck, dass dort eine enge Begleitung erfolgt. Auch wenn die Kontrolle über den gesamten Polizeiaufbau zu dem Zeitpunkt nach meiner Wahrnehmung verloren war, weil die Handlung der Amerikaner, militärischer Arm der Polizei, mit der Zivilpolizei, das, was wir gemacht haben, schon gar nicht mehr zusammen gepasst hat.

Strategische Ausbildung, Verknüpfung amerikanisches Konzept: Letzter Satz dazu: Wir haben uns damals ausgetauscht mit den Leuten. Wir waren unterschiedlicher Auffassung, für mich war aber zu dem Zeitpunkt klar, wie man salopp sagen könnte: Dieser Drops ist gelutscht. Macht das Beste draus. Wir haben also schon deren Training gesehen. Wir haben auch über Verbesserungen gesprochen. Die militärischen Multiplikatoren, die dann meistens diese Polizeiausbildung gemacht haben, waren aber nicht Polizei in meinem Sinne. Im Ergebnis glaube ich, es wäre vielleicht schlau gewesen, wenn man die notwendige Stabilisierung nicht unter dem Deckmantel der Polizei und damit das Vertrauen riskierend gemacht hätte, sondern unter dem Deckmantel des Verteidigungsministeriums gemacht hätte. Das war auch das, was die Polizisten weitestgehend dort wahrnehmen mussten. Danke.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Für die AfD-Fraktion Herr Wundrak.

Abg. **Joachim Wundrak** (AfD): Vielen Dank an die Herren. Ich frage gleich nach zu dem letzten Abschnitt, den Sie geschildert haben. Sie haben

gesagt, die beiden Konzepte und die beiden Positionen sind nicht zueinander gekommen und Sie haben es so gelassen. Von welcher Seite hätte mehr guter Wille oder Einigungswille gezeigt werden können? Auf der Expertenebene oder war es eine politische Frage?

Frage an Herrn Recker. Wir reden über die Zeit nach 2009, wo die Schattenorganisation der Taliban schon sehr ausgeprägt war. Wir haben mit verschiedenen Experten darüber gesprochen. Einige waren der Meinung: Nein, es gab in der Entwicklungszusammenarbeit keine Zusammenarbeit mit den Taliban. Andere Experten haben durchaus beschrieben, dass sie vor Ort mit Offiziellen der Taliban ihre Projekte abgesprochen haben. Was sind Ihre Erfahrungen da? Und Dr. Röder: Sie haben diese schwierige Wahl 2009 beschrieben, mit nahezu Delegitimierung über große Vorwürfe von Wahlfälschung. Wie hat die internationale Gemeinschaft darauf reagiert, weil Herr Karzai ja doch noch bis 2014 im Amt war? Hat es hier klare Ansprachen gegeben? Was ist Ihre Sichtweise? Danke.

**SV Reiner Haunreiter**: Herr Jördening: Selbstkritische Bilanz – Wie viele von Ihren ausgebildeten Polizisten sind übergelaufen? Gab es Zwischenfälle, wo deutsche oder internationale Polizisten von afghanische Polizisten angegriffen wurden, Green on Blue? Und nachdem Sie das zweite Mal im Land waren, wie war Ihre Motivation dort?

Herr Recker: Stichwort Korruption ist allumfassend in Afghanistan. Und man hört oft, bei der Taliban gab es das nicht, und man hört auch jetzt, dass es derzeit in Afghanistan vergleichsweise wenig Korruption geben sollte. Wie hätten deutsche Mittel besser eingesetzt werden können im Hinblick auf Korruption? Hätten wir da irgendwo eine Stellschraube gehabt?

Herr Röder: Transitional Justice, wie hätte die aussehen können aus Ihrer Sicht? Wann hätte die implementiert werden müssen und durch wen? Vielen Dank.



Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Herr Recker, möchten Sie mal starten?

**Stefan Recker** (Leiter Caritas Landesbüro Afghanistan): Zusammenarbeit mit den Taliban gab es bei uns nicht. Ich kann und will nicht für andere NGOs sprechen, für andere Hilfsorganisationen sprechen. Ich habe das auch aktiv unterbunden, wenn Partner so etwas machen wollten. Es gab den Fall in der Provinz Herat, im Westen, wo ein Partner gerne in einem Gebiet arbeiten wollte, das von einem Taliban kontrolliert wurde, das wurde von uns aktiv unterbunden. Wie gesagt, ich kann nicht für andere Hilfsorganisationen sprechen. Korruption im weiteren Sinne – ich kann auch wieder nur für die Caritas sprechen. Ich kann nicht für andere Hilfsorganisationen sprechen, und ich möchte nicht über das gesamte deutsche Engagement in Afghanistan sprechen. Ich hatte eingangs gesagt, dass 400 Millionen Euro im Jahr Budgethilfe waren, die an das Finanzministerium gegangen sind. Ich hätte mir allein schon aus professioneller Hinsicht mehr Geld für die Hilfsorganisationen gewünscht, das sicherlich weniger versickert wäre als diese 400 Millionen Euro. Aber ich denke, man hätte mehr Geld mit Hilfsorganisationen besser umsetzen können.

Der **Vorsitzende**: Danke. Herr Röder.

**Dr. Tilmann J. Röder** (JustPeace gGmbH): Vielen Dank für die beiden Fragen. Herr Wundrak: Die große politische Reaktion auf die Wahlen kann ich nicht gut einschätzen. Ich hab nicht alles mitbekommen, was hinter verschlossenen Türen passiert ist. Was ich beobachtet habe, ist, dass man mit Ausbildung von Personal von der Wahlkommission darauf reagiert hat, mit Beratern zum Wahlgesetz versucht hat, die Rahmenbedingungen zu verbessern. Aber das ist eine nur technische Reaktion, die nicht das Problem, das dahinter steht, wirklich löst. Nämlich, dass, wenn eine Dimension von über einer Million Stimmen gefälscht wird, da Akteure am Werk sind, die sich auch von einem veränderten Wahlgesetz nicht abschrecken lassen.

Die andere Frage zur Transitional Justice, wie,

wann kann so etwas geschehen? Ich glaube, es ist in diesem Rahmen oft schon gesagt worden, dass ein Zugehen auf die Taliban ganz früh hätte vielleicht helfen können, um Probleme zu verringern, die sich gestellt haben. Es gab keinen Ausgleich, keinen Friedensprozess, keine Versuche, Dialoge wirklich auf den Weg zu bringen. Das fehlte vielleicht am Anfang und hätte das Ganze schon wahrscheinlich erleichtert. Aber ich kann mir vorstellen, dass es im Petersberger Prozess vielleicht Möglichkeiten gegeben hätte. Denn vor ganz kurzer Zeit waren diese Warlords ganz machtlos gewesen. Die saßen irgendwo im Panjshir-Tal, in Badachschan oder im Ausland und hatten wenig Möglichkeiten, im Land etwas zu bewegen. Plötzlich waren sie an dem Punkt sehr, sehr stark und mächtig. Oder waren noch nicht ganz stark und mächtig: Das kam dann durch ihre Finanzierung und dadurch, dass sie Posten bekamen. In dieser Phase wäre es vielleicht möglich gewesen, darauf hinzuweisen, dass so ein Prozess für eine Befriedung des Landes notwendig gewesen wäre. Dabei möchte ich auch daran erinnern, dass Transitional Justice ja nicht nur Strafverfolgung bedeutet. Es bedeutet, sich mit den Opfern auseinanderzusetzen und zu entschädigen. Es bedeutet Aufklärung über das, was passiert ist, zu leisten und Ähnliches. Transitional Justice kann, wie man in Ländern wie Kolumbien sieht, auch lokal und regional passieren und Ähnliches. Also es gibt Möglichkeiten, es hätte Möglichkeiten gegeben, aber das war wahrscheinlich an dem Punkt, an dem die Täter, die ganz großen Täter, wie Herr Dostum, in mächtigen Positionen waren, nicht mehr möglich.

**Klaus-Peter Jördening** (Leitender Polizeidirektor, Bundespolizeipräsidium): Herr Wundrak, wer hätte mehr Willen zeigen müssen? Ich glaube, das war gar nicht die Frage. Der Hintergrund, die Expertise, war einfach zu unterschiedlich. Die amerikanische Polizeiausbildung dauert auch nur 20 Wochen, ist mal von Bundesstaat zu Bundesstaat länger. Das Verständnis von Polizei ist dort ein anderes. Diejenigen, die das vertreten haben, waren nicht unbedingt Polizisten. Die haben natürlich auch gesehen, dass diese Sicherheitslage im Land so desaströs war, dass man eben mehr Unterstützung brauchte und von daher schneller Sicherheitskräfte – ich hätte mir Soldaten oder Gendarmerie-Kräfte und nicht Polizisten ge-



wünscht – ausgebildet hätte. Zumal wir vielleicht auch dabei berücksichtigen müssen, dass die Afghanen dabei auch eine wesentliche Rolle spielten. Und die haben natürlich die Not gesehen und konnten dieses Angebot auch nicht ablehnen, weil es für sie von essenzieller Bedeutung gewesen ist. Damit war das eigentlich erledigt.

**Green on Blue:** Ich persönlich habe es in meiner Zeit nicht erlebt. Auch bei den Einsätzen, bei denen ich für das Kriseninterventionsteam in Afghanistan gewesen bin, war Green on Blue keine Thematik, sondern es waren immer Anschläge von Terroristen, die eben keine Uniform getragen haben, zumindest hat man das nicht mehr erkannt. Ich weiß natürlich, dass auch deutsche Kameraden davon unmittelbar betroffen waren. Insofern war es 2020 und 2021 weniger für mich, sondern für meinen Sicherheitschef von Bedeutung. Ich persönlich habe mich in unterschiedlichen Polizeiu Unterkünften unterschiedlich bewegt. Aber dort, wo ich mich ausgekannt habe, habe ich diese Befürchtung nie gehabt.

**Motivation:** Zum einen bin ich gefragt worden, und das war für mich schon einmal eine Motivation. Persönlich hat mich aber auch dieses Thema, das habe ich gemerkt, über die ganze Zeit nie los-gelassen, und ich wollte sehen, ob es möglich ist, 20 Jahre deutsches Polizeengagement zu feiern und gleichzeitig eine neue Stufe der Zusammenarbeit zu finden. Das waren die drei Punkte, die mich motiviert haben.

**Der Vorsitzende:** Vielen Dank. Und wir kommen zur FDP-Fraktion, zuerst Frau Geis, dann Herr Gerschau.

**Sve Prof. Dr. Anna Geis:** Vielen Dank an alle drei Experten. Meine Frage richtet sich an Stefan Recker. Sie hatten in Ihrer schriftlichen Stellungnahme eine durchaus deutliche Kritik an der Vermischung von zivilen und militärischen Aufgaben, und auch eine Vermischung der Wahrnehmung in den Augen der Bevölkerung von beiden Akteurstypen angesprochen. Sie haben auch angesprochen, dass darunter die Hilfsorganisationen auch zu leiden hatten. Wir wollen Lehren ziehen für künftige Einsätze und

Szenarien. Könnten Sie aus Ihrer Sicht vielleicht auch konstruktive Lehren aus Ihrer beobachteten Kritik ziehen? Sollten die Hilfsorganisationen im vernetzten Ansatz letztlich ausgegliedert werden, oder was wäre Ihre Schlussfolgerung aus dieser durchaus auch häufiger hörbaren Kritik? Danke schön.

**Abg. Knut Gerschau (FDP):** Herr Jördening, die Gewerkschaft der Polizei, GdP, forderte schon 2019 eine zeitnahe Aussetzung des deutschen Ausbildungsprogramms in Kabul, weil die Sicherheitslage in Afghanistan sich so zugespitzt hatte. Wie beurteilen Sie rückblickend diese Forderung? Und ich hatte vor Kurzem mit zwei Ausbildern gesprochen, einer in der Fahrausbildung und einer in der Schießausbildung, die mir beide schilderten, dass sie oft nicht mal wussten, wen sie am nächsten Tag auszubilden hatten und nicht selten sei dann auch niemand erschienen. Decken sich diese Schilderungen mit Ihren Erfahrungen?

**Herr Recker:** Sie geben in Ihrer Stellungnahme an, dass Hilfsprogramme oft nicht realistisch konzipiert waren. Glauben Sie, das lag auch an einer fehlenden Fehlerkultur in Deutschland, wo man sich offen gescheiterte Projekte hätte eingestehen können und entsprechende Anpassungen hätte vornehmen können?

**Der Vorsitzende:** Herr Jördening.

**Klaus-Peter Jördening** (Leitender Polizeidirektor, Bundespolizeipräsidium): Die Aussetzung oder die Forderung ist mir jetzt so nicht bekannt. 2019 ist natürlich auch für das deutsche Polizeiprojekt sehr markant gewesen, weil zwei Anschläge, sowohl im Januar 2019 als auch im September 2019, auf das Greenvillage auch unmittelbar die Sicherheit der Kollegen schwer gefährdet hat. Es ist immer eine Abwägung von Nutzen und Aufwand oder Gefahren, die man eingeht. Auch da gucke ich heute jetzt wieder in den Sudan. Das ist ein Thema, das haben wir immer wieder, die Abwägung, was nutzt. Das ist natürlich nicht nur eine polizeiliche Frage, sondern eine politische Frage, die ich vielleicht persönlich bewerten will, aber nicht öffentlich. Ich kann sagen, dass wir bis



zuletzt die Möglichkeit hatten zu beraten, zu begleiten und fortzubilden. Die Ausbildung als solche war ja eigentlich schon mit 2014 abgeschlossen, sie war trotzdem immer noch erforderlich. Die letzten Ausbildungsvorhaben, die wir gemacht haben, betrafen die Ausbildung von jungen Polizistinnen am Flughafen. Ausgesprochen gute, dankbare Lehrgangsteilnehmer, die auch unmittelbar am Flughafen in der Luftsicherheit und der Grenzpolizei eingesetzt werden sollten. Das haben die Kollegen, die das vom Polizeiprojekt gemacht haben, überaus geschätzt und für wertvoll gehalten. Ich will damit sagen: Das, was die beiden anderen Kollegen, die Sie zitieren, unterstellen, ist auch richtig. Da sind wir im Bereich der subjektiven Wahrnehmung, jeder hat da seine Historie. Wenn man fragt, war da noch ein erfolgreicher Polizeiaufbau möglich, dann würde ich den Kollegen beipflichten: Nein, wohl eher nicht. Jetzt muss ich noch mal fragen: Habe ich eine Frage nicht beantwortet?

Der **Vorsitzende**: Wir machen noch eine Runde. Ich glaube, es wird noch mal nachgehakt an der einen oder anderen Stelle. Herr Recker.

**Stefan Recker** (Leiter Caritas Landesbüro Afghanistan): Vielen Dank für die Fragen. Der Bereich vernetzte Sicherheit: Wir haben uns in der Tat dagegen gewehrt, wir haben nicht teilgenommen, wir haben auch nicht an der NRO-Fazität teilgenommen. Ich kann Ihnen sagen, das funktioniert in meinen Augen einfach nicht. Man kann nicht militärische oder auch sogar polizeiliche Sicherheit und Hilfsorganisationen vermengen. Das gibt ein Problem, gerade in einer Konfliktlage. Die Sicherheit der Hilfsorganisationen wird ganz wesentlich durch Akzeptanz bei der Bevölkerung gewährleistet, aber natürlich auch durch Akzeptanz bei den Konfliktparteien. Wenn die natürlich sehen, dass jemand ständig in so ein PRT reinläuft oder ständig irgendwie was mit Militär macht, dann wird die Akzeptanz unterminiert. Von daher, die Lehre für mich persönlich ist: Es kann, es muss getrennt sein. Was man jetzt informell macht, vielleicht außerhalb des Landes, was nicht so ersichtlich ist für die Konfliktparteien, ist eine andere Geschichte. Dass man zum Beispiel

Informationen austauscht, aber dann zum Beispiel auf deutscher Ebene. Das ist eine andere Frage.

Die Konzeptionen, dass also Projekte schiefgelaufen sind, was es daraus für Lehren gab: Wie gesagt, ich bin seit 2014 mit Caritas in Afghanistan. Meines Wissens, meiner Erinnerung nach, gab es bei Caritas International, in dem Zeitraum, in dem ich gearbeitet habe, für den ich verantwortlich bin, keine gescheiterten Projekte, und auch nicht vorher. Ich kann und will nicht über andere Hilfsorganisationen sprechen, ich kann und will nicht über die staatlichen Institutionen sprechen. Danke schön.

Der **Vorsitzende**: Herr Röder.

**Dr. Tilmann J. Röder** (JustPeace gGmbH): Ich will nur ganz kurz vielleicht zwei, drei Punkte ergänzen. Das eine ist die Tendenz zu einer gewissen Militarisierung. Die habe ich auch im Bereich des Rechtsstaatsaufbaus beobachtet. In der Counter-Insurgency-Strategie von General David Petraeus war das Rule of Law-Building ein ganz zentrales Element, was wir als problematisch betrachtet haben. Aber auch die immer stärker werdenden Sicherheitsmaßnahmen in der Entwicklungszusammenarbeit habe ich als Problem gesehen, weil es dazu führte, dass sich die jeweiligen Akteure immer mehr in Compounds verschanzten und die Distanz zu den Akteuren im Land größer wurde. Das mag auch daran liegen, dass zum Ende der Zeit bei der GIZ die Sicherheitsberater vor allem aus dem Militär kamen.

Der Kritik an den PRTs und an dem vernetzten Ansatz von Stefan Recker schließe ich mich an. Ich habe selbst mitbekommen, wie Fahrzeuge von Hilfsorganisationen beschossen wurden, und die Vermutung war, dass man sie für Personal aus einem PRT, in dem Fall aus Kunduz, gehalten hat. Insofern ist das schon beides problematisch. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Und für die Fraktion DIE LINKE, Herr Lüders.



**SV Dr. Michael Lüders:** Ich habe zwei Fragen, eine an Herrn Recker: Und zwar würde mich interessieren, aus Ihrer Lagebeurteilung und Ihren Erfahrungen, die Sie damals vor Ort gemacht haben, hätten Sie es für sinnvoll gehalten, vor Ort Absprachen mit den Taliban zu treffen? War das überhaupt möglich oder wäre das gar nicht gegangen? Es ging immerhin um die Versorgung der Bevölkerung mit zivilen Gütern. Man hätte denken können, dass es möglicherweise gemeinsame Interessen in diesem Bereich gibt. Gab es so etwas, wäre das vorstellbar gewesen, hätte es da Ansätze gegeben für eine Zusammenarbeit oder ist das zu theoretisch gedacht?

Und eine weitere Frage hätte ich an Herrn Jördening: Unter den Gesichtspunkt, dass es politische Vorgaben gab, die nicht immer vollständig ausformuliert waren, sodass vielfach vor Ort die Helfer nicht genau wussten, was ist jetzt unser Auftrag, was ist unser Ziel, was ist unser Anliegen? Kann man eigentlich auf ziviler Ebene oder mit Blick auf staatlichen Aufbau sinnvoll agieren, wenn die politischen Vorgaben aus Berlin und aus anderen Hauptstädten, nicht so eindeutig formuliert sind, dass man sie sich zum Teil vor Ort immer wieder selber hat definieren müssen, in Anführungsstrichen?

Der **Vorsitzende:** Herr Recker.

**Stefan Recker** (Leiter Caritas Landesbüro Afghanistan): Zusammenarbeit mit den Taliban: Das Thema hatten wir schon vorher kurz besprochen, die Fragestellung ist eine etwas andere. Es war durchaus möglich, mit den Taliban zu sprechen. Es gab Hilfsorganisationen, ich möchte hier keine nennen, die das getan haben, die dann auch Hilfsprojekte in Taliban-kontrollierten Gebieten umgesetzt haben. Wir haben das nicht gemacht, aus verschiedenen Gründen. Und wir hatten das auch nicht beabsichtigt und ich habe bei Partnerverhandlungen klar gesagt: Wir reden nicht mit den Taliban. Wir reden mit den Taliban nicht über Zugang zu Projektgebieten. Es sollen Projekte nur dort durchgeführt werden, wo die Taliban nichts zu sagen haben. Kurzer Nebensatz: Das hat sich

jetzt komplett geändert. Jetzt haben die Taliban das Land komplett in der Hand, und wir führen weiter Hilfsprojekte durch, wo es möglich ist, nicht in Zusammenarbeit, aber in Kommunikation mit den Taliban.

Der **Vorsitzende:** Für Herr Röder war nichts dabei, oder?

**Dr. Tilmann J. Röder** (JustPeace gGmbH): Ich hatte einen kleinen Aspekt, den ich ganz kurz reinwerfe. Wir haben nichts mit Taliban zu tun gehabt, weil wir den Staat unterstützt haben. Aber wir haben ein Projekt zum staatlichen Recht und zum islamischen Recht durchgeführt, wo wir Ulama-Gelehrte, also religiöse Gelehrte, eingeladen haben, aus ganz unterschiedlichen Bereichen. Da waren Personen darunter, die ganz klar den Taliban nahestanden oder angehörten. Und das war sehr schwierig, meine Kollegen vom lokalen Team haben mir geraten, nicht zu erscheinen, was ich dann gemacht habe, sondern die unter sich und mit einigen afghanischen Akteuren sprechen zu lassen. Es ging darum, dass Verständnis entsteht für die verschiedenen Seiten, die Positionen. Aber so etwas halte ich übrigens für wichtig und zukunftsweisend, dass man solche Gespräche überhaupt führt dort, wo man das noch erreichen kann.

**Klaus-Peter Jördening** (Leitender Polizeidirektor, Bundespolizeipräsidium): Vielen Dank. Möglicherweise habe ich jetzt einen nicht ganz zutreffenden Eindruck vermittelt. Ich hatte schon während der Zeit, in der ich Verantwortung hatte, den Eindruck, dass es sehr wohl genügend Leitlinien für mich als Leiter gegeben hat. Insbesondere, weil der Auftrag klar im Sitz- und Statusabkommen seit 2002 – auch zwischenzeitlich mal erneuert – mit den vier Aufgaben, die das Polizeiprojekt hatte, definiert war. Der einzige Punkt, wo ich dann eben sagen würde, was fehlte, war die Exit-Strategie. Man hat im Prinzip – um es zu verdeutlichen – 2002 eine Carte Blanche ausgestellt. Allerdings eben auch aus der Situation heraus, die sich nach dem Bündnisfall und dieser Aufgabe, jetzt etwas in Afghanistan zu bringen, hat man sich nicht hinreißen lassen sondern hat sich verpflichtet, das ist ja auch etwas



Positives. Und diese Exit-Strategie hat möglicherweise gefehlt.

Wenn Sie fragen, wann hätte man rausgehen können? Das ist auch meine unmittelbare Schlussfolgerung aus dem Ganzen: Klarer zu definieren, wie sieht ein Projekt aus, wie sieht die Aufgabe aus, wann verfällt sie, wenn sie nicht erreicht ist, dass man immer wieder neu dazu aufgefordert wird, politisch aber auch von der polizeipraktischen Arbeit zu überprüfen, was haben wir erreicht, wo kann man noch hin? Also, insofern habe ich nicht wahrgenommen, dass es keine Leitlinie gegeben hat.

**Der Vorsitzende:** Vielen Dank. Das war die erste Runde der Fraktionen. Wir haben tatsächlich noch Zeit für ein Nachhaken, ein sehr kurzes, jeweils eine Minute nachhaken und antworten oder wenn Sie jetzt noch Ergänzungen haben, die Sie in der ersten Runde nicht unterbringen konnten, wenn es sehr kurz und knapp ist, kann das klappen für die zweite Runde. Für die SPD Fraktion hat sich Herr Prof. Gießmann gemeldet.

**SV Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann:** Vielen Dank für die Ausführungen, ich will nicht lästig sein. Aber ich möchte trotzdem noch mal nachfragen, ob Sie uns vielleicht ein bisschen Aufschluss geben über die Gründe, warum Caritas nicht in von Taliban kontrollierten Gebieten gearbeitet hat. Denn als humanitäre Organisation geht es vor allem um die Menschen in den Regionen, nicht um die Zusammenarbeit primär mit den Taliban.

Und an Herrn Röder die Frage: Die Problematik der Warlords wurde vorhin genannt. Und das eine ist das, was man sich wünscht, das andere ist die Realität. Und die Personen, die Stammesführer, haben sehr großen Einfluss auch in ihren jeweiligen klientelistischen Strömungen. Die Frage, auch in Bezug auf die Lernerfahrung: Soll man mit diesen Leuten nicht reden, wenn es keine Alternativen gibt, oder muss man das akzeptieren? Und was hat das der Versuch der Zusammenarbeit dann für Konsequenzen?

**Der Vorsitzende:** Herr Röder.

**Dr. Tilmann J. Röder** (JustPeace gGmbH): Ja, das ist richtig. Der Einfluss ist erheblich gewesen. Ich habe mich an einen Besuch in der Provinz Uruzgan erinnert, die massiv von Drogenwirtschaft geprägt war und in der bestimmte Warlords aus einem Familienzusammenhang das Sagen hatten. Da kann man natürlich nichts vom einen Tag auf den anderen und vielleicht auch innerhalb eines Jahrzehnts umkehren. Das gebe ich gerne zu. Dort haben auch die Akteure aus dem PRT einen internen Konflikt gehabt. Die Niederländer wollten mit diesen Figuren nicht zusammenarbeiten. Die Australier waren da bereitwilliger, weil die Warlords ihnen Sicherheit ihrer eigenen Konvois zusicherten. Es ist ein Dilemma, ganz klar. Afghanistan hat viele Dilemmata gehabt in der Zeit und hat sie bis heute. Vielleicht muss man anders darauf schauen. Ich denke bei Afghanistan, wenn ich zurückblicke, immer wieder mal an das Somaliland und an Somalia und an die Erfahrungen dort. Und in Somaliland sind staatliche Strukturen entstanden, die ohne sehr starkes Einmischen oder Mitwirken internationaler Akteure einen gewissen Erfolg erzielt haben. Es gibt auch Vergleiche zum Südsudan, wo das Engagement sehr stark war. Vielleicht kann man daraus lernen und gucken, was ist in bestimmten Gebieten wie Somalia zum Beispiel besser gelaufen, was hier problematisch war. Das hat keinen direkten Bezug zur Frage der Warlords, aber im Somaliland sind es eben Clan-Strukturen, aus denen heraus sich dann Interessen und staatliche Strukturen gebildet haben.

**Der Vorsitzende:** Herr Recker.

**Stefan Recker** (Leiter Caritas Landesbüro Afghanistan): Gründe für das Nicht-Verhandeln mit Taliban. Es gibt Hilfsorganisationen, die mit denen verhandelt haben, es gibt Hilfsorganisationen, die nicht mit denen verhandelt haben. Ich habe das so gesehen – in Verbindung mit meinen Vorgesetzten –, dass wir das nicht machen wollen. Sie verhandeln nicht mit jemandem, der Geschäfte unter Druck setzt, dass die Schutzgeld abgeben sollen. Wir haben die als



– ich nutze jetzt mal ein sehr starkes Wort – als Verbrecher gesehen, mit denen man nicht verhandelt. Es gibt und gab in Afghanistan viele Bedürfnisse. Wir mussten also nicht unbedingt, um zu arbeiten, in Gebieten arbeiten, wo Taliban die Kontrolle hatten. Es gab genug Gebiete, wo Bedürfnisse sehr hoch waren. Das heißt, es wurden ja nicht weniger Gelder verteilt. Es wurden nicht weniger Menschen unterstützt. Was wir allerdings auch gemacht haben, ist, wenn wir gesehen haben, dass in einem Gebiet, das von Taliban besetzt war, die Bedarfe so hoch waren und es keinen anderen gab, der dort gearbeitet hatte, dass wir gesagt haben, ok, wir führen die Verteilung durch, aber halt nicht in dem Gebiet. Die Menschen mögen bitte in ein Dorf kommen, das nicht von den Taliban besetzt war, da können sie Geld oder Nahrungsmittel abholen und dann wieder zurücktragen in ihre Dörfer. Das war eine alternative Maßnahme, die wir teilweise umgesetzt haben, um das zu umgehen. Danke.

Der **Vorsitzende**: Für die CDU/CSU Herr Masala, Frau Güler, Frau Zeino.

**SV Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala**: Herr Jördening, nur ganz kurz, Sie haben gerade sicherlich aufgrund der Zeit vergessen, die Frage nach den verschiedenen Polizeiausbildungen zu beantworten, die ich Ihnen gestellt habe. Also sozusagen die verschiedenen, parallel laufenden Ausbildungen, die man netterweise als komplementär bezeichnen könnte. Aber die Frage ist, inwieweit das problematisch war.

Abg. **Serap Güler** (CDU/CSU): Ich würde meine Frage dem anschließen: Wieso die Polizeiausbildung vor allem auf die leitende Ebene konzentriert war, wenn ich es richtig verstanden habe, und nicht auf die Grundausbildung? Wenn ich es falsch verstanden habe, dann können Sie es ja noch mal aufklären.

Und dann hätte ich noch mal die Frage an die Caritas. Dass Sie den militärischen Einsatz sehr skeptisch sehen, ist deutlich geworden. Sie haben aus Ihrer Sicht erklären können, oder erklärt, warum Sie das so sehen. Da jetzt wirklich die Frage: Meinen Sie denn, dass ohne den

militärischen Einsatz, wo es vor allem um den Aufbau einer Sicherheitsarchitektur ging, überhaupt kleinere Projekte möglich wären? Also, schließt das eigentlich nicht die militärische Präsenz vor Ort ein, was den Erfolg dieser kleineren Projekte betrifft? Danke.

Sve **Dr. Ellinor Zeino**: Ich habe auch noch mal eine kurze Nachfrage an Stefan Recker. Und zwar die Schilderungen, dass viele Herausforderungen für Hilfsorganisationen gerade von der afghanischen Regierung kamen. Meine Frage ist: Was waren das für Herausforderungen? Ging das Richtung Bürokratie, aber auch Korruption oder Kontrollversuche, und hätten sich humanitäre Organisationen vielleicht mehr politische Unterstützung auch von der Bundesregierung oder von der deutschen Botschaft gewünscht?

**Klaus-Peter Jördening** (Leitender Polizeidirektor, Bundespolizeipräsidium): Ich bitte um Nachsicht, dass ich die Frage nicht beantwortet habe, also, die Parallelität erfolgte dadurch, dass wir natürlich die Ausbildungs-Curricula ausgetauscht hatten, dass wir uns ausgetauscht hatten und wir festgestellt haben, dass es nicht kompatibel ist. Und Herr Masala, ich muss sagen, mit der weiteren Erkenntnis, ich glaube im Sommer 2003 war das, dass für die Hälfte derjenigen, die in Kabul unter diesem US-Mandat ausgebildet worden sind, die Ausbildung sogar auf zwei Wochen verkürzt worden ist, war klar: Dieser Graben kann nicht überwunden werden.

Und das zweite: Nein, Frau Güler, die Grundausbildung, in Deutschland würde man sagen im mittleren Dienst, mit einem Jahr, im gehobenen Dienst, Kommissare, für drei Jahre. Das war das erste große Projekt 2002, was dazu geführt hat, dass schon Mitte 2003 über 2000 Auszubildende in diesen beiden Grundlehrgängen in der Akademie am Lernen waren. Das war der erste große Schwerpunkt. Ich könnte es noch ergänzen um kleine Lehrgänge bis hin zu Polizeimechanikern für die Kfz-Werkstatt. Wir haben schon an der Basis angesetzt, ohne gleichzeitig die Beratung auf Ebene des Ministeriums zu vernachlässigen.



Der **Vorsitzende**: Herr Recker.

**Stefan Recker** (Leiter Caritas Landesbüro Afghanistan): Durchführung von auch kleineren Projekten ohne Militär: ohne Weiteres. Also, wir hatten – nicht mit der Caritas, mit einer anderen Hilfsorganisation – ohne Probleme Projekte durchgeführt. Also, ich sehe nicht, dass die deutsche oder internationale Militärpräsenz irgendeiner Hilfsorganisation und insbesondere nicht der Caritas in irgendeiner Form geholfen hat, kleinere oder mittlere Projekte durchzuführen.

Die Frage von Frau Zeino bezüglich afghanischer Behörden: Das hing von Personen ab. Es ging immer um Fragen, Listen von Bedürftigen, Hilfsempfängern, von Teammitgliedern, die natürlich bedroht werden könnten oder zumindest unter Druck gesetzt werden könnten, dass sie irgendwie informelle Steuern abführen sollten. Das gab es immer, auf lokaler Ebene und auf nationaler Ebene. Auf nationaler Ebene, das war teilweise sehr schlimm. Die Unterstützung von der deutschen Botschaft war auch wieder sehr personenabhängig. Sie wurde nicht unbedingt dadurch gefördert, dass die Besetzung der deutschen Botschaft rotiert hat, dass die Kolleginnen und Kollegen dort im vierwöchigen Rhythmus gearbeitet haben. Wenn ein Prozess initiiert wurde, dann ist dieser Mensch dann in Urlaub gegangen, Entschuldigung, in das Home Office, gegangen. Und dann ist der nächste gekommen, der unter Umständen weniger enthusiastisch war. Das war manchmal ganz gut, aber öfters eher zähflüssig. Danke schön.

Der **Vorsitzende**: Herr Röder.

**Dr. Tilmann J. Röder** (JustPeace gGmbH): Nur eine kleine Ergänzung zu den verschiedenen Institutionen, die sich betätigten. Das hat sich im Bereich des Rechts als besonders problematisch erwiesen, weil viele aus ihrer Rechtskultur Ideen mitbrachten und die Rolle eines amerikanischen Staatsanwalts ist eine andere als die Rolle eines Staatsanwalts im deutschen System, im italienischen System und im afghanischen System. Das heißt, es wurde Rechtspluralismus noch etwas erweitert durch diese sehr

unterschiedliche, zum Teil widersprüchliche Beratung. Da wäre eine kluge Lernerfahrung, zu versuchen, dass man mehr aus einem Guss arbeitet. Das heißt, dass diejenigen Akteure dort beraten, die selbst ein möglichst ähnliches Rechtssystem haben oder kennen.

Der **Vorsitzende**: Für die BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eine Nachfrage von Herr Nachtwei.

**SV Winfried Nachtwei**: Herr Jördening, vor fast 20 Jahren hatte ich die Gelegenheit, Sie und Ihre Kolleginnen und Kollegen im German Police Training Office zu besuchen. Das war enorm beeindruckend, Sie mit Ihrem Engagement, mit Ihrer Professionalität zu erleben. Ich war den ganzen Tag mit den Polizisten unterwegs und beeindruckend war auch ihre Art, den afghanischen Kolleginnen und Kollegen auf gleicher Augenhöhe zu begegnen, auch wenn Sie denen von hier aus einiges beigebracht haben. Aber ich hatte nicht den Eindruck, dass Sie als Missionare oder Besserwissis aufgetreten sind. Das war toll. Und ich bedauere gleichzeitig, dass wir im Parlament damals viel zu lange völlig unzureichend Ihre Arbeit wahrgenommen haben und begleitet haben. Meine Frage zum Einsatzabbruch: Wie wurde das von Ihren Kolleginnen und Kollegen verarbeitet? Und waren Sie auch eingeladen im Oktober zum großen feierlichen Empfang der Rückkehrer, vor allem also eben Bundeswehrangehörige, aber auch andere? Konnten Sie auch selbstverständlich dabei sein, oder wie sah das aus?

**Klaus-Peter Jördening** (Leitender Polizeidirektor, Bundespolizeipräsidium): Das ist jetzt eine Frage, die mich überraschend emotionalisiert. Erst mal vielen Dank für diese Rückmeldung. Wir hatten keine große Zeit darüber nachzudenken. Ich hatte mit dem Team zusammen zehn Tage Zeit, 20 Jahre German Police Project Team (GPPT) in Kabul und Mazar abzubauen, Dinge zu vernichten, zurückzubringen. Ich hatte den Leuten, nachdem die Entscheidung gefallen waren, gesagt: Leute, jetzt ist die Zeit zum Arbeiten, Gedanken machen wir uns später. Wir haben Gott sei Dank die Möglichkeit gehabt, auch in Vorwegnahme dieses 1. Mai – der ominösen Rückkehr der Taliban nach dem



US-Taliban-Abkommen – Zeit in Dubai zu verbringen, wo wir auch mit der GIZ, mit Vertretern des AA die Möglichkeit hatten, die Seele baumeln zu lassen und zu gucken, wie uns eigentlich geschah.

Wir haben sehr viel Wertschätzung erfahren dadurch, dass auch wir zum Großen Zapfenstreich eingeladen waren, und diese Einigkeit des deutschen Engagements in Kabul, es gab immer wieder Gesprächsrunden mit General Thorsten Poschwatta in der Botschaft, die hat etwas hinterlassen. Deswegen war ich auch sehr dankbar, dass zumindest eine namhafte Delegation des letzten Kontingents an dem Zapfenstreich teilnehmen durfte. Und der Minister hat sich damals für uns drei Stunden Zeit genommen, sich noch berichten zu lassen, wie es uns dort ergangen ist. Also insofern, wir knabbern – die Frage beschäftigt nach wie vor, deswegen sind wir auch so interessiert an der Arbeit dieser Kommission. Aber es ist eben eine Historie, die, glaube ich, die Leute bestmöglich verarbeiten konnten, ohne sie zu vergessen.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Dann haben wir für die AfD-Fraktion Herrn Haunreiter.

SV **Reiner Haunreiter**: Meine Frage geht an Herrn Recker: Die Arbeit der Caritas ist klasse, soweit ich die in vier Jahren Afghanistan manchmal beobachten konnte, keine Frage, das nicht falsch verstehen. Aber wie gehen Sie mit Ihren Ortskräften um? Als 2002 die Internationalen nach Kabul einfielen wurden alle, die qualifiziert waren, die Englisch konnten und manchmal Deutsch, rekrutiert und bekamen erheblich höhere Gehälter als die afghanischen Staatsbediensteten. Ein richtiger Brain Drain setzte ein. Wie geht man damit um? Wie geht Caritas damit um, im Vergleich was die Gehälter angeht zu den staatlichen Institutionen?

**Stefan Recker** (Leiter Caritas Landesbüro Afghanistan): Also, mir wurde immer wieder vorgeworfen, dass wir im Vergleich zu anderen Hilfsorganisationen sehr wenig bezahlen. Es gab natürlich auch Untersuchungen, was andere Hilfsorganisationen bezahlen. Und tatsächlich war

die Caritas – oder ist die Caritas – immer noch am unteren Ende dieses Spektrums. Wir hatten teilweise ein bisschen Fluktuation. Ich habe die Leute versucht zu binden, dadurch, dass wir gesagt haben, dass die Caritas langfristig denkt, dass die Menschen, die bei uns arbeiten, aller Wahrscheinlichkeit nach nicht rausgeschmissen werden, dass sie bei uns eine Lebensstellung haben. Das hat vielfach geholfen in den allermeisten Fällen. Es gab Leute, die uns verlassen haben, wegen Gehältern bei anderen Organisationen, gerade bei der UN. Ich möchte mich da nicht rausreden, dass es tatsächlich einen Braindrain gegeben hat, von staatlichen Institutionen zu Organisationen. Aber ich hatte niemals den Eindruck, dass staatliche Institutionen in Afghanistan an Personalmangel litten, unter anderem wahrscheinlich wegen Zusatzeinnahmen, Stichwort Korruption. Danke.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Für die FDP kommen die Nachfragen von Herrn Ramms und von Frau Geis.

SV **Egon Ramms**: Ich darf mich bei allen drei Herren nochmal für die Vorträge bedanken. Ich habe eine Frage an Herrn Jördening. Es ist ja betont worden – auch in deutschen Papieren –, auch von Ihnen, den zivilen Polizeieinsatz in Afghanistan auszubilden. Ist das eine rein deutsche, nationale Beschränkung, Zivilpolizei auszubilden? Oder gab es dafür eine Vorgabe der Vereinten Nationen, der NATO oder von sonst einer Seite?

Sve **Prof. Dr. Anna Geis**: Vielen Dank, meine Frage geht an Herrn Röder und Herrn Recker über die Rolle von Religion. Wir haben hier in der Kommission relativ wenig über die Rolle des Islam gesprochen, und dass wir als deutsche Akteure säkularisierte Akteure sind, die in einem Staat intervenieren, der sehr stark religiös geprägt ist. Bei Ihnen schien das jetzt gerade auf, Herr Röder, Sie haben das kurz erwähnt. Aus Ihrer Arbeit vor Ort: Was würden Sie sagen, wie kann man das Bewusstsein auf Seiten deutscher Akteure verbessern, in welcher Art von religiös geprägten Land man dort agiert? Wenn Sie zumindest unterschreiben können, dass das



defizitär ist, würde mich das interessieren. Danke schön.

Der **Vorsitzende**: Herr Röder, das ist jetzt auch im Übrigen, möchte ich nur sagen, die Abschlussrunde, Herr Lüders hatte verzichtet auf eine weitere Nachfrage. Sie haben jetzt für ein abschließendes Statement das Wort.

**Dr. Tilmann J. Röder** (JustPeace gGmbH): Ja, ich gehe gerne auf diesen sehr wichtigen Punkt ein, Frau Geis, die Rolle der Religion kann nicht unterschätzt werden in Afghanistan, das ist allen bekannt. Gerade in der Justiz hat sich das zu einem großen Problem entwickelt. Nach der Verfassung mussten Richter die Gesetze des Landes anwenden. Tatsächlich waren viele in dem Bereich nicht gut ausgebildet, besonders am Anfang, weil sie noch aus früheren Zeiten, aus der Zeit der Mudschahedin-Kriege oder der Taliban-Zeit stammte. Das wurde etwas weniger, da wurde der Anteil derer, die an Jura-Fakultäten gewesen waren größer, aber das Problem blieb im Grundsatz. Das ist sehr schwierig gewesen. Das hat dazu geführt, dass die Gesetzgebung in der Breite des Landes möglicherweise nicht hinreichend bekannt und umgesetzt wurde. Das hat auch dazu geführt, dass Menschenrechte verletzt wurden, weil Leute nicht nach dem Strafgesetzbuch oder der Strafprozessordnung vorgegangen sind, sondern nach Regeln, die sie für legitim hielten, weil sie sagten, das kommt doch aus der Scharia und gilt daher für uns. Das ist ein Thema, das ich für sehr wichtig halte. Ich glaube, es gab zu wenige Dialoge im Land, wie dem kleinen Projekt, das ich eben geschildert habe. Es war nur ein kleines Projekt, in dem man sich mit der Thematik, was sind eigentlich die Auffassungen der Bevölkerung, was die Auffassungen der starken Akteure im Land, die religiöse Führer sind, hätte auseinandersetzen können.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Herr Recker.

**Stefan Recker** (Leiter Caritas Landesbüro Afghanistan): Vielen Dank. Religion. Ich hatte eingangs gesagt, dass wir auf lokaler Ebene vorzugsweise kleinere Projekte durchführten oder

zumindest kleinere Projektkomponenten größerer Programme. Es war klar, dass wir natürlich die wesentlichen Menschen von einer Gemeinde mit einbeziehen. Und da gehört ganz klar der Imam oder der Mullah dazu, und der hat natürlich auch die entsprechende Absegnung gegeben, dass es von religiöser Seite oder seiner persönlichen Seite in Ordnung ist, dieses Projekt dort durchzuführen. Das ist die Mikroebene, auf Meta- und Makroebene haben wir da überhaupt nicht agiert. Dazu muss man natürlich sagen: Caritas ist eine katholische Organisation. Wir haben den Ball wirklich flach gehalten, wir haben uns als humanitäre Hilfsorganisation präsentiert. Ich bin fest davon überzeugt, dass die Fahrer oder die Köchin gar nicht wussten, dass wir einen katholischen Hintergrund haben. Das haben wir nirgendwo in irgendeiner Form propagiert. Danke schön.

**Klaus-Peter Jördening** (Leitender Polizeidirektor, Bundespolizeipräsidium): Sie erwischen mich auf dem linken Fuß. Ich kann Ihnen diese Frage gar nicht beantworten. Was ich Ihnen sagen kann, ist, dass ich, als ich Anfang 2003 dort begonnen habe, das einfach gesetzt war und auch international konsentiert war. Die mindestens neun Staaten, die auch bei uns im Projektbüro immer wieder aufgetaucht sind, mit uns gesprochen haben, sich mit uns abgestimmt haben, der Kreis unter dem VN-Sonderbeauftragten (SRSG): Dort ist nie thematisiert worden, dass es anders sein sollte. Ich kann jetzt nur spekulieren aus der Genese heraus, dass natürlich die wichtigen Missionen, die zeitgleich im Kosovo und in Bosnien liefen, einen ähnlichen Ansatz gefahren sind. Vieles haben auch andere von dort transferiert. Aber wer letztendlich festgelegt hat, dass es nur so sein kann und nicht anders, vermag ich nicht zu sagen.

Herr Vorsitzender, ich möchte noch eine Anmerkung machen. Stefan Recker hat, für mich absolut nachvollziehbar, diese Trennung zwischen zivilen und militärischen Engagement dargestellt. Sie haben ja auch schon durchaus meine kritischen Ansätze dazu festgestellt. Ich will nur gerade an dem Beispiel Afghanistan sagen: Ohne die Bundeswehr wären wir nicht dort gewesen. Das war eine klare Vereinbarung, eine klare Vorgabe des BMI, weil wir als



Zivilpolizisten davon ausgehen, dass wir in einem gesicherten Umfeld, so hieß es schon am Anfang des Jahrtausends, unsere Arbeit leisten würden. Und dafür war die Bundeswehr für uns essenziell. Nach meiner Wahrnehmung hat das zu dem entscheidenden Wink aus dem BMI geführt: Leute, die Bundeswehr hat einen klaren Fahrplan, wie sie abziehen wird. Ohne Bundeswehr bleibt ihr nicht dort, packt die Sachen. Also, das ist in Afghanistan essenziell gewesen und nicht nur in meinem Verständnis, sondern auch in dem der Kollegen, die mir anvertraut waren. Ob das in jedem anderen Land und in jeder anderen Mission wieder so wäre, wage ich zu bezweifeln. Aber in der speziellen Situation dort war es unabdingbar. Das wollte ich unbedingt noch ergänzt wissen. Danke.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Vielen Dank Ihnen drei und für die Beantwortung der Fragen und dafür, dass Sie Ihre Erfahrung, Ihre Sichtweise eingebracht haben in unsere Kommissionsarbeit. Sie haben es gespürt, es gibt für alle Themenkomplexe ein großes Interesse. Ich glaube, es war heute aber auch wichtig, dass wir uns Zeit genommen haben für diesen ganzen Komplex und Aspekt der Polizeiarbeit vor Ort, weil die Diskussion natürlich vom Engagement der Bundeswehr dominiert wird, von den militärischen und dann parallel zum zivilen

Engagement. Aber die Polizei hat da auch einen wichtigen Beitrag geleistet, der sich mit Sicherheit entsprechend im Zwischen- und im Abschlussbericht wiederfinden wird. Ihnen dreien ein großes Dankeschön dafür. Wir kommen jetzt zum Ende unseres öffentlichen Teils der Enquete-Kommission und ich glaube, Sie sind damit einverstanden, dass wir dann vielleicht in zehn Minuten schon starten mit dem nichtöffentlichen Teil. Wir haben sicherlich auch noch andere Dinge, die wir dann in der verbleibenden Zeit bewältigen können, wenn wir schneller durchkommen. Insofern schließe ich jetzt die öffentliche Sitzung und rufe in zehn Minuten wieder den nichtöffentlichen Teil auf. Vielen Dank.

Schluss der Sitzung: 14:51 Uhr

**Michael Müller, MdB**

- Vorsitzender -



---

## Öffentliche Anhörung am 24. April 2023

### zum Thema „Ausweitung, Eskalation und Transition 2009 bis 2014: Übergabe in afghanische Verantwortung – Staat, Gesellschaft und Sicherheit“

---

#### Leitfragen an die eingeladenen Sachverständigen

- Herr **Leitender Polizeidirektor Peter Jördening** (Referatsleiter Internationale Zusammenarbeit im Bundespolizeipräsidium; ehem. Leiter Deutsches Polizeiprojektteam Afghanistan)
  - Wie gestaltete sich der Aufbau von Sicherheitskräften vor Ort insgesamt sowie der spezifische deutsche Beitrag im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit, z. B. mit der NATO?
  - Wie sah das Konzept zum deutschen Polizeiprojekt in Afghanistan (GPPT) aus, welche Ziele sollten erreicht werden und wie erfolgreich war das Engagement?
  - Wieweit wurde das GPPO bzw. GPPT von den zuständigen Bundesministerien konzeptionell geführt und das Dilemma eines zivilpolizeilichen Ansatzes in zum Teil kriegerischem Umfeld berücksichtigt? War die deutsche Polizeiaufbauhilfe ihrer strategischen Bedeutung entsprechend aufgestellt und ausgestattet?
  - Wer zeigte sich wann für welchen Teil des Aufbaus der Polizei in Afghanistan zuständig? Und waren die Ansätze des deutschen Kontingentes und der US-Seite funktional kompatibel? Wo lagen die jeweiligen Stärken bzw. Schwächen der nationalen Ansätze?
  - Welche Erwartungen gab es von deutscher und welche von US-amerikanischer Seite an die Ausbildung der Polizei?
  - Mit welchen afghanischen Stellen gab es Abstimmungen über das Ziel der Ausbildung afghanischer Polizisten zur polizeilichen Tätigkeit nach westlichem Verständnis (Ansatz Deutschland) oder zum Einsatz als ergänzende Streitkräfte des Landes vor allem zur Bekämpfung Aufständischer (Ansatz USA)?
- Herr **Stefan Recker** (Leiter Büro Caritas Deutschland in Afghanistan)
  - Wie bewerten Sie das deutsche Engagement im Bereich Hilfsprojekte in Afghanistan, insbesondere deren Vernetzung, Impact und Nachhaltigkeit?
  - Wie erarbeiteten sich die Kräfte der Entwicklungszusammenarbeit Akzeptanz bei der afghanischen Bevölkerung?
  - Wie angepasst an lokale Bedürfnisse und wie nachhaltig waren Projekte staatlicher und nichtstaatlicher deutscher Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe?
  - In welchen Bereichen Afghanistan waren Sie tätig? Welche Erfahrungen haben Sie hier im Umgang mit den Taliban und örtlichen Stammesstrukturen gemacht?
  - Wie vernetzt war das deutsche Engagement und auf welchen Ebenen (vor Ort-Afghanistan/Berlin-Deutschland) gab es Defizite?

- Welche Auswirkungen hatten die militärische Eskalation des Westens und der Versuch der Ausbildung und Übergabe der Sicherheitsverantwortung an den afghanischen Staat auf die Arbeitsmöglichkeiten der Caritas in Kabul und in der Fläche des Landes?
- Herr **Dr. Tilmann J. Röder** (Geschäftsführer, Nichtregierungsorganisation JustPeace gGmbH)
  - Wie robust und einflussreich waren die staatlichen Institutionen und Verwaltungen (lokal, regional, national), auch im Vergleich zu informellen politischen Strukturen?
  - Wie hilfreich bzw. wie kontraproduktiv wirkten wichtige Akteure der Staatengemeinschaft beim Aufbau verlässlicher afghanischer Staatlichkeit?



---

**Kommissionsdrucksache 20(28)14**

---

**Stefan Recker**  
**Deutscher Caritasverband e. V. – Caritas international**

**Stellungnahme**

**Öffentliche Anhörung**

**zum Thema**

**„Ausweitung, Eskalation und Transition 2009 bis 2014:  
Übergabe in afghanische Verantwortung – Staat, Gesell-  
schaft und Sicherheit“**

**am 24. April 2023**



Enquete Kommission „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“

**Öffentliche Anhörung „Ausweitung, Eskalation und Transition 2009 bis 2014: Übergabe in afghanische Verantwortung – Staat, Gesellschaft und Sicherheit“**

24. April 2023

Stefan Recker

Deutscher Caritasverband e.V. - Caritas international (Ci)

---

**Frage 1) Wie bewerten Sie das deutsche Engagement im Bereich Hilfsprojekte in Afghanistan, insbesondere deren Vernetzung, Impact und Nachhaltigkeit?**

Afghanistan war über viele Jahre ein Hauptempfängerland der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit und Nothilfe. Zwischen 2010 und 2016 beliefen sich die u.a. von BMZ und AA für Afghanistan bereitgestellten Mittel auf jährlich ca. 430 Millionen Euro. Die mit dem internationalen Einsatz verbundenen Erwartungen waren entsprechend hoch. Möglichst rasch sollten die bereitgestellten Mittel zu einer signifikanten Verbesserung der Situation im Land beitragen, sowohl was die Linderung der unmittelbaren Not und die Schaffung von Lebensperspektiven für die Bevölkerung anbetrifft als auch den Aufbau staatlicher Institutionen sowie die Herstellung von Frieden und Sicherheit. Mit der Machtübernahme der Taliban sind viele der gesetzten Ziele v.a. im Bereich Stabilisierung und Aufbau eines demokratischen Rechtsstaats de facto gescheitert und Erreichtes zunichte gemacht worden.

Aus Sicht einer Organisation wie dem Deutschen Caritasverband und seinem Hilfswerk Caritas international, das seit Jahrzehnten in Afghanistan präsent ist, waren viele der von deutscher und internationaler Seite formulierten Ziele in Anbetracht der Ausgangssituation ambitioniert. Die an humanitäre und entwicklungspolitische Akteure gestellten Erwartungen konnten aus unserer Sicht zwar teils erfolgreich erfüllt werden und zeigten vor Ort nachweislich Wirkung, sie wurden jedoch häufig von politischen Prozessen, der militärischen Entwicklung, mangelnder Kohärenz und Koordination sowie insbesondere fehlender Korruptionsbekämpfung massiv untergraben. In Anbetracht der sehr komplexen und zudem sich permanent verändernden Lage vor Ort waren Hilfsprogramme oft nicht realistisch konzipiert.

Eine grundsätzliche Herausforderung stellten die teils unklaren, sich teils konterkarierenden oder gar gegenseitig unterlaufenden Zielkonflikte des übergreifenden internationalen Engagements (Terrorbekämpfung, Stabilisierung, Staatsaufbau etc.) dar. Maßnahmen der Humanitären Hilfe und Armutsbekämpfung wurden dabei oftmals als Ersatz oder gar Lösungen für fehlende oder schwierige politische Prozesse dargestellt oder genutzt und entsprechend fehleingesetzt. Entwicklungspolitische Programme wurden in akuten Konflikten mit anhaltenden Kampfhandlungen gestartet und Programmansätze nur bedingt koordiniert, so dass viele sinnvolle Instrumente und Ansätze von vorneherein zum Scheitern verurteilt waren bzw. nicht ihre intendierte Wirkung entfalten konnten.

**Konzept der Vernetzten Sicherheit:** Grundsätzlich kritisch zu beurteilen – nicht nur im afghanischen Kontext - ist aus unserer Sicht die mit dem Ansatz der *Vernetzten Sicherheit* (VS) bzw. dem *Comprehensive Approach* verfolgte enge Zusammenarbeit militärischer und ziviler Akteure. Militärische Erfolge bei der Aufstandsbekämpfung und Friedenssicherung sollen diesem Ansatz zufolge durch zivile Maßnahmen unterstützt und abgesichert werden, die “Köpfe und Herzen” der Bevölkerung gewonnen werden. Dem gesamten Ansatz liegt unseres Erachtens von Beginn an ein problematisches Verständnis von Sicherheit zugrunde, das vorrangig militärisch definiert wurde. Aspekte ziviler Sicherheit, wozu z.B. auch die Ausbildung von Polizeikräften gehört, wurden demgegenüber vernachlässigt. Im Mittelpunkt der Interventionen standen v.a. das partikulare Interesse der Sicherheit des intervenierenden Landes und seiner Verbündeten. Verteidigt werden soll die Sicherheit Deutschlands und seiner BürgerInnen gegen Bedrohungen von außen (Weißbuch, 2006) unter Einsatz militärischer und ziviler Mittel. Durch diese Vernetzung sollten einerseits zivile Akteure befähigt werden, in einem sicheren Umfeld Hilfsmaßnahmen durchführen zu können, andererseits sollte der militärischen Präsenz durch ziviles Handeln Legitimität verschafft werden. Ein solcher Wirkungszusammenhang hat sich rückblickend nicht bestätigt. Weder hat sich die Sicherheit und Akzeptanz in der Bevölkerung gegenüber militärischen Akteuren durch deren Vernetzung mit zivilen Maßnahmen verbessert<sup>1</sup>, noch hat aus unserer Sicht die EZ oder Nothilfe aus einer solchen Vernetzung sichtbar profitiert. Eine Vernetzung alleine schafft noch keine zusätzliche Sicherheit und erhöht auch nicht zwangsläufig die Wirksamkeit der Maßnahmen, sondern kreierte durch die Vermengung von Zielen für zivile und nicht-staatliche Akteure große Herausforderungen.

Mit den in Afghanistan eingesetzten Provincial Reconstruction Teams (PRTs), die unter deutscher Führung in Kundus und Faisabad aufgebaut wurden, wurde eine Kooperation ziviler und militärischer Akteure erstmals institutionalisiert. Auch hier wurde von Beginn an eine Dominanz militärischer und sicherheitspolitischer Interessen deutlich. Dies spiegelt sich einerseits in dem Verhältnis der eingesetzten finanziellen Mittel wider – die (internationalen) Ausgaben für Militär überstiegen die Mittel für zivile Aufgaben um ein Vielfaches – aber auch in einem Verhältnis von 1:30 der in den PRTs eingesetzten zivilen und militärischen Kräfte. Trotz des von deutscher Regierungsseite formulierten Anspruchs, dass sich aus dem VS-Konzept keine Unterordnung von Entwicklungszusammenarbeit und Humanitärer Hilfe unter die militärische Führung ergebe, ist in dem Ansatz grundsätzlich die Tendenz einer Vermischung ziviler und militärischer Aufgaben zu erkennen. Diese unklare Trennung der Mandate und Ziele wurde auch in der unter Bundesminister Niebel geschaffenen NRO Fazilität Afghanistan im Rahmen des Titels „Förderung privater deutscher Träger“ deutlich. Die Fazilität stellte jährlich 10 Mio. Euro Fördermittel für Projekte ziviler Hilfsorganisationen bereit – dies allerdings unter der Prämisse, dass die Projekte im Einklang mit dem Konzept der VS stehen und Projekte vornehmlich in denjenigen Regionen förderfähig sind, in denen die Bundesregierung gleichzeitig die Sicherheitsverantwortung trägt. Weitgehend intransparent blieb dabei allerdings, was die Vorgabe,

---

<sup>1</sup> DEval: Die internationale Entwicklungszusammenarbeit in der Wahrnehmung der afghanischen Bevölkerung, DEval Policy Brief 4/2015.

im Einklang mit dem VS-Konzept zu handeln, für die operative Arbeit von NRO im Detail bedeuten sollte. Aus Sicht vieler humanitärer und entwicklungspolitischer Organisationen stellte diese Form der Konditionalisierung der Mittelvergabe eine äußerst bedenkliche Unterordnung von EZ und humanitärer Hilfe unter sicherheits- und außenpolitische Interessen dar. Eine derartige Engführung zivilen und militärischen Handelns droht die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit humanitärer Organisationen zu untergraben. Die Einhaltung humanitärer Prinzipien ist jedoch Voraussetzung für jegliches humanitäre Handeln. Auch die Maßgabe, dass sich Hilfe vorrangig an dem Maß der Not und der Bekämpfung von Armut zu orientieren hat, ist mit dem vom Ministerium erlassenen regionalen Vorbehalt nicht in Einklang zu bringen.

Sicherheitskonzepte von NRO beruhen in erster Linie auf Akzeptanz und Vertrauen der lokalen Bevölkerung, nicht auf militärischer Stärke oder Abschreckung. Die Sicherheit ziviler Akteure wird durch eine Einbettung in zivil-militärische Strukturen nicht zwangsläufig erhöht, sondern kann, je nach Kontext, im Gegenteil eine Gefährdung für humanitäre Helfer bedeuten. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn militärische Akteure von der Bevölkerung als in den Konflikt involvierte Partei wahrgenommen werden. Dies war in Afghanistan spätestens seit 2004 der Fall.

NROs laufen durch eine enge Kooperation mit militärischen Kräften Gefahr, selber als Konfliktpartei identifiziert und zum Ziel von Angriffen zu werden. Im Konzept der PRTs war eine räumliche Trennung ziviler und militärischer Akteure aufgehoben und für Außenstehende kaum noch zu unterscheiden, wer humanitäre und wer militärische Aufgaben übernimmt. Wenn Soldaten der Bundeswehr an einem Tag mit Sicherheitsaufgaben betraut sind und am nächsten Tag für den Bau von Infrastruktur wie Brunnen und Flussbefestigungen eingesetzt werden, verwischen Grenzen zwischen Zivilem und Militärischem und können zu einer Gefährdung nicht nur von MitarbeiterInnen von NROs, sondern auch der umgesetzten Hilfsprojekte sowie deren Begünstigten führen, in dem sie in den Fokus von Gewaltakteuren geraten. Eine Inanspruchnahme von Hilfen kann von Gewaltakteuren als Parteinahme mit der gegnerischen Konfliktpartei gewertet und entsprechend instrumentalisiert werden.

Der Deutsche Caritasverband hat eine eigene Beteiligung an den PRTs sowie die Inanspruchnahme der NRO-Fazilität von Beginn an abgelehnt. Vom Vernetzten Ansatz zu unterscheiden sind hingegen Formate, die dem Austausch und dem Informationsgewinn zwischen ziviler und militärischer Seite dienen. Dies kann einen Austausch über die Sicherheitslage oder über aktuelle Arbeitsschwerpunkte und Aktivitäten umfassen, mit dem Ziel, Sicherheitsrisiken zu minimieren. Eine Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die Unabhängigkeit der zivilen Akteure gewahrt bleibt, keine Unterordnung ihrer Tätigkeit unter sicherheits- oder außenpolitische Interessen erfolgt und NROs in ihrem Aktionsradius und dem Zugang zu Hilfsbedürftigen nicht eingeschränkt werden.

Ein weiterer problematischer und häufig übersehener Punkt in Ansätzen von vernetzter Sicherheit ist ein nicht angepasster Einsatz von Ressourcen und teils fehlende Fachexpertise – der Deutsche Caritasverband und ihre Partner, aber auch andere NRO, haben langjährige Erfahrungen und Kenntnisse der Situation vor Ort und der lokalen Gegebenheiten. Sie führen ihre Programme mit Fachleuten in Bereichen wie Gemeinwesenarbeit und Humanitärer Hilfe unter hohen Standards und insbesondere mit Do-No-Harm-Ansätzen durch. Militärisches und Sicherheitspersonal verfügt nur in Ausnahmefällen über diese Expertise und kann die für ein fachlich substanzielles humanitäres oder entwicklungspolitisches Programm notwendigen Ressourcen nur in Ausnahmefällen zur Verfügung stellen. PRTs, auch die deutschen, engagierten sich häufig in Bereichen der humanitären Hilfe und EZ. Während die rein technischen Ergebnisse z.T. positiv zu bewerten sind, erschienen die Maßnahmen oftmals als nur bedingt zielgerichtet und auf einer fundierten örtlichen Expertise konzipiert. In manchen Fällen erwiesen sich Maßnahmen auch als kontraproduktiv – man würde eine militärische Operation schließlich auch nicht von einer humanitären NRO durchführen lassen.

**Impact und Nachhaltigkeit:** Eine Gesamtbewertung der erzielten Wirkungen und der Nachhaltigkeit der von deutscher Seite finanzierten EZ und Nothilfeprojekte kann im Rahmen dieses Beitrags nicht geleistet werden. Allgemein lässt sich jedoch festhalten, dass vor allem in den Bereichen Gesundheitsversorgung, Grundbildung, Elektrizität und Zugang zu sauberem Trinkwasser sowie dem Aufbau von Infrastruktur deutliche Erfolge erzielt wurden. In den Städten hat sich eine organisierte Zivilgesellschaft herausgebildet, eine freie Presse entstand und die Spielräume und Freiheiten für Frauen und Mädchen in der Gesellschaft erweiterten sich deutlich. Die Mütter-Kind-Sterblichkeit ist durch den Ausbau öffentlicher Gesundheitseinrichtungen signifikant gesunken. In zahlreichen Kommunen konnten lokale Verwaltungsstrukturen aufgebaut und die Qualität der Verwaltung durch Schulung des Personals verbessert werden.

Eine vom BMZ in Auftrag gegebene Meta Review von Evaluationen internationaler Hilfsprojekte zwischen 2008 und 2018 hat besonders die Wirksamkeit kleiner und lokal eingebetteter Projekte hervorgehoben.<sup>2</sup> Diese waren in der Regel mit überschaubaren Zielen versehen und konnten einen direkten Nutzen für lokale Bevölkerungsgruppen generieren. Demgegenüber schnitten groß angelegte und komplexe Vorhaben z.B. im Bereich Verwaltungsaufbau und Good Governance im Durchschnitt eher schlechter ab hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und Nachhaltigkeit. Als zu schwach erwiesen sich die institutionellen Kapazitäten des Landes, um in relativ kurzer Zeit grundlegende Reformen durchzuführen und diese auch nachhaltig abzusichern.<sup>3</sup> Die vorhandenen Strukturen waren kaum in der Lage, die bereitgestellten Mittel zu absorbieren und zweckmäßig einzusetzen. Auch eine hohe Personalfuktuation wird von verschiedenen Seiten als eine zentrale Herausforderung für einen nachhaltigen Aufbau des Verwaltungsapparats genannt.

Als eine nicht-intendierte (aber lange akzeptierte) Folge des von internationalen Gebern auferlegten Handlungsdrucks und hohen Mitteleinsatzes kann die Zunahme von Korruption und Rent-Seeking angesehen werden. Eine Folge hieraus war ein zunehmender Vertrauensverlust der Bevölkerung in die neu geschaffenen Verwaltungsstrukturen und gegenüber dem Engagement der internationalen Gemeinschaft. Zu wenig Aufmerksamkeit wurde von den internationalen Gebern Themen wie Good Governance, Rechenschaftspflicht und Korruptionsbekämpfung geschenkt. Für den Aufbau eines funktionierenden Staates, der das Vertrauen der Bevölkerung genießt, wäre dies allerdings von Anfang an zentral gewesen. Der politische Ansatz, die Verantwortung für den Staatsaufbau und Sicherheit, in afghanische Hände zu legen ("Afghans in the driver's seat"), sollte zum Aufbau von nachhaltigen und selbstbestimmten Regierungsstrukturen beitragen und führen. Die seit Beginn des Engagements grassierende Korruption innerhalb weiter Teile der Regierungsstrukturen und die offensichtliche Veruntreuung von internationalen Geldern, sowie die von internationalen militärischen Strukturen wie PRTs verfolgten Versuche, sich Loyalitäten, Zugang und Informationen durch massive Geldmittel zu erkaufen, untergruben zivilgesellschaftliche Bemühungen substanziell. Es gibt viele Beispiele dafür, wie langjährige Prozesse von IO und NRO, von PRTs beeinträchtigt oder gar torpediert wurden. Z.B. wurden in afghanischen Dörfern, in denen NRO über viele Jahre Gemeinwesenarbeit aufgebaut und nachhaltig abgesichert hatten, durch internationale PRTs zum Aufbau von Wasserinfrastruktur oder im Bereich Ernährungssicherung teils sehr hohe Geldsummen an lokale Einzelpersonen vergeben - Vorgänge, die seitens der lokalen Bevölkerung im besten Fall als unkoordiniert wahrgenommen wurden, im schlimmsten zu einer Entfremdung und Konflikteskalation und erheblich zu einer Delegitimierung von Regierungsstrukturen, aber auch NRO und IO führte.

---

<sup>2</sup> Meta-Review of Evaluations of Development Assistance to Afghanistan, 2008 – 2018 [198198](https://www.sicherheitneudenken.de) ([sicherheitneudenken.de](https://www.sicherheitneudenken.de))

<sup>3</sup> [Afghanistan: Der Ansatz „Viel hilft viel“ ist gescheitert - PeaceLab-Blog](#)

Besonders hervorzuheben ist also die fehlende Korruptionsbekämpfung und deren dramatische Auswirkungen. Korruption war bereits zu Beginn des internationalen Einsatzes ein großes Problem und das mangelnde Zur-Verantwortung-Ziehen von Ministerien, Umsetzungsstrukturen etc. durch Geldgeber hatte einen in seinen negativen Folgen kaum zu überschätzenden und erodierenden Effekt für alle Bereiche des internationalen, aber auch des inner-afghanischen Engagements. Entsprechend schwierig war das Umfeld, in dem zivilgesellschaftliche Organisationen tätig und wirksam werden konnten.

Diesen Themen wurde zwar während der Übergabe an afghanische Institutionen (transition period) vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt, allerdings waren Korruption und persönliche Vorteilsnahme bereits so verwurzelt, dass es massiverer Maßnahmen seitens der Geber, wie Sanktionen von Individuen, benötigt hätte.

### **Frage 2) Wie erarbeiteten sich die Kräfte der Entwicklungszusammenarbeit Akzeptanz bei der afghanischen Bevölkerung?**

Hierbei sollte differenziert werden zwischen den unterschiedlichen Akteuren der EZ und Humanitären Hilfe. Die Arbeitsweise staatlicher Durchführungsorganisationen unterscheidet sich teilweise erheblich von der Arbeit nichtstaatlicher oder kirchlicher Hilfswerke.

Charakteristisch für die Arbeitsweise des Deutschen Caritasverbandes ist die enge Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Strukturen vor Ort. In der Regel ist der Deutsche Caritasverband nicht selber implementierend tätig, sondern kooperiert bei der Durchführung seiner Projekte mit lokalen Organisationen. Durch einheimisches Personal, das mit den lokalen Kontexten vertraut ist, die kulturellen Besonderheiten kennt und die Sprache der Zielgruppe spricht, gelingt es deutlich leichter Akzeptanz und Vertrauen bei der Bevölkerung zu gewinnen. Der Deutsche Caritasverband ist seit den 80er Jahren mit Programmen in Afghanistan tätig und hatte seit den 90er Jahren eine eigene Präsenz vor Ort (in verschiedenen Formaten und mit kurzen Unterbrechungen, ab 2001 mit einem eigenen Büro und Registrierung). Dadurch gab es bereits eine entsprechende Landeskenntnis sowie Netzwerke, die zur Akzeptanz der Arbeit beigetragen haben.

In zahlreichen Projektregionen fungierten Community bzw. District Development Councils als direkte Ansprechpartner, um Bedarfe vor Ort zu erheben und Projektmaßnahmen abzustimmen. Das Fortbestehen gewisser Verwaltungsstrukturen auch unter den Taliban deutet darauf hin, dass hier gefestigte Strukturen geschaffen worden sind.

### **Frage 3) Wie angepasst an lokale Bedürfnisse und wie nachhaltig waren Projekte staatlicher und nichtstaatlicher deutscher Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe?**

Die meisten Projekte staatlicher und nichtstaatlicher deutscher Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe waren relativ gut an die lokalen Bedürfnisse angepasst. Zu Problemen führten in manchen Fällen sehr kurzfristige Planungszyklen, überambitionierte Zielsetzungen und häufig wechselnde Strategien. Teils wurden zudem Programme am "grünen Tisch" oder mit fehlender Landes- und Kontextkenntnis konzipiert, so dass diese nur bedingt effektiv, relevant und effizient waren. Diese die Effektivität und Effizienz der Maßnahmen beeinträchtigenden Faktoren auf der Mikro-Ebene waren jedoch angesichts der erwähnten problematischen Prozesse und Entwicklungen auf der Makro-Ebene von nachrangiger Bedeutung.

**Frage 4) In welchen Bereichen Afghanistan waren Sie tätig? Welche Erfahrungen haben Sie hier im Umgang mit den Taliban und örtlichen Stammesstrukturen gemacht?**

Der Deutsche Caritasverband ist seit 1984 in Afghanistan vertreten und hat seitdem gemeinsam mit seinen Partnern rund 130 Projekte in verschiedenen Landesteilen umgesetzt. Dies umfasst sowohl Maßnahmen der klassischen Not- und Übergangshilfe, aber auch Projekte, die eher der Entwicklungszusammenarbeit zuzuschreiben sind.

Im Zeitraum 2009-2014 war der Deutsche Caritasverband u.a. in den Regionen Kabul und Hasaradschat tätig. Im zentralen Hochland wurden vor allem humanitäre Projekt und solche der Übergangshilfe umgesetzt. Durch den Bau von Brunnen und Abwassersystemen konnte in diesen abgelegenen Regionen die Hygienesituation deutlich verbessert werden. Auch die Winterhilfe und Ernährungssicherung waren wichtige Aktionsfelder. Insbesondere im Rahmen von konditionalisierten Bargeldhilfen (*cash for work*) haben die Caritas-Partner gemeinsam mit der betroffenen Bevölkerung wichtige Infrastruktur, wie einfache Straßen, Bewässerungsanlagen oder Schutzanlagen vor Überschwemmungen, geschaffen.

Im Gesundheitsbereich hat der Deutsche Caritasverband bereits seit 1984 mit einem lokalen Partner Krankenhäuser zur Behandlung von Lepra- und TuberkulosepatientInnen aufgebaut. In Kabul, Herat, Mazar und Bamian betreibt der Deutsche Caritasverband Anlaufstellen für Betroffene von Traumata und seelischen Leiden, die neben therapeutischen Angeboten auch Schulung für ÄrztInnen und LehrerInnen beinhalten. Zudem haben Caritas-Partner dringend benötigte Anlaufstellen für Suchtkranke betrieben.

**Frage 5) Wie vernetzt war das deutsche Engagement und auf welchen Ebenen (vor Ort-Afghanistan/Berlin-Deutschland) gab es Defizite?**

Für die wichtigen humanitären und entwicklungspolitischen Akteure war in Afghanistan das Cluster System der Vereinten Nationen der zentrale Abstimmungs- und Koordinationsmechanismus. Ziel war es, Handlungsbedarf schnell zu erkennen und zu kommunizieren sowie Überschneidungen und Doppelungen von Aktivitäten frühzeitig zu vermeiden. In der Praxis kam es auch deshalb selten zu Überschneidungen und Doppelungen von Hilfsmaßnahmen, weil der Hilfebedarf vor Ort die Hilfsmöglichkeiten der zivilen Organisationen um ein Vielfaches übertraf.

Zu wenig eingebunden in diese Abstimmungsmechanismen waren jedoch die lokalen afghanischen Akteure. Das Koordinierungssystem war stark von internationalen Gebern und Organisationen dominiert. Hier wurden Chancen verpasst, zivile afghanische Strukturen auch institutionell zu fördern.

Zu der Vernetzung des deutschen Engagements zwischen Berlin und Afghanistan haben wir nur bedingte Einsichten. Für wichtig erachten wir durchaus die von den verschiedenen Ministerien organisierten Austauschforen in Deutschland und auch die Gesprächsrunden an der deutschen Botschaft in Kabul. Beide waren sehr hilfreich, letztere allerdings abhängig von den Prioritäten der BotschaftsvertreterInnen. Es wäre sicherlich vorteilhaft gewesen, wenn solche Formate institutionalisiert wären.

Neben den staatlich organisierten Austauschforen, gab und gibt es auch unter VENRO-Mitgliedern in Deutschland regelmäßige Besprechungen und in Afghanistan treffen sich Vertreter deutscher Organisation ebenfalls mindestens einmal im Monat zum Austausch.

**Frage 6) Welche Auswirkung hatten die militärische Eskalation des Westens und der Versuch der Ausbildung und Übergabe der Sicherheitsverantwortung an den afghanischen Staat auf die Arbeitsmöglichkeiten der Caritas in Kabul und in der Fläche des Landes?**

Seit 2008 hat sich die Sicherheitslage kontinuierlich verschlechtert. Anschläge und Entführungen nahmen deutlich zu und schränkten die Freiräume für NRO, nationale und internationale Fachkräfte erheblich ein. Wurden Selbstmordanschläge anfangs mit kleinen Autos durchgeführt, kamen zu diesem Zeitpunkt auch Minibusse und große Lkw zum Einsatz – wodurch sowohl die Sprengwirkungen wie auch die Zahl der zivilen Opfer deutlich zunahm.

Dies hatte auch Auswirkungen auf die Arbeit des Deutschen Caritasverbandes und ihrer Partnerorganisationen. Die Sicherheitsmaßnahmen für das Landesbüro in Kabul und die eigenen Mitarbeitenden mussten stetig erhöht werden. Internationale MitarbeiterInnen mussten zu ihrem Schutz zentral auf dem Gelände des bewachten Büros untergebracht werden. In manchen Regionen konnten Projekte nicht mehr oder nur noch eingeschränkt umgesetzt werden. Hier kommt der Partneransatz von Caritas positiv zum Tragen – durch die Arbeit über lokale Strukturen und Partner konnten bzw. können auch unter solchen erschwerten Bedingungen Feldbesuche stattfinden.

Der Zugang in Projektregionen wurde für viele NRO immer schwieriger. War es für die MitarbeiterInnen des Deutschen Caritasverbandes 2007/8 noch möglich von Kabul aus mit dem Auto in die Projektregionen zu fahren, so war dies in den Folgejahren undenkbar. Im Zuge dieser Entwicklungen wurden die Flugmöglichkeiten für Nothilfeakteure ausgebaut. Zu dieser Zeit gab es auch regelmäßig Austauschforen und Initiativen, um den Zugang der Hilfsorganisationen wieder zu verbessern.



---

**Kommissionsdrucksache 20(28)15**

---

**Leitender Polizeidirektor Peter Jördening  
Polizeipräsidium Potsdam**

**Stellungnahme**

**Öffentliche Anhörung**

**zum Thema**

**„Ausweitung, Eskalation und Transition 2009 bis 2014:  
Übergabe in afghanische Verantwortung – Staat, Gesell-  
schaft und Sicherheit“**

**am 24. April 2023**



**Schriftliche Stellungnahme Leitender Polizeidirektor Peter Jördening  
für die Enquete-Kommission „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte  
Engagement Deutschlands“**

zum Thema:

„Ausweitung, Eskalation und Transition 2009 bis 2014: Übergabe in afghanische Verantwortung – Staat, Gesellschaft und Sicherheit“

Vorbemerkungen

Nachfolgende Stellungnahme ist getragen von den eigenen Wahrnehmungen in der Funktion des (stv) Leiters des Deutschen Polizeiprojektbüros (GPPO) in den Jahren 2003/04 sowie als (letzter) Leiter des Deutschen Polizeiprojekts (GPPT) in den Jahren 2020/21. Diese annähernd zweieinhalb Jahre waren örtlich weitgehend auf Kabul und die „Organisationszentralen“ der Afghan National Police (ANP) einschließlich des afghanischen Innenministeriums (MOI) fokussiert. Die Polizeiwirklichkeit über die Grenzen Kabuls hinaus ist mir aus Reisen in die Provinzen, vor allem während meines ersten Einsatzes, nur eingeschränkt bekannt.

Ergänzend habe ich als Referent für die Auslandseinsätze der Bundespolizei im Bundesministerium des Innern polizeifachlich an der Entwicklung der EUPOL Afghanistan auf nationaler Ebene 2007 mitgewirkt.

In dieser Funktion habe ich die zu dieser Zeit auf Hochtouren laufende Umsetzung des Zivilen Krisenmanagements der EU sowohl auf europäischer als auch nationaler Ebene begleitet. Die darin verfolgten Konzepte zum Aufbau oder zur Stärkung zivilpolizeilicher Strukturen haben mein hohes Interesse zum Studium der Möglichkeiten und Grenzen einer derartigen Hilfe genauso geweckt, wie die nicht erfolgten Engagements in anderen Krisenregionen wie z.B. in Syrien.

In meiner Funktion als Koordinator des Kriseninterventionsteams der AG Internationale Polizeimissionen habe ich das GPPT zwischen 2012 und 2019 wiederkehrend nach potentiell besonders belastenden Ereignissen wie z.B. Anschlägen betreut.

Im Hinblick auf (m)einen Erkenntnisgewinn erachte ich es als Privileg, das deutsche Engagement zur Unterstützung der ANP sowohl zu einem sehr frühen Zeitpunkt als auch zu dessen Abschluss mitgestaltet zu haben. Der daraus hervorgehende Abgleich dient mir als wesentliche Grundlage meiner Bewertung, die keinen Anspruch auf eine umfassende Analyse erhebt.

Übergreifend scheint mir die Notwendigkeit von besonderer Bedeutung, Bewertungen im jeweiligen historischen Kontext vorzunehmen. Exemplarisch sei an dieser Stelle angefügt, dass Erfahrungen zum Aufbau zivilpolizeilicher Strukturen in Krisenregionen zum Beginn des Afghanistan-Engagements nur rudimentär vorlagen. Erste wirklich umfassende Erfahrungen gingen mit den nach 1995 auf dem Balkan etablierten Missionen einher. Die ersten EU-Polizeimissionen im Rahmen des Zivilen Krisenmanagements der EU wurden gar erst 2003 in Bosnien-Herzegowina und Nord-Mazedonien etabliert. Auch wenn die deutsche Polizei mit dem Bundesgrenzschutz bereits 1989 in Namibia und 1993 in Kambodscha Auslandserfahrungen im Rahmen eines VN-Mandats gesammelt hatte, konnten die dort bei Beobachtungs- und Kontrollaufgaben gewonnenen Erfahrungen nicht wesentlich zu einer späteren Aufbaumission beitragen. Heute, wo nicht nur Studiengänge, staatliche und nicht-staatliche Organisationen, Denkfabriken bis hin zu kommerziellen Implementierungs- und Beratungsorganisationen die Thematik meinen, tiefgehend erschlossen zu haben, scheint dieser Hinweis besonders wichtig.

#### Beginn, Ziele des Polizeiprojekts und Entwicklung im internationalen Kontext

Schon früh hatte sich die internationale Gemeinschaft mit der Übergangsregierung auf das „Lead-Nation-Konzept“ verständigt, in dessen Rahmen u.a. Deutschland die Verantwortung für den Aufbau der Polizei, Italien für den des Justizwesens sowie Großbritannien für den der Drogenbekämpfung übernommen hatten. In diesem Kreis gab es wiederkehrend Abstimmungsbedarf, der sich bei der Verzahnung der Drogenbekämpfungskonzepte als gut darstellbar, jedoch bei der Suche der Verzahnung von Polizei und Justiz aus vielen Gründen als besonders schwierig erwies. Vergleichbare inhaltliche Überlappungen mit der für den Aufbau der Afghan National Army (ANA) verantwortlichen USA ergaben sich einerseits mit Blick auf die durch Ressourcen und politisches Gewicht grundsätzlich herausgehobene Position des US-Engagements und der erforderlichen Zuständigkeitsabgrenzung der Aufgaben von Polizei und Militär andererseits. Unabhängig davon waren bereits zu diesem Zeitpunkt im Auftrag des US-Bureau of International Narcotics and Law Enforcement (INL) arbeitende Berater auf Ebene des Innenministers und des Sicherheitsstaatssekretärs platziert.

Das (deutsche) Konzept für den Polizeiaufbau hat sich meiner Wahrnehmung zufolge während des gesamten Zeitraums auf die drei Säulen 1. Beratung, 2. Infrastruktur und Ausstattung sowie 3. Aus- und Fortbildung gestützt.

2002 und 2003 hieß dies buchstäblich die Polizei aus / auf Ruinen aufzubauen. Keine Zentrale einer Polizeibehörde, geschweige denn eine nachgeordnete Dienststelle verfügte über eine

selbst nach lokalen Maßstäben angemessene Infrastruktur. Diese waren unter Berücksichtigung polizeifachlicher Expertise wiederherzustellen oder neu zu schaffen. Die Baumaßnahmen litten dabei gleichermaßen wie die Polizeiaufbaumaßnahmen selbst unter der fehlenden (Aus-)Bildung und des in 23 Jahren Bürgerkrieg erlittenen Brain-Drains. Dies umschloss auch die fehlende Erfahrung / Einstellung zur Rolle der Polizei selbst, die mindestens über eineinhalb Dekaden keine Rolle mehr gespielt hatte. Anknüpfungspunkte für die Entwicklung einer neuen Polizei gab es dennoch mit in den 60er, 70er und 80er Jahren in West- und Ost-Deutschland ausgebildeten afghanischen Polizisten. Zum Teil waren diese vor Ort, viele kamen jedoch erst aus der Diaspora zurück, nachdem sie das Land während der Sowjetbesetzung, des anschließenden Bürgerkrieges oder gar erst der Taliban-Herrschaft verlassen hatten. Demgegenüber standen nach eigenem Verständnis „siegreiche Dschihadis“, die ihre angemessene Rolle im neuen System einforderten, welches seine Existenz deren Wahrnehmung zufolge nur ihrem Einsatz verdankte. Trotz des im Land kampf- und militärisch geprägten Sicherheitsverständnisses setzte sich zunächst die (sehr ambitionierte) gemeinsam formulierte Erwartung durch, eine dem demokratischen Rechtsstaat verpflichtete Polizei zu schaffen, die gut ausgebildet zivilpolizeilich agieren würde. Dies spiegelte sich auch in den gemeinsam mit der Polizeiakademie geschaffenen Ausbildungscurricula für die mittlere Laufbahn (1 Jahr) sowie die gehobene Laufbahn (3 Jahre) wider, die durch das MOI gebilligt und in der Umsetzung an der zwischenzeitlich renovierten Polizeiakademie als zentrale Ausbildungsstätte durch die tägliche Präsenz deutscher Polizisten umgesetzt werden konnte. Die Akademie verfügte zu diesem Zeitpunkt bereits über eine Kapazität von mehr als 2.000 Auszubildenden, die vor Eintritt u.a. ihre Lese- und Schreibkompetenz in einem Eignungsauswahlverfahren nachzuweisen hatten. Zwischenzeitlich hatte sich die anfängliche Personalstärke des GPPO von 14 auf über 30 erhöht, ergänzt wurden diese Stammkräfte durch Polizisten neun anderer kooperierende Staaten (z.B. aus Australien, Kanada, Indien, Norwegen und Niederlanden, aber auch dem Iran) sowie zunehmend durch Kurzzeitexperten. Auch unter Berücksichtigung der zeitgleich erfolgenden Beratung auf Ministeriums- und Behördenleiterenebene war dieser Kräfteinsatz für eine grundlegende Polizei(re-)organisation mit starkem Zentralcharakter anfangs ausreichend und koordiniert.

Dieser nachhaltige Kapazitätsaufbau ließ sich jedoch nicht durchhalten. Das Konzept der unter militärischer Führung stehenden Provincial-Reconstruction-Teams (PRT) sah die Ausdehnung aller Aufbaubereiche einschließlich der Polizei auf die Provinzen vor. Trotz der Erweiterung des GPPO auf Kunduz, Herat, später Feyzabad und Masar-e-Sharif wurden nicht flächendeckend in allen PRT aktive Polizisten, geschweige denn Angehörige des GPPO zumindest auf den vorgesehenen Polizeiberaterfunktionen eingesetzt.

Zeitgleich dehnte die US-Seite ihr Engagement erheblich auf den Polizeibereich aus. Vor dem Hintergrund der auch in den USA nur wenige Monate dauernden Ausbildung von Streifenpolizisten und dem Hinweis, dass auch das afghanische Modell einen einfachen Dienst vorsehen könne, begann bereits im Verlauf des 2. Halbjahres 2003 die Ausbildung von einfachen Streifenpolizisten mit einer grundsätzlich achtwöchigen Ausbildung, wobei die Teilnehmer nicht zwingend alphabetisiert zu sein hatten. Für viele der Teilnehmer mit einschlägigen Vorkenntnissen wurde das Training sogar auf zwei Wochen verkürzt. Das Training erfolgte auch dort im Wege des Multiplikatoren- bzw. Train-the-Trainer-Modells, wobei die internationalen Trainer nach unserer Wahrnehmung weitestgehend Angehörige der Firma DynCorp mit militärischem Hintergrund waren.

Der Schutz der wirtschaftlich und militärisch lebenswichtigen Ringstraße, die wesentliche Metropolen Afghanistans verbindet und regelmäßig Schauplatz bewaffneter Überfälle war, war von US-Seite ein weiteres wichtiges Argument für eine schnellere Personalaufstellung, dem auch die afghanische Seite folgte. Über die Gründung der Highwaypolice, deren weitere Spur sich bald wieder verliert, sind wir ohne Beteiligung nur informiert worden.

Ohne eine Bewertung der Notwendigkeit damit verbinden zu wollen, erfolgte meines Erachtens hier eine entscheidende Abkehr von der qualifizierten zivilpolizeilichen Prärogative zugunsten der quantitativen Erhöhung der Ressourcen für eine kurzfristig beabsichtigte Stabilisierung.

Sowohl im GPPO als auch nach meiner Erinnerung auf der deutschen Seite insgesamt haben wir diese US-Initiative nicht begrüßt, jedoch als nachvollziehbar und im Idealfall komplementär zu unserem Engagement wahrgenommen. Aus heutiger Sicht bewerte ich das kritischer, da die Inkonsistenz des Polizeiaufbaus an dieser Stelle ihren Ursprung nahm:

1. Die Rollen von Polizei und Militär sowohl auf internationaler Berater- als auch auf allen afghanischen Ebenen waren und blieben fortan vermischt und haben damit der Entwicklung einer bürgernahen Polizei sowie deren Akzeptanz in der afghanischen Bevölkerung die Grundlage entzogen. Inwieweit schwach (aus-)gebildete und mäßig entlohnte einfache Sicherheitskräfte an potentiell einträglichen Einsatzorten wie Kontrollstellen korruptionsanfälliger als besser ausgebildete Polizisten sind, ist meines Wissens nach nicht belegt. Klar ist aber, dass später insbesondere die wenig polizeilich ausgebildete Afghan Local Police nicht nur Argumente für diese These geliefert hat, sondern auch mit dem Vorwurf erheblicher Menschenrechtsverstöße verbunden wurde.
2. Der Polizeiaufbau unterlag im weiteren Verlauf fortwährend dem Dilemma, auf der einen Seite eine zivilpolizeiliche Ausrichtung für eine bessere Zukunft zu verfolgen, während die Polizei in der real schlechten Sicherheitslage als militärische Hilfskräfte in vorderster Linie eingesetzt und vorrangiges Ziel terroristischer Angriffe wurden. (Paramilitärische) Einheiten wie die Quick Reaction Force der Grenzpolizei, die Afghan National Civil Order

Police (ANCOP) oder zuletzt die Afghan Local Police (ALP) verdeutlichen diese fast übergangslose Verbindung zum Militär, was nicht zuletzt auch deren wechselnden Weisungsgebundenheit an MOI und MOD belegt.

3. Die Koordinierung des Polizeiaufbaus, die bei jeder Ausdehnung in die Provinzen erschwert worden wäre, wurde nun zusätzlich durch die Aufsplitterung der internationalen Unterstützungsmaßnahmen mit unterschiedlicher Zielvorstellung aufgegeben, was auch das in späteren Jahren gegründete International Police Coordination Board (IPCB) bis zuletzt nicht mehr heilen konnte.

#### Leitung des Projekts durch das BMI und ressortübergreifender Ansatz

Für mich als (stv.) Leiter des GPPO und zuletzt des GPPT waren die Leitlinien für das deutsche Engagement beim Polizeiaufbau im o.a. Sinne im Rahmen der Einweisung vor dem jeweiligen Einsatzbeginn klar. Im fast täglichen Austausch mit der jeweils im BMI verantwortlichen Organisationseinheit (zunächst Projektgruppe Polizeilicher Aufbau Afghanistan – PGPA, zuletzt Referat B 4) sowohl über die allgemeine Entwicklung, die Sicherheitslage als auch die umfangreiche Projektarbeit konnte der Fortgang eng abgestimmt werden. Das BMI eröffnete nach meiner Wahrnehmung dem Leiter des GPPO und des GPPT vor dem Hintergrund dessen unmittelbaren Einblickes vor Ort einen breiten Gestaltungsraum, ohne dabei - z.B. durch den Genehmigungsvorbehalt für den Einsatz der Projektmittel - die Führungsverantwortung zu vernachlässigen. Während die Verknüpfung mit dem Auswärtigen Amt zum Polizeiaufbau in der Anfangszeit mehr durch die in der Zentrale eingerichtete Projektgruppe Afghanistan, z.B. im Wege regelmäßig mit dem BMI gemeinsam erfolgte Dienstreisen nach Afghanistan bestand, erfolgte die unmittelbare Abstimmung zu Fragen des Polizeiaufbaus zum Ende des Projekts intensiv mit den deutschen Auslandsvertretungen in Afghanistan und von dort aus in die Zentrale. Beide Modelle haben nach meiner Bewertung funktioniert, wobei die im Einsatzland abgestimmte und konsolidierte Wahrnehmung und Berichterstattung nach Deutschland sich m.E. als mit weniger Dissonanzen versehen und damit effizienter erwiesen hat. Möglicherweise ist letztere Aufstellung auch ein Ergebnis eines fast zwei Dekaden umfassenden Prozesses, der ein Projekt zu einer Aufgabe für die Alltagsorganisation gewandelt hatte.

Unter zusätzlicher Berücksichtigung der fest etablierten Gesprächsrunden mit Vertretern des BMVg und BMZ in Afghanistan und der etablierten Staatssekretärsrunde zu Afghanistan habe ich in den verschiedenen Funktionen immer die Auffassung erlangt, dass die Kommunikationsstrukturen zur Gewährleistung eines einheitlichen deutschen Agierens in Afghanistan bestanden haben.

### Ansprechpartner auf afghanischer Seite

Die Ansprechpartner für das GPPO / GPPT auf afghanischer Seite waren im MOI der Minister, der „Sicherheitsstaatssekretär“ und anlassbezogen verschiedene Abteilungsleiter. Dies betraf z.B. auch den Leiter des „Landeskriminalamtes“ und des nationalen Interpolbüros, die in das MOI eingegliedert waren. Darüber hinaus waren wesentliche Partner die Leiter der verschiedenen Polizeibehörden, der –akademie und ihr nachgeordneter Trainingscenter. Außerhalb des Innenressorts war für unsere Unterstützung der Flughäfen in Luftsicherheits- und Grenzpolizeifragen das zivile Luftfahrtministerium Partner.

### Erfolgreicher Polizeiaufbau, erfolgreicher Einsatz?

Das ursprüngliche Ziel, eine dem demokratischen Rechtsstaat verpflichtete Polizei aufzubauen, ist nie erreicht worden. Die nahe liegende Schlussfolgerung, das Engagement sei demzufolge nicht erfolgreich gewesen, greift hingegen zu kurz, da dies der Komplexität der Aufgabe und erst recht dem unermüdlichen Engagement vieler Beteiligten sowohl auf afghanischer als auch auf internationaler Seite nicht gerecht wird. Auch mit Blick auf Polizeiaufbauarbeit in anderen Krisengebieten stellt sich grundsätzlich die Frage, wie und wann ein Polizeiaufbau gelungen ist. Die erste Polizeikomponente in einer VN-mandatierten Mission ist z.B. 1960 in der Demokratischen Republik Kongo etabliert worden, wo sich derzeit noch immer bis zu knapp 600 internationale Polizisten beim Polizeiaufbau engagieren.

Nicht wenige der in Afghanistan eingesetzten Kolleginnen und Kollegen ringen dennoch mit dieser Frage. Wofür war der Einsatz gut? War es vergeblich? Was hätte anders gemacht werden müssen? Dabei ist diese Frage dem Polizeiberuf selbst immanent: Gefahrenabwehrende Maßnahmen verlieren nicht ihren Sinn, wenn es trotz aller Bemühungen zu Straftaten kommt, Ermittlungsarbeit kann ihren Erfolg nicht in die Abhängigkeit rechtskräftiger Verurteilungen setzen. Der (umfassend anerkannte) Erfolg liegt in beiden Fällen nicht in der ausschließlichen Gestaltungsmöglichkeit und Verantwortung des Handelnden. Gleiches gilt für die Aufbauarbeit. Die politische, wirtschaftliche und insbesondere die Sicherheitslage, aber auch die Kontinuität in Personal- und Organisationsfragen einschließlich der Koordinierung sowie die Bereitschaft und Möglichkeit des Beratenen, Verantwortung an- und schließlich zu übernehmen, sind erfolgsentscheidend, jedoch nur eingeschränkt von Unterstützerseite beeinflussbar.

Mit meinem heutigen Wissen kann die Unterstützung von außen nur zum Aufbau beitragen. Insofern bemesse ich den Erfolg einer Aufbauunterstützung weniger ambitioniert. Das mit dem deutschen Engagement verbundene Angebot an die afghanische Seite, den Polizeiaufbau personell und materiell mit Fachexpertise zu begleiten, hat über den gesamten Einsatzzeitraum bestanden.

Dies galt nicht nur für das MOI, wo die Anzahl „strategischer Berater“ bis zuletzt beachtlich war, sondern auch für die Polizeibehörden, wo außer türkischen Beratern und wenigen kommerziell engagierten Implementierungsorganisationen keine Berater mehr erkennbar waren. Das GPPT hat noch 2021 – trotz Corona-Pandemie – Fortbildungs- und Ausstattungsprojekte an den Flughäfen in Kabul und Masar-e-Sharif, der Polizeiakademie, dem Landeskriminalamt und der Kabul City Police realisiert.

Diese Kontinuität und Verlässlichkeit des deutschen Engagements haben unsere afghanischen Partner explizit beim Abschiedszeremoniell Ende April 2021 herausgestellt.

Die Chance für einen effektiven Polizeiaufbau war objektiv jedoch nicht mehr gegeben:

1. Die Sicherheitslage für die afghanische Polizei war derart schlecht, dass die mit der militärischen Lage verbundenen Verluste und Versorgungsprobleme für die Polizei breiten Raum einnahmen. Der Polizeichef der Provinz Balkh fasste die Situation mir gegenüber einmal so zusammen, dass er die Arbeit des GPPT sehr schätze und gerne nutzen wolle, um das Ziel einer Zivilpolizei zu erreichen. Er habe dies aber zurückzustellen, bis er (militärisch) die Sicherheit der wesentlichen Verbindungsstraßen von und nach Masar-e-Sharif sicherstellen könne.
2. In dieser Lage war der Ansatz des GPPT, unsere Möglichkeiten soweit einzubringen, dass dort, wo es die Sicherheitslage zuließ, Projekte umgesetzt wurden, die bei einer Lageverbesserung als Modell hätten dienen können. Nicht mehr, aber auch nicht weniger.
3. Wie bereits dargelegt, gab es von internationaler Seite für die zergliederte und dysfunktionale afghanische Polizei keine Koordinierung mehr wie sie anfangs durch das deutsche Engagement erfolgt war. Die strategischen Ansätze („Post Peace Policing Paper“, „From battlefields to guardianship“), die 2020 und 2021 durch meist militärische Berater über das MOI formuliert wurden, missachteten nicht nur den aktuellen strategischen Plan des MOI, sondern auch die aktuelle Sicherheitslage an sich. Auf Behördenleiterenebene waren sie meist nicht einmal bekannt. Die Beschreibung dient nicht als Vorwurf, sondern schlicht als Indiz dafür, dass afghanische Entscheidungsträger angesichts der tatsächlichen Lage für die grundsätzliche Polizeireform nach meinem Eindruck keine relevanten Kapazitäten verfügbar hatten.
4. Hinsichtlich der Eigenständigkeit der ANP war auch finanziell die Perspektive denkbar aussichtslos, da auch 2021 die Polizeigehälter der rund 110.000 ANP-Angehörigen fremdfinanziert wurden. Die zuletzt von US-Seite angestrebte Aufnahme von zumindest 11.000 der insgesamt 30.000 Angehörigen der ALP auf der Gehaltsliste des MOI hätte diese Situation zusätzlich belastet.

Diese Auflistung ist wie die Stellungnahme selbst nicht annähernd abschließend (Korruption, Projektimplementierung als Business etc.), provoziert aber schon die Frage, warum das deutsche Polizeiprojekt noch solange fortbestanden hat.

In meiner Erinnerung war die Initiative für die EUPOL Afghanistan (neben der dadurch verbesserten Adressierung der Verzahnung von Justiz- und Polizeiaufbau) auch von dem Gedanken getragen, den zivilen Polizeiaufbau auf eine breitere Basis zu stellen. Mangels eigenen Erfahrungswissens enthalte ich mich eines Urteils über den Erfolg der EUPOL. Die Mission hat jedoch einschließlich Auf- und Abbau keine zehn Jahre gewirkt und die Erwartung, das von Deutschland begonnene Engagement dauerhaft zu übernehmen, nicht erfüllt. Demgegenüber hat Deutschland das Engagement trotz EUPOL und auch nach EUPOL nicht eingestellt. Dies ist in meiner Vorstellung Ausdruck der eingangs sehr weit gefassten Verantwortungsübernahme als Lead-nation für den Aufbau einer funktionierenden Zivilpolizei, die nicht mit Bedingungen oder Ausstiegsszenarien verbunden war. Unter Berücksichtigung der strategischen Interdependenzen innerhalb der internationalen Gemeinschaft war damit weder für Deutschland beim Polizeiaufbau noch für die Internationale Gemeinschaft insgesamt eine plausible Exitstrategie vorhanden, ohne einen politischen Kapitalschaden zu verursachen wie er dann letztlich im August 2021 eingetreten ist.

Basierend auf dieser Erfahrung sind realistische, operationalisierbare Zielsetzungen für eine Hilfe zur Selbsthilfe mit durch definierte Zeitabläufe vorgegebenen Ausstiegsszenarien anzustreben. In Reinform wird dies nicht zuletzt aus außen- und sicherheitspolitischen Gründen selten möglich sein. Eine den Unterstützungsmöglichkeiten angepasste bescheidenere Zielsetzung bietet jedenfalls die Gelegenheit zur Steuerung, trägt dazu bei, die Unterstützer erfolgreich zu machen und reduziert durch Stringenz die Gefahr, ein Engagement im Extremfall seinem Selbstzweck zu überlassen.

Dr. Tilmann Röder  
JustPeace gGmbH



## Stellungnahme

Öffentliche Anhörung der Enquete-Kommission „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“

### „Ausweitung, Eskalation und Transition 2009 bis 2014: Übergabe in afghanische Verantwortung – Staat, Gesellschaft und Sicherheit“

Deutscher Bundestag, 24. April 2023

## Vorbemerkung

Die folgende Darstellung ist von der persönlichen Sichtweise des Verfassers geprägt, der in Afghanistan tätig war. Die Beantwortung der vorgelegten, weit gefassten Fragestellungen kann zudem nur übersichtsartig erfolgen.

## Inhaltsübersicht

<b>Leitfrage 1: Wie robust und einflussreich waren die staatlichen Institutionen und Verwaltungen (lokal, regional, national), auch im Vergleich zu informellen politischen Strukturen? .....</b>	<b>2</b>
1. <i>Einführung: Ein Gesamtkomplex</i> .....	2
2. <i>Staatliche Institutionen</i> .....	2
2.1. Präsident und Regierung .....	2
2.2. Parlament .....	3
2.3. Justiz .....	4
2.4. Konflikte zwischen den Gewalten.....	5
3. <i>Informelle Strukturen</i> .....	5
3.1. Stämme.....	6
3.2. Warlords .....	6
3.3. Religiöse Autoritäten .....	6
3.4. Drogennetzwerke .....	7
<b>Leitfrage 2: Wie hilfreich bzw. wie kontraproduktiv wirkten wichtige Akteure der Staatengemeinschaft beim Aufbau verlässlicher afghanischer Staatlichkeit? .....</b>	<b>7</b>
1. <i>Partner Afghanistans mit militärischer Beteiligung</i> .....	7
1.1. Nationen mit militärischem Engagement.....	7
1.2. Unterstützende Regionalmacht: Indien.....	9
2. <i>Ambivalente Regionalmächte</i> .....	9
2.1. Einflussreiches Nachbarland: Pakistan .....	9
2.2. Antagonisten: Iran, Saudi-Arabien.....	10
2.3. Strategische Zurückhaltung: Russland.....	10
3. <i>Neutrale Regionalmächte: China, Qatar</i> .....	10
4. <i>Die Rolle der Vereinten Nationen</i> .....	11
5. <i>Bewertung</i> .....	11

## Stellungnahme

**Leitfrage 1: Wie robust und einflussreich waren die staatlichen Institutionen und Verwaltungen (lokal, regional, national), auch im Vergleich zu informellen politischen Strukturen?**

### 1. Einführung: Ein Gesamtkomplex

Die staatlichen Institutionen der Islamischen Republik Afghanistan hatten in vielen Bereichen erhebliche Schwierigkeiten, ihre Autorität im Land durchzusetzen. Drei Faktoren sind hervorzuheben: der bewaffnete Konflikt, die systemische Korruption sowie die engen wechselseitigen Beziehungen zwischen staatlichen und informellen politischen, wirtschaftlichen und ideologischen Strukturen.

Der **bewaffnete Konflikt** band Personal und finanzielle Mittel, die für den Aufbau des Staates und die Umsetzung seiner Aufgaben benötigt wurden. In den Jahren 2009-2014 betrug der Anteil der Staatsausgaben für den Sicherheitssektor zwischen 22 und 26 Prozent. Die Angriffe der Taliban führten dazu, dass die staatlichen Institutionen in Teilen des Landes die territoriale Kontrolle verloren, sie verhinderten Investitionen, die auch dem Staat neue Einnahmen eröffnet hätten, und sie banden staatliche Mittel und Kräfte im Umgang mit den humanitären Folgen (2009: 297.000 Binnenvertriebene, 2014: 805.000 Binnenvertriebene laut UNHRC).

Auch **Korruption** führte zu einer erheblichen Verringerung des Staatshaushaltes. Die Weltbank schätzte 2010, dass hierdurch 30% der Finanzhilfen verloren gehen könnten. Ein Bericht der US-Regierung aus dem Jahr 2014 kam zu ähnlichen Schlussfolgerungen und taxierte den jährlichen Verlust auf 5 bis 10 Mrd. USD. Korruption – in verschiedenen Ausprägungen – unterminierte außerdem die Legitimität der staatlichen Institutionen. Eine indirekte Folge war zumindest teilweise die Herausbildung von Parallelstrukturen durch die internationale Gemeinschaft und NGOs mit der Folge, dass der Staat in einigen Sektoren und Regionen als positiver, wirksamer Akteur für die Bevölkerung wenig sichtbar war.

Staatliche und **informelle politische, wirtschaftliche und ideologische Strukturen** gingen fließend ineinander über und beeinflussten sich gegenseitig. Sie können nicht miteinander verglichen werden – wie in Leitfrage formuliert –, da es sich um einen Gesamtkomplex handelte. Dieser kann allerdings beschrieben und analysiert werden.

Es folgen Einschätzungen zu den staatlichen Institutionen und informellen politischen Strukturen.

## 2. Staatliche Institutionen

### 2.1. Präsident und Regierung

In den Jahren 2009-2014 gelang es der Regierung nur in begrenztem Umfang, **Sicherheit und Stabilität** zu gewährleisten und **grundlegende Dienstleistungen für die Bevölkerung** bereitzustellen. Dabei gab es allerdings erhebliche Unterschiede zwischen urbanen und ländlichen Gebieten und den unterschiedlichen Regionen des Landes.

Wichtige **Fortschritte** erreichte die Regierung in dieser Phase in den Bereichen der Schulbildung, der Gesundheitsversorgung (z. B. deutlich sinkende Kindersterblichkeit), der öffentlichen Infrastruktur (Straßen, Flughäfen) und der Verwaltungsreform (z. B. transparentere Beschaffungsverfahren). Die Beteiligung von Frauen am öffentlichen Leben nahm zu, die Wirtschaft wurde weiter modernisiert.

Die Verfassung von 2004 wies dem direkt gewählten Präsidenten **umfangreiche Befugnisse** zu. Hierzu zählten insbesondere:

- Auswahl und – nach Zustimmung der *Wolesi Dschirga*, also der direkt gewählten Kammer der Nationalversammlung – Ernennung von Kandidat:innen für folgende Positionen: Minister/innen, Richter des Obersten Gerichtshofes, Generalstaatsanwalt, Direktor des Nationalen

- Sicherheitsdienst (NDS), Mitglieder der Kommission zur Überwachung der Umsetzung der Verfassung (ICOIC);
- Besetzung folgender Positionen ohne Zustimmung der *Wolesi Dschirga*: Gouverneure von Provinzen und Distrikten, Mitglieder der Menschenrechtskommission (AIHRC) und der Wahlkommission (IEC);
- Ablehnung von Gesetzesvorschlägen der *Wolesi Dschirga* (diese konnte ihn nur mit 2/3-Mehrheit überstimmen);
- Erlass von Gesetzen per Dekret während der Sitzungspausen des Parlaments (die *Wolesi Dschirga* konnte diese nachträglich für ungültig erklären).

Die **tatsächliche Macht** des Präsidenten und seiner Regierung war allerdings durch mehrere Faktoren stark eingeschränkt, insbesondere durch das angespannte Verhältnis zum Parlament und durch die Macht einzelner Personen oder Gruppen (etwa Warlords, Stämme, religiöse Autoritäten), aber auch aufgrund von Konditionen der internationalen Gemeinschaft für ihre Unterstützung sowie Alleingängen mancher ausländischen Akteure. Hinzu kamen die personelle und organisatorische Schwäche der staatlichen Verwaltung (u. a. aufgrund mangelhafter Infrastruktur, fehlender Fachkräfte und Ressourcen sowie rechtlicher Grundlagen), die weit verbreitete Korruption, eine lähmende Verfassungskrise, ethnische und religiöse Konflikte sowie der Krieg der Taliban und anderer bewaffneter Gruppen gegen den Staat und seine internationalen Unterstützer.

Zu berücksichtigen ist auch, dass die **Legitimität des Präsidenten** durch massiven Wahlbetrug bei der Präsidentschaftswahl im Jahr 2009 beschädigt worden war. Die Wahlkommission hatte den Amtsinhaber Hamid Karzai zum Wahlsieger erklärt, nachdem sein stärkster Herausforderer, Abdullah Abdullah, auf eine Stichwahl verzichtet hatte. In den folgenden zwei Jahren lehnte das Unterhaus des Parlaments immer wieder Karzais Vorschläge für Ministerposten ab. Karzai umging die Ablehnung seiner Kandidatinnen und Kandidaten teilweise, indem er sie als amtierende Minister einsetzte. Erst im März 2012 war sein Kabinett vollständig. Um weitere Blockaden seitens der *Wolesi Dschirga* zu durchbrechen, setzte Karzai mehrfach während der Sommerpause des Parlaments **Gesetze per Dekret** in Kraft; dies schürte den Konflikt zwischen ihm und dem Parlament jedoch weiter.

Auch die Präsidentschaftswahl im Jahr 2014 wurde durch Wahlbetrug beschädigt; ein daraus resultierender Konflikt zwischen den bestplatzierten Bewerbern Abdullah Abdullah und Aschraf Ghani konnte nur durch internationale Vermittlung und **Bildung einer Einheitsregierung** beigelegt werden. Dennoch ist festzuhalten, dass damit der erste friedliche demokratische Machtwechsel in der Geschichte Afghanistans gelungen war.

## 2.2. Parlament

Ähnliche Faktoren beschädigten die **Legitimität des Parlaments**, das u. a. aufgrund der Konflikte mit dem Präsidenten und seiner Regierung weniger effektiv war, als es hätte sein können. Wahlen zur *Wolesi Dschirga* fanden – nach monatelangen Verzögerungen – am 18. September 2010 statt. Ungefähr 2.500 Kandidatinnen und Kandidaten, darunter mehr als 400 Frauen, bewarben sich um die 249 Sitze. Bei der Wahlbeschwerdekommission gingen über 4.000 Beschwerden zum Wahlablauf ein. Sie erklärte 1,3 Millionen Stimmen für ungültig.

Ungefähr 90 Prozent der Kandidatinnen und Kandidaten gehörten **keiner politischen Partei** an; Fraktionen wurden nicht gebildet. Dies erschwerte die Willensbildung und Entscheidungsfindung im Parlament. Wichtige Gesetze, die das Parlament zwischen 2009 und 2014 verabschiedete, waren das Wahlgesetz (2011), das Strafgesetzbuch (2012) und das Antikorruptionsgesetz (2014). Viele andere, notwendige Gesetzesvorhaben kamen nicht voran.

Wahlen zu den Provinzräte erfolgten gemeinsam mit den Parlamentswahlen, also in Jahren 2009 und 2014. Auf der Ebene der Distrikte, Gemeinden und Städte wurden – unter Verletzung der Verfassung – keine Wahlen durchgeführt. Dennoch stellte die **begrenzte Demokratisierung** im Vergleich zu der vorausgegangenen Herrschaft der Taliban einen Fortschritt dar.

### 2.3. Justiz

Die staatlichen Justizinstitutionen wurden von Teilen der Bevölkerung als **ineffektiv, korrupt und fremd** wahrgenommen und gemieden. Gerade im ländlichen Raum bevorzugten viele Menschen die traditionellen Ältestenräte und zunehmend auch die mobilen Gerichte der Taliban, die sich zu einer ernsthaften Konkurrenz für die staatliche Gerichtsbarkeit entwickelten.

Die wichtigsten staatlichen Institutionen im Bereich von Recht und Justiz waren

- die formell unabhängige Gerichtsbarkeit;
- die dem Justizministerium unterstellte Staatsanwaltschaft;
- das dem Justizministerium unterstellte Gefängniswesen;
- die *Huquq*-Einheiten des Justizministeriums (mit Notars- und Mediationsfunktionen);
- die dem Innenministerium unterstellte (Kriminal-)Polizei;
- spezielle Organe zur Strafverfolgung in den Bereichen Antikorruption, Terrorismus, Militärjustiz;
- die unabhängige, außerhalb des Staates organisierte Anwaltschaft.

Zwischen 2009 und 2014 befanden sich diese Institutionen teilweise noch im Wiederaufbau und wiesen erhebliche Schwächen auf. In vielen Distrikten gab es keine der für die Bürger:innen besonders wichtigen erstinstanzlichen Gerichte und *Huquq*-Büros, was den Zugang zu Recht für große Teile der dort lebenden Bevölkerung erheblich beeinträchtigte.

Die **Zuständigkeit der Gerichtsbarkeit** war in der Verfassung breit gefasst. Für Straf- und Zivilsachen gab es Verfahrensordnungen und Spruchkörper. Es fehlten jedoch Regelungen und Strukturen für andere, wichtige Bereiche, insbesondere für Streitigkeiten mit der Verwaltung. Dies führte dazu, dass die **Verwaltung ohne justizielle Kontrolle** Entscheidungen treffen konnte. Wurde etwa ein Betrieb behördlich geschlossen, ein für die lokale Bevölkerung schädliches Bergwerk genehmigt, die Einschreibung an einer Universität abgelehnt, ein neugeborenes Kind nicht richtig registriert usw., konnten die Bürger nur als Bittsteller vor der Verwaltung auftreten. Durch diese Lücke im Justizsystem konnten auch Grundrechte – als Abwehrrechte wie auch als Leistungsrechte – nicht effektiv geschützt und durchgesetzt werden. Das Justizministerium begann um 2010, Gesetze, die diese Lücke schließen sollten, mit deutscher Beratung zu entwickeln.

Auch die **Unabhängige Menschenrechtskommission** (AIHRC) konnte Fälle von Menschenrechtsverletzungen lediglich an Gerichte weiterleiten. Wirksam war die Kommission v. a. durch ihre Aufklärungsarbeit, Berichte und die Beratung von Bürger:innen. Unabhängig, wie ihr Name suggerierte, war sie hingegen nicht: 2011 entließ Präsident Karzai drei unbequeme Mitglieder und ernannte 2013 neue mit teilweise islamistischem Hintergrund, die Dissens und Konflikte in die Kommission trugen.

In der Gerichtsbarkeit bestand zudem das Problem, dass ein Großteil der Richterschaft nur **islamisches Recht** studiert hatte (v. a. an Scharia-Fakultäten). Daher mussten seit 2006 alle Richter:innen zusätzliche Schulungen in staatlichem Recht absolvieren. Dennoch blieb das Problem ungelöst, dass ein Teil der Richterschaft religiöse Werte über die Verfassung stellten und auf dieser Grundlage urteilten. Ein zusätzliches Motiv war die Hoffnung mancher Richter:innen, sich auf diese Weise vor Kritik und Angriffen schützen zu können.

Die traditionellen, *Schuras* oder *Dschirgas* genannte **Ältestenräte** bearbeiteten ungefähr 80% der Konflikte im Land, was sich bis heute nicht geändert hat. Diese Streitschlichter suchen Lösungen innerhalb ihrer lokalen Gemeinschaften und unter Ausgleich der Interessen zwischen den Parteien (sog. Restorative Justice). Dies ermöglicht es den Beteiligten, nach der Beilegung eines Konfliktes weiter miteinander, also z. B. in demselben Dorf, zu leben. Allerdings sind zwei strukturelle Probleme zu nennen. Zum einen haben **Frauen kaum Zugang** zu und Einfluss auf die Ältestenräte. Zum anderen verletzen deren Entscheidungen in manchen Fällen die Rechte Betroffener, da sie sich nicht am staatlichen oder internationalen Recht orientieren. Ab 2007 wiesen internationale Akteure wie etwa UNDP auf die bedeutende Rolle der traditionellen Ältestenräte hin und rieten, eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen der staatlichen Justiz und der „traditionellen Zivilgesellschaft“ einzurichten. Im Zeitraum zwischen 2009-2014 begannen einige internationale Akteure, darunter das United States Institute für Peace (USIP) und die britische Regierung, sich intensiv für die Entwicklung einer Policy zur Rolle der Ältestenräte einzusetzen. Dagegen stellten sich jedoch die afghanische Richterschaft sowie Frauen- und Menschenrechtsorganisationen und schließlich die Regierung Karzai. Dabei trat auch eine zunehmende Sensibilität gegenüber dem Verhalten

internationaler Akteure zutage, die als Einmischung empfunden wurde. Dennoch legte z. B. die Entwicklungsagentur USAID 2012 ein Programm für die Zusammenarbeit mit Ältestenräten auf, das eng mit der Counterinsurgency-Strategie der US-Streitkräfte verknüpft wurde – in der trügerischen Hoffnung, die Konkurrenz der so genannten mobilen Taliban-Gerichte zurückzudrängen.

Die **Richter der Taliban**, die sich per Motorrad im Land bewegten, boten auf Dorfebene Streitschlichtung auf der Grundlage des islamischen Rechts an. Dieses Angebot wurden in großen Landesteilen freiwillig angenommen, weil die Entscheidungen der Taliban-Richter als gerecht und durchsetzbar galten. Dies galt in der internationalen Gemeinschaft als erhebliches Problem, denn offenbar konnten die Taliban aus Sicht der Bevölkerung eine wichtige Dienstleistung besser erbringen als der Staat: die Rechtsprechung.

Tatsächlich bildete der Einsatz tausender geschulter Mullahs als Richter ein **zentrales Element in der Strategie** der Taliban, um den gegnerischen Staat an einer empfindlichen Stelle treffen. Diese Konfliktebene wurde von vielen internationalen Akteuren völlig unterschätzt, teilweise nicht einmal wahrgenommen.

#### 2.4. Konflikte zwischen den Gewalten

Im Zeitraum zwischen 2009 und 2014 blockierte ein Konflikt zwischen dem Präsidenten und dem Parlament bzw. dem Obersten Gerichtshof und der Kommission zur Überwachung der Umsetzung der Verfassung (ICOIC) den politischen Prozess erheblich und schädigte die Entwicklung des Landes nachhaltig.

Im Jahr 2007 hatte Karzai nach einem Misstrauensvotum des Parlaments gegen den damaligen Außenminister Rangin Dadfar Spanta den Obersten Gerichtshof um seine Meinung ersucht. Das Gericht hatte die Entscheidung des Parlaments für verfassungswidrig erklärt. Diese Entscheidung wurde scharf kritisiert, da der Oberste Gerichtshof kein Mandat für diesen Fall hatte. Aufgrund von Zweifeln an der Unabhängigkeit des Gerichts verabschiedete das Parlament 2009 ein Gesetz über die Unabhängige Kommission zur Überwachung der Umsetzung der Verfassung (ICOIC), die Aufgaben im Bereich der **Interpretation der Verfassung** wahrnehmen sollte. Der Präsident legte dagegen ein Veto ein. Dieses überstimmte das Parlament mit einer Zweidrittelmehrheit. Daraufhin legte der Präsident das ICOIC-Gesetz dem Obersten Gerichtshof vor, der Teile des Entwurfs – der seine Zuständigkeiten beschneiden sollte – für verfassungswidrig erklärte.

Ähnlich ging Karzai mit dem Massenmedien-Gesetz von 2009 und dem Gesetz über diplomatische und konsularische Mitarbeiter von 2013 vor: alle wurden vom Parlament genehmigt, vom Präsidenten mit einem Veto belegt und dann von einer Zweidrittelmehrheit des Parlaments erneut genehmigt. Gemäß der Verfassung war die zweite Genehmigung des Parlaments die endgültige Entscheidung über ein Gesetz und kann nicht geändert werden. Trotzdem legte der Präsident alle drei Gesetze dem Obersten Gerichtshof vor, der Teile der Gesetze als verfassungswidrig einstufte. Die ICOIC-Kommission wurde nach einem zähen Ringen zwischen dem Präsidenten und dem Parlament eingerichtet.

Der Konflikt zwischen Exekutive und Legislative und die Instrumentalisierung des Obersten Gerichtshofes und der ICOIC-Kommission **störten die verfassungsmäßige Machtverteilung** und das Zusammenspiel der Gewalten empfindlich. Wichtige politische Vorhaben, die der Zusammenarbeit bedurften, kamen nicht voran. Im Jahr 2016 erfolgt der Versuch einer sachlichen Beilegung in Heidelberg. Teil nahmen der Präsident des Obersten Gerichtshofes, Sayed Yousuf Halim, der Vorsitzende der ICOIC, Mohammad Qasim Hashimzai. Die Moderation bzw. Mediation übernahmen der Zweite Vizepräsident Sarwar Danish und der Richter am Bundesverfassungsgericht Ulrich Maidowski. Das Ergebnis war eine Vereinbarung über gegenseitige Information und Kooperation, die allerdings in der Praxis jedoch nicht lange hielt. Der Präsident besetzte vakante Positionen in der ICOIC nicht nach, sodass die Kommission bald nicht mehr arbeitsfähig war.

### 3. Informelle Strukturen

Als informelle Strukturen können u. a. die afghanischen Stämme, Warlords und andere lokale bzw. regionale Machthaber – oft ehemalige Mudschahedin-Führer –, religiöse Autoritäten sowie Drogennetzwerke betrachtet werden.

### 3.1. Stämme

Die Stämme waren in der Zeit der Islamischen Republik Afghanistan vor allem im ländlichen Raum und stärker bei den Paschtunen als anderen ethnischen Gruppen einflussreich. Wichtige Positionen nehmen die Stammesälteste (*Maliks*) ein, die im Konsens ausgewählt werden und im Rahmen von traditionellen Versammlungen (*Schuras* bzw. *Dschirgas*) Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse regeln. In vielen Stämmen verfügen außerdem militärische Führer (*Khans*) über Einfluss. Ein historisches Beispiel ist Abdul Ahad Karzai (1922-1999), Oberhaupt des Popalzai-Stammes und stellvertretender Parlamentssprecher in den 1960er Jahren. Sein Sohn Hamid Karzai hätte ohne diesen Hintergrund kaum Präsident werden können. Auch unter ihm stammten zahlreiche Amtsträger aus den führenden Familien einflussreicher Stämme, etwa Din Mohammad vom Dschabarchel-Stamm (Gouverneur der Provinz Kabul).

### 3.2. Warlords

Um politischen Einfluss auszuüben, war militärische Macht deutlich wichtiger als traditionelle Stammesverbindungen. In dem Zeitraum zwischen der sowjetischen Afghanistan-Invasion (1979) und dem Beginn der Taliban-Herrschaft (1996) waren einige Armeekommandeure und Mudschahedin-Führer zu erheblichem militärischem und politischem Einfluss gelangt. Die Mehrheit von ihnen verfolgte zugleich **islamistische Ziele**; bei anderen stand der Einsatz für die eigene ethnische Gruppe im Vordergrund. Manche, wie der Usbeke Abdul Raschid Dostum (unter Karzai stellv. Verteidigungsminister) wechselten immer wieder die Allianzen. Die Milizen dieser Warlords verübten zahlreiche **Kriegsverbrechen**. Viele von ihnen hatten 2001 als Verbündete der USA, die sie zum Sturz des ersten Taliban-Regimes benötigten, ihren Einfluss erneuert. Einigen gelang es, sich für die folgenden zwei Jahrzehnte als mächtige Akteure auf nationaler oder regionaler Ebene zu etablieren. Beispiele sind die Tadschiken Mohammad Fahim (Erster Vizepräsident), Mohammad Ismail (Gouverneur der Provinz Herat) und Atta Mohammad Nur (Gouverneur der Provinz Balch), der Hasara Mohammad Karim Khalili (Zweiter Vizepräsident), der Paschtune Abdulrab Rassul Sayyaf (einflussreicher Parlamentarier) und der Balutsche Abdul Karim Brahui (Minister für Flüchtlinge sowie Gouverneur der Provinz Nimrus). Diese **Warlord-Gouverneure** konnte auch Karzai kaum von ihren einflussreichen und lukrativen Posten zu versetzen; einige reagierten mit dem Einsatz ihrer Milizen gegen Regierungskräfte.

Auf die Warlords und mit ihnen verbündete Parlamentarier geht das afghanische **Amnestiegesetz** von 2007 zurück, durch das Personen, die während des Bürgerkriegs in Afghanistan (1992-2001) und der Herrschaft der Taliban (1996-2001) Verbrechen begangen hatten, Straffreiheit gewährt wurde. Das Gesetz sollte auch dazu dienen, ehemalige Taliban-Kämpfer in die afghanische Gesellschaft zu reintegrieren, was kaum gelang.

### 3.3. Religiöse Autoritäten

Islamische Geistliche hatten in Afghanistan ebenfalls erheblichen informellen politischen Einfluss. Da Afghanistan eine stark vom Islam geprägte Gesellschaft ist, konnten sie zudem auch die Auffassungen in der Bevölkerung prägen.

Ayatollah Asif Mohseni beispielsweise war bis zu seinem Tod (2019) der einflussreichste schiitische Geistliche Afghanistans. Er galt als wichtiger Vermittler zwischen schiitischen und sunnitischen Muslimen. Mohseni war aber auch Urheber eines **schiitischen Familiengesetzbuches**, das in vielen Regelungen gegen verfassungs- und völkerrechtliche Verpflichtungen Afghanistans zum Schutz von Frauen verstieß. Für das Gesetz setzte sich auch der mächtige Nationale Rat der *Ulama* (religiösen Gelehrten) ein. 2009 unterzeichnete Karzai den Entwurf trotz starken Protestes von afghanischer und internationaler Seite.

Der **Nationale Ulama-Rat** war die wichtigste Struktur für die Übertragung von religiöser Macht in den politischen Raum. Karzai hatte ihn 2002 etabliert, um auch konservativ-islamische Kräfte an den neuen Staat zu binden, was teilweise gelang. Die rund 3.000 Mitglieder des Rates – davon ca. 25% Schiiten – erhielten staatliche Gehälter und hatten beratende Funktionen. Bis 2010 hatte Fasl Hadi Schinwari den Vorsitz inne, ein religiöser Hardliner und enger Verbündeter des bereits erwähnten Warlords Sayyaf. Schinwari war bis 2006 zugleich Präsident des Obersten Gerichtshofes und in dieser Rolle eigentlich für die Durchsetzung des staatlichen Rechts verantwortlich; seine doppelte Autorität nutzte er allerdings vor allem für eine **islamistische Agenda**: Todesstrafe für Gotteslästerer und Konvertiten, Verbot koedukativer

Schulklassen, Zensur von Sängerinnen und Schauspielerinnen im Fernsehen, Legitimierung von Polygamie und Kinderehe. Schinwari stellte *Ulama* ohne juristische Ausbildung als Richter ein; diese gehörten in der Regel auch dem *Ulama-Rat* an. Nach Schinwaris Amtszeit, setzten sie auf nationaler und Provinzebene diese Politik fort. 2012 formulierte der *Ulama-Rat* eine repressive „Verhaltensanleitung“ für Frauen, die mit früheren Anordnungen der Taliban weitgehend übereinstimmte und die Karzai öffentlich guthieß. In demselben Jahr forderten die *Ulama* die Einrichtung eines Amtes für islamische Rechtsgutachten and ägyptischem Vorbild (*Dar al-Ifta*), das ihnen allerdings erst Karzais Nachfolger Ashraf Ghani zusagte. Neben dem Nationalen *Ulama-Rat* gab es weitere, nicht staatliche geförderte, aber gleichwohl einflussreiche Vereinigungen sunnitischer und schiitischer Geistlicher.

### 3.4. Drogennetzwerke

In Afghanistan wird Schlafmohn angebaut und zu Opium bzw. Heroin weiterverarbeitet. Verbreitet ist außerdem der Anbau von Cannabis. Bereits in den 1980er Jahren finanzierten Warlords wie Gulbuddin Hekmatyar (*Hisb-e Islami*) ihren Kampf durch die Drogenproduktion. Die Ausfuhr brach gegen Ende der ersten Talibanherrschaft vorübergehend ein. In der Zeit der Islamischen Republik nahm die Produktion jährlich zu; über **90% des weltweiten Heroins** stammte aus Afghanistan. Fast alle mächtigen Akteure des Landes scheinen davon profitiert zu haben. Die Taliban und mit ihnen verbündete Gruppen finanzierten sich ebenso aus dieser Quelle wie Warlords, die im neuen Staat hohe Ämter bekleideten.

Offiziell waren die Produktion und der Handel mit Drogen verboten, doch die afghanischen Behörden hatten kaum eine Chance, effektiv dagegen vorzugehen, da die afghanische Politik bis zu den höchsten Ebenen von der Drogenwirtschaft profitierte und die kriminellen Netzwerke vor Strafverfolgung schützte. Auf diese Weise verbreitete sich vor allem in den Anbaugebieten im Süden des Landes und entlang der Schmuggelrouten eine **Kultur der Korruption und Straflosigkeit**.

### Leitfrage 2: Wie hilfreich bzw. wie kontraproduktiv wirkten wichtige Akteure der Staatengemeinschaft beim Aufbau verlässlicher afghanischer Staatlichkeit?

Die folgende Darstellung erfolgt nach Akteursgruppen. Die punktuellen Einschätzungen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

#### 1. Partner Afghanistans mit militärischer Beteiligung

##### 1.1. Nationen mit militärischem Engagement

Diese Akteure verbindet teilweise die Beteiligung an der NATO-geführten Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe **ISAF** (2001-2014) und der Folgemission **Resolute Support** (2014-2021) sowie teilweise an der militärischen Großoperation Operation **Enduring Freedom** (2001-2021). In einer Art geteilter Souveränität übernahmen die bis 2014 in weiten Teilen des Landes die Sicherheitsverantwortung.

Gleichzeitig übernahmen verschiedene **Lead Nations** Verantwortung für die Reformen in Teilbereichen des Sicherheitssektors:

USA	Aufbau der Streitkräfte	Deutschland	Aufbau der Polizei
Großbritannien	Drogenbekämpfung	Italien	Aufbau der Justiz
Japan	Demobilisierung, Demilitarisierung und Reintegration irregulärer Kombattanten (DDR)		

Unter den Nationen mit militärischem Engagement (und auch darüber hinaus) waren die **USA** der einflussreichste internationale Akteur. Präsident Barack Obama entsandte 30.000 zusätzliche Soldaten nach Afghanistan mit dem Ziel, die Sicherheitslage im Land zu stabilisieren und ab 2011 mit dem Truppenabzug beginnen zu können, was allerdings nicht gelang. Insgesamt waren bis zu 100.000 US-Soldaten in Afghanistan stationiert. Diese führten zahlreiche Militäroperationen gegen die Taliban, Al-Qaida und andere extremistische Gruppen durch.

Auch die meisten der über **41 an ISAF beteiligten Nationen**, darunter 30 NATO-Mitglieder, stocken nochmals ihre Truppen auf. Auf dem Höhepunkt – zwischen 2010 und 2012 – verfügte die Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe (ISAF) über 400 Militärstützpunkte (im Vergleich zu 300 der afghanischen Armee) und etwa 130.000 Soldaten (im Vergleich zu 150.-200.000 afghanischen Soldaten). Im Jahr 2014 endete ISAF und übergaben die **Sicherheitsverantwortung an die afghanische Regierung**. Das Bündnis blieb mit der Unterstützungs- und Ausbildungsmission Resolute Support vor Ort.

In der Strategie der Bündnisnationen nahmen die **Provinzwiederaufbauteams** (PRTs) eine zentrale Rolle ein. Sie erhöhten in vielen Landesteilen die Stabilität, führten eigenen Hilfsmaßnahmen durch (z. B. im Bereich der Infrastruktur), unterstützten bei der Koordinierung und Durchführung von Entwicklungsprojekten und ermöglichten die lokale Ausbildung von Polizei und Behörden. Allerdings traten drei gravierende Probleme auf. Erstens dienten viele PRTs zugleich als Stützpunkte im Kampf gegen die Taliban. Viele **NGOs hielten Distanz** zu ihnen, denn sie wollten nicht ihre – für die Sicherheit der Mitarbeitenden wichtige – Neutralität gefährden. Dadurch wurde der vernetzte Ansatz geschwächt. Zweitens arbeiteten manche PRTs mit lokalen **Warlords** zusammenarbeiten, etwa mit Nasri Mohammad in Badachschan. Offiziell Armeegeneral und Bürgermeister, war Mohammad bekannt als mutmaßlicher Waffen- und Drogenhändler. Dennoch erhielt er umfangreiche Aufträge als Dienstleister vom deutschen PRT. Ein ähnliches Beispiel ist der damalige Polizeichef von Urusgan, Matiullah Khan, der ebenfalls den Drogenhandel in seinem Einflussgebiet kontrollierte und zugleich Transporte des australischen PRTs absicherte. Derartige Kooperationen beschädigten die Glaubwürdigkeit des internationalen Engagements für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Das dritte Problem lag darin, dass es nicht in allen Provinzen PRTs gab und manche PRTs nur geringe Mittel für lokale Unterstützungsmaßnahmen hatten. Dies führte zu einer Vertiefung der **Ungleichheit in der Entwicklung des Landes**.

Ein weiteres wichtiges Element in der Strategie der militärisch engagierten Nationen bildete die **Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte** (insb. Armee und Polizei), um sie in die Lage zu versetzen, die Sicherheit im Land ab 2014 selbst zu gewährleisten. Dabei traten Konflikte zwischen den Bündnisnationen auf, insbesondere im Bereich des Polizeiaufbaus.

Offiziell war Deutschland als Lead Nation für den **Polizeiaufbau** zuständig, stand aber vor einer Aufgabe, die kaum zu bewältigen war. Die Afghanische Nationalpolizei (ANP) war nach dem Ende der Talibanherrschaft in einem desolaten Zustand gewesen. Danach gelangten teilweise ehemalige Kämpfer von Milizen in die Polizei, die zu Machtmissbrauch und Korruption auf allen Ebenen beitrugen. Erst ab 2009 erhöhten die Bündnisnationen ihre Unterstützung für die Polizei in Form von Finanzierungs- und Ausstattungshilfen, Ausbildung und Beratung bei strukturellen Reformen. Vor allem das US-Verteidigungsministerium, das innerhalb der US-Regierung für den Polizeiaufbau zuständig war, erhöhte die Unterstützung massiv. Im Zeitraum 2009-2014 stellte es rund 90 Prozent der internationalen Polizeihilfe zur Verfügung.

Allerdings stimmten die Ziele der USA und Deutschlands nicht überein. Während die Bundesregierung und das vor Ort tätige deutsche Polizeiberatererteam (GPPT) die Vision einer **bürger nahen, rechtsstaatlichen Polizei** verfolgten, war das Ziel der USA, zusätzliche Einheiten für den **Kampf gegen die Taliban** aufzubauen. Das zuständige afghanische Innenministerium stand in diesem strategischen Dissens den USA deutlich näher als Deutschland, auch weil seine Führungsebene mit ehemaligen Kämpfern besetzt waren, die dem Kampf gegen die Taliban höchste Priorität einräumten. Damit hatte das GPPT nur noch sehr begrenzte Möglichkeiten, sein Konzept umzusetzen. Die ANP, die zunehmend einer leichten Kampftruppe glich, wuchs bis 2014 auf ca. 150.000 Personen an; hinzu kamen unterschiedliche Spezialeinheiten (z. B. Grenzschutz). Auf Dorfebene wurden außerdem ab 2010 Einheiten der paramilitärische **Afghanische Lokalpolizei (ALP)** gebildet, um gegen die Taliban zu kämpfen. Teilweise konnten sie die Sicherheit erhöhen, insbesondere in den südlichen, paschtunischen Siedlungsgebieten. Teilweise nutzten diese sog. *Arbaki*-Milizen jedoch ihre Macht aus, um die lokale Bevölkerung auszubeuten. Einige Einheiten liefen zu den Taliban über. Im September 2012 – die ALP umfasste zu dem Zeitpunkt etwa 16.000 Personen – stellte ISAF die Ausbildung der ALP ein, weil aus ihren Reihen ISAF-Kräfte und Zivilist:innen angegriffen worden waren.

Das Ziel, eine bürger nahe, rechtsstaatliche Polizei aufzubauen, verfehlten die deutschen Akteure aufgrund der Uneinigkeit mit den ihren afghanischen Counterparts und den USA, an der Realität einer zunehmend angespannten Sicherheitslage und an zu **geringen Ressourcen gerade in der frühen Phase** des

Staatsaufbaus. Dies bedeutet nicht, dass Ansätze wie etwa das *community policing* oder das *Focused District Development-Programm* (FDD), das soziale Projekte mit Polizeiarbeit verband, falsch gewesen wären.

Neben den Bündnisnationen engagierte sich die **Europäische Union** im Bereich der zivil-militärischen Zusammenarbeit und der Ausbildung und Ausrüstung der afghanischen Polizei und Justiz (EUPOL-Mission).

Auf **politischer und gesellschaftlicher Ebene** unterstützten die Bündnisnationen und die EU u. a. politische und administrative Reformen, kulturelle Veränderungsprozesse – etwa die Stärkung der Stellung von Frauen – und engagierten sich in der humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit (u. a. Bildung, Gesundheitswesen, Landwirtschaft, Infrastrukturprojekte). Einige beteiligten sich auch an den Verhandlungen mit den Taliban, die sich in dieser Phase auf die Eröffnung eines Verbindungsbüros und Gefangenenaustausche konzentrierten.

**Deutschland** war im Zeitraum 2009-2014 einer der wichtigsten internationalen Akteure im Bemühen um den Aufbau afghanischer Staatlichkeit. Als wichtige Beiträge sind die Beteiligung an ISAF, die Ausbildung von Polizei und Armee, die umfangreiche Entwicklungszusammenarbeit (GIZ u. a.) und die Förderung von Frauenrechten zu nennen. Auf diplomatischer Ebene spielte die deutsche Regierung einerseits eine wichtige Rolle bei der Organisation der Geber-Konferenzen zur Unterstützung der Regierung, andererseits aber auch bei der Einleitung der Verhandlungen zwischen den Taliban und der afghanischen Regierung sowie den USA, die 2011 u. a. in Deutschland vorbereitet wurden. Diese **Doppelrolle** war allerdings nicht unproblematisch: aus Sicht der Taliban war Deutschland nicht neutraler Vermittler, sondern Konfliktpartei. Dies begrenzte erheblich die Möglichkeiten, zu einer politischen Lösung des Konfliktes beizutragen.

## 1.2. Unterstützende Regionalmacht: Indien

**Indien** nahm eine **Sonderrolle** ein, da es sich nicht an den militärischen Missionen beteiligte, aber die afghanischen Sicherheitskräfte durch Ausstattungshilfe und Ausbildung aktiv unterstützte. Außerdem leistete Indien humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit (v. a. Infrastruktur, Bildung, Gesundheit und Landwirtschaft) und baute die wirtschaftliche Zusammenarbeit aus. Indische Unternehmen investierten in verschiedene Sektoren wie Bergbau, Landwirtschaft und Energie. Wie Russland und China (s. u.) setzte sich Indien als bedeutende Regionalmacht für eine politische Lösung des Konflikts ein.

## 2. Ambivalente Regionalmächte

### 2.1. Einflussreiches Nachbarland: Pakistan

In dieser Gruppe ist als erstes Land **Pakistan** zu nennen. Die Regierungen von Yusuf Raza Gilani (bis 2012) und Nawaz Sharif (ab 2013) und die mächtige Militärführung wahrten ihre Interessen in einem kontinuierlichen Balanceakt zwischen **Kooperation mit den USA** und ihren Verbündeten einerseits und **Unterstützung der Taliban** andererseits. Auf der einen Seite waren sie wichtige Partner der USA und ihrer Verbündeten, die z. B. auf Nachschubwege durch pakistanisches Territorium für ihre in Afghanistan stationierten Truppen angewiesen waren. Auf der anderen Seite bot Pakistan den afghanischen Taliban sichere Rückzugsorte (u. a. Quetta, Peshawar) mit dem mutmaßlichen Ziel, Afghanistan als ein Land, das enge Beziehungen zu Indien pflegte, instabil zu halten.

Auch im **Grenzgebiet** der beiden Staaten wirkte sich die Doppelstrategie Pakistans in nur scheinbar widersprüchlicher Weise aus. Die pakistanische Regierung sicherte die Grenze zu Afghanistan so unzureichend, dass der umfangreiche Schmuggel von Waffen und Drogen sowie für der Transfer von Talibankämpfern kaum eingedämmt wurde. Zugleich erteilten pakistanische Regierungsvertreter in nichtöffentlichen Vereinbarungen den USA ihre Zustimmung zu den gegen die Taliban gerichteten Drohnenangriffe auf pakistanischem Grenzgebiet, die im Jahr 2010 mit 849 Angriffen ihren Höhepunkt erreichten.

Die vielfältigen Abhängigkeiten nutzten die pakistanischen Regierungen auch bei der Vermittlung von **Kontakten zwischen den USA und den Taliban**, die 2012 ein Verbindungsbüro in Doha eröffneten. Dennoch arbeiteten sie auch mit der afghanischen Regierung zusammen, um die politische und wirtschaftliche

Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern zu fördern. Dies umfasste – nach offizieller Verlautbarung – sogar den Austausch von Geheimdienstinformationen und die Bekämpfung des Terrorismus. Pakistans Machthaber erwiesen sich als Meister darin, die genannten und zahlreiche weitere Akteure trotz völlig gegensätzlicher Interessen gegeneinander auszuspielen und Abhängigkeiten aufrecht zu erhalten.

## 2.2. Antagonisten: Iran, Saudi-Arabien

Das Verhältnis des **Iran** zu Afghanistan war komplex. Während der Taliban-Herrschaft hatte seine Regierung der schiitischen Minderheit der **Hasara**, die von den Taliban unterdrückt wurden, zur Seite gestanden, ihre Milizen im Kampf gegen die Taliban unterstützt und hunderttausende Flüchtlinge aufgenommen. Auch nach dem Ende der Taliban-Herrschaft unterstützte der Iran die **afghanischen Schiiten**, indem er beispielsweise in ihren Siedlungsgebieten Schulen, Moscheen und kulturelle Einrichtungen errichtete und finanzierte.

Der Iran hatte ein erhebliches Interesse an der **Bekämpfung des Drogenhandels** aufgrund der massiven Auswirkungen im eigenen Land. 2012 konfiszierten iranische Behörden dreimal mehr Heroin und achtmal mehr Opium als alle anderen Staaten der Welt zusammen. 2014 schätzten die Behörden die Zahl der Drogenabhängigen auf fünf Millionen Menschen, davon 800.000 Heroinsüchtige.

Vor diesem Hintergrund unterstützte der Iran zwischen 2009 und 2014 Afghanistan mit Infrastrukturprojekten, **Wirtschaftsförderung** und humanitärer Hilfe. Zugleich kritisierte die Staatsführung scharf die westliche Intervention. Iran befürchtet, dass die USA ihre Militärpräsenz in Afghanistan nutzen könnten, um eigene Interessen in der Region zu fördern. Wie andere Regionalmächte versuchte daher auch der Iran den Friedensprozess in Afghanistan durch Gespräche mit den Taliban und der afghanischen Regierung voranzutreiben.

Auch **Saudi-Arabien** unterstützte die afghanische Regierung in verschiedenen Bereichen – humanitäre Hilfe, Unterstützung in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Katastrophenhilfe u. a. – und versuchte, eine Vermittlerrolle bei den Friedensgesprächen in Afghanistan zu spielen. Als Gegenspieler des Iran unterstützte Saudi-Arabien gezielt die **sunnitische Gemeinschaft Afghanistans**, indem es Schulen und Moscheen finanzierte. Möglicherweise stammten aus Saudi-Arabien auch Finanzierungen für die Taliban – deren erstes Regime (1996-2001) das Königreich anerkannt hatte – und andere islamistische Gruppen.

## 2.3. Strategische Zurückhaltung: Russland

**Russland** beschränkte sich seit dem Abzug der sowjetischen Truppen (1989) auf eine abwartende, teilweise ambivalente Rolle. Einerseits unterstützte seine Regierung die Bemühungen, den **Terrorismus zu bekämpfen**, um dessen Ausweitung nach Zentralasien zu verhindern. Daher erlaubte Russland der NATO den Transit von Versorgungsgütern nach Afghanistan über russisches Gebiet. Außerdem lieferte Russland Waffen und Ausrüstung an die afghanischen Sicherheitskräfte. Wie Iran war auch Russland an einer **Eindämmung des Drogenhandels** gelegen: 2010 überstieg die Zahl seiner Drogentoten erstmals 100.000 Personen. Die meisten dieser zumeist jungen Menschen waren an billigem afghanischem Heroin umgekommen.

Auf der anderen Seite befürchtete Russland eine Vergrößerung des Einflusses der USA und der NATO in Zentralasien und sah die Präsenz westlicher Truppen in der Region als Bedrohung für seine eigenen Interessen. Die russische Regierung forderte daher eine politische Lösung des Konflikts in Afghanistan und trug durch seine Vermittlung zwischen Taliban-Führern und afghanischen Regierungsvertretern in Moskau im November 2012 zur **Wiederaufnahme von Friedensgesprächen** bei.

## 3. Neutrale Regionalmächte: China, Qatar

**China** nahm zwischen 2009 und 2014 eine sehr zurückhaltende Rolle im Afghanistankrieg ein und konzentrierte sich auf die Wahrung seiner eigenen Interessen. Die chinesische Staatsführung sorgte sich um die Sicherheit in der Region und insbesondere seiner eigenen Grenzen. Gleichzeitig kümmerte sie sich erfolgreich um eine **Ausweitung der Handelsbeziehungen** und integrierte das Afghanistan in die Neue Seidenstraßen-Initiative (ab 2013). Ein weiteres Beispiel ist die chinesische Investition in Höhe von 400 Mio.

USD in Ölfelder im Amudarja-Becken im Norden Afghanistans (ab 2010). Daneben leistete China humanitäre Hilfe, unterstützte den Wiederaufbau Afghanistans u. a. mit **Infrastrukturprojekten** und setzte sich für den Dialog zwischen der afghanischen Regierung und den Taliban ein.

**Qatar** unterstützte im Zeitraum von 2009 bis 2014 Afghanistan u. a. im Bildungssektor. Eine bedeutende Rolle nahm der Golfstaat ein, als die Taliban in der Hauptstadt Doha im Jahr 2013 ein **Verbindungsbüro** eröffnen durften. In den folgenden Jahren fanden hier Gespräche über eine Beendigung des Konfliktes statt, in die die afghanische Regierung allerdings nur begrenzt einbezogen wurde.

#### 4. Die Rolle der Vereinten Nationen

Das Mandat der Unterstütmismission **UNAMA** bestand darin, Frieden und Stabilität in Afghanistan zu fördern und die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft um den Wiederaufbau des Landes und die Stärkung von Regierungsführung, Entwicklung und Stabilität zu koordinieren. Wichtige Ansätze waren die Ermöglichung von Gesprächen und Verhandlung zur Beendigung des Konfliktes und die Stärkung von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie durch kritische Begleitung und Unterstützung (z.B. bei Wahlen). In der Praxis war es für die UNAMA angesichts der Vielzahl der Geber und ihrer eigenen nationalen Prioritäten jedoch schwierig, diese Koordinierungsaufgabe zu erfüllen.

In Zusammenhang mit der Präsidentschaftswahl des Jahres 2009 entstand eine heftige **Auseinandersetzung innerhalb von UNAMA** um das Ausmaß des Wahlbetrugs und die Frage, wie damit umzugehen sei. Der stellvertretende UNAMA-Leiter Peter Galbraith, der ein deutliches Eingreifen der Vereinten Nationen gefordert hatte, trat im September des Wahljahres zurück. Auch sein Kontrahent und vormaliger Vorgesetzter Kai Eide beendete seine Tätigkeit wenig später. Die öffentlich geführte Kontroverse schadete dem Ansehen und der Wirksamkeit der Mission insgesamt.

Die unterschiedlichen **Unterorganisationen** (Weltbank, UNDP, UN Women, UNICEF usw.) betätigten sich entsprechend ihren jeweiligen Mandaten. Ein Problem aller UN-Strukturen bestand in ihrer teilweise unzureichenden Finanzierung und zu geringer Kontinuität des eingesetzten Personals.

#### 5. Bewertung

Welche internationalen Bemühungen sind in der Rückschau hilfreich zu bewerten, welche wirkten kontraproduktiv?

Verbessert hatte sich das Leben vieler Menschen in Afghanistan in einigen wichtigen Bereichen. Zuvörderst sind **Grundbedürfnisse** wie Leben (verringerte Kindersterblichkeit), Ernährung und Gesundheit zu nennen. Auch gab es bessere Bildungschancen und die Möglichkeit sich frei zu entfalten, insbesondere für Frauen. Viele dieser Fortschritte beruhten auf internationaler Unterstützung in Form von Unterstützung des afghanischen Staatshaushaltes, bilateraler und multilateraler Entwicklungszusammenarbeit, humanitärer Hilfe und Wirtschaftsförderung. Auch die **Stabilisierung großer Territorien**, die die afghanischen Sicherheitskräfte nicht sichern konnten, war eine Voraussetzung für Erfolge außerhalb der urbanen Zentren. Trotz der genannten Probleme zeigte der PRT-Ansatz zumindest vorübergehend positive Wirkung.

Dennoch verschlechterte sich die **Sicherheitslage** erheblich. UNAMA dokumentierte 10.548 zivile Opfer im Jahr 2014, die höchste Zahl seit dem Sturz des Talibanregimes. Sie umfasst 3.699 zivile Tote und 6.849 zivile Verletzte, was einem Anstieg der Gesamtzahl der zivilen Opfer um 22 Prozent gegenüber 2013 entspricht. Von 2009 bis 2014 forderte der bewaffnete Konflikt insgesamt 47.745 zivile Opfer, davon 17.774 getötete und 29.971 verletzte Zivilist:innen. Diese Entwicklung trug wesentlich zum Verlust des Vertrauens der Bevölkerung in den Staat und seine internationalen Unterstützer bei.

Das **Konzept der Lead Nations** scheiterte in der Praxis an verschiedenen Faktoren, von denen hier nur einige beispielhaft genannt werden können: Dissens zwischen den beteiligten Nationen (Deutschland vs. USA im Polizeiaufbau), zu geringen Ressourcen (Italien im Bereich Justiz), Stärkung der Warlords und Tolerierung ihrer Milizen (Japan im Bereich Demobilisierung, Demilitarisierung und Reintegration) und im

Bereich der Drogenwirtschaft die enormen Profite, die u. a. für die Kriegsführung gebraucht wurden (Großbritannien im Bereich der Drogenbekämpfung).

Auch das **Konzept der vernetzten Sicherheit** erwies sich als problematisch und teilweise kontraproduktiv. Verstanden wurde unter dem Begriff in der betreffenden Phase, dass Sicherheit nicht allein durch Streitkräfte gewährleistet werden kann (Weißbuch Sicherheitspolitik 2006) bzw. dass effizientes Krisenmanagement nur in einem ganzheitlichen Ansatz, der zivile wie auch militärische Elemente umfasst, möglich ist (Bericht zum Aktionsplan Zivile Krisenprävention 2008). Zwei Punkte blieben in der Praxis unklar: Zum einen, was Sicherheit bedeutet und wer dies definiert; und zum zweiten, wie das sich das Ziel der Sicherheit zu anderen Zielen verhält. Viele Beobachtungen weisen darauf hin, dass das Konzept – trotz anderweitiger Darstellung – letztlich doch zu einer **Unterordnung des Zivilen unter das Militärische** führte; der Polizeiaufbau zeigt dies ebenso exemplarisch wie die Instrumentalisierung des zivilen Aufbaus (z. B. der Justiz) für die Zwecke der Aufstandsbekämpfung (Counterinsurgency). Deutschland war dabei nicht treibende Kraft, konnte diesen Entwicklungen aber nur wenig entgegensetzen. Was allgemein fehlte, war eine Ausrichtung der Ziele an den **Bedürfnissen und Interessen der Bevölkerung** (*human centred approach*) anstelle der Orientierung an den Interessen afghanischer Institutionen, die letztlich von wenigen einflussreichen Personen bestimmt wurden.

Einige **Querschnittsprobleme** der Zusammenarbeit, die auch in anderen Ländern zu beobachten sind, sollten kurze Erwähnung finden.

- (a) Die Strategien zum staatlichen Wiederaufbau folgten weitgehend westlichen Modellen und waren stark von Gebern bestimmt (*donor-driven*). Nicht hinreichend berücksichtigt wurden afghanischen Traditionen, etwa in der Erzeugung politischer Legitimität oder der Streitbeilegung.
- (b) Durch das Angebot hoher Gehälter konnten internationale Akteure qualifiziertes Personal finden, das damit nicht mehr den staatlichen Institutionen, der Wirtschaft oder der Zivilgesellschaft zur Verfügung stand (innerstaatlicher Braindrain).
- (c) In Korruption waren auch nicht-afghanische militärische und zivile Akteure verwickelt, die eigene Profitinteressen verfolgten.
- (d) Die zunehmend komplexen Mechanismen zur Koordinierung griffen vielfach nicht, weil sie nicht bindend waren; dies führte zu Alleingängen, Dopplungen und widersprüchlichen Ansätzen.
- (e) Ein Dialog mit denjenigen Teilen der afghanischen Gesellschaft, die mit den Werten des neuen Staates nicht einverstanden waren (z. B. Geistliche, Stammesälteste), erfolgte kaum.

Als letzter, aber wichtigster Punkt ist festzuhalten, dass fast **alle wesentlichen Weichen bereits in den ersten Wochen und Monaten nach dem Ende der ersten Talibanherrschaft gestellt** worden waren, insbesondere die Stärkung der Warlords und der vollständige politisch-gesellschaftliche Ausschluss der Taliban. In den Jahren 2009 bis 2014 hätten viele Einzelprobleme besser gehandhabt werden können, aber den **eskalierenden bewaffneten Konflikt**, der in alle Bereiche hineinwirkte, konnte die afghanische Regierung ebenso wenig in Griff bekommen wie die Bündnisnationen. Das einzige Land, das auf die Taliban mutmaßlich noch hätte einwirken können, war Pakistan, wo sich die Führung und andere Strukturen der Bewegung aufhielten.