

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. Friedenfachkrfte 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 konfliktensible 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 Demokratieverständnis 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 Privatsektorförderung, 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 Faizabad (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 angesehenen 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 Kriegsmission 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 Regional Koordinatorin 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 überbewerteten 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.).

gepanzerte 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 Berührungspunkte. 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 Einsatzkontingente 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 beherrzigt 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-Vertreterers. 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 recurrence 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.