

Walter Feichtinger / Markus Gauster (Hrsg.)

Zivil-Militärische Zusammenarbeit am Beispiel Afghanistan

Civil-Military Interaction – Challenges and Chances



3/2008

Schriftenreihe der
Landesverteidigungsakademie



Schriftenreihe der
Landesverteidigungsakademie

Walter Feichtinger, Markus Gauster (Hrsg.)

Zivil-Militärische Zusammenarbeit am Beispiel Afghanistan

Civil-Military Interaction – Challenges and Chances

Diese Publikation wurde mit Unterstützung des Informationsdienstes der
Vereinten Nationen (UNIS) in Wien erstellt.

3/2008
Wien, März 2008

Impressum:

Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie

Herausgeber:

© BMLV / LVak

Für die Herausgabe verantwortlich:

Bgdr Dr. Walter Feichtinger

Layout und Grafik:

Medienstelle Landesverteidigungsakademie

Druck und Endfertigung:

ReproZ Wien/Akademiedruckerei LVak

1070 Wien, Stiftgasse 2a

Erscheinungsjahr: 2008

ISBN 3-902456-88-4

ReproZ Wien 1176/08

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Preface	7
1. AFGHANISTAN: ZIVIL-MILITÄRISCHE ZUSAMMENARBEIT IM ÜBERBLICK	9
Zivil-militärische Zusammenarbeit als kritischer Faktor für einen umfassenden Ansatz im Krisenmanagement – Eine Einführung <i>Markus Gauster</i>	11
Zivil-militärische Koordination in der Planung und Führung von Ein- sätzen der EU im internationalen Krisenmanagement – Zielsetzung und Handlungsfelder der Europäischen Sicherheits-und Verteidigungspolitik <i>Heinrich Brauss und Joachim Bruns</i>	25
Rescuing Afghanistan? Small Western Liberal Democracies and Multinational Intervention <i>Allard Wagemaker</i>	45
Civil-Military Interaction: The Test Case of Afghanistan – a Country Background <i>Michael Daxner</i>	87
Losing Afghanistan: The Failure of the Petersberg Declaration of 2001 <i>Michael Pohly</i>	101
2. PROVINCIAL RECONSTRUCTION TEAMS – INSTITUTIONALISIERTE KOOPERATION	111
Provincial Reconstruction Teams (PRTs) – Deus ex Machina der internationalen Nation-BUILDER? <i>Michael G. Schmunk</i>	113
Thesen zum Provincial Reconstruction Team aus der Sicht eines deutschen PRT-Kommandanten <i>Bernd-Otto Iben</i>	121

Civil-Military Interaction: Practical Experiences of a PRT Commander <i>Jon R. Brittain</i>	123
Zivil-militärische Zusammenarbeit und Koordinierung des Wiederaufbaus am Beispiel des deutschen PRTs in Kunduz – eine Betrachtung aus Sicht des Deutschen Entwicklungsdienstes Afghanistan <i>Andreas Schneider</i>	131
3. UMFASSENDE ZIVIL-MILITÄRISCHE ZUSAMMEN- ARBEIT AUS UNTERSCHIEDLICHEN PERSPEKTIVEN	169
Converging or Conflicting Approaches to Rule of Law: Civilian and Military Actors in Afghanistan <i>Jasteena Dhillon</i>	171
Koordinierung des Wiederaufbaus in den und außerhalb der PRTs – Erfahrungen aus vier Jahren <i>Michael Daxner</i>	185
Interactive Fields of Police and Military Efforts in the Reconstruction of an Afghan National Police <i>Gerald Stöter</i>	205
The International Committee of the Red Cross and Civil-Military Relationship – The Example of Afghanistan <i>Bernhard Julier</i>	213
4. SUMMARY	221
Summary of the Symposium “Comprehensive International Engagement in Conflicts – Civil-Military Interaction as Challenge and Opportunity” <i>Karin Kneissl</i>	223
Autorenspiegel	237
Abkürzungsverzeichnis	245

Vorwort

Die Anforderungen an die internationale Staatengemeinschaft zur Herstellung und zum Erhalt von Frieden und Sicherheit sind seit dem Ende des Kalten Krieges permanent gestiegen. Maßnahmen des Krisenmanagements kommt dabei mittlerweile eine herausragende Bedeutung zu. Nach zahlreichen, teils unangenehmen Erfahrungen ist heute unbestritten, dass Erfolge nur durch ein konsequentes, nachhaltiges Engagement und ein bestmögliches Zusammenwirken ziviler und militärischer Komponenten erzielbar sind. Zivil-militärische Zusammenarbeit (ZMZ) ist daher mehr als ein Schlagwort – sie wurde zu einem Dogma des internationalen Krisenmanagements.

Theoretische Erkenntnisse stoßen in der Realisierung häufig auf unerwartete Probleme. So ist auch die Verwirklichung zivil-militärischer Zusammenarbeit ein mühsamer Prozess mit vielen Stolpersteinen. Hier sei nur beispielhaft auf die unterschiedlichen Motive, Erwartungshaltungen und Reichweite der Zielsetzungen von involvierten Akteuren – darunter Diplomatie, Militär, Polizei und Hilfsorganisationen – hingewiesen. Dabei ist oft festzustellen, dass viele Annahmen und Befürchtungen auf mangelnde Kenntnisse „der anderen“ zurückzuführen sind. Das Wissen über Ziele, Arbeitsweise, Möglichkeiten und Grenzen des Wirkens, aber auch institutionelle Befindlichkeiten möglicher Partner bildet jedoch die Basis für gegenseitiges Verständnis und Kooperationsbereitschaft – ZMZ kann genau so wenig „angeordnet“ werden wie demokratisches Verhalten.

Maßnahmen zur Verbesserung des Wissens und Verständnisses kommt daher gehobene Bedeutung zu. ZMZ beginnt aber nicht erst im Einsatzraum – sie ist als Prinzip zu verstehen und im institutionellen Gedächtnis aller Akteure zu verankern. Seriöse Informationen und die Bereitschaft, sich damit auseinander zu setzen, stehen am Beginn dieses langwierigen Prozesses. Das Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement (IFK) sieht es als eine seiner Kernaufgaben, dazu einen Beitrag zu leisten.

Es lag daher auf der Hand, einen Workshop¹ und ein Symposium² über die Herausforderungen und Chancen zivil-militärischer Interaktion abzuhalten. Die vorliegenden Beiträge der Experten basieren auf ihren Vorträgen an der Landesverteidigungsakademie. Markus Gauster gibt im einführenden Artikel einen Überblick und kategorisiert dabei die dargelegten zivilen und militärischen Positionen.³ Am Beispiel des internationalen Krisenmanagements in Afghanistan können die Notwendigkeit, aber auch die Schwierigkeiten zivil-militärischer Zusammenarbeit in der Praxis nachvollzogen werden.

Aufschlussreich sind dabei vor allem Erfahrungen aus den Regionalen Wiederaufbauteams, die von vornherein für eine systematische Kooperation im Einsatzraum wie im jeweiligen Entsendestaat konzipiert sind. Vertreter des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, der Wissenschaft und Zivilgesellschaft kommen in diesem Buch genau so zu Wort wie Angehörige von Militär und Polizei, die aus einem reichen Erfahrungsschatz schöpfen. Diese gezielte Vielfalt soll dazu dienen, die enorme Herausforderung zivil-militärischer Zusammenarbeit in Ansätzen darzulegen und einige Erfahrungswerte zu liefern.

Der Leiter des Institutes für
Friedenssicherung und Konfliktmanagement

Brigadier Dr. Walter Feichtinger e.h.

¹ IFK-Workshop an der Landesverteidigungsakademie (LVAk): „Provincial Reconstruction Teams auf dem Prüfstand: Taugliche Instrumente für Kleinstaaten zur Mitwirkung am internationalen Krisenmanagement?“ Wien, 17.10.2006.

² LVAk-Symposium: „Comprehensive International Engagement in Conflicts – Civil-Military Interaction as Challenge and Opportunity“. Wien, 21. bis 23.11.2006.

³ Die Autoren im vorliegenden Sammelband verfügen über die unterschiedlichsten Zugangsweisen zur Thematik ZMZ. Den Herausgebern war es dabei wichtig, eine möglichst große Vielfalt an Darlegungen aufzunehmen. Um den authentischen Charakter der einzelnen Beiträge zu erhalten, wurde daher auf eine normative Angleichung der Zitierweisen weitgehend verzichtet.

Preface

Since the end of the Cold War there has been an ongoing increase in needs for the international community to prevent conflicts or establish and maintain viable peace, security and development in conflict societies. Instruments of crisis management play a decisive role in this context. Based on several, partly aggravating experiences of the past it is beyond dispute that success can only be achieved through enduring engagement and co-operation between civil and military components. Civil-military interaction is more than a catchword – it has become a dogma in the field of international crisis management.

However, theoretical approaches of civil-military interaction face problems when put into practice and appear to be an exhausting process. In this context reference should be made, for example, to distinct reasons of engagement, to expectations and goals of involved actors – diplomacy, military, police and relief organizations. It is often ascertained that many misperceptions and fears are based on lack of knowledge “by the others”. Furthermore the basic knowledge of other aims, rules of engagement, standards of behavior as well as institutional peculiarities build the basis for mutual understanding. Civil-military interaction cannot simply be mandated, which shows the great demand for innovative concepts in this field.

Civil-military interaction should not primarily start in areas of deployment but with integrated planning and training at home. It has to be perceived as a doctrine to be heard by the civilian and military actors. The provision of viable information and the willingness for open-minded discussions stand at the very beginning of this time-consuming process. The Institute for Peace Support and Conflict Management (Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement – IFK) of the National Defence Academy in Vienna considers this as one of its main tasks to contribute substantially to the above issue.

For this purpose the IFK organized a workshop¹ and a symposium² at the National Defence Academy dealing with instruments, challenges, chances and limitations of civil-military interaction. The articles by the participating experts are based on their presentations during the respective conferences at the National Defence Academy in Vienna. As an introduction in this complex topic, Markus Gauster gives an overview and analyses the different civil and military approaches presented in this book.³ The international crisis management in Afghanistan serves as an example for the problems and the indispensability of Civil-military interaction: the actors appear to be “condemned” to co-operate.

Within this context the so-called Provincial Reconstruction Teams (PRTs) reveal an excellent example to combine small civilian and military components systematically in Afghanistan. PRTs are able, to a certain extent, to address instability in post conflict areas by focusing on the needs of provincial and district centers. They aim to support the political leadership as well as the Afghan society, without, however releasing them from their responsibilities to promote Afghan ownership. Representatives from IOs, NGOs and scientists have stated their position, as well as members of armed forces and the police. The intent to deliver this broad variety of expert opinions is to demonstrate the enormous challenges related to civil-military interaction and to furnish empirical values.

Brigadier General Dr. Walter Feichtinger
Head, Institute for Peace Support and Conflict Management

¹ IFK-Workshop “Provincial Reconstruction Teams being put to the test: Viable instruments for small western democracies to contribute to crisis management?” Vienna, October 17, 2006.

² Symposium “Comprehensive International Engagement in Conflicts – Civil-Military Interaction as Challenge and Opportunity”. Vienna, November 21-23, 2006.

³ It was therefore essential for the editors to stress a huge diversity of opinions. In order to maintain the authentic characters of the contributions, a harmonization of citations was waived.

1. AFGHANISTAN: ZIVIL-MILITÄRISCHE ZUSAMMENARBEIT IM ÜBERBLICK

Zivil-militärische Zusammenarbeit als kritischer Faktor für einen umfassenden Ansatz im Krisenmanagement – Eine Einführung

Markus Gauster

1. Zur Relevanz von zivil-militärischer Zusammenarbeit

Seit dem Ende des Kalten Krieges 1989 und den internationalen Militäreinsätzen der frühen 90er Jahre (insbesondere am Balkan) ist zu den konventionellen Bedrohungen eine Reihe zusätzlicher Risiken getreten, die Sicherheitspolitik zu einer komplexen Herausforderung machen. Sicherheit ist keine nationale Angelegenheit mehr, sondern kann praktisch nur mehr auf Basis multilateraler Kooperationen erreicht werden. Darüber hinaus sind aktuelle transnationale Bedrohungen (z.B. Terrorismus-Ausbildungslager in unkontrollierbaren Teilen Afghanistans und Pakistans) mit rein militärischen Mitteln genauso wenig einzudämmen bzw. zu bewältigen wie die Erreichung eines Mindestmaßes an Sicherheit und Stabilität. Daher ist es zunehmend erforderlich, im Krisenmanagement mehrdimensional im Sinne eines umfassenden Ansatzes (*Comprehensive Approach*) zu agieren: Die Gewährleistung von Sicherheit allein reicht nicht, um eine Gefährdung des Friedens zu verhindern oder zu seiner Wiederherstellung beizutragen. Viel mehr geht es auch um die Förderung von sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung sowie der Etablierung von Rechtsstaatlichkeit und effektiver Regierungsführung.

Seitens der „Soft Power“ EU (im Gegensatz zur USA als „Hard Power“) geht es dabei insbesondere um die Umsetzung von Reformen im Sicherheitsbereich (z.B. Armee- und Polizeiaufbau, Polizeimission der EU in Afghanistan), die Durchführung von Entwaffnungsprogrammen (z.B. Afghanistan, Kambodscha), den Aufbau von Institutionen und Rechtsstaatlichkeitsmissionen (z.B. EUJUST LEX im Irak), Entwicklungszu-

sammenarbeit bzw. Entwicklungspolitik und die damit verbundene bestmögliche Kanalisierung von Hilfsgeldern.

Dieser State-Building-Ansatz führte – nicht zuletzt durch die Auswirkungen des 11. September 2001 – zu einer intensivierten zivil-militärischer Zusammenarbeit (ZMZ), wobei militärische und zivile Instrumente bzw. Methoden zur Konfliktprävention, zur Stabilisierung und zum Wiederaufbau näher zusammenrückten. Dies eröffnete Chancen für neue Instrumente im Krisenmanagement (z.B. Provincial Reconstruction Teams). Dadurch entstanden aber auch neue Schnittstellen zwischen Zivilisten und Militärs, wie sich in Afghanistan zeigte: Nach wie vor existiert dort (wie auch in anderen Krisenregionen) eine „zivil-militärische Grauzone“, in der das zivile und militärische Aufgabenspektrum verschwimmt (*blurring the lines*) und erhebliche Probleme im Zusammenspiel der Akteure auftreten (*Interblocking-Situations*). Viele der Komponenten eines umfassenden Ansatzes werden bereits seit einigen Jahren – oft jedoch in ad hoc-Manier und/oder auf suboptimale Weise – zur Wirkung gebracht (z.B. Reform des Sicherheitssektors in Afghanistan und am Balkan). Ein daraus resultierender Lernprozess auf allen Ebenen hat Bestrebungen zur Transformation des Krisenmanagements hin zu einem umfassenderen Ansatz verstärkt.

Begleiterscheinung dieses Ansatzes ist auch das Streben nach kohärentem Vorgehen bei ZMZ, deren Koordination auf strategischer Ebene der EU (*Civil-Military Coordination* – CMCO) eine zentrale Rolle eingeräumt wird. **Heinrich Brauss** und **Joachim Bruns** analysieren in ihrem Artikel die zivil-militärische Koordination in der Planung und Führung von Einsätzen aus der Sicht der *Civilian/Military Cell* (Civ/Mil Cell) im EU-Militärstab. Weit über den EU-Kontext hinaus spielt ZMZ auch als militärisches Konzept auf taktisch-operativer Ebene (*Civil-Military Cooperation* – CIMIC) eine wesentliche Rolle (z.B. Eigenschutzinteresse der Truppen).¹ Als aktuelle Bestätigung der wachsenden Relevanz

¹ Zur Abgrenzungsproblematik und zu Fragen der Terminologie vgl. Gebhard, Carmen: Zivil-militärische Koordinierung und Zusammenarbeit. CMCO vs. CIMIC. Abgrenzung der Begriffe. Landesverteidigungsakademie, INFO Aktuell 01/2007, Wien, Mai 2007.

von ZMZ lässt sich daher nicht nur bei Streitkräften der Trend zur Ausweitung bzw. Optimierung der Planung von ZMZ, Einsatzvorbereitung und Standardisierung von Stabilisierungs- und Wiederaufbauoperationen erkennen. Dazu kommt das vermehrte Streben nach integriertem Vorgehen im Einsatzgebiet sowie zentraler Auswertung des Wirkungsgrades von Missionen. Auf die konzise und aufschlussreiche Zusammenfassung des Symposiums durch **Karin Kneissl**, die in ihrem Beitrag insbesondere aktuelle Trends zivil-militärischer Zusammenarbeit beleuchtet, sei hingewiesen.

2. Zur Relevanz Afghanistans und der Provincial Reconstruction Teams für zivil-militärische Zusammenarbeit

Der NATO-Gipfel in Riga im November 2006 bestätigte einmal mehr, dass die Gewährleistung von Sicherheit in Afghanistan auf absehbare Zeit die zentrale Agenda der Allianz bleiben wird. Ein langfristiger Stabilisierungserfolg gilt als wesentlich für den Fortbestand und die Glaubwürdigkeit der NATO. Afghanistan kann auch Österreich nicht gleichgültig sein: Schließlich operierten von dort aus Osama bin Laden und sein Terrornetzwerk al-Qaida, dessen Ableger – wie Verhaftungen im September 2007 zeigten – bis nach Wien reichen. Afghanistan bleibt somit weiterhin ein Brennpunkt und eine „Achillesferse“ des internationalen Krisen- und Konfliktmanagements.

Der Druck auf westliche Staaten, Truppen nach Afghanistan zu schicken, hat sich seit Beginn des internationalen Engagements 2001 von Jahr zu Jahr erhöht. Dem offenkundigen Mehrbedarf an Soldaten stehen allerdings begrenzte Ressourcen gegenüber, was neue Ansätze im Krisenmanagement erforderlich machte. 2007 gilt Afghanistan als Testfall für das internationale Krisenmanagement und stellt gleichzeitig neue Krisenmanagement-Instrumente auf den Prüfstand. Provincial Reconstruction Teams (PRTs) stehen für eine institutionalisierte zivil-militärische Zusammenarbeit in Afghanistan und für ein Modell, das auch in anderen (zukünftigen) Krisenregionen Anwendung finden könnte.

PRTs bestehen aus zivilem und militärischem Personal und wurden 2003 von den USA entwickelt. Dabei werden relativ geringe zivile und militärische Kräfte zur Optimierung der Effektivität vor Ort systematisch zusammengeführt. Mittlerweile sind PRTs zu einem festen Bestandteil der Außen- und Sicherheitspolitik europäischer Staaten geworden und stellen ein praktisches Beispiel für das Modell eines umfassenden Ansatzes dar. PRTs können zur Schließung der Kluft zwischen den erhöhten Anforderungen und geringen verfügbaren Mitteln beitragen. In Afghanistan haben sie sich zudem als attraktive „Einsatznische“ auch für Kleinststaaten erwiesen.²

Durch internationale Präsenz an Provinzknottenpunkten abseits des Dreh- und Angelpunktes Kabul soll eine flächendeckende, stabilisierende Wirkung erzielt werden. Kernaufgaben der PRTs sind die Schaffung von Sicherheit, die Bildung von staatlichen Institutionen und die Ankurbelung des (Wieder-)Aufbaus von Infrastruktur. Dabei soll sowohl die lokale politische Führung als auch die afghanische Gesellschaft umfassend unterstützt werden, ohne sie allerdings von ihrer Verantwortung zu entbinden oder sie gar zu dominieren. 2007 sind 25 PRTs im Land präsent, die eine Stärke von jeweils 50 bis 500 Personen aufweisen und für Provinzen zuständig sind, deren Größe in vielen Fällen die halbe Fläche Österreichs überschreitet.

Jon R. Brittain legt in seinem Aufsatz „Civil-Military Interaction: Practical Experiences of a PRT Commander“ seine Erfahrungen als britischer PRT-Kommandant im Norden Afghanistans dar. **Allard Wagemaker** fordert in seinem Artikel aus der Sicht des niederländischen PRTs Kleinststaaten auf, Verantwortung in Afghanistan zu übernehmen. **Michael G. Schmunk** (PRTs – Deus ex machina der internationalen Nation-BUILDER?) und **Bernd-Otto Iben** beleuchten thesenhaft das deutsche PRT-Konzept aus außenpolitischer bzw. militärischer Sicht.

² Vgl. Molnar, Gyorgy: Hungary's Whole-of-Government Approach to Crisis Management and Post-Conflict Stabilization. In: A Comprehensive Approach to Modern Conflict: Afghanistan and Beyond. Connections, Quarterly Journal Summer 2007, Volume VI, No 2, Garmisch-Partenkirchen, 2007, S. 75-79.

Michael Pohly sieht in seinem Aufsatz „Losing Afghanistan: The Failure of the Petersberg Declaration 2001“ das Basisdokument für das Krisenmanagement in Afghanistan, das Bonn Agreement, als Grund für die zunehmende Verschlechterung der Sicherheitslage im gesamten Land. Er beurteilt das Übereinkommen als „demokratische Farce“, da es zu sehr auf dem Willen externer Akteure (v.a. der USA) beruht und einflussreiche lokale Gruppierungen nicht am Prozess der Willensbildung teilhaben konnten.

Nach bisherigen Untersuchungen haben PRTs die Qualität der ZMZ verbessert, wenngleich gewisse Grauzonen und Potential für Missverständnisse wohl niemals zu beseitigen sein werden.³ Dabei ist der Minimalansatz, der PRTs zu Grunde liegt, vor allem für die Friedenserhaltung und -konsolidierung von Post-Konflikt-Regionen im Norden und Westen Afghanistans geeignet. Um ihre Wirksamkeit zu erhöhen, wäre eine Verstärkung ihrer zivilen Komponenten anzustreben (*Civilian Face* des PRT). In Kriegszonen des Südens und Ostens erscheinen europäische PRT-Konzepte mit ihrer autarken Operationsführung nicht geeignet, da die Sicherheit der dort stationierten PRTs von der ständigen Präsenz von Kampftruppen abhängt und die Kriegssituation sowie der stark zunehmende Drogenanbau keinen Raum für ZMZ und nachhaltigen Wiederaufbau lässt.

Kleinststaaten haben durch die Übernahme bzw. Etablierung von PRTs die Möglichkeit, sich international zu profilieren, Kräfte sparend, flexibel und rasch zur Wirkung zu kommen und einen verhältnismäßig großen Beitrag zum internationalen Krisenmanagement zu leisten. In diesem Kontext stellt sich die Aufgabe, PRT-Konzepte in ihrer Anwendbarkeit auch für andere Konfliktregionen über Afghanistan hinaus zu prüfen. Dabei stellt sich insbesondere die Forschungsfrage, unter welchen Umständen mehr Sicherheit bei gleichzeitiger Forcierung von Entwicklungszusammenarbeit erzielt werden kann. Denn der politische

³ Vgl. Gauster, Markus: Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. An innovative instrument of international crisis management being put to the test. In: Marshall Center Occasional Paper 16, Garmisch-Partenkirchen, Jänner 2008. URL: <http://www.marshallcenter.org/site-graphic/lang-de/page-pubs-index-1/page-occpapers-research-1> [30.1.2008].

Rechtfertigungsbedarf internationaler Einsätze vor der eigenen Bevölkerung wird für westliche Staaten jedenfalls weiter ansteigen.

3. Strukturelle Aspekte zivil-militärischer Zusammenarbeit

Um zivil-militärische Interaktion als Herausforderung und Chance zu begreifen, ist es notwendig, sich mit den strukturellen Aspekten der ZMZ zu befassen, die zum Teil auch von den Autoren aufgegriffen wurden.

Frerks, Klem, van Klingerer und van Laar analysieren in ihrer Studie über ZMZ in Konflikt- und Post-Konflikt-Staaten die unterschiedlichen Facetten und Bandbreiten der Zusammenarbeit.⁴ Diese reichen von einem Dialog bzw. gemeinsamen Besprechungen und Informationsaustausch über Koordination von Projekten bis hin zur Durchführung von zivilen Projekten für militärische Auftraggeber. Sie sehen großes Potential in der Arbeit ziviler Akteure *für* das Militär (zu beiderseitigem Nutzen), jedoch *nicht* in einer tatsächlichen Zusammenarbeit, da diese ihrer Meinung nach kaum existiert und wenig praktikabel ist. Sie nennen drei Risiken bzw. Hindernisse, welche im Zuge der zivil-militärischen Zusammenarbeit überwunden werden müssen:

1. der Konflikt um die Einhaltung der humanitären Prinzipien;
2. das sich aus der ZMZ ergebende Sicherheitsrisiko;
3. Zweifel an den Fähigkeiten des Militärs, sinnvolle Entwicklungsarbeit zu leisten.

Der niederländische ZMZ-Experte Christ Klep identifiziert vier Hauptaspekte, nach denen zivil-militärische Zusammenarbeit geprüft werden kann: Als ersten Aspekt, der gegeben sein muss, nennt Klep die Bereitschaft der Akteure zur Zusammenarbeit. Zweitens müssen sich die un-

⁴ Frerks, Georg/Klem, Bart/van Klingerer, Marleen/van Laar, Stefan: Principle and Pragmatism: Civil-Military Action in Afghanistan and Liberia, S. 68ff, Utrecht 2006. URL: <http://www.reliefweb.int/library/documents/2006/cordaid-gen-02jun.pdf> [06.08.2007].

terschiedlichen Parteien mit der Bedeutung von Unparteilichkeit auseinandersetzen. In weiterer Folge ergeben sich Fragen nach der organisatorischen Koordination der ZMZ, die auf unterschiedlichen Ansätzen der Akteure basieren. Dabei liegen die neuen Herausforderungen für die militärische Komponente vor allem darin, nachhaltig wirkendes Konfliktmanagement zu betreiben. Für die zivile Komponente besteht diese besonders im Bereich der Transparenz des Vorgehens, die im Spannungsverhältnis zur (militärischen) Vertraulichkeit steht. Der letzte Aspekt, interkulturelles Management (*Cultural Awareness*), betrifft beide Seiten gleichermaßen und stellt eine wichtige Herausforderung dar.

4. Positionen der zivilen Akteure

Grundsätzlich können folgende Haltungen ziviler Akteure gegenüber Militärs unterschieden werden, wie anhand der genannten Beispiele näher ausgeführt wird:

„Principled Neutralist Position“

Gewisse zivile Akteure plädieren für eine strikte Abgrenzung bzw. Trennlinie zum Militär. Diese Position wird vor allem von internationalen NGOs⁵ eingenommen. Dabei sprechen grundsätzliche Überlegungen wie die Neutralität und Unabhängigkeit humanitärer Hilfe gegen eine Zusammenarbeit mit der militärischen Komponente. Vor allem wird jedoch die aus Sicht mancher NGOs durch ZMZ gefährdete Sicherheit der Mitarbeiter ins Treffen gebracht.

Als Beispiel dafür kann der Beitrag von **Bernhard Julier** genannt werden, der in seinem Artikel „ICRC and Civil-Military Relationship – the Example of Afghanistan“ die Haltung des *International Committee of the Red Cross* (ICRC) bezüglich ZMZ klarstellt. Er beschreibt das ICRC als eine neutrale und unabhängige humanitäre Organisation, die sich seit

⁵ Non-Governmental Organization (NGO): Jede Non-Profit-Organisation, die unabhängig und daher privat agiert und nicht als Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik eines bestimmten Staates oder einer Staatengruppe auftritt.

langem in Afghanistan engagiert. Dabei legt er großen Wert auf eine strikte Trennung von zivilen und militärischen Mandaten und deren Implementierung, da „Neutral and Independent Humanitarian Action“ seiner Meinung nach nur unter dieser Voraussetzung möglich ist. Auch hier spielt die Sicherheit der Mitarbeiter eine wesentliche Rolle.

Julier sieht die Aufgabe des ICRC im Aufbau einer stabilen Arbeitsbeziehung zu allen Parteien, zu welchen er auch die PRTs zählt. Demnach wäre eine Zusammenarbeit mit diesen für ihn „taking sides with one party“ und hätte den Verlust der Neutralität und die Gefahr von Anschlägen zur Folge. Ziel des ICRC in Bezug auf die PRTs ist es, einen Dialog aufrecht zu erhalten bzw. zu etablieren. Als Beispiele der situationsbezogenen Zusammenarbeit in Afghanistan nennt Julier die Teilnahme von ICRC-Mitarbeitern an unterschiedlichen Besprechungen bezüglich der humanitären Lage und Entwicklungen sowie an internationalen politischen Debatten.

„Pragmatic Position“

Eine andere Art der Herangehensweise ist die „Pragmatic Position“, bei der Zusammenarbeit mit militärischen Akteuren prinzipiell als Option gesehen wird. Dabei werden aber Vor- und Nachteile genau abgewogen, oft überwiegen die subjektiven Nachteile.

Ein Beispiel dafür ist die Einbindung von Mitarbeitern des *Deutschen Entwicklungsdienstes* (DED) in Projekte von PRTs, mit der sich **Andreas Schneider**, Regionaldirektor des DED, in seinem Artikel „Zivil-militärische Zusammenarbeit und Koordinierung des Wiederaufbaus am Beispiel des deutschen PRTs in Kunduz – eine Betrachtung aus Sicht des Deutschen Entwicklungsdienstes Afghanistan“ befasst. Diese Zusammenarbeit findet in den Schwerpunktbereichen des DED, nämlich der nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung, Wasseraufbereitung, Energie und Grundbildung vor allem auf der Mikroebene statt und ist ausschließlich projektbezogen. Der DED als ziviler Akteur legt großen Wert darauf, nicht als Teil einer Militärstrategie aktiv zu sein bzw. als solcher empfunden zu werden. Somit hat der DED auch kein Interesse daran, in

friedens erzwingende Maßnahmen eingebunden zu sein. Die Legitimation durch ein UN-Mandat war von großer Bedeutung für die Aktivitäten des DED vor Ort.

Grundsätzlich wurden bisher laut Schneider sowohl positive als auch negative Erfahrungen gemacht. Schneider kritisiert in seinem Artikel, dass die Erfahrungen vor Ort, z.B. jene afghanischer Partner, lange Zeit nicht in Entscheidungsprozesse mit einbezogen wurden und erste Ergebnisse als ausschließliche Leistungen des Militärs vermarktet wurden. Als ungünstiger Faktor für die ZMZ wird auch die kurze Verweildauer der militärischen Akteure gesehen, da Vereinbarungen und Strukturen immer wieder neu erarbeitet werden müssen.

Voraussetzung für funktionierende ZMZ ist für Schneider vor allem die klare Trennung der Aufgaben, Strukturen und Mandate nach außen hin, um die Vertrauenswürdigkeit des DED in der afghanischen Bevölkerung nicht in Mitleidenschaft zu ziehen. Die angesprochene Reputation stellt einen Garant für die Sicherheit der Mitarbeiter und lokalen Partner dar. Praktisch findet im Rahmen von ZMZ vor allem ein informeller Austausch zu sicherheitsrelevanten Themen statt, von welchem der DED selbstverständlich profitiert.

„Supportive Position“

Nehmen zivile Akteure eine Unterstützungsfunktion bezüglich zivil-militärischer Zusammenarbeit ein, so überwiegen die subjektiven Vorteile einer Zusammenarbeit, ohne jedoch auch Nachteile mit sich zu bringen. Diese Haltung wird zumeist – allerdings nicht ausschließlich – von lokalen NGOs eingenommen, da diese auf Unterstützung von außen angewiesen sind und deshalb oft bei der Wahl ihrer Finanzierungsmöglichkeiten nicht auf Ressourcen des Militärs verzichten können bzw. wollen.

Ein Beispiel dieser Haltung im Rahmen ihrer ZMZ in Afghanistan beschreibt **Jasteena Dhillon** in ihrem Artikel „Converging or Conflicting Approaches to Rule of Law: Civilian and Military Actors in Afghanistan“. Dhillon war selbst längere Zeit als Anwältin und Trainerin für ju-

ristisches Personal beim *Norwegian Refugee Council* in Nordafghanistan tätig.

Dhillon versteht unter ZMZ ein Hinarbeiten auf gemeinsame bzw. ähnliche Ziele mit unterschiedlichen Schwerpunkten und zur Verfügung stehenden Ressourcen. Dabei hinterfragt sie in pragmatischer Weise die Unterschiede und Gemeinsamkeiten ziviler und militärischer Ansätze zur Etablierung von Rechtsstaatlichkeit (*Rule of Law*) in Afghanistan. Eine Kooperation zwischen zivilen und militärischen Akteuren kann rechtlich einerseits durch das Bonn Agreement und andererseits durch die von der UN autorisierte ISAF stattfinden. Dabei kommt der Frage „wer kann was besser?“ eine zentrale Rolle zu.

Ihrer Meinung nach besteht der komparative Vorteil der PRTs in einer schnelleren Reaktionsfähigkeit bei Zwischenfällen, in allen Aspekten der Sicherheit sowie in der Verfügbarkeit von mehr Ressourcen (schweres Bergegerät etc.). Darüber hinaus hat das Militär die Möglichkeit, sich den Anwalt einer NGO „auszuborgen“, was sich positiv auf die ZMZ auswirkt. Die Vorteile der NGOs bestehen daher auch in der Verfügbarkeit einer größeren Zahl von zivilen Experten auf unterschiedlichen Gebieten, der besseren Einbettung in die lokale und regionale Gemeinschaft und einer auf größere Nachhaltigkeit ausgerichtete Wirkung. NGOs verfügen dabei über die professionellen Kapazitäten zur Entwicklung von Regelwerken, Gesetzen und Trainingsprogrammen für Richter. Die Frage nach der Neutralität und Unabhängigkeit der NGOs spielt in ihrem Artikel eine wichtige, wenn auch keine übergeordnete Rolle. Dhillon kommt zu dem Schluss, dass die zivil-militärische Zusammenarbeit unter bestimmten Umständen der Erfüllung von Aufgaben auf beiden Seiten entgegenkommt.

Gerald Stöter bezieht als stellvertretender Leiter des deutschen Polizeiprojektes in seinem Artikel „Interactive Fields of Police and Military Efforts in the Reconstruction of an Afghan National Police“ eine unterstützende Position gegenüber ZMZ. Er bewertet dabei die (zivile) deutsche Polizeimission, die innerhalb von militärischen Strukturen in einem „sicheren Hafen“ (z.B. PRT) eingebettet ist, als „lebende Partnerschaft“. Positiver Ausfluss dieser Partnerschaft sind u.a. Verbindungsoffiziere,

gemeinsames Training auf Management-Ebene mit anderen PRT-Nationen sowie internationaler Informationsaustausch. Schwachpunkte sieht er in der fehlenden Befehlskette der verschiedenen Akteure. Militärische, polizeiliche und entwicklungspolitische Kommandostrukturen erscheinen schwer vereinbar.

Wissenschaftlich-Analytischer Ansatz (Beiträge außerhalb der Einteilung von Frerks et al.)

Michael Daxner, Autor von „Civil-Military Interaction: The Test Case of Afghanistan – a Country Background“, analysiert die Herausforderungen von ZMZ in Afghanistan als Sozialwissenschaftler. Er verbindet theoretische und strukturelle Überlegungen mit der (praktischen) Interventionskultur in Afghanistan. Dabei stellt er fest, dass die Situation im Land (nach wie vor) überwiegend nicht als „Post-Konflikt“ einzustufen ist und beschreibt die Situation vor allem in Südafghanistan als Krieg. Weiters kommt er zum Schluss, dass sich Peace-keeping- und Peace-building-Aufgaben vermischen und kaum abzuschätzen ist, ob ZMZ aufgrund der schlechten Sicherheitslage überhaupt sinnvoll ist.

Stabilisierungsbemühungen sollten sich laut Daxner auf drei Säulen stützen: „Local Security Forces“, die weiter aufgebaut und gestärkt werden müssen, ein „War against Taliban“, der zu führen und zu gewinnen sei, und „Civil Development Aid“, die geleistet werden müsse. Im Fokus (*Center of Gravity*) für die Umsetzung dieses Plans sollte dabei jedenfalls die Stärkung der politischen Kräfte auf Distrikts- und Provinzebene stehen.

In seinem zweiten Artikel (Koordinierung des Wiederaufbaus in den und außerhalb der PRTs – Erfahrungen aus vier Jahren) geht Daxner auf Aspekte der Interventionskultur ein. Erwähnt sei hier nur seine „Militärthese“, wonach zivile Agenden von zivilen Organisationen grundsätzlich besser erledigt werden können als von Militärs. Daraus zieht er den Schluss, dass zivile Projekte unter militärischem Schutz vielfach besser als CIMIC und PRTs sind.

Allard Wagemaker geht aus militärischer Perspektive in seinem Beitrag „Rescuing Afghanistan? Small Western Liberal Democracies and Multinational Intervention“ von unterschiedlichen Theorien zur Intervention aus. Er bricht diese Thematik über die unterschiedlichen Konfliktphasen und Facetten des Krisenmanagements hinunter bis zur ZMZ und dem PRT als lokalen Akteur. Er beschreibt Intervention als „zwischen Frieden und Krieg“, wobei für ihn der Unterschied zum Krieg in der Konfliktintensität besteht. Interventionen sieht er als „Katalysatoren“ im State-Building Prozess, die international nur legitimiert sind, wenn sie durch eine Resolution des UN-Sicherheitsrates abgesegnet worden sind. Der Nachweis der moralischen Qualität liegt für ihn beim intervenierenden Staat.

Wagemaker befasst sich auch mit der Interventionstheorie von Francis Fukuyama, wobei diese in drei Phasen abläuft, bei denen die Relevanz von ZMZ von Phase zu Phase wächst: Die erste Phase ist militärisch dominiert und schafft kurzzeitige Stabilität. Phase zwei und drei ist von zivilen Akteuren und Prozessen geprägt und beinhaltet unterschiedliche Aufgaben.

5. Conclusio

Koordinierte ZMZ ist zu einem dominierenden und unabdingbaren Bestandteil eines umfassenden Ansatzes im Krisenmanagement geworden. Erstens sind praktisch alle Akteure in Afghanistan auf ein gewisses Mindestmaß an ZMZ angewiesen. Zweitens müssen die Stabilisierungsbemühungen (nicht nur in Afghanistan) für einen längeren Zeitraum angesetzt werden als ursprünglich angenommen bzw. verlautbart: Internationale zivile und militärische Akteure werden für zumindest eine Generation miteinander kooperieren müssen. Dabei sollten sich Militärs *mit* den zivilen Akteuren wie NGOs oder Ministerien abstimmen, *diese* aber nicht koordinieren, vereinnahmen bzw. in eine Militärstrategie einbinden. Präventiv sollten Militärs im Rahmen von ZMZ daher mehr Aufklärungsarbeit (im Sinne von Stillung des allgemeinen Informationsbedarfes) leisten und sich auf ihre Stärken wie Sicherheitsbelange konzentrie-

ren. In zivilen Belangen sollten sich militärische Akteure vor allem auf Projektidentifizierung und Nothilfe in unzugänglichen Gebieten bzw. Hochrisiko-Zonen konzentrieren.

Die Qualität der ZMZ spielt demnach für die (zivilen und militärischen) Autoren des vorliegenden Sammelbandes, die nicht nur wissenschaftlich publizieren, sondern zum Großteil auch operativ in Afghanistan tätig sind bzw. waren, eine herausragende Rolle. Sowohl positive als auch negative subjektive Aspekte sind zu erkennen.

Tendenzen lassen sich im Fall internationaler NGOs bzw. anderer ziviler Akteure in Richtung einer „principled neutralist position“ oder „pragmatic position“ feststellen. Nationale NGOs und zivile Akteure, die an Ministerien hängen, tendieren mehr zur „pragmatic position“ und „supportive position“ – ein Umstand, der sich aus strukturellen Aspekten ergibt. Man kann also sagen, dass die Qualität bzw. Effizienz der ZMZ im Sinne eines angestrebten „symbiotischen Zusammenwirkens“ von strukturellen, sicherheitspolitischen, regions- und situationsbezogenen Aspekten abhängig ist und individuell beurteilt werden muss. Wichtig erscheint in diesem Kontext, eine – bisher kaum stattfindende – Verwertung und vor allem Weitergabe der gesammelten Erfahrungen („lessons learned“) vorzunehmen, um eine Weiterentwicklung von ZMZ zu erzielen.

Erfolgsgarantie im Sinne einer raschen „Selbsterhaltungsfähigkeit“ schwacher Staaten gibt es jedoch auch beim umfassendsten Ansatz und bestmöglich koordinierter ZMZ nicht. Dies wird durch die Analyse der ZMZ im Fallbeispiel Afghanistan, wie es von den Autoren dieser Publikation aus den unterschiedlichen Blickpunkten beleuchtet wird, besonders deutlich. Wenn überhaupt, dann müssen „Krisenmanager“ in Afghanistan (EU, NATO, UNO etc.) in Generationen rechnen, was nicht nur von wissenschaftlicher Seite bereits dargelegt wurde. Damit hat sich die ZMZ insbesondere durch das schwierige Umfeld in Afghanistan zu einem wichtigen Trend und zu einer Chance für erfolgreiches, umfassendes Krisenmanagement entwickelt. Die internationale Gemeinschaft wird dadurch aber zugleich auch vor eine große Herausforderung gestellt: Das internationale Krisenmanagement ist „zur Zusammenarbeit

verdammt“, wie es Walter Feichtinger in der zusammenfassenden Analyse von **Karin Kneissl** in dieser Publikation auf den Punkt bringt.

Zivil-militärische Koordination in der Planung und Führung von Einsätzen der EU im internationalen Krisenmanagement – Zielsetzung und Handlungsfelder der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Heinrich Brauss und Joachim Bruns

Seit dem Jahr 2003, also in nur vier Jahren, hat die Europäische Union im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) 15 Operationen erfolgreich abgeschlossen oder begonnen, elf zivile oder zivil-militärische und vier militärische, jeweils in Kombination mit zivilen Einsätzen. Mitte Juli 2007 begann die EU mit der zivilen Polizei- und Rechtsstaatlichkeitsmission in Afghanistan ihre 16. Operation, und für das Kosovo ist eine weitere große Polizei- und Rechtsstaatlichkeitsoperation geplant, die dann beginnen kann, wenn der künftige Status des Kosovo entschieden ist und die EU einen Beschluss zur Ablösung der UNMIK durch die ESVP-Operation fasst. Rund 10.000 Männer und Frauen waren bisher in den Operationen der EU eingesetzt. Die Kosovo-Operation wird rund 1.800 Polizisten und Experten umfassen, und in Afghanistan sollen in der ‚Endstufe‘ etwa 200 Polizisten eingesetzt werden. Die Dimension all dieser Operationen ist bemerkenswert – in funktionaler wie auch in geografischer Hinsicht. Auf drei Kontinenten, in Europa, Afrika und Asien, decken sie ein Spektrum ab, das von militärischen Operationen über Polizeieinsätze bis hin zu Unterstützungseinsätzen für die Reform des Sicherheitssektors von fragilen Staaten und dem Aufbau funktionierender Institutionen reicht.

In wenigen Jahren hat sich die EU also zum globalen Sicherheitsakteur im internationalen Krisenmanagement entwickelt. Zwar ist sie vor allem eine ökonomische und politische Macht: Mit rund 500 Millionen Bürgern erwirtschaftet sie mehr als ein Viertel des Weltbruttosozialprodukts, hat einen Anteil von 40 Prozent am weltweiten Export und ist der

weltweit größte Geber von humanitärer Hilfe. Aber eine politische Union aus 27 europäischen Nationen dieser Leistungsstärke hat darüber hinaus regionale und globale Sicherheitsinteressen und Verantwortung. Die EU ist gewissermaßen eine „Zivilmacht mit Zähnen“ geworden. Seit ihrer Geburtsstunde auf dem Europäischen Rat 1999 in Köln strebt die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik als integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) einen ganzheitlichen, integrierten zivil-militärischen Ansatz zur Bewältigung von Krisen an – in Analyse, Planung und Implementierung ebenso wie in der Koordination kurz- und langfristig wirkender Instrumente. Dieses ehrgeizige Konzept ebenso wie das Potenzial zu dessen Realisierung machen für viele Beobachter das ‚Alleinstellungsmerkmal‘ des spezifisch europäischen Ansatzes in der internationalen Ordnungspolitik aus wie auch dessen Mehrwert im internationalen Krisenmanagement. Die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) aus dem Jahre 2003 bildet dafür den politisch-konzeptionellen Rahmen.

Die Europäische Sicherheitsstrategie

Die ESS stellt ein politisch-strategisches Konzept der EU dar, für „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“. Mit ihr gibt es erstmals eine Richtschnur für das gemeinsame sicherheitspolitische Handeln aller EU-Mitgliedstaaten. In der ESS werden ähnliche strategische Bedrohungen und Herausforderungen identifiziert wie im Kontext der NATO: Terrorismus, Proliferation, organisierte Kriminalität, regionale Konflikte und Zusammenbruch von staatlichen Strukturen (*failed states*). In der Verflechtung all dieser Faktoren liegt aus Sicht der EU die größte Gefahr. Die Krisenherde im Nahen und Mittleren Osten wie auch in Afrika legen davon beredtes Zeugnis ab. Nachhaltige Stabilisierung von Krisenregionen erfordert daher:

- rechtzeitige Intervention, im Idealfall Prävention (einschließlich eines „*preventive engagement*“);
- die klare Definition des angestrebten politisch-strategischen Zielzustandes (*End State*) vor Beginn einer Operation, an dem sich alle EU-Akteure zu orientieren haben;

- davon abgeleitet, die Entwicklung eines klaren ‚Fahrplans‘ für den Verlauf einer Operation einschließlich einer *Exit Strategy* für die Beendigung des Einsatzes;
- die richtige, auf den spezifischen Charakter einer Krisenregion zugeschnittene Kombination aus zivilen und militärischen Instrumenten, sowie deren angemessene Koordination auf eine Weise, die in Stufen und Schritten auf das politische Ziel hinführen; und schließlich
- die abgestimmte, wirkungsvolle Kooperation mit internationalen Partnern, allen voran mit den VN, den USA, der NATO oder auch der Afrikanischen Union (AU), was unter dem Begriff „effektiver Multilateralismus“ firmiert.

Natürlich ist es oft mühsam, gemeinsame Positionen für kohärentes internationales Handeln zu entwickeln, oft genug ist es auch leider noch nicht möglich, weder unter den 27 Mitgliedstaaten noch zwischen der ersten und zweiten ‚Säule‘ der EU (d.h. der Europäischen Kommission und dem Rat der EU), noch zwischen internationalen Akteuren und komplexen internationalen Organisationen. Aber angesichts der heutigen und künftigen Herausforderungen, den Chancen und Risiken der Globalisierung, des Klimawandels oder des internationalen Terrorismus, kann sich keiner die Alternative leisten: nationale Egoismen oder unilaterales Handeln. In vielen Regionen der Welt gilt die EU als Modell, und viele bemühen gern deren so genannten komparativen Vorteil gegenüber anderen internationalen Akteuren, der in der Vielfalt ihres Instrumentariums für effektives Krisenmanagements liegt: die Mittel von Politik und Diplomatie, wirtschaftlicher Unterstützung, Entwicklungs- und humanitärer Hilfe, Streitkräfte und Polizei, um nur einige zu nennen. Aber die EU steht mit dem effizienten Gebrauch ihres breit gefächerten Instrumentariums noch am Anfang und kommt nur schrittweise voran. Wie steht es mit der praktischen Umsetzung der ESVP-Programmatik?

Operationen

Die politisch-konzeptionelle Analyse über die Anforderungen an modernes Krisenmanagement lehrt ebenso wie alle praktischen Einsatzerfah-

rungen der EU im Rahmen der ESVP, dass nahezu jede militärische Operation zur Krisenbewältigung in eine breite zivile Anstrengung münden oder in sie eingebettet sein muss, um letztendlich erfolgreich zu sein. Umgekehrt brauchen viele zivile Missionen militärische Expertise, Unterstützung oder Absicherung. Stabilisierung und Wiederaufbau in Krisenregionen kommen selten ohne militärische Hilfe oder Schutz aus. Im Rahmen ihres ganzheitlichen Ansatzes für die Krisenbewältigung spielt das militärische Instrument der EU also eine wichtige aber begrenzte Rolle. Die Mitgliedstaaten der Union verfügen nicht nur über Truppen, sondern über eine Vielzahl von zivilen Mitteln und Fähigkeiten zur Krisenintervention. Damit einher geht der Anspruch der EU für die Bewältigung von Krisen und Konflikten: angestrebt wird eine nachhaltige Stabilisierung von Krisenregionen – ein Prozess, der mit den Werten, Prinzipien und Interessen der EU-Mitgliedstaaten im Einklang zu stehen hat.

Der Schwerpunkt der Bemühungen der EU liegt daher auf der langfristigen Stärkung von Institutionen, auf der Reform der Sicherheitssektoren labiler Staaten und dem Wiederaufbau der Verwaltung zusammengebrochener Staaten, vor allem auf der Reform der Streitkräfte und Polizei und deren demokratischer Kontrolle, auf wirtschaftlicher Unterstützung und Hilfe zur Selbsthilfe, kurz: auf Sicherheit und Entwicklung, die als zwei Seiten der gleichen Medaille gelten, die tragfähige, langfristige politische Stabilisierung heißt. Transformation ist in der EU also weniger ein technologisch geprägtes Konzept zur permanenten Optimierung von Streitkräften als ein genuin politisches Konzept für die Überführung von Krisen- in Stabilitätsregionen. „*Effect-based*“ sind die Operationen der EU weniger durch die technologische Optimierung der militärischen Wirkung im Ziel, als durch die richtige Kombination der EU-Instrumente, die zu einer wirkungsvollen und nachhaltigen politischen Bewältigung einer Krise führen sollen.

Einige Jahre nach den richtungsweisenden Entscheidungen des Gipfels von Nizza im Jahre 2000 zum Aufbau von ESVP-Strukturen lässt sich sagen: Die ESVP steht im Feld, sie ist Realität. Die größte Operation der EU, die militärische Operation ALTHEA in Bosnien und Herzegowina,

wird durch die NATO im Rahmen der *Berlin-Plus-Arrangements*¹ unterstützt. Sie begann Ende 2004 mit rund 7.000 Mann und hat heute noch eine Personalstärke von rund 2.500. Sie arbeitet mit der Europäischen Polizeimission EUPM zusammen, jedoch unter getrennter Führung. Unter der politisch koordinierenden Autorität des EU-Sonderbeauftragten (und Hohen Repräsentanten der Internationalen Gemeinschaft) will die „*EU Family*“, einschließlich der Europäischen Kommission, zusammen mit der NATO, die dort noch ein kleines Hauptquartier unterhält, das Land schrittweise in die euro-atlantische Integration führen. Die NATO hat Bosnien im Herbst 2006 in das Programm *Partnership for Peace* aufgenommen. Der Schwerpunkt der Bemühungen liegt nun – nach erfreulichen Fortschritten im Bereich der Streitkräftereform – auf der Reform der Polizei und der Verfassung.

Die zivilen und zivil-militärischen Operationen der EU sind weniger spektakulär. In ihrer Wirkung sind sie aber nicht zu unterschätzen, was hier an einigen Beispielen illustriert werden soll. Die Beobachtermission der EU in Aceh/Sumatra (AMM ACEH) überwachte von September 2005 bis Dezember 2006 mit rund 290 Männern und Frauen, darunter vielen Soldaten, und zusammen mit fünf Nationen der regionalen Organisation ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*) die Implementierung eines Friedensabkommens zwischen der indonesischen Regierung und der Rebellenorganisation GAM (*Gerakan Aceh Merdeka* – Bewegung Freies Aceh). In der europäischen Öffentlichkeit fand die Operation nur wenig Interesse und war doch eine kaum für möglich gehaltene Erfolgsgeschichte für die EU. Nach Jahrzehnten des Bürgerkriegs besteht nun erstmals eine realistische Chance für dauerhaften Frieden auf der Halbinsel. Keine andere Macht als die EU war von den Parteien als Vermittler akzeptiert worden. Erstmals beteiligten sich ASEAN-Staaten an einer Friedensmission und arbeiteten mit der EU zusammen. Das Auftreten der EU in Asien als politischer Friedensfaktor

¹ In diesem Fall kann die EU nach einem detaillierten Regelwerk auf die gemeinsamen Fähigkeiten und Mittel der NATO zurückgreifen. DSACEUR, ein europäischer (britischer) Viersternegeneral, wird dann der *EU Operation Commander*; in SHAPE wird das *EU Operations Headquarters (OHQ)* eingerichtet. Der Name ‚Berlin-Plus‘ geht auf das NATO-Außenministertreffen 1996 in Berlin zurück, als diese Option erstmals für die WEU vereinbart, später auf die EU übertragen und erweitert wurde.

war von strategischer Bedeutung und hat der GASP und ESVP eine neue Dimension eröffnet.

Trotz der prekären Lage im Nahen Osten in den vergangenen Monaten soll auch die zivile *Border Assistance Mission* der EU am Grenzübergang Rafah in Gaza (EUBAM RAFAH) erwähnt werden. Erstmals sollte die Grenze zu Ägypten geöffnet und die Kontrolle des Personen- und Güterverkehrs an diesem Grenzübergang in die Hände der palästinensischen Behörden gelegt werden. Die Übertragung staatlicher Exekutivfunktionen auf die palästinensische Autonomiebehörde und die Chance auf wirtschaftliche Erholung des Gazastreifens sollten mit den Sicherheitsinteressen Israels verbunden werden. 70 europäische Zollbeamte und Polizisten sollen die Einhaltung von internationalen Normen überwachen und die palästinensischen Beamten darin anleiten und weiterbilden. Hätte die Mission wie geplant implementiert werden können, hätte die Wirkung auf den Friedensprozess im Gaza-Streifen wie auch in der Region insgesamt womöglich sehr weit reichend werden können. Wegen der anhaltenden Gewalt und der schwierigen Lage in der Region musste der Grenzübergang in den vergangenen Monaten jedoch oft geschlossen bleiben, und es ist leider fraglich, ob die EU an der Mission festhalten kann.

In Darfur/Sudan unterstützte die EU mehr als zwei Jahre lang, zusammen mit den USA, Kanada, Norwegen und der NATO die Afrikanische Union in der Durchführung der Friedensmission AMIS (*African Union Mission in Sudan*). Die Europäische Kommission brachte mehr als 280 Millionen Euro zur Finanzierung dieser Mission auf. Zusammen mit den USA sandte die EU Militärbeobachter und zahlreiche Offiziere als Experten in die Hauptquartiere von AMIS, um deren Kommandostruktur mit einem Rückgrat zu versehen. Ein Kontingent europäischer Polizisten beriet und unterstützte die afrikanischen Kollegen, die in den Flüchtlingslagern für Recht und Ordnung sorgen sollen. Gemeinsam mit der NATO übernahm die EU den Lufttransport der afrikanischen Bataillone in den Einsatzraum und zurück. Zusammen mit den USA unterstützte die EU politisch und diplomatisch massiv die Friedensverhandlungen in Abuja (Nigeria) im Jahre 2006 – heute muss man leider sagen: mit geringem Erfolg. Die katastrophale Lage in Darfur hat sich bisher nicht

gebessert. Es ginge allerdings darum, den Krieg in der geschundenen Provinz zu beenden und zugleich den Aufbau der AU zu einer regionalen Organisation voranzutreiben, welche die Sicherheitsbelange des eigenen Kontinents selbst in die Hand nehmen kann. Bisher ist der Erfolg sehr begrenzt. Die junge AU ist mit der Führung einer so komplexen Operation wie AMIS in einem äußerst schwierigen Umfeld überfordert. Seit Monaten richten sich nun alle internationalen Anstrengungen darauf, Truppen der VN in die Provinz zu bringen, die AMIS unterstützen und entlasten und schließlich über den Aufbau einer AU/VN-gemeinsamen, rund 26.000 Mann starken „*AU/VN Hybrid Operation*“ ablösen können. Der Sicherheitsrat der VN hat Ende Juli 2007 mit der Resolution 1769 das Mandat für UNAMID (*United Nations African Union Mission in Darfur*) erteilt; Anfang 2008 soll sie einsatzbereit sein.

Die gewaltige politische, humanitäre und sicherheitspolitische Krise in Darfur ist selbst nur ein Teil eines größeren regionalen Problems: Die ethnischen Strukturen diesseits und jenseits der Grenzen zwischen dem Sudan, dem Tschad und der Zentralafrikanischen Republik sind ebenso verflochten wie die Interessen und Aktionen der verschiedenen Akteure und Gruppen in den benachbarten Staaten. Es geht um Land und Bodenschätze. Die riesigen Flüchtlings- und Vertriebenenzahlen in den Lagern in Darfur und im Tschad legen ein beklemmendes Zeugnis von der Brutalität der Auseinandersetzungen ab. Die VN wollen daher schon seit langem Friedensmissionen auch im Osten des Tschad und im Norden der Zentralafrikanischen Republik etablieren. Auf Initiative der neuen französischen Regierung hat die EU diese Absicht aufgegriffen und sich zu einer ESVP-Operation entschieden, die dort solange die Sicherheit verbessern helfen, einen VN-geführten Polizeieinsatz in den Lagern absichern und humanitäre Hilfe erleichtern soll, bis die VN selbst in der Lage sind, Truppen zu entsenden. Die Einzelheiten dieser schwierigen Operation wurden in der EU im Laufe des zweiten Halbjahres 2007 gemeinsam mit den VN in New York im Detail geplant.

Nach der Operation ARTEMIS in der Demokratischen Republik Kongo im Jahre 2003 unter Führung Frankreichs, war die Operation EUFOR RD CONGO mit rund 2.300 Soldaten aus 21 Nationen die zweite militärische Operation der EU aus eigener Kraft, also ohne Rückgriff auf die

NATO.² Auf Bitten der VN unterstützte die EU im zweiten Halbjahr 2006 mit einem begrenzten, aber effizienten militärischen Beitrag die VN-Mission MONUC während des Wahlprozesses in der Demokratischen Republik Kongo – vor allem zur Abschreckung von potenziellen Unruhestiftern und zur Ermutigung der Wahlbevölkerung. Die EU setzte damit ein deutliches Zeichen ihres Engagements für die Zukunft des Landes und ihrer Entschlossenheit, ein Scheitern des politischen Transformationsprozesses nach langen Jahren grausamer Gewalt nicht zuzulassen. Die militärische Operation war aber nur ein Teil einer Gesamtanstrengung der Europäer: Die EU finanzierte die Wahlen zu 80%. Die zivile Mission EUSEC RD CONGO (*EU Security Sector Reform Mission in the Democratic Republic of the Congo*) hilft nun weiter, die desolaten kongolesischen Streitkräfte neu aufzubauen; die Mission EUPOL RD CONGO bildet die Polizei nach europäischen Maßstäben aus. Derzeit wird in Zusammenarbeit mit den VN die Machbarkeit einer integrierten Operation zur Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors (Streitkräfte, Polizei, Justiz, Verwaltung) im Jahre 2008 geprüft.

Kapazitäten

Die oben angeführten Beispiele zeigen, dass ESVP-Operationen in vielen Fällen eine zivile und militärische Dimension haben. Darauf ist auch die Entwicklung der Fähigkeiten der EU ausgerichtet. Die Maximen der ESS verlangen die Fähigkeit zum rechtzeitigen, wenn nötig, raschen, weltweiten Einsatz der jeweils richtigen Kapazitäten zur Krisenbewältigung, wenn nötig in mehreren Einsätzen gleichzeitig.

Seit 2003 sieht sich die EU zwar grundsätzlich in der Lage, militärische Operationen im gesamten Spektrum der so genannten *Petersberg-Aufgaben* zu führen (humanitäre und Rettungseinsätze, friedenserhalten-

² Für so genannte autonome ESVP-Operationen stehen grundsätzlich fünf nationale militärische Oberkommandos (*parent Headquarters*) zur Verfügung: Potsdam/Deutschland, Mont Valérien/Frankreich, Larissa/Griechenland, Northwood/Großbritannien und Rom/Italien. Im Einsatzfall werden sie multinational verstärkt und wachsen zu *EU OHQ* auf.

de Einsätze sowie Kampfeinsätze zur Krisenbewältigung). Allerdings ist die Fähigkeit zum Einsatz von militärischen Kontingenten über strategische Entfernungen und über längere Zeit deutlich begrenzt. Wesentliche militärische Kapazitäten wie strategischer Luft- und Seetransport, Aufklärung, Führung, Mobilität oder Luftbetankung bringen die Europäer noch nicht in ausreichendem Maße auf. Mit der ESS sind außerdem neue Aufgaben für die ESVP hinzugekommen. Sie unterstreichen die Ausrichtung der EU auf langfristige Stabilisierung: *Institution Building; Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR); Security Sector Reform (SSR)* sowie die Unterstützung von Drittstaaten im Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Das (militärische) *Headline Goal 2010* legt daher den Schwerpunkt auf Qualität und Reaktionsfähigkeit und sieht die Entwicklung von flexibel einsetzbaren, schnell verfügbaren und weltweit verlegefähigen Streitkräftekontingenten vor. In einem systematischen, generischen Planungsprozess wurden die erforderlichen Fähigkeiten für eine Reihe von denkbaren Einsatzszenarien entwickelt. Derzeit werden die eingemeldeten Beiträge der Mitgliedstaaten, die verbleibenden Defizite und die möglichen operativen Risiken bewertet. Die *Europäische Verteidigungsagentur* (EVA) wird eine wesentliche Rolle bei der Suche nach Lösungen spielen, die Lücken schließen zu helfen und die Fähigkeitsplanung über 2010 hinaus langfristig auszurichten. Die „*Long-Term Vision*“³ der EVA stellt dazu eine konzeptionelle Grundlage, den Rahmen und die Zielsetzung dar.

Seit Anfang 2007 verfügt die EU mit ihren *Battlegroups* über eine spezifische Form eines multinationalen Streitkräftepakets zur schnellen Reaktion. Zwei *Battlegroup*-Operationen können nun gleichzeitig geführt werden. In vielen Regionen Afrikas kann, wie die bisherigen militärischen Einsätze der EU gezeigt haben, damit durchaus große Wirkung erzielt werden – etwa zur Unterstützung der VN. Ausrüstung, Ausbildung und Zertifizierung erfolgen nach multinational vereinbarten Kriterien, weitgehend analog zu denen der *NATO Response Force*, in der EU allerdings in der Verantwortung der Mitgliedstaaten.

³ Siehe *European Defence Agency: An Initial Long-Term Vision for the European Defence Capability and Capacity Needs*, Brussels 2003.

Auf der zivilen Seite hat die EU mehrere Prioritätenfelder für zivile Fähigkeiten im Rahmen der ESVP definiert: Polizeiaufbau, Aufbau des Rechtsstaats, Aufbau oder Reform ziviler Verwaltungen, Schutz der Zivilbevölkerung, Beobachtungs- und Überwachungsmissionen und Unterstützung für die EU-Sonderbeauftragten in den verschiedenen Regionen der Welt. In einer *Civilian Capabilities Commitment Conference* der EU im Jahre 2004 haben die Mitgliedstaaten bemerkenswerte Zahlen an Experten gemeldet, die für zivile ESVP-Operationen bereitgestellt werden könnten: 5.700 Polizisten, 630 Richter, Staatsanwälte und Vollzugsbeamte, 560 zivile Verwaltungsexperten, 5.000 Zivilschutzexperten, 500 Experten für Beobachtermissionen und rund 400 zur Unterstützung von Sonderbeauftragten der EU. Aber dies heißt nicht, dass diese Experten tatsächlich und schnell abrufbar für ESVP-Operationen zur Verfügung stehen. Denn vor allem Polizisten, Richter, Anwälte und Verwaltungsexperten, die für anspruchsvolle Auslandseinsätze gebraucht werden, sind überall ein knappes und wertvolles ‚Gut‘. Die Teilnahme an ESVP-Operationen ist freiwillig. Die Rekrutierung ist also jedes Mal ein schwieriges und langwieriges Unterfangen. Ein zweiter Aspekt kommt hinzu: Zwar handelt es sich bei den meisten zivilen Missionen der ESVP um Beratung, Anleitung, Aus- und Weiterbildung, Beobachtung und Verifikation durch individuelle Experten. Aber in bestimmten kritischen Situationen in den Einsatzländern braucht man geschlossene Formationen, beispielsweise wenn es gilt, nach einer militärischen Intervention rasch die „*law enforcement gap*“, d.h. die Lücke zwischen dem Ende der Kampfhandlungen und der Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung, zu füllen. Dafür stehen aber bisher erst wenige einheitlich ausgebildete und schnell einsatzfähige Kontingente bereit.

Aus all den genannten Gründen hat die EU analog zum militärischen *Headline Goal 2010* das *Civilian Headline Goal 2008* aufgestellt und einen *Civilian Capabilities Improvement Plan* aufgelegt, der jährlich fortgeschrieben wird. Analog zur militärischen Methodologie für die Ableitung von Fähigkeiten auf der Basis generischer Einsatzszenarien wurden multifunktionale zivile ‚Fähigkeitspakete‘ entwickelt, die selbstständig oder gemeinsam mit militärischen Kräften eingesetzt werden können. Als Beispiele sind zu nennen:

- Schnell verfügbare und verlegefähige Polizeikontingente (*Rapidly Deployable Police Elements*) wie die *Integrated Police Units* (IPU), also Polizeiverbände mit militärischem Status (wie die italienischen *Carabinieri* oder die französische *Gendarmerie Nationale*), die in bestimmten Phasen eines Einsatzes zeitweise auch unter ein internationales militärisches Kommando treten können, oder die *Formed Police Units*, die unter ziviler Führung verbleiben, aber ebenfalls ein breites Spektrum an exekutiven Polizeiaufgaben erfüllen können. Parameter und Modalitäten für den Einsatz und die Führung solcher Kräfte sind aber in verschiedenen Mitgliedstaaten noch umstritten.
- Fünf Mitgliedstaaten (Frankreich, Italien, die Niederlande, Portugal und Spanien) haben Anfang des Jahres 2007 die *European Gendarmerie Force* mit insgesamt 800 Mann in Dienst gestellt.
- *Crisis Response Teams (CRT)*, die sich aus zivilen Experten verschiedenster Provenienz zusammensetzen, sollen in wenigen Tagen verfügbar sein und auch zusammen mit militärischen schnellen Reaktionskräften wie die *Battlegroups* eingesetzt werden können. Ihre Aufgabe ist es dann, rasch Kontakt mit lokalen Stellen und anderen internationalen Organisationen aufzunehmen, EU-Sonderbeauftragte in Krisenregionen zu unterstützen, die militärischen Kräfte der EU im Einsatzland zu beraten, den Bedarf für zivile Missionen festzustellen oder deren Aufnahme im Einsatzland vorzubereiten. Seit Beginn des Jahres 2007 sind die ersten 100 CRT-Kräfte ausgebildet.

Das Spektrum der EU an zivilen Instrumenten zur Krisenbewältigung ist nicht nur auf Operationen und Missionen im Rahmen der ESVP beschränkt. Auch die Europäische Kommission entfaltet große Wirkung nach außen. Mit über 130 Delegationen in der Welt hat die Kommission ein dicht geflochtenes, globales Netzwerk von Verbindungen zu zahlreichen Ländern und Organisationen etabliert. Sie ist seit langer Zeit in den Krisenregionen der Welt präsent und mit ihren Unterorganisationen im Einsatz, ob in Afghanistan, in Pakistan oder im Libanon, und verfügt daher über ein hoch entwickeltes Lagebild über alle wichtigen Regionen. Das entscheidende Instrument der Kommission sind die finanziellen Mittel und Haushalte der EU, die sie verwaltet und ‚operativ‘ nutzt; zu-

meist für langfristig angelegte Programme und Projekte zur Entwicklung und Stabilisierung von Ländern und Regionen im engeren und weiteren Umkreis der EU – für den Aufbau und die Stärkung von Institutionen und regionalen Organisationen, vor allem für die Reform von Sicherheitssektoren von Staaten und den Kampf gegen die organisierte Kriminalität.⁴ Die Kommission ist aber ebenso für rasche humanitäre und Katastrophenhilfe im Namen der EU verantwortlich, wie beispielsweise im Libanon im Jahre 2006.

Zivil-militärische Koordination

Natürlich hat die Entwicklungshilfe der EU eine außen- und sicherheitspolitische Dimension; umgekehrt können ESVP-Operationen die Rahmenbedingungen für langfristige Projekte der Kommission schaffen oder von ihnen profitieren. Es besteht daher breites Einvernehmen darüber, dass die EU als Ganze nach außen koordiniert auftreten und ihre Wirksamkeit in ihrem außenpolitischen Handeln verbessern muss. Das Zauberwort heißt zivil-militärische Koordination, im Sinne einer zielorientierten Planung der zivilen und militärischen Instrumente der ESVP einerseits und – ‚säulenübergreifend‘ – der Aktionen der ESVP mit den Strategien und Projekten der Europäischen Kommission andererseits, wie auch deren abgestimmte Ausführung durch alle EU-Akteure ‚im Felde‘.

Es ist klar, dass dazu eine einheitliche Auffassung über die jeweilige politische Zielsetzung und eine gemeinsame Strategie, ein gemeinsames Konzept für die eher kurzfristigen Operationen und Aktionen wie auch die langfristigen Programme notwendig sind. Es geht also im Grunde um eine übergreifende Denk- und Planungskultur der EU, in der auch die

⁴ Den konzeptionellen Rahmen, sozusagen den strategischen Hintergrund, für die Programme und Projekte der Europäischen Kommission bilden beispielsweise der Erweiterungsprozess der EU und der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) für den Balkan; die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP); die Entwicklungspolitik der EU einschließlich einer Strategie für Afrika, die *African Peace Facility (APF)* und weitere regionale Strategien wie für Osteuropa und Zentralasien, den Mittelmeerraum und den Nahen Osten; Asien oder Lateinamerika.

entsprechenden rechtlichen Bestimmungen und Verfahren zur raschen Bereitstellung der finanziellen Mittel Berücksichtigung finden müssen. Der von der deutschen Ratspräsidentschaft auf den Weg gebrachte neue EU-Reformvertrag, wird hoffentlich zu einem Meilenstein auf dem Weg zu einer kohärenten Planung und Praxis der externen Aktionen der EU. Der Hohe Repräsentant für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU wird zugleich der Vizepräsident der Europäischen Kommission sein und für die gesamte EU-weite Koordinierung des künftigen Europäischen Auswärtigen Dienstes zuständig sein. Bis dahin ist aber noch viel zu tun. Derzeit drehen sich die internen Reformüberlegungen im Generalsekretariat um drei Felder:

1. Will die EU überlegt und gut vorbereitet, nach strategischen Prioritäten handeln, den Regierungen Entscheidungsfreiheit bieten und für schnelle und angemessene Reaktion Zeit gewinnen, ist eine angemessene Eventualfallplanung für mögliche ESVP-Operationen ratsam. Diese muss zivil-militärisch angelegt sein, die Analysen und Planungen von Rat und Kommission verbinden und gemeinsame strategische Optionen entwickeln. Mit der Civ/Mil Cell im EU-Militärstab ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung getan. In diesem Organisationselement arbeiten Diplomaten, Offiziere und zivile Beamte der EU, einschließlich Mitglieder der Kommission, in gemischten Teams zusammen.
2. Wenn für ESVP-Operationen eine schnelle und flexible, aber ebenso situationsgerechte, konsistente und effektive Reaktion möglich sein soll, muss die Planung der zivilen und militärischen Instrumente auf politisch-strategischer, operativer und lokaler Ebene eng abgestimmt und im Idealfall nahezu parallel erfolgen. Mit dem neuen *EU Operations Centre* steht dafür seit Beginn 2007 ein wichtiges Element zur Verfügung. Dieses *Operations Centre* fungiert wie ein *Operations Headquarters (OHQ)* der EU und stellt damit – neben SHAPE im Falle von ESVP-Operationen mit Unterstützung der NATO und den fünf der EU angezeigten nationalen militärischen Oberkommandos – eine dritte, zentral in Brüssel verfügbare Führungsoption auf operativer Ebene dar. Allerdings handelt es sich nicht um ein permanentes Hauptquartier. Dauerhaft besteht nur dessen Nukleus, der Teil der Civ/Mil Cell ist. Auf Beschluss des Rates der EU kann dieser Kern durch Per-

sonal aus dem EU-Militärstab, weiteren Abteilungen des Generalsekretariats der EU und Hauptquartieren der Mitgliedstaaten verstärkt werden, in kurzer Zeit eine volle Stärke von rund 90 Mann erreichen und dann eine begrenzte militärische oder eine größere zivil-militärische Operation planen und führen. Die physische und geistige Nähe zwischen den politischen und militärischen Beratungs- und Entscheidungsgremien der EU in Brüssel, den zivilen und militärischen Planungsabteilungen des Generalsekretariats, der Europäischen Kommission und dem *EU Operations Centre* aber ermöglicht eine rasche, nahezu parallele und eng abgestimmte Planung auf politisch-strategischer und operativer Ebene. Das *EU Operations Centre* wurde erstmals im März 2007 aktiviert und im Rahmen einer Übung erprobt.

3. Diese neue Option findet ihre Entsprechung auf ziviler Seite. Die Führung von zivilen Operationen lag bisher fast ausschließlich in der Hand eines *EU Head of Mission* im jeweiligen Einsatzland. Mit Blick auf anspruchsvolle und risikoreiche zivile Operationen (wie beispielsweise die Polizeimission in Afghanistan oder die geplante Polizeioperation im Kosovo) hat die EU nun eine voll ausgebildete, dreistufige Leitungsorganisation für zivile Operationen aufgebaut, analog zur dreistufigen militärischen Kommandostruktur. Künftig wird ein *Civilian Operation Commander* alle *Heads of Mission* führen. Dazu wird er durch einen eigens gebildeten Stab unterstützt, der die Funktion eines Hauptquartiers für zivile ESVP-Operationen hat, die *Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC)* im Generalsekretariat. Der Erkenntnis folgend, dass Planung und Führung nahezu jeder komplexen ESVP-Operation zivile und militärische Anteile haben, soll die Planung und Überwachung von ESVP-Operationen in Brüssel künftig zivil-militärisch gemeinsam stattfinden. Dazu wird über die Civ/Mil Cell der neue zivile Stab mit dem EU-Militärstab verbunden. Im *EU Operations Centre* wird eine *Watch Keeping Capability* etabliert, die den Verlauf aller ESVP-Operationen permanent überwacht und alle einsatzrelevanten Informationen auswertet und steuert. Funktional stehen mit alledem die Kernelemente für ein künftiges zentrales, multinationales, zivil-militärisches Hauptquartier in Brüssel zur Verfügung. Die kom-

menden Jahre werden zeigen, ob es zu einer permanenten, integrierten Einrichtung zusammengefügt werden kann.

Es bleibt zu hoffen, dass die Kongruenz der zivilen und militärischen Führungsstrukturen die Koordination der zivilen und militärischen Mittel der EU und damit die Wirksamkeit des EU-Krisenmanagements im jeweiligen Einsatzland deutlich verbessern wird. Geschlossenheit und Kohärenz nach außen ist ein dringendes Gebot, will die EU in ihrem außen- und sicherheitspolitischen Handeln glaubwürdig und effektiv sein. Aber zur EU-internen Optimierung muss eine entscheidende Dimension hinzukommen, will Krisenmanagement zu nachhaltiger Stabilisierung führen: die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Akteuren.

Die EU als Akteur in Afghanistan

Der umfassende, ganzheitliche Ansatz (*Comprehensive Approach*) für wirkungsvolle Krisenbewältigung ist auch in der NATO inzwischen fraglos anerkannt, wie ein entsprechender Beschluss der Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel in Riga Ende 2006 gezeigt hat. Die EU verfügt über ein Spektrum von Fähigkeiten, die der NATO fehlen, aber für effektive Krisenbewältigung im europäischen wie nordamerikanischen Interesse entscheidend sind. Andererseits bleibt die NATO für die Sicherheit Europas unverzichtbar. Sie bietet das einzige Forum für den permanenten sicherheitspolitischen Dialog zwischen Europa und Nordamerika. Die Fähigkeit zur kollektiven Verteidigung der Bündnispartner wie auch das verbliebene nukleare Abschreckungspotential bildet unverändert einen Eckpfeiler der Sicherheit und Stabilität Europas. Die NATO bietet folglich *Hard Security*, also die Fähigkeit zur Führung von groß angelegten militärischen Operationen (wie in Bosnien und im Kosovo in den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts und heute in Afghanistan mit der *International Security Assistance Force* – ISAF) wie auch zu schneller, kampfkraftiger Intervention, vor allem gestützt auf die strategischen Fähigkeiten der USA. Die EU-Mitgliedstaaten wollen zudem auf die Präsenz der USA in Europa und die Anbindung des Kontinents

an das strategische Potenzial der Vereinigten Staaten nicht verzichten. Angesichts der heutigen und künftigen strategischen Herausforderungen gibt es zu einer strategischen Partnerschaft zwischen den großen demokratischen Polen des Westens, zwischen Europa und Nordamerika, ebenso wenig eine vernünftige Alternative wie zur praktischen Zusammenarbeit in Krisenregionen, die für die Sicherheitsinteressen der EU und der USA gleichermaßen hohe Bedeutung haben und in denen daher die EU und die NATO engagiert sind. Daher sollten NATO und EU zusammenarbeiten und einander in ihren jeweiligen Stärken ergänzen. Dies ist schwer genug, denn durch den türkisch-griechisch-zyprischen Gegensatz liegt die Berlin-Plus-Kooperation – mit Ausnahme der Operation ALTHEA in Bosnien – politisch auf Eis. Besserung ist derzeit nicht in Sicht. Deshalb muss die Zusammenarbeit auch außerhalb von Berlin-Plus vorangetrieben werden. Die Planungen für die ESVP im Kosovo und die Polizei- und Rechtsstaatsmission in Afghanistan, die während der deutschen Präsidentschaft in Zusammenarbeit mit der NATO erfolgten, wie auch die Bereitschaft der USA, sich an der geplanten zivilen Kosovo-Operation der EU mit Polizeikräften zu beteiligen, bieten eine große Chance für eine neue Form der Zusammenarbeit und für eine vernünftige wechselseitige Ergänzung.

Die EU unterstützt Afghanistan seit langem politisch und finanziell. Die Europäische Kommission hat von 2002 bis 2006 Hilfe im Wert von über einer Milliarde Euro (das entspricht etwa 200 Millionen Euro im Jahr) geleistet. Auch für die Jahre 2007 bis 2013 plant die EU jährliche Zahlungen in Höhe von ca. 150 Millionen Euro. Damit ist die EU zweitgrößter Geber nach den USA. Unter Einbeziehung der bilateralen Leistungen aller Mitgliedstaaten liegt das bisherige Engagement bei ca. 3,7 Milliarden Euro.

In der Gemeinsamen Erklärung der Europäischen Union und Afghanistans vom 16. November 2005 wurden gemeinsame Prioritäten für die nächste Phase des Übergangs in Afghanistan nach Abschluss des Bonner Prozesses aufgestellt. Sie legt ebenso die Verpflichtungen für beide Parteien fest, die politische und wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans zu fördern und die Partnerschaft zwischen der EU und Afghanistan weiter zu vertiefen. In dieser Gemeinsamen Erklärung bekräftigt die EU ihre

umfassende Unterstützung für die laufenden Stabilisierungsbemühungen im Lande. Sie erklärt, welche Art von Fortschritten die EU gemeinsam mit der gewählten Regierung in einer Reihe von Sektoren in Afghanistan zu fördern beabsichtigt. Dazu zählen der Aufbau der politischen und wirtschaftlichen Verwaltung, die Reform des Sicherheits- und Justizsektors, die Drogenbekämpfung, wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Menschenrechte, Zivilgesellschaft und Flüchtlingsrückkehr. Außerdem setzte die EU eine Unterstützungsmission für Demokratie und für die Präsidentschaftswahlen im Oktober 2004 sowie eine vollständige Mission zur Beobachtung der Parlaments- und Provinzwahlen im Oktober 2005 ein. Seit dem 25. Juni 2002 ist der Spanier Francesc Vendrell Sonderbeauftragter der EU für Afghanistan. Er soll dazu beitragen, sowohl die Gemeinsame Erklärung als auch die relevanten VN-Resolutionen zu implementieren und die Arbeit des Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs, Tom Koenigs, zu unterstützen.

In einer Gemeinsamen Aktion (*Joint Action*) wurde am 30. Mai 2007 die Polizeimission EUPOL AFGHANISTAN (EUPOL AFG) beschlossen, die am 15. Juni 2007 ihre Arbeit im Land aufgenommen hat. Die Etablierung dieser Operation war ein wichtiges Projekt unter der Ägide der deutschen EU-Präsidentschaft. EUPOL AFG baut wesentlich auf dem bilateralen deutschen Projekt zur Ausbildung der afghanischen Polizei auf und wird auch durch den deutschen Polizeigeneral Jürgen Scholz als *Head of Mission* im Lande geführt. Die Dauer wurde zunächst auf drei Jahre festgelegt. Ihr wichtigstes Ziel ist es, beim Aufbau nationaler Polizeistrukturen zu helfen, der die Bürger vertrauen, die rechtsstaatliche Prinzipien achtet, Menschenrechte schützt und in zunehmendem Maße den Sicherheitsanforderungen in Afghanistan gerecht wird. Die afghanische Regierung soll bei der Entwicklung und Umsetzung einer umfassenden und kohärenten Strategie für eine Polizeireform angeleitet und unterstützt werden. Dazu werden die Aktivitäten der Polizeimission eng mit denen der Europäischen Kommission im Justizsektor abgestimmt.

EUPOL AFGHANISTAN hat kein exekutives Mandat. Die Mission wird sich mit ihren bis zu 200 Polizisten und Experten aus bis zu 21 Staaten in landesweiter Präsenz auf die Ausbildung und Beratung der Afghanischen Polizei (*Afghan National Police* – ANP) konzentrieren.

Die Abstimmung mit den USA, die mit etwa 500 Polizeiausbildern einen wichtigen Beitrag zur Ausbildung und zum Aufbau der afghanischen Polizei leistet, ist essenziell. Die Zusammenarbeit wird durch ein gemeinsames Sekretariat, das *International Police Coordination Board* in Kabul, vor Ort koordiniert damit sich die Anstrengungen aller Beteiligten gegenseitig sinnvoll ergänzen können. Dabei ist auch die enge Zusammenarbeit mit der NATO-geführten ISAF wesentlich. Einerseits zählen die EU-Experten auf die Unterstützung von ISAF, vor allem in Kabul und auch mit Blick auf die angespannte Sicherheitslage im Lande. Aber das gemeinsame Ziel, der Aufbau eines stabilen Staates Afghanistan, zu dem die EU mit ihrer Polizeimission aktiv beitragen will, erfordert die durchgängige Abstimmung der internationalen Akteure auf allen Ebenen. Die EU-Polizisten werden in den Provinzen aus den jeweiligen PRTs heraus operieren und durch diese auf der Grundlage von getroffenen bilateralen Vereinbarungen mit den entsprechenden PRT-Nationen unterstützt (*Technical Arrangements* für Logistik, Unterbringung, Sicherheit und Schutz, medizinische Versorgung und In-extremis-Unterstützung bis hin zur Evakuierung, falls erforderlich).

Derzeit wird die EU-Mission noch aufgebaut; die logistischen und personellen Schwierigkeiten sind beträchtlich. Darüber hinaus verweigert die Türkei derzeit die politische Zustimmung im Nordatlantikkart zur breitflächigen Unterstützung und Zusammenarbeit; sie will für die Unterstützung ziviler ESVP-Missionen das Rahmenabkommen zwischen NATO und EU von 2002/3 angewandt sehen, das unter anderem die Unterstützung der NATO für militärische ESVP-Operationen regelt. Weil Zypern und Malta davon ausgeschlossen sind, ist dies für die EU keine Option. Dabei ist ein wirklicher, an den praktischen Notwendigkeiten ausgerichteter, strategischer Dialog zwischen NATO und EU darüber, wie der umfassende Ansatz für Afghanistan gemeinsam und zusammen mit den VN anzulegen und zu koordinieren ist, dringend notwendig, im Übrigen ebenso wie im Falle des Kosovo und anderer Krisenregionen, in denen EU und NATO ähnliche Interessen haben und engagiert sind.

Die EU nimmt bei der Bewältigung der komplexen und vielschichtigen Krisen und Konflikte in der Gesamtregion eine wichtige Rolle ein. Am

Beispiel Afghanistans wird deutlich, dass der Weg zum Erfolg im umfassend vernetzten sicherheitspolitischen Ansatz liegt, der die pragmatische Zusammenarbeit internationaler Organisationen, vor allem der VN, der NATO und der EU, einschließt. „*Acting together, the EU and the US can be a formidable force for the good in the world*“, heißt es dazu in der ESS. Nur durch das Ineinandergreifen von militärischen Mitteln mit Bemühungen, die dem zivilen Wiederaufbau, der Entwicklung von funktionierenden staatlichen Strukturen und der Ankurbelung der Wirtschaft dienen, kann das Ziel erreicht werden, langfristige Stabilität und Sicherheit zu schaffen. Mit der Polizeimission EUPOL AFGHANISTAN will die EU dazu einen wichtigen Beitrag leisten. Es steht zu hoffen, dass die praktische Kooperation mit ISAF im Lande gelingt und eine Dynamik entwickelt, die auch für die generelle Zusammenarbeit zwischen den USA und der EU einerseits und der EU und der NATO andererseits eine förderliche Wirkung entfaltet.

Rescuing Afghanistan? Small Western Liberal Democracies and Multinational Intervention

Allard Wagemaker

Introduction

In September 2001, two remarkable events took place. The charismatic leader of Afghanistan's anti-Taliban forces, Ahmad Shah Masood, was killed by terrorists masquerading as journalists, and terrorists killed thousands of people, of many nationalities, in the World Trade Centre, the Pentagon and four civilian aircraft. Al Qaeda, a terrorist network organization, at that time working out of its safe haven, Taliban-Afghanistan, claimed responsibility for both acts.

The events in September 2001 wakened the Western world to the fact that there are real risks in allowing intractable conflicts to fester.¹ There is a broad understanding that conflict areas, but also failed and failing states are potential breeding grounds for new kinds of terrorism that can reach into the developed world and challenge its survival. Once the decision is taken to intervene, security is approached in a traditional way by defining it as a military problem. To create peace and stability, social change is needed and therefore a wider security agenda. Barry Buzan, Ole Waever, and Jaap de Wilde suggest securitization in the military, environmental, social, economic, and political sectors.²

¹ Crocker C. Hampson F. and Aall P, *Taming Intractable Conflicts, Mediation in the Hardest Cases* (Washington: United States of Peace Press, 2004), 7-9: Intractable conflicts are conflicts that have persisted over time and refused to yield to efforts – through either direct negotiations by parties or mediation with third-party assistance – to arrive at a political settlement. They are typically long-standing with frequent bursts of violence and temporary cessations of violence. As a consequence, they are conflicts where psychological wounds and a sense of grievance and victimization run very deep. Some intractable conflicts remain unsolved despite repeated attempts.

² Buzan, B., Waever, O., de Wilde, J.: *Security, A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers, London, 1998.

War has ceased to be a massively deciding event. Lasting solutions have to be found for conflicts by winning war *and* peace. More is needed than traditional hard power, the use of which must be weighed against other options. Security has to include a wider range of sectors than the traditional military and political ones to create the stability that is needed to democratize. However, force might be used to create circumstances necessary for social changes to take place.

There is broad social support for the mission in Afghanistan among Western liberal democracies convinced of the importance to rescue it by stabilizing and democratizing it. Canada and the Netherlands play – among others – leading roles in the local peace-making, peace-building and stabilization processes by using a comprehensive approach. The focus of this essay is on the role of small Western liberal democracies in the multinational intervention and how they create favourable circumstances for securitization in Afghanistan.

Afghanistan

Afghanistan was one of the world's most dramatic warscapes for more than two decades. These decades of devastation razed Afghanistan's physical, political, and social infrastructure, creating fertile ground for the virulent combination of ideology, terror, and narcotics that took hold there in the late 1990s. After the fall of the Soviet Union, drug trafficking boomed and Arab and other non-Afghan Islamist radicals strengthened their bases. The US assumed that the collapse of Afghanistan into chiefdoms – many of them allied with neighbouring states or other external forces – was not worth worrying about. By early 2001, the Taliban controlled most of the country. They were in the financial and ideological thrall of Osama bin Laden and his al Qaeda terrorist network. Pakistan, still heavily involved in Afghanistan's internal battles, backed the Taliban.

In October 2001, an international military coalition dominated by the United States invaded Afghanistan to topple the Taliban and Al Qaeda.

Quick battlefield success left the Coalition and the United Nations to manage a complex political transition. Several Afghan factions that waged a brutal civil war against each other in the 1990s, moved quickly to fill the post-Taliban power vacuum. A hasty peace agreement between faction leaders and other Afghan politicians, meeting under UN auspices in Bonn, Germany, was concluded on 5 December 2001. The accord provided a roadmap for how to put the state back together, punctuated by milestones such as the selection of an Afghan transitional administration, the ratification of a new constitution, and free and fair elections by June 2004. The UN Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) was created to help Afghans reconstitute and consolidate a legitimate governing authority, a multinational International Security Assistance Force deployed to Kabul to assist the government in securing the capital. By the end of 2006, ISAF assisted in securing the whole country.

Six years after the initial intervention, a basic lack of security continues to pervade all aspects of life in Afghanistan, hampering both political and physical reconstruction efforts. Tensions continue between the two primary objectives of the international engagement in Afghanistan: firstly, to uproot and destroy terrorist networks and those who harbour them, and secondly, to create a viable, peaceful, and prosperous Afghanistan – were evident from the earliest days of that engagement. Although not inherently contradictory, the goals of the war on terror and the chosen means of achieving them often seemed at odds with the longer-term aims of national reconstruction. Assessments of progress depend on which set of goals the speaker values most highly. Fact is that economically and socially, Afghanistan remains far behind its neighbours. It is the poorest country in the world outside sub-Saharan Africa, and its government remains weak and ineffective. Given that a lasting peace is the solution to meeting both primary objectives in Afghanistan, the question is in what way small Western liberal democracies can assist and support the Afghans to meet the second objective that is, making Afghanistan a peaceful and prosperous country.

Small liberal democracies

For many Western liberal democracies, the question of whether to join a 'coalition of the willing' and take part in an armed intervention in contested areas or whether they should take a free ride, is a dilemma – including the option that their interests would be better served if not participating. For the (militarily) small liberal democracies such as the Scandinavian countries, the Netherlands and Canada, independent action on regional and global level is not feasible. They have neither the power to pursue unilateral policies nor the military capacity to intervene. Their limited war-fighting capability is one of the things that characterize such countries: they belong to the world's wealthiest nations and have worldwide economic interests; and their foreign policies have a strong moral element and well-formulated paragraphs on human rights and security. They have an interest in stabilizing regions that are important for their economies.³ They believe that state-building and democratization are essential components of policies for preventing extremism and the rise of asymmetrical threats.⁴ They understand that they have to reinforce the political commitment to take collective action against states that break the rules or against terrorist organizations that are preparing attacks on their territory or their interests on foreign territories such as embassies. This can be done by supporting the EU, NATO or the UN in crisis management and peace-building, or by maintaining a balanced partnership with the US.

Most European countries are members of the EU, whose ambitions include not only shaping Europe's regional environment, but also to influence the global system. They have adopted the view that the nature of international society is dependent on the quality of the governments of its constituent units. The EU in fact embraces the conception of demo-

³ Kennedy P., *The Rise and Fall of the Great Powers* (London: Fontana, 1989).

⁴ See: Halperin M., Siegle J., and Weinstein M., *The Democratic Advantage: How Democracies Promote Peace and Security* (New York: Routledge, 2005).

cratic peace: “[The] best protection for our society is a world of well governed democratic states”.⁵

The foreign interventions the EU has taken part in, like that of the UN, reflect the assumption that security should not be understood exclusively in military terms but must be put into a wider context of eliminating the causes of economic and social threats. Cynics might argue that this gravitation towards comprehensive security is one ‘by default’ since both organizations, lacking massive military power, are forced to rely on soft-power instruments. On the other hand, post-World War II history suggests that spreading good governance, supporting social and political reform, as well as establishing the rule of law, democratic institutions and protecting human rights are the best means of strengthening international order.⁶ A safe and secure environment is a precondition in establishing such an order; economic development a catalyst but not, in and of itself, sufficient to ensure success.

Since wars are not won on the battlefield, the crux is peace-making and peace-building. It is in this long and complicated process where the small liberal democracies can make a difference or better they can use their strong economic potential to stimulate economic reform and thereby social change on local and maybe even regional level.

Collective action

Multilateral operations contribute to legitimacy, burden sharing, and steadiness. Multilateralism helps to manage risk, while unilateralism invites it: international involvement is important for helping to achieve success. Broad multilateral participation is compatible with unity of ef-

⁵ *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy* (Document proposed by Javier Solana and adopted by the Heads of State and Government at the European Council in Brussels on 12 December 2003), 10.

⁶ Baranick M., “Learning from History”, in: Binnendijk H. and Johnson S. (eds), *Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations* (Washington: National Defense University Press, 2004), 3-14.

fort if the major participants share a common vision and can shape international institutions, as happened, for instance, in Bosnia and Kosovo with the UN, OSCE, EU, NATO and contributing nations. Most international institutions are trade-offs, however. Those that are legitimate (such as the UN) are not terribly effective, while those that are effective (coalitions of the willing) are not regarded as legitimate.⁷ The more important the interests in a region are, the more useful and feasible is a coalition of the willing. Broad but dedicated multilateral participation is compatible with unity of effort if the participants share a common vision and strategy that shape their institutions to be successful in state-building.

A balanced partnership with the US is attractive for Western liberal democracies if they have shared interests and as long as the reasons for intervening are 'just'. A Security Council resolution is important. As a world organization, the UN derives its legitimacy primarily from its universality, based on a set of basic rules shared – ostensibly – by democratic and non-democratic states alike. There is, however, a difference between legitimacy and legality of any political institution, related to the widely held belief that moral principles may override legal norms, as was, for instance, the case when NATO allies intervened in Kosovo in the spring of 1999 to stop Serbia from exercising violence.

The transatlantic relationship between the US and Europe builds one of the pillars in the world system. Together, those two bodies command over one-half of the world's economic and military resources, making their combined political weight in world affairs potentially superior to any other. Consequently, attempts to create a more secure and just international order are affected by the state of transatlantic relations. Europe needs the US because even the military capabilities of the strongest European powers are too weak to defend European interests along the entire security political spectrum. American military power serves as Europe's 'lender of last resort', as was clearly demonstrated in the final stage of the Balkan wars. On the other hand, the Americans need the

⁷ Fukuyama, F., *After the Neocons, America at the Crossroads* (London: Profile books, 2006), 155-180.

Europeans: American hard power and European soft power are not antithetical but complementary.⁸ Their common interests and benefits give rise to the logic of collective action.⁹

Why we fight

War, far from being merely a means, is often considered an end, a highly attractive activity that no other activity can adequately replace.¹⁰ Force is channelled and disciplined by the notions that members of a society share, with regard to when force is legitimate and what goals it can achieve. War is concerned with the pursuit of specific self-interests. Violence or the potential for violence is a fact of human existence. The capacity of formal political institutions, primarily nation-states, to regulate violence has been eroded. We have entered an era of long-term low-level informal violence.¹¹

Deploying force against another state is obviously not a peaceable activity. According to Michael Walzer, liberal democracies use military force only if exceptional criteria are met, because one of the duties of a sover-

⁸ For a similar view: Moravcsik, 'Striking a New Transatlantic Bargain', in: *Foreign Affairs*, July/August 2003, 74-89.

⁹ Olson M., *The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge: Harvard University Press, 1965).

¹⁰ Creveld, van M., *The Transformation of War* (New York: Free Press, 1991), 218.

¹¹ Richard Falk calls this in *On Humane Governance* (Cambridge: Polity Press, 1995), 'cosmopolitan governance' or 'human governance' which breaks with the assumption of territorially based political entities. Falk derives it from a humanist universalist outlook which crosses the global/local divide. It is based on alliances between islands of civility and transnational institutions. There are no boundaries in a territorial sense, but there are political boundaries – between those who support cosmopolitan civic values and who favor openness, toleration and participation on the one hand, and those who are tied to particularist, exclusivist and often collectivist political positions, on the other. In the 19th century, the dominant international cleavages were national, tied to a territorial definition of a nation. These were replaced in the 20th century by ideological cleavages between left and right or between democracy/capitalism and socialism, which also became tied to territory. The cleavage between cosmopolitanism and particularism cannot be territorially defined, even though every individual particularism makes its own territorial claim.

sign state is to protect its people and not to put them in harm's way, i.e. in combat.¹² The seriousness of the anticipated aggression is most important. The kind and quality of evidence of the disputed issues at stake must be high enough to justify the explicit challenge to sovereignty; fighting must be the last resort.

There are real risks in allowing intractable conflicts¹³ to fester because they can create instability. One can question whether these conflicts provide an existential threat and justify emergency measures. Most of the tensions in the current international arena that may lead to war stem from the impact of globalization and result in ethnic, tribal and religious hatred. How do these threats and vulnerabilities measure up to securitization? There are clear links between economic issues and other sectors, but where is the boundary between politicization and securitization? Although it might be possible to identify the roots of existential threats, ascertaining the form that emergency action should take is a challenge. Securitization is most visible in the military sector but, as existential threats seem to come from within the targeted society, securitization has to take a broader approach. Warfare has to be a combination of stabilizing actions that will take place across the spectrum of the political, economic, social, environmental, and military sectors.¹⁴

What issues comprise existential threats and when do they justify the use of extraordinary means, including going to war? Security is a self-referential practice (inter-subjective and socially constructed), because a 'real' existential threat does not have to exist, although an issue may be presented as such.¹⁵ Are there objective measures of security that could be used to define whether an issue is 'really' a threat? Protecting the territorial integrity of the state is the traditional object of military security. According to offensive-realism theory, military action is occasion-

¹² Walzer M., *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*, 3rd edition (New York: Basic Books, 2000).

¹³ Crocker C. Hampson F. and Aall P, *Taming Intractable Conflicts, Mediation in the Hardest Cases* (Washington: United States of Peace Press, 2004), 7-9.

¹⁴ Buzan et al, *Security*, 7-8.

¹⁵ Buzan et al, *Security*, 29-31.

ally unavoidable if one is to maximize the odds of survival.¹⁶ In a broader security interpretation, the state embodies the social and political purposes for which wealth is generated and therefore has to provide stability and politico-military security. Pre-emptive or preventive interventions are considered necessary when existential interests or stability *are* directly or indirectly threatened.¹⁷ Examples include obstructed access to vital resources, refugee flows, and democratic values such as serious violations of rights. It is debatable whether the use of arms can contribute to solving these problems.

Coercion is an obvious means for changing social purpose.¹⁸ Even though, by doing so, states risk violating the principle of non-intervention, states use their power to influence and try to shape the actions of the target state.¹⁹ Fighting is an option, although the effectiveness of fighting is a matter of some debate.²⁰ As evidenced in Vietnam, Bosnia, Kosovo, Afghanistan and Iraq, winning peace quickly is not likely. Soft power options seem to be more appropriate and effective but will take time to bring about the perceived social change.

Peace process

War has ceased to be a massive deciding event. Lasting solutions have to be found for conflicts by winning war *and* peace. More is needed than traditional hard power, the use of which must be weighed against other options. Security has to include a wider range of sectors than the traditional military and political ones to create the stability that is needed to democratize. Peace-building is the catalyst in creating self-sustaining peace.

¹⁶ Mearsheimer J., *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton, 2001), 21.

¹⁷ Fukuyama, *After the Neocons*, 66-94.

¹⁸ Byman D. and Waxman M., *The Dynamics of Coercion, American Foreign Policy and the Limits of Military Might* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), 4-9.

¹⁹ See for instance: Walzer, *Just and Unjust Wars*, Ch. 7.

²⁰ Maill H., Ramsbothan O., Woodhouse T., *Contemporary Conflict Resolution The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts* (Cambridge: Polity Press, 2004), 15-19.

Warfare is more than fighting battles; it is a combination of stabilizing actions that take place across the spectrum of the political, economic, social, environmental, and military sectors.²¹ In other words, an intervention creates peace; a combination of military, diplomatic and development efforts has to create a lasting peace. Participatory peace is the goal of an intervention since neo-colonialism is unacceptable. Such a peace offers the prospect of a self-sustaining conflict solving mechanism – the promise that future disputes will be negotiated, resolved according to constitutionally agreed procedures.

Peace is often defined or determined negatively, it is ‘the absence of war’. John Galtung and others have proposed a distinction between ‘positive’ and ‘negative’ peace. Michael Doyle and Nicholas Sambis adopted and modified this distinction in their study of peace-building. In their view, negative or sovereign peace “reflects that single sovereignty, a Hobbesian Leviathan, has been established and exercises a legitimate monopoly of violence”; positive or participatory peace “discounts ‘peace from the grave’ (the former enemy is all dead or in prison) in favour of a peace that includes wider participation”.²²

In a peace process, the role of military forces is changing. Combat troops play a major role during the short war-fighting phase of the intervention; their peace-making role becomes more important during the lengthy state-building process.²³ Soldiers are less occupied with combat operations and more with mechanisms such as demilitarized zones, dispute-resolution commissions, civil-military operations, and peace-support operations. They act as an external guarantee to alter the incentives to break the peace and help prevent or manage accidents that could lead back to war.²⁴

²¹ Buzan B., Waever O., de Wilde J., *Security, A New Framework for Analysis* (London: Lynne Rienner Publishers, 1998), 7-8.

²² Doyle M. and Sambanis N., *Making War and Building Peace* (Princeton: Princeton University Press, 2006), 18.

²³ Lederach, *Building Peace*, 77.

²⁴ Fortna V., *Peace Time, Cease-Fire Agreements and the Durability of Peace* (Princeton: Princeton University Press, 2004), 173-210.

Intervention

War-fighting is sometimes necessary and pragmatic, but it is rarely, if ever, sufficient.²⁵ If *prevention* does not work, *intervention* may become necessary.²⁶ Coercive interventions, if legalized by the international community, i.e. legitimized by the United Nations Security Council, are catalysts in the state-building process.²⁷ A combination of economic sanctions and military force is used to make the opponent alter behaviour.²⁸ This method is often viewed as the 'dark side' of international relations and is identified with offensive rather than defensive national goals.²⁹

Interveners have a choice of whether to fight; this is what makes interventions different from (existential) wars.³⁰ Intervention policies lay the boundary of peace and war in international politics; they define the outer limits of sovereign control. By its nature, it involves violation of the foundational principle of international law (sovereignty) and of a central ethical component of the international community (self-determination). The burden of moral proof rests with the state that intervenes.³¹ States,

²⁵ Crocker C. Hampson F. and Aall P, *Grasping the Nettle, Analyzing Cases of Intractable Conflict* (Washington: United States of Peace Press, 2005), 58-62.

²⁶ Walzer M., *Just and Unjust Wars, A Moral Argument with Historical Illustrations*, fourth edition (New York: Basic Books, [1977] 2006), 251-268.

²⁷ Wright Q., *A Study of War* (Chicago: University of Chicago Press, 1966), 5-7.

²⁸ Pape R., *Bombing to Win, Air Power and Coercion in War* (Ithaca: Cornell University Press, 1996), 4.

²⁹ Byman D. and Waxman M., *The Dynamics of Coercion: American Foreign Policy and the Limits of Military Might* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), 3-9.

³⁰ Finnemore M., *The Purpose of Intervention, Changing the Beliefs about the Use of Force* (Ithaca: Cornell University Press, 2003), 5.

³¹ *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change (New York: United Nations, 2004), 67. Five basic criteria are identified for a decision to intervene. (1) *Seriousness of the threat*: grave and massive violations of fundamental rights or the threat of such violations; (2) *Proper purpose*: the primary purpose of the intervention is to stop the violations, and the action is supported by those for whom it is intended; (3) *Last resort*: a clear urgency to act and other means not being available; (4) *Proportional Means*: the scale, duration and intensity of the proposed military action is the minimum necessary to meet the threat in question; (5) *Balance of consequences*: the action has a reasonable

therefore, debate long and hard, both internally and among themselves, whether to intervene and fight to secure their interests. These debates are harsh if there is no hard evidence that an existential threat is being targeted. There is a very reasonable set of interests that could support intervention and another equally plausible set that would support non-intervention.

The amount of force used and the decisiveness of the intervention depend on the interests at stake. Provided the interests at stake are important enough to fight for, an intervention has to meet the *Jus ad Bellum* criteria before an intervention is conducted. In addition, the intervention must meet the *Jus Post Bellum* criteria as soon as possible. The Second World War demonstrated this clearly, Germany and Japan were susceptible to change after being militarily defeated. They were ripe for change. To accomplish this, force was tied to an extensive array of other tools.³²

Intervention is more than a military quick fix since it teams with massive political and social support and state-building. It covers a vast array of very different sorts of political action with the purpose of bringing about a large-scale process of social change that redirects force in entire countries or groups of countries.³³ According to John Hare and Carey Joint, coercive intervention is acceptable if,

“... [I]t is a response to the intervention by one’s opponents; in defence of the integrity of the internal political process; a means to re-establish the balance, not to destabilize it; a venture with a reasonable chance of success; a last resort, following humane and constructive efforts to deal with fundamental problems; an undertaking proportional in its means to the value of its end; and not a violation of basic moral principles”.³⁴

chance of success at acceptable costs, the action is not likely to lead to larger problems, and the opinions of the countries in the region have been taken into account.

³² See for instance: Brocades Zaalberg T., *Soldiers and Civil Power, Supporting or Substituting Civil Authorities in Modern Peace Operations* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005).

³³ Finnemore, *The Purpose of Intervention*, 7-12 and 129-137.

³⁴ Hare J. and Joynt C., *Ethics and International Affairs* (London: Macmillan, 1982), 160.

States understand intervention as being different from, and less than, war. War fighting is, however, a common element in both cases. The difference is the intensity.³⁵ In general, wars are at the high end of the conflict spectrum, interventions are conducted in the grey area between peace and war, often at the lower end of the conflict spectrum. In an existential war, the goal is to defeat the other party; in interventions, war is functional to make the target state susceptible to change. The change itself is brought about – after the short-war phase – with softer instruments.

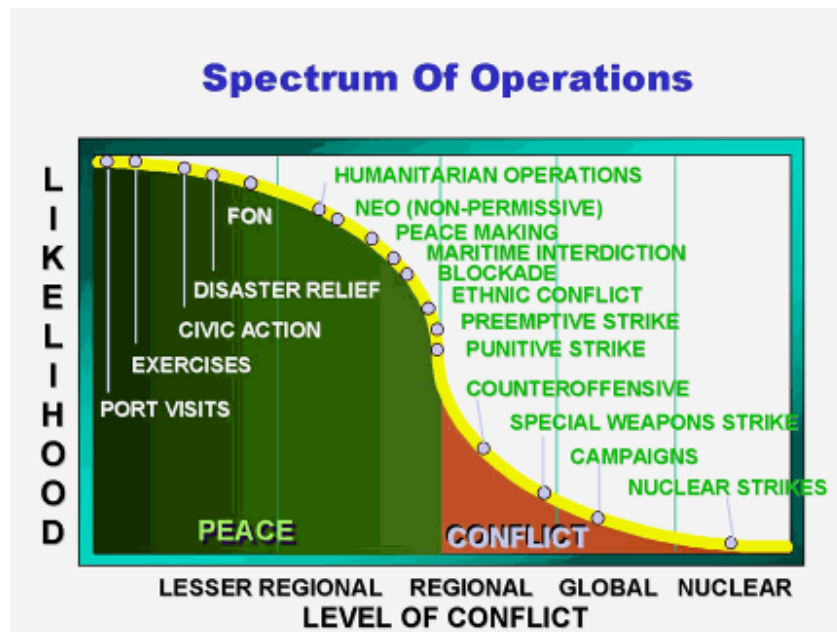


Figure 1: Spectrum of Operations

Source: Phister and Plonisch, *US Air Force Research Laboratory, News Release R-01-78* at: http://www.rl.af.mil/div/IFO/IFOI/IFOIPA/press_history/pr-99/pr-01-78.html

The conflicts in Afghanistan, Iraq, and Bosnia show that warfare has changed: state military organizations have vast superiority over their non-state opponents in what is called ‘combat power’, but despite this

³⁵ Lund M., *Preventing Violent Conflict: A Strategy for Preventive Diplomacy* (Washington: United Institute of Peace Press, 1996), 38.

superiority, more often than not, they end up losing. Winning or maybe controlling these protracted, self-sustaining, deep-rooted conflicts, often the product of ancient hatreds, demands a different attitude.³⁶ Wars are no longer won on the battlefield; military force can stop battles but then the battle for stability and peace starts in an effort to end the will to fight.

The focus in modern conflict is on winning wars, not battles.³⁷ A short well-defined war can work as catalyst to give up the will to fight, while soft power is used to win the ‘hearts and minds’ of the population.³⁸ If the overall objective of a war is to win the clash of wills, it follows that every trial of strength must be won in such a way that each success complements and supports the measures to win the clash of wills.³⁹ Only then does war have utility and support the desired political result.

Third Party intervention

War has a function in an intervention and is the result of a clearly debated political choice. Leaders of liberal democracies particularly need to engender support from large groups of people and diverse organizations when taking their nations to war, since it is probably the most brutalizing of human experiences. War risks the involvement of the whole population, not only as enabler of a massive war machinery but also as targets of attack. If existential interests are at stake, it is clear that these interests are fought for. Nevertheless, one must also determine how to respond to serious, non-existential, and often indirect threats that stem from asymmetrical attacks?⁴⁰ Securitization as a practice is considered to be just and morally right. But is it right to take up arms? Georg Sorenson

³⁶ For a more detailed discussion see Zartman W., “Analyzing Intractability”, in Crocker C., Hampson O., All P. (eds), *Grasping the Nettle, Analyzing Cases of Intractable Conflict* (Washington: United States Institute of Peace Press, 2005), 47-62.

³⁷ Nye J., *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004), 5-11.

³⁸ Smith, *The Utility of Force, The Art of War in the Modern World* (London: Allan Lane, 2005), 277.

³⁹ Clausewitz, von C. [translated by Graham J. and Maude F.], *On War* (Ware: Wordsworth Editions, 1997), Book four, Chapter XI, 242-247.

⁴⁰ Buzan et al, *Security*, 23-26.

has pointed out that war has been a much less effective driver to secure interests in the long run, since social change is necessary.⁴¹ The majority of the successful cases show that reforms occur when a society generates a strong domestic demand for institutions. According to Stephen Krasner, interveners must provide basic government services as soon as possible after the intervention, in order to generate the demand for institutions.⁴² In the long run, securitization does not take place on the battlefield but a short, well-defined war will create the conditions necessary for it.

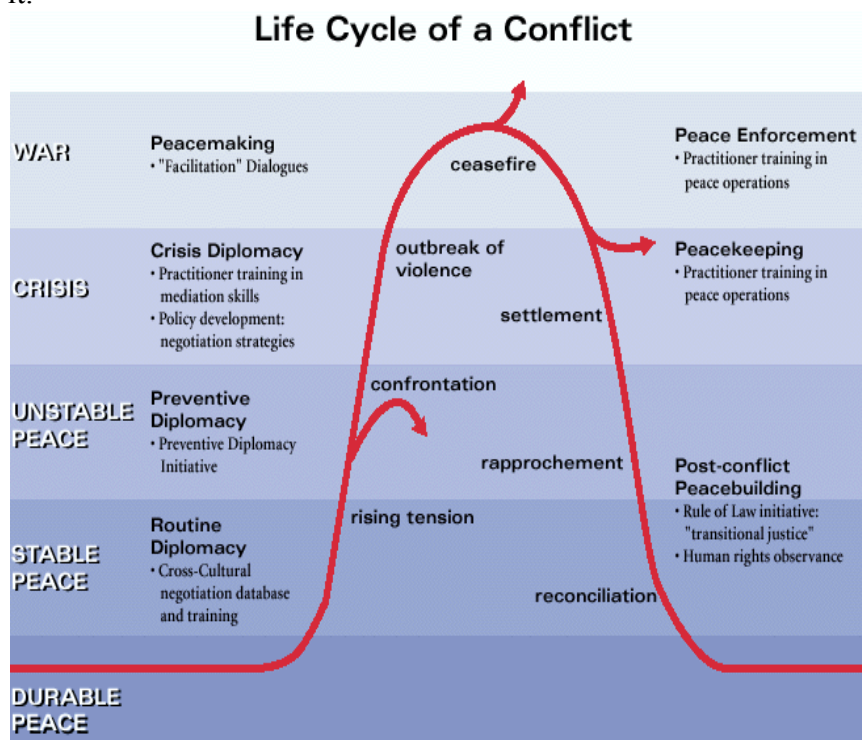


Figure 2: Life Cycle of a Conflict

Source: Lund M., *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy* (Washington: United States Institute for Peace, 1996), 38.

⁴¹ Sorenson G., "War and State-Making: Why Doesn't it Work in the Third World", in: *Security Dialogue* 32(3), 341-354.

⁴² Krasner S., "Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States", in: *International Security* Vol. 29, No. 2 (2004), 85-120.

The use of military force needs to be weighed against other options because wars are not won on the battlefield, as *inter alia* the third-party interventions in the Balkans, Iraq, and Afghanistan have shown.⁴³ Joseph Nye refers to the uses of positive and negative inducements as soft and hard power.⁴⁴ Hard or command power – the ability to change what others do – rests on coercion. It grows out of military or economic might.⁴⁵ This approach is anchored in a rational-choice-view of the world that largely revolves around the use of force to restore order during the actual intervention.⁴⁶ Soft or co-operative power – the ability to shape what others want – rests on the attractiveness of one's culture, political ideals, policies and values or the ability to manipulate the agenda of political choices during the mediation.⁴⁷ In the 'carrot-and-stick approach', a mix of positive and negative inducements shapes the preferences of the target population.⁴⁸

The transition from war to peace is a sensitive process that can easily derail but an impartial military force can prevent this.⁴⁹ The less the stick is needed, the more the carrot can be used and the faster the *Jus Post Bellum* criteria are met. The interveners must have 'full-spectrum dominance' and information dominance in order to be successful but the local

⁴³ Haass R., *Intervention, The Use of American Military Force in the Post-Cold War World* revised Edition (Washington: Brookings Institution Press, 1999), 70.

⁴⁴ Nye, *Soft Power*, 5-11.

⁴⁵ Nye, *Soft Power*, 30-31.

⁴⁶ Touval S. and Zartman W., "International Mediation in the Post-Cold War Era", in: Crocker C., Hampson O., All P. (eds), *Turbulent Peace, The Challenges of Managing International Conflict* (Washington: United States Institute of Peace Press, 2001), 427-444; Haass R., *Conflicts Unending: The United States and Regional Disputes* (New Haven: Yale University Press, 1990); Rubin J., "The Timing of Ripeness and the Ripeness of Timing", in: Kiesberg L. and Thorson S. (eds), *Timing the De-escalation of International Conflicts* (Syracuse: Syracuse University Press, 1991), 237-246.

⁴⁷ Nye, *Soft Power*, 11-15.

⁴⁸ See, for instance, Schell J., *The Unconquerable World, Power, Nonviolence, and the Will of the People* (New York: Henry Holt, 2003).

⁴⁹ Brocades Zaalberg T., *Soldiers and Civil Power, Supporting or Substituting Civil Authorities in Modern Peace Operations* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005).

government is responsible and must take its responsibility.⁵⁰ Confidence increases when the interveners show their commitment to the cause, not only during the intervention but also by taking part in the peace-making and state-building process.

The hard military force used during a third-party intervention is short and intense to stop the hostilities. According to Michael Walzer, any war is an act of aggression but it can be morally right when the legalistic paradigm is applied.⁵¹ The third-party intervention is functional and morally right because it is legalized. The goal is to get the disputants to acknowledge that some outside control over their conflict is needed to settle the dispute.⁵² The conflict must be 'ripe' for mediation, however.⁵³ This situation is known as a Mutually Hurting Stalemate (MHS),⁵⁴ a condition that exists when neither side feels it can win the conflict. When both parties perceive the costs and prospects of continuing war to be more burdensome than the gains to be achieved, a settlement has prospects.⁵⁵ The mediation process that follows depends upon persuasion and manipulation.⁵⁶ The mediator plays a principal role in the peace-building process by providing confidence-building measures that reduce the incentives to defect.⁵⁷ The mediator's impartial involvement, moral commitment, economic potential and indirect interest will strengthen the disputants' confidence.⁵⁸

⁵⁰ See for instance: Berkowitz B., *The New Face of War, How War will be Fought in the 21st Century* (New York: Free Press, 2003).

⁵¹ Walzer, *Just and Unjust Wars*, 58-63.

⁵² Crocker et. al., *Taming Intractable Conflicts*, 134.

⁵³ Zartman W., "The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemates and Ripe Moments", in: Darby J. and MacGinty R. (eds), *Contemporary Peacemaking, Conflict, Violence and Peace Processes* (London: Palgrave Macmillan, 2002), 19.

⁵⁴ Crocker et. al., *Taming Intractable Conflicts*, 103-104.

⁵⁵ Zartman W. and Touval S., "International Mediation: Conflict and Resolution and Power Politics", in: *Journal of Social Issues*, Vol. 41 No. 2 (1985), 27-45.

⁵⁶ Princen, *Intermediaries in International Conflict*, 19-21.

⁵⁷ Lake D. and Rothchild D., "Containing Fear: The Origins and Management of Ethnic Conflict", in: *International Security* Vol. 21 No. 2 (1996), 27-28.

⁵⁸ See, for instance, Zartman W. (ed.), *Elusive Peace: Negotiating an End to Civil Wars* (Washington: Brookings Institution, 1995)

The various stages of this transition process form a strategic-value chain.⁵⁹ Whereas ending hostilities sets a short-term goal, conflict resolution and state-building work toward long-term solutions.⁶⁰ The social-psychological challenges in the transition from war to peace are immense, while the internal capability to move from a state of war to a state of peace is weak.⁶¹ The third-party needs to assist and stimulate this process.

A state that supplies the core functions that only governments can provide creates stability, and that is what it is all about.⁶² State-building is a lengthy, fragile, and contradiction-ridden process.⁶³ An integrated approach to winning the peace is needed to prevent citizens from transferring their primary allegiance away from the state to tribes, ethnic groups, religious communities and organizations, gangs, ideologies, and so on.⁶⁴ Matthew Horsman and Andrew Marshall have pointed out that in weak states, this localizing dynamic can be seen as part of a much wider process, in which increasing liberalization is weakening state structures everywhere and pushing individuals towards more tribal forms of association.⁶⁵ Where states are strong and societies well developed, they are relatively cohesive and stable. The opposite is also true. Since supposedly, there is a correlation between development and democracy, it is

⁵⁹ The term “strategic-value chain” is widely used in business management. Values are the timeless principles that guide an organization. They form a chain if they are a strategic collaboration to meet specific (market) objectives over the long run and for the mutual benefit of all “links” of the chain.

⁶⁰ Jones B., “The Challenges of Strategic Coordination”, in: Stedman S. et al., *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements* (Boulder: Lynne Rienner Press, 2002), 89-119.

⁶¹ Crocker et. al., *Taming Intractable Conflicts*, 166-167.

⁶² Macgregor D., “New Strategic Concepts”, in: Binnendijk H. and Johnson S. (eds) *Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations* (Washington: National Defense University Press, 2004), 18-22.

⁶³ Last D., *Theory, Doctrine and Practice of Conflict De-Escalation in Peace-keeping Operations* (Cornwallis Park: The Canadian Peacekeeping Press, 1997), 25.

⁶⁴ Buzan et. al., *Security*, 52-53.

⁶⁵ Horsman M. and Marshall A., *After the Nation State: Citizens, Tribalism and the New World Disorder* (London: Harper Collins, 1995).

essential for a 'normal' economy to start up soon after hostilities have ended.⁶⁶

Winning the Peace

During the transition from war to peace, a general decline of the state must be prevented. The political order needs to be rebuilt and the population is encouraged to participate in governance.⁶⁷ Francis Fukuyama distinguishes three distinct phases.⁶⁸ During the first phase, outside powers provide short-term stability. The goal is to rebuild state authority. The first or transition phase is critical; the security-related functions predominate along with the military command structure. As the situation is stabilized, the military commanders give way to civilian-led operations and agencies that control them; development agencies and workers gradually take the lead in the second and third phase. In the second phase, self-sustaining state institutions are created that survive the gradual withdrawal of the interveners.⁶⁹ The emphasis lies on reconstruction, which involves returning a society ravaged by war (or natural disaster) back to something like the status quo ante. It requires partnership between the interveners and the intervened. This state-building phase is successful if democratic state institutions function effectively. In the

⁶⁶ Fukuyama F., *The End of History and the Last Man*, second edition (New York: Free Press, 2006), Afterword.

⁶⁷ Crevelde M. van, *The Rise and Decline of the State* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

⁶⁸ Fukuyama F., *State-Building, Governance and World Order in the 21st Century* (Ithaca: Cornell University Press, 2004), 100-101.

⁶⁹ See: Sutton F., "Nation-Building in the Heyday of the Classic Development Ideology: Ford Foundation Experience in the 1950s and 1960s" in: Fukuyama F. (ed), *Nation-Building, Beyond Afghanistan and Iraq* (Baltimore: John Hopkins University Press, 2006), 42-63. Note that Americans use the term *nation-building* differently from Europeans: by *nation-building* they mean state-building coupled with economic development. Fukuyama notes in the introduction of the cited book (3) that according to the Europeans "[...] Nations [...] are never built particularly by outsiders; rather, they evolve out of an unplanned historical-evolutionary process. What Americans refer to as *nation-building* is rather state-building – that is, constructing political institutions, or else promoting economic development."

third phase, institutions are further strengthened with indirect support. The accent lies on development, which involves the creation of new economic or political institutions that will be self-sustaining after the withdrawal of the international community. It requires local ownership. This nation-building phase is successful when democracy is anchored in state and society.

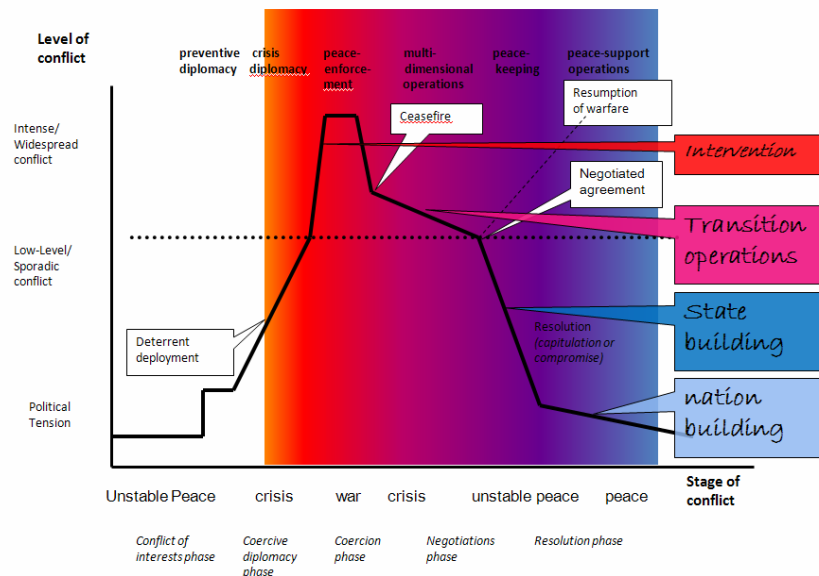


Figure 3: Conflict-Coercion Cycle

Source: Wagemaker A., *Raging Hunger for Peace, Power, Mediation and Western Military Intervention in Bosnia* (Leiden: Leiden University, 2005), 17.

External powers may provide security and expertise, there are however limitations to their ability to create a demand for institutions and democratization.⁷⁰ There are physical and moral limitations on the transfer of knowledge about institutional construction and reform.⁷¹ As Fukuyama states: “[P]ost-conflict situations seem to pose an insoluble conundrum

⁷⁰ See: Flournoy M., “Nation-Building, Lessons Learned and Unlearned”, in: Fukuyama F. (ed), *Nation-Building, Beyond Afghanistan and Iraq* (Baltimore: John Hopkins University Press, 2006), 86-96.

⁷¹ Fukuyama, *State-Building*, 82-91.

regarding local ownership: intervention was necessary in the first place because there was no functioning local government, but the outside provision of government services becomes an obstacle to the creation of new state institutions that can stand on their own [...].⁷² Interveners cannot do more than form a partnership with the national and local authorities in the intervened country, because the latter have to own the transformation process during the state-building and nation-building processes. It provides an elegant exit strategy or a problem for the interveners.

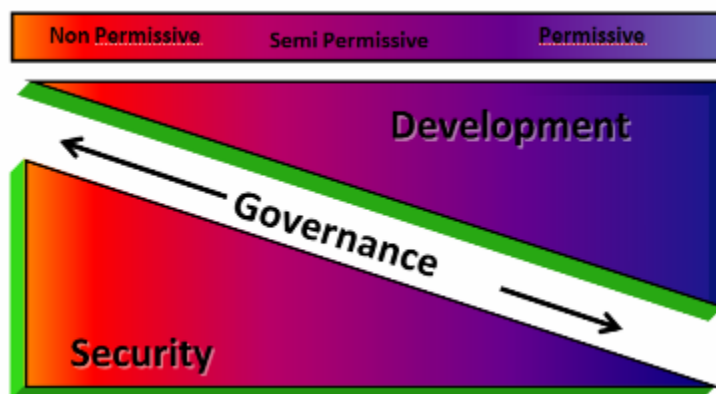


Figure 4: Lines of Operations

State-building is essential for winning the peace. It focuses on reconstructing the political system and on rebuilding security as a foundation. Everything else that is considered desirable in the political, economic, and social spheres can be built beyond this basic level. Security is conventionally thought to refer to threats that originate from outside the state and, if fulfilled, could undermine the stability and integrity of the state. Such threats can also originate from within the borders of a state, in the form of deliberate subversion or even destabilization of social arrangements because of the dissemination of new ideas, practices, and

⁷² Fukuyama F., "Guidelines for Future Nation-Builders", in: Fukuyama F. (ed), *Nation-Building, Beyond Afghanistan and Iraq* (Baltimore: John Hopkins University Press, 2006), 241-242.

technologies and how leaders of a state define and explain security consequently.⁷³ Once a state is functioning, the focus should shift toward nation-building which in the end safeguards positive peace. In other words, hatred between various groups within the state and within society, which is typical in internal conflicts, is gone with self-sustaining peace as a result. For winning peace securitization, using a comprehensive approach to state-building and nation-building processes, is necessary.

Invading Afghanistan

By mid-2001 the Taliban controlled most of Afghanistan's territory and harboured Al Qaeda. The Taliban had been unable to dislodge the remaining resistance fighters from their whereabouts in the mountains in the north-east of the country. Officially known as the United National Islamic Front for the Salvation of Afghanistan, the 'Northern Alliance' was an occasional coalition brought together by the common struggle against Taliban rule.⁷⁴ Most of them belonged to Massood's Shura-i-Nizar, the wing of the predominantly Tadjik Jamiat-i-Islami party headed by former president Burhanuddin Rabbani.⁷⁵

The initial military campaign against the Taliban and Al Qaeda was rapid and decisive, mainly due to American help. There was, however, basic disagreement between Colin Powell's State Department and Donald Rumsfeld's Defense Department. Powell wanted to consider long-term political consequences and adjust the campaign accordingly; Rums-

⁷³ For explorations of the concept of security, see Buzan B., *People, States and Fear*, 2nd edition (Boulder: Lynne Rienner, 1991).

⁷⁴ The Northern Alliance primarily consisted of *Jamiat-i-Islami*, *Junbesh-i-Milli*, *Hezb-i-Wahadat*, and *Harakat-i-Islami*. It also includes other, more marginal participants such as Hadji Wadir's eastern *Shura*, and *Ittihad-i-Islami*. It is noteworthy that the Northern Alliance was mostly devoid of significant Pashtun representation.

⁷⁵ This wing of Jamiat, in which the military and administrative power of the party became concentrated, was controlled by defense minister Mohammad Qassem Fahim, by former interior minister and now education minister Younus Qanooni, and by foreign minister Abdullah Abdullah.

feld wanted to dislodge the Taliban as quickly as possible, regardless of the consequences. The Defense Department prevailed.⁷⁶

After the Northern Alliance was armed, it was unleashed in the beginning of November 2001 with direct military support from seventeen nations.⁷⁷ From a short-term military perspective, the collaboration was a remarkable success, leading to the collapse of the Taliban within five weeks. From a long-term political and military perspective, the choices made at the start of this operation proved extremely costly. Although the Taliban were decisively overthrown, they were not defeated. Hundreds of Al Qaeda warriors and their leadership were able to escape from the mountains of Tora Bora in eastern Afghanistan into Pakistan, where they found refuge in the Northwest Territories. Currently they use the Federally Administered Tribal Areas in Pakistan – North and South Waziristan, Bajour and Mohmand – as their sanctuary, from where they launch operations in southern Afghanistan.⁷⁸

Various renowned Pashtun leaders warned during and after the successful Northern Alliance offensive that the fall of the Taliban regime would create a political vacuum that could ignite a new phase of bloodshed and disorder. Hoping to avoid this, the US, its Coalition partners, and the UN started a dialogue during the fall of 2001 in Afghanistan, in Pakistan, and with supporters of the former Afghan king in Rome to create a broader-based Afghan political coalition.⁷⁹ Kabul needed to be protected as ‘neutral political space’, a demilitarized zone in which politics could

⁷⁶ Cooley J., *Unholy Wars* (London: Pluto, 2002), 81-106.

⁷⁷ See: Gerleman J. et al, *Operation Enduring Freedom: Foreign Pledges of Military and Intelligence Support*, document no. RL31152 (Washington: US Congressional Research Service, 2001) available at www.fpc.state.gov/documents/organization/6207.pdf

⁷⁸ To defend Pakistan from ethnic fragmentation, Pakistan’s governments have tried to neutralize Pashtun and Baluch nationalism, in part by supporting Islamist militias among the Pashtun. Such militias wage asymmetrical warfare of Afghanistan and Kashmir and counter the electoral majorities of opponents of military rule with their street power and violence.

⁷⁹ Chopra J, McCallum J., and Their A., “Planning Considerations for International Involvement in Post-Taliban Afghanistan”, in: *Brown Journal of World Affairs* 8, no. 2 (winter 2002).

flourish, away from the threat of armed conflict. For this reason, the Northern Alliance was warned in public statements to stay out of the capital. Despite repeated assurances to respect these international calls, the Alliance took Kabul on 13 November 2001.⁸⁰ As the Taliban receded throughout the country, the newly reinvigorated factional armies rolled into old domains, one after the other.

Operation Enduring Freedom effectively turned the control of Afghanistan back to an array of regional commanders who had spent the early 1990s in a vicious civil war. With the Northern Alliance in control of Kabul and various groups in control of the countryside, the post-Taliban political environment looked like pre-Taliban Afghanistan. At best a fragile negative peace was created but it did not provide the security that allows people to begin reconstruct their lives. Since there was no coherent plan for the transition to a positive peace and disregard for the political and economic consequences of the operation Enduring Freedom, the remarkably unstable security situation in Afghanistan put the success of the entire operation in question.

Transition

Faced with a *fait accompli*, the UN called a conference in Bonn, in December 2001, with the goal to re-establish and confirm Afghanistan's territorial integrity and sovereignty. Given the civil war of the 1990s, representation at the table was intended to be broad. Numerous Afghan civil society groups felt that they were not represented. It is questionable whether the Bonn peace talks represented the Afghan people. Indeed, the Bonn agreement itself acknowledges in its preamble that many groups were not 'adequately represented' at the talks. In the end, the talks were dominated by the *Panjshiri Tadjik* faction of the Northern Alliance, the *Shura-i-Nizar*. With undisputed control of Kabul, the strongest military, and their strong battlefield alliance with the US, they could successfully insist on key positions in the new government: Defence, interior, and foreign affairs. In exchange, they agreed to a relatively unaffiliated Pash-

⁸⁰ Woodward B., *Bush at War* (New York: Simon and Schuster, 2002), 308-309.

tun tribal leader, Hamid Karzai, as head of the interim administration; to a limited international security force in the capital; and a transition process that would lead to the creation of a new constitution and elections in just thirty months. In Afghanistan, confidence in a peaceful transition of power was understandably low. It was not only the underrepresented non-Northern Alliance groups who complained, even powerful members of the Alliance, such as Rashid Dostum and Ismael Khan, decried the outcome as unfair and even humiliating.⁸¹

The Bonn Agreement provided a framework for the transformation of the Afghan political system. It was ambitious in scope but provided little detail on how the most essential details could or should be accomplished. However, it set two simultaneous processes in motion, a state-building process and a peace process. The state-building process would be the engine for reconstruction, for the formation of long-term security arrangements, and for a return to national unity. The peace process would maintain order among factions, allowing them to lessen their enmity, while acknowledging, though implicitly, their de facto control of the country. The Agreement envisioned that the state and political institutions would slowly draw sovereign authority back to the government and the people and away from the rule of the gun. However, the problem with the Bonn Agreement is that compared with the process of political transition it established, the security provisions were demonstrably weak. Critical aspects of the agreement went un-enforced, for example the provision of putting all armed forces under the control of the Afghan interim administration.

The security strategical transition – from creating a negative peace to a continuation of it – took place in summer 2003. The International Security Assistance Force that was created in Bonn and initially ‘only’ guarded the negative peace in Kabul, was boosted in August 2003.

⁸¹ For a detailed discussion see for instance Suhrke A., Strand A., and Harpvikken K., *Peace-Building Strategies for Afghanistan, Part I: Lessons from Past Experiences in Afghanistan; and Part II: A Decade of Peace-Building: Lessons for Afghanistan* (Bergen: Chr. Michelson Institute, 2002); Johnson C., Maley W., Their A., and Wardak A., *Afghanistan's Political and Constitutional Development* (London: Overseas Development Institute, 2003).

NATO took over the command of ISAF, and two months later, its mission expanded to include securing relatively quiet north-eastern and north-central Afghanistan. At the Istanbul conference in June 2004, NATO agreed to increase its forces in the country to 10,000 by October 2004. However, the Alliance struggled to find troops and equipment to meet these commitments.⁸² During the London Conference (31 January-1 February 2006), the 'Afghanistan Compact' was signed. With another five years of international commitment it acknowledges that the country's "transition to peace and security is not yet assured" and requires "strong international engagement". However, ISAF's expansion to southern Afghanistan (stage 3 and 4) saw a similar manning problem as two years before in the northern part (stage 1 and 2).

ISAF's state-building mission consists of four stages, each of them having its own tailor-made approach. According to Afghanistan Compact, the US-led Operation "Enduring Freedom" and the NATO-led ISAF-operation were to promote security and stability "in all regions of Afghanistan" by the end of 2010, while the Afghan National Army would reach its target ceiling of 70,000 personnel. The reality is that the state-building phase has de facto been extended until at least 2010. How to deal with rapacious local militias and bandits and aggressive anti-regime militants who seem to remain a fact of life, is a challenge. In effect, nation-building cannot effectively start until there is basic security and (effective) state institutions function on all levels and in the whole country.

Holding the coalition of actors, assembled through the Bonn Process, together in a peaceful transition process has been the primary occupation of the political arms of both the UN and the Western powers engaged in Afghanistan. There has been nearly universal support for the Bonn Agreement among those working towards peace. The US and to a lesser extent the UN, treated peace and security as their foremost concerns,

⁸² See: Bhatia M., Lanigan K., and Wilkinson P., "Minimal Investments, Minimal Results: The Failure of Security Policy in Afghanistan", Briefing Paper Afghanistan Research and Evaluation Unit, June 2004, available at: <http://www.cmi.no/pdf/?file=/afghanistan/doc/AREU-Brief-2004-June-security.pdf>

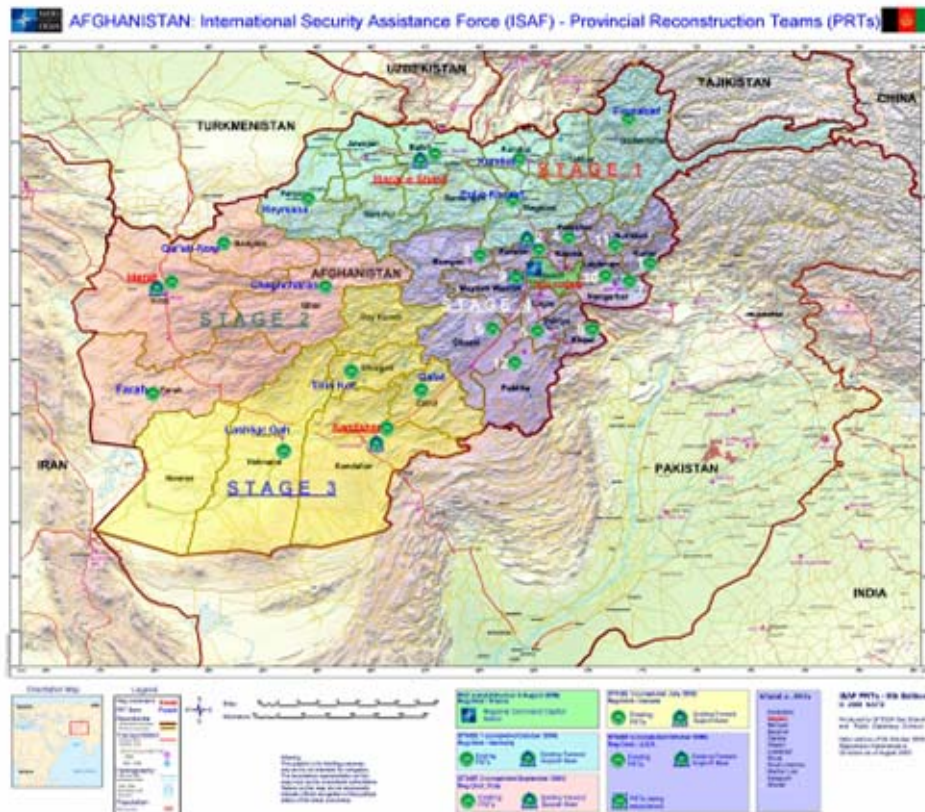


Figure 5: ISAF deployment, October 2006.

Source: <http://www.nato.int/issues/afghanistan/graphics/e040628a.jpg>

subordinating – at least in the short-term – other principles such as broad representation in the government and human rights accountability. The approach rested on the premise that a lasting peace could be forged only if the country's faction leaders – all armed, many dangerous – could be kept inside Bonn's tent.

Civil-Military Cooperation

In ISAF's strategy, Provincial Reconstruction Teams (PRTs) assist and support the Afghans in the continuation of the negative peace, and sup-

support the transition toward state-building, or better, from a militarily run peace mission to a development mission.

The PRT concept models civil-military cooperation in disrupted areas, an ad hoc device for marrying security, reconstruction and state-building. The Americans developed the concept of spreading the ISAF effect without expanding ISAF itself.⁸³ General Barno (commander of the coalition forces in 2003) and the US ambassador Khalilzad, identified the PRTs as a mechanism that could contribute to the fulfilment of the short-term political objectives of the Bonn Agreement. However, they seem to be more important in the long-term strategy because state-building and nation-building processes demand long-term commitments.

The various PRTs do not follow a single model, as Peter Viggo Jacobsen has shown. Characteristically they are military-run enclaves, providing safe havens for international aid workers who assist with the reconstruction and extending the writ of the Kabul government.⁸⁴ PRT activities focus on assisting the (provincial and district) authorities, that can range from resolving local disputes to coordinating local reconstruction projects. Guiding securitization programs are the National Solidarity Program (NSP)⁸⁵ and the Security Sector Reform (SSR).

The idea behind NSP is community-driven development that facilitates a link between state and civil society. In practice, it is a rural development program without a direct urban analogue. Its key elements are assisting and facilitating local decision-making and priority setting; block grants (up to \$60,000) for activities of elected community development councils; capacity building for council members; and strengthening of institutional linkages. Conditional are economic recovery and a human resource base for government. With few natural resources, a largely devastated agricultural economy and little domestic investment or extractive

⁸³ McNerney M., "Stabilization and Reconstruction in Afghanistan: Are PRTs a Model or a Muddle?", in: *Parameters*, Winter 2005-2006, 32-46.

⁸⁴ Jacobsen P., *PRTs in Afghanistan: Successful but not Sufficient* (Copenhagen: Danish Institute for International Affairs, 2005), 17-28. This document is also available through: www.diiis.dk/graphics/publications/reports2005/pvj_prts_Afghanistan.pdf

⁸⁵ See: www.nspafghanistan.org

financial capacity, Afghanistan is heavily dependent on international largesse but that falls short. Although 10.5 billion dollars were pledged at the 2006 London conference, it is only a fraction of what is needed. As far as bureaucracy is concerned, the lack of trained and motivated personnel is apparent. District administrators and even governors are often unqualified, low salaries in the public sector deter capable individuals from taking jobs in the ministries. Personnel problems in the law enforcement and justice systems are especially deleterious to reconstruction. SSR is a complex process that embraces four elements.⁸⁶

- forces authorized to use force;
- security management and oversight bodies;
- justice and law enforcement institutions; and
- non-statutory security forces.

In Afghanistan it features five major pillars, each of which has been the responsibility of a different donor nation. The US have taken the lead in the formation and training of the Afghan National Army (ANA); Germany develops the Afghan National Police force (ANP); Italy reforms the justice system; Britain spearheads the anti-narcotics efforts; and Japan the effort to neutralize private militias through the Disarmament, Demobilization, and Reintegration program (DDR). The SSR program suffers poor internal coordination and raises doubts about the “lead donor nation model” and the adjustment with other efforts. The lack of progress in law enforcement (police and judicial pillars) in combination with failures to break the vicious cycle between warlords, the government and the opium economy lead to a general feeling of insecurity. A loss of momentum is the result and ambitious targets in state-building have to be adjusted downward.

The PRTs with a multi-pronged approach make sense as part of an overall strategy in which the military and the economic, societal and political sectors are securitized. According to Jacobsen, a PRT model that consists of “extensive consultation and cooperation with all the relevant

⁸⁶ Hendrickson D. and Karkoszka A., ‘Security Sector Reform and Donor Policies’ in: Schnabel A. and Ehrhart H. (eds), *Security Sector Reform and Post Conflict Peacebuilding* (Tokyo: United Nations University Press, 2005), 23.

actors in the area (partnership); a willingness to heed NGO and UN advice; a strong focus on security; effective intergovernmental cooperation; in-depth understanding of local security dynamics; and a robust approach towards spoilers coupled with extensive long-range soft patrolling aimed at winning hearts and minds”, seems a formula for success.⁸⁷ The PRTs translate and adjust the NSP and SSR to the local level. Depending on the security situation and the susceptibility of the local population to state-building, two approaches to the PRT concept are distinguished:

- Teams in instable parts – in 2007 in southern Afghanistan or ISAF stages 3 and 4 – give effect to the American doctrine on civil-military cooperation which is derived from the ‘hearts and minds’ strategy that Field Marshal Templer pursued in dealing with the Malayan Emergency. The emphasis is on providing physical security, the PRT conducts civil affairs operations, while state-building programs are subordinated.⁸⁸
- Teams in more stable parts – in 2007 in northern Afghanistan or ISAF stages 1 and 2 – are approaching their tasks differently. The focus is on state-building, ‘partnership’ and ‘ownership’ principles. Although impartial, they are not deployed to tackle military threats posed by the Taliban or Al Qaeda, by the infighting between warlords and increased lawlessness and banditry or the booming opium cultivation and drug trade. The PRTs assist in providing security that is “primarily about the ability of the ruling elite to maintain civil peace, territorial integrity, and, more controversially, the machinery of government in the face of challenges from its citizens”.⁸⁹ In other words, the PRTs create the circumstances in which, at provincial level, state-building is made possible which is primarily done by diplomats and development workers.

⁸⁷ Jacobsen, *PRTs in Afghanistan*, 33.

⁸⁸ Dziedzic M. and Seidl M., *Provincial Reconstruction Teams and Military Relations with International and Nongovernmental Organizations in Afghanistan*, Special Report No. 147 (Washington: United States Institute for Peace, 2005), 6.

⁸⁹ Buzan et. al., *Security*, 50.

Mutual trust is the guiding principle for the partnership between the PRT and the local population. The local government has to own the state-building process; the PRT assists and supports it by providing security, so that economic, social and governmental change can take place. This comprehensive approach is successful in northern Afghanistan and stands model for the approach in the south. The idea behind their comprehensive or 3-D (Defense, Diplomacy and Development) approach – developed by the British, the Canadians and the Dutch – is that the transition process and the early stages of state-building are vulnerable to attacks by forces of hatred and extremism. The main threat comes from Islamist groups whose programs are ideological rather than political, megalomaniac rather than concrete. Their ambition is to weaken or destroy societies based on liberal democracies, fundamental freedoms and human rights. To prevent that these groups find shelter among the local population, the goal is to encourage active citizen participation in governance, strengthen the (local) economy to prevent extremism, and maintain a balance between respect for cultural diversity and the need for a shared sense of direction. Therefore, it is essential to win the hearts and minds and imperative to set the democracy and human rights agenda of the local i.e. provincial government. Forces within the society that oppose this have to be isolated.

The usability of military force is limited and sensitive, as it could easily undermine the mutual trust. Winning the hearts and minds involves demonstrating that the PRT cares about improving people's lives and addresses the humanitarian consequence of fighting. In the war amongst the people, it is not about traditional military success but about creating stability, so that development can take place. Military force is bind to development. The PRT is a mechanism allowing other actors to push the state-building process and the security sector reform forward. In the longer term, this will provide the basis for nation-building.

Whether Afghanistan becomes a functioning state depends on its own population. However, a long-term commitment of this and similar PRTs in combination with a (special) relationship with provinces or regions makes a difference to Afghanistan's state-building program. Therefore, the PRTs need a broad range of development and rule-of-law expertise,

improved civil-military cooperation, determine more carefully what activities have the greatest impact (rigorous analysis of cause and effect in relation to the long-term state-building strategy) and put great emphasis on improved local governance by supporting capacity-building programs.

State-building

Starting point of virtually all discussions is the disruption of the Afghan state. Given the reality of state collapse, an immediate focus of activity seems obvious and sensible. The term 'state' here refers to what Robert Jackson called a 'quasi-state'.⁹⁰ This kind of state enjoys a high level of 'juridical sovereignty' (indicated by the broad international acceptance of its existence within its present boundaries) but a low level of 'empirical sovereignty' (as measured by the capacities of government instrumentalities). Consequently, there is a great deal of popular cynicism about what politics can deliver. However, the task of reconstituting the political system and the government is central to the promotion of long-term stability. Overcoming corruption and nepotism is one of the major hurdles. Both problems are endemic to Afghanistan.

The upper levels of government received the earliest attention, with the consequence that regional power-holders stamped their (traditional) control over certain state-functions at the local levels. This resulted in a rift between the formal (*de jure*) and functioning (*de facto*) state.⁹¹ The Bonn Agreement provision that each member of the interim administration could head a department proved unfortunate. Instead of reconstructing the state, beginning with a careful examination of what the state should be responsible for and of what its scope and strength should be, it began with office appointment, based on the view that what the state should be doing had already been established. On top of this, politics in

⁹⁰ Jackson R., *Quasi States: Sovereignty, International Relations and the Third World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).

⁹¹ Evans A., Manning N., Osmani Y., Wilder A., *A Guide to Government in Afghanistan* (Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2004), 12-21.

Afghanistan are highly personalized, tending to crystallize around powerful men and their patronage networks, not on their professional quality.⁹² Although Afghanistan is on paper a unitary state with a highly centralized government, warlords (and in some cases governors) have captured, both strategic decision-making and overall fiscal resources, and the public sector is essentially autonomous from the central government.⁹³

One of the most surprising features of the administration in Afghanistan is the survival of local administrative structures in at least skeletal form throughout the years of bitter internal struggle.⁹⁴ Indigenous non-governmental organizations and councils (*Shuras*) became prominent in society. They may have survived simply because nominal occupation of state positions, even on an unpaid basis, was a source of some social status. But this does not mean that the local state structures will remain intact in face of the changing circumstances. As new actors, both governmental and non-governmental, position themselves to perform reconstruction tasks in the various districts of the country, opportunities will emerge for old state employees to obtain better-remunerated work. There is thus a risk that outlying components of the state will fall victim to a kind of internal 'brain drain'.

The exercise of state power is further complicated by the existence of a system of provinces and provincial governors who are centrally appointed for political reasons rather than for their merit. Within the provinces there are over 350 districts and 200 municipalities, but there is considerable uncertainty as to their exact boundaries. The degree of effective local power is considerable. A 2005 World Bank study concluded that,

⁹² Rubin et. al., *Afghanistan 2005 and Beyond*, 47-52.

⁹³ *Afghanistan – State Building, Sustaining Growth, and Reducing Poverty* (Washington: The World Bank, 2005), 44-47.

⁹⁴ See for instance: Evans A., Manning N., and Tully A. with Osmani Y. and Wilder A., *Subnational Administration in Afghanistan: Assessment and Recommendations for Action* (Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2004); and Evans A. and Osmani Y., *Assessing Progress: Update Report on Subnational Administration in Afghanistan* (Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2005).

“in revenue-rich provinces, governors make resources allocation decisions except on basic salaries. Staff appointments from Kabul are frequently rejected in favour of those loyal to regional factions, and even Kabul-based appointments regularly reflect loyalties and ethnic ties rather than merit. In these areas, where the warlords (and in some cases governors) have ‘captured’ both strategic decision-making and overall fiscal resources the public sector is essentially autonomous from the central government.”⁹⁵

By 2002, the local and regional power brokers stood at crossroads. In one direction lay the Bonn vision of a more harmonious, peaceful future but they had much to lose in this transition. The process of building a national army and demobilizing local militias would diminish their military power. The reconstruction of the central government would reduce their resources and ability to dispense largesse. The other direction was unclear, since it seemed unlikely that the economically attractive status quo ante of the civil war years could hold. If the goal of the international community was peace and stability, it was clear that the independent fiefdoms throughout the country would cease to exist and with it the attractive illicit (narco) economy. However, the weakness of the state, the absence of a functioning judicial system, and the lack of security for the licit economic activity has encouraged this illicit economy as well.

The disruption of the Afghan state was felt in the sphere of security, for where military and police forces fragment, the state ceases to be in a position to provide a safe environment for ordinary people. Afghans lost their trust in the state and put their trust in other mutual support systems, ranging from local community-based gendarmeries to regional militias. Tribes – characterized by strong norms of reciprocity based on shared lineage – are the form of mutual support association in Afghanistan.⁹⁶ This is known as ‘*qawm*’, a word which is difficult to translate but “network” comes close. *Qawms* are difficult to incorporate into a democratic

⁹⁵ *Afghanistan: State-Building, Sustaining Growth, and Reducing Poverty* (Washington: The World Bank, 2005), 46-47.

⁹⁶ See Glatzer B., “Is Afghanistan on the Brink of Ethnical and Tribal Disintegration?”, in: Maley W. (ed), *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban* (London: Hurst & Co, 1998), 167-181.

decision-making process, for they are relational rather than hierarchical and not considered to be ‘actors’. It is considered a breakthrough that Karzai (officially) bases all staffing changes on professional competence rather than ethnicity or region of origin. Because the contact of the Afghans with the government authority is mostly limited to officials at the local level, the importance of these measures cannot be overrated but they have to be viewed in relation to what is done at the lower levels of government.⁹⁷

The population needs to feel represented in the government at all levels. It is questionable whether the current presidential system is appropriate in a country as diverse as Afghanistan. Coalition building is second nature to the Afghans and should also be done in the national and provincial governments. A parliamentary system offers better possibilities for this than the current presidential system. It is questionable whether the current system with powerful provincial governors and powerless provincial councils and a powerless parliament of individuals is an appropriate representation of the civil society.

Challenges

Afghanistan’s problems are enormous.⁹⁸ Any attempt to sum them up will necessarily be fragmented and superficial. It is a desperately poor country, although strong norms of social solidarity have sometimes disguised the scale of its development problems to casual outside observers. It has also been so ravaged by decades of conflict and armed struggle that there is no easy point of departure for addressing them.⁹⁹ State-building is fundamental and institutions have to be built from the zero

⁹⁷ Weinbaum M., “Rebuilding Afghanistan“, in: Fukuyama F. (ed), *Nation-Building, Beyond Afghanistan and Iraq* (Baltimore: John Hopkins University Press, 2006), 131-134.

⁹⁸ For an overview, see: *Afghanistan – State Building, Sustaining Growth, and Reducing Poverty, A World Bank Country Study* (Washington: The World Bank, 2005).

⁹⁹ See Maley M., “The Reconstruction of Afghanistan“, in Booth K. and Dunne T. (eds), *Worlds in Collision: Terror and the Future of Global Order* (London: Palgrave Macmillan, 2002), 184-193.

point. Even before the Soviet invasion of 1979, the country was governed with only a thin web of civic institutions.¹⁰⁰ To understand what rescuing Afghanistan entails, it is necessary to identify key challenges. Destabilizing threats hamper state-building. Keystone is a security plan that considers three major challenges.¹⁰¹

The first challenge is the revival of the Taliban and other groups that try to derail the state-building process in the northern part of the country and raise the level of violence significantly in the south (transnational in character, often coming from Pakistan and linked to the “Pashtunistan” dispute).¹⁰² Afghanistan is a diverse country with rough and difficult accessible terrain and limited economic possibilities. Ethnic divisions, reinforced by linguistic, sectarian, and geographic differences, have caused major fissures within the Afghan national political elite that have, in turn, retarded state-building. Although the country has been a frequent theatre for Indo-Pakistani enmity as those two states strove for strategic advantage, Afghans overwhelmingly favour the country’s integrity.¹⁰³ Although inter-provincial tensions in Pakistan have at times fuelled ethnic resentments across the border, there is minimal sentiment for a new Pashtun state called “Pashtunistan”, envisioned to be carved out of northwest Pakistan and southern Afghanistan.¹⁰⁴ The combination of ethnic tensions and various strategic interests in Afghanistan is a reason why Taliban oriented militias receive outside help – most notably from

¹⁰⁰ Starr S., “Sovereignty and Legitimacy in Afghan Nation Building”, in: Fukuyama F. (ed), *Nation-Building, Beyond Afghanistan and Iraq* (Baltimore: John Hopkins University Press, 2006), 107.

¹⁰¹ Maley W., *Rescuing Afghanistan* (London: Hurst and Company, 2006), 60-64.

¹⁰² Ibramini S., *Playing with Fire in Afghanistan’s North*, Special Report Institute for War and Peace Reporting, 9 June 2007, available at: http://www.iwpr.net/?p=arr&s=f&o=336209&apc_state=henparr

¹⁰³ See: Vogelsang W., *The Afghans* (Oxford: Blackwell publishers, 2002). Vogelsang shows that despite bitter ethnic and regional rivalries, traditionally virtually no sentiment exists for separation or autonomy on ethnic or other grounds. Afghans overwhelmingly favor the country’s integrity over joining ethnic cousins across the Pakistani, Iranian, Turkoman, Uzbek, or Tajik borders.

¹⁰⁴ Vogelsang, *The Afghans*, 16-28 and 290-300; Rashid A., *Taliban, Islam, Oil and the New Great Game in Central Asia* (London: I.B. Taurus Publishers, 2002), 186-187.

or via the Federally Administered Tribal Areas in Pakistan (see figure 6).¹⁰⁵



Figure 6: Map Pakistan-Afghanistan, border area

Source: Perry-Castaneda Library Map Collection, University of Texas Library Online

¹⁰⁵ See for instance: Klevean L., *The New Great Game, Blood and Oil in Central Asia* (New York: Grove Press, 2003), 234- 254; Misra A., *Afghanistan, The Labyrinth of Violence* (Cambridge: Polity Press, 2004),29-32; and Rashid, *Taliban*, 183-195.

The second challenge is how to continue the negative peace. The threats posed by local potentates with arms at their disposal have a serious destabilizing potential. They have to be kept in the tent but can hamper the democratization process that is deemed essential for lasting peace. Warlords, like Ismail Khan, Abdul Rashid Dostum, Gulbuddin Hekmatyar, Muhammad Qasim Fahim, and Atta Muhammad, are often regional strongmen whose presence in part accounts for the relative weakness of the state.

The third challenge is the threat of criminality, especially from crime cartels that are linked to Afghanistan as a narco-state and in fact fuel instability i.e. they provide the means for local potentates to stay in de facto power.

The creation of the new Afghan National Army (ANA) – keystone in the security plan – is a complex exercise since it involves also identifying the specific roles of the military and developing an organizational culture that will make the force robust rather than fragile. ANA achievements are considered a ‘success story’, since they are moving toward fair and broad representation. However, the ANA currently has only about half the number of soldiers needed, and factional tendencies prove particularly difficult. These factional tendencies are linked to powerful warlords. An example is Mohammad Fahim who initially controlled the Ministry of Defense and is military leader of the *Shura-i-Nizar*. He had his own substantial armed forces in or near Kabul and tried to make them part of the ANA. On top of this, he appointed mostly Tadjiks and primarily *Panjshiris* as generals. In 2003, Fahim was replaced by Abdur Rahim Wardak, a Pashtun and professional soldier of the old royalist army. Most of Fahim’s forces were removed from Kabul and cantoned under international observation in 2004.¹⁰⁶ Many of them were demobilized but are now working for Fahim’s security company in Kabul. Whether the national army has become a major force in stabilizing the country and a national symbol is questionable at best. One problem is

¹⁰⁶ See for instance: Rubin B., Hamidzada H., and Stoddard A., *Afghanistan 2005 and Beyond* (Clingendael: Netherlands Institute of International Relations, April 2005), available at: www.clingendael.nl/cscp/publications/occasional%2Dpapers/, 39.

that ISAF through its PRTs is not in a position to safeguard the negative peace, Coalition Forces are using so much force and create so much 'collateral damage' that the trust in their good intentions evaporates.¹⁰⁷

The governance structure is weak at all levels. The shortfalls in education, produced throughout decades of war and conflict, are mainly felt in the civil service, which is the backbone of a functioning state. Improving the educational system is a solution in the long-run but on short term, civil servants need specific and intense training. ISAF, through its PRTs and NGOs, can initially support and facilitate these training programs; UNAMA is primarily responsible according to Resolutions 1383 and 1401. It needs to be noted that the Security Council introduced a note of conditionality in 1401, suggesting that assistance ought to be provided "where local authorities contribute to the maintenance of a secure environment and demonstrate respect for human rights".¹⁰⁸ With no effective means to secure the negative peace, a transition to positive peace in which the Afghans will govern themselves – initially with the support and assistance of the international community – is still a way to go. The main problem at provincial and local level is that after the change of guard, much of the administration quickly came under the control of local power holders and still remains outside the control of Kabul where the bulk of the civil servants are located. Currently, many of the governors, though approved by Kabul, are appointed mainly at the insistence of warlords and are often weak and corrupt, with little authority over the ministry departments at the provincial level.

Rescuing Afghanistan

Ultimately, the longevity and sustainability of the ongoing peace process depends on the Afghans themselves. They are weary of years of conflict and migration, though hostility prevails. The physical, economic, and cultural devastation of multiple wars has left the population desperate for basic security, that is, freedom from war and predation. It has also left

¹⁰⁷ See for instance: http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/6615781.stm

¹⁰⁸ UN Security Council Resolution 1401, S/RES/1401, 28 March 2002.

many aspects of society weak, and the ability of traditional institutions to enforce norms on social and political actors has broken down. In this vacuum the warlords flourish. Many Afghans believe that international attention and resources will not last long enough, especially if the country reverts to war.

The most critical success – and simultaneous failure – of the Bonn Process is that it contributes to maintaining the status quo. UNAMA and ISAF work assiduously to keep the key faction leaders on the path to peace, frequently shuttling among factions, and between factions and the central government, to resolve disputes. As a result, long-term outbreaks of factional fighting were avoided for the most part. The continuation of the negative peace seems to have the highest priority. The creation of the ANA moves forward more quickly than most international programs but still has a long way to go. Maintaining the negative peace seems to be an international affair for decades, maybe years, to come. If this negative peace is not maintained throughout the country, the Bonn process has no chance for success or even worse, will fail.

The American military has an enormous amount of political authority in the country – since it provided massive resources and because of the ‘success’ of the anti-Taliban campaign, and their support for key Afghan factions. The capacity of the Afghan government to absorb this kind of help and assistance in general is so limited that funding programs that require substantial technical means and know-how are simply not sufficient. Because of the instable situation in the country and the pursuit of a (negative) peace in the whole country, non-security key goals of the Bonn Agreement – such as the mission of creating a representative government and ensuring human rights accountability – are lagging behind. This delays the overall peace process, because factional leaders are able to consolidate power, while international support for the peace process wanes. A fundamental problem in the short run is the transition toward a positive peace which is not accompanied by a transition to the rule of law. Most factional leaders are able to entrench themselves in opium trafficking, politics, and the government, with enduring ill effects.

Pashtuns were initially alienated from the state-building process. They were simultaneously stripped off most of their power. As the Coalition forces systematically armed and empowered the Northern Alliance (which lacks Pashtun representation), they disarmed and humiliated the largely Pashtun southern and eastern parts of the country. As a result, Pashtun disenfranchisement and resentment grew. Although no single Pashtun force is capable of undoing the process as a whole, weak Pashtun support for the Bonn Process or for the future government would make those arrangements untenable in the long run. The constitutional convention in late 2003 marked a distinct turnaround in Pashtun politics, as Karzai and his supporters secured the presidential system. Pashtuns saw this as a victory, due to their status as the nation's largest ethnic group and are, therefore, the likely political beneficiaries of that system. Strong Pashtun turnout in the 2004 presidential elections secured Karzai's position but did not lead to an improvement of the Pashtuns' position in the short run. Currently, Karzai is trying to "*Pashtunize*" the government and the administration with persons that have a narrow Islamic – *Sharia*-like – interpretation of the constitution. Many other ethnic groups do not feel represented, which will lead to adverse reactions. Hence, the oft-noted paradox of modern Afghanistan: a country that needs decentralized governance to provide services to its scattered and ethnically diverse population has one of the world's most centralized governments with a presidential system. That paradox has left the basic needs of Afghanistan's citizens largely unfulfilled – and thus left them vulnerable. A possible solution to this is to change from a presidential form of government to a parliamentary style in which the many various groups feel represented and have to share power in coalitions. In the current presidential system the non-Pashtun groups will always feel subordinate.

ISAF and the involved Coalition plans to start withdrawing forces and hand over the responsibility for the security system to the Afghans, is like throwing a child into the water hoping it can swim. Small liberal democracies, like Canada and the Netherlands, play leading roles in ISAF. They have the responsibility to make the leading countries, especially the UK and the US, aware of their responsibility to rescue Afghanistan.

Creating a reasonably effective state in Afghanistan is a long-term project that requires an end to the conflict, a capable and ethnically balanced representation in the national, provincial and district governments, a parliamentary democratic system with functioning political parties, and the promotion of economic development. Reform cannot succeed unless the ineffective and corrupt leadership at all levels and in the ministries is steadily replaced, the regional influence in Afghanistan's internal affairs is tamed and the narco-state which is dominated by warlords comes to an end. If the international community truly wants to win self-sustaining, positive peace in this country, it must focus its efforts, resources and attention on securing and stabilizing Afghanistan not only for decades but years to come. If we manage to securitize the country, the Afghan people will have reasonable prospects of a decent future. If we fail to do so, it will tell us very little about the Afghans, but a great deal about ourselves. Small liberal democracies have a lot of economic and sufficient military potential that could become essential in the creation of a positive peace in Afghanistan. They have more than sufficient interests that justify the use of their securitization potential to help rescuing Afghanistan. Small liberal democracies should take their responsibilities.

Civil-Military Interaction: The Test Case of Afghanistan – a Country Background

Michael Daxner

Foreword

In order to understand this brief presentation it is useful to take into account the results of the Workshop on Provincial Reconstruction Teams (PRTs)¹ recently held at the National Defence Academy as well as the respective publications by Markus Gauster², Walter Feichtinger and Predrag Jureković³, dealing with the intervention in Afghanistan. I am using information from earlier visits to Afghanistan (2003–2005) and from a recent visit in August/September 2006.⁴ The accessible literature is extensive and sometimes very difficult to observe, with respect to reliability and accuracy. In many cases journalists and eyewitnesses produce more useful primary source information rather than professional observers or experts from their respectively distanced positions. I am careful to use all kinds of sources, however with scepticism including my own ability to interpret things in a comprehensive way. Karin Kneissl has rightly pointed out that many highly valuable sources and early warnings were not adequately used by the politicians in charge, as for instance the numerous articles on Al-Qaeda published in *Jane's*. On the other hand,

¹ Workshop „Provincial Reconstruction Teams auf dem Prüfstand: Taugliche Instrumente für Kleinstaaten zur Mitwirkung am internationalen Krisenmanagement?“ National Defence Academy, Vienna, 17 October 2006.

² Markus Gauster: Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. Ein innovatives Instrument des internationalen Krisenmanagements auf dem Prüfstand. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 11/2006, Vienna, 2006.

³ Walter Feichtinger and Predrag Jureković (Eds.): Internationales Konfliktmanagement im Fokus. Baden-Baden 2006 (Nomos), pp. 187 (Markus Gauster).

⁴ Earlier reports can be obtained and used for comparison with more recent assessments and corrections of previous judgments, although some information stems from sources not to be disclosed. Reports on former missions in higher education and political analyses can be obtained through michael.daxner@uni-oldenburg.de.

less valuable information has gained in importance, simply by being recycled often enough and falling on fertile ground. I am saying this, because some self-appointed experts on terrorism or on the political situation in crisis areas tend to dominate discourses which are so sensitive to human lives and add to the complexity of conflicts so that some caution is necessary, as is openness, which must not bend to opportune political correctness.

Yet another methodological aspect should be pointed out at this point. Sometimes, ordinary news in the media, mainly in serious newspapers and international networks, are diffused and presented as expert studies and research. On the other hand, a lot of data and facts based on prejudice or rumours that have never been looked at with scholarly scrutiny, which makes them unreliable from an analytical point of view. I am pointing this out, because I am following a discussion that is drifting into the dangerous waters influencing both public opinion and political decisions. The situation in Afghanistan is being described either in overly pessimistic terms or in terms of comforting progress reports, however, hardly ever referring to the complexity of the situation or the background as it presents itself to the observers in Afghanistan. In crisis situations news also affect practices and influence political decisions. This is part of another sphere of my interest, which can be called an *anthropological investigation* of the new culture emerging from the post-conflict intervention scenario. Therefore, my scepticism is to be seen as protection rather than due restraints of a scientist moving on political grounds.

Of course, the first question is, whether or not we have a *post-conflict* situation in Afghanistan. I would tend to say no, as there is still *war and bellicose conflict* in large parts of the country, while only some parts of Afghanistan are in a truly post-conflict situation.

1. The return of the Taliban – An interface with history

The Taliban and the drug industry are the most challenging threats to a peaceful reconstruction of Afghanistan: The findings of the UN Security

Council visit to the country are not surprising.⁵ Six years after the liberation of the country from the Taliban regime, there is little hope for sustained and durable peace, as long as the Taliban are fighting fiercely to regain liberated areas in the south and east of the country. I shall first deal with the question of why so many people defect to the Taliban, giving up their peaceful positions as citizens, police (Afghan National Police) or military (Afghan National Army). Indeed, there are three plausible answers. One is that the Taliban are simply more convincing and efficient in granting *social protection* to poor people in the rural areas. The international community of states (ICS) has not delivered what would have been necessary⁶ and what has been promised since 2001. Secondly and more severe regarding its consequences: People feel that the Taliban better represent what could be called their lifestyle with its rules and traditions.⁷ The Taliban's anti-Western attitude – with or without Wahhabi-indoctrination – is gaining ground throughout the country, not only because of the ever so often unfortunate behaviour of the ICS as well as of ISAF but especially of the Coalition Forces. Thirdly, being less obvious but related to the second one: Taliban are predominantly

⁵ Deutschlandfunk, 14 November 2006, and other press releases.

⁶ Tom Koenigs, SRSO OF UNAMA, is very outspoken on this point; cf. his interview in The FAS, 5 November 2006, p.12: [...] *rebellion comes, where development is only slowly trickling. [...] Reforms of the government haven't yet had impact. In parts, they are not even wanted. In the countryside, people speak of family, religion and harvest, and the government has not had any delivery in these fields [...]. Development is also supply with security, law courts and administration. We realize now that this has been missed [...].* (translation by Michael Daxner).

⁷ However, analysts differ with regard to the essential qualities of the Taliban. Pohly, at this conference, attests only little sympathy by the people for the Taliban and contests the qualification of the Taliban as traditionalists against the traditions of tribal kinship. But most other experts agree on the qualification of the Taliban as *traditionalists*, as opposed to the Mujaheddin, who are *fundamentalist extremists*. The difference is important when it comes to practical measures, whenever one of the two groups had or has a grip on power; even the suppression of human rights, women, freedom of information are handled in a slightly different way, apart from the fundamental issue of corruption and legitimacy. Cf. Girardet and Walter, with John Buff: Taliban. In: Girardet and Walter: Afghanistan, 2nd. Ed., Geneva 2004, p.48; this book has a very good bibliography; Kathy Gannon: I is for Infidel. Public affairs, New York 2005; Ahmed Rashid. Taliban. Yale UP 2001; Tom Koenigs explains the popularity of the Taliban with the failure to deliver *expected* improvements.

Pashtun and the Pashtun rules of balancing political differences follow patterns, which are very different from what Western theorists understand as democratic or simply civic. Since all extreme movements in Afghanistan are of rural origin,⁸ it is more likely that these traditional patterns are still alive, at least subliminally, and are now *resurfacing*.

All three answers *in combination* make the situation more difficult. What we call defection is a tribal rule, which has been practiced for a long time, at least until the invasion of the Soviet troops.⁹ This explains clearly, why so many prominent political leaders, even the most extreme ones, have changed sides against all expectations. "I change, you change, he changes. Everyone changes,"¹⁰ said Hekmatjar, referring to one of his short-lived alliances with formerly detested communist Dostum. It does not make sense to adopt a system of systematic treason or defection as a political pattern¹¹ Yet, on the other hand, would a more lenient attitude towards defection not allow President Karzai to try at least a partial cooperation and re-integration with the Taliban, as he suggested some time in spring 2006? To become a Talib is a choice, not a destiny.

The system of joining the opposition in order to get maximum gains by minimal moves within a fixed pattern had been observed some 50 years ago, but there is no reason, why this should not be the case today, even if

⁸ Kathy Gannon 2005, p.16

⁹ A good survey on diverse tribal political rules is offered by Fredrik Barth: Features of person and society in Swat. Collected essays on Pathans. Selected essays Vol. 2, Routledge and Kegan Paul, (London 1981).

¹⁰ Kathy Gannon 2005, p.17.

¹¹ It would stigmatise a people, if its leaders were as adaptable and opportunistic as anyone else and, on top of it, followed rules, which have different roots than our positive rule of law. If you will, you can grant them the same privilege of *exceptionalism* as some of our Western political leaders do for themselves. Thomas Franck: Are Human Rights Universal? Foreign Affairs Vol. 80 No. 1 (2001), 191-204. This, by the way, makes Gannon's reports a bit difficult, because she is sometimes quick to label the Taliban as *consistent* or *moderate*, forgetting her own principle of judging only in context.

in a rather residual and downgraded way.¹² This refers to the Pashtuns and I am sure that we can find similar patterns of defection within Tadjik ranks although not to the Taliban but to different fiefdoms of warlords, since it is generally believed that Tadjiks are traditionally less oriented towards tribal structures but more to territorial rulers. There is proof that the Americans, when seeking land for their pipeline, negotiated with tribal chiefs after the Soviet occupiers had left the country.¹³

I have started with this example of resurfacing traditions, as I think that most of the international forces on the territory know too little about the people they are directing. This is remarkable as for decades, Afghanistan had been the object of anthropological and sociological investigations and intelligence gathering. The literature is extensive and many results are well known to the scientific community. Either one did not care about the intelligence information during the operations following 9/11, be it out of arrogance and the feeling of superiority or intentionally because the masters of the intervention aimed at changing the system. The latter would point in the direction of an analogy with the US strategy in Iraq.

2. What should be taken into account and needs to be better understood in the future?

In the recent history of Afghanistan there are not many examples of a national myth that could constitute the vision of a nation state or stimulate attempts to establish such an entity. The notion of a “nation” is rather alien to the majority of the people and building a nation with a central state authority, i.e. government, legislation and judiciary, is a futile undertaking. This is a daring statement, because whenever progress reports are presented, they refer to strengthening the authority of the central government under President Hamid Karzai.

¹² Barth 1981: Segmentary Opposition and the Theory of Games: A Study of Pathan Organisation, 55-82.

¹³ Ahmed Rashid: Taliban. Yale UP, 2001.

What do we know about the needs of the people in a country, consisting of many ethnicities and which are split up into many tribal and local factions? The situation is certainly not post-war, because in the south and some eastern parts of the country there is war-like action going on. Certainly, it is a new war. It does not help to denounce the volatile trend to *define* the new wars and conflicts in other ways than earlier confrontations.¹⁴ One of the challenges posed by these new types of confrontations is that the “curve” between peace-keeping and peace-building areas has become blurred and there is no clear line between where and when civil-military action can begin and where the security of the combat forces is determining *all* civilian action. This is one of the main things to be investigated through field research and on-site investigation. No applicable theory is at hand to cope with this challenge. On the other hand, it is important to deal with some theoretical considerations, because the background of all CIMIC and humanitarian justifications has also moved positions.

For Afghanistan the questions are very clear and embarrassing: What issues on the civilian level should be given priority? Where and when is it legitimate to further destroy or change a culture and its traditions, in order to establish the rule of human rights or simply a local rule of law? And under what circumstances is this neither legitimate nor feasible? What elements of culture are emerging from the conflict and are constitutive for a societal constellation unknown before? In brief: How do we cope with the new culture of intervention – with civil or military means or both?

¹⁴ Cf. Jürgen Wagner: “Neue Kriege” als Wegbereiter des Euro-Imperialismus. *Wissenschaft & Frieden* 3/06, 58-62, is a good example for this denunciation. The author attacks the new theories, especially by Mary Kaldor and Herfried Münkler, as to prepare for new imperialistic policies. Wagner calls them “intellectual arsonists”, thus falling into the trap of a nominalist inclination towards a kind of malevolent conspiracy. If we had no new terms for what is happening, we would still have to consider how to cope with the new and unprepared-for situations. I would accept criticism, if the new theories would not point at dangerous changes in the overall constellation, e.g. the weakening of international law or the bypassing of relevant conventions, like in the torture cases. But these events occur because of changes in the political and moral composition of the actors, and not because of a new theory. Cf. also OSCE 5th Seminar on Military Doctrines, Vienna, 2006.

NATO Directions on CIMIC have already addressed these questions. In Section 2 of the relevant document¹⁵ all potential areas of CIMIC implementation are touched upon, though not on the level of guidelines translatable for practical application. I am not criticizing the outline or framework of these guidelines but it is hard to break them down in a reality that calls for daily decisions on PRT-level or under strong pressure from politics and the media, while the soldiers are expected to cope with situations they have never been prepared for.

Let me try to give a few examples for possible answers. All rules, regulations and guidelines provide orientation as to how the military forces are to understand themselves in what they are doing and how they communicate with the local people and with their civilian counterparts in the international community. But there are no rules to define how both groups will actually perceive them. A common interest and common rules of behaviour and communication can be established through negotiation within the international community. But is this also the case with the local people, and if so, does it work on all levels and deal with every issue of concern?

A concrete example: One PRT that I visited was proud to understand itself as a *partner* of a local community, as it constructed new bridges and buildings for them. The work was appreciated by the locals, however not as something coming from friends or partners but as a kind of *spin-off*, which the military has established in order to strengthen *its own* self-protection. Such a tiny difference in perception is very important when it comes to sustainable confidence building and cooperation.

Another example on a more general level: There are CIMIC actions that might be exploited by insurgents or Taliban to fuel adversity and hatred against the operating forces. In such cases it might be that the military is not perceived as an illegitimate occupation force but *only* as a violator of religious or cultural orthodoxy or, in less general terms, as an irritation to the local peers and landlords. It is helpful to know what reaction is likely to occur (sometimes the level of reaction can be determined on the

¹⁵ NATO MC 411/1 (18-Jan-2001).

basis of reactions that do *not* follow an action). The disgraceful skull-event of German ISAF soldiers did not have the consequences German politicians feared and are still afraid of. But why could rural Muslims then become so enraged when the Mullahs preached about the Danish cartoons? It is not always justified to simply blame the media or to assume that the locals react irrationally. There is a lot of bias and prejudice in such quick assumptions.

3. The background of civil-military cooperation

It is very difficult to develop a single master plan or rationale for CIMIC in a country where you have different war-zones, different civilizations and different approaches on part of the interventionists. This also makes it difficult to follow the simultaneous urge from politicians to either strengthen the military at all costs or to replace combat by civilian action. Perhaps it is better to identify the few aspects, which can be accepted under all circumstances by all CIMIC strategies.

1. If the main aim is to strengthen the central government and the unity of the state, utmost priority must be given to the *sub-central political powers* and to the question whether a central government really means a centralised *nation state*. The only thing we think we know for sure is that there are no attempts to split parts off from the integral territory of the *state*. But this state is not a modern nation-state but rather a corporation of ethnic state elements and other entities that are kept together by enormous pressure from outside. This is not an uncommon situation in the region. I am cautious in my wording, but the way I am asking makes it already clear that neither I believe in the possibility of nation-building under the unifying roof of a *national identity* nor do I think that local governance would be able to avoid a highly differentiated correspondence with cultural, religious or tribal traditions. In other words, we need a clear assessment of *situations or constellations*. There will be no unified strategy to strengthen civil reconstruction, even if we assume that the military operations, wherever needed, will prove successful.

2. What are the parameters of differentiation? An investigation into various situations is not a basic anthropological undertaking; however simple answers to specific questions are not impossible: How are the local rules of allegiance? Can we know about the resurfacing of these rules and/or the opposition against such a development? What experiences are prevalent from exile and return? As to my knowledge this field has never been sufficiently investigated, although the problematic relationship between the returnees and the residents (defined as those who stayed there throughout most of the war and were there, while the war was declared over and the returnees came back). Evidently and similar to experiences made in the context of other missions, the domination of the resident culture is increasing with growing distance from the date of return of the other group. This explains why even President Karzai is less reluctant to invite the re-establishment of older cultural forms than he was three years ago. Is there enough substance to reactivate former modes of production, e.g., agrarian? The answer is no, but this has enormous consequences for all parts of Sharia civil law concerning the distribution of land along with the questions of water supply and ownership. What religious influences from outside are challenging the local traditions? It is known that Wahhabi's propaganda does not take place everywhere with the same effects. Who are the groups moderating foreign influence, without making the local traditions themselves moderate? Where are the small but significant enlightened and secular groups from the past? What do we know about the capacity of the young generation to resist propaganda through neo-radical religious education?

These are common questions and as we know one warlord does not equal the other. Therefore it is important to learn *why* such differences matter or do not influence the situation. Being perceived as partners or not may highly depends on the international attitudes towards ethnic or religious specifications, which are not common.¹⁶

¹⁶ In one case, I have heard a Tadjik police commander address local Pashtun tribal leaders, drawing a lot of applause. He criticised the international security forces in stark words, and this was a uniting bond beyond tribal differences; had he tackled another issue, the result might have been quite different.

It is also important to know, *who* is answering the questions. This has been crucial for many years in respect to the human rights questions, especially the ones related to gender. Men, first and foremost husbands or local peers, will not respond in the same way as women. Likewise an Afghan woman in exile or in the safe haven of an international organisation will not speak the same way as one in the local market. You may consider this to be ordinary. However from the beginning of the UN engagement in Afghanistan the gender issue has been secondary to the *bigger* (?) political issues. “Women? Don’t talk to me about women. I don’t mention women. That is a cultural issue. I am trying to negotiate peace”.¹⁷

Today making clear to everyone that this has changed is rather difficult, and moreover, the view of a predicted new form of society and state must change. The effect is that the former Supreme Judge established with the help of UN, could dictate a ban on women working for international organisations. Another effect is that international protest and resistance were low-key when in recent months, it came to severe drawbacks in the education of girls and women. Due to my knowledge regarding UNAMA’s aim concerning gender issues, I am not quoting Gannon in order to blame the UN, but rather to generally point out a quote: “That is a cultural issue”. *Peace and conflict* on the one hand and *culture* on the other is a wrong juxtaposition or opposition.

3. I am convinced that all international actors know the question of the rural backgrounds of many refugees. The need to differentiate is evident: rural people have totally different expectations in what may or may not come from the government. According to Tom Koenigs, the government has not delivered much in terms of reforms regarding family, religion and agriculture. In other words, the old traditions will survive, regardless of the government in place. And the tactical delivery of food and security by the Taliban may become more attractive than the hope for change, which, if anything, will be to the advantage of the urban popula-

¹⁷ Quotation of a saying by Norbert Holl, UN special envoy, no date, in Kathy Gannon 2005, p. 48.

tions.¹⁸ What one can do in rural areas is to restore a rule of law which concentrates on rural production, i.e. on the tight connection of law and land, e.g. with regard to water distribution and the leasing rules for certain qualities of arable land. CIMIC may be involved in processes of “multi-legality”, i.e. in establishing *one* rule of law, but *more than one* segment of legal applications, e.g. differentiated by human rights, civil property laws and new penal codes;¹⁹ if CIMIC is able to rediscover the active or living elements of older tribal traditions, a confidence-building application of local laws could establish such a multi-legality. The situation in the big cities is completely different, not only because they are flooded with refugees who bring other traditions with them. The urban mass guarantees more anonymity, which is favourable to those who have nothing to lose as well as those who depend on illegal activities. The city also allows different sorts of multiple contact with the interventionists. It is a typical post-war setting. Multi-legality occurs without intentional strategies, often decided upon by mini-warlords in micro-quarters of a town. CIMIC will have to focus on buildings and the protection of social space to a much higher extent than in rural areas.

4. There are many complaints concerning *corruption* and President Karzai is being blamed for not acting sufficiently against it. This is undeserved due to Karzai’s limited range of influence and the real power of warlords, drug cartels and militia commanders. It is also fair to speak of a plurality of corruption. Some is provoked, as in any intervention culture, by the enormous gap between local salaries and international remunerations. Other types result from restarting life in the big cities, with typical outlaw careers. Organised crime plays an enormously important role and can be subdivided into old-style sectors (land, property, extortion, partially drugs) and new-style sectors (money laundering, drugs,

¹⁸ Kathy Gannon: Post-Taliban Kabul blossoms for the rich. URL: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/11/11/AR2006111100615.html> [10.09.2007].

¹⁹ The anthropological dimension of intervention law has been recently highlighted by two Viennese scholars: Gerald Hainzl and Werner Zips: *Rechtsanthropologie und anthropologische Friedensforschung*. *Juridikum* 2005/4, 191-195; if CIMIC were able to rediscover the active or living elements of older tribal traditions, a confidence-building application of local laws could establish such multi-legality.

women and arms trafficking, legalising illegal actions, white collar corruption). It is really a question of the civic society to fight against all these types of corruption, without running the risk of creating a vacuum into which even more criminal energy can flow. If the term is not deliberately abused, it means applying controlled *multi-illegality*.

5. I am going to provide a case that shows the necessity of a more sensitive introspection on part of the interventionists, without elaborating the larger political implications. In short, it would simply be a call for self-investigation of the ISAF-tribe. The German Prime Minister has declared that there will definitely be no deployment of the *Bundeswehr* to the south of Afghanistan, because this would weaken its position in the north and encourage other EU members to support the military in the south. On the same day, an attack on ISAF German troops in the north was launched (13/11/06), so as if to support the position of chancellor Merkel. Shortly before the NATO summit in Riga in November 2006, Germany got under heavy pressure from its allies, because its focus on the north was considered inadequate to the alliance's code of solidarity. I will not go into any military argument, although the temptation is big, because the situation allows to "know", as I have initially suggested.²⁰ I want to concentrate fully on the cultural implications for the interventionists and the intervened. The weekly *Der Spiegel* published an article

²⁰ I would argue along four lines: 1) The German Army and ISAF cannot effectively fight in the south as long as OEF is under sole US command and strategy. The continuation of this strategy would mean a war that cannot be won exclusively by military means. 2) For the first time, German politicians criticise openly that US/OEF-troops behave like occupation forces; confidence by the locals cannot be attained, and therefore the German army will not be able to enter combat as long as this does not change. 3) The pressure is moral-driven, and not military-driven. If the troops fight within a tactical concept that is considered inappropriate, they become *guilty*. Then they will have to follow the exit-strategy of other guilty partners this is, with some modifications, the collusion-argument of the Iraq coalition. None of the partners can retreat, irrespective of whether the reasons for going into Iraq are considered valid and of whether the allies feel united by the same aims. 4) But one will need more troops in order to fight the Taliban and to enforce civil reconstruction.

These four arguments in a line remain inconsistent. But a good basis for a justification of a new CIMIC strategy can be found in 3) and 4), which require consequences from 2).

entitled “*The Germans must learn how to kill*” – *How Afghanistan becomes an emergency case*.²¹ Two shifts are identified: one *from dying to killing* and another *from a brutal to a peace-building non-militaristic policy* of a re-integrated Germany. Will that be changed by the moral pressure and belittling attitude of moral superiority and thus lose its highly appreciated innocence. This would be an act of *normalisation*, as we know it from Japan under Koizumi and Abe. If the self-perception of the ISAF troops follows this new habit, its cultural approach towards the civilian aspect of their activities must change as well. This would mean that the simultaneous actions of combat and civil development would have to be organised along other co-ordinates. Now, in the north there is *real* CIMIC: civil projects are being ensured by the military and civil assistance is preparing for more Afghan ownership – at least as a programme. In the south, civil simultaneity would require ten times more civil input in the wake of military attempts to eradicate the Taliban, which would be a long-term and almost unlimited undertaking. It can be argued that being prepared to die in order to liberate people, will earn you the respect of the intervened and if you are a killing soldier on their behalf, they should know exactly which side *they* belong to. However, this is not easy for them to decide, and for us to know.

6. Before I conclude, I want to highlight an event, which was very popular in the media and caused more misunderstandings concerning the role of the military and the differences between certain types of intervention forces. The *skull-affair* of German ISAF soldiers, which caused enormous turmoil in Germany, had two significant effects: practically no negative reaction in the country and an almost hysterical shielding of the *Bundeswehr* in Afghanistan from journalists and the public, as ordered by the Ministry of Defence to the bewilderment of the rest of ISAF (according to the media of 13/11/06). The German reaction was motivated by fear, as if playing with the skulls would create reactions similar to those in response to the Danish cartoons a few months earlier. A second line of emotional reaction was drawing totally inappropriate parallels to Abu Ghraib or Bagram, where people were tortured. American gloating

²¹ DER SPIEGEL 47/20: „Die Deutschen müssen das Töten lernen.“ *Wie Afghanistan zum Ernstfall wird.*

was also feared. A third line was focused on the role in which the German army wants to see itself. After a period of undue and imbalanced hypocrisy in the media and by the politicians, one question remains open: Why did the local Muslim communities not react as expected and feared? The answer brings us back to their habits and traditions, as pointed out at the beginning of this presentation. As long as you break rules of decency and of your own interventionist ethics, the local people are much less affected than one might think, because they do not have anything to do with those alien ethics. Playing with skulls would hurt the German cultural traditions more than Afghan ones. On the other hand, the locals, as intervened people, get much more provoked when a tradition or tribal heritage is offended. It does not make much difference whether a wedding is intentionally or only collaterally bombed, because marriage is one of the strongest and most untouched rituals in their society, while the same number of accidental deaths caused by bombing a busy intersection during the rush hour would create much less grief and irritation.

4. Conclusion

Afghanistan, far from becoming a nation state, suffers from the Taliban and from its structural post-war deficiencies as well as from misplaced nation-building efforts by the ISC. Afghanistan can overcome many of its grievances only by the employment of a combination of three elements:

One is a dramatic increase in civil development aid, especially in the soft sectors of education, health, social protection, environment and administration; the second is a significant strengthening of the local security forces in order to enhance the rule of law and secure the achievements made so far; the third is winning a war against the Taliban, which has little to do with the global terrorist threat, but rather with the power struggle between two different concepts of society in Afghanistan. In order to combine the three preconditions, a closer look into the social reality of the intervened people and the structures of the interventionists is needed. The anthropology of intervention will be co-decisive for the success of CIMIC and peace building in the long run.

Losing Afghanistan: The Failure of the Petersburg Declaration of 2001

Michael Pohly

Introduction

It is six years that American boots stepped on Afghan ground. In Afghanistan, there was no one who fought for the Islamic Emirate, while the legitimacy and resources of the Taliban had rapidly diminished. Only the foreign fighters of the “First International Islamic Army” – Al Qaeda – and some Pakistani regular and irregular forces continued to put up desperate resistance and, if not taken out by the US air strikes near Mazar-e Sharif, fled across the Durand line into Pakistan.

What is left today of that victory that began five years ago? Despite some analysts, Afghans shared a sense of nationhood and no region wants to secede or join their kin on the other side of the border. This has led to continued societal, cultural and political volatility, rooted in traditional and indigenous political and cultural developments, which is not the case in other countries such as Iraq. But when things start to go bad in Afghanistan, they do so quickly.

There are only few leaders, no institutions or organizations that can serve as firewalls. The conflict in Afghanistan will inevitably have an impact beyond its borders. For this reason, if Afghanistan fails again, it is more than the failure of the policies of the U.S. administration and its allies. It will also reflect the world community’s inability to improve the situation in Afghanistan, in face of the high stake of a trans-national terrorist threat!

Despite this, there have been enormous changes in Afghanistan over the past five years. But there is a lack of security, law and order and of institutions and there is no functioning national economic sector. The power

of the Afghan government is, in spite of all international efforts, limited to Kabul and few other places.

In the beginning, the government had more legitimacy than all the other governments of the past 29 years, but it is losing it day by day. Even with the support of nearly 40,000 NATO-led soldiers, the Karzai government was not able to regain the monopoly on the use of force. Corruption, nepotism and incompetence are signs of the new Afghan government, implemented by Western policies. The most crucial mistakes were not made by the Afghans. It was the U.S. government that changed the political agenda. The basis of the new Afghan government is derived from the Petersberg Declaration of December 2001.

The Petersberg Declaration was half-hearted, highly manipulated and the international engagement was cheap and symbolic – with the intention of gaining control in Afghanistan and step into Central Asia. The U.S. government, via the UN, invited war criminals, mass murderers, criminals and drug dealers, or with regard to Karzai, a person who is only corrupt and incompetent. All members of the different official Afghan delegations at Petersberg – Rome process, Cyprus process, the Gailani group and Panj-Shir group, including some other members of the Northern Alliance (General Dostum) – were defeated by the Taliban or were without any significance. The “light footprints” as Lakhdar Brahimi, the UN-special envoy for Afghanistan, described the future process was nothing else but selling Afghanistan out. The U.S. delegation did not communicate with the Afghan envoys, with the exception of the Panj-Shir group, nor with other nations with regard to Afghanistan’s future. There was no plan and no idea for nation or state-building. The war against terrorism in Afghanistan was a purely military intervention and the U.S. government believed to win it without (or at low) cost. Manipulations at Petersberg were the start for more manipulations during the discussed timetable for the forthcoming four years: emergency *loya jirga*, constitution, election of a president and a parliament.

Instead of gaining more legitimization the Karzai government kept losing it gradually year by year. The notification that Afghanistan was at that time a sovereign country was one of the biggest lies of Western pol-

icy makers. The Western countries did not want to take on responsibility with the result that the Petersberg Declaration of 2001 did not survive more than five years. And there is war again – the Taliban are back.

In 2006 more than 3,000 people died, more than twice as many as in 2005. We can notice an increase in suicide bombers and insurgent combat groups with more than 100 members. More than 400 (some speak about more than 750) schools are closed, damaged or burned and in 29 of the 300 departments there is no access to schools at all. The reason is clear: There is no security without development and there is no development without security.

The Petersberg Declaration

Aims

- Roadmap for the reconstruction of Afghanistan;
- Division of power within the Afghan Transitional Authority;
- Demobilization, disarmament and reintegration of warlords;
- Structure of the new Afghan state;
- Cooperation with regional powers to convince them to accept the new Afghan administration and to stop supporting Afghan militias militarily.

Roadmap

- Within 6 months: “Emergency Loya Jirga”;
- Within 18 months: election of an interim president;
- Within 18 months: “Constitutional Loya Jirga”;
- Within 24 months: presidential and parliamentary elections.

Reconstruction and Nation-Building

- Modernization and development of central executive institutions;
- DDR (demobilization, disarmament and reintegration of ex-combatants);
- Rebuilding the Afghan National Army and Afghan National Police.

International Responsibility (Security Sector Reform)

- USA: Army;
- Germany: Police;
- Japan: DDR (until 30 June 2005);
- Italy: Justice;
- UK: Counter-Narcotics.

Results

- Spring 2002: “Emergency Loya Jirga”;
- Instead of being able to stand as a presidential candidate, king Zahir Shah was forced to retreat and to accept Hamid Karzai;
- No participation of the representatives in the political process;
- No discussion of the future constitution.

Constitution

- Drafting Commission (established Oct. 2002; 9 members);
- Constitutional Commission (May 2003, 33 members including the Drafting Commission; top-secret; consultation summer 2003);
- Constitutional Loya Jirga (Dec. 2003, 500 members, highly manipulated).

DDR-program

- Demobilized: 54,235 people;
- Disarmed: 62,901 (but only 500 of 1st Panj-Shir-Division);
- Defiance: 95,000 (rest of 100,000 is somewhere else);
- Reintegrated: 52,509;
- Collected light weapons: approximately 9,500;
- Collected heavy weapons: 9,085 (T54/55, T62, BMP-1, BMP-2, BMP1/ZU-23-2, ZSU 23-4, RPG).

Rebuilding of the Afghan National Army (ANA)

- Currently: 32,000;
- Aim for 2009: 70,000;

- Strategic and tactical deficits, unable to act without “embedded US-trainers”;
- Need of US\$ 5.4 billion to complete reform of the ANA and another US\$ 3 billion for air-lift capacities.

Rebuilding the Afghan National Police

- USA paid US\$ 277 million for the police force in 2004, the rest of the international community paid only US\$ 73 million;
- To finish the police reform about US\$ 800 million-1.8 billion are needed (US\$ 500 million for buildings, US\$ 100 million for lorries, busses, cars etc. and US\$ 85 million for weapons, ammunition, uniforms);
- Estimated US\$ 180 million for police operations, US\$ 100 million for salaries;
- Since 2002 more than 6,300 police officers (incl. 57 women) were educated at the Kabul Police Academy, established by Germany; 1,685 are currently being trained;
- Germany sent 40-50 police trainers to educate and rebuild the police forces for a country double the size of Germany;
- More than 54,000 police officers passed training courses (4-8 weeks) led by the USA

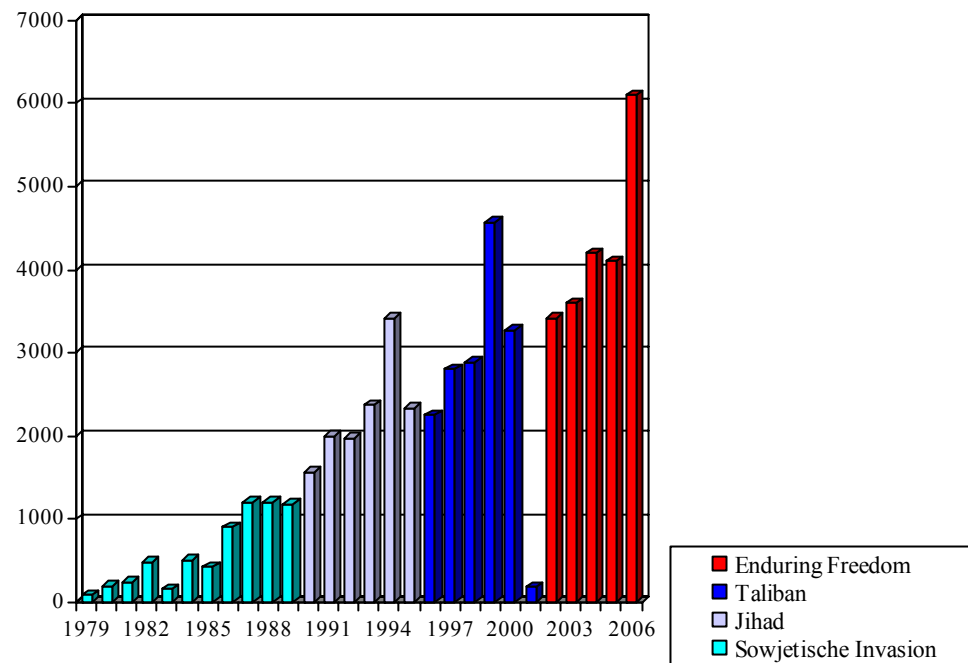
Reform of the Judiciary system

1. Developing and drafting legal codes;
 2. Training of judges and prosecutors;
 3. Rebuilding of physical infrastructure.
- Key partner nation Italy paid US\$ 10 million; USA spent US\$ 28 million
 - Program suffers from lack of money and people

Counternarcotics

The eradication program of poppy under the supervision of the British was an absolute failure. In 2006, the farmers produced approximately 2006t of opium, 92% of the poppy worldwide. 10% of the population

depends on poppy cultivation. The proceeds of the harvest in 2006 were US\$ 3.1 billion. That is 52% of the GNP and five times more than the Afghan national budget, which depends to approx. 60% on tax income. The main profit went to the traders who earned US\$ 2.14 billion, leaving US\$ 775 million for the peasants. This money opens the door for bribery and corruption. The expenditures for bribery are estimated to be about US\$ 1 billion. The main provinces for cultivation are Helmand, Kandahar, Balkh, Farah and Badakhshan.

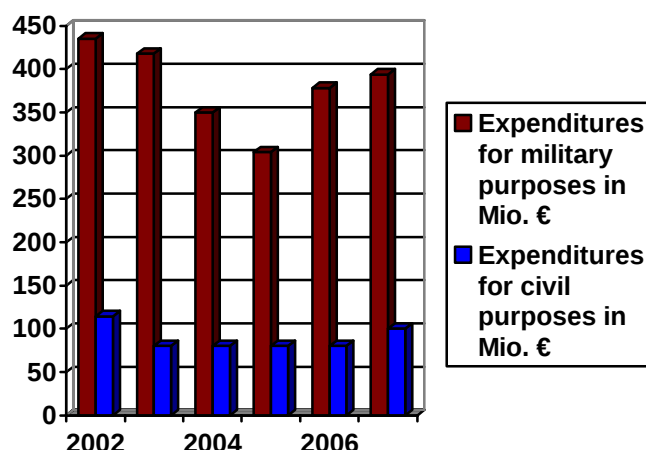


Opium Harvest in tons 1979-2006

Significance of military and civil expenditures

The international community spent a lot of money on Afghanistan. But there is a certain discrepancy between the military and the civil engagement. If we have a look at the German example, we can see the dilemma very well. German military expenses in Afghanistan are more than four times higher than the civil ones. In 2006, Germany spent about € 378.3 million on military tasks. Over the period 2002 to 2007, Germany spent

€ 80 million on civil purposes each year (the amount from € 34.38 million in 2002 was a remission).



Résumé

The Petersberg Process was a democratic farce. The Afghan government and the international community failed to rebuild the Afghan state and to establish the necessary institutions. The reintegration of the warlords opened the way for nepotism and corruption. There is one indication for the weakness of the Afghan government: The increase in poppy cultivation. The eradication program is not effective. The DDR process ended although Afghanistan is bristling with weapons, even in the northern part. The judicial system is not developed and in fact non-existent. Most public offices and jobs are in the hands of different clans, like the police, army and some UN institutions. Bribery is present on every level.

Finding a way out would require that the international community commits itself for a long period of time which would turn any discussion to leave Afghanistan counter-productive. The Afghan government needs to be forced into good governance. The government has to build security and establish a judiciary system, which deserves its name. Nowadays, justice is more in demand than security or social benefit.

State-Building

- Afghanistan is in need to fight corruption and bribery;
- Raise salaries, so that people can live on them;
- Sanction and dismissal of corrupt clerks and members of the government;
- Reform of the staff and the administration, establishment of a parliamentary administration;
- Increase of the tax revenue (fight against corruption and smuggling);
- Reform of the judiciary system (standardization, establishment of courts, administration- and penal system, education of lawyers);
- Creation of a legal basis for the regulation of ownership claims, establishment of a cadastre;
- Establishment of representative local institutions with participation of tribal elders and *ulema*.

Security

- No segregation between ISAF and OEF. All foreign soldiers must be able to fight Opposing Militant Forces;
- More Soldiers;
- Control of the borders between Afghanistan, Iran and Pakistan;
- Registration of the Afghan population (to differentiate between Afghans, Pakistani and others);
- Strengthened Afghan National Army (ANA), Afghan National Police (ANP) and the Afghan National Auxiliary Police (ANAP);
- Rising the salaries of police and armed forces;
- No acceptance of unofficial treaties between governors and Taliban;
- Program for disarmament and insurgents who want to join the government side;
- Restrictive operation of OEF air-raids; quick, fair and un-bureaucratic compensation of OEF victims;
- Abolishing of the 22 secret prisons under US control;
- Regular contact between tribal or village elders (for contact and appeal);

- More ISAF-Operational Mentoring and Liaison Teams for ANA;
- Sensitization of foreign soldiers with regard to Afghan culture and habits;
- Drug control;
- Disarmament of all militias, irregular groups and warlords.

2. PROVINCIAL RECONSTRUCTION TEAMS – INSTITUTIONALISIERTE KOOPERATION

Provincial Reconstruction Teams (PRTs) – Deus ex Machina der internationalen Nation-Builder?

Michael G. Schmunk

Angesichts des seit Ende des Kalten Krieges zugenommenen bzw. sichtbarer gewordenen Phänomens der *failing* bzw. *failed states* wurden seit dem Jahr 2003 im Rahmen weltweiter Peace-, Nation- und State-Building (PNSB)-Operationen neue Instrumente zivil-militärischer Kooperation geschaffen, die vor allem die Stabilisierung und den Wiederaufbau gescheiterter Staaten bzw. Gesellschaften unterstützen sollen. In Afghanistan wurden bisher 25 PRTs (seit Anfang 2003) und im Irak 24 PRTs (seit Ende 2005) errichtet. In Bosnien und Herzegowina wurden seit Ende 2004 45 *Liaison and Observation Teams* (LOT) und im Kosovo seit Anfang 2005 31 *Liaison and Monitoring Teams* (LMT) in Dienst gestellt – für Militärs wie Diplomaten gleichermaßen eine Revolution der Friedens-, Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik.

Teilweise bereits in der Komposition der Teams zum Ausdruck kommend, immer aber in ihrer Zielrichtung und Operationsweise, steht der Aufbau einer zivilen Gesellschaft im Vordergrund, die gegen erneutes „Scheitern“ immun werden soll. Dabei haben sich diese Teams, so unterschiedlich konzipiert und strukturiert sie auch sind, zu effizienten Elementen von Frühwarnsystemen und Konfliktprävention entwickelt. Entstanden sind diese Instrumente aus der Entschlossenheit einer Gruppe demokratischer westlicher Staaten, sich bei ihren PNSB-Anstrengungen in „gescheiterten“ Gesellschaften und Staaten nicht vom Problem der Ressourcenknappheit abhalten zu lassen. Das Motto lautete: „Wenn wir Stabilisierung und Wiederaufbau schon nicht flächendeckend leisten können, versuchen wir dieses Engagement der betroffenen Bevölkerung wenigstens von Netzpunkten aus zur Verfügung zu stellen – über die Teams.“

Den PRTs kam und kommt dabei nicht nur die Pilotfunktion, sondern auch die Schlüsselaufgabe zu. Sie sind (anders als LOT und LMT) aufgrund ihrer robusteren Komposition – bei zivilem Anteil – in der Lage, in Post-Konflikt-Gesellschaften eingesetzt zu werden, wie wir sie mehr und mehr erleben: Zum großen Teil befriedet, aber auch mit ständiger Präsenz von gewaltsamen Widerstand. Dabei haben die PRTs aber nicht nur außen- und sicherheitspolitische Entlastung gebracht. PNSB-Auslandseinsätze sind grundsätzlich, wie Bevölkerungsumfragen aus 2007/8 zeigen, mehr und mehr in legitimatorische Bedrängnis geraten. Gerade am Afghanistan-Einsatz ist ablesbar, dass die jahrelange Einsatzdauer der PRTs sowie ihre häufiger werdende, wenn auch ungewollte Berührung mit parallelen Kampfeinsätzen die Innenpolitiken in den Entsendestaaten unter ganz neuen politischen Druck setzen. Die Anschläge islamistischer Aufständischer und Selbstmordattentäter in Folge des Irak-Krieges – unter anderem auch auf PNSB-Operationen – haben einen solchen Meinungswandel (sicherlich intendiert) mit befördert. Dennoch finden sich in den PNSB-Handbüchern und -Werkzeugkästen soweit keine Alternativen zu den Teams. Im geeigneten Umfeld eingesetzt, in der optimalen Zusammensetzung, optimal geschult und von der Ziel-Gesellschaft akzeptiert, können die PRTs dort Stabilität und Wiederaufbau unterstützen, wo diese sonst, nicht zuletzt aus Sicherheitsgründen, nicht möglich wäre.

Thesen

1. Peace-, Nation- und State-Building, nicht nur als Konflikt-Nachsorge (Sicherheit und Stabilität), sondern auch als Konflikt-Überwindung (Wiederaufbau und Transformation) und Konflikt-Prävention, bestimmen zunehmend den Aufgaben-Katalog und die Ressourcen-Generierung westlicher Außen- und Sicherheitspolitiken. Sie binden in bislang nicht gekanntem Maß personelle, finanzielle und politisch-legitimatorische Ressourcen – jetzt wie auf absehbar lange Zeit.¹

¹ Die Thesen sind Ergebnis der Erfahrungen des Autors aus seiner Zeit als deutscher Sonderbotschafter und Beauftragter für Afghanistan, in die die Entwicklung des deutschen PRT-Konzepts fiel, sowie einer Reihe von Studien und Untersuchungen zur

2. Die politische Bereitschaft und die Leistungsfähigkeit der relativ kleinen Gruppe von Staaten, die immer wieder PNSB-Aufgaben, einschließlich der Entsendung von Soldaten, übernehmen, sind begrenzt. Die fortbestehenden und neu hinzu kommenden Engagements müssen mit den Ressourcen auskommen, die verfügbar sind – und das auch auf einen längeren oder gar sehr langen Zeitraum.² Knappheit an Ressourcen und Zeitdauer sind heute entscheidende Bestimmungsgrößen für internationale PNSB-Operationen und deren innen- wie globalpolitischen Legitimität.
3. Die zweite Bestimmungsgröße ist der Grad der Eignung und Diversifizierung des verfügbaren „Werkzeugkastens“. Das Instrumentarium muss die Forderung an die Koalitionen der „Willigen und Fähigen“, zur Stabilisierung und zum Wiederaufbau beizutragen, mit möglichst geringem Aufwand und mit größtmöglicher Effizienz umsetzen können. Entscheidend ist dabei die Akzeptanz des PNSB-Einsatzes sowohl im Entsendestaat als auch bei der betroffenen Bevölkerung in der Krisenregion. Für die Mehrzahl der PNSB-typischen Stabilisierungs-, Wiederaufbau-, Reform- und Transformations-Aufgaben sind

Problematik und Fortentwicklung des PRT-Instruments sowie anderer PNSB-Instrumente in der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP, Berlin) und am Weatherhead Center for International Affairs der Harvard University (Cambridge, MA). Siehe im Einzelnen:

Michael Schmunk, Provincial Reconstruction Teams: Taugliche Helfer beim Nation-Building? Zur Entstehung, Zielsetzung und Perspektive des deutschen PRT-Konzepts. Studie im Auftrag des Auswärtigen Amtes. Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Materialien, Berlin, Juli 2005.

Michael Schmunk, Neu im Werkzeugkasten der Nation Builder: Berlins zivil-militärische Wiederaufbauteams am Hindukusch. Entstehung, Konzept und Erfolgchancen deutscher Provincial Reconstruction Teams, in: Claudia Gomm-Ernsting/Annett Günther (Hrsg.), Unterwegs in die Zukunft. Afghanistan – drei Jahre nach dem Aufbruch vom Petersberg. Grundlagen und Perspektiven deutsch-afghanischer Sicherheitskooperation. Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Berlin, Februar 2005, S. 329-361 (Berliner Wissenschafts-Verlag). Michael Schmunk, Die deutschen Reconstruction Teams. Ein neues Instrument zum Nation-Building. Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie S 33, Berlin, November 2005. URL: <http://www.swp-berlin.org/Studien/2005/Schmunk>.

² Das internationale PNSB-Engagement in Bosnien und Herzegowina geht in das 13. Jahr; im Kosovo befindet es sich im neunten. Jahr; in Afghanistan im siebten.

die Handbücher und Werkzeugkästen mittlerweile gut mit bewährten Anweisungen und Instrumenten bestückt.³ Für einige Schlüsselprobleme, die die Konflikt- und Post-Konflikt-Situationen seit Beginn der Neunziger Jahre charakterisieren, sind Erfolg versprechende Konzepte und Ansätze jedoch eher rar oder gar nicht vorhanden. Vor allem für das Management und die Lösung von Konflikten, die ihren Ursprung in ethnischen Auseinandersetzungen haben, zumal, wenn mit religiösen Spannungen sowie Macht- und territorialen Ansprüchen verknüpft,⁴ fehlt es immer noch an effektiven Hilfestellungen für die betroffenen Gesellschaften. PRTs (sowie etwa LOTs und LMTs) können bei der Stabilisierung ethnisch tief gespaltener, verfeindeter Gesellschaften einen Beitrag leisten; mit der Beteiligung an nachhaltiger Überwindung solcher Situationen sind sie aber weit überfordert.

4. Angesichts dieser Zwänge hat sich gezeigt, dass das überkommene Instrumentarium klassischer Außen- und Sicherheitspolitik (die „Werkzeuge“ der diplomatischen Auslandsvertretungen und multilateralen Missionen; herkömmliche Militäreinsätze; Strukturen staatlicher bzw. nicht-staatlicher Entwicklungszusammenarbeit) den PNSB-Anforderungen, mit denen wir es seit Beginn der Neunziger Jahre zu tun haben, nicht (mehr) entspricht – schon gar nicht hinsichtlich des mit ihnen verbundenen hohen Personal- und Zeitbedarfs.

³ Aus der großen Zahl der Handbücher und Studien siehe insb. James Dobbins/Seith Jones/Keith Crane/Beth Cole DeGrasse (Hrsg.), *The Beginner's Guide to Nation-Building*, RAND Corporation, Santa Monica, CA, 2007; Robert C. Orr (Hrsg.), *Winning the Peace. An American Strategy for Post-Conflict Reconstruction*, CSIS, Washington, D.C., 2004; Ho-Wong Jeong, *Peacebuilding in Postconflict Societies. Strategy and Process*, London (Lynne Rienner), 2005; William Durch (Hrsg.), *Twenty-First-Century Peace Operations*, USIP/The Henry Stimpson Center, Washington, D.C., 2006; Robert I. Rotberg (Hrsg.), *When States Fail. Causes and Consequences*, Princeton (Princeton University Press), 2004; Jennifer Milliken (Hrsg.), *State failure, Collapse and Reconstruction*, Oxford (Blackwell), 2003.

⁴ Nahezu alle Konflikte bzw. Post-Konflikt-Situationen, in denen Partner der euro-atlantischen Gemeinschaft im Wege des PNSB heute engagiert sind, sind solchermaßen klassifizierbar.

5. Mit den PRTs wurde für den PNSB-Sektor der Außen- und Sicherheitspolitik ein neues Instrument entwickelt, das sowohl der Knappheit wie den besonderen Qualitätsanforderungen Rechnung tragen soll. PRTs sind diplomatisch-sicherheitspolitische Auslandsvertretungen neuen Typs, in denen zivile und militärische Konzepte und Vorgehensweisen so integriert sind, dass für Stabilisierung und Wiederaufbau hohe Synergieeffekte entstehen. Wie auch die artverwandten LOTs und LMTs können PRTs als „Knotenpunkte“ eines über das Einsatzland gespannten „Netzes“ helfen, einen flächendeckenden Effekt zu erzielen – zumal dann, wenn höhere Zahlen internationaler PNSB-Kräfte politisch nicht rekrutierbar sind.
6. Der vom deutschen Außenamt 2002 zunächst für den deutschen PNSB-Einsatz im Rahmen von ISAF/NATO entwickelte, so genannte „deutsche Typ“ der PRTs (politisch-militärische „Doppelspitze“ aus einem Diplomaten und einem Offizier, die die PNSB-Operationen gemeinsam führen) steht *neben* dem US-amerikanischen Ursprungsmodell. Ein wirklicher Gegensatz zwischen beiden Varianten hat nie bestanden. Alle anderen Typen (britisch; kanadisch; „nordic“) sind allein durch eine „Überklassifizierung“ in der Literatur entstanden. Im Grunde sind sie Spielarten des amerikanischen Ausgangsmodells. Das deutsche Modell kommt mehr und mehr zum Einsatz. Im Panjshir-Tal haben die USA seit 2005 erstmals ein US-PRT „deutschen Typs“ aufgebaut – unter gemeinsamer Führung eines US-Offiziers und eines balkanerfahrenen US-Diplomaten. Aus US-Sicht hat sich das Modell bewährt – mit dem einschränkenden Hinweis, dass die Sicherheitslage im Panjshir-Tal soweit sehr stabil geblieben ist und nur so ein solcher PRT-Typ zum Einsatz kommen konnte. Im Rahmen der Ausgestaltung zivil-militärischer Operationen sind die PNSB-Instrumente der PRTs, LOTs und LMTs inzwischen fester Bestandteil des ESVP-„Werkzeugkastens“.
7. Eine „Verschmelzung“ des bisherigen OEF-Mandats mit dem ISAF-Mandat zugunsten eines „einheitlichen“ NATO-PRT-Typs wirft mehr politische wie sicherheitspolitische Probleme auf, als sie lösen könnte. Ein solches PRT-Hybrid, das mit der einen Hand gezielt Terroristen im Kampfeinsatz liquidieren, mit der anderen der afghani-

schen Bevölkerung durch Wiederaufbau und Vermittlung von „human security“ unter die Arme zu greifen versucht, führt das Konzept ad absurdum. Irak zeigt, wohin dieser Ansatz führt. PRTs sind prinzipiell Post-Konflikt-PNSB-Instrumente – sie sind sicherheitsmäßig nur zu vertreten und können auch nur dann ihre Wirkung entfalten, wenn das Einsatzland weitestgehend und nachhaltig befriedet ist, gleichzeitig aber regional begrenzte bewaffnete Konflikte andauern bzw. weiterhin punktuell mit gewaltsamen Aktionen oder auch Formen gewaltbereiter organisierter Kriminalität (z.B. sich auf kriegerrische Banden stützende Drogen-Barone) gerechnet werden muss. Im Ersteinsatzland der PRTs, Afghanistan, war zumindest bis Anfang 2005 ein entsprechendes Operationsumfeld vorhanden. Seitdem (Zunahme schwerer Taliban-Übergriffe und Selbstmordanschläge erstmals im ganzen Land) hat der Konfliktanteil deutlich zugenommen. Die PRTs, insbesondere die europäischen und zumal die „deutschen Typs“ stehen immer häufiger vor der Wahl, sich aus Gründen des Selbstschutzes in ihre Camps zurückzuziehen und sich gegenüber der Bevölkerung, der der PNSB-Einsatz gilt, abzuschotten. Oder aber sich an Einsätzen mit Kampftruppen zu beteiligen, wofür sie weder legitimiert noch ausgerüstet sind. Beide Situationen sind nicht PRT-gerecht.

8. Naturgemäß sind die deutschen PRTs mit ihrer Doppelspitze komplexer im Aufbau und haben daher höhere Ansprüche an die Struktur und Qualität der Führung. In ihrer neuartigen Kombination von „hard power“ und „soft power“ sollten sie besser auf komplexe Stabilisierungs- und Wiederaufbau-Herausforderungen antworten können. Anders als rein militärische oder rein diplomatisch-entwicklungspolitische Strukturen setzen sie zur Erlangung optimaler Wirkungsfähigkeit ein ganzheitliches Operations-Konzept voraus. Dieses umfasst (a) die integrierte Planung, (b) integrierte Missionsvorbereitung (Training), (c) ein integriertes Vorgehen (unter Wahrung der jeweiligen komparativen Vorteile) im Einsatzgebiet sowie (d) eine anschließende zentrale Auswertung der „lessons learned“ zur fortlaufenden Optimierung des Konzepts und der Vorbereitung des zum Einsatz kommenden Personals. Dieses vierstufige Modell sollte

auf nationaler und künftig auch auf multilateraler Ebene (NATO; ESVP) zur Anwendung kommen.⁵

9. PRTs sind Ausdruck der Entschlossenheit der Hauptlastenträger externer PNSB-Strategien, kreativ auf Ressourcen-Mangel und Komplexitätsanforderungen zu reagieren – und nicht durch Beiseitestehen zu resignieren. Sie sind und bleiben „Notlösungen“. Ein „Deus ex machina“ sind sie keinesfalls – anderen Weltordnungsstrukturen und breiteren Ressourcen für diese letztlich auch wieder präventiven Aufgaben (Bezüglich des Problems der *states-at-risk* bzw. schwacher und scheiternder Staaten) wäre der Vorzug gewiss.
10. Der Forderung nach Messbarkeit des Wirkungsgrades von PRTs als Bestimmungsgröße für den End- und Ausstiegspunkt eines PNSB-Einsatzes, wie immer wieder von Politikern, Militärs, Diplomaten und vor allem von Sozialwissenschaftlern geäußert, wird nur sehr ansatzweise und nur in wenigen Sektoren Rechnung getragen werden können. Letztlich bleibt dies eine politische Bewertung, in die viele Faktoren einfließen. Das gilt auch für „Bilanzen“ und „Funktionsbescheinigungen“ in diesem Bereich. Peace-, Nation- und State-Building haben keine Skalen, an denen das Niveau erreichter Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und Demokratisierung abgelesen werden kann, schon gar nicht, was die Intensität und die Nachhaltigkeit einer solchen Operation auf den Qualitäts- und Zeitachsen anbelangt.
11. Bei der Bewältigung von Krisen sowohl im Post-Konflikt- als auch in Post-Katastrophen-Situationen gehört integrierten zivil-

⁵ Siehe hierzu das vom Autor skizzierte Modell: Michael Schmunk, A Joint Transatlantic Nation-Building Task-Force, in: Peter Schmidt (Hrsg.), A Hybrid Relationship. Transatlantic Security Cooperation beyond NATO. Internationale Sicherheit Bd.7 (Verlag Peter Lang), Frankfurt a.M., 2008, S. 265-274; ferner: Michael Schmunk, Afghanistan. Elements of a Transatlantic Nation-Building Strategy, in: Ivo Daalder/Nicole Gnesotto/Philip Gordon (Hrsg.), Crescent of Crisis, U.S.-European Strategy for the Greater Middle East, Brookings Institution/European Union Institute for Security Studies, Washington, D.C., 2006 (Brookings Institution Press), S. 163-181.

militärischen Strukturen und Instrumenten die Zukunft.⁶ Im durch die stark steigenden Bevölkerungszahlen enger und durch die Zunahme von Krisen (innerstaatliche Auseinandersetzungen; asymmetrische Konflikte; Natur- und Gesundheitskatastrophen) komplexer gewordenen „Globalen Dorf“ ist das symbiotische Vorgehen ziviler und militärischer Unterstützungskräfte nicht mehr wegzudenken. Dabei müssen diese integrierten Instrumente nicht unbedingt die Form von PRTs annehmen, im Kern muss aber ein verschränktes zivil-militärisches Element stehen.

12. Seit ihrem Ersteinsatz⁷ sind die PRTs zum Gegenstand zahlreicher politikwissenschaftlicher Studien geworden – aber auch umfangreicher politischer Kritik. Naturgemäß kommen die kritischen bis ablehnenden Untersuchungen vor allem aus dem Bereich von NGOs, die in den PRTs nicht nur einen „illegitimen“ und für die Aufgabe unqualifizierten „Konkurrenten“ sehen, sondern auch eine Bedrohung für ihre Sicherheit. Aufgrund ihres militärischen Anteils, so die Argumentation, ziehen PRTs Anschläge auf sich und auf ihr Umfeld, in dem die NGOs operieren. Hinzu kommt, dass gegenüber der Leistungsfähigkeit der PRTs, zumal im Bereich des Wiederaufbaus und der Transformation der „gescheiterten“ Gesellschaft, unberechtigt hohe Erwartungen gestellt werden. Sie sind weder Ersatz für Kampftruppen, für eine Polizeitruppe noch für nachhaltige Entwicklungsarbeit. Sie bleiben Scouts, Informationssammler, Vertrauensschaffer, Wegbereiter für PNSB, schlagen erste Anker ein und bauen – gerade auch politisch-psychologisch – erste Brücken. Sie sollen das Umfeld für die eigentliche Wiederaufbau- und Reformarbeit öffnen und vorbereiten – die systematischen Projekte müssen dann von Experten durchgeführt werden. Das PRT-Konzept ist kein statisches Modell. Es muss landes-, situations- und entwicklungsbedingt, aber im Lichte der Erfahrungen auch fortlaufend grundsätzlich angepasst werden.

⁶ Ein Vorschlag für die Optimierung der multilateralen zivil-militärischen Zusammenarbeit findet sich in Schmunk, A Joint Transatlantic Nation-Building Task Force, wie oben, Fn. 4.

⁷ In Afghanistan US-PRT Gardez, 1. Februar 2003; im Irak die US-PRTs Ninawa, Ta'mim und Babil, 1. November 2005.

Thesen zum Provincial Reconstruction Team aus der Sicht eines deutschen PRT-Kommandanten

Bernd-Otto Iben

1. Der erfolgreiche Einsatz des Instrumentes Provincial Reconstruction Team in einem Krisenland setzt ein Mindestmaß an Stabilität voraus.
2. Erfolgreiche PRT-Arbeit setzt die Akzeptanz der Bevölkerung voraus.
3. Die Beachtung der kulturellen Besonderheiten des Gastlandes ist ein Schlüsselfaktor, der maßgeblich über Erfolg oder Misserfolg der PRT-Arbeit entscheidet.
4. Die Mitwirkung von Repräsentanten des Gastlandes an der PRT-Arbeit muss sichergestellt sein (Stichwort *Afghan Ownership*).
5. Das Ziel, ein Land zu stabilisieren, folgt der Formel „Stabilität = Sicherheit x Wiederaufbau“. Ist ein Faktor gleich Null, ist das Ergebnis gleich Null.
6. Arbeiten zur Wiederherstellung von Sicherheit und Wiederaufbau müssen jeweils von Fachleuten erledigt werden.
7. Sicherheit und Wiederaufbau müssen eng koordiniert sein.
8. Sicherheit und Wiederaufbau kosten viel Geld.
9. Sicherheit und Wiederaufbau müssen im Verantwortungsbereich des PRTs eines Landes sicht- und spürbar sein.
10. Das Instrument PRT ist die bisher beste Lösung bei der Stabilisierung problematischer Länder.

Civil-Military Interaction: Practical Experiences of a PRT Commander

Jon R. Brittain

1. Introduction

Mr Chairman, fellow speakers, ladies and gentlemen. It is a great pleasure for me to be returning to the subject of Afghanistan having handed over command of the UK PRT almost exactly twelve months ago – not least because it brings back many happy memories and gets me away from a very busy desk in the UK Ministry of Defence. I also strongly believe discussions and debates such as this examination of the civil-military interaction are *the* debates of our generation, especially within a European defence construct. Perhaps 5% of our time will be in the execution of war fighting operations; while this 5% may be vital we do need to ensure that we get the remaining 95% right.

The experiences that I will share with you today are drawn from 6 months in command of the UK PRT in Mazar-e Sharif 2005. In passing on those experiences I would first like to set the context, the “what”, “where”, “when” and “how” the PRT engaged in its business, then look at the civil-military interaction from an internal perspective within the PRT (I promise I will not advocate any exact model for PRTs as I know there is no “one size fits all”), and then, expand my view to external relations, and eventually, conclude with some general characteristics and potential lessons for us to consider in open forum.

2. Context

Within the ISAF Northern Region, a regional structure that came into being during my tenure, the UK PRT was responsible for four provinces: Balkh, Jowzjan, Samangan and Sar-e Pol. Straight away the map of the

ISAF northern region highlights the lack of common boundaries. We had the UNAMA North-western region looking after five provinces, the four covered by the UK and Faryab in the West, while Regional command north has responsibilities for the nine provinces throughout the North.

Lesson 1 – common areas of responsibilities at regional level mean common issues and should lead to a stronger relationship between the civil-military agencies who share them.

Personnel

The PRT consisting of 148 international, 141 soldiers and seven civilians, and 93 Afghans – interpreters, one MoI liaison officer and support staff. Military observation teams (MOTs) are teams of eight men assigned to each province. They are the eyes and ears and often the voices of the PRT – fundamental to its situational awareness and influence, both for the military and civilian parts of it.

PRT Activities

During the six months in command, the PRT was engaged in numerous activities; most significantly in the program *Disbandment of Illegal Armed Groups* (DIAG), principally the initial voluntary phase but also election related DIAG, and more significantly, the National and Provincial Council Elections which took place in mid September 2005 and finished in late October following the verification and announcements of results.

In terms of who and what influences were shaping activity, there were not many days when either of these two characters or their followers were discussed. As an aside, when dealing with such characters the need for close cooperation between UNAMA and the military on the ground is essential to prevent one being played off against the other. Other agencies involved were the fledgling ANP, not only at provincial level with new recruits shown here in Samangan, but at the regional level at the police regional training centre or RTC in Mazar-e Sharif. Add to the

ANA in the shape of 209 Corps based in Dedahdi, again with a regional responsibility across the nine provinces in the north, and you can begin to build up a complex picture in the security sector alone.

NGO-Activities

On the civil side, Mazar-e Sharif was home to many international consulates such as the Turkish and Uzbek consul generals, NGO activity in the PRT area of responsibility was complex and often very difficult to track; indeed these figures were taken from ACBAR. Many questioned why we, as a principally military organisation focussed on security and enabling activities, would wish to track such activity. In headline, there were approximately 50 NGOs conducting 300 development or humanitarian projects.

PRT Mission

In this complex environment which covered the grand strategic through to the lowest tactical level, the PRT was tasked with

“Assisting the Government of Afghanistan to extend its authority in order to facilitate the development of a secure and stable environment [...] and through military presence enable Security Sector Reform and the reconstruction effort.”

With such a light footprint the maintenance of consent was fundamental to our success not only in security terms with the Afghan population, but I believe consent for PRT activity across the other civil actors in the area – not that they could stop us but for success, I see the need for a broad understanding and acceptance of each other roles.

Lines of PRT-Operation

Our lines of operation were: Security and Stability, principally led by the military with political advice from the *Foreign and Commonwealth Office* (FCO), Governance and Development with a strong DFID lead, in particular in areas such as Public Administration Reform. As an observa-

tion I would say that as the north of Afghanistan was relatively stable, the relative balance of resources between military and civil responsibilities within the PRT was not consistent with the number of people available to do the job – this led to frustration at times but also to the acceptance that the military with more available resources would assist under guidance of DFID.

3. Internal

Having set the context, I would now like to discuss the internal workings of the PRT.

Command

Much has been written on the PRT model, mostly centring on the way in which command is executed. The command team in the UK PRT consisted of three representatives, each contributing equally to decision-making, although in reality, each would take the lead on their respective areas, the military for security for example. Much of the traditional civilian activities fell to DFID and while I have immense respect for their work, the situation and sheer volume of change programmes going on in their area required them to have a stronger presence. One representative could simply not cover four provinces, even with support from Kabul. This situation was eased slightly by having the USAIR representative and a Danish Development advisor in Samangan, but while we wished to have a coherent development strategy, the national priorities of these two representatives had to be respected, but it was workable.

Civil-Military Interaction

The PRT is consisting of a strong military presence, principally the Military Observation Teams (MOTs). Beside, there are specialists both civilian and military liaison officers supporting PRT activity. In this sense, the PRT did provide a framework for other actors to operate under – we did not test the flexibility of the structure to accommodate additional

experts such as a Rule of Law specialist, but it would be entirely reasonable to do so. Within this framework, it was perfectly possible to have a loose affiliation in terms of overall objectives. For example, the USAID representative clearly had specific priorities that she would follow, many outside of the security sector. However, it was just as important that the MOTs knew what activity USAID were engaged in and what effect it would have on the communities in which they worked. Similarly, it was equally important for USAID to understand the security context and where, their action could assist. Clearly a lot depends on personalities in the context.

Assessment Methods

The next point I would like to stress is the need for an agreed method of assessment. On my arrival I asked where we were across the Lines of Operation – it was less than clear. We experimented with the example shown here throughout my time. Using the military observation teams with their detailed knowledge of the provinces and the security situation, we were able to build up a picture of the security situation in each district, and then, monitor this on a four-monthly basis. Not only would this provide continuity to cater for the six-month military handovers, but it would allow the PRT command team to target areas of weakness and coordinate activity and our information campaign. In line with our mission, this activity was focussed on the security sector. Assessments outside of SSR and Governance would have potentially raised an expectation that we were going to do something directly to improve schools or irrigation; it would also have encroached on the activity of the 50 or so NGOs operating in the area. While it is easy to suggest this delineation, my soldiers were often frustrated by their inability to deliver assistance to communities in which they worked. The only way through this we found was to ensure that where we did encounter a need that it was passed to the relevant civilian organisation, ideally through UNAMA. Through UNAMA, given the careful development of relations with the NGO community, we found we were able to develop and share this information – even if it meant that the military had to speak in plain English.

4. External

Governors

The four provincial Governors, with whom I had the pleasure to work at the celebration of the second birthday of the UK PRT, perhaps did not realise some of the friction that existed within the international community in particular with regard to who had lead authority, and in military terms, who was responsible for coordinating the battle space. It took me a great deal of time and effort to manage this issue and to ensure all international security agencies worked to support the Governor. The answer to the question of whose battle space it is, is easy: it is the Governor's. Understanding this and promoting Afghan authority rather than simply getting on with it to our own international plan is a mistake and will not encourage and support the development of the Afghan ministries. For the military, with a traditional short-term view, this can be hard to understand and frustrating to implement, but it is essential.

Situational Awareness

In line with our mission we had a clear role to enable and facilitate. This was achieved through sharing our situational awareness, principally the security situation. On several occasions we briefed NGO and development agencies from other countries, such as JICA on the detailed security threats and would even escort them onto the ground should they have required it. This reassurance and knowledge-sharing did lead to new developments in more remote areas and importantly for us it showed that the PRT was able to encourage development even if it could not do it directly itself. *How* you achieve the effect is almost irrelevant.

Coordination

Coordination was also a key activity to achieve closer civil-military interaction whether during elections, during the weekly UNAMA brief to NGOs at which we would update on security matters, or in disaster relief planning such as the reaction to a chemical incident at the Fertiliser fac-

tory. These two souls are all that stands between an ammonia cloud and Mazar-e Sharif. At more difficult times where tension is higher, such as in the aftermath of the murder of Ashraf Ramazan, or even when we are targeted such as in an ambush near the Blue Mosque in which one of my men and five others were wounded, coordination becomes even more necessary and provides reassurance to what can be a fragile and fairly twitchy international civilian community. If we are to maintain stability in the face of such challenges, the passage of information, coordination and mutual understanding of the military and civilian players is essential.

5. General Characteristics

On reflection it is clear that the military and civil interaction is shaped by many of our inherent characteristics.

Military side

- The military tend to look inwards and seek their own resources to solve a problem.
- They are optimists and have a short-term (normally about six months) view on a situation; this leads to their proactive stance.
- They are generalists and try to turn their hand to everything. In doing so, their strength is their situational awareness and understanding of the context.
- They love to plan – only my French Liaison Officer could have arranged for French champagne in Mazar-e Sharif to celebrate Bastille Day. However, it was excellent civil-military cooperation.

Civilian side

- Tend to be more focussed towards the outside and do not in any one agency possess the skills to do all aspects of the job, and therefore, need to coordinate activity.

- However, as a rule, they are not used to or good at coordination.
- Take a long term view and are realists.
- They have a tendency to be reactive rather than to place emphasis on planning.
- They do not understand the military structure and terminology.

From these simplistic observations you can see why we really do need to complement each other and work together if we are to deliver the coordinated activities within Afghanistan.

6. Conclusion

- The PRT is a successful framework within which to encourage and develop better internal civil-military interaction. I think that it has much more utility and can be exploited even further.
- Command and a clear understanding of who has lead authority in any situation are keys. This is as important internally within a PRT as well as externally especially during periods of increased tension.
- Situational awareness: all *should* contribute, but all *must* share.
- Difference in military civil culture exist and will not change – closer understanding through increasing closer cooperation in training and education, planning operations from the outset and establishing exchange posts will all help to move towards the comprehensive approach to tackle situations similar to the one in Afghanistan.

Zivil-militärische Zusammenarbeit und Koordinierung des Wiederaufbaus am Beispiel des deutschen PRTs in Kunduz – eine Betrachtung aus Sicht des Deutschen Entwicklungsdienstes Afghanistan

Andreas Schneider

1. Vorbemerkungen

Wenn in diesem Artikel die Sichtweise der zivil-militärischen Zusammenarbeit betrachtet wird, so erfolgt dies aus meiner persönlichen Sicht bzw. der Sicht der Kolleginnen und Kollegen hier vor Ort und spiegelt in diesem Kontext nicht die offizielle Sicht des Deutschen Entwicklungsdienstes zu diesem Thema wider.

Der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) blickt auf eine lange Geschichte in Afghanistan zurück. Vor mehr als vier Jahrzehnten, im Jahr 1964, traf der erste Entwicklungshelfer in Kabul ein. Afghanistan ist somit eines der ersten Länder, mit dem der DED zusammenarbeitete. Der DED war von 1964 bis 1979 in Afghanistan mit ca. 450 Entwicklungshelfern bzw. Entwicklungshelferinnen tätig, musste seine Arbeit jedoch aufgrund der Ereignisse von 1978/79 (Staatsstreich, anschließende Besetzung durch sowjetische Truppen, Bürgerkrieg) einstellen. Der DED hat im März 2002 seine Tätigkeit in Afghanistan wieder aufgenommen und hatte zum 1. März 2007 29 Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer bzw. Friedenfachkräfte unter Vertrag. Am 18. März 2007 reiste der 500. Mitarbeiter des DED in Afghanistan ein.

In Afghanistan erfolgte erstmals eine Einbeziehung des DED in die direkte zivil-militärische Zusammenarbeit, speziell mit der Bundeswehr im internationalen Kontext. Erfahrungen in diesem Bereich liegen bisher aus keinem anderen Land vor und beziehen sich hier vor allem auf die

Zusammenarbeit in Kunduz, Taloqan und Faizabad auf der Arbeitsebene, d.h. projektbezogen bzw. durch Fachkräfte des DED. In Deutschland wurde dieser Prozess von intensiven Diskussionen begleitet, die sich mit dieser Thematik auseinandersetzten, u.a. auch im Rahmen der im DED-Verwaltungsrat vertretenen NGOs bzw. privaten und kirchlichen Trägern sowie der AGdD (Arbeitsgemeinschaft der Entwicklungsdienste e.V.). Gleiches setzte sich zwischen den einzelnen Ministerien, d.h. AA, BMZ, BMI und BMVg fort. Beeinflusst wurde dieser Prozess besonders durch die Auswahl der lokalen afghanischen Partner, wobei gerade lokale Kommandanten und Polizeichefs oftmals eine sehr zwielichtige Rolle spielten und es sich leider im Nordosten nicht selten um eine Kooperation mit Drogenhändlern, Menschenrechtsverletzern und Kriminellen im weitesten Sinne handelte.

Zeitgleich hat sich der DED seit dem Jahre 2000 im Bereich ziviler Konfliktbearbeitung und Friedensförderung im Rahmen der Programme und Projekte des Zivilen Friedensdiensts (ZFD) in Postkonfliktländern etabliert. Krisenprävention und Konfliktbearbeitung sind außerdem ein wichtiges Querschnittsthema der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Das zurzeit weltweit größte Programm des DED im Bereich ZFD wird gegenwärtig in Afghanistan implementiert. Bildungs- und Versöhnungsarbeit sowie die Stärkung von lokalen Konfliktreglungsmechanismen und konflikt sensible Projektarbeit hängen im oben genannten Zusammenhang natürlich in starkem Maße von der Umsetzungsbereitschaft und Akzeptanz der Zielgruppen und Entscheidungsträger ab, die in Afghanistan alle als Teile dieses Konflikts gesehen werden müssen. Afghanistan ist aus meiner Sicht – entgegen der üblichen Darstellung – *kein* Postkonfliktland. Tatsächlich arbeiten wir in einem Konfliktland, in dem auch fünf Jahre nach der postulierten Zerschlagung des Taliban-Regimes tagtäglich gekämpft und Krieg geführt wird. Diese Rahmenbedingungen wirken sich auch auf die Arbeit in den vermeintlich friedlichen Gebieten des Landes aus. Selbstmordanschläge und Überfälle von kleineren Gruppen diverser Gruppierungen sind immer und überall möglich. Das Sicherheitssystem hat dagegen kein Rezept gefunden. Auch die von Präsident Karzai bevorzugte Politik der Einbeziehung aller Konfliktparteien kann diese Aktionen nicht verhindern. Gleichzeitig verschärfen sich momentan ethnische und politische Spannungen. Zurzeit

ist eine „Paschtunisierung“ zu beobachten, die gleichzeitig eine Stärkung konservativer, islamistischer Kräfte, besonders der *Hezb-e Islami (Islamic Party of Afghanistan)* unter Gulbuddin Hekmatyar), fördert.¹

2. Entwicklungspolitische Rahmenbedingungen in Afghanistan

Kernprobleme der Landesentwicklung²

Nach dem 2005 von UNDP veröffentlichten ersten „*Afghanistan National Human Development Report*“ ist Afghanistan das sechstärmste Land der Welt.³ Nach den Jahren des Bürgerkrieges und der Taliban-Herrschaft lag die Wirtschaft Ende 2001 völlig danieder. Nach wie vor weist das Land in allen wichtigen Entwicklungsindikatoren erhebliche Defizite auf. Die wirtschaftliche Entwicklung ist durch eine praktisch komplett zerstörte Infrastruktur – Energie, Wasser, Transport – weiterhin stark beeinträchtigt. Man schätzt, dass in Afghanistan 70% der Bevölkerung in extremer Armut lebt, d.h. mit weniger als 2 US-\$ pro Tag auskommen muss.⁴ Die Bevölkerungsanzahl wird auf zwischen 22 und 28 Mio. geschätzt.⁵ Das Bruttoinlandprodukt (BIP) pro Kopf liegt bei 300 US\$ und Afghanistan zählt seit 2006 zu den so genannten *Low Income*

¹ „A special case is Hezb-e Islami-ye Afghanistan, or ‘Islamic Party of Afghanistan’, led by Gulbuddin Hekmatyar. Excluded from the Bonn process, the party joined the armed struggle against the Karzai government and its international supporters. Many former Hezb cadres, however, opted for collaboration with the Karzai government“. Vgl. Thomas Ruttig. *Islamists, Leftists – and a Void in the Center. Afghanistan's Political Parties and where they come from (1902-2006)*. In: Publikation der Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.), o.O. o.J., S. 24.

² Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf: Dr. Andreas Schneider, Bericht des Landesdirektors des DED für Afghanistan für 2006, Kabul August 2006.

³ UNDP: Afghanistan – National Human Development Report 2004. Im Human Development Index belegt Afghanistan den 173 und damit den sechst letzten Platz.

⁴ *Securing Afghanistan's Future*, January 2004, S.2.

⁵ Die Datenlage in Afghanistan ist in fast allen Bereichen sehr schlecht, daher gibt es oft keine genauen Daten bzw. divergierende Angaben.

Countries Under Stress.⁶ Auch bei anderen Entwicklungsindikatoren, wie Lebenserwartung (42,8 Jahre), Kindersterblichkeit (ca. 25 % in den ersten 5 Lebensjahren, 160 Tote auf 1000 Geburten) oder Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen wie Bildung, Gesundheit, Elektrizität oder sicherem Trinkwasser gehört Afghanistan zu den am wenigsten entwickelten Ländern. Nur ca. 14% der Frauen können lesen und schreiben.⁷ Witwen sind der Verarmung in besonders starkem Maße ausgesetzt. Alle 30 Minuten stirbt eine afghanische Frau bei der Entbindung (die Müttersterblichkeit ist mit 1.600 Todesfällen pro 100.000 Geburten eine der höchsten der Welt).⁸ Die Kindersterblichkeitsrate beträgt 115 pro 1000 Lebendgeburten. Eins von sechs Kindern stirbt vor dem fünften Lebensjahr.⁹ Die Hälfte der afghanischen Kinder ist unterernährt.¹⁰

Nach mehr als 23 Jahren Krieg und Bürgerkrieg sind die politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturen Afghanistans weitestgehend zerstört. Nach der postulierten Zerschlagung des Taliban-Regimes und der Übernahme der Macht steht die neue, 2006 vom Parlament bestätigte Regierung Karzai vor der schwierigen Aufgabe, in einem durch Machtkämpfe fraktionierten Staat das staatliche Gewaltmonopol durchzusetzen und das Land einer Entwicklung zuzuführen, die auf der Grundlage nationaler Identität und eines gemeinsamen rechtsstaatlichen und Demokratieverständnisses seiner Bevölkerung einen friedlichen Weg in die Zukunft weisen soll. Angemerkt werden muss, dass es noch nie einen funktionierenden Nationalstaat gegeben hat und somit noch nie eine Zentralregierung existierte, die wirklich das Land kontrollieren konnte.

Positive Anzeichen für einen langsamen wirtschaftlichen Aufschwung sind vor allem in den größeren Städten zu sehen, erste größere Investitionen können als ein Zeichen für zunehmendes Vertrauen in die Stabili-

⁶ Vgl. Schetter, Conrad, Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Universität Bonn, Soziokulturelle Kurzanalyse Afghanistan, Juni 2006, unveröffentlichtes Manuskript, S. 3.

⁷ Vgl. UNDP (2004).

⁸ *Securing Afghanistan's Future*.

⁹ Vgl. UNDP (2004).

¹⁰ Vgl. u.a. AFG *Transitional Support Strategy*, Worldbank, February 2003, S.22.

sierung der politischen Verhältnisse gewertet werden. Die positiven Anzeichen dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass Afghanistan weiterhin mit einer Vielzahl von gravierenden Problemen konfrontiert ist, welche eine Gefahr für den friedlichen Entwicklungsprozess des Landes darstellen. Dazu gehören u.a. die sich extrem zuspitzende Sicherheitslage, der steigende Einfluss radikaler und konservativer Kräfte sowie Rechtsunsicherheit, Korruption und Nepotismus. Die Einbindung von ehemaligen Gewaltakteuren in allen Landesteilen in die politischen und administrativen Strukturen hat zu einer Unzufriedenheit in der Bevölkerung über den demokratischen Wandel geführt, von der auch die Regierung Karzai betroffen ist. Ca. 60 Prozent der Parlamentsabgeordneten haben nach Angaben der AIHRC Menschenrechtsverletzungen begangen oder begünstigt.¹¹ Alle politischen Kräfte haben ihre Vertreter im Parlament, gleiches gilt somit auch für alle einflussreichen *Warlords*, die ihre Vertreter in diesen Gremien etabliert haben. Die fehlende Partizipation von Frauen am politischen Willensbildungsprozess ist ebenfalls ein Hindernis für den demokratischen Wandel. Die Zentralregierung in Kabul verfügt nur über eine eingeschränkte Regierungsgewalt, da auch weiterhin diverse parallele Macht- und Gegenmachtstrukturen existieren, die bis in die Dorf- und Familienebenen hinunterreichen. Nicht die Nation oder der Staat, sondern die Ethnie oder der Clan sind die Werte, an denen sich Identitätsbildung orientiert. Daneben spielen die politischen Orientierungen eine große Rolle (Postkommunisten, Taliban, Mujaheddin bzw. Islamisten, lokale Eliten, Warlords sowie Exil-Afghanen). Regionale Machtkonflikte stärken außerdem die politische und wirtschaftliche Destabilisierung in den Provinzen, die sich in verstärkter Kriminalität, Menschenrechtsverletzungen, Konflikte um Ressourcen und kurzzeitigen Ausbrüchen bewaffneter Auseinandersetzungen widerspiegeln.

Die Sicherheitslage ist nach wie vor als nicht sicher und nicht stabil einzuschätzen. Die Zentralregierung hat über weite Teile des Landes, insbesondere den Süden, Südosten und Osten, nur eingeschränkte Kontrolle. Terroristische Anschläge, deren Frequenz zugenommen hat und die vom

¹¹ Vgl. Gespräche des Autors mit Vertretern der AIHRC in Kabul 2006. Die Namen werden aus Sicherheit für die betreffenden Personen nicht aufgeführt.

Transfer von *Know-How* aus dem Irak profitieren, behindern den Aufbau des Landes. Es ist unbestritten, dass sich die Sicherheitslage in den letzten Wochen und Monaten verschlechtert hat. Die politische und wirtschaftliche Unzufriedenheit vieler Afghanen, demobilisierter Soldaten, freigesetzter Staatsangestellter (besonders Polizisten), die von der Zentralregierung entmachteten Ex-Führungskräfte, Kriminelle und ein Heer von Unzufriedenen sowie demotivierten Arbeitslosen bergen neben der bekannten Terrorszene ein gewaltiges Gefahrenpotenzial. Wie schnell sich dieses Pulverfass entzünden kann, haben die Ereignisse am 29. Mai 2006 in Kabul gezeigt. Die Anschläge richteten sich hauptsächlich gegen militärische Einrichtungen der ANA und ISAF, direkte Drohungen gegen zivile ausländische Einrichtungen gibt es derzeit kaum. In Kabul bestehen weiterhin Anschlagswarnungen, die sich vornehmlich gegen staatliche Einrichtungen wie Polizei, Militär, Ministerien etc. richten. Generell hat die Kriminalität extrem zugenommen. Aktivitäten von Taliban haben sich wieder intensiviert und werden auch von der lokalen Bevölkerung gedeckt. Den Hintergrund bilden hier vor allem kulturelle Zwänge, besonders bei den Paschtunen. In der südafghanischen Provinz Helmand unterstützen bereits ca. 80 Prozent der Bevölkerung die Aktivitäten der Taliban. Die Unterstützung der Sicherheitssektorreform und des Aufbaus von Polizei und Armee sind Voraussetzungen für Wiederaufbau und Armutsbekämpfung. Die politische und soziale Stabilisierung sowie die Reduzierung der Armut Afghanistans hängen maßgeblich von der nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung, Einkommensschaffung und Beschäftigungsförderung ab, die u.a. auch eine verbesserte berufliche Bildung erfordert. Von den insgesamt knapp 6 Mio. Flüchtlingen sind bislang ca. 2,5 Mio. nach Afghanistan zurückgekehrt. Dies erhöht zwar den Druck auf die natürlichen Ressourcen, die schwache Infrastruktur und die knappen Arbeitsplätze, gleichzeitig sind diese Rückkehrer eine wertvolle Quelle für Humankapital, Kapital und ein Netzwerk für den Handel. Die begrenzte Kontrolle der Zentralregierung über die Provinzen, ländliche Armut und fehlende Alternativen führen jedoch zu einem steilen Anstieg von Schlafmohnanbau und Opiumproduktion seit 2002. Hier ist allerdings zu beachten, dass die Bevölkerung nicht landesweit in gleichem Ausmaß in den Schlafmohnanbau involviert ist und davon profitiert.

Rolle des afghanischen Staates

Afghanistan weist auch weiterhin die Merkmale eines *failed state* auf. Eines der zentralen Probleme beim Wiederaufbau Afghanistans begründet sich aus einer traditionellen Schwäche der Zentralmacht wie auch den schwachen staatlichen Institutionen und fehlenden personellen Kapazitäten in Folge des langen Bürgerkrieges. Die afghanische Regierung hat von Beginn des internationalen Engagements in hohem Maße Eigenverantwortung für den Entwicklungsprozess eingefordert, allerdings wegen der begrenzten Kapazitäten nur teilweise übernehmen können. Mit den Parlamentswahlen und der Etablierung lokaler Mitbestimmungsstrukturen durch *Provincial Councils* sind die ersten Grundlagen für eine demokratische Erneuerung des Landes gelegt worden. Allerdings hält sich die Entscheidungsbefugnis dieser *Provincial Councils* sehr in Grenzen. Sie verfügen weder über Budgets noch könne sie in den sehr zentralistisch orientierten Staatsaufbau eingreifen. Selbst die Provinzgouverneure haben große Schwierigkeiten, die einzelnen, den Linienministerien unterstellten Departments zu steuern und zu koordinieren. Daneben spielt das unkontrollierte Eigenleben der Provinzen bzw. Regionen eine wichtige Rolle. Die Balance zwischen Dezentralisierung und Zentralisierung ist noch nicht gefunden, die zentrale Rolle des Staates ist in vielen Provinzen und vor allem Distrikten keine Realität. Von einer vollständigen Kontrolle Afghanistans durch die Zentralregierung kann momentan nicht die Rede sein. Viele Regionen werden nach wie vor von einflussreichen Mujaheddin-Führern und Kommandanten aus der Zeit des Bürgerkrieges kontrolliert. Diese *Warlords* stützen sich auf Privatarmeen, die gegenwärtig der noch im Aufbau befindlichen regulären afghanischen Armee zahlenmäßig überlegen sind. Daneben spielen die Interessen der Großmächte und vor allem die Einflüsse aus den Nachbarländern eine große Rolle.

Das politische System muss als äußerst labil eingestuft werden. Allein die Anwesenheit von ISAF-Truppen ist der Garant für das Fortbestehen der afghanischen Regierung. Die Internationalen Schutztruppen bilden auch die Voraussetzung für die Arbeit der Entwicklungszusammenarbeit, ohne jedoch Vertreter einzelner Organisationen wirklich schützen zu können. Dies zeigte sich in besonderem Maße bei den Unruhen am

29. Mai 2006 in Kabul, wo bei vielen Organisationen große Lücken im Sicherheitsnetz und gleichzeitig die Unterschiedlichkeit der Herangehensweisen der einzelnen Botschaften offenbar wurde. Während beispielsweise die dänische, britische, amerikanische oder italienische Botschaft alle ihre Staatsangehörigen evakuierten, ergriff weder die deutsche Botschaft, noch das deutsche ISAF-Kontingent in Kabul derartige Maßnahmen.

Politik ist in Afghanistan sehr auf Personen bezogen und bislang kaum institutionell verankert. Dies bedingt, dass das politische System wenig verlässlich ist und politische Entscheidungen kaum kalkulierbar sind. Trotz dieser enormen Fragilität des politischen Systems kam es seit der Etablierung der Übergangsregierung in Folge des Petersberger Abkommens 2001 kaum zu stärkeren politischen Erschütterungen. Allerdings hat die Unzufriedenheit innerhalb der Bevölkerung in den letzten Monaten des Jahres 2006 massiv zugenommen, womit eine immer instabilere Sicherheitslage verbunden ist. Dies sind die im Moment wichtigsten Rahmenbedingungen für den militärischen und zivilen Beitrag zum Wiederaufbau in Afghanistan in Kurzform.

3. Rolle und Schwerpunkte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Afghanistan ist ein Schwerpunkt-Partnerland der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Für Afghanistan wurden vier Schwerpunkte festgelegt:

1. Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung (NWE);
2. Wasser (städtische Wasserversorgung);
3. Energie (insbesondere erneuerbare Energien) und
4. Grundbildung.

Der Schwerpunkt innerhalb der Projektmaßnahmen in den vier oben genannten Bereichen liegt auf dem Aufbau und der Stärkung der personellen und institutionellen Kapazitäten der Partnerinstitutionen sowie im Privatsektor in Kabul und in den Provinzen. Regionale Schwerpunkte

sind Kabul und die drei Nordostprovinzen mit den beiden deutschen PRTs in Kunduz und Faizabad sowie seit Anfang 2007 auch Mazar-e Sharif (Provinz Balkh). Darüber hinaus werden Maßnahmen zur gezielten Förderung des Aufbaus zivilgesellschaftlicher und rechtsstaatlicher Strukturen im Rahmen des Gestaltungsspielraums wie auch durch multilaterale Beiträge umgesetzt. Konfliktbearbeitung und Friedensentwicklung sowie die Förderung von Frauen werden innerhalb der Schwerpunktsektoren durch gezielte Maßnahmen integriert. Deshalb wurden als weitere Arbeitsfelder der Kooperation die Stärkung von *Good Governance* sowie die Förderung von Menschenrechten und *Peace Building Mechanisms* vereinbart.¹² Diese Schwerpunkte bzw. Arbeitsfelder der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit wurden auf den ersten Regierungsverhandlungen zwischen der Islamischen Republik Afghanistan und der Bundesrepublik Deutschland am 24. und 25. Juli 2006 in Berlin festgeschrieben.¹³ Auf Landesebene spielen das PRT und die ZMZ keine Rolle. Die anderen Akteure sind bisher nicht in die Abstimmungsprozesse einbezogen. Dies erfolgt bis dato nur auf der Provinz- bzw. PRT-Gebietsebene. Neue Ansätze zeigt seit Anfang 2007 das Nordkonzept der Bundesregierung auf, in dem auch eine stärkere Abstimmung zwischen den einzelnen Ressorts angestrebt wird.

Auf den internationalen Geberkonferenzen zum Wiederaufbau Afghanistans in Tokio (Januar 2002), Berlin (April 2004) und London (2006) hat die Bundesregierung insgesamt 800 Mio. € für die Jahre 2002-2010 für Wiederaufbaumaßnahmen in Afghanistan zugesagt. Da in London der jährliche Zusagerahmen von 80 Mio. € bis auf 2010 ausgeweitet wurde, beinhaltet die Laufzeit des *Afghanistan Compact* (2006–2010) eine Gesamtzusage von 400 Mio. €. Einschließlich Humanitärer Hilfe, Nothilfe und Sondermittel anderer Ministerien wird Deutschland allerdings bis zum Jahr 2010 voraussichtlich über 885 Mio. € zur Verfügung gestellt haben. Hinzu kommt ein Schuldenerlass in Höhe von 34,4 Mio. €. Außerdem ist Deutschland anteilig an der Wiederaufbauhilfe von Europäi-

¹² Vgl. *Summary Record of the 2006 Government Negotiations on Development Cooperation between the Government of the Islamic Republic of Afghanistan and the government of the Federal Republic of Germany from 24 to 25 July 2006*, Berlin, S. 4.

¹³ Vgl. ebenda.

scher Union (EU), Weltbank (WB) und Asiatischer Entwicklungsbank (ADB) beteiligt. In Dollarwerten wird Deutschland bis 2010 also über eine Milliarde Dollar für den Wiederaufbau in Afghanistan ausgegeben haben.¹⁴ Während der Regierungskonsultationen im Februar 2007 wurde der deutsche Beitrag für 2007 auf 100 Mio. € aufgestockt. Die zusätzlichen 20 Mio. sind für den ARTF geplant.

4. Das Landesprogramm des DED

In Afghanistan sind DED-Fachkräfte komplementär zur deutschen Technischen Zusammenarbeit in folgenden Bereichen tätig: Förderung einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung einschließlich der beruflichen Aus- und Fortbildung sowie der Unterstützung kleiner und mittelständischer Unternehmen, Wasser und Energie, Grundbildung und dem Zivilen Friedensdienst sowie Förderung der Zivilgesellschaft, Demokratie und Kommunalentwicklung. Im Augenblick sind in Afghanistan 29 Entwicklungshelfer, ca. 30 einheimische Experten sowie 29 lokale Mitarbeiter in Projekten tätig. Weitere Projektplätze sind in Planung. Standorte sind derzeit Kabul, Kunduz, Taloqan, Faizabad, Mazar, Jalalabad und Herat.

Der DED arbeitet zielgruppennah auf der Meso- und Mikroebene mit Provinzverwaltungen, Verbänden sowie kleinen und mittleren Unternehmen. Der Beitrag ist umsetzungsorientiert und wirkt innerhalb der deutschen „Entwicklungszusammenarbeit (EZ) aus einem Guss“ direkt armutsmindernd. Der DED arbeitet in allen Schwerpunkten der bilateralen EZ.

- Nachhaltige Wirtschaftsförderung: Ein nachhaltiges, einkommens- und beschäftigungswirksames Wirtschaftswachstum in allen Landesteilen Afghanistans ist die notwendige Voraussetzung für die Reduzierung von Armut und die politische und gesellschaftliche Stabilisierung des Landes. Das größte beschäftigungs- und einkommensschaffende Potenzial liegt im privaten Sektor,

¹⁴ Vgl. Sachstand Wiederaufbau Afghanistan, Kabul, Juli 2006, S. 2.

insbesondere im KMU-Sektor (kleine und mittlere Unternehmen). Das Schwerpunktstrategiepapier orientiert auf die Privatssektorförderung, die Finanzsystementwicklung sowie die berufliche Bildung (einschließlich dem Arbeitsmarkt). Ziele sind die Schaffung von Arbeitsplätzen und Beschäftigungsförderung. Der DED wird dies vor allem über berufliche Aus- und Fortbildung, Beratung von Handwerkervereinigungen und Beratung von klein- und mittelständigen Unternehmen sowie Strukturbildung in staatlichen Koordinierungsstellen implementieren. Daraus abgeleitet definiert der DED im Sektor Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung Ziele in drei miteinander vernetzten Handlungsfeldern: KMU-Förderung, marktorientierte berufliche Aus- und Weiterbildung sowie Strukturbildung.

- Wasser: Im Schwerpunkt Wasser werden durch die deutschen EZ-Vorhaben die Städte Kabul, Herat und Kunduz unterstützt. Ziel ist es, die Trinkwasserversorgung der Bevölkerung in Afghanistan durch Strukturreformen im Wassersektor, Kapazitätsentwicklung bei den Betreibern sowie Instandsetzung von Anlagen und einer Erweiterung der Verteilungsnetze deutlich zu verbessern. Formal ist das staatliche Wasserversorgungsunternehmen CAWSS (*Central Authority for Water Supply and Sanitation*) für den Betrieb der gesamten Wasserversorgung Afghanistans zuständig. Finanzielle und Technische Zusammenarbeit (FZ bzw. TZ) haben deshalb mit der Unterstützung des Auf- und Ausbaues einer leistungsfähigen Betreiberstruktur begonnen. Ziel ist die Reorganisation der CAWSS hin zu einem unabhängigen, dienstleistungsorientierten und marktwirtschaftlich handelnden regionalen Ver- und Entsorgungsbetrieb.
- Energie: Mit der afghanischen Regierung wurde als weiterer Arbeitsschwerpunkt die Verbesserung der Energieversorgung vereinbart, was nicht zuletzt auch dazu beiträgt, ein geeignetes Unternehmensumfeld für die Entwicklung des Privatsektors zu schaffen. Unter diesem Schwerpunkt besteht mit dem Ministerium für Energie und Wasser in Kooperation mit der GTZ ein Ansatz zur Reaktivierung, Erweiterung und Neuinstallierung einer

örtlich angepassten Energieversorgung mit dem Fokus auf erneuerbare Energien.

- Grundbildung: Mit dem Arbeitsfeld Grundbildung wird vor allem die Umsetzung der Millennium- Entwicklungsziele unterstützt, die auf diesem Gebiet wesentliche Voraussetzungen für den Abbau des massiven, die Wirtschaftsentwicklung stark behindernden Fachkräftemangels geben kann. Der DED konzentriert sich dabei auf die Ausbildung der Ausbilder für die Lehrerausbildung. Außerdem werden auch ZFD-relevante Themen, d.h. Friedenspädagogik und Traumata-Arbeit, an den *Teacher Training Colleges* eingebracht, um die Rolle der Lehrer als Multiplikatoren für Bildungs- und Versöhnungsarbeit zu nutzen.
- Ziviler Friedensdienst (ZFD): Ziel des Zivilen Friedensdienst des DED in Afghanistan ist die Mitwirkung am Aufbau und der Konsolidierung einer Friedenskultur, d.h. die Initiierung von Versöhnungsprozessen, die Verankerung der Achtung der Menschenrechte, *Peace-building*, Friedensjournalismus und die Einführung rechtsstaatlicher Strukturen. Um dieses Ziel zu erreichen, betätigt sich der DED in den Bereichen Bildungs- und Versöhnungsarbeit durch Medien, Stärkung lokaler Konfliktregelungsmechanismen sowie Beratung in konfliktsensitiver Projektarbeit. In Afghanistan will der Zivile Friedensdienst mit seinem Engagement einen Beitrag leisten, die friedliche Entwicklung des Landes zu unterstützen, konkrete Gewaltpotenziale zu reduzieren, die ethnischen Vorurteile zu mindern und bei der Aufarbeitung der Vergangenheit einen Versöhnungsprozess zu fördern, an dessen Ende ein dauerhafter und gerechter Frieden in Afghanistan stehen soll.
- Demokratieförderung, Zivilgesellschaft und Kommunalentwicklung: Ziel des DED-Engagements in diesem Bereich ist es, einen Beitrag zur Normalisierung des Lebens und zu einer nachhaltigen Entwicklung zu leisten und Gruppen der Zivilgesellschaft, deren Bemühungen dem Interesse der Gemeinschaft gelten, zu unterstützen und zu stärken. Menschenrechte und politische Partizipation von Frauen sowie deren Unterstützung bei den Parlaments-

wahlen und der Fortbildung der neu gewählten Parlamentarierinnen spielen dabei eine besondere Rolle.

- Provinzentwicklungsplaner (als Teil von Regional Economic and Administrative Support in the North-East): Hier stärkt der DED den Aufbau von Planungs- und Koordinierungskapazitäten in der Provinz- und Distriktverwaltung durch Berater bei der Erstellung der Provinzentwicklungspläne in den Provinzen Kunduz und Fajzabad (beides deutsche PRTs), um somit eine nachhaltige Entwicklung zu fördern.

5. Koordinierung des Wiederaufbaus innerhalb der deutschen PRTs – eine Betrachtung aus Sicht des DED Afghanistan

Vorgeschichte der Diskussionen zu den PRTs

Die US-Botschaft in Kabul hat im November 2002 erst die JRTs (*Joint Regional Teams*) ins Leben gerufen, die später in PRTs (*Provincial Reconstruction Teams*) umbenannt wurden. Die *British Agency Afghanistan Group* (BAAG) führte eine Studie durch, die angesehene NGO ACBAR verfasste dazu eine Deklaration und die US-amerikanischen NGOs schrieben einen Brief an den US-Kongress. In den o.g. Dokumenten wurden insbesondere auf folgende drei Punkte/Schwierigkeiten hingewiesen:

1. Unklarheit im Mandat der PRT: Die Definition des Mandates der PRT ist im ständigen Fluss, und es besteht Unklarheit darüber, was die PRT wirklich erreichen sollen. Einige ursprüngliche Bestandteile des Mandates ist auf Druck besorgter NGOs gestrichen worden. Dazu gehört z.B. die koordinierende Rolle der PRTs im Rahmen der Aufgabe, al-Qaida zu eliminieren. Es bleiben allerdings unterschiedliche Erklärungen zwischen US-Militär und US-Botschaft in Kabul, was das Mandat der PRT sei.
2. Verwechslung mit Kampfeinheiten: Geographisch konzentrieren sich die PRT auf den Süden (Provinzen Bamyan, Gardez, Kan-

dahar, Kunduz). Damit soll die Präsenz und der Einfluss der AIA (*Afghan Interim Authority* von Präsident Karsai) in diesen Regionen gestärkt werden. PRTs sollen Maßnahmen im Bereich der humanitären und Entwicklungshilfe durchführen. Sie sind aber in die US-Streikräfte und ihren Kampf gegen den Terror eingebettet. Damit ist eine Verwechslung mit den „*Special Forces*“ unvermeidbar, da sie in denselben Unterkünften leben und dieselbe Uniform tragen. Diese Verwechslung zwischen PRTs und Kampfeinheiten könnten auch NGOs, die im Bereich der PRTs tätig sind, in Mitleidenschaft ziehen.

3. Vorwurf der Spionage: Eine der immer wieder konstatierten Aufgaben der PRTs ist die der Informationssammlung. Allerdings werden diese Informationen nicht partizipativ, sondern schnell und unter Geheimhaltung erfasst.

Deshalb wurden die PRTs damals wie folgt bewertet:

- PRT sind Teil einer Kriegsstrategie („*Win hearts and minds*“) und als Kriegspartei eingebettet in eine Kriegslogik;
- einige sahen Parallelen zu US-Strategien in Vietnam (Arbeit mit und Erstellen von Wehrdörfern bzw. strategischen Dörfern);
- PRTs haben den Vorteil, dass sie nicht mit einem Sicherheitsvakuum leben und darin arbeiten müssen;
- es bleibt fraglich, ob mit dieser Strategie ein vertrauensvolles Verhältnis zur Bevölkerung aufgebaut werden kann.

Eine erste Positionierung der deutschen Durchführungsorganisationen zu diesem Thema fand am 25. Mai 2003 im BMZ statt.¹⁵ Diese Diskussion wurde im DED und interministeriell weitergeführt. Die wichtigsten Standpunkte aus Sicht des DED sind im Nachfolgenden kurz zusammengefasst.¹⁶

¹⁵ Vgl. Gesprächsvermerk des Autors vom 25.3.2003, Länderteamsitzung im BMZ in Bonn.

¹⁶ Vgl. Positionspapier der Programmabteilung des DED vom Juni 2003 und Positionspapier des Autors vom Juni 2004 sowie Viggo Jakobsen, Peter: *PRTs in Afghanistan: Successful but not sufficient*. In: DIIS REPORT 2005: 6, *Danish Institute for International Studies*, Copenhagen 2005 sowie Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Protokoll der Studienkonferenz „Zivil-militärische Zusammenarbeit in Post-Konflikt-

Damalige Position des DED zu den PRTs:

- Die Zusammenarbeit zwischen Militär und EZ/Humanitäre Hilfe ist eine neue Herausforderung und erscheint interessant.
- Die EZ sollte keinesfalls in eine Kriegslogik eingebettet werden, die Gesamtstrategie sollte eine zivile bzw. befriedende sein, in der das Militär eine stabilisierende und de-eskalierende Rolle spielt, d.h. die Sicherheit für den zivilern Teil des Wiederaufbaus und damit der Entwicklung garantiert.
- Die Trennlinie zwischen Kampfeinsätzen und Friedensförderung (unter Einschluss von Waffen) muss klar gezogen werden können.
- Die Partizipation der Bevölkerung in die Projekte muss soweit wie möglich gewährleistet sein.
- Vertrauensbildung muss ein integraler Bestandteil der Strategie sein.
- Es ist zu hinterfragen, ob die Sicherheit der EZ/Humanitären Hilfe wirklich durch die Präsenz von ausländischem Militär mit Kampfauftrag zunimmt

Mögliche positive Aspekte der PRTs aus damaliger Sicht:

- Bündelung der deutschen Aktivitäten beim Wiederaufbau Afghanistans;
- einheitliches Auftreten der deutschen Seite gegenüber den afghanischen staatlichen Stellen;
- Entwicklung eines tragfähigen Modells einer Zusammenarbeit von EZ und Militär (zivil-militärische Zusammenarbeit bzw. Vier-Säulen-Modell¹⁷).

Bei der Konzipierung eines deutschen PRT-Modells sollten damals folgende Gesichtspunkte beachtet werden:

Gesellschaften: PRTs als neues Instrument im Werkzeugkasten des Krisenmanagements und Nation-Buildings?“ Berlin 14. April 2005.

¹⁷ Das Vier-Säulen-Modell bedeutet die Kooperation der vier Ministerien bzw. Ressorts (Auswärtiges Amt, Bundesverteidigungsministerium, Innenministerium und Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung).

- Keine 1:1-Anwendung des US-amerikanischen Konzepts. Bei dem USA-PRT handelt es sich – so der US-amerikanische Verteidigungsminister Donald Rumsfeld – um eine Kriagsmission mit einer zivilen Komponente.
- Die deutsche EZ dagegen sollte den Friedens- und Entwicklungsgedanken in den Vordergrund stellen. Das Militär sollte sich auf den Schutz der EZ beschränken (Modell ISAF).
- Das US-Modell bringt die Gefahr der Verwechslung von „*Special Forces*“ der Anti-Terror-Allianz mit den Teammitgliedern der PRT mit sich.
- PRT dürfen und sollen keinen Kombattantenstatus haben (*soft targets*).
- EZ-Aufgabe ist es, nachhaltige gemeinsame Projekte mit der lokalen Bevölkerung zu planen und durchzuführen. Hierzu bedarf es der Akzeptanz und des Vertrauens. Diese sind nicht zu erreichen, wenn zukünftig Experten/EH im militärisch-zivilen Doppelpack auftreten.
- Ein deutsches Konzept muss eine klare Führungs- und Entscheidungsstruktur innerhalb der PRTs enthalten, und das Konzept muss die Ziele und Aufgaben eindeutig definieren. Daran fehlt es bisher bei den US-amerikanischen PRTs, deren Ziele zum Teil diffus und unklar sind.
- Notwendig ist außerdem eine klare Trennung von militärischen und zivilen Aufgaben. Soweit das Militär zivile Aufgaben übernimmt (Bau von Infrastrukturmaßnahmen), sollte das ausdrücklich festgeschrieben werden. Zu beachten ist dabei allerdings die Kostenfrage, andere sind häufig preiswerter.
- Ein PRT darf nicht die bereits begonnenen und noch geplanten sektoralen und regionalen EZ-Aktivitäten aushebeln oder man einigt sich ressortübergreifend auf ein Regionalentwicklungsprogramm.

Empfehlungen des DED damals:

- Erarbeitung eines eigenen deutschen PRT-Konzepts, das die zivile Wiederaufbauarbeit in den Vordergrund stellt und das Militär dabei auf die Schutzkomponente beschränkt.

- Klare Definition der militärischen Aufgaben, auch inwieweit das Militär zivile Aufgaben – z.B. Infrastruktur – übernehmen soll, vor allem Abstimmung mit deutscher EZ, NGOs und Provinz-administration.
- Klärung der Schwerpunktbereiche in der Region, Anpassung auf den spezifischen Bedarf der Provinz.
- Fortsetzung der geplanten und begonnenen EZ-Aktivitäten in Afghanistan. Ein noch so gutes deutsches PRT-Konzept kann/sollte nicht an die Stelle der bisherigen Aufbauarbeit der deutschen EZ in Afghanistan treten.
- In Ergänzung zu den Schwerpunkten der deutschen EZ sollte ein Konzept eines Regionalentwicklungsprogramms für die Region Kunduz entwickelt werden.

Voraussetzung dafür war, dass die Zusammenarbeit mit ISAF bzw. der Bundeswehr nur dann statt finden kann, wenn sie durch ein UN-Mandat legitimiert ist und nicht der Friedenserzwingung nach Art. VII der UN-Charter oder der militärischen Terrorbekämpfung dient. Klar war und ist, dass der DED nicht Teil einer Militärstrategie sein darf.

Heutige Situation und bisherige Erfahrungen¹⁸

Das deutsche PRT-Konzept im Vergleich zu den anderen PRT-Modellen und sein Wirkungsgrad wurden ausführlich von Markus Gauster dargestellt, so dass an dieser Stelle darauf verzichtet werden kann, da ich diese Einschätzungen teile.¹⁹ In die Konzipierung des zivilen Wiederaufbau-teams mit militärischer Schutzkomponente in Kunduz wurden die Vorfeldorganisationen jedoch kaum einbezogen, so dass dieser Prozess ferngesteuert ablief und die unterschiedlichen Erwartungen der Akteure vor Ort nur durch den Arbeitsalltag auf der Arbeitsebene umgesetzt wer-

¹⁸ Die nachfolgenden Ausführungen beinhalten u.a. auch Einschätzungen der DED-Regionalkoordinatorin für den Nordosten Ingrid Sobel, dem Entwicklungshelfer Georg Derbsch und des GTZ-EON/ESP-Projektleiters Eberhard Hallbach.

¹⁹ Vgl. Gauster, Markus: Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. Ein innovatives Instrument des internationalen Krisenmanagements auf dem Prüfstand, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 11/2006, Wien Oktober 2006, S. 49 ff.

den konnte. Die Konzeptentwicklung verlief zu großen Teilen auf ministerialer Ebene und bereits gewonnene Erfahrungen vor Ort, vor allem deutscher NGOs, wurden dabei eher weniger berücksichtigt. Zu Beginn existierten Abstimmungsprobleme zwischen AA und BMZ, die sich aufgrund der subjektiven, menschlichen Faktoren auch auf die staatlichen Durchführungsorganisationen der EZ auswirkten. Gleichzeitig wurde von den Akteuren versäumt, die afghanischen Partner von Beginn an in diesen Prozess zu integrieren. Viele der ersten Schritte basierten auf deutschen Abstimmungsergebnissen. Der DED hat sich dennoch dieser neuen Herausforderung gestellt. Von Beginn an wurde dabei auf eine Trennung der zivilen und militärischen Komponenten Wert gelegt. Zusammenarbeit wird vom DED nicht als Vermischung dieser eigenständigen Komponenten gesehen. Die Trennlinie wurde deshalb klar gezogen.

Im Jahre 2006 hatte der DED zehn Fachkräfte im Nordosten unter Vertrag, von denen acht in Kunduz, eine in Taloqan und ein Kollege in Faizabad agierten. Weitere Kolleginnen bzw. Kollegen aus Kabul und Kunduz sind darüber hinaus für Projektimplementierungen in allen drei Nordostprovinzen zuständig. Über diesen Ansatz wird versucht, mit zivilen Mitteln die Grundlagen für eine Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation der Menschen in Nordost-Afghanistan zu verbessern und gleichzeitig die Regierung in der Peripherie zu stärken.²⁰ Das Hauptproblem ist, dass der Auftrag der zivilen Säule des PRT-Engagements nicht mit den Schwerpunkten des BMZ korrespondiert und alle staatlichen Durchführungsorganisationen (GTZ, KfW, DED) gehalten sind, sich ganz klar an die in den bilateralen Regierungsverhandlungen definierten Schwerpunktbereiche zu halten. Die Bereiche Zivilgesellschaft und Demokratieförderung sind damit nur Teile des Gestaltungsspielraums, für die nur in geringem Maße Ressourcen eingesetzt werden dürfen. Dabei vollzog das BMZ ganz klar eine Abgrenzung von militärischen und zivilen Komponenten und bestand bislang auch auf einer eigenständigen Rolle der EZ. Über viele der eigenständig implementierten Projekte der jeweiligen Durchführungsorganisationen ist den anderen Akteuren der PRTs nichts bekannt.

²⁰ Vgl. dazu den Bundestagsbeschluss über die Verlängerung des Afghanistaneinsatzes in: ebenda, S. 87.

Eine zivil-militärische Zusammenarbeit erfolgte in den letzten Jahren vor allem auf Projektebene im Bereich der KMU-Förderung bzw. Unterstützung der Handwerkervereinigung in den drei Nordostprovinzen sowie mit den beiden für die Unterstützung der Provinzentwicklungspläne zuständigen Regionalplanern. Außerdem erfolgte eine partielle Kooperation in den Bereichen Medienarbeit (Mediothek und TV Kunduz) sowie Zivilgesellschaft durch die zuständige Beraterin für Demokratieförderung. Eine besonders enge Zusammenarbeit erfolgt im Sicherheitsbereich, in dem die zuständige Regionalkoordinatorin für den Nordosten eng und vertrauensvoll mit dem AA-Vertreter und dem jeweils zuständigen Kommandeur des deutschen ISAF-Kontingents zusammenarbeitet. Ungünstig wirkt sich dabei die kurze Vertragszeit der jeweiligen Verantwortlichen im PRT aus (BMVG, BMI, AA). In Kunduz haben die vor Ort tätigen Mitarbeiter der EZ-Organisationen mit verschiedenen PRT-Kontingenten deshalb unterschiedliche, positive und negative, Erfahrungen gemacht. Durch die bereits erwähnte kurze Einsatzdauer geht oft das institutionelle Gedächtnis verloren. Viele Vorgänge und Absprachen geraten in Vergessenheit bis hin zu einem Negieren vorheriger Absprachen. Als ein Beispiel dafür kann die Förderung der *Azadi*-Druckerei angeführt werden, welche erst auf Drängen der Bundeswehr zustande kam, obwohl bereits damals organisatorische und betriebswirtschaftliche Fragezeichen aufgekommen waren. Aufgrund der unklaren Kenntnisse der EZ-Umsetzungsstrukturen wurden afghanische Partner von PRT-Vertretern nicht selten zu Finanzanträgen beim DED ermutigt und somit mit nicht erfüllbaren Hoffnungen konfrontiert, die der DED, der vor allem als Personalentsendendienst agiert, nur in seltenen Fällen erfüllen und umsetzen konnte.

Das führte dazu, dass die wenigen Firmen und Kontaktpersonen, die das PRT zur Verfügung hatte, extrem überteuerte Angebote und Rechnungen einreichten. Ein weiterer Aspekt der Isolation von CIMIC führte dazu, dass deutsche Fördermittel und Spendengelder nicht breit gefächert in der Region eingesetzt werden konnten und nur einige größere Firmen davon profitierten.

Hinter dem Kürzel CIMIC verbirgt sich die zivil-militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr im Ausland. Sie ist Bestandteil der militärischen Operationsführung in den Einsatzgebieten der Bundeswehr.

„CIMIC soll helfen, das militärische Handeln mit dem zivilen Umfeld in Einklang zu bringen. Sie soll den eingesetzten Streitkräften die Durchführung ihres Auftrages erleichtern. CIMIC verbessert die Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Einsatzräumen der Streitkräfte und fördert so die Sicherheit der eingesetzten Soldaten in einem instabilen Umfeld.“²¹

Der Begriff Zivil-militärische Zusammenarbeit (ZMZ) bzw. (CIMIC) beschreibt das Zusammenwirken von Organen der zivilen Verteidigung mit denen der militärischen Verteidigung sowohl im Bereich der Landesverteidigung als auch der Gefahrenabwehr. Dies umfasst alle Planungen, Vereinbarungen, Maßnahmen, Kräfte und Mittel, welche die Beziehungen zwischen militärischen Institutionen und zivilen Organisationen und Behörden sowie der Zivilbevölkerung unterstützen, erleichtern oder fördern. In Kunduz sieht das neben der Erstellung der Distriktprofile so aus, dass Wiederaufbauarbeiten mit klein- und mittelgroßen Bau- und Instandsetzungsprojekten umgesetzt werden. CIMIC kann dabei kaum auf ein eigenes Budget zurückgreifen. Neben der Nutzung privater Spendengelder aus Deutschland werden über das AA und die GTZ Finanzmittel für unterschiedlichste Projekte beantragt. Bei ISAF in Afghanistan haben Soldaten 2004 mehr als 25.000 Euro aufgebracht. 2006 waren es insgesamt 60.000 € aus unterschiedlichen Spenden. Mittel aus dem Verteidigungshaushalt werden nicht für CIMIC-Projekte eingesetzt. Die Bundeswehr stellt lediglich das notwendige Personal, Material und technisches Gerät.²²

Die Handwerker Union Afghanistans, die seit 18 Jahren existiert und Aufgaben im Bereich politische Interessensvertretung und Dienstleistungserbringung für Mitglieder aus allen Handwerksbranchen erbringen soll, ist ein Partner des DED und nun auch von CIMIC bzw. dem PRT allgemein. Der Regionalverband Kunduz wird seit 2003 von verschiede-

²¹ Zitiert nach URL: <http://www.bundeswehr.de>, Fragen und Antworten zu CIMIC.

²² Vgl. URL: <http://www.bundeswehr.de>, Fragen und Antworten zu CIMIC.

nen deutschen Organisationen (insbesondere dem DED) unterstützt. Durch diese Unterstützung hat sich die Organisation aus ersten, sehr bescheidenen Anfängen zu einer noch institutionell schwachen, aber entwicklungsfähigen Organisation gewandelt, die insbesondere das Vertrauen ihrer Mitglieder genießt und heute auch in der Lage ist, ihren Mitgliedern, Kleinst-, Klein- und Mittleren Unternehmen, Aufträge zu vermitteln und diese zu begleiten. Seit Januar 2005 wird die CIMIC vom DED in Kooperation mit der Handwerkervereinigung mit deren sehr guten Kontakten zum lokalen Markt, zu Firmen, Organisationen und Kleinbetrieben unterstützt. Über diese Unterstützung und die praktische Umsetzung der Bau- und Instandsetzungsprojekte konnte in den letzten beiden Jahren das Projektvolumen der ZMZ verdreifacht werden, ohne die jährlichen Fördermittel aufzustocken. Fördermittel kommen jetzt direkt den Handwerksbetrieben und den Tagelöhnern in den Dörfern und den Regionen zugute. *Overheadkosten* durch Ingenieure und Organisationen fallen komplett weg. Die Handwerksbetriebe organisieren sich selbst und werden vom DED unterstützt und beraten. Der DED sorgt für öffentliche Ausschreibungen, organisiert die Angebote über die Kleinfirmen und achtet darauf, dass auch neue Handwerksbetriebe eingebunden werden. Arbeitskräfte werden immer vor Ort an den Baustellen und Projektorten akquiriert. Damit werden Projekt- und Spendengelder breit gestreut und es kommt nicht mehr zu einer einseitigen überteuerten Finanzierung einiger weniger Unternehmer.²³ Dieses Konzept hat sich sehr erfolgreich entwickelt und alle beteiligten Partner profitieren davon. Auch das Verständnis der unterschiedlichen Akteure des PRTs ist gewachsen.

Verbesserungsmöglichkeiten werden von den Kollegen vor Ort darin gesehen, dass es wünschenswert wäre, wenn bei Grundsteinlegungen, Eröffnungszeremonien und anderen öffentlichen Auftritten die militärische Präsenz (*Close Protection Team*, Aufmarsch von ganzen Konvois

²³ Vgl. Gespräche mit und Notizen von Georg Derbsch, Entwicklungshelfer des DED und Berater der Handwerkerunion in Kunduz. Im Jahr 2006 wurden in der Zusammenarbeit zwischen CIMIC, dem AA und dem DED ca. 260.000,- USD in Projekten umgesetzt (Schulmaterialien, Schulgebäuderenovierungen, Brunnen, Schulneubauten, Schulzelte, Werkstätten im Gefängnis von Kunduz, Toilettenhäuser, Schulbänke, Brücken etc.).

gepanzerter Fahrzeuge, wie „Füchsen“, „Wölfen“ und „Dingos“), die von der lokalen Bevölkerung als unangemessen angesehen wird, auf ein vertretbares Mindestmaß zurückgeschraubt wird, da dadurch teilweise auch die mit dem Gastrecht verbundene Sicherheitsgarantie aufgehoben und konterkariert wird. Gleichzeitig sollte nach Auffassung unserer Kollegen vor Ort in diesem Kontext auch der Anteil der deutschen EZ gewürdigt werden. Häufig wurde dies völlig vergessen und die Leistung der zivilen und militärischen Teile des PRT als alleinige Leistung des Militärs vermarktet. Ein weiterer Schritt für das deutsche Einsatzkontingent (besonders CIMIC) sollte deshalb sein, sich als ein Teil des deutschen Beitrags und nicht allein als Vertreter des PRTs zu sehen, denn die ZMZ macht nur einen kleinen Teil der zivilen Wiederaufbauhilfe im Nordosten aus.

Bis März 2007 waren die vier Säulen der deutschen PRTs getrennt lokalisiert. BMVG, BMI und AA saßen im PRT. Die BMZ-Vertreterin sowie die Kolleginnen und Kollegen der GTZ, KfW und des DED saßen im so genannten EZ-Haus. An den permanenten Abstimmungssitzungen nimmt nur die BMZ-Vertreterin teil, an einigen ausgewählten der GTZ-Büroleiter und erst seit kurzem an Sitzungen zur Abstimmung über die gemeinsame Außendarstellung und Aktivitäten die DED-Vertreterin. DED- und GTZ-Mitarbeiter haben langfristige Verträge (2 Jahre +). Die Vertreter der Bundeswehr wechseln dagegen zum größten Teil alle vier Monate ihr Personal komplett aus, die Ressorts alle sechs bzw. 12 Monate. Dadurch muss der Dialog mit unterschiedlichen Personen jedes Mal von neuem beginnen, womit Synergieeffekte oft wieder neu erarbeitet werden müssen. Zu diesem zeitlichen Aspekt muss dann auch noch der völlig unterschiedliche Arbeitsansatz gesehen werden. Der DED ist in die Partnerstrukturen integriert und arbeitet partizipativ auf Anfrage der afghanischen Partner. Viele der Partnerorganisationen bzw. -institutionen fordern vom DED eine klare Trennung zu militärischen Aktivitäten, um nicht selbst Ziel von Anschlägen zu werden. Gerade für Partner im Zivilen Friedensdienst ist ein Gewaltverzicht bzw. eine klare Trennung von militärischen und zivilen Aktivitäten zwingend erforderlich. Eine Kooperation mit Kriminellen, Kriegsverbrechern, Menschenrechtsverletzern etc. kann und wird von ihnen nicht toleriert. So spielt beispielsweise der ehemalige Polizeichef von Kunduz eine sehr negative

Rolle und seine Verstrickungen in Drogenhandel, Waffenschmuggel und Prostitution wurden von afghanischen Vertretern abgelehnt. Gerade die Auswahl dieser Personen hat einen direkten Einfluss auf das Ansehen der deutschen EZ und Performance insgesamt. Auch wird die Rolle von Vertretern der Nordallianz bzw. der Mujaheddin sehr unterschiedlich gewertet. Viele Menschen erinnern sich sehr gut an die Repressalien, Menschenrechtsverletzungen, Plünderungen, Vergewaltigungen und sonstigen Aktivitäten der heutigen Partner des deutschen PRTs und der EZ-Organisationen.

Der Erfolg des internationalen Krisenmanagements durch die Etablierung der PRTs könnte u.a. durch die breite Akzeptanz der Bevölkerung in den Einsatzgebieten und vor allem durch die Hilfestellung zur Herstellung von gerechten transparenten und demokratischen Verhältnissen, die die alten und neuen Machthaber den demokratischen Spielregeln unterwirft, gemessen werden. Hier spielt das PRT eine wichtige, aber nicht alleinige Rolle, da diese Entwicklung auch von der landesweiten Entwicklung beeinflusst wird. In den letzten vier Jahren hat sich beispielsweise das Ansehen der USA allgemein und ihrer militärischen Vertreter im speziellen stark verschlechtert, so dass sie heute bereits in der Bevölkerung verhasster sind als die Russen und als Besatzer angesehen werden. Diese Entwicklung hat natürlich auch Auswirkungen auf die Vertreter der deutschen PRTs und das bisher sehr positive Bild der Deutschen. Diese beginnt sich langsam zu verschlechtern, was nicht zuletzt an der nicht erfüllten und vielleicht überzogenen Erwartung hinsichtlich schneller und sichtbarer positiver Veränderungen im Land geknüpft war. In den Siebziger Jahren wirkte sich das große Engagement der Durchführungsorganisationen, vor allem des DED, positiv aus, wobei insgesamt ca. 20 Entwicklungshelfer des DED in Kunduz tätig waren (u.a. bei der Spinzar Company).

Generell hat sich die Sicherheitssituation in den letzten Monaten wesentlich verschlechtert. In den Reisehinweisen des Auswärtigen Amtes vom 10. Oktober 2006 heißt es u.a.:

„In der Hauptstadt Kabul kann es trotz Präsenz der Internationalen Schutztruppe zu Attentaten kommen. Nachts kommt es häufig zu Schießereien und Gewaltverbrechen. In Vororten und Seitenstraßen be-

steht auch tagsüber die Gefahr von Überfällen. Im übrigen Land bestehen sogar noch höhere Sicherheitsrisiken. Die Sicherheitskräfte der Regierung sind nicht in der Lage, landesweit Ruhe und Ordnung zu gewährleisten [...] Auch in den Provinzen Kundus, Baghlan, Takhar und Badakhshan ist die Sicherheitslage angespannt. Bei Fahrten über die Stadtgrenzen von Kundus und Faizabad hinaus wird dringend empfohlen, vorab mit den dortigen Wiederaufbauteams (PRTs) Kontakt aufzunehmen.“²⁴

De facto haben die militärischen Vertreter der PRTs eine beobachtende Position, eine Art Supervisionsfunktion. Sie besitzen keine Exekutivgewalt und können auch wenig Einfluss auf illegale Machtverhältnisse in den Regionen nehmen. Gleichzeitig erwartet die Bevölkerung jedoch, dass das Konzept „Sicherheit und Entwicklung“ in Afghanistan erfolgreich umgesetzt wird und sich die Lage spürbar entspannt. 2003 und 2004 gab für diesen Entwicklungsprozess relativ ermutigende Zeichen. Spätestens seit dem 29. Mai 2006 (tödlicher Verkehrsunfall in Kabul, ausgelöst durch einen US-Militärkonvoi) ist diese Vorstellung von der Realität überholt worden.

Ahmad Fahim Hakim von der AIHRC bemerkt dazu:

“The deployments of Provincial Reconstruction Teams in various locations/provinces were seemed as quick and positive response to security challenges preventing civilian organizations to reach to civilians as their targets for their humanitarian purposes. In addition to that, channelling of military resources to humanitarian purposes was another obsession to double the impact on reconstruction activities.”²⁵

Das Stadthaus Kunduz und der Zivile Friedensdienst

Die Repräsentanten der vier in Kunduz vertretenen Ressorts (BMVg, AA, BMI und BMZ) haben vereinbart, ein gemeinsames Stadthaus in Kunduz zu beziehen. Das Haus sollte dabei ursprünglich vom AA,

²⁴ Vgl. Reisehinweise des AA vom 10. Oktober 2006.

²⁵ Fahim Hakim, Ahmad, Deputy *Chairman of AIHRC*, auf dem *DED Annual International Meeting zum Thema: Civil-Military Cooperation*, am 1 April 2007, unveröffentlichtes Manuskript, S. 2.

BMVg/CIMIC sowie BMI allerdings nur temporär für Gespräche und gesellschaftliche Veranstaltungen genutzt werden, die Hauptbüros im PRT verbleiben. Das Stadthaus wurde am 21. Februar 2007 in Anwesenheit von Peter Struck (MdB) eröffnet.

Nach dem Umzug des PRT auf das Gelände am Flugplatz, d.h. außerhalb der Stadt, hat sich der Kontakt zur lokalen Bevölkerung erheblich verschlechtert, weshalb ein Ziel darin bestand, die Präsenz und Außenwirkung zu verbessern. Gleichzeitig sollen damit höhere Synergieeffekte zwischen den Akteuren erzielt und ein klares Signal zur ressortgemeinsamen Zusammenarbeit an die Afghanen wie auch an internationale Partner in Kunduz ausgesendet werden. Dabei ist ausdrücklich erwünscht, dass alle vor Ort vertretenen staatlichen Durchführungsorganisationen mit in das Haus einziehen. Ohne Zweifel besteht im komplexen Konfliktumfeld in Afghanistan die Notwendigkeit zu einer stärkeren Zusammenarbeit aller Akteure, die den Friedensprozess und die Demokratisierung Afghanistans unterstützen. Hierunter fällt auch die Kommunikation mit den deutschen PRTs, wie sie bereits in den Standorten Kunduz und Faizabad erfolgreich durchgeführt wird. Dabei wurde aber stets auf die klare Trennung der militärischen und zivilen Ebene Wert gelegt. Dennoch gibt es intensive Kontakte auf Arbeits- bzw. Projektebene, die allerdings in diesem Kontext die Trennung nicht infrage stellen. Der grundsätzlich zivile, entwicklungspolitisch geprägte Charakter des Hauses soll bei einem Zuzug der Ressorts nicht verändert werden. Die Bundeswehr würde laut AA-Drahtbericht ein Sicherheitskonzept entwerfen, das einerseits die Sicherheit erhöht, andererseits aber den zivilen Charakter des Hauses nicht gefährdet. Dies wurde von EZ-Akteuren und Partnern bezweifelt. Der DED hat dazu im Vorfeld Bedenken angemeldet. Mit dem Einzug in ein gemeinsames Stadthaus ist die bisher für die Öffentlichkeit gepflegte klare Trennung von zivilen und militärischen Komponenten nicht mehr gegeben. Klare Trennung bedeutet nicht, keine Kooperation, im Gegenteil, der DED hat keine Berührungsängste. Für diese Programmteile gibt es allerdings grundsätzliche Fragen, die den bisherigen Sicherheitsempfehlungen klar widersprechen.

Immer wieder ist in den letzten Monaten berichtet worden, dass sich die Anschlagziele der Taliban insbesondere gegen das internationale Mili-

tär richten. Bei einem der EZ-Meetings in Kunduz erschien der damalige Kommandeur des deutschen PRT mit seinen schwer bewaffneten Leibwächtern (*Close Protection Team*), die selbst im geschützten und bewachten EZ-Haus Stellung bezogen haben. Die Sicherheitsempfehlungen haben bislang immer ein Fernhalten von militärischen Konvois der Bundeswehr bzw. ISAF verlangt. Jetzt sind sie permanente Besucher im Haus und damit ist das Stadthaus ein potentiell, täglich und permanent gut zuordenbares Ziel. Durch die Verbindung unseres Personals mit dem Haus, in dem deutsches Militär arbeitet und ein- und ausgeht, ist die bisher durchgängige Demonstration des zivilen Charakters unserer Aktivitäten durchbrochen. Die dann nach außen demonstrierte Gemeinsamkeit unseres Arbeitsplatzes mit dem Militär kann unter den gegebenen Bedingungen eine Erhöhung des Gefährdungspotentials für das DED-Personal und seine Kooperationspartner bedeuten.

Um die Arbeit im schwierigen Feld der zivilen Konfliktbearbeitung und Friedensförderung im Nordosten Afghanistans umsetzen zu können, ist vielfach ein längerer Prozess vertrauensbildender Maßnahmen notwendig. Vertrauen, Glaubwürdigkeit sowie die Ablehnung von Gewalt sind die Grundlagen für die Arbeit des ZFD. Das Vertrauensverhältnis zwischen den Friedensfachkräften, den Partnerorganisationen, aber auch zum DED als Träger des ZFD würde durch eine gemeinsame Präsenz mit militärischen Kräften nachhaltig beeinträchtigt werden. Das bedeutet nicht, dass es nicht auch Ausnahmen mit bewaffnetem, zivilem afghanischem Wachpersonal (wie im EZ-Haus in Kabul) geben kann und diese auch von den afghanischen Partnern als solche verstanden und akzeptiert werden, da es sich im Grunde nicht um militärische Strukturen handelt.

Die Glaubwürdigkeit des ZFD kann darunter leiden, so dass möglicherweise ein weiteres Engagement im Bereich der Friedensförderung und zivilen Konfliktbearbeitung im regionalen Kontext, langfristig aber auch auf nationaler Ebene nicht mehr zu gewährleisten wäre. In letzter Konsequenz würde dies bedeuten, dass der ZFD sich selbst unglaubwürdig macht und dem Programm in Afghanistan die Legitimationsbasis entzogen würde. Partnerorganisationen wären unter Umständen nicht mehr bereit, mit dem DED zu kooperieren, die Zielsetzung der Förderung eines nachhaltigen und gerechten Friedens in Afghanistan wäre nicht mehr

umsetzbar, was nicht nur dem DED, sondern anderen Akteuren im Friedensprozess in Afghanistan im weitesten Sinne schaden würde, auch wenn der DED dazu nur in bescheidenem Maße beiträgt.

Die gemeinsame Präsenz widerspricht nach Ansicht des DED-Konfliktberaters Stefan Jansen nicht nur den ethischen Standards der zivilen Konfliktbearbeitung, sie steht auch im Gegensatz zu einer konfliktsensibel ausgerichteten Arbeitsweise, die sowohl der DED wie auch die gesamte deutsche Entwicklungszusammenarbeit für ihre Programme und Projekte einfordern. Die impliziten ethischen Botschaften, die durch die Präsenz von Militär und Waffen nach außen getragen werden, konterkarieren die Zielsetzungen des gesamten ZFD-Programms in Afghanistan und sind nicht vereinbar mit dem Wunsch, die friedliche Bearbeitung von Gewaltpotentialen zu ermöglichen und einen nachhaltigen, auf demokratischen Strukturen aufgebauten, Entwicklungsprozess in Afghanistan zu ermöglichen.²⁶

Neben dem Aspekt der Sicherheit für die eingesetzten Fachkräfte des DED spielt die Betrachtung der lokalen Partnerorganisationen eine zentrale Rolle bei der Frage nach der Sinnhaftigkeit bzw. Notwendigkeit eines gemeinsamen militärisch-zivilen Auftretens. Wenn für die Bevölkerung die klare Trennung zwischen militärischen Einheiten und den zivilen Organisationen der EZ nicht mehr nachvollziehbar ist, werden die einheimischen Partnerorganisationen (PO) des DED ebenfalls mit den militärischen Strukturen in Verbindung gebracht. Dies gefährdet die Sicherheit für die lokalen Mitarbeiter. Im ungünstigsten Fall werden die Partnerorganisationen des DED ihre Zusammenarbeit nicht fortsetzen wollen, da sie die Sicherheit ihrer Mitarbeiter nicht mehr garantieren können und um den Fortbestand ihrer Organisation fürchten.²⁷ Ihsa-

²⁶ Vgl. DED Handreichung Friedensförderung: „Zivile Konfliktbearbeitung (Englisch: *Civilian Conflict Transformation/Conflict Transformation*): Der Versuch, mit nicht-militärischen Mitteln regulierend, gewaltverhindernd und -beendend auf die Art und Weise des Konfliktaustrags (Gewaltprävention) und gleichzeitig auf Lösungen, die für alle beteiligten Konfliktparteien akzeptable sind, hin zu arbeiten (inklusive Lösungen).“ Sowie Gespräche des Autors mit Stefan Jansen im Dezember 2006 in Kabul.

²⁷ Vgl. dazu Diskussionen mit einheimischen Fachkräften auf der Fachgruppe Ziviler Friedensdienst des DED Afghanistan am 3.12.06 In: Protokoll der Fachgruppensitzung

nullah Dileri von der afghanischen NGO *Sanyee Development Organisation* betont:

„Es stellt ein Problem dar, wenn das Militär mit Waffen ausgestattet in die Dörfer fahre, um dort Aufbauarbeit zu leisten. Für die Menschen ist es nicht ersichtlich, mit welchem Auftrag das Militär komme, sie sehen allein die Waffen und assoziieren dies mit den traditionellen Aufgaben des Militärs. [...] da für die afghanische Bevölkerung ein Soldat von jeher jemand ist, der tötet und zerstört. Es ist schwierig dieses Bild zu verändern und den Menschen zu erklären, dass ein bewaffneter Mann auch Entwicklungshilfe leisten könne.“²⁸

Er führt weiter aus, dass es zahlreiche Zwischenfälle aufgrund der Vermischung von Entwicklungshilfe und Militär gegeben habe. SDO habe aus diesem Grund in der Nähe von Kabul fünf Mitarbeiter verloren, da die lokale Bevölkerung sie als Spione des PRT Ghazni gehalten hätten. Die Mitarbeiter mussten diese Verwechslung mit ihrem Tod bezahlen.²⁹

Es geht, wie bereits angemerkt, nicht um eine generelle Ablehnung der Zusammenarbeit zwischen der militärischen und zivilen Ebene, die in einigen Fällen sehr wertvolle und positive Ergebnisse erzielen kann. Entscheidend für den Erfolg der zivilen Aufbauarbeit im speziellen Kontext Afghanistans ist aber die klare Trennung der Mandate auch und besonders nach außen hin. In einer teilweise eskalierenden Konfliktsituation, wie sie in Afghanistan regional vorhanden ist, werden die militärischen Kräfte verstärkt zum Ziel von terroristischen Anschlägen und vermehrt in die Rolle von „Besatzungstruppen“ gedrängt. Mit einer gemeinsamen Präsenz, wie sie in Kunduz jetzt der Fall ist, wird die zivile Entwicklungszusammenarbeit unweigerlich in eine mögliche und relativ realistische Konflikteskalation mit einbezogen und potentiell selbst zum Angriffsziel. Ein möglicher Einsatz der deutschen Bundeswehr in Kampfsituationen im Süden des Landes würde diese Risikofaktoren noch potenzieren.

Ziviler Friedensdienst/Zivilgesellschaft des DED Afghanistan, Kabul 2. und 3.12.06, S. 13-14.

²⁸ Dileri, Ihsanullah, in: ebenda.

²⁹ Vgl. derselbe in ebenda.

Die Entscheidung wurde durch das BMZ gefällt, d.h. der DED ist seit Februar 2007 im gemeinsamen Stadthaus vertreten und sitzt Tür an Tür mit CIMIC. Inwieweit dies die Sicherheit der in der Region arbeitenden Mitarbeiter bzw. die Akzeptanz der Friedensfachkräfte bei den Partnerorganisationen beeinflussen wird, werden die nächsten Monate zeigen.

Leider ist dieses Konzept von Entwicklung und Sicherheit nur ansatzweise umgesetzt worden. Die Abstimmung zwischen militärischem und zivilem Teil ist immer noch weiter ausbaufähig. Akteure außerhalb der staatlichen deutschen EZ wurden bisher kaum integriert, wollen sich teilweise auch nicht integrieren lassen, da sie generell nicht mit Militär und Polizei zusammenarbeiten. Beeinflusst wird dieser Prozess allerdings auch durch die noch immer nicht funktionierende afghanische Administration auf Provinz-, Distrikt- und Gemeindeebene. In der jetzigen Situation, die durch eine unzulängliche staatliche Administration, das Fehlen von Personalressourcen, eine starke Abhängigkeit von Gubern und unklare Machtverhältnisse auf Provinz- und Distriktebene gekennzeichnet werden, lassen einen „geordneten“ Aufbau nur bedingt und in einem unbefriedigenden Maß zu.

Die Aktivitäten von CIMIC beschränkten sich in der Vergangenheit auf ad hoc Infrastruktur-Maßnahmen, wie Renovierung von Gesundheitseinrichtungen, Schulen etc., die vor allem das Ziel, eine PRT-freundliche Umgebung zu schaffen, verfolgten und nicht entwicklungspolitische Zielsetzungen beinhalteten. Viele Maßnahmen waren deshalb punktuell und wenig nachhaltig. In Kunduz wurde nach einigen Unstimmigkeiten mit dem GTZ EON Projekt (entwicklungsorientierte Nothilfe) ein so genannter *Provincial Development Fund* eingerichtet (ca. 50.000 Euro für das Jahr 2006 aus dem GTZ EON Projekt), der jetzt erheblich aufgestockt werden soll. Dieser Fund vergibt nun in einem abgestimmten Verfahren und vor allem mit Beteiligung der afghanischen Stakeholder Gelder für Infrastrukturmaßnahmen, die von CIMIC und den Gemeinden angeregt werden. Oftmals stehen diese Maßnahmen außerhalb des regionalen Projektfokus der EZ-Organisationen, die ihre Projektgebiete exakt in längeren Planungsprozessen umrissen haben. Da das PRT in der gesamten Provinz Erkundungsfahrten macht und nach einem eigenen System Distriktprofile erstellt, kann man davon ausgehen, dass ihnen die

Probleme dort bekannt sind, sie allerdings militärstrategischen Aspekten und weniger strukturbildenden Programmansätzen unterliegen. Beeinflusst wird dieser Ansatz durch die hohe Fluktuation bei CIMIC und die Tendenz militär-strategische Projekte und den Schutz der eigenen Soldaten in den Vordergrund zu stellen. Dennoch ist dieser integrierte Ansatz sehr zu begrüßen und geht in die erhoffte positive Richtung des deutschen PRT-Konzepts.

Dabei gilt es auch noch die Vorstellungen und Möglichkeiten aufgrund der unterschiedlich ausgeprägten Organisations- und Sicherheitsstrukturen von Militär und EZ zu überwinden, um eine reibungslose Zusammenarbeit zu garantieren. Hier könnte bereits in der Vorbereitung der Einsatzzkontingente ein besseres Kennenlernen von Planungs- und Umsetzungskonzepten sowie -methoden in der EZ gewährleistet werden. Auch dies ist bereits in der Umsetzung begriffen. Dabei spielt besonders die Einbeziehung der lokalen afghanischen Partner eine entscheidende Rolle, die leider auch nicht immer von den UNAMA-Vertretern beachtet wird und auf große Kritik von Seiten der Provinzverwaltung stößt.³⁰

Problematisch gestalten sich Zusagen und Versprechungen an die Dorfbewohner durch einzelne CIMIC-Vertreter, die nicht realisiert werden können und sich gegebenenfalls negativ auf das „Standing“ aller deutschen Akteure auswirken können, da im traditionellen Umfeld das Wort eines Mannes gilt und schriftliche Ausführungen nicht notwendig sind. Von dieser Praxis hat man nach Aussagen des neuen Kommandeurs Brandstetter inzwischen Abstand genommen und diese Projektvorschläge in den *Provincial Development Fund* kanalisiert. Ein weiterer Indikator für den Erfolg des PRT-Ansatzes wäre nach Ansicht afghanischer Partnerorganisationen die Erwartung, dass Korruption und Machtmissbrauch weniger werden, die Anzahl der Sprengstoff- und Selbstmordanschläge abnimmt und die Bevölkerung kooperiert, Attentäter keine Unterstützung in der Bevölkerung finden und Anschläge vereitelt werden. Genau hier zeichnet sich leider eine gegensätzliche Tendenz ab.

³⁰ Vgl. Gespräch des Autors mit dem Gouverneur von Kunduz am 6.2.2007. UNAMA unterläuft in Kunduz beispielsweise den gesamten eigenständigen Prozess der Provinzentwicklungsplanung durch das Erstellen von Shopping- und unrealistischen Wunschlisten ohne Einbeziehung der dezentralen Planungsstrukturen der Provinz.

Es existieren momentan noch Defizite in der praktischen Umsetzung eines abgestimmten Konzepts der zivil-militärischen Zusammenarbeit. Alles beruht auf mehr oder weniger theoretischen Konzepten und Präsentationsvorlagen. Nur AA und BMI hatten durch die räumliche Nähe einen sehr engen und zeitnahen Informationsaustausch mit der Bundeswehr bzw. ISAF. Dies war durch die klare räumliche Trennung der EZ-Vorfeldorganisationen und dem Nicht-Vorhandensein eines BMZ-Büros im PRT nur suboptimal gegeben. Hier bietet das Stadthaus für die EZ-Komponenten neue Chancen, allerdings bleiben die zum Thema ZFD dargestellten offenen Fragen. Die zeitlich spätere Einbeziehung des BMZ in das PRT-Konzept bzw. das Nichteinbeziehen der Vorfeldorganisationen durch das BMZ führte zu einer verspäteten und übereilten Aktion. Die Entscheidung, dass alle staatlichen Durchführungsorganisationen in den PRT-Provinzen tätig werden mussten, ohne jedoch dafür extra Mittel zur Verfügung zu stellen, brachte eine Reihe von improvisierten Projektaktivitäten mit sich. Da bereits vorher Absprachen und Verpflichtungen mit Partnern außerhalb der PRTs eingegangen und keine Sondermittel bereit gestellt worden waren, konnten die Aktivitäten nur am Rande der normalen Projekte implementiert werden, was den theoretischen Ansätzen des deutschen PRT-Konzepts widersprach und zu wesentlich geringeren Synergien und Wirkungen führte. Hier hätte von allen vier Säulen und den jeweiligen Implementierungsorganisationen von Beginn an ein besser abgestimmter und unter optimalem Mitteleinsatz koordinierter Prozess umgesetzt werden können, was seit Anfang 2007 wesentlich besser funktioniert. Direkte und eigenständige Beiträge bzw. Interventionen wurden vor allem über Projekte der Entwicklungsorientierten Nothilfe bzw. Ernährungssicherung der GTZ sowie des ZFD des DED gestartet und erfolgreich umgesetzt.

Konkret sah die Zusammenarbeit für den DED mit dem PRT bis Ende 2006 so aus, dass die Regionalkoordinatorin an EZ-Runden, die vom AA einberufen werden, teilnahm. Dort informierten das AA und vor allem der Kommandeur über die Sicherheitslage. Vor allen Bewegungen in den Nordostprovinzen erfolgt eine Vorabstimmung mit dem AA und der Bundeswehr bzw. ISAF. Darüber hinaus erfolgt ein informeller Austausch über die aktuellen DED-Projektaktivitäten. Diese Art des Austausches wird mit zunehmender Frequenz vom neuen Kommandeur ge-

wünscht, was nicht immer so war. Es wurde deshalb vereinbart, sich zwei Mal monatlich zu treffen. Dieser jetzt intensivere Austausch- und Abstimmungsprozess mit und innerhalb des deutschen PRT basiert auf dem persönlichen Engagement des derzeitigen Kommandeurs und des AA-Vertreter. Waren 2004 und 2005 die EZ-Runden eher sporadisch, so wird mit dem neuen Kommandeur und dem AA Vertreter Ackermann eine neue Ebene von Abstimmung und Koordinierung erzielt. Das Zusammenrücken oder die bessere Sichtbarkeit des PRTs kann man auch am neuen Stadthaus in Kunduz festmachen, was natürlich sehr positive Auswirkungen auf die Zusammenarbeit und die Abstimmungsprozesse haben kann, allerdings auch bereits dargestellte, nicht kalkulierbare Gefahren impliziert. Das Stadthaus wird der Bevölkerung offen stehen und als Treffpunkt für offizielle Anlässe dienen. Der räumliche Umzug des PRT aus der Stadt auf eine Freifläche nahe des Flughafens Kunduz brachte einen spürbaren Rückgang von direkten Kontakten mit der lokalen Bevölkerung mit sich womit sich auch die Distanz zu den Menschen in Kunduz erhöht hat. Der neue Kommandeur misst dem vertrauensvollen und direkten Kontakt mit der Bevölkerung einen großen Stellenwert bei. Er hat die Frequenz der Außenkontakte verstärkt und die Idee des Stadthauses forciert.

Aus Sicht der EZ-Organisationen besteht die Gefahr, dass Mitarbeiter dem militärischen Engagement zugeordnet werden und damit zur direkten Zielgruppe für Anschläge werden und in den leicht erkennbaren und grundsätzlich ungeschützten Fahrzeugen zum alternativen Angriffsziel werden. In der Presse wurde mehrfach dargestellt, dass die in Afghanistan operierenden Taliban (oder der Taliban zugeordnete Personenkreis) vorwiegend Anschläge auf ausländische Soldaten und militärische Einrichtungen planen und durchführen. In einem Telefoninterview (im Kontext der Erschießung der beiden deutschen Journalisten am 7. Oktober 2006) wies Taliban-Sprecher Kari Jussuf Ahmadi gegenüber dpa darauf hin, dass die radikal-islamischen Rebellen keine Journalisten angreifen würden.³¹ Ins Visier genommen würden nur jene Leute, die die ausländischen Streitkräfte unterstützen, jedoch keine Journalisten.

³¹ Vgl. Can Merey, Getötete Journalisten: Warnungen in den Wind geschlagen? N24, 10. August 2006.

„Die grausige Tat beweist erneut, wie schlecht es um die Sicherheitslage in Afghanistan steht. Der Mord geschah auf den Tag genau fünf Jahre nach Beginn des Krieges in Afghanistan, der am 7. Oktober 2001 begonnen hat und der kein Ende finden will. Rund 500 ausländische Soldaten sind im Rahmen der Afghanistan-Einsätze ums Leben gekommen, mehr als 165 davon alleine im laufenden Jahr – das ist weit mehr als in jedem einzelnen Jahr zuvor.“³²

Vor diesem Hintergrund sieht der DED Afghanistan deshalb die Gefahr, dass sich die Sicherheitssituation für EZ-Mitarbeiter durch die fehlende Trennung von zivilen und militärischen Komponenten sowie die äußere Wahrnehmung des gemeinsamen Auftritts mit bewaffnetem Bundeswehr- und Polizeipersonal im gemeinsamen Stadthaus zu einer Erhöhung der anhaltenden und sicher weiter zunehmenden Gefährdung führen könnte. Noch gibt es keine expliziten Übergriffe auf das Personal deutscher und internationaler EZ-Organisationen. Dafür sollten der Bevölkerung auch ganz klar die unterschiedlichen Aufgaben und Mandate dargestellt und verständlich gemacht werden. Einige der Partner des DED, wie Aziz Rafiee, Managing Director von ACSF, lehnen eine zivil-militärische Zusammenarbeit kategorisch ab.³³ Sie ist aus seiner Sicht für Organisationen der Zivilgesellschaft und vor allem im Bereich Peace-Building ausgeschlossen. Andere Partner des DED sehen hier einen Gestaltungsspielraum, der aber bestimmte Bedingungen voraussetzt.

Für eine Optimierung sollten hier aus Sicht von Ahmad Fahim Hakim, dem stellvertretenden Vorsitzenden der AIHRC, einer der Partnerorganisationen des DED, folgende Voraussetzungen erfüllt werden („There are, however, many areas of concern to be fully addressed, before any actual co-ordination to occur“):

³² Ebenda. Dieser Trend wurde durch die ungeklärte Ermordung des DWHH-Mitarbeiters noch verschärft.

³³ Aziz Rafiee auf einer Podiumsdiskussion anlässlich der DED Vollversammlung 2007 zum Thema „Sicherheit und Entwicklung in Afghanistan. Zivil-Militärische Zusammenarbeit aus Sicht der Partner des DED, 1 April 2007.

Project design:

1. Top-down versus bottom-up approaches. PRTs to further their legitimacy and presence would prefer quick-impact and immediate activities on-the-site, rather than actual needs assessment exercises.
2. No prior survey or feasibility studies for any sort of engagement by PRTs. Based on PRTs' own assessment projects would be defined and budgets would be accordingly allocated. In most cases there are huge budget differences for same projects.
3. Decision-making on the type, location, budget, and implementing partner is very crucial to further a sense of ownership by project beneficiaries. As it appeared in most instances PRTs are the main decision-makers.

Community contacts:

1. PRTs are keen to establish good contacts with local population and communities. Military uniforms always create this confusion of seeing a contact person, as an agent for future military operations or information-gathering.
2. On the other various PRTs develop their own ways of contact, e.g., issuing of specific ID cards and paying incentives to contact persons. This would pose a threat to civilian lives and aid workers. It could be one of the reasons that these categories of people are seen as 'soft targets' by the government opposition. We have seen an increase in killing and attacks on NGOs' staff and compounds.
3. People are not feeling comfortable to get in regular contacts with military setups, particularly in rural and remote areas.
4. Ad hoc contacts would create feeling of spying for PRTs. Contact persons would be seen as agents for foreigners rather than community liaison or contact.

Vulnerability to local warlords:

1. Limited contacts to communities would make PRTs vulnerable to local warlords to nominate their agents and trusted people to get in touch with PRTs. Local warlords and commanders have always been trying to systematically sideline local population and

communities. This would give them a splendid opportunity to exploit!

2. Warlords are introducing their own NGOs to PRTs, while they are subcontracting others. Example of Herat, where Ismail Khan's NGO, *Isargaran*, was always enjoying contacts with PRT. This would give warlords further ground to control all aspects of social and economic life of civilians. They only promote their own sympathizers and blind-eye follower!
3. In some instances, PRTs contracted notorious warlords to provide security needed for their compound, e.g., Helmand. For example both Abdul Rahman Jan and Haji/Molem Qudus in Sangeen and Gareshk districts of Helmand!
4. Regular contacts with military staff with camouflages by civil society institutions and NGOs are manipulated by conservatives and local warlords, and therefore limit their workability and humanitarian function.

Project monitoring and costs:

1. Monitoring projects aimed for civilian benefit with military facet would definitely blur the projects humanitarian purpose and objectives. In most cases, PRTs while paying visits to project sites funded by them with their armoured vehicles, guns and uniforms.
2. To have an armed convoy and staff, it naturally increases the budget of the projects. On the other, there would be no sense of ownership by local communities for such projects.

Side lining local authorities & institutions:

1. Various local authorities are not mainstreamed for projects' activities. For example, provincial councils, district councils, Community Development Councils (CDCs) operating through NSP & MRRD implementing partners.
2. It would therefore create a new face for humanitarian and rehabilitation assistance, causing further fragmentation at the community level.

Therefore, to have a well-grounded civil-military cooperation, it is to:

1. unify PRTs approaches to feed well, relief, rehabilitation, and development activities through partnership with all stakeholders at various levels;
2. coherent policy for all civil-military co-operation, with clear line of engagements for specific tasks;
3. focus on essentials for good governance: active participation, accountability, avoiding war and criminal economy, accountability and rule of law, and human rights, e.g., which institutions to be supported to promote these values and principles;
4. find practical ways to bridge the gap between local population and authorities and trust building initiatives rather than QIP;
5. create a sense of further stability and sustainability rather than prolongation of emergency situation;
6. shift from physical security to human security and work hard on winning hearts and minds of civilians through having them fully on board. Unless there is human security, no one can guarantee sustainability of any sort of peace-building initiatives and reoccurrence of violence!
7. have complementary and supplementary elements to ANDS and Afghanistan Compact.”³⁴

Auch die deutsche ZMZ sollte sich im Rahmen der PRT stärker auf die Prioritäten der ANDS und den Vereinbarungen des *Afghanistan Compact* konzentrieren und nicht militärische Aspekte, d.h. dem Schutz der eigenen Soldaten und Erkundungswege. Die Aktivitäten der begleitenden Maßnahmen der ZMZ müssen sich stärker in das entwicklungspolitische Gesamtkonzept integrieren, denn militärisch ist die Sicherheitsproblematik in Afghanistan nicht mehr zu gewinnen. Dies kann nur noch durch sichtbare Entwicklungserfolge für alle Bevölkerungsgruppen erreicht werden und für diesen Prozess sollte sich die Sicherheitskomponente unterordnen. Sinnvoll wäre es, in diesem Kontext die Budgetfrage für Regionalentwicklungskonzepte in den PRT-Gebieten nicht nur durch

³⁴ Fahim Hakim, Ahmad, *Deputy Chairman of AIHRC*, auf dem DED *Annual International Meeting* zum Thema: *Civil-Military Co-operation* am 1 April 2007, unveröffentlichtes Manuskript, S. 4-5.

Kleinprojekte, finanziert aus dem laufenden Portfolio der GTZ EON/ESP-Projekte (Ernährungssicherungsprogramm) zu lösen, sondern partizipativ unter Einbeziehung der Provincial Councils bzw. der Entwicklungskomitees auf Distrikt und Gemeindeebene umzusetzen. Die Umsetzung der Sicherheitssektorreform auf der Mikroebene spielt dabei ebenso eine Rolle wie der unnötige Einsatz von sondergeschützten Fahrzeugen und uniformierten Aufbauhelfern. Die große Abneigung der Bevölkerung gegenüber uniformierten Soldaten und Polizisten mit erheblichem Potential an krimineller Energie, bedürfen einen Bewusstseinswandel der lokalen Bevölkerung, der längere Zeit in Anspruch nehmen wird und auch eine stärkere Positionierung gegenüber kriminellen Übergriffen einschließlich der Drogenmafia notwendig macht, ohne welche dieser Prozess nicht erfolgreich sein kann. Dies bezieht auch die politischen Schlüsselpersonen und besonders die darin involvierten Gewaltakteure mit ein. Für den DED Afghanistan ist deshalb eine klare und sichtbare Trennung von militärischen und zivilen Komponenten unumgänglich, die eine Zusammenarbeit überhaupt nicht ausschließt, aber die menschliche Sicherheit für das EZ-Personal erhöht und Risiken, ein „*soft target*“ zu sein, minimiert. Aus diesem Grund ist eine permanente Repräsentanz in einem gemeinsamen Haus nicht ratsam.

Die Erwartung der DED-Kolleginnen und Kollegen in Kunduz und Faizabad ist, dass das PRT die Sicherheit und ein friedlicheres Umfeld für die Bevölkerung und die EZ-Aktivitäten schafft. In diesem Kontext ist natürlich auch klar, dass dies eigentlich die Aufgabe der afghanischen Sicherheitsbehörden wäre, die zum Teil in diesem Bereich jedoch total versagen. Hier wäre unter Umständen ein stärkeres Mandat des militärischen Teils des PRTs notwendig, ohne der afghanischen Seite die Ownership zu entziehen. Sinnvoll wäre unter diesen komplexen Sicherheitsbedingungen eine noch intensivere Zusammenarbeit mit den EZ-Organisationen und eine laufende, noch zeitnähere Information über aktuelle, sicherheitsrelevante Themen, was seit Juni 2006 bereits schrittweise umgesetzt wurde. Ohne diesen Informationsfluss und Austausch kann die Arbeitsfähigkeit des zivilen Teils des PRTs nicht gewährleistet werden und es würde zu einer noch größeren Gefährdung des EZ-Personals kommen.

In diesem Zusammenhang würden Investitionen in einkommens- und beschäftigungsfördernde und dadurch direkt armutsmindernde Maßnahmen wesentlich schneller und besser Sicherheit schaffen als die Anschaffung von sondergeschützten (d.h. gepanzerten) Fahrzeugen zum Schutz von Bundeswehr-, AA-, Polizei- und EZ-Personal. Hier liegt einer der bisher zu wenig beachteten Hauptschlüssel zum weiteren friedlichen Wiederaufbau in Afghanistan als gemeinsame Aufgabe und Zielsetzung. Ohne diese Wirkungen kann der Prozess des friedlichen Wiederaufbaus innerhalb von kurzer Zeit kippen.

3. UMFASSENDE ZIVIL-MILITÄRISCHE ZUSAMMENARBEIT AUS UNTERSCHIEDLICHEN PERSPEKTIVEN

Converging or Conflicting Approaches to Rule of Law: Civilian and Military Actors in Afghanistan

Jasteena Dhillon

Part I

Ladies and Gentlemen,

It is really an honour for me to be here and share some views from the perspective of an NGO on how civilian and military operations interact in conflict settings. I feel privileged, but more so, relieved that there is interest at this stage to bring the perspective of civilian non-governmental actors to the military policy-making level, regarding the issue of civil-military interaction.

As the focus of this paper, I will discuss some of the differences between the civil and the military approach to re-establishing the rule of law in Afghanistan and I will give my opinion on whether the differences can be bridged. The establishment of the rule of law and judicial institution building will be the example used in this paper to discuss how the coordination between the military and civilian organizations worked. Were we able to work together to help Afghans rebuild their faith in law and justice after over 50 years of conflict?

When I started my work in the international context, the realms of civilian non-governmental actors and political actors were only mildly connected. Our paths would cross at official events hosted by embassies or high commissions and in those infrequent encounters, there was some informal discussion among us about the importance of considering the opinions of NGOs in planning military humanitarian work in the field. At the time when I began to work in conflict countries, there was hardly any crossover between military and civilian activities. In peace-keeping operations we, i.e. the NGOs, only saw the military driving around in

tanks and trucks through villages and cities. We did not view the military as having a positive and empowering effect on the community.

However, when I went to Afghanistan, as a seasoned NGO person by then, I saw that the military conducted some activities that fit into my framework of understanding of appropriate humanitarian response. I saw that it was possible for them to have a role in international humanitarian work in conflict situations. What I saw in Afghanistan reminded me of my first experience with the military in Bosnia with the “CIMIC” teams, which led me to become more of a believer in the possibility of working together under limited circumstances.

In Bosnia, the CIMIC teams were composed of military officers whose orders were to act as community liaison officers. While I was not sure of their exact agenda at first, I saw that they had the potential to provide useful and needed services to the communities. For example, they had snowploughs and road graters that they offered to use to clear roads so that the people could access their destroyed or remote villages. They also offered assistance to NGOs with delivering food to communities.

One day, a CIMIC team from the Nordic Polish battalion approached me and asked if I could help them. They wanted to borrow my human rights lawyer. “Why?” I asked. They told me that, when they were out on patrol, people often asked them questions on legal and human rights issues and as they did not have any human rights background, they were not prepared to answer those questions. The CIMIC team wanted to find an efficient way to connect my human rights lawyer with the community. This suggestion to be linked in some way to the military was something I had not thought that it was feasible at all. Was it appropriate for my organization to be linked with the military? What about the diverging mandates and different agendas? On the one hand, NGOs viewed humanitarian assistance as being based on the principles of providing impartial and objective assistance. Was this also the way the military was motivated?

After many discussions among us on this proposed cooperation and my analysis of the advantages and disadvantages of working with the mili-

tary, I decided that there was a common ground for us. I agreed to ask my lawyer to receive clients, one day a week in the CIMIC office. The goal for both my NGO and the CIMIC team was to respond to the questions of the community. As this was a community that had been almost totally devastated during the war, it was in desperate need. The ultimate goal was to provide stability and security among the different ethnic groups and to encourage and empower community to build the foundations for the rule of law, justice and fairness. The military provided the first and the civilian organizations provided the latter.

The result was that our office became the “one stop shop” for all complaints that the local community wished to bring to the international community. The positive impact of this joint effort for this 90% war-destroyed community was immense and immeasurable. People who previously received no help nor answer to their questions, concerns and problems reported that, after the opening of the office, they felt that there was a place where they could go in order to report and get answers for their concerns or problems and other issues. The CIMIC teams were able to provide assistance on small reconstruction and repairs or via our presence refer people to NGOs who were able to provide such assistance. Our NGO was able to provide legal advice and representation for human rights, property and other legal disputes. Therefore, it worked and I continued to hear from persons who worked in Bosnia years later that the office was still functioning and was considered a crucial part of the positive reconstruction and humanitarian efforts in the community.

Part II

Afghanistan was my second experience working in a civil-military context. The operation of the provincial reconstruction teams (PRTs) and the willingness of some of those teams to be transparent and cooperative with the civilian sector created another opportunity for cooperation. Earlier today, you have heard from the Commander of the British PRT in Mazar-e Sharif that the British military in Afghanistan were committed to using the resources they had at their disposal to assist in reconstruc-

tion efforts. I was interested to see if they were able to work with NGOs to provide the assistance, Afghans needed to develop their communities? In Afghanistan, as I had seen in Bosnia, there was another opportunity for civil-military cooperation with regard to the rule of law and the judicial sector.

Based on my experience in working on rebuilding the judicial system and the rule of law sector, I am going to share with you my thoughts about how civil and military interaction led to a productive partnership in Afghanistan. An important point to mention is that the basis for a good relationship between PRTs and NGOs mainly depended on what the nationality of the PRT was and whether they kept a distant or close relationship with the community and whether they had consultation and co-ordination as their main operating principles.

It is agreed on by most of those who worked in Afghanistan in the post conflict period that re-establishing the rule of law is a pre-requisite for peace and stability in Afghanistan. The process of encouraging the rule of law is to use the existing legal understanding in the country, to inject some basic underlying foundation of international human rights standards, international humanitarian law and other international instruments into the legal developments in Afghanistan.

In Afghanistan, on the road to rebuilding the judicial system, you find many actors whom you may not have expected to find. For one, there are the ISAF forces, which are working on rebuilding courthouses and police stations and provide some training and information sharing. Among the civilian actors, there is the United Nations, Office of the High Representative and NGOs. The question to ask is whether all actors working together, using their different resources will be able to rebuild the Afghan judicial sector that has been shattered by 23 years of armed conflict.

Within the mandates of ISAF – the military arm – and UNAMA – the civilian arm – there is the commitment to build stability and foster confidence in the justice system, as part of their work. Therefore, it would appear that there is room for crossover in the mandates. In the judicial

sector, one example of the differences is that they direct their resources to different aspects of the judicial system. ISAF – via their PRT (Provincial Reconstruction Teams) – is engaged in activities, such as building courthouses and police stations as well as in police training and military advisory functions.

The UN and NGOs are engaged in working with the courts and other judicial institutions to assist them in functioning better. They also provide training and capacity building for judges and lawyers and other functionaries within the legal institutions, review and change laws and policies concerning all aspects of rebuilding the country, and look into the interrelation of traditional law and formal law in the context of Afghanistan's history and development.

In all activities mentioned above there are also many points where the civilian and military approaches converge. In addition, these aspects have been the focus of my thoughts on this issue.

Part III

The fact that there is a lack of effective governmental control outside Kabul means that governmental institutions, like courts and the police, function less well in smaller urban areas and, of course, inadequately in rural areas. In practical terms, that means that the government gives priority to the development in urban areas where it can further solidify its political influence, rather than giving priority to poor and rural areas. The vacuum of authority in these regions is then filled by commanders and armed groups who use intimidation and fear as tools. This rule of the strongest creates a lack of public confidence in the ability of democratic processes to change the lives of the people and, by extension, a lack of confidence in the judicial system.

The actual picture of the judicial system in these places ranges from the lack of basic commodities, such as furniture, to the lack of adequately trained judicial officers and of proper libraries of legal texts. People see

these problems and that further erodes their confidence in the system and leads them to rely more on the informal justice system. This in turn is based on traditional beliefs prevalent in particular regions which can therefore lead to more influence of commanders and armed groups and at the same time, increase violence and instability.

Another problem that plagues the Afghan legal system in both urban and rural areas is, for example, that there is so much pressure in form of threats and intimidation on the courts, judicial officers, witnesses and victims, which cripples the ability of the judiciary to assert its independence. The lack of adequate judicial guarantees to those accused, the denial of access to fair trials and arbitrary detention are further gaps in the judicial system that need to be addressed. Related to that is the issue of discrimination against women as a relevant concern in Afghanistan, since women are often denied access to justice in both the formal and informal justice systems.

All of these problems inherent in the judicial system, combined with the climate of violence and conflict in many areas of Afghanistan, mean that the justice system has to be developed simultaneously with creating stability. Therefore, having the two actors, the military and the civilian, both working on issues related to the justice system, can provide a more comprehensive approach. However, it can also cause confusion within the Afghan society, as to what the international community's engagement in stabilizing and rebuilding Afghanistan is about.

In December 2001, the two major initiatives from the International Community were taken in order to try to bring peace and stability to Afghanistan. First, the Bonn Agreement (Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending Re-Establishment of Permanent Government Institutions), and second, the UN Security Council authorizing the deployment of ISAF led by NATO. In my opinion, these agreements created two parallel but different approaches to establishing the rule of law in Afghanistan. One is focused more on stabilization, while the other one is focused more on rebuilding. The questions I want to put forward in this paper are whether these approaches work well to-

gether in Afghanistan and whether other examples of good cooperation can be used as a guide.

Part IV

To get started on the rule of law and building the justice sector in Afghanistan, it was not easy to convince all of the actors that this was a priority. Although from the perspective of the actors of the judicial sector, there is no hope for a long-lasting rebuilding of the country without the rule of law. Until November 2001, i.e. until the US-led military intervention in Afghanistan, the country was ruled by the Taliban from their capital in Kandahar. The approach to justice during the time of the Taliban was a mixture of two categories: one was the fundamentalist Islamic law, as interpreted by the *mullahs* and elders of the communities and the second one was that of traditional tribal laws, specific to each region. In most rural places, there was a combination of both Islamic and traditional laws. In cities, there were additionally some formal legal structures – i.e. courts that used civil and common laws.

Therefore, when the Bonn Agreement was drafted to rebuild an “interim administration” with the aim of setting first steps to develop a broadly based, gender-sensitive, multi-ethnic and fully representative government, required to respect international human rights law, there were high hopes for the development of Afghanistan under the Afghan Transitional Authority (ATA). Nevertheless, it was not clear how this was going to happen without a specific pillar of justice in the agreements. At the same time, the military was not interested in rule of law guarantees while it was fighting insurgency and terrorism. Its main objective was to stabilize the volatile and insecure environment. The development of the justice sector was left to the UN and NGOs.

UNAMA was created and mandated to assist the ATA with implementing the Bonn Agreement. There were two pillars: pillar one for political affairs and pillar two, tasked with co-ordinating humanitarian relief and reconstruction. In the initial report of the Secretary General to the Secu-

rity Council, explaining the mission of UNAMA there was, within the pillar one structure, a reference to promoting human rights and there were senior officers of the rule of law based in Kabul.

As part of the Bonn Agreement, there were three commissions set up:

- the Judicial Reform Commission, mandated to rebuild the justice system in accordance with Islamic principles, international standards, rule of law and Afghan legal traditions;
- the Constitutional Commission which was supposed to ensure that there was a Constitution drafted that was representative and, at the same time, ensured the solidification of democratic principles in Afghan governing structures; and finally,
- the Afghan Independent Human Rights Commission.

All of these commissions were directed at rebuilding an aspect of the rule of law. All parts were vitally important to ensure that rule of law would become standard in Afghanistan.

The Constitutional Commission was not able to live up to the expectations of what it should accomplish and was not able to use a transparent and inclusive manner, i.e. public consultation was not adequate. The Afghan Independent Human Rights Commission set up in June 2002, with a mandate to investigate and monitor human rights violations and to establish a program of human rights education. The AIHRC takes complaints, investigates allegations of human rights abuses in all areas, including women's rights, the rights of children and transitional justice and monitors the prison system from a human rights perspective. However, it lacks the capacity to run a full judicial monitoring system, including court observation. Both of these commissions were set up by the civilian arm of assistance in Afghanistan.

It is the third commission, where there is some overlap between the military and civilian actors in Afghanistan and where they were able to work together. The Judicial Reform Commission was established in November 2002. The commission has 12 Afghan legal experts as members. The mandate of the commission is to rebuild the domestic justice system in accordance with Islamic principles, international standards, the rule of law and Afghan legal traditions. However, the mode in which the JRC is

mandated to operate is to propose reform strategies and to seek international donor assistance. Their main role is to establish the formal legal institutions: Supreme Court, Attorney General's Office and Ministry of Justice to implement the suggested reforms. Some of the areas the JRC has been successful with were to facilitate the compilation of applicable laws, setting up working groups for redrafting legislation, establish a legal education centre that has made a survey of the judicial system.

Part V

For the remainder of the discussion I propose to talk about some problem areas in the development of the judicial system and how civilian and military sectors, working together, can overcome some of them. The main area in which there have been inputs from both the civilian and the military arms are the judicial reform and reconstruction efforts. In this area, a few main issues have prevented an effective implementation of reform and reconstruction in Afghanistan. The problems in implementing this reform and reconstruction of the judicial sector are:

1. lack of a coherent strategy of judicial reform;
2. lack of co-ordination among donors, judicial institutions/ministries;
3. delays in getting international assistance and funds distributed;
4. lack of programs in the early phase, that could have quick and effective impacts on the judicial system;
5. coercive influence by family members on judicial officers, so as to spare men who raped or assaulted women embarrassment and to prevent women from reporting a case, while using crimes, such as sex before marriage or adultery, as a way of keeping women from feeling free to act as witnesses;
6. political influence and bias when it comes to judicial appointments, which leads to appointing unqualified judges and results in a lack of public confidence in the judicial system;
7. interference of public officers in the judicial process, using their clout to influence decisions;

8. security threats to judicial officials by armed groups, especially in the south and the east. These threats include threats to judges and prosecutors and there is a lack of proper security for other judicial personnel, victims and witnesses;
9. corruption – this problem seems to be everywhere in Afghanistan. Bribery is used to either drop a case or move it forward. The low salaries or non-payment of salaries, due to an inadequate salary distribution system, exacerbates the problem. In 2004, there was a review and increase in the salaries of judges, but still the level is so inadequate that corruption breeds quite easily;
10. lack of resources – run down/destroyed buildings in which Afghan justice is meted out, lack of basic facilities and supplies for the courts and the attorney general's office as well as the police and lack of legal texts and books in the buildings;
11. violations of human rights of women and children that are institutionalized in the justice system;
12. prominence of the informal justice system;
13. lack of strategy of how to integrate the formal, informal, *sharia* and international law principles into a coherent strategy.

I looked at all of the problems that plague the Afghan justice system and looked at how the military and the civilian sectors can work together on issues or divide issues amongst themselves to work on them in an equitable way. If you look at the list of urgent issues that I laid out above, one can see that in a number of them, there are ways to co-ordinate assistance between the two groups – the civilian and the military arm – and on which they can work or are working together or separately at the same time.

Part VI

How can the civilian and military sectors converge and work together on developing the justice and rule of law sector in Afghanistan? There are a couple of areas in which an active partnership between the civilian and the military sector yields positive results. The concept behind the part-

nership is to find out what actor will have more influence in a particular issue.

For example, if one deals with a member of an armed group, who is party to a legal dispute, maybe the military is better equipped to confront the person. If I as a civilian actor was taking part in mediating a dispute, such as on land or family matters, I always made sure that there was a PRT team in the vicinity that would be able to react, if the situation escalated. Another example was that when quick infusion of money was needed to renovate a court building, sometimes the PRT were better placed to access the needed resources.

Finally, the training of police and military actors in Afghanistan was much better done by those who have had experience in the sector. In Afghanistan, as of March 2004, there was a very small national civilian police force with inadequate training and equipment, so that they might easily become more allied to local warlords than to the central government. Therefore, having the military conduct the training and dissemination of standards and guidelines can be extremely effective both in terms of how the information is framed by the military trainers and received by the military and in terms of police forces.

What can the PRTs do better?

1. quick implementation of programs, in order to have quick and effective impacts on the judicial institutions. PRTs can make fast repairs and restore archive buildings, courthouses, police stations, so that they can begin to operate in some kind of a normal way. This gives the society a sense of security and stability;
2. providing protection against security threats of armed groups against judicial officials. Threats against judicial officials are still very much prevalent in the south and east of the country but also still happen in the central, northern and western regions. The threats range from threats to judges and prosecutors and include the lack of proper security for other judicial personnel, victims and witnesses. This insecurity also concerns individuals who are in opposition to commanders and are often held in prison extrajudicially, while the prison authorities are actually not aware of

why those persons are held. Through their presence, the PRTs can provide a sense of strength and stability;

3. donating needed resources to fill gaps – providing building materials for run down/destroyed buildings in which Afghan justice is meted out. There is a lack of basic facilities and supplies for courts, the attorney general's office and the police and a lack of legal texts and books in the buildings. These things give a community the feeling of importance and foster their commitment to stability.

What can NGOs do better?

1. develop rules, laws and policies for judicial institutions. Non-governmental organizations have the professional capacity to develop rules, laws and policies based on equity and fairness as the foundation for stability for judicial institutions;
2. implement programs of training and capacity-building for judges, police and government officials. NGOs offer many programs that provide training and build capacities for judicial officials. In conflict societies, there is a loss of trained and motivated professionals, so that it ensures continuity and stability;
3. map the best locations and timeframes for reconstruction and rehabilitation efforts. NGOs, since they have very close ties with the communities, know best where to implement what programs and how fast to implement them for the reconstruction and rehabilitation of the judicial sector.

Combined efforts of the PRTs and NGOs serve to provide sturdy structures and reliable infrastructure and at the same time increase confidence and competence in judicial institution-building by using the special knowledge that each of them bring to work in conflict and post-conflict settings.

What is the impact of civil-military interaction? The impact of civil-military interaction is yet to be seen in full. Most communities and institutions welcome the inputs from both of the sectors. In the North, where ISAF is more active, the military is looked at with less scepticism than in

the south and east, where the Coalition is still actively involved in fighting the insurgents who are continuing to install fear in the communities.

It was my experience that in the northern provinces of Balkh, Sar-e Pol, Jawzjan and Maymaney, the civilian and the military sector were able to combine resources and efforts to build the rule of law and justice sector in Afghanistan. We worked together on the reconstruction of court-houses and police stations, on training personnel and stocking libraries with legal texts.

The model provided hope for stabilization and growth in Afghanistan. It led to a faster transition from international to national control of institutions. It was a success story with regard to giving the communities a sense of security and faith in the judicial system.

Koordinierung des Wiederaufbaus in den und außerhalb der PRTs – Erfahrungen aus vier Jahren

Michael Daxner

Provincial Reconstruction Teams (PRTs) sind das Emblem der zivil-militärischen Einsatzstruktur der ISAF und der *Operation Enduring Freedom* (OEF) in Afghanistan. Ihre gesellschaftliche Einbettung und ihre ambivalenten Zielperspektiven sind die größten Probleme und zugleich die wichtigsten Herausforderungen des CIMIC-Bereichs. Wenn die Politik, zumal in den ersten Monaten des Jahres 2007, nach dem Gipfel von Riga und dem Kommandowechsel bei ISAF und OEF, immer wieder betont, dass weder die militärischen Aktionen allein noch ein ziviler Wiederaufbau ohne militärische Begleitung zum Erfolg führen können, ist das Anlass genug, das PRT-Konzept in mehreren Tiefenstrukturen zu bewerten und in verschiedene Kontexte zu stellen.

1. Thesen zu ausgewählten PRTs

Zunächst einige Thesen, die ich im Oktober 2006 bei der PRT-Tagung der LVAK aufgestellt habe und die ich jetzt nur soweit redaktionell verändere, dass sie für den folgenden Text anschlussfähig werden. Im Rahmen von sieben Besuchen seit 2003 habe ich die PRTs Herat, Bamyan und Assadabad besucht und das Konzept im größeren Zusammenhang untersucht. Ich konzentriere mich bei meiner Arbeit in Afghanistan auf zwei Bereiche: im Rahmen von wissenschaftlicher Politikberatung steht die Rekonstruktion des Hochschulwesens im Vordergrund; im Rahmen des Projekts IK „Interventionskultur“ wird konkret die Anthropologie und Soziologie des befreiten Afghanistans zwischen Besatzung und Eigenständigkeit untersucht. Bei diesem Projekt geht es darum, die Beziehung zwischen verschiedenen Gruppen der *Intervenienten* mit lokalen („*intervenierten*“) Bevölkerungsgruppen ethnologisch und soziologisch

in Beziehung zu bringen und nicht durch ihre politische oder militärische Positionierung (normativ) zu bestimmen. Dies wurde auch mit UNAMA auf allen Ebenen diskutiert; in den bisherigen Konzepten zur Reform der Hochschulbildung und für Community Colleges hat CIMIC eine wichtige Rolle gespielt. Ich habe dabei meine Erfahrungen aus dem Kosovo (UNMIK 1999–2002) und Beobachtungen in anderen Interventionsgebieten in meine Konzepte eingetragen. Aspekte der bisherigen Forschung wurden sowohl bei der LVAK als auch bei UNAMA vorgetragen.

Das Konzept der PRTs ist von Markus Gauster umfassend und detailreich dargestellt. Die Hauptwidersprüche des PRT-Systems sind bei Gauster zutreffend an den Anfang gestellt, nämlich inwieweit zivile Kompetenzen der Bevölkerung zu einem verbesserten staatlichen und gesellschaftlichen Wiederaufbau entfaltet werden können bzw. wieweit PRTs letztlich dem Sicherheitskonzept der Interventionstruppen und ferner der internationalen Staatengemeinschaft (ISG) selbst dienen. Interne und externe Ziele für den Wandel in Afghanistan sind nicht kongruent.

Ich hatte im August 2006 die Chefs der westlichen PRTs in Herat und die PRTs in Bamyan und Assadabad besucht. Im Fall Herat ist es besonders interessant, das jetzige Selbstverständnis mit einem der ersten OEF-PRTs der Coalition Forces (CF) 2003 zu vergleichen. In Herat interessierte besonders die Fixierung vieler Gespräche und Hintergrunddokumente auf den *Mythos Ismael Khan* (vgl. These 1). In Bamyan ist ein neuseeländisches PRT stationiert. Es ist das einzige, das die UNAMA-Schulung nicht mitgemacht hat. An diesem Fallbeispiel wird im Folgenden untersucht, was die Selbstwahrnehmung: *Wir machen es gut!* bedeutet (These 2). Die Stadt Assadabad in der Sicherheitszone 7 (Provinz Kunar) hat ein US PRT. Anlässlich der Eröffnung des UNAMA Regional Office kamen dort alle lokalen und regionalen Größen und Stammesführer zusammen. Untersucht werden hier der Hintergrund und die Konsequenz von: *Wir wissen mehr als die lokale Bevölkerung von sich weiß*, wie der örtliche Commander es ausdrückte (These 3).

These 1: *Alle Arbeit der ISG in Herat steht unter dem Bann dessen, was Ismael Khan tun wird oder tut. (Für andere „Warlords“ und ihre Einflussbereiche gelten oft analoge Beziehungen).*

Das beeinflusst die Unterschiede hinsichtlich der Einschätzung der Möglichkeit, PRTs als „politisch“ zu begreifen. In Herat wird auch deutlich, dass politische Urteile nur relational gefällt werden können, d.h. es gibt keinen objektiven Standort, von dem aus die Person, die politische Rolle, die justiziable Verhaltensweise usw. von Einzelpersonen einheitlich bewertet werden kann.

Bei Urteilen darüber muss immer angegeben werden, in Bezug worauf das Urteil sich gründet. Dazu wäre es schon früher notwendig gewesen, die Rolle der so genannten *Warlords* genauer zu untersuchen, als das auf der politischen Systemebene immer noch geschieht. Das wird auf der lebensweltlichen Ebene nicht immer nachvollzogen. So hat sich etwa die Rolle der Zentralregierung durch die Integration von Ismael Khan und General Dostum in die Regierung gefestigt. Das ist machtpolitisch richtig und hat einige Gewichte zugunsten Karzais verschoben. Aber es darf bezweifelt werden, ob es die Loyalität der Bevölkerung in Herat bzw. den Westprovinzen erhöht und ob es der nachhaltigen Befriedung allein dient. Interessant ist es, den verschiedenen Hintergrund-Einschätzungen nachzugehen, die die Region politisch analysieren. Das kann u.a. anhand der Rolle von Rauf Mukhlis geschehen, dem geistlichen Berater und treuen Gefolgsmann von Ismael Khan. Mukhlis hatte das Vertrauen des sehr westlich orientierten und religiös nicht gebundenen ersten Ministers für das Hochschulwesen, Fayeze. Auch dieser stammt aus der Region, ist aber auch mit Karzai befreundet. Mukhlis ist Absolvent der al-Azhar-Universität in Kairo und religiös relativ hochrangig, sehr konservativ. Als Rektor der Universität hat er die Ausbaupläne von Ismael Khan unterstützt und die Kontakte mit dem Westen, v.a. mit Deutschland, stark gefördert. Ich konnte mich selbst davon überzeugen, wie stark er gegen Übergriffe seiner Scharia-Fakultät auftrat. Mittlerweile ist er abgesetzt und durch einen wenig profilierten Nachfolger ersetzt, soll aber im Hintergrund der Unterstützer des Khan und im Vorfeld von dessen immer wieder prognostizierter Rückkehr eine große Rolle spielen. An diesem Punkt nun kann auch die Negativfolie ausgebreitet werden, wonach

Mukhlis ein taktisch kluger Fundamentalist mit politisch starken und skrupellosen Attitüden sei. Auf der Grundlage genauerer Recherchen bewahrheitet sich eine Beobachtung: es ist auch für moderate oder gar fortschrittliche Intellektuelle kein Widerspruch, einen *Warlord* mit evident auch gesetzesbrecherischen Handlungen zu unterstützen. Auf höherer Ebene zeigt sich hier das fehlende Unrechtsbewusstsein, das Gauster für die agrarische Gesellschaft beim Opiumanbau konstatiert. Das von mir nur anekdotisch wiederzugebende Erlebnis mit der Nichte von Mukhlis und Ismael Khan¹ ist typisch für die komplizierte Vermischung der Ebenen. Für unser Tagungsthema aber stellt sich eine Frage: soll und kann ein PRT sich Menschen wie Mukhlis zu einer zivilgesellschaftlichen Ausweitung des Handlungsspielraums zunutze machen? Also: soll ein PRT lokale Peers in gewisser Weise instrumentalisieren, weil ihr Einfluss jedenfalls auf politisch mächtige lokale Parteien besser berechenbar wird? Die Kooperation mit der lokalen Bildungselite erscheint besonders wichtig. Dabei kommt es nicht einfach auf die Position einer politischen Leitfigur an, sondern auf deren Wirkungsmöglichkeiten in Bezug auf andere Personen und Strukturen.

These 2: *Es gibt PRTs, deren Selbstverständnis relativ autonom strukturiert ist, obwohl es nur durch externe Logistik aufrechterhalten werden kann.*

Das gilt v.a. für OEF-PRTs. Das kleine neuseeländische Team in Bamy-an hat eine ausgesprochen zivile *Dual-Use* Praxis hinsichtlich seiner schweren Geräte, ist ganz auf Wiederaufbau im Sinne von Entwicklungshilfe ausgerichtet, militärisch aber vollständig von Versorgung und Zusatzassistenz der US-Truppen von der Basis Bagram abhängig (QIP und ARRC). An PRT Bamy-an kann auch überprüft werden, ob These 4 partiell zutrifft. Ich habe die Selbstdarstellung als selbstinduzierte Sympathiewerbung verstanden: den Besuchern wurde mit Recht eine lange Liste von Erfolgen und der aufopferungsvolle Dienst der oft tagelang

¹ Bei einer Besprechung mit Ismael Khan fungierte die Nichte von Mukhlis als Übersetzerin. Bei diesem Gespräch demütigte der Khan seinen Freund Mukhlis, indem er eine Gebetsstunde an sich riss, gleichzeitig aber auch mich, den er prekär mit der Übersetzerin während des Gebets demonstrativ allein in seinem Zimmer ließ.

abwesenden Patrouillen beschrieben, wobei das zivile Ziel ausdrücklich immer erwähnt wurde und die militärische Abhängigkeit von den US-Streitkräften in Bagram als Widerspruch zu ihrer kontroversiellen politischen Auffassung betont wurde. In diesem PRT konnte auch eine Frage gestellt werden, die für die Interventionskultur von besonderer Bedeutung ist: in welcher Rolle wollen die PRT-Angehörigen sich selbst sehen bzw. gesehen werden? Das Spektrum in der Wahrnehmung reicht ja von Freunden, Partnern, dauerhaften lokalen Machthabern bis hin zu Besatzern und fremden Unterdrückern. Die PRTs wissen nicht, wie sie wahrgenommen werden und welche Zeichen und Verhaltensweisen für die *locals* Signalwirkungen haben (was indiziert z.B. einen Besatzer und was einen Helfer?). Und die einzelnen Teile des PRTs wissen auch nicht, wie das PRT als ganzes wahrgenommen wird. Es kann nur empfohlen werden, diese Probleme systematischer und flächendeckend zu untersuchen, weil psychologische Kategorien, wie Dankbarkeit oder Respektlosigkeit, hier schnell eine verhaltenssteuernde Rolle annehmen können.

These 3: *PRTs sind entweder auf Personen, z.B. den Gouverneur ausgerichtet, oder sachorientiert, d.h. auf ein spezielles Arbeitsprofil hin orientiert.*

In Bezug auf Kunar (Assadabad), heiß umkämpft und sehr sensibel, ist die *Personalisierungsthese* sehr treffend. Die dort vom PRT-Commander vertretene These ist, dass „wir“ die Afghanen besser verstehen als sie sich selbst. Für die Interventionskultur der als Besatzung empfundenen *Coalition Forces* ist das bedeutsam, weil es den PRTs große exekutive Vollmachten auch legitimierend zuspricht (was sie de facto mit dem höchst prekären Gouverneur machen, ist ohnedies eine andre Sache). Der Gouverneur Haji Deedar hat seit Republikzeiten alle politischen Wendungen mitgemacht und ist als Polizeikommandant immer in starker Stellung geblieben, letzthin bei den Taliban, bevor er den Schwenk zur neuen Regierung gemacht hatte. Ist das nun ein Erfolg von Resozialisierung im demokratischen Sinn oder bloß die Realpolitik eines machtorientierten lokalen Peers? Die Antwort ist beliebig, solange nicht das Überlaufen von vielen lokalen Polizei- und Kommunalkräften, wie von General Richard diagnostiziert, auch einen Befehlshaber der Karzai-

Regierung zum erneuten Seitenwechsel bewegt.² Wie verhalten sich PRTs in solchen Situationen? Eine Konsequenz jedenfalls ist eine Distanzierung vom Prinzip personalisierter PRT-Orientierung.

These 4 (Militärthese): In vielen Expertengesprächen kommt es auf den Punkt, dass (wörtlich): *„was immer die Militärs, v.a. PRTs machen, wenn es eine zivile Agenda ist, können es die zivilen Organisationen besser“*.³

Wenn diese These im Großen und Ganzen zutrifft, dann wären zivile Projekte unter militärischem Schutz vielfach besser als CIMIC und PRTs. Aber über das Militär sind zivile Hilfsgelder und Mittel oft besser zu allozieren als über NGOs oder zivile Entwicklungshilfe. Wenn man dem von Gauster vertretenen positiven Resultat der PRTs folgt, dann stellen sie einen für die gesellschaftliche Stabilisierung wichtigen Faktor dar, spielen aber für die staatliche Festigung eine weniger große Rolle. Dann aber ist die Frage nach ihrer verfassungsmäßigen und rechtlichen Legitimität besonders wichtig, weil sie nicht einfach Vorläuferinstitutionen afghanischen *Ownerships* und Souveränität sind, sondern auch zur Stabilisierung der mehr als nur beratenden fremden Präsenz im Land sind (bzw. weniger diplomatisch ausgedrückt, eine Unterstützung für deren in weiten Teilen aktive Kriegsführung). Afghanistan ist zwar kein Marionettenregime, wie es in anderen Post-Interventionsgebieten errichtet wurde, aber von Souveränität zu sprechen, ginge jedenfalls zum jetzigen Zeitpunkt (2007) doch zu weit. „Da viele PRTs von der Bevölkerung als „dauerhaft“ empfunden werden, hat das Implikationen für das sich ausbildende oder eben nicht vorhandene Bewusstsein von und Bedürfnis nach staatlicher Souveränität im westlichen Sinn.“ Stark zivil orientierte und praktisch erfolgreiche PRTs können sogar die Übernahme von Eigenverantwortung ungewollt und unbemerkt verzögern, wenn „Hospitalisierungseffekte“ eintreten, d.h. Verantwortung abgeschoben wird. Ein Zusammenwirken mit dem Erziehungssektor ist unvermeid-

² Das ist in Kunar eine hypothetische Frage, im Süden von Afghanistan jedoch ein reales Problem.

³ Ich habe viele Beispiele für und gegen die These gefunden. Im Bereich von ziviler Hochbautätigkeit hat sie sich oft bestätigt, bei Tiefbau und Infrastrukturmaßnahmen eher nicht.

lich, vor allem, wenn es um die Ausbildung republikanischer Tugenden neben der praktischen Bildungsarbeit geht. Hier gibt es im Vergleich zu 2002/03 eher Rückschritte zu verzeichnen.

In ganz Afghanistan wird, trotz wirtschaftlichem Wachstum in den urbanen Zentren, der erreichte Standard an Schulen und Hochschulen nicht gehalten, v.a. die Frauen- und Familienbildung ist auf dem Rückzug laut parallelen Beobachtungen von vielen unterschiedlichen Expertengruppen. Eine Reminiszenz an das erste PRT (US) in Herat ist hier angebracht: Nur das Militär hat die Technik für breite Bildungsoffensiven in menschenarmen, unzugänglichen Gegenden. Das PRT hatte damals vor, mit Solarradios eine breite und flächendeckende Grundbildung für Eltern und Kinder durchzuführen.

Vorläufige Überlegung zu einer (Hypo-)These 5: *Je ländlicher das Umfeld, desto besser arbeiten PRTs.*

Das bezieht sich nicht nur auf das Zentrum Kabul. Die Hypothese ist fast trivial, aber eben nur fast. Denn was „urban“ im westlichen Sinn ist, trifft kaum auf eine Ortschaft und auch auf die meisten Gouverneurssitze nicht zu. Nun erfolgt die Insurgentenrekrutierung nach bekannten Mustern von Guerilla und Widerstand im ländlichen Raum vor allem dann, wenn in den Städten bereits die Konkurrenz der Lebensstile keine Radikalisierung in der Verteidigung traditioneller Verhaltensweisen zulässt, u.a. auf Grund des Überschusses an unverheirateten und nicht ausgebildeten jungen Männern. Das würde den PRTs konsequenterweise eine Aufgabe der permanenten (Re-)Education zuweisen [...]. Dies hat natürlich ein erhöhtes Maß an Eingriff in die gewachsene Umgebung zur Folge, was die politisch korrekt gebotene Akzeptanz übersteigen könnte. Wieweit das aber ein gültiges Argument ist, muss auch von denen überprüft werden, die die Haftung für eine Intervention übernommen haben. (Oder, wiederum undiplomatisch gesagt: „wer alte Strukturen zerstört, muss neue anbieten und kann nicht gegenüber den Betroffenen nur auf deren Verpflichtung, sich selbst zu helfen abheben“).⁴

⁴ Das wäre die radikalisierte Position von A. Kurti in Kosovo, der gegen die UNMIK und die Serben die völlige Souveränität ab ovo fordert und die Assistenz ablehnt. Fast

2. Interventionskultur

Aufbauend auf diese Thesen habe ich beim der Afghanistan-Symposium der Landesverteidigungsakademie im November 2006 diese Überlegungen ausgebaut. Ich möchte die dort vorgetragenen Ergebnisse hier nicht wiederholen, sondern sie als Zwischenschritt zu den folgenden Überlegungen auffassen. Mittlerweile habe ich bei mehreren höchst unterschiedlichen Anlässen noch mehr Informationen über weitere PRTs eingeholt (Mazar-e Sharif, Kunduz, Faizabad, Uruzgan) und dabei ein interessantes Muster der Selbstdarstellung bzw. Erklärung festgestellt. Die vortragenden Referenten, allesamt Militärs,⁵ haben ihre höchst vergleichbaren Darstellungen in ein Marketingkonzept gebunden, das deutlich zwei Perspektiven aufweist: eine apologetische („Wir sind Militärs, aber wir sind hier vor allem wichtig für den zivilen Wiederaufbau.“) und eine infrastrukturelle, die recht genau das Innenleben des PRT darstellt, soweit für Laien verständlich, auch die *Chain of Command*. Einzig die Außenbeziehungen zur zivilen lokalen Umgebung und den anderen Partnern der ISG werden eher cursorisch abhandelt.

Zum ersten: Selten fehlen an die Emotionen appellierende Bilder von lokalen Individuen, mit und ohne PRT-Partner. Wo nur berichtet wird, stehen anekdotisch Projekte im Vordergrund, deren Realisierung von einem beschriebenen Verhandlungs- oder Diskussionsprozess abhängig war, z.B. lange Tee trinken, irgendwann ist das Vertrauen gewonnen, dann konnte man mit den *local elders* gemeinsame Sache machen. Die Berichte zeugen von einer immer besseren Vorbereitung auf die Kultur ihrer Einsatzumgebung vor der Intervention, aber überraschend wenig Reflektion der tatsächlich sich ereignenden interkulturellen Begegnun-

alle Änderungen der afghanischen Gesellschaftsstruktur beziehen sich für die Mehrheit auf irreversible Änderungen in der Familienstruktur, in den Alltagsritualen und der lebensweltlichen Konfliktbewältigung. Das Fehlen eines alternativen Arbeitsmarktes und das Wegbrechen von Reproduktionsmechanismen tun ein Übriges. Zukunft heißt konkret eine Kultur anzustreben, die nicht mehr die alten Residuen herbeizwingt und auch nicht die neuen Angebote aus dem Westen übernimmt bzw. bekämpft, sondern sich selbst im Zuge der Gesellschaftserneuerung konstituiert. Das braucht Zeit und will geschützt werden.

⁵ Auch bei PRTs, die, wie die deutschen im Norden, eine Doppelspitze haben.

gen *während* einer Intervention und über gesellschaftliche Neustrukturierungen *wegen* und *nach* einer Intervention. Letztendlich ist die Gesellschaft, in der man als PRT tätig wird, nicht mehr dieselbe, auf die man vorbereitet wurde, denn sie ist nun eine Interventionsgesellschaft. Ungewollt ähnelt die Selbstdarstellung fast immer jener wohlwollender Besatzer. Stärker war das in der Vergangenheit bei den US-PRTs zu merken, aber alle gleichen sich hier in gewisser Weise an. Das führe ich auf die Dauer des Einsatzes und die tatsächliche Zunahme von Besatzungselementen zurück und nicht ursächlich auf eine Änderung des ISAF-Selbstverständnisses. Warum betone ich hier das apologetische Element der Darstellung? Nach den CIMIC-Richtlinien der NATO von 2002 (und damit wohl auch nach den innerhalb der OEF geltenden Bestimmungen) werden hier militärische Sicherung und Selbstschutz mit zivilen Elementen, die diesen Prioritäten dienen, verbunden. Zu Recht wird jede Präsentation damit eingeleitet, dass es nicht die Aufgabe von PRTs ist, Entwicklungshilfe zu leisten oder sie zu substituieren. Andererseits ist es nicht deutlich, wie zentral die Aufgabe erachtet wird, Entwicklungshilfe durch GOs und NGOs zu schützen bzw. militärisch zu sichern. Das apologetische Element kommt daher, dass die Politik und Öffentlichkeit der entsendenden Länder die Entwicklungshilfe-Komponente stärker sehen möchte, weil Afghanistan bis vor kurzem noch der *Good War* im Gegensatz zu den Ereignissen im Irak war; und indirekt ist es eine Kritik am Mandat, weil ja die *Assistance* keine klare Richtlinie für den militärischen Zweck dieser PRTs abgibt. Es reicht ja nicht, die lokale Machtstruktur der legitimen staatlichen Macht zu stärken, wenn diese sich ihrer selbst höchst unsicher ist bzw. als eindeutig zu bestimmende gar nicht existiert.⁶ Eine reine Schulung von lokalen Kräften aus den PRTs heraus – ob von ihrem militärischen oder zivilen Teil – ist auch nicht eindeutig im Mandat beschrieben. Es wird immer wieder betont, dass die PRT-Politik stark von der Trägerschaft (vgl. These 4) und von den Vorstellungen des jeweiligen militärischen Führers bestimmt wird. Auch wenn es bereits einsatzübergreifende Vorbereitungen neuer

⁶ Der häufige Vorrang der Stammesführer, *local elders* oder Mullahs vor den staatlichen Organen wird sowohl in repräsentativen Meinungsumfragen als auch in den Berichten aus den PRTs selbst bestätigt.

PRT-Commander gibt, ist die kurze Verweildauer ein großes Hindernis, um überhaupt nachhaltige Wirkungen zu erzielen.

In der infrastrukturellen Selbstdarstellung bzw. -interpretation der PRTs fällt auf, dass die sehr komplizierte Verzweigung von Zuständigkeiten, Anschlussstellen und Aufgabenteilungen in keinem Verhältnis zur Außenwelt, d.h. der afghanischen gesellschaftlichen Realität steht. Ich habe selbst von Afghanen immer wieder gehört, dass sie ja die Leistungen mancher PRTs sehr schätzen und brauchen können, diese aber realistisch als Teil einer ihnen nicht einsichtigen und vor allem nie offen vermittelten militärischen Taktik einschätzen.⁷ Etwas verkürzt wäre hier das Fazit, dass die PRTs kulturell sensible Militäreinheiten sind, deren Unterstützung der afghanischen staatlichen Rekonstruktion im interkulturellen Bereich nicht nachhaltig wirken kann, sondern auf einen möglichst spannungsfreien Kontakt zweier Kulturen ausgerichtet ist, bei dem die intervenierende Kultur der PRTs sehr wenig im Kontext reflektiert wird. Jedes Mal, wenn sich die PRT-Angehörigen als Freunde, Partner etc. bezeichnen und diese Begriffe von den Afghanen zurückgespiegelt werden, kann man die taktische Differenz geradezu heraushören, weil die Freundschaft und Partnerschaft durch ein Machtverhältnis präfiguriert ist, das die Afghanen als zunehmende Besatzung empfinden. Ob das objektiv gerecht ist, tut nichts zur Sache; vor allem die US-Obsession mit dem *War on Terrorism* hat den Schritt von der Befreiung zur Besatzung stark verkürzt, wie wir es auch aus anderen Interventionsgebieten kennen. „Nun sind PRTs aber völlig ungeeignet, in diesem Krieg die Unterstützung des neuen Staates beim Wiederaufbau direkt mit dem Krieg gegen die Taliban zu verbinden.“

Das ist aber ein Paradox. Denn die Taliban rekrutieren viele ihrer Anhänger per Zufallsprinzip und *vor Ort*.⁸ Nun wäre es logisch, wenn die PRTs sich so definierten, dass sie die Wiederaufbauleistungen von allen

⁷ Wo die Brücke gebaut wird, wie die Prioritäten der Schulungs- und Beratungstätigkeit etc. gesetzt werden, bleibt zweifelhaft, auch wenn es gut ist, dass eine Brücke gebaut wird und dass Verwaltungskräfte geschult werden.

⁸ Es sind viele Gründe für das Defektieren zu den Taliban bekannt, auch solche, die einander logisch ausschließen müssten und solche, die nicht der Rationalität von Gefolgschaften und Loyalitäten in unserer Kultur (*allegiance*) folgen.

daran Beteiligten so begleiten und beschützen, dass diese gesichert in die nachhaltige Eigentümerschaft und Pflege durch die lokale Bevölkerung gelegt werden können. Um das aber zu können, müssten sie zugleich in ganz anderem Umfang die Schulung und das *Empowerment* der lokalen Polizei und Militärkräfte übernehmen können; zugleich würde die Schutzfunktion völlig überfordert, wenn die von der Politik zu Recht angemahnte quantitative Vervielfachung der zivilen Hilfe tatsächlich umgesetzt würde. Das Paradox besteht u.a. darin, dass die Zahl der PRTs vergrößert werden müsste, was sehr viel mehr Personal bedeutete, aber nicht das oben beschriebene Dilemma der multikulturellen Defizienz beheben könnte.

Beispiele für diese Defizienz zeigen sich deutlich dort, wo die Werte und Überzeugungen der ISAF/CF Politik in Konflikt mit den praktischen Erfahrungen vor Ort stehen. In vielen konkreten Situationen müssen Koalitionen und Absprachen mit lokalen Größen bzw. *Warlords* getroffen werden. Das ist für den Anlass häufig gerechtfertigt, steht aber im Widerspruch zur systematischen Stärkung einer zentral regierten, im Aufbau befindlichen Staatsverwaltung.

Wenn Schulen gebaut und Bildung gefördert werden sollen, dann ist doch die Frage, welche bildungspolitischen und vermittlungszentrierten Vorstellungen zur Politik eines PRTs gehören. Englischkurse und IT-Schulung kann jeder anbieten. Aber da kommt es eben doch auf die Inhalte und die Anschlussfähigkeit in die lokale sozio-ökonomische Situation an.

Wenn Justizorgane geschult oder gestärkt werden, dann sind PRTs auch mit einzelnen Spezialisten überfordert, die Trennlinie zwischen einem einheitlich anzuwendenden Verwaltungs- und Strafrecht und der gebotenen *multilegality* sinnvoll auszugestalten. Denn wenn bestimmte Bereiche der lokalen Interpretation der *Scharia* bzw. altem Stammesrecht und Lokalrecht sinnvoll überlassen werden soll(t)en, so ist doch nicht ausgemacht, wieweit dies mit der politischen Linie der Zentralmacht und den ja nie aus den Augen verlorenen Sicherheitsinteressen in Konflikt gerät.

Insbesondere die Aufgabe, die zentralstaatliche Macht zu stärken, ist prekär angesichts der Tatsache, dass bei einem Großteil der Bevölkerung das State-Building oder gar das Nation-Building weder begrifflich noch systematisch verwurzelt und mit einem Konzept verankert ist. Die gefährliche Selbsttäuschung der lokalen wie der internationalen Politiker und Interpreten besteht darin, dass die (vertretbaren) Ziele des State-Building ja nur auf der Systemebene vermittelbar sind, aber mit der Lebenswelt der meisten Menschen nicht viel zu tun haben.

3. PRT – *quo vadis?*

Wenn das Konzept der PRTs überhaupt und weiterhin Erfolg haben sollte, dann müssten die Aufgabenstellung in Richtung auf *Society-Building* konkretisiert werden und die militärische Komponente so deutlich auf die Schutz- und Ausbildungsfunktion hin präzisiert werden, dass der Besatzungsvorwurf niedrig gehalten werden kann. Oder aber man gibt einem wahrscheinlich eher angemessenen Realitätsprinzip nach und bekennt sich zu einer partiellen Besatzerrolle, die die volle Souveränität der Zentralregierung und ihrer Unterorgane für eine bestimmte Zeit relativiert. Dafür könnte man sogar sicherheitspolitisch plausible Gründe angeben.

Dies würde aber auch bedeuten, dass nicht Afghanistan ein Element im „War on Terrorism“ ist, sondern dieser nur ein Element im komplexen Aufbau eines souveränen und im inneren flexibel gestalteten Staates darstellt. Die wichtigeren Elemente dieses Gesellschaftsaufbaus sind:

- die Heilung der multigenerationellen Kriegstraumata;
- der Schutz der Alltagssphäre, „ziviler Handel und Wandel“ (das ist eine militärische Aufgabe, weil das Gewaltmonopol des Staates erst durchgesetzt werden muss); und
- der Vorrang der Durchsetzung rechtlicher Mindeststandards vor ihrer Relativierung durch eine der lebensweltlichen Erfahrung ferne Form der Demokratie.

Dieser letzte Aspekt ist für die PRTs besonders wichtig, weil sie meist in metropolfernen Gebieten inmitten eines allgemein weiten ländlichen Umfelds angesiedelt sind. Die neuen Formen der Demokratie werden am ehesten von den großstädtischen Eliten verstanden, die in Afghanistan in besonderem Maße durch die Erfahrung von Rückkehrern aus westlichen und jedenfalls weiter entwickelten Demokratien geprägt sind. Dies erklärt im Übrigen einen Teil der Attraktivität von *traditionalistischen* Insurgenten, nicht nur der Taliban (man sollte sich viel stärker auch den Organisationen nicht-paschtunischer Insurgenten widmen, die nicht automatisch den Taliban vergleichbar sind). Traditionalisten sind fast immer fundamentalistisch, aber Fundamentalisten wie die Jihadis und frühere Mujaheddin-Eliten sind nicht notwendig traditionalistisch. Diese Unterscheidung ist wichtig, wenn es darum geht, den Einfluss externer Agitation (Wahabbismus, Madrassas etc.) abzuschätzen. Nun finden also mehrere Kulturkonflikte statt, in denen die PRTs nolens-volens immer einbezogen sind, wenn auch oft nur indirekt. Stadt – Land ist noch einfach zu erklären, lokale Stammestraditionen schon schwieriger (wir kennen aus der Anthropologie z.B. Stämme mit einer sehr gering ausgeprägten religiösen Ritualistik neben solchen, wo das Ritual hingegen noch eine große Rolle spielt). Was bedeutet das aber für humanitäre Interventionen und im Speziellen für PRTs? Für derartige Aspekte der Arbeit reichen weder die derzeitige Vorbereitung noch die Dauer des Einsatzes.⁹

⁹ Ich gestatte mir ohne Namens- und Ortsnennung die Erfahrung einer PRT-Schulung wiederzugeben, bei der zwar an die Sensibilität appelliert wurde, aber kaum realistische Beispiele aus der Lebenswelt gebracht wurden. Es wurde eher die lokale Systemebene unter dem Aspekt der Macht angesprochen (hier scheint die klassische Besatzungsidee des späten Imperialismus z.B. in Indien durch). Darüber hinaus wurde auch an die moralischen Werte der PRTs appelliert. Um es ganz deutlich zu machen: Es wurde an *unsere* Werte (die der westlichen Intervenienten) appelliert, anstatt die Kompatibilität der in der afghanischen Gesellschaft vorhandenen Wertstrukturen mit unseren Reaktionen auszuloten. Solche Elemente hatte es übrigens während der deutschen Tornado-Entsendungsdiskussion auch gegeben. Es wurde gepredigt, wo Handlungsanweisungen mit Sicherheit sehr gefährlich gewesen wären. Das haben die Teilnehmer genau gespürt.

4. Rolle von PRTs

Ohne selbst eine Militärperson zu sein und vorzugeben, mich in die strategische Komponente von Militäreinsätzen weit genug hineindenken zu können, möchte ich doch eine eigenartige Verzerrung der Realität hervorheben, die mir am Beispiel der PRTs auffällt. Afghanistan ist ein Land, für das die Formel Frieden im Krieg anzuwenden ist. Das unterscheidet das Land vom Irak, wo es keine friedlichen Elemente unter der Besatzungsrealität gibt. Gerade deshalb könnte man sehr zugespitzt sagen, dass die afghanischen Friedensaspekte verstärkt militärischen Schutz brauchen, um nicht (wieder) in einem neuen, sekundären Krieg unterzugehen.

Was die Rolle der PRTs angeht, wenn sie denn eine entscheidende in diesem neuen Zustand spielen sollen, sollten wir drei Annahmen abtesten:

- 1) Es ist zu erwarten, dass die Zahl der Selbstmordanschläge und eine oberflächlich „ungerichtete“ Insurgententätigkeit zunehmen, wenn sich die zunehmende Besatzungsstruktur der militärisch geführten Unterstützung des Landes nicht ändert.
- 2) Es ist nicht zu erwarten, dass die ISG ihre vollmundigen Versprechungen zur drastischen Steigerung der zivilen Wiederaufbauhilfe in kurzer Zeit realisiert.
- 3) Es ist nicht zu erwarten, dass die Regierung Karzai *kurzfristig* eine Stabilisierung der Lage im Land erreichen wird, so dass ihr eigener Anteil an der Sicherung des Friedenspotenzials sich nicht größer und nachhaltiger entwickelt.

Dies ist nicht *worst case*, sondern die realistische Negativvariante der derzeitigen Entwicklung. Nun kann man zur Herstellung besserer Alternativen jeweils eines der drei Szenarien oder zwei von ihnen „umkehren“, wobei die Wirkung der Umkehr durch den/die verbleibenden negativen Aspekt/e eingeschränkt wird.

Damit 1) nicht eintritt, muss es eine strategische Umkehr vom Hauptaugenmerk auf die Taliban hin zur Sicherung der erstrebenswerten Errun-

gesellschaften friedlicher Entwicklung geben. Das bedeutet zum einen, den kriegesischen Aspekt auf die Verhinderung von befreiten Zonen durch die Taliban zu beschränken (was nicht Aufgabe der PRTs sein kann), und ansonsten die militärische Sicherung einer antizipierbaren Friedensdividende in den Vordergrund zu stellen. Dabei können die PRTs wertvolle Hilfe leisten, indem sie die zeitliche Lücke zwischen der Befreiung von Landstrichen und Dörfern von den Taliban und der Stationierung von hinreichend vielen und trainierten ANP und ANA überbrücken. Voraussetzung ist, dass 2) umgekehrt wird, bzw. dass dort, wo dieses Konzept greifen soll, genügend Geld und Expertise für schätzenswerte Projekte vorhanden ist. Der Besatzungsaspekt muss allerdings auch verringert werden, und das ist nur möglich, wenn es einen realen lokalen Einfluss auf Gestaltung und *Impact* des jeweiligen PRT gibt. Dies zu vereinbaren setzt in Bezug auf 3) wenigstens voraus, dass die Regeln dafür mit der Regierung Karzai zentral und für alle PRTs vereinbart werden. UNAMA sollte hier die Vermittlerrolle spielen.

Es gibt keinen direkten Zusammenhang zwischen einer möglichen Verringerung von Truppen und der Umkehrung von 2), weil mit zunehmendem Einsatz sinnvoller, arbeits- und wirkungsintensiver Maßnahmen – Bildungseinrichtungen, Verwaltungs- und Justizorgane, agrarischer Projekte, Umweltprojekte etc. – das Schutzbedürfnis stark steigen wird. Und nur die Sicherheit von Leben und Arbeitsmöglichkeit macht den Schutzaspekt für die Bevölkerung plausibel. Unter anderem muss es einen Zusammenhang zwischen der Eindämmung von Korruption und der starken Abwehr von punktueller Überbezahlung für Beitritt zur Insurgenz geben (Partielle Umkehrung von 3). Den PRTs kommt hier eine Scharnierfunktion zu, die Schutz für sinnvolle Projekte und deren Implementierung an die Kooperation der betroffenen Bevölkerung bindet. Das bedeutet gegebenenfalls einen verstärkten militärischen Aktionsradius – wer Schutz verspricht, muss ihn auch schaffen –, aber auch eine zivile Komponente der Ablösung dieser Funktion im gleichen Takt, wie das jeweilige Friedensprojekt Gestalt annimmt. Das klingt so einfach, aber was es praktisch heißt, die zivile Komponente zu stärken und den Besatzungsaspekt verringern, das weiß man erst, wenn man die umfassende Kultur der Intervention und die „Spielregeln“ der Interventionsgesellschaft begriffen hat. Erst dann kann das eigene Verhalten mit für die Praxis notwen-

diger Ergebnissicherheit geplant werden (daher mit einer verlässlich richtigen Antizipation der Reaktionen der verschiedenen Gruppen auf das eigene Handeln).

Die unter 3) beschriebenen Aspekte sind insofern kompliziert, als die Politik der ISG den Präsidenten in eine *Double Bind*-Situation drängt: wo er andere Maßnahmen setzen könnte, z.B. gegen korrupte Staatsbeamte in hohen Positionen und Clanwirtschaft in Schlüsselstellen, bräuchte er mehr Autorität, die ihm die ISG aber dort verweigert, wo sie selbst die *Terms of Trade* setzt (Staatsform, westliche Demokratie, Rechtseinheit, Bereicherung der internationalen wirtschaftlichen Agenten des Wiederaufbaus mit nur wenigen lokalen Nutznießern statt langsames Wirtschaftswachstum mit stärkerer lokaler Beteiligung an einem dezentralen System). Deswegen darf es vor allem in der Autorität der afghanischen Regierung, Übergriffe und Fehlverhalten der ISAF/CF zu untersuchen, keine Abstriche geben. Die *Rule of Law* muss für die Assistenztruppen genau so gelten wie für die Afghanen (keine Besatzungsimmunität!). Wer eine Zivilgesellschaft will, muss sie auch dann aushalten, wenn ihre Folgen unangenehm werden. Die PRTs können nur hier Agenten einer zivilgesellschaftlichen Komponente sein, aber auch nur dann, wenn sie nicht mit der Machtsymbolik der Besatzer auftreten. Ich spezifiziere diesen Aspekt nicht weiter, zumal er direkt von der Hauptforderung aus 1), der Reduzierung der Besatzungsstrukturen, abhängt. Wo aber die ISG um den Preis einer Besatzungsverstärkung stark auftreten muss, ist in Bezug auf das Amnestiegesetz und die Verantwortbarkeit von Verbrechen der Djihadis vor völkerrechtlich einwandfreien Gerichten¹⁰ noch diplomatischer und außenpolitischer Spielraum. Ob das „Druck“ auf Karzai sein kann, wie Citha Maas das formuliert, bleibt der Situation überlassen. Auch die Rücknahme von minimalen Anerkennungsvoraussetzungen für eine Integration Afghanistans in die internationale Staatengemeinschaft, wie z.B. beim Entwurf des neuen Hochschulgesetzes, ist nicht zu akzeptieren, – wenn die ISG ihre bisherige Rolle als Nicht-Besatzer beibehalten möchte. Es besteht die Gefahr, dass sich die ISG auf die militärische und außenpolitische Seite konzentriert

¹⁰ Mittlerweile ist das Gesetz so abgeändert, dass wenigstens zivilen Opfern der Klawegeweg offen bleibt. Im Prinzip bleibt die Kritik jedoch aufrecht.

und vorschnell ihre Rolle bei der Mitgestaltung der zivilgesellschaftlichen Aspekte an die lokale Bevölkerung abtritt, ohne ihr die entsprechenden Mittel zu geben. Das hat die negativen Folgen, die wir heute im Kosovo beobachten können.

Best Case ist eine Umkehrung aller drei Szenarios. Der Voluntarismus, dies ernsthaft zu erwarten, verbietet sich.

5. PRTs als Instrument für CIMIC

In Abschnitt IV. habe ich ein allgemein politisches Programm in Bezug auf die PRTs zugespitzt, weil ich den Eindruck habe, dass es sich bei diesen um ein relativ unverbrauchtes Element von CIMIC handelt. Natürlich ist der große Überhang der Aufgaben, die aus IV. folgen, vor, über und neben den PRTs zu realisieren. Allerdings möchte ich einen Aspekt herausgreifen, der auch dann für die PRTs und vor allem für diese wichtig ist, wenn die Umkehr der Szenarien 1.-3. nicht erfolgt.

In Afghanistan entsteht eine bereits akzentuierte Interventionskultur im Entstehen. Das bedeutet, dass die afghanische Gesellschaft die auf ihrem Territorium operierende ISG zivil und militärisch als ihren *integralen, aber nicht integrierten* Kulturbestandteil erlebt und mit ihm umgeht: und zwar nicht komplementär (die Intervenierenden ergänzen den kulturellen Neubeginn der intervenierten Gesellschaft), noch verschränkt (reziproke Wechselwirkung wie in klassischen Besatzungssystemen), sondern als Ausdruck wechselseitiger beschränkter individueller und kollektiver Autonomie und Souveränität. Das bedeutet, durch die ISG ist eine Gesellschaft entstanden, die aus differenzierten afghanischen sozialen Gruppen (Stämmen, Interessengruppen, Prototypen von Klassen, etc.) besteht UND aus Elementen der ISG, die auch dazu gezählt werden müssen, ohne dazu zu gehören. Am besten kann man das mit einem Stammesgleichnis beschreiben: die afghanischen Stämme sind in Bezug auf ihren Zeichen- und Erkennungsvorrat relativ sicher, nicht aber in Bezug auf ihre Erkennbarkeit gegenüber den „ISG-Stämmen“ und auch nicht in Bezug auf die Auswirkungen ihrer Unsicherheit, wie Tradition

und Zukunft verbunden werden soll. Der Zeichen- und Erkennungsvorrat der ISG in Bezug auf die afghanische Gesellschaft ist sehr beschränkt, und sie wissen über sich selbst schlecht Bescheid – und das schließt auch das Nicht-Wissen über die Regeln der eigenen Erkennbarkeit mit ein. Das macht sie auch unsicher und deshalb ist ihr Handeln suboptimal. Die afghanische Gesellschaft ist unsicher, weil die Erfahrungen und Erlebnisse von 26 Jahren Krieg, von Exil und fremden Kulturenerlebnissen die Wirkung ihrer Traditionen infrage stellen lässt, ohne dass es eine Orientierung für die Zukunft gäbe (die westliche Demokratie ist keine unmittelbare!). Die ISG, vor allem die militärische Seite, ist unsicher, denn was sie jetzt im Land sollen, war nie so deutlich wie ihre erste Aufgabe – die Taliban zu vertreiben und das neue System unmittelbar einzusetzen und zu stützen. Hier gibt es eine sehr düstere Analogie zur Irakstrategie der USA.¹¹ Diese Unsicherheit und das starke Übergewicht der Selbstbeschützung machen eine multikulturelle Wechselseitigkeit auch von Verantwortung und Haftung schwierig bis unwahrscheinlich. Meine Schlussfolgerung daraus ist, dass die soziokulturellen Gruppen der ISG, hier konkret der PRTs, zunächst in ganz anderer Weise über sich selbst Bescheid wissen müssen und etwas entwickeln müssen, was man am besten als „Zeichensicherheit“ benennen kann. In einer Art ethnologischer Introspektion können sie das über sich erfahren, was sie für die lokale Bevölkerung erkennbar macht. Dazu wäre ein für alle PRTs und ihre Partner, auch für viele GOs und NGOs geeignetes *Quick Impact Curriculum* zu entwerfen und das entsprechende Schulungsprogramm, ich wage von Bildung zu sprechen, einzuführen. Ziel ist es, eine befristete *multi-society* zu etablieren, in der beide Seiten wirklich aufeinander angewiesen sind. Dann könnte auch der apologetische Ton in der Selbstdarstellung der PRTs verschwinden. Auf der einen Seite sind PRTs das Aushängeschild des *Good War*, und, wie ersichtlich, nicht ganz zu Unrecht. Auf der anderen Seite ist die Legitimation eben dieser Art von Krieg bei allen beteiligten Entsendestaaten eindeutig im Schwinden begriffen. Dabei übersieht man, dass die PRTs ursprünglich

¹¹ Vgl. Danner, Mark: *Iraq: The War of the Imagination* (Rezensionen zu Woodward, Suskind und Risen). NYRB 20.12.2006, S. 81 ff. Danners Hauptthese ist, dass der Krieg und seine Ziele in der Vorstellung der Politik nicht mehr mit den Erfahrungen in der Realität kompatibel sind, und dass deshalb Kriegsziele u.a. auch imaginär werden: „Unable to find clarity, they impose it.“

ja keine *Kriegsführungs*-Idee, sondern eine *Kriegsfolgen*-Institution waren.

Was es heute offenbar bei fast allen PRTs gibt, ist so ambivalent wie diese Darstellung: einerseits eine so enge Kooperation mit der lokalen Machtkonstellation, dass es fast eine Art Hospitalismus der Gewöhnung an die PRTs gibt; wenn sie aber dazugehören, dann sind sie Teil jener Interventionskultur, die zu leugnen wenig Sinn hat, sondern die es zu verstehen und ausgehend von diesem Verständnis zu modifizieren gilt. Wenn sie auf der anderen Seite eine militärische Realität präsentieren, die immer mehr zum unabsehbaren Kampf gegen den besiegt geglaubten Feind (Taliban) gerät und für die der zivile Wiederaufbau, der Frieden im Krieg, nichts beiträgt, dann werden sie der weniger aggressive, aber nichtsdestotrotz abgestempelte Teil eines zunehmend ungeliebten Besatzungsregimes. Dementsprechend sind sie auch gefährdet, was die Schutz-Selbstschutz-Spirale weiter in Gang setzt.

6. Ausblick

Abschließend sei gesagt, dass die praktische Arbeit mit der Akzeptanz der Grundsätze von Kapitel vier und fünf erst beginnt und hier nicht ausführlich skizziert werden kann. Das Projekt Interventionskultur versucht, einen Beitrag zu dieser Problemlösung zu leisten und den beteiligten und interessierten Akteuren auch Material für die Konfliktregelung an die Hand zu geben. Dass es hilfreich wäre, die CIMIC-Richtlinien zu verändern, ist ein Nebenaspekt. Dass es für die Politik und Öffentlichkeit der entsendenden Staaten wichtig ist, einzusehen, wieweit ohne Militär kein Schutz des sich entwickelnden Friedensprozesses auf absehbare Zeit – also über einen langen Zeitraum – möglich sein wird, ist ohne Zweifel der schwierigere Prozess. Aber er bedeutet auch, dass die Militärs in einer Situation sind, in der *der Anteil des Friedens im Krieg* für die Betroffenen – und das sind die Afghanen und nicht die Finanzminister und Generalstäbe im Westen – größer und besser gefestigt werden soll. Der Kurzschluss, dass CIMIC und PRTs Entwicklungshilfe leisten, ist nicht angemessen, denn es handelt sich noch immer um Krieg. Aber der An-

teil der friedensförderlichen Strukturen muss größer werden, um den militärischen Großeinsatz zu rechtfertigen.

Interactive Fields of Police and Military Efforts in the Reconstruction of an Afghan National Police

Gerald Stöter

Germany's police mission

Germany's police forces are comprised of the Federal police forces from the German Federal Police and the Federal Criminal Police Office on one hand and the forces from the 16 Federal States on the other hand. Since 1989, Germany has played an active role in supporting international efforts in peace-keeping missions. The mandate for activities in Afghanistan is based on a bilateral seat and status agreement, first edition dating from 2002, latest review in October 2006. Following that, Germany has a solely consultative and supportive mandate and no executive authority.

The bilaterally based mission in Afghanistan started in 2002 when the so-called German Police Project Office (GPPO) was established. GPPO works under the command of the German Ministry of Interior, which in turn cooperates closely with the German Foreign Affairs Office. The first German contingent consisted of 12 police officers. The number increased over the following years to 42. In addition, a couple of short-term experts support the GPPO every year. These short-term experts provide in-service and advanced training. Compared to former and current activities abroad, the Afghanistan mission is actually not a post-conflict mission. In the southern and eastern parts of the country, there is still war. The influence of war and the drug lords is considerable and corruption is omnipresent, while the governance shows little development and Afghan citizens do not trust their leadership.

Due to these facts, there are still a couple of obstacles for the GPPO to implement the so-called 'key partner role'. Because of the security situation, there are movement restrictions. For instance, members of the

GPPO are generally not allowed to go to the southern and eastern provinces. Receiving proper information from the district level is difficult because of a lack of civilian police officers from partner nations present in Afghanistan. Therefore, Germany currently concentrates on the capital Kabul and the provinces in the north. One advantage of the GPPO is the duration of work in Afghanistan. On average, the police officers have to stay for 9 months. Most of the senior officers stay for one year. This ensures continuity and sustainability and is different to military forces, which have an average 4 months rotation of personnel.

The results achieved so far in certain fields of activities are:

- Training issues: Since August 2002, the re-established police academy has completed full instruction and training for 4.200 commissioned and non-commissioned police officers in 3-year and 1-year courses respectively.
- Almost 12.600 officers underwent special training by instructors from Germany and partner countries. Training took place both at the police academy and in the provinces.
- Reconstruction of police buildings throughout Afghanistan with German funds: Essential police structures have been re-built throughout Kabul and in the provinces (with further projects underway). Among these are the building components for the Ministry of Interior, the National Police Academy, the headquarters of the National Border Police, the Highway Police, the Traffic Police, the Criminal Investigation Department, the Counter-Narcotics Police, several headquarters of the Kabul City Police and provincial Police Headquarters as well as major building for the Counter-Terrorism Department and its sub-offices in Kunduz and Herat.
- Investment in equipment with German money: e.g. police cars, motorbikes and busses, ambulance vehicles, maintenance vehicles and tools, radios, repeaters, personal computers (hard- and software), uniforms and further clothes, photo cameras, investigation technology, training and traffic equipment.

Reform of the Afghan National Police:

- Tashkeel: In December 2005, the so-called *tashkeel*, a document which breaks down the structure, configuration and organisation of the police in a job chart for the whole country, was signed by the president of Afghanistan. It was developed and compiled by the GPPO with partners of the international community in collaboration with the Ministry of Interior. Due to the recent security developments, the *tashkeel*, as conceived a living document, is currently under review with the aim of adapting it to current needs.
- Pay and rank reform (PRR): The PRR has helped to balance the former top-heaviness of the police hierarchy and seeks to facilitate the payment of adequate salaries to all ranks. Phase I and II (selection of generals) have been completed; phases III and IV (Colonels, Lieutenant Colonels, Majors etc.) are being worked on. Currently the Probation Board reviews a number of phase II personnel.
- Mentoring programme: Police experts from Germany and other countries guide and accompany Afghan police officers on a regular basis, providing support and advice for their daily duties, and thereby, ensuring that the newly introduced structures are implemented.
- Border Management and the regional perspective: The “Doha-II Conference on Border Management in Afghanistan – a Regional Approach”, took place in Qatar in February 2006, fostering a regional perspective, and ensuring closer cooperation of the Afghan border police with its neighbouring partners.

With an amount of approximately 12 million Euro annually, the German government provides the budget of the GPPO. That includes the additional allowance for the staff and suggests a realistic sum of about 9 million Euros for investments every year.

The deployment of staff can be described as follows. Improving the security situation in the capital and maintaining permanent contact to the Afghan authorities is most important. Therefore, about 80% of the per-

sonnel are working in the GPPO headquarters in Kabul. GPPO had a sub-office in Herat from 2004 to 2005. In addition, GPPO is working in the embedded environment of the German-led PRT in Kunduz and Feyzabad, and close to the military commander of the regional command north in Mazar-e Sharif.

Living partnership

In the daily relationship with its international partners, GPPO has to take the framework of areas of responsibility for the reform into consideration. This framework fixed the responsibilities for the army (US), the justice sector (Italy), the counter narcotics (UK), the disbandment of illegal armed groups (Japan) and finally the police (Germany).

One great challenge is to reconcile all international partners, which GPPO always stresses when asked by the media. Therefore, in 2005, a construction similar to a building with an underlying pillar structure was established. Each pillar is responsible for the co-ordination of all international efforts and reports to the so-called “Interagency Police Coordinated Action Group” under the lead of a German diplomat, a highly qualified and experienced retired ambassador who is responsible for all political issues regarding the reconstruction of the Afghan national police.

In the field of reconstruction, the Afghan police GPPO have many partners from all over the world and from both governmental and non-governmental organisations. The success of the network-building efforts depends on every single person, as is the case in all communicative relationships. One has to consider national objectives, mandates and framework conditions, which thus far, have not allowed for working in a vertical chain of command.

On the positive side of the civil-military interaction are the results GPPO and partners have achieved so far:

- joint training measures for basic skills together with the German Bundeswehr in Kabul and the German-led PRT;
- joint training measures on the management level with police advisors from Sweden working under the shell of military forces in Mazar-e Sharif;
- bilateral approaches to share curricula with Italy in the RC West;
- bilateral negotiation with Canada to support their AOR in the province of Kandahar;
- sharing all information concerning security matters. This includes every kind of information about what is going on in the country, e.g. local power brokers, influences of police forces on the public, and perception of the inhabitants of internationals. This partnership enables deliberate actions and movement in the theatre;
- in all PRT in which police officers from different countries live and work, they have the infrastructure and transport needed to live in a safe environment.

The most important partner are the USA. Under the command of CENTCOM in Tampa, Florida the Combined Forces Command-Afghanistan (CFC-A) with subordinated Combined Security Transition Command-Afghanistan (CSTC-A) operate and have established a police reform directorate (PRD). Currently under the leadership of a police officer engaged by INL (Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs) within the US embassy, PRD works and acts in all fields of police issues. Compared to the GPPO, PRD has huge resources, but nevertheless fully accepts the key partner role of Germany.

A demonstration of living partnership is the implementation of liaison officers. Both PRD and GPPO have one police officer in the partner organisation to avoid losing information and to guarantee communication flows. Another good example is the co-operation within the international border management initiative group, which focuses on the reconstruction of the 13 most important border crossing points to increase the income of Afghanistan. In addition, both partners work together in several committees and working groups.

Besides these positive examples, civil-military co-operation has also some minor shortcomings:

- The approach of installing a system of civil police forces by the military is different to the approach of civil police officers. The ideas of structure, chain of command, areas of responsibilities and police duties of the military and the police are not comparable. This means in the first place, that civil police advisers have to be aware of the more paramilitary nature of the police forces. The borderline between police tasks and military tasks is blurred.
- The missing chain of command between the different acting partners. If ever there is a good relationship between the people operating one will not have any problems, but it normally causes many problems if the situation is different. The political decision of giving the key partner role to Germany does not automatically indicate a position as supervisor.

The Role of the Provincial Reconstruction Teams (PRTs)

In addition to the above-mentioned living partnership, I would like to examine the importance of the PRTs, especially of those in the north, where Germany plays the lead role within the very specific environment of Afghanistan.

Members of the GPPO are currently working in the German-led PRTs in Feyzabad and Kunduz. The German concept is based on a comprehensive approach. Therefore, several Ministries are represented on the spot, working together on their respective objectives. The common goal requires a network of military, political, development aid and police components. This approach offers the Afghans the chance to achieve, as soon as possible, “a democratic, peaceful, pluralistic and prosperous state (Afghanistan Compact)”. The efforts are not limited to military actions to fight insurgencies but show visible developments in making the Afghans more self-responsible. This includes the commitment of local authorities, based on permanent dialogue in the different areas of responsibility.

Concerning their structure the German PRTs are double-hatted, as they are led by both a military officer deployed by the German *Bundeswehr* and a diplomat sent by the Federal Foreign Office. The common goal is integrative co-operation on conceptual and operational issues. The military is responsible for all security-related matters, supports civilian police trainers in their training efforts, and provides military knowledge for civilian projects (e.g. engineers, machines, equipment). In addition, the German *Bundeswehr* uses the tools of public relations, including press campaigns. In addition, the local population knows the Germans because of the patrol work of the army. The *Bundeswehr* is acknowledged in the territory of their PRTs. The Afghans trust in a peaceful environment and the stabilisation factor of foreign forces has motivated local authorities as well as private investors to start many activities, mostly constructing buildings and infrastructure.

The current state in the north shows that a similar and co-operative engagement of soldiers, diplomats, development experts and police officers seems to be the right way to achieve sustainable stabilisation. This PRT approach cannot be successful without the commitment of the government in the capital. The work on the spot has to be the continuation of close co-operation on the political level.

The way ahead

Security in a country is essential for stability and economic development. The role of well-trained and equipped police forces should not be underestimated. It is one important factor to guarantee a positive development of the country.

Current problems are the efficiency of the above-mentioned revised *tashkeel*, the next steps in the pay and rank reform, the enforcement of mentoring, the continuation of training and educational matters, including the promotion of literacy. All this has to be done while the police is currently confronted with insurgencies regardless of their training and equipment.

From my personal point of view, the development of the police reconstruction is currently at a threshold. Germany has achieved many good results in reconstructing the Afghan national police. However, support through the international community will have to be increased. In terms of resources, in the provinces there is a clear need to be more effective. The safe haven of the PRT in all 26 provinces which they are located in can encourage involved nations to send more civil police advisors.

One approach to work on a joint basis resulted from an international civilian police conference, which took place in two steps in Dubai. In April 2006, 16 senior police officers from nine nations met to discuss different matters of common interest to identify the shortcomings of co-operation so far. The follow-up-meeting in October 2006 with an increasing number of attendees (26) from 12 nations took into account that police reconstruction cannot be successful without contributions by the military partners from ISAF and CSTC-A. As a result, the partners are currently working on a common strategy and on creating an international body which, in the future, shall co-ordinate all measures in a common secretariat. To make it clear, it will be a strategy of civil (police) – with military interaction in the field of reconstruction of the Afghan national police.

In addition, the last public discussions regarding the test case of Afghanistan touched upon the responsibility of the EU. Currently the EU is a main player in the field of funding salaries for Afghan police officers through the Law and Order Trust Fund Afghanistan (LOTFA) and investments for ANP. Following decisions of the EU made in February 2007 an ESDP mission was launched in mid-June 2007. Main objectives are the development and establishment of common strategies for several fields of activities between both partners the Afghan National Police and the International Community. Afghan ownership forms part of the framework of this mission. Fields of activities are training, border management and the criminal investigation branch. This mission expects an increasing number of police officers, sent by member and non-member states of the EU.

The International Committee of the Red Cross and Civil-Military Relationship – The Example of Afghanistan

Bernhard Julier

Introduction

In the name of the International Committee of the Red Cross, I would like to thank the National Defence Academy for the invitation and the opportunity to address some thoughts within the framework of the Symposium on “Comprehensive International Engagement in Conflicts – Civil-Military Interaction as Challenge and Opportunity”.

The panel topic “Civil-Military Interaction: The Test Case of Afghanistan” that is discussed today is indeed of high interest, in particular, in view of the recent developments in Afghanistan. Since last August and October respectively, i.e. since the Transition/Redeployment phase of the NATO-led International Security Assistance Force (ISAF), that, after the fall of the Taliban government, had taken over responsibility from the US-led Coalition Forces engaged in “Operation Enduring Freedom”, the situation in Afghanistan’s south and east has deteriorated. Armed confrontations between Afghan government troops, supported by international forces, and the armed opposition have increased. The ICRC is closely following these developments. It is worth mentioning that the ICRC has defined the present situation in Afghanistan as a non-international armed conflict, internationalized through the presence of foreign troops, where international humanitarian law is applicable.

My presentation will briefly mention some points regarding the ICRC in Afghanistan. It will then develop our understanding of a neutral and independent humanitarian organization and the main reasons why the ICRC does not take part in the integrated approach favoured by civil-

military cooperation. I will close my presentation with some concrete examples on the relations we have established with ISAF and the NATO countries concerned.

The ICRC in Afghanistan

The ICRC opened an office in Kabul in 1987, after having assisted victims of the Afghan- Russian conflict for six years from different bases in Pakistan. Since then, the ICRC has maintained an important presence in Afghanistan. We have presently offices in eight cities around the country with the main office in the capital Kabul. The ICRC visits persons arrested and detained in connection with the conflict or to the state's security and supports health structures that treat wounded or conflict-affected people. It is managing six orthopaedic centres; which are engaged in assistance to newly displaced people and in the emergency rehabilitation of wells and water systems in areas where no other organization is active. It provides training for the Afghan National Army, supports, and cooperates with the Afghan Red Crescent Society, which has an extensive network in the country. The budget for 2006 was of 39 Million Swiss Francs. In view of the increased needs of the conflict-affected population, the 2007 budget will increase to 48 Million CHF.

The fall of the Taliban and the deployment of international forces to Afghanistan

After the fall of the Taliban government in late 2001, based on several UN Security Council Resolutions, in particular resolution 1386 of 20 December 2001, the International Security Assistance Force and the Operation Enduring Freedom led by the Coalition Forces were deployed to Afghanistan. Both did and do engage in reconstruction and rehabilitation work via PRTs. In most cases, the PRTs are supporting reconstruction work, such as building roads, bridges and schools. In some cases, they provide emergency assistance directly to the population. PRT officials sometimes wear civilian clothes and travel in white land cruisers, as do

many independent humanitarian organizations. Since the deployment of ISAF in the south and east of the country, discussions are taking place in some NATO capitals on how victims affected by the confrontation with the armed opposition could be better assisted and compensated by ISAF for the collateral damage caused by the fighting. ISAF may thus get more and more involved in directly or indirectly assisting the victims. In this context, it is worth recalling a statement made by the then commander of the coalition forces in Kandahar, in September 2003, who publicly referred to aid workers as: “Those are the guys who are going to win it for us [...] That’s how we’re really going to defeat the root causes” (New York Times, 1st September 2003).

Only some weeks earlier a message attributed to Taliban leader Mullah Omar became public. It says, “O Muslims know the enemies of your religion – the Jews and Christians. America, Britain, the United Nations and all Western aid groups are the greatest enemies of Islam and humanity” (AP, 12 August 2003). Such statements clearly reduce the space for neutral and independent humanitarian action.

Nevertheless, since the establishment of the new leadership in Afghanistan and the engagement of the international community through an integrated approach, the ICRC has insisted on a clear distinction between stabilization and reconstruction efforts within the framework of civil-military cooperation on the one hand and neutral and independent humanitarian actions on the other. In view of the deteriorating security situation in the country, the question of how the ICRC interacts with organizations and national and international structures involved in civil-military activities is becoming even more relevant.

Civil-military operations and the ICRC

As the above-mentioned statement of the Taliban leader suggests, organizations supporting the present government and involved in an integrated approach are or may be seen as taking sides with one of the parties to the conflict and may become a target themselves. In Afghanistan, humanitarian workers have been, and are, attacked and sometimes killed

by opposition groups. The ICRC has not been spared either. While a number of non-governmental organizations agree to operate within the framework of an integrated approach, others wish to be accepted as independent by all parties, arguing that the integrated approach bears the risk of jeopardizing their credibility and thus their access to the people in need. They are, therefore, reluctant to contribute to the integrated approach. These organizations favour what we call Neutral and Independent Humanitarian Action: The ICRC is among these organizations. However, the ICRC has other reasons not to work within the integrated approach.

For the ICRC, stability, democratization and post-conflict reconstruction are not tasks – it has a mandate. The ICRC's *raison d'être* is to promote International Humanitarian Law (IHL) and protect and assist the war-affected population. It is not its task to comment on or be engaged in political agendas. Therefore, the ICRC advocates a clear distinction between its independent and neutral humanitarian actions on the one hand and the stabilization efforts supported by military means on the other. If this distinction cannot be made, the ICRC is at risk of being rejected by one or another party involved in the conflict. In addition, this would entail reduced access to conflict-affected people and diminishing influence on the rising respect for IHL by all parties concerned.

Let me explain a bit further why these two issues, access and respect for IHL, are of particular importance for the ICRC:

Access to the conflict-affected population

To gain access to people in need of protection and assistance, while keeping security risks at an acceptable level, is, no doubt, a major challenge we have to meet. This challenge goes back to the roots of the ICRC. Direct contact with those affected by armed conflicts and other forms of violence is essential in order to understand their plight and try to address their needs. In this context, access to all belligerents, not only to the population in need, is crucial, also for ICRC staff security. The most challenging aspect is thus to ensure the acceptance of ICRC presence and activities by all belligerents. Their degree of acceptance can

change over the time, as was the case in Afghanistan where the ICRC could work with an acceptable level of security, while the Taliban held power over large areas in the country, including the capital Kabul. Since 2003, ICRC presence and activities have faced more difficulties from the organized militant opposition. Therefore, the ICRC seeks to continuously expand its network of contacts with all weapons bearers and with those influencing them. The identity of the ICRC as a neutral and independent humanitarian organization is a core feature of this access. While being no guarantee, it enables the ICRC to play its role of a neutral intermediary amongst the belligerents. In spite of a few areas that are off limits, the ICRC has succeeded well in maintaining uniquely wide access to persons affected by armed violence around the world.

Improving the Respect for International Humanitarian Law

A second major challenge for the ICRC is to contribute as efficiently as possible to improving the respect for International Humanitarian Law (IHL). IHL seeks to mitigate the suffering caused by war, first in that it aims at limiting the choice of means and methods of conducting military operations, and second in that, it obliges the belligerents to spare people who are not, or no longer, participating in hostilities.

In case of IHL violations, the ICRC sends representatives to the belligerents who are suspected of being responsible. Such representations are undertaken on a bilateral and confidential basis and are founded on factual information ICRC representatives have gathered in the field, complemented by testimonies collected from victims and eyewitnesses as well as information received from the authorities. In case of serious consequences for the civilian population due to ongoing hostilities, the ICRC may decide to make a public appeal to the belligerents for better respect of IHL. This was, for instance, the case when clashes between Government/ISAF forces and armed insurgents left more than 100 civilians dead near Kandahar, at the beginning of this month. To have an impact, (albeit a limited one) with such interventions, it is necessary to be accepted as a neutral and independent organization and not to take sides for one or the other party of the conflict. Again, a clear identity of the organization is essential for this endeavour.

ICRC relations with Civil-Military actors

Not participating in an integrated approach but insisting on a clearly distinct identity does not mean that the ICRC wants to avoid contact with the military and civilian actors engaged in the integrated approach. On the contrary, as mentioned above, the ICRC needs to develop consistent working relationships with all parties and stakeholders present. The level of coordination and cooperation with civil-military actors depends on their status in a given situation. Since the deployment of international forces to Afghanistan, the relations between them and the ICRC have steadily become tighter and a constructive dialogue based mutual respect for the different objectives and mandates has been established.

The main issues regarding the relations and discussions between the ICRC and the international forces are:

- ICRC specialized staff contributes to pre-deployment briefings of ISAF troops: for instance this year, such briefings were given in Germany and Norway to NATO contingents that were going to be deployed to Afghanistan.
- ICRC delegates based in Kabul and in the provincial capitals meet regularly with ISAF commanders to discuss issues, related to the humanitarian consequences of confrontations with insurgents and the handling of detainees. The ICRC contributed to the considerations of ISAF IX, concerning the “standing operating procedures” with regard to detention matters.
- The ICRC is engaged in a dialogue with political and military policy and decision makers, paying particular attention to NATO, the U.S. and the EU. In 2006, for instance, we organized a “capital tour” to those countries providing soldiers to ISAF in the south, in order to discuss their reading of the situation and the legal consequences for these countries in case they get involved in fighting and, in particular, concerning detention matters.
- And finally yet importantly, the ICRC discusses ways to avoid confusion/blurring of lines between actors participating in civil-military cooperation and those engaged in humanitarian activities based on a neutral and independent approach.

Conclusion

The objective of the ICRC's humanitarian action is not to settle conflicts but to protect human dignity and save lives. It bases its action on the mandate conveyed to it in the Geneva Conventions. In this sense, it clearly has a different role (and mandate) than actors involved in nation-building, reconstruction and fighting insurgency.

In order to access, protect and assist all victims of the conflict, the ICRC needs to engage in efficient working relationships with all parties of the conflict. It needs to be respected by them as a neutral and independent humanitarian actor. We strongly believe that it remains the best available means to provide a degree of protection to wounded soldiers, to those captured, and to civilians caught between fighting lines.

In Afghanistan, as in many other contexts, a substantial number of diverse actors are engaged in a multitude of assistance programs. The ICRC sees this diversity as complementary and beneficial in responding to the needs of the population, as long as this response is coordinated and aimed at effective action, based on the real capacities of the various organizations as well as in regard to their different roles and mandates.

Karte Afghanistan



4. SUMMARY

Summary of the Symposium “Comprehensive International Engagement in Conflicts – Civil-Military Interaction as Challenge and Opportunity”

Karin Kneissl

“Reality Check” in Crisis Management

One can be sceptical or confident about the future of peace-keeping. For Jean-Marie Guéhenno, the United Nations’ Under-Secretary for Peace-keeping, the latter is the case. According to Guéhenno, the growing demand for Blue Helmets is a good sign that a number of conflicts are about to end. This is wishful thinking, for the nature of conflict has only shifted further from interstate warfare to ethnic and civil strife, ever since the end of World War II and, more decisively, in the aftermath of the various state-implosions since 1989. This trend has profoundly affected the drafting of mandates for peace-keeping operations as well as recruitment and training of peace-keepers. But the position of this UN official deserves further investigation.

One approach is to assess cases of a very specific aspect of peace-keeping, namely the growing field of civil-military interaction (CIMIC), from the Balkans to the Middle East, Afghanistan and Africa. In November 2006, the National Defence Academy, Vienna undertook the effort to invite civil and military experts in peace-keeping, in order to establish some sort of inventory of what has worked in CIMIC and where missions have failed, and if so, for what reasons.

Two and a half days of conflicting views, brainstorming and “reality-check” of existing policies by military experts, academics, diplomats and people from the field offered valuable insights. The objective of this meeting was, inter alia, to improve the concept and implementation of

civil-military interaction. Approaching the subject along the line of case studies and each of their specific contexts without losing the perspective for the larger set of institutional improvement, is a tightrope walk. Critical debriefings of this type are essential in order to improve missions and meet the mandates. However, too harsh stocktaking might bear the risk of coming to gloomy and discouraging conclusions. Decision-takers, mission commanders and first and foremost all the individuals involved in civil-military interaction have to be encouraged by positive outcomes, lest the entire process should suffer, due to lack of motivation. It may be underlined that both the lectures and the debates were of high analytical quality and frankness and thereby did well in this difficult balancing act.

This sort of conference was indeed timely in light of the establishment of the UN Peace-building Commission, launched on October 11, 2006 at the UN Headquarters in New York. This new body can be perceived, as an additional actor in CIMIC, for it will marshal resources at the disposal of the international community to advise and propose integrated strategies for post-conflict recovery, focusing attention on reconstruction, institution-building and sustainable development, in countries emerging from conflict. The Commission will bring together the UN's capacities and broad experience in conflict prevention, mediation and peace-keeping, thereby mending a hole in the United Nations institutional machinery, for no part of the United Nations system is currently addressing the challenge of helping countries in their transition from war to lasting peace. The Commission will also develop best practices on issues that require extensive collaboration among political, military, humanitarian and development actors. In his explanatory note on the Commission, the UN Secretary General stated furthermore.¹

Therefore, this conference organised by the National Defence Academy in Vienna can be considered, as a realistic and solution-oriented debate forum where actors and aspects referred to by the Peace-building Commission were present. One important recurrent theme at the meeting was the risk of both military and political overstretching. The international

¹ Addendum 2 of the report on the Peace-building Commission was transmitted by the UN-SG to the GA on April 19th, 2004.

community “gets in easily, but tends to never get out” was an often-mentioned statement. The enormous contingents of various CIMIC operations in the Balkans illustrate this trend. Various armed forces are strained by foreign operations and tend to refuse new contributions. This holds true for Austria as a traditional contributor of Blue Helmets to various peace-keeping operations, which rejected participation in the European-led operation UNIFIL II in Lebanon, following the Israeli war in Lebanon in summer 2006. Recruiting soldiers of high professional and moral standard becomes ever more difficult. It is mostly developing countries such as Bangladesh, Pakistan, Nepal and India and Jordan, who are ready to contribute troops to increasingly dangerous missions. The political overstretch is evident. Powerful capitals tend to concentrate their political will and resources on a few issues, the overarching one being, of course, the “war on terror”. The UN is left to deal as best it can with many chronic or less visible conflicts, namely on the African continent, where the three largest UN-peace-keeping operations are conducted.

The UN might obtain soldiers for the missions mandated by the Security Council, but it often turns out to be much more problematic to get enough “enablers”, as various speakers, in particular, with regard to the contingents of police forces in Afghanistan and in the Balkans pointed out. Those crucial specialized units enhance the ability of a force to move and operate. These include army engineers, field hospitals and nurses, heavy-lift aircraft and transport helicopters, as well as proper command and control and intelligence gathering. These capabilities are in short supply and are expensive. How to put together a CIMIC unit is first a question of having skilled personnel available for such a mission. The few countries that have them use them for their own goals, while others simply cannot afford them. Kofi Annan, the former Secretary General of the UN, tended to say that the UN is the only fire brigade that must go out and buy a fire engine before it can respond to an emergency. In some aspects, what the authors of the UN Charter planned in 1945 has never been implemented: the creation of armed forces and a chief of staff in the service of the United Nations. Instead, the concept of peace-keeping was created, in order to enable the UN to fulfil its task by teleological interpretation, but lacking the legal basis within the Charter. Re-

forms to change that lacuna have been tabled, but will most probably not be adopted in the near future. Every mission entails the complex negotiation process of a mandate within the Security Council and troop recruitment.

Currently 100,000 UN peacekeepers are deployed in 18 different missions.² The UN has seen a six-fold increase since 1998 in the number of soldiers and military observers. It would be unfair to them and those civil servants within the UN structures committed to enhance the UN's "responsibility to protect"³ to simply quote failures and not take into account achievements. However, the assessment by General Klein, who headed, *inter alia*, the UN missions to Bosnia and Herzegovina and Liberia, is quite frustrating for a professional peacekeeper. According to Klein, 50% of all UN missions fail after five years.

No doubt, the UN is derided by much of the media as divided, corrupt and impotent. However, we have to bear in mind that this organisation is an intergovernmental one just like the OSCE, the Organisation for Security and Cooperation in Europe, and many other regional bodies stretching from South-East Asia to the African continent. Such an international organisation can only reflect the sum of the political will of its sovereign members. Even the rather un-diplomatic US Ambassador to the UN, John Bolton, had to admit the following, before he stepped down in December 2006: "While it is easy to blame the UN as an institution for some of the problems we confront today, we must recognize that ultimately it is member states that must take action and therefore bear the responsibility."⁴

A divided Security Council can paralyze the UN, but it is not always torn apart by its five veto-powers. One reason to hope for more cooperation is the fact that for today's big powers there are few direct conflicts

² Among them 74.000 are military personnel, 26.000 comprise police and civilians. The largest mission is MONUC deployed in Congo since 1999. It encompasses 22.167 persons. It is followed by missions in Liberia and Southern Sudan.

³ This mission-statement for the UN was coined by former UN-Secretary General Kofi Annan.

⁴ The Economist: Mission Impossible? January 6th, 2007, p.19.

to deal with. The US no longer confronts the Soviet Union. Russia is newly assertive, but it focuses mainly on its own “near-abroad”. China may threaten the US in its role as sole superpower, but the two countries’ economies are interlocked and both need fruitful relations. Contemporary conflicts are of a different nature and there is little likelihood of a collision of empires. The disorder stems from conflicts that everybody says they want to solve disintegration of failed states, nuclear proliferation, terrorism – of which everyone has a different definition – and the troublesome Middle East. What the Central Intelligence Agency analyzed as the main security threat in its report “Global Trends 2015”⁵ has only materialized further: state-implosion with everything it entails is the scenario the large majority of peace-keeping and peace-making missions have to deal with. Deploying troops to such an increasingly common scenario requires careful and comprehensive planning. New missions are now much more likely to be given a so-called robust mandate, i.e. to be authorized to use all “necessary means” under Chapter VII of the UN Charter, hence, to use aggressive military force. In missions in Congo and Haiti, the UN was even accused of using too much force.

In addition to those general legal and practical aspects, the conference touched upon a series of concrete aspects. The summary of the conference and debates may be presented in form of a “shopping list”. This contains lessons learnt and lessons still to be learnt. But before addressing those conclusions, it might be useful to summarize some pertinent aspects raised during the meeting.

Selected Core Issues

The following selected core issues were raised repeatedly and should therefore be highlighted at this point: What are the threats the world has to face in today’s international relations?

Threats with a focus on the unconventional category of threats, while not forgetting wars over gaining access to resources, climate change and its

⁵ CIA, Global Trends-2015, December 2nd, 2000.

consequences, stem from the ongoing disintegration of states. We may call it “Balkanization/Lebanization revisited”, for the phenomenon of state-failure is not new to contemporary history. “Lebanization of the Balkans” was the title, scholars and commentators used to describe the breakdown of the then Federal Republic of Yugoslavia, in the early 1990s. Ironically, the quasi-dissolution of the tiny Middle Eastern state Lebanon had been described as a process of “Balkanization”, during its 1975-1990 civil war. The terms Lebanonization and Balkanization seem almost interchangeable; both refer to the disintegration of state structures, ending either in complete chaos of a “failed state” or in the emergence of new states as we have seen in the Balkans in recent years. So state-building, gradually replacing nation-building, is the main mission statement in current peace-keeping operations.

But the risk of creating too high expectations, which have to be scaled down later or eventually even abandoned, is high. It should be borne in mind that it took Europe approximately 400 years to move on with the Westphalian system based on territorial structures, the monopolization of violence in the hands of the state, military hierarchy and then add democracy and the rule of law. “In Afghanistan we want all that plus human rights and economic prosperity in two years,” speaker Winrich Kuehne warned in his fairly frank statement. The risk of too great ambitions is also reflected in very short time limits for CIMIC, as various participants pointed out.

“A sensible operation needs much more time in order to yield sustainable results,” explained General Klein by referring to his CIMIC experience both in West Africa and in the Balkans. He was seconded in his arguments by speaker Jon Brittain, drawing from his CIMIC experience as Provincial Reconstruction Team commander in Afghanistan, who added: “Assignments of 12 months for civil and military personnel make much more sense than those of six months.” The reasoning behind it is that it simply takes time to adapt to the new environment. From the civilian side it may be added that “keeping to a strict calendar is not everything”, as speaker Michael Pohly, Free University Berlin, pointed out by giving as an example the Petersberg Process 2001 which was imple-

mented in due time with all items accomplished within set time limits. But did it really improve the situation in Afghanistan?

The international community faces the dangerous and widespread phenomenon of implosion of structures, loss of the legal monopoly on force with all its consequences. The complex insurgency, the “pansurgency” – which according to speaker Thomas Mockaitis is taking place, both in Iraq and Afghanistan – provokes new settings. The real question should be: “Who do we chase? Is it still the Al-Qaeda of 2001?” Defining the threat can be problematic in itself.

Along the lines of possible future threats, divergent definitions of war, of terrorism and above all of “war against terrorism” dominated the debate. Speaking about “one long war” as has been the traditional discourse in the United States and the United Kingdom, however, carries the risk of delegating too much authority to a government, which might abuse it. If the US wants to be a hegemon, it has to act accordingly, as Felix Schneider from the Austrian National Defence Academy pointed out, while discussing the need for more leadership in the current CIMIC debate.

Mockaitis rightly emphasised that the world has already seen every imaginable type of horror – from the Armenian genocide to the Holocaust, from Cambodia to Bosnia, Iraq and Darfur – and that in the context of possible threat scenarios the next step might be to imagine the unimaginable. This leads us to the complex issue of information, intelligence and intelligence gathering. The crucial question was put into simple and convincing terms by speaker Alfred Rolington, when he asked: “Do we really know what we already know?”

Our information society is marked by so-called open source information. Digital communication, criminal and terrorist organisations communicating via their own websites and an easy access to information has brought about the (probably deplorable) fact that the “information authority” is gone, according to Rolington. The CEO of the Jane’s publishing group convincingly made his case on the constraints for intelligence in the 21st century by presenting the case study Jane’s Information

Group did in order to find out what could be concluded from 656 articles published on Al-Qaeda by Jane's before 9/11.⁶ Everything was actually there. It was published and anyone interested could read facts that a group of young men took aviation courses, who wanted to learn how to handle an aircraft but were evidently not interested in practicing how to land it. The fact that they, i.e. the planning team of 9/11, were training as commercial pilots did not mean that they were planning to open up a commercial airline, one might conclude with a tone of tragic irony.

The key message of speaker Rolington may be quoted as follows: "We were surprised how much we did know and yet didn't". This acknowledgement provoked a shift in strategy at Jane's. It led to changing the teams of both experts and generalists, bringing new ideas to the surface. Various complementary patterns such as the so-called mosaic approach and a much more anticipatory scenario planning are needed in addition to the conventional linear intelligence of collecting and validating facts. According to Rolington it is about linking data to produce immediate analyses of expected trends: "In a global electronic environment, pattern recognition has become as important as linear recognition." Apart from a far-sighted approach in terms of comprehensive intelligence gathering, it became evident in the course of that keynote address that the West is lagging behind on a pretty banal technical level. Rolington gave the example of websites produced by the Lebanese Shiite movement Hezbollah before 9/11. Hezbollah was running a sophisticated website in English in the mid-1990s, while there was nothing comparable by Western providers in Arabic. The communication strategy of Islamist groupings both in the region and in Europe has by far outdated the traditional public diplomacy of Western governments, one might add. Those first gloomy assessments by the keynote speakers lead us to the question of how all of that affects peace-keeping and peace-making operations?

⁶ Among them the July 2001 issue "cutting Al-Qaeda down to size".

Lessons Learned from the Balkans to East Timor and Afghanistan

The crucial momentum of time

As mentioned above, CIMIC needs much more time in order to yield sustainable results. This was reconfirmed on various occasions throughout the conference. Time-pressure is often exerted on the mission, for domestic political reasons. Short time-frames are apparently needed for the respective public opinion of the country deploying personnel for CIMIC missions. It would be wise to correct expectations with regard to “mission accomplished” as General Klein put it. There simply is no quick fix, neither in Liberia nor in Afghanistan where calendars were met, though compliance with “deadlines” did not substantially improve the overall performance.

In that context it was also mentioned that a better handling of rotations in those risky missions is indispensable for success. This implies real cooperation with (too) many actors in the field and in the capitals. There is a need for more institutionalized co-ordination from the moment of planning on; a liaison officer is not enough, as speaker Diego Osorio mentioned. But where does inter-agency co-ordination really function?

Who does what?

A clear division of tasks guarantees a more efficient performance. The tendency to transform military personnel into a service-section covering tasks from handling traffic to various other non-military tasks did not yield the envisaged results. From the military side, the consistent claim, as General Klein put it, was: “Never use soldiers as police officers or for any other purpose than their original training and mission.” The reason is clear, as the police have their own professional culture. A soldier’s duty is to destroy targets, while a police officer has to arrest persons suspected of law violations.

Furthermore, courses of action should be driven by needs rather than by agreements (Brittain). Pragmatism is the name of the game and the dynamics in the field have to be taken duly into account. However, during the debate it also became clear that there is a need for agreed assessment. As a point of departure one must determine the priority of the mission at hand. Is it economic development, which is a purely civilian objective or is the main goal the establishment of security?

The current deterioration in Afghanistan stems from blurring the Rules of Engagement. Since the beginning of the mission, according to speaker Fred Tanner, the participating contingents had to face at least three different versions of Rules of Engagement. The demand for more coherence and predictability was voiced at various instances. Streamlining should be much more than just another catchword in UN language usage. It has to be implemented from the very beginning of the mission to avoid confusion, which is counterproductive for the troops and the population to be protected. Finally, also the question of cost-effectiveness will put pressure on the political and military decision-makers. It takes a lot of time, money and equipment to do simple things. Out of 100 persons, 80 protect 20 who are in charge of CIMIC tasks, according to speaker Christ Klep. This calculation leaves little to hope for in the near future, given the tight resources both in the military and in the civilian sector.

“The year 2007 will be a decisive year for peace-keeping operations. The alarm bells are ringing on all fronts,” warned speaker Kuehne, referring to failures of former success stories, such as East Timor. Kuehne went even further in his rather pessimistic evaluation, stating, “We are not even successful in small countries, such as Haiti and Kosovo, where we have lots of resources at our disposal!” Another Cassandra who makes a case? Apart from those pessimistic conclusions, another very important aspect was thoroughly debated by the participants: the divergence of perceptions by the military and by civilians.

Cultural approach

How do soldiers and how do civilians perceive a conflict? For the latter – be he/she a diplomat, a politician or a journalist – it is all about foreign policy and diplomacy. However, for the military person diplomacy is something far away in a distant capital. For immediate challenges often soldiers are needed, not diplomats as Klep pointed out. The divergence in their approaches to a conflict at hand can run deep. Traditionally, ministries of foreign affairs are policy oriented, whereas defence ministries tend to focus on what can be achieved with the means available and with the lowest possible risk. In addition to those two types of actors, we have to take into account the chaos in the NGO world, where coordination seems hardly possible. Furthermore, some actors favour secrecy, which clashes with the need for transparency and openness of all involved. It is indispensable that all actors share the same awareness of a situation, for they all contribute to solving it (Brittain).

Another area of diverging perceptions is that of war crime suits. Klein pointed this out by saying: “From the military side the issue is: can you arrest all the war-criminals? Not really; it is a major enterprise to track them down. From the civilian side, it is all about ensuring national reconciliation.” In addition, here interests, goals and methods used by the military and by civilians can differ profoundly.

From the military side there is a limit to improved cultural awareness, often highlighted by NGOs involved in CIMIC. “You simply cannot train away clan structures,” as Kuehne put it. An already complex situation can be even further complicated, once the people who had left the country are brought back, even though a lot of hope is usually placed on the cultural and entrepreneurial role of the expatriates. But the question remains: Whose value system will prevail – that of the residents or that of the returnees? It is the residents who dominate the (traditional) value system, as Michael Daxner demonstrated by giving various examples from Afghanistan. “The Diaspora should make sure that remittances flow into their country of origin, but should not interfere with politics and administration. They only complicate things“, as Daxner and others view it.

An essential aspect was raised in the debate with an Afghan politician present at the conference. How does the population accept CIMIC? The Afghani Member of Parliament Ms. Mehrzad described the interaction between the troops and the population as follows: “In the beginning there was a favourable attitude of the population. But when you have several attacks on wedding parties, people turn angry. The foreigners do not let us live our culture. The foreigners need Afghan advisors.” It is a simple albeit often neglected issue, and not only in Afghanistan. But there the price to be paid by NATO troops might be higher than was the case in the Balkans.

Lessons still to be learnt

- 1) It, therefore, has to be repeated that *more focus on local ownership* and sustainability is essential, from the early start of an operation. “Once we get out, how will it work” – this is the fundamental question to be dealt with on all levels.
- 2) There is a *real risk of overstretching*. “We get in easily, but don’t get out. If you go in, go big or stay out”. Tanner pleaded for a more realistic assessment with regard to troops needed.
- 3) *Over-ambitious goals*: We, the West, are trying to get everything at once: A Westphalian State plus Democracy plus Human Rights plus the Rule of Law. It took the West approx. 400 years to get there. We want to achieve that in two years in Afghanistan.
- 4) An essential question is: *What kind of state do we wish to reconstruct?* Due regard has to be paid to traditional types of governance and to customary law, instead of importing law and administration.

How can we improve the results of civil-military interaction?

The overall objective has to be to ensure stability and to protect. This can only be achieved if the following goals are continuously taken into account.

1. *Creating Jobs*: This is not only about education. The youth from Liberia to Afghanistan needs economic perspectives; otherwise they will join the radicals.
2. *Managing diversity*: Is there anything like one coherent civil society? There are hundreds. This has to be clear to all those involved in a mission of reconstruction.
3. *More honesty in analyses is crucial* in order to learn from failures and improve: Stop writing too positive reports! There is urgency, both within the military and the civilian sector, to be sincere and use clear language concerning the situation. This includes the issues of how to resolve it and of domestic policy: What price does a society have to pay for it? The latter affects future political actors.
4. *Explain the mission to the parliamentarians*, so that they are able to explain it to their respective electorate.
5. An interesting model to improve CIMIC is the establishment of *multi-ethnic/national peace-keeping contingents*, such as in Bosnia and Herzegovina. Such multi-ethnic units can serve as positive example for wherever there are similar problems.
The Austrian example of mixed PKO contingents in terms of joint training was presented during the excursion to the training centre in Götzendorf. The integrated mission approach implies that common success necessitates both civilian and military components (Claus Amon/Götzendorf).
6. Finally, *drafting “real” and robust mandates is key to success*. During the process of drafting a mandate, the agenda of the mission has to be addressed and the needs of the people to be protected have to be taken into account. In Afghanistan, the UN and others went for the political backbone, but did not deliver to the

people. In Lebanon, UNSC Resolution 1701 (2006) for UNIFIL II is not a path to solution.

7. Another step towards improvement is: *Pay better and fair salaries*, for instance, to members of the police forces, to avoid an increase in corruption.
8. *Create better incentives for volunteers for PRTs in Afghanistan.* There are great differences between the mission in Kosovo and the mission in Afghanistan. Fewer police officers volunteer for the distant and much more dangerous mission in Afghanistan than for the one in Kosovo, which is easily reachable and allows for regular contacts with the families back home.

In conclusion, one might say: We are “condemned to cooperation” (Feichtinger). Civil and military partners have to manage the complex conflicts our world faces, together. This symposium has offered a valuable opportunity to exchange views in a frank and critical way. Once we call “a cat a cat”, we can start amending deficiencies and think of new solutions.

Autorenspiegel

Heinrich BRAUSS

Generalmajor Dipl.-Paed. Heinrich Brauss (Deutschland) ist Offizier der Bundeswehr und seit 1972 Soldat. Er studierte an der Universität der Bundeswehr in München Erziehungswissenschaften und Neuere Geschichte. B. absolvierte den Generalstabslehrgang des Heeres an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg. Von 2001 bis 2003 kommandierte B. die Panzerbrigade 42 BRANDENBURG in Potsdam. Von Juni bis Dezember 2002 war er als *Chief of Staff* im *Headquarters Stabilisation Force (SFOR)* in Sarajewo/Camp Butmir eingesetzt. Im April 2004 wurde B. *Assistant Chief of Staff Operations & Exercises Division* im *European Union Military Staff* in Brüssel und im Jahre 2005 der erste Direktor der neuen Civ/Mil Cell im EU-Militärstab, zu der auch das *EU Operations Centre* gehört. Seit September 2007 ist B. *Deputy Assistant Secretary General for Policy and Planning, Defence Policy and Planning Division* im Internationalen Stab der NATO in Brüssel. B. ist verheiratet und hat drei Söhne.

Jon R. BRITTAIN

Colonel Jon R. Brittain (UK) has filled a range of engineering and general staff appointment during his earlier career, in support of both land and aviation equipments. In Jun 2003 he assumed command of 7 Air Assault Battalion REME in Wattisham Airfield, Suffolk. During his time in command the Brigade achieved the initial operating capability for the first Attack Helicopter. After two years in command he was promoted to Colonel in June 2005 and deployed to Afghanistan to command the UK Provincial Reconstruction Team in Mazar-e Sharif. On his return from Afghanistan he assumed his current appointment as the Deputy Director within DEC ALM in January 2006. He has been selected to attend the Higher Command and Staff Course at the UK Defence Academy from January to April 2007.

Joachim BRUNS

Oberstleutnant im Generalstabsdienst Dipl.-Kfm. Joachim Bruns (Deutschland) ist Offizier der Bundeswehr und seit 1980 Soldat. Er studierte an der Universität der Bundeswehr in Hamburg Wirtschafts- und Organisationswissenschaften. B. absolvierte den Generalstabslehrgang des Heeres an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg. B. war unter anderem in Sarajewo/Railovac (GECONSFOR) und in Tetovo/Prizren (KFOR) eingesetzt. Der Verwendung als Kommandeur eines Artilleriebataillons von 2001 bis 2002 schlossen sich solche als Grundsatzreferent Militärpolitik im Bundesministerium der Verteidigung in Berlin und als nationaler Experte für die EU Operation ALTHEA im Ratssekretariat der Europäischen Union im Bereich Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Brüssel an. Seit Oktober 2005 ist B. als Strategic Planner der neuen Civ/Mil Cell im *European Union Military Staff* in Brüssel eingesetzt. B. ist verheiratet und hat eine Tochter und zwei Söhne.

Michael DAXNER

Professor Dr. Michael Daxner (Austria) holds a Dr. phil. from Vienna University. Additionally he received a Dr. of Humane Letters at Towson University, USA in 1990 and a Dr. Honoris Causa at the State University of Novosibirsk, Russia, in 1995.

Daxner started his career in the Federal Ministry of Science and Research in Vienna in 1970. 1974 he became Professor of Higher Education at the University of Osnabrück (Germany). 1986-1988 he was Elected President of the Carl von Ossietzky University in Oldenburg (Germany). Several memberships in various senates, university boards or commissions followed. In 1995 Prof. Daxner joined the International Association of University Presidents (IAUP). Since 1998 he is a Professor of Sociology at the University of Oldenburg.

From 2000 to 2002 he joined the UN Mission in Kosovo (UNMIK) as a Principal International Officer within the Ministry of Education, Science and Technology of the Provisional Self-Government in Kosovo. In May 2002, he became Special Counsellor to the UNMIK Office in Belgrade. From March 2003 to July 2004 he contributed to the Afghan Higher

Education Reform, commissioned by German Rectors and German Academic Exchange on behalf of the German Foreign Office.

Jasteena DHILLON

Jasteena Dhillon (Canada and UK) has focused on legal issues in Sri Lanka, Afghanistan, Pakistan, Indonesia, Palestine and the Balkans. She trained lawyers and judges who work with refugees and internally displaced persons (IDP's). 2006/07 she has been retained by the Norwegian Refugee Council to manage, train and advise lawyers and judges in their work with conflict and Tsunami affected internally displaced persons in Sri Lanka.

After completing her Masters in Law at the Leiden University in the Netherlands on child soldiers and impunity in internal conflicts, Ms. Dhillon began her international legal career in the UN with UNRWA (United Nations Relief and Works Agency) for Palestinian Refugees in the Near East in Gaza. In Canada, she worked as a social worker. After completing her law degree, she worked with the Government of Ontario, representing child clients. She also worked for one year representing clients for Legal Assistance of Windsor, a legal clinic in Canada. She is also a part time lecturer in the degree programmes in Management and International Law and Economics and also International Non Governmental Organization Studies at the Management Centre Innsbruck, Austria.

Walter FEICHTINGER

Brigadier General Dr. Walter Feichtinger (Austria) started his military career in 1976 with the Officer's training at the Theresan Military Academy. From 1979 to 1998 he was field officer, armoured corps, in various functions. From 1993 to 1998 he was commander of the 10th Tank Battalion in St. Pölten. 1998 he graduated as Magister philosophiae, majoring in political sciences and journalism at the University of Vienna. From 1998 to 2001 he worked as deputy head of the Institute for Peace Support and Conflict Management of the National Defence Academy in Vienna (specialisation: Conflict Scenario Research). After that, he was called to the Federal Chancellery as security and defence political advi-

sor (2001-2002). Since 2002 he is head of the Institute for Peace Support and Conflict Management. In the same year he graduated as Doctor philosophiae.

Feichtinger is a member of the *Wissenschaftskommission* (Science Commission) of the Austrian MoD; the Commission for Cooperation between MoD and Austrian Academy of Sciences; the Board of the European Forum Alpbach and of IISS. He contributes to the Austrian ÖMZ (*Österreichische Militärische Zeitschrift*) Military Journal on a regular basis. He is editor of several books; numerous contributions and publications in the field of international crisis management (e.g. former Yugoslavia, Afghanistan and Iraq), security policy and development of conflict scenarios.

Markus GAUSTER

Markus Gauster (Austria) is a researcher at the Institute for Peace Support and Conflict Management at the National Defence Academy in Vienna and a reserve officer of the Austrian Armed Forces. He holds a Masters degree in law (Mag. jur.) from the University of Vienna and completed a postgraduate-course in journalism at the Danube University Krems, Austria. Before his engagement at the National Defence Academy in 2004 he worked among other things as a journalist.

His research is focused on international crisis management and state-building (concepts; structures; instruments), rule of law and civil-military interaction. His fact finding missions and field researches include Jordan (2006 and 2007) and Afghanistan (2004 and 2005). He recently published several articles and studies on the innovative concept of Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan.

Bernd-Otto IBEN

Oberst im Generalstab Bernd-Otto Iben (Deutschland) ist seit 2006 im Einsatzführungskommando der Bundeswehr in Potsdam tätig. Von 2005 bis 2006 war er Kommandant des deutschen PRT Kunduz in Afghanistan. Weitere Auslandseinsätze führten ihn in den Kosovo sowie nach Bosnien-Herzegowina.

Bernhard JULIER

Bernhard Julier (Switzerland) holds a Secondary (High) School Teaching Diploma from the University of Fribourg, Switzerland and a MBA, HEC from the University of Geneva (2003). He worked as a programme responsible for training and integration of refugees, Berne, Switzerland, until 1984. Since then he works for the International Committee of the Red Cross (ICRC).

Within the ICRC, he held the following positions: Delegate: Peru & El Salvador (1984-1986); Head sub-Delegation: Peru, Nicaragua & Sudan (1986-1990); Chief of Task Force: Horn of Africa & South Caucasus, Geneva (1990-1993); Head of Delegation: Azerbaijan, Rwanda & Afghanistan (1994-1998); Head of HR Recruitment Unit, Geneva (1998-2001); Advisor: training programs for ICRC senior staff, Geneva (2001-2002); Head of Operations for Central & South Asia, Geneva (since 2003; covering Central Asia and New Delhi regional delegations and Afghanistan, Pakistan, Nepal and Sri Lanka country delegations).

Karin KNEISSL

Since 1998, Dr. Karin Kneissl (Austria) works as independent scholar and correspondent. She is a Research Faculty Member at Webster University in Vienna and teaches international relations at universities in Lebanon and others. Her research and teaching focus covers political and energy issues in the Middle East; in this area she wrote various publications. Her recent book, "The Energy Poker" (in German), was published in Munich 2006.

From 1990 to 1998 Karin Kneissl worked for the Austrian Federal Ministry for Foreign Affairs. She had posts in the Political Section, in the Cabinet of the Minister, and in the Office of the Legal Advisor. Her diplomatic posts brought her to Paris and Madrid; moreover she was engaged in missions to Geneva and Brussels.

From 1983 to 1987 she studied law and Arabic at the University of Vienna. 1989 she was a Research fellow in Georgetown, Washington D.C. In 1992, she got a Promotion Gambetta at ENA – Ecole Nationale d'Administration Paris.

Michael POHLY

Dr. Michael Pohly (Germany) served as an observer from the United Nations for the “emergency loya jirga” in 2002 in central Afghanistan. In cooperation with the German Foreign Ministry and the UN, he has been reorganising democratic groups in Afghanistan since 1998. Since 1998 he acts as an adviser for the German Foreign Office, and was an observer during the Petersberg Conference in 2001. Dr. Pohly was involved in several medical and humanitarian projects in Afghanistan since 1978. His field studies cover Afghanistan, Pakistan, Mongolia, and Turkey.

In 1985, Michael Pohly got his MA in Social Anthropology, Politics, Journalism, and Economics at the Free University of Berlin. He finished his studies of medicine in 1989, when he became assistant at the Institute of Iranistics at the Free University. Additionally, he worked as a physician at the Benjamin-Franklin-Hospital (FU-Berlin). After becoming an internist in 1996, he is a lecturer at the Institute of Iranistics since 1998. Michael Pohly’s numerous publications focus to a high extent on Afghanistan:

Michael G. SCHMUNK

Ambassador Michael G. Schmunk (Germany) is a career diplomat and currently Germany’s Ambassador to Bosnia and Herzegovina (Sarajevo). From 2005 to late summer 2006, he served as a Senior Fellow at Harvard University’s “Weatherhead Center for International Affairs”. From 2004 to 2005, he was a Senior Research Fellow/Visiting Diplomat in Residence at the “Stiftung Wissenschaft und Politik” (SWP Berlin), Berlin. From 2002-2004, he was Ambassador at large and Special Envoy for Afghanistan at the German Foreign Office in Berlin, where he was responsible for the “Bonn Process” and the development of the German model of the “Provincial Reconstruction Teams (PRTs)”.

His fields of practical experience and research include Peace-, Nation- and State-Building (PNSB) in post-conflict societies (concepts; structures; instruments; tools; principal PNSB building blocks); civil-military cooperation in the field of stabilization and reconstruction; states-at-risk; weak and failing states; Western Balkans; Afghanistan, Iraq; South Cau-

casus; South Africa. While at Harvard, he pursued research on the establishment of a “Joint Transatlantic Nation-Building Task Force”. Schmunk recently published several articles and studies on the PRT concept and the future of civil-military cooperation.

Andreas SCHNEIDER

Diplom-Laotist Dr. phil. Andreas Schneider (Deutschland) ist seit 2005 Regionaldirektor des deutschen Entwicklungsdienstes (DED) für Afghanistan und Zentralasien mit Dienstsitz in Kabul. Er ist verantwortlich für alle Programme und Projekte in Afghanistan, Tadschikistan, Usbekistan und Kasachstan sowie die Personalvertretung für ca. 50 Entwicklungshelfer und Friedensfachkräfte sowie mehr als 50 einheimische Experten und Ortskräfte. Davor war er u.a. Leiter des DED-Referates Sonderprogramme (Afghanistan, Zentralasien, Palästinensische Gebiete, Naher Osten) sowie stv. Leiter des DED-Asienreferates.

1994 bis 1999 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Asien- und Afrikawissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin sowie entwicklungspolitischer Gutachter, Trainer und Dolmetscher. Er betrieb unter anderem Forschungen zur Geschichte Laos bzw. Indochinas.

Gerald STÖTER

Diplom-Verwaltungswirt Gerald Stöter (Germany) has a profession as senior police officer and is working for the Council secretariat of the European Union within the Civilian Planning and Conduct Capability on the EU mission EUPOL Afghanistan. Before that he was the deputy head of the German Police Project (GPPO) in Kabul, Afghanistan for more than one year in 2006/2007. From 2000 to 2006 he worked as a deputy director at the Police College Aschersleben in Saxony-Anhalt/Germany. Earlier, he headed the department for field police tasks at the Police department Halberstadt (1998-2000). At the Police department Magdeburg he was head of the department for intervention tasks (1997-1998). From 1991 to 1997 he acted as head of unit for immediate tasks in the Ministry of Interior in Saxony Anhalt.

Allard WAGEMAKER

Lieutenant-colonel of the Royal Netherlands Marine Corps Drs. Allard Wagemaker MA (The Netherlands) is appointed as associate professor at the Royal Netherlands Defense Academy in Breda and Den Helder. Since September 2002, he teaches conflict management, expeditionary warfare and ethics. In 2004 he started his PhD research on the role of small western liberal democracies in third party interventions. In 2006 he was deployed to Afghanistan as the Chief of Staff of the Dutch PRT in the Baghlan province. During his extensive operational career he was deployed as well to Angola, Bosnia-Herzegovina, Western Sahara and Iraq.

In 1996 he received a Master of Arts in Military Studies from the American Military University (Manassas, VA); in 2004 a master degree in History from the University of Amsterdam; and in 2005 a Master degree in Politics from Leiden University. Wagemaker publishes regularly in military, historical and political periodicals and magazines.

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
ADB	Asian Development Bank
AFG	Afghanistan
ACBAR	Agency Coordinating Body for Afghan Relief
AGdD	Arbeitsgemeinschaft der Entwicklungsdienste
AIHRC	Afghanistan Independent Human Rights Commission
AMIS	African Union Mission in Sudan
ANA	Afghan National Army
ANDS	Afghan National Development Strategy
APPRJ	Action Plan on Peace, Reconciliation and Justice
ARTF	Afghanistan Reconstruction Trust Fund
ASP	Afghanistan Stabilization Program
ATA	Afghan Transitional Authority
AU	Afrikanische Union
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BSP	Bruttosozialprodukt
CAS	Country Assistance Strategy
CDC	Community Development Council
CF	Coalition Forces
CIMIC	Civil-Military Cooperation

Civ/Mil Cell	Civilian/Military Cell (EU)
CMCO	Civil-Military Coordination
CRT	Crisis Response Team
CSP	Country Strategy Plan
CUAC	Central Union of Afghanistan Craftsmen
DCO	District Coordination Office
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DIAG	Disbandment of Illegal Armed Groups
DDR	Disarmament, Demobilisation and Reintegration
DFID	Department For International Development
DNH	Do No Harm
DO	Durchführungsorganisation
DWHH	Deutsche Welthungerhilfe
EON	Entwicklungsorientierte Nothilfe
ESP	Ernährungssicherungsprogramm
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUBAM	EU Border Assistance Mission (Rafah)
EUJUST LEX	EU Integrated Rule of Law Mission for Iraq
EUSEC RD CONGO	EU Security Sector Reform Mission in the Democratic Republic of the Congo
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FCO	Foreign and Commonwealth Office
GOA	Government of Afghanistan
GPPO	German Police Project Office

GTZ	Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
HDI	Human Development Index
I-ANDS	Interim Afghan National Development Strategy
ICRC	International Committee of the Red Cross
IHL	International Humanitarian Law
ISAF	International Security Assistance Force
ISG	Internationale Staatengemeinschaft
IWF	Internationaler Währungsfonds
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KKMU	Kleinste, Kleine und Mittelständische Unternehmen
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
LMT	Liaison and Monitoring Team
LOT	Liaison and Observation Team
LVAk	Landesverteidigungsakademie
MEW	Ministry of Energy and Water
MoLSA	Ministry of Labour and Social Affairs
MOT	Military Observation Team
NGO	Non-Governmental Organization
NRO	Nicht-Regierungsorganisationen
NSP	National Solidarity Program
NWE	Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung
OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OEF	Operation Enduring Freedom
OHQ	Operations Headquarters (EU)
PDC	Provincial Development Committee

PNSB	Peace-, Nation- and State-Building
PO	Partnerorganisation
PRT	Provincial Reconstruction Team
PSYOPS	Psychological Operations
SME	Small and Medium Enterprises
SSR	Security Sector Reform
ToR	Terms of Reference
UN	United Nations
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNAMID	United Nations African Union Mission in Darfur
UNDP	United Nations Development Program
UN-Habitat	United Nations Human Settlements Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
USAID	The United States Agency for International Development
WiRAM	Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft
ZFD	Ziviler Friedensdienst
ZG	Zivilgesellschaft
ZMZ	Zivil-militärische Zusammenarbeit