

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, Bamyán 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, Fayez. 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 präkär 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. Kurtti 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-

genschaften friedlicher Entwicklung geben. Das bedeutet zum einen, den kriegerischen 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 langsamer 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 Assistentruppen 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 Dihadis 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 Klage 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.