

Stellungnahme von Jan Koehler vor dem Auswärtigen Ausschuss des Deutschen Bundestages (9.12.2010)

Jan Koehler

*Teilprojekt C9: Impact of Interventions in Afghanistan
Senior Researcher & Team Leader Fieldwork*

Vorbemerkung: Meine Expertise im Hinblick auf Afghanistan bezieht sich in erster Linie auf regelmäßige Forschungsreisen, die ich seit 2003 als Sozialwissenschaftler in das Land unternahme, sowie auf die langfristige Kooperation, die ich mit lokalen Teams für qualitative wie quantitative Datenbeschaffung und Analyse aufgebaut habe. Außerdem habe ich eine Reihe von Gutachtereinsätzen für BMZ, BMVg, GTZ und Internationale Nicht-Regierungsorganisationen absolviert.

Für die öffentliche Anhörung sind die Ergebnisse einer seit 2007 im Rahmen des SFB 700 alle zwei Jahre durchgeführten Wirkungsbeobachtung in Nord-Afghanistan relevant.

Mein Ansatz ist damit lokal: Ich betrachte und analysiere die Wirkung von nationalen, bilateralen oder multilateralen politischen Entscheidungen auf lokale Gesellschaft (Dörfer, Haushaltsgemeinschaften). Dieser Fokus bestimmt die Reichweite der Themen, zu denen ich in der Lage bin, empirisch abgesichert Stellung zu nehmen.

Frage 1: Maßnahmen der Bundesregierung seit der Londoner Konferenz

- Sowohl die Londoner Konferenz im Februar 2010 als auch die Kabuler Konferenz im Juli 2010 fanden unter dem erklärten Ziel statt, die **staatliche** Verantwortung Afghanistans für Sicherheit, Governance und soziale wie wirtschaftliche Entwicklung zu stärken und die **afghanische Regierung** zu befähigen, diese Verantwortung auch wahrzunehmen.
- Die zivilen und militärischen Maßnahmen der Bundesregierung sollen laut Kabinettsbeschluss vom 18.11.2009 dem übergeordneten Ziel einer vollständigen Verantwortungsübernahme durch die afghanische Regierung dienen.
- Für die Nordprovinzen können wir feststellen, dass eine überwiegende Mehrheit der von uns in Umfragen,

Leitfadeninterviews und Hintergrundgesprächen befragten Afghanen in Dörfern und administrativen Zentren den Wunsch nach einer effektiven Verantwortungsübernahme durch den afghanischen Staat vor allem im Bereich Sicherheit teilt. Einer Eskalation von externen, vor allem amerikanischen Kampfeinheiten sah man hingegen Anfang 2010 mit großer Sorge entgegen. Auch die Ablehnung von lokalen Milizen ist eindeutig und in den befragten Gruppen und Schichten weit verbreitet.

- Gleichzeitig ist aber zu verzeichnen, dass in einer ganzen Reihe von Distrikten der Provinzen des Nordens die Handlungsfähigkeit des Staates eher rückläufig ist und der Einfluss der Taliban, aber mitunter auch anderer aufständischer Gruppen oder lokaler Gewaltunternehmer ohne ideologische Anbindung, wächst. Das Verlangen der Bevölkerung nach wirksamer staatlicher Verantwortungsübernahme, das sich hier mit dem erklärten Ziel der Bundesregierung deckt, bleibt bisher unerfüllt. Es entsteht vielmehr die fatalistische Erwartung einer längerfristigen Machtbeteiligung der oder Einflussnahme durch die Taliban (als Reaktion auf deren Bedrohungen und Versprechen). Dabei waren und sind die Taliban im Norden keineswegs beliebt und auch nicht annähernd eine Massenbewegung – die Menschen stellen sich einfach auf das ein, was sie als unvermeidbar wahrnehmen, und sie versuchen, das Risiko für ihre Familie/Haushalt/Dorf zu vermindern.
- In Distrikten, die nicht von Insurgency und/oder Counter-Insurgency betroffen sind und die im Einzugsbereich der administrativen Zentren liegen, ist aber eine Verbesserung staatlicher Kapazitäten zu verzeichnen. In Abwesenheit der im Norden zumeist extern (Entscheidungen, die von der Taliban-Führung außerhalb der Region getroffen und durchgesetzt werden) angestoßenen und extern gesteuerten Insurgency sind diese Gebiete weiterhin weitgehend friedlich.
- Trotzdem schwindet der bisher nachgewiesene subjektive Sicherheitseffekt durch die ISAF-Präsenz im Norden – das ist auch kaum zu vermeiden, wenn das Militär vermehrt in Kampfhandlungen verwickelt wird und von einer durch Präsenz stabilisierenden zur aktiv kämpfenden Truppe wird.
- Entwicklung an sich schafft keine Sicherheit; der akzeptanzsteigernde Effekt von Entwicklung ist voraussetzungsreich: ohne ein minimales Maß an Sicherheit der Bevölkerung kann sich dieser Effekt nicht entfalten.

- Obwohl die Sicherheitswirkung (Stichwort: Akzeptanzsteigerung, Friedensdividende) von Entwicklungsmaßnahmen eingeschränkt ist, ist festzustellen, dass Entwicklungsprojekte Gemeinden im Norden fast flächendeckend erreicht haben. Verbesserungen des Alltages durch solche Projekte werden von der Bevölkerung auch wahrgenommen und anerkannt.
- Die Taliban treten auch im Norden seit gut einem Jahr nicht nur ideologisch, sondern in einigen Distrikten auch in der Praxis als Alternative zum schwachen Staat auf. Es ist ihnen gelungen, auch unter nicht-paschtunischen Volksgruppen Interessenten an ihrem Herrschaftsprojekt zu finden (Türöffner sind meist der Dorfklerus, dem unter Talibanherrschaft politische Macht winkt und Rückkehrer aus pakistanischen Koranschulen).
- Die Deutungshoheit über die Ereignisse ist Regierung und den Internationalen Kräften gegenüber der Lokalbevölkerung vollständig abhanden gekommen. Dieses Deutungsvakuum wird von Taliban und anderen regierungsfeindlichen Kräften geschickt genutzt.
- Es gab *Game Changer* im Norden, die die Situation zwischen 2007 und heute unabhängig von den Maßnahmen der Bundesregierung verändert hätten. Zwei der wichtigsten Entscheidungen waren die Einrichtung einer strategisch entscheidenden NATO-Versorgungstrasse von Norden nach Süden und massive Ressourcenmobilisierung durch die Taliban entlang dieser Route (Kunduz-Baghlan).
- Zeitfenster schließen sich irgendwann – das Vorschussvertrauen von 2002-2005/07 und die moralische wie organisatorische Depression der Taliban 2002-2005 sind nicht wieder herzustellen (Versuch, der McChrystal COIN Strategie, sich dieser Situation wieder anzunähern, ist bisher gescheitert).

Frage 2: Maßnahmen der afghanischen Regierung nach der Kabuler Konferenz

- Der oben zitierte Wunsch vieler Afghanen im Norden nach „Übergabe der Verantwortung“ hat wenig mit ihrem Zutrauen in die Leistungsfähigkeit der staatlichen Institutionen zu tun; oft reflektiert er Hoffnung auf etwas, was wünschenswert aber abwesend ist. Staatliche Willkür, Machtmissbrauch und destruktive korrupte Praktiken können dieses Vorschussvertrauen, wie in anderen Landesteilen geschehen, schnell in Rückzug und Ablehnung umschlagen lassen.

- Die umstrittenen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen sind gerade im Norden ein Problem für die Legitimation der Karzai-Regierung.
- Die Angst vor einem ethnisch aufgeladenen Bürgerkrieg im Norden steigt (Miliz-Problem; Angebot einiger ehemaliger Kriegsherren der Nordallianz, das [Paschtunen-] Problem auf ihre Art zu lösen: d.h. im Klartext „Politik durch Massaker und Vertreibung“ an den Taliban und damit eine teilweise Entpaschtunisierung des Nordens, denn...
- ... die Möglichkeit einer faktischen Abspaltung des Nordens von der Zentralregierung ist eine denkbare, wenn auch nicht sehr wahrscheinliche Option).
- Maßnahmen, die die Glaubwürdigkeit und Legitimation dieser Regierung herstellen, sind im Norden nicht in Sicht. Das muss nicht die Loyalität zum afghanischen Staat in Frage stellen; allerdings kann dieser Staat aus afghanischer Perspektive auch ganz anders verfasst und geführt sein.
- Für die meisten Afghanen ist der Staat ohnehin ein lokales Phänomen – man wird mit dem Staat auf Distriktebene konfrontiert, oder dann, wenn der Staat mal im Dorf vorbeischaut. Hier gibt es eine andere, vielschichtige Dynamik zwischen den Dorfräten, Distriktinstitutionen und den lokalen Alternativen zur offiziellen Ordnung. Das Spektrum reicht im Norden von *Governance by Government* (anerkannte Durchsetzungsmacht der offiziellen Amtsträger, z.B. Teile von Balkh) über Privatherrscher, die nur pro Forma ein Amt bekleiden (z.B. Teile von Baghlan und Takhar) bis hin zu effektiver Talibanherrschaft (z.B. Chahar Dara in Kunduz) oder ganz entlegenen, sich selbst organisierenden Gebieten (z.B. NO-Badakhshan).

Frage 3: Kriterienkatalog

- Die Identifikation von Bedingungen und Indikatoren für diese Bedingungen als hinreichende Voraussetzung für Verantwortungsübergabe und letztlich Truppenabzugsperspektiven ist ein wichtiges Thema.
- Der Kriterienkatalog ist anhand der zu Verfügung gestellten Gliederung ohne inhaltliche Ausführungen allerdings so nicht zu bewerten oder mit anderen Benchmarks und Indikatoren zu vergleichen.
- Die genannten Themenfelder folgen der in der Afghan National Development Strategy (ANDS) und dem Afghan Compact vorgenommenen Einteilung in Sicherheit, Governance und Entwicklung. Soweit dem Sachverständigen bekannt folgen

auch die NATO-Fortschrittskataloge dieser Einteilung (z.B. Zielsystem JETO).

- Die unterhalb dieser drei Themenfelder genannten 27 Beobachtungsebenen für das Fortschrittsmonitoring enthalten im wesentlichen die Stichworte, über die auch international weitgehend Konsens besteht. Strittig könnte, in Abhängigkeit von der weiteren Konkretisierung, lediglich Punkt 16 (Verständigung und Ausgleich mit der Insurgenz) sein.
- Nach Ansicht dieses Sachverständigen sind auch die Punkte 15 (Demokratisierung, Zivilgesellschaft) und 18 (Korruptionsbekämpfung) besonders sensibel. Nachhaltige und tragfähige demokratische Strukturen setzen einen Grad von Sicherheit und (Recht-) Staatlichkeit voraus, der nicht gegeben ist. Korruption, die in Afghanistan die Legitimität staatlicher Herrschaft und des Regierungshandelns zerstört, bezieht sich vor allem auf Macht- und Gewaltwillkür, auf Unrecht und auf Inkompetenz. Andere Formen der Korruption genießen hingegen als soziale Pflicht (Formen des Nepotismus, Dari: *wasetā*) oder als etablierte Machtstrategie (Patronage) größere Akzeptanz in der Bevölkerung.
- Entscheidend ist, wie die Beobachtungsebenen weiter definiert werden und wie für diese Ebenen beobachtbare und messbare Indikatoren entwickelt werden. Die Qualität des Fortschrittsberichtes hängt von der Operationalisierung ab. Dazu lagen dem Sachverständigen aber keine weiteren Angaben vor.

Frage 4: Vorgeschlagene Veränderungen

- Die Realität der verlorenen Chancen anerkennen. Das bedeutet nicht einfach, begangene Fehler zu analysieren, weil „Nachbessern“ selten gelingt (s.o. zu McChrystal).
- Daraus nicht den falschen Schluss ziehen, dass dann nur der vollständige Rückzug bliebe. Es ist ja wahrscheinlich und den Afghanen bewusst, dass ISAF-Truppen weiterhin bei der Ausbildung von ANP, ANA und Diensten gewollt und gebraucht werden – und, so jedenfalls der Eindruck aus den USA – dass die Präsenz aufrechterhalten wird, wenn die Übergabe der Verantwortung **noch nicht** die Mindestbedingungen erfüllt. Dazu muss aber auch die afgh. Regierung die entsprechenden Mittel bekommen und darf nicht übermäßig in den Augen der Bevölkerung durch den Westen delegitimiert werden.
- Die eigene Rolle (der von den Regierungen des Westens geprägten Intervention) bescheidener als die einer Partei unter anderen Parteien im afghanischen Ringen um Gewalt-, Rechts-

und Deutungshoheit, d.h. im nicht abgeschlossenen afghanischen Staatsgründungsprozess zu begreifen.

- Auf Friedensprozess und konstruktive regionale Prozessbeteiligung fokussieren (Nachbarn können sich nicht aus der Nachbarschaft zurückziehen). Die Rolle Pakistans wird in jedem Fall groß sein, sie kann nur über die USA in vertretbarem Maß eingehegt werden. Der Iran kann als stabilisierende Macht im Westen von Afghanistan eine positive Rolle spielen.
- Die westliche Alternative muss glaubwürdig gerechter, effektiver und stabiler sein als die autoritäre theokratische Herrschaft der Taliban; wenn die westliche Intervention hauptsächlich mit der Wiederbewaffnung von Milizen, mit nächtlichen Kommandoaktionen gegen Haushalte und mit machtwillkürlichen, ungerechten und ineffektiven Amtspersonen verbunden wird, werden die Taliban auch im Norden weiter an Boden gewinnen. Dies ist nicht nur – aber auch – eine Frage, wie man die eigenen Maßnahmen, Pläne und Fähigkeiten als Angebot an die Afghanen kommuniziert. Gerade in diesem zentralen Bereich der Kommunikation über kulturelle Grenzen hinweg kann der Maßnahmenkatalog der Entwicklungszusammenarbeit einen Beitrag leisten.

Im Ringen um die Köpfe der Menschen – d.h. in der Überzeugungsarbeit dafür, dass man ein ehrbares und moralisch zu rechtfertigendes Anliegen in Afghanistan hat – ist dieses Potential bisher wenig genutzt worden. Man ist zu oft davon ausgegangen, dass westliche Entwicklungsziele wie *Good Governance*, Gleichberechtigung, Demokratisierung und Förderung der Marktwirtschaft selbstverständliche und daher „reisefähige“ selbsterklärende Werte sind.

Relevante eigene Veröffentlichungen und Berichte

BÖHNKE, Jan ; KOEHLER, Jan ; ZÜRCHER, Christoph: *Assessing the Impact of Development Cooperation in North East Afghanistan 2005-2009*. Sonderforschungsbereich "Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit" (SFB 700), Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), January 2010

KOEHLER, Jan: *Auf der Suche nach Sicherheit*. Berlin, Freie Universität Berlin, SFB 700 Governance in Areas of Limited Statehood, 2008

KOEHLER, Jan: *Zivilgesellschaft in Badakhshan*. Faizabad, Berlin, ARC-Berlin, GTZ, 2009

KOEHLER, Jan: Empirische Interventionsforschung – eine Problemannäherung am Beispiel Afghanistans. In: BONACKER, Thorsten ; DAXNER, Michael, Free, Jan ; ZÜRCHER, Christoph (Hrsg.): *Interventionskultur. Zur Soziologie von Interventionsgesellschaften*. Wiesbaden : 2010, S. 219-259

GOSZTONYI, Kristóf ; KOEHLER, Jan: *PCA Analyse Nordafghanistan*. Kabul, Berlin, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, ARC-Berlin, 2010