



Schriftenreihe der
Landesverteidigungsakademie

Markus Gauster

Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan

**Ein innovatives Instrument des internationalen
Krisenmanagements auf dem Prüfstand**

11/2006

Wien, Oktober 2006

Impressum:

Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie

Herausgeber:

© BMLV / LVAK

Bgdr Dr. Walter Feichtinger

Layout und Grafik:

Medienstelle LVAK

Druck und Endfertigung:

Reprozentrum Wien

1070 Wien, Stiftgasse 2a

Erscheinungsjahr: 2006

ISBN 3-902456-56-6

ReproZ Wien 2605/06

Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Herausgebers	6
Kurzfassung	9
1. Das Instrument PRT	9
2. Kapazitäten von PRTs	10
3. Unzulänglichkeiten von PRTs	12
4. Verschiedene PRT-Konzepte	14
5. Empfehlungen	16
Einleitung	19
1. Die Rahmenbedingungen für den Einsatz von PRTs	21
1.1. Neue Herausforderungen im Krisenmanagement.....	21
1.2. Konflikttransformation in Afghanistan	23
1.2.1. Konfliktphasen 1973–2006.....	23
1.2.2. Militärische Intervention als Auslöser für einen Staatsbildungsprozess.....	28
1.2.3. State Building-Konzept	29
1.2.4. Positionierung von PRTs innerhalb der ISAF.....	32
1.2.5. Positionierung von PRTs innerhalb der afghanischen Strukturen	34
1.2.6. Exkurs: Die Problematik der Drogenwirtschaft.....	36
1.3. PRT-Konzepte.....	38
1.3.1. Charakteristika von PRTs	38
1.3.2. Das PRT-Konzept der USA	40
1.3.2.1. Entstehung	40
1.3.2.2. Ansatz, Mandat und Zielsetzung.....	42
1.3.2.3. Struktur und Funktionsweise	43
1.3.2.4. Anti-Drogen-Strategie	47
1.3.2.5. Kritik.....	48
1.3.3. Das PRT-Konzept Deutschlands	49
1.3.3.1. Entstehung	49
1.3.3.2. Ansatz, Mandat und Zielsetzung.....	49
1.3.3.3. Struktur und Funktionsweise	50
1.3.3.4. Anti-Drogen-Strategie	54
1.3.3.5. Kritik.....	56
1.3.4. Das PRT-Konzept Großbritanniens	57
1.3.4.1. Entstehung	57
1.3.4.2. Ansatz, Mandat und Zielsetzung.....	57
1.3.4.3. Struktur und Funktionsweise	58
1.3.4.4. Anti-Drogen-Strategie	59
1.3.4.5. Kritik.....	60
1.3.5. Zur Problematik der Koordinierung der einzelnen PRTs	61

2. Analyse des Wirkungsgrades der PRTs.....	65
2.1. Allgemeines zum Wirkungsgrad der PRTs.....	65
2.1.1. Zur Analyse.....	65
2.1.2. Akzeptanz der PRTs.....	65
2.1.3. PRTs und Sicherheitslage.....	66
2.1.4. PRTs und Institution Building.....	69
2.1.5. PRTs und Entwicklungszusammenarbeit.....	69
2.1.6. PRTs und Wiederaufbau	72
2.2. Der Wirkungsgrad der US-amerikanischen PRTs	73
2.2.1. Akzeptanz der PRTs in der Region	73
2.2.2. PRTs und Sicherheitslage.....	74
2.2.3. PRTs und Institution Building.....	76
2.2.4. PRTs und Entwicklungszusammenarbeit	76
2.2.5. PRTs und Wiederaufbau	77
2.3. Der Wirkungsgrad der deutschen PRTs.....	77
2.3.1. Akzeptanz der PRTs in der Region	78
2.3.2. PRTs und Sicherheitslage.....	80
2.3.2.1. Konfliktintensität.....	80
2.3.2.2. Wirkung der Entwaffnungsprogramme	81
2.3.2.3. Ausmaß der Drogenanbauflächen	82
2.3.2.4. Kriminalitätsrate.....	83
2.3.2.5. Grad des Unrechtsbewusstseins in der Bevölkerung.....	83
2.3.2.6. Veränderungen der Stabilität in der Region durch PRTs?.....	84
2.3.3. PRTs und Institution Building.....	85
2.3.3.1. Verstärkter Einfluss der Zentralregierung in den Provinzen?	85
2.3.3.2. Relevanz der PRTs bei den Wahlen von 2004 und 2005	86
2.3.4. PRTs und Entwicklungszusammenarbeit.....	87
2.3.4.1. Entwicklungspolitische Aspekte	87
2.3.4.2. Zur Problematik der humanitären Hilfe durch das Militär	90
2.3.5. PRTs und Wiederaufbau	92
2.3.5.1. Ökonomische Dimension der PRTs	92
2.3.5.2. Stärkung der regionalen Infrastruktur.....	92
2.3.5.3. Schaffung von Alternativen zur Drogenwirtschaft durch PRTs?	97
2.4. Der Wirkungsgrad der britischen PRTs.....	98
2.4.1. Akzeptanz der PRTs in der Region	98
2.4.2. PRTs und Sicherheitslage.....	99
2.4.2.1. Konfliktintensität.....	99
2.4.2.2. Wirkung der Entwaffnungsprogramme	100
2.4.2.3. Ausmaß der Drogenanbauflächen	101
2.4.2.4. Kriminalitätsrate.....	102
2.4.2.5. Grad des Unrechtsbewusstseins in der Bevölkerung.....	103
2.4.2.6. Veränderungen der Stabilität in der Region durch PRTs?.....	103
2.4.3. PRTs und Institution Building.....	105
2.4.3.1. Verstärkter Einfluss der Zentralregierung in den Provinzen?	105

2.4.3.2. Relevanz der PRTs bei den Wahlen von 2004 und 2005	107
2.4.4. PRTs und Entwicklungszusammenarbeit	109
2.4.4.1. Entwicklungspolitische Aspekte	109
2.4.4.2. Zur Problematik der humanitären Hilfe durch das Militär	110
2.4.5. PRTs und Wiederaufbau	111
2.4.5.1. Ökonomische Dimension der PRTs	111
2.4.5.2. Stärkung der regionalen Infrastruktur	112
2.4.5.3. Schaffung von Alternativen zur Drogenwirtschaft durch PRTs?	112
3. Conclusio	115
3.1. Afghanistan drei Jahre nach Etablierung von PRTs	115
3.2. Erkenntnisse aus dem Engagement von PRTs	116
3.3. Vorrangige Fragen zu einem PRT-Einsatz	119
3.4. Bewertung der einzelnen PRT-Konzepte	124
3.4.1. Vergleich der PRT-Konzepte im Diagramm	124
3.4.2. Vergleich der drei PRT-Konzepte	125
3.4.2.1. Akzeptanz der PRTs in der Region	125
3.4.2.2. PRTs und Sicherheitslage	125
3.4.2.3. PRTs und Institution Building	126
3.4.2.4. PRTs, Entwicklungszusammenarbeit und Wiederaufbau	127
3.5. Gesamtbeurteilung	128
Anhang	132
Abkürzungsverzeichnis	133
Grafiken	136
Grafik 1: Ausweitung des ISAF-Verantwortungsbereiches in Afghanistan 2001–2006	136
Grafik 2: PRTs in Afghanistan	137
Grafik 3: Militärische Führung der deutschen PRTs	138
Grafik 4: Grundstruktur des deutschen ISAF-PRT Kunduz	139
Grafik 5: Grundstruktur der US-PRTs	140
Grafik 6: Grundstruktur des britischen ISAF-PRT Mazar-i Sharif	141

Vorwort des Herausgebers

Es steht außer Zweifel, dass Maßnahmen des internationalen Krisen- und Konfliktmanagements seit dem Ende des Kalten Krieges 1989 erheblich an Bedeutung gewonnen haben. Ob Bosnien und Herzegowina, das Kosovo, Afghanistan, Osttimor oder die Demokratische Republik Kongo – immer mehr Soldaten stehen in immer mehr Missionen gemeinsam mit zivilen Kräften weltweit im Einsatz, um Sicherheit zu gewährleisten, den wirtschaftlichen Wiederaufbau voranzutreiben und vermehrt auch, um den Aufbau funktionierender staatlicher Strukturen zu ermöglichen.

Dem offenkundigen Mehrbedarf – häufig durch den Generalsekretär der UNO „eingemahnt“, wie zuletzt im Sommer 2006 anlässlich der zusätzlichen Stationierung von Friedenstruppen im Libanon – stehen allerdings begrenzte Ressourcen der Truppen stellenden Staaten gegenüber, die bereits jetzt unter der Last der Einsätze stöhnen. Es liegt daher auf der Hand, im internationalen Krisen- und Konfliktmanagement nach innovativen, Ressourcen sparenden Methoden zu suchen, um die steigende Kluft zwischen Anforderungen und verfügbaren Mitteln wieder zu schließen.

Mit so genannten Provincial Reconstruction Teams (PRTs) versucht man seit 2003 in Afghanistan, relativ geringe zivile und militärische Komponenten zur Optimierung der Effektivität vor Ort integral zusammenzuführen, durch eine Konzentration auf Provinz- und Distriktsknotenpunkte flächendeckende Wirkung zu erzielen und die politische Führung wie die afghanische Gesellschaft umfassend zu unterstützen, ohne sie allerdings von ihrer Verantwortung zu entbinden oder sie zu dominieren. Bisherige Erfahrungen mit den im Jahre 2003 sieben und mittlerweile 22 PRTs in Afghanistan deuten bereits heute auf deren erhebliches Potenzial als Instrument im umfassenden Konfliktmanagement und Staatsaufbau hin.

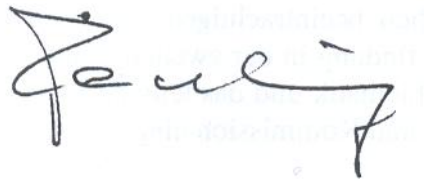
Mag. Markus Gauster vom Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement (IFK) der Landesverteidigungsakademie in Wien ist – unter anderem im Rahmen von zwei Forschungsaufenthalten in Afghanistan – der Frage der Konzeption und Funktionalität von PRTs nachgegangen.

Zwei begleitende Expertenworkshops des IFK zu dieser Themenstellung haben ergänzende Impulse geliefert. Das Forschungsergebnis im Sinne einer Zwischenbilanz soll mit der vorliegenden Studie verfügbar gemacht werden.

Dieser Band informiert einerseits allgemein über das PRT als Modell und vergleicht andererseits die US-amerikanische, britische und deutsche Umsetzung dieses Modells. Er versteht sich als Zwischenschritt in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit einer Thematik, die zweifelsohne auch für Österreich und das BMLV noch von steigender Bedeutung sein wird.

Ein besonderer Dank gilt dabei nicht nur dem Autor, sondern auch den Institutsangehörigen Dr. Peter Hazdra und Dr. Martin Malek sowie Mag. Walter Matyas vom Büro für Sicherheitspolitik, die wesentlich zum Gelingen beigetragen haben.

Der Leiter des
Instituts für Friedenssicherung und Konfliktmanagement (IFK)
der Landesverteidigungsakademie in Wien

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Feichtinger', with a stylized, elongated final stroke.

Brigadier Dr. Walter Feichtinger

Kurzfassung

1. Das Instrument PRT

Seit Beginn der US-geführten Intervention in Afghanistan und dem Sturz des Taliban-Regimes 2001 konzentriert sich die internationale Staatengemeinschaft auf die Herstellung von Sicherheit, die politische Transformation und den wirtschaftlichen (Wieder-)Aufbau im Land. Durch Resolutionen des Sicherheitsrates der UNO wurden zivile und militärische Stabilisierungsmissionen ins Leben gerufen, die der afghanischen Regierung Assistenz leisten. Im Rahmen der Aktivitäten des internationalen Krisenmanagements (IKM) in Afghanistan wuchs das Spektrum ziviler Aktivitäten der internationalen Truppen, deren Arbeitsfelder sich dadurch zunehmend mit der Tätigkeit von zivilen Akteuren überschneiden. Das führte zu einer verstärkten Debatte über Legitimation, Grundsätze, Reichweite und Regeln der zivil-militärischen Zusammenarbeit und Koordination.

Das internationale Engagement in Afghanistan wird vom „Light Footprint“-Ansatz der UNO geprägt. Demgemäß soll durch einen möglichst geringen Einsatz von Truppen ein Besatzungscharakter des internationalen Engagements vermieden werden. PRTs sind Ausfluss dieses Ansatzes und führten seit 2003 zu einer neuen Form und Qualität der zivil-militärischen Zusammenarbeit in Afghanistan. PRTs sollen abseits des Dreh- und Angelpunktes Kabul den Einfluss der afghanischen Regierung in den generell schwer erreichbaren Provinzen stärken. Ausschlaggebend für die rasche Zunahme der PRTs scheint die Möglichkeit zu sein, mit relativ geringen Kräften einen flächendeckenden Einsatz zu ermöglichen – angesichts steigender Anforderungen an Entsendestaaten ein starkes Argument. PRTs weisen eine Stärke von jeweils etwa 50 bis 500 Personen auf und sind für Provinzen zuständig, die wie Badakhshan oder Herat oft mehr als 40 000 km² umfassen. Dieser Minimalansatz soll dazu dienen, ausreichende Unterstützung für den Aufbau einer gesamtstaatlichen Verwaltung zu leisten.

Vom Konzept her verstehen sich die PRTs als zivil-militärisch verschränkte Elemente, die in relativ autarker Weise von einem Entsendestaat geführt werden. Zivile Ministerien der Entsendestaaten sind mit unterschiedlichen Befugnissen in die PRTs eingebettet und stellen ergänzende Expertise bereit. Dabei agieren die PRTs in drei Dimensionen: Schaffung von Sicherheit, Bildung staatlicher Institutionen und Durchführung bzw. Ermöglichung von Wiederaufbau. Die Erreichung dieser Ziele wird wohl Generationen dauern, was oft im Widerspruch zu den kurzfristigen politischen Zielen von PRT-Betreiberstaaten steht – deren mehr oder weniger ausgeprägter Hang zur Eigenvermarktung der jeweiligen PRTs bindet Ressourcen, die besser zur Förderung der schwachen Regierungsautorität in den Provinzen genutzt werden könnten. Trotz Unzulänglichkeiten wurden in allen drei Bereichen gewisse Fortschritte erzielt. Stellvertretend seien hier der Entwaffnungsprozess, die Schaffung der Voraussetzungen für die Abhaltung von freien Wahlen verbunden mit der Etablierung des afghanischen Parlaments sowie der Aufbau von Infrastruktur genannt, zu denen PRTs direkt oder indirekt einen erheblichen Beitrag leisteten.

PRTs verstehen sich als internationale Hilfsangebote auf Zeit, wobei die realistische Wirkungszeit aus heutiger Sicht, also nach dreijähriger Erfahrung mit PRTs, mit zumindest zehn Jahren anzusetzen ist. Die afghanische Bevölkerung hingegen perzipiert PRTs überwiegend als dauerhafte internationale Einrichtungen mit Geberfunktion, d.h. quasi als Arbeits- bzw. Wiederaufbau-Ämter, die für sie ohne zeitliche Beschränkung präsent sind. Langfristiges Ziel und Erfolgskriterium für PRTs ist es, die afghanische Regierung in die Lage zu versetzen, sich als glaubhafte, handlungsfähige und legitime Führung zu etablieren.

2. Kapazitäten von PRTs

Die Umsetzung des Stabilisierungskonzeptes durch PRTs der International Security Assistance Force (ISAF) erfolgte bisher im Wesentlichen durch Sicherheitspräsenz und kurzfristig angelegte Wiederaufbauprojekte, mit denen eine schnelle Wirkung erzielt werden kann. Die Handlungsmöglichkeiten von PRTs sind dabei begrenzt: Vielfach sind sie

stark auf die Kooperationsbereitschaft lokaler Entscheidungsträger bzw. Warlords angewiesen. Bei Gewaltausbrüchen muss sich das PRT mangels eigener militärischer Stärke auf eine externe „Abschreckungs- und Unterstützungskomponente“ abstützen können, mit der eine PRT-Mission steht und fällt. In Afghanistan besteht diese in den US-geführten Koalitionstruppen mit Kommando in Kabul, da die ISAF selbst nur über sehr begrenzte Möglichkeiten verfügt.

Im Feld sind PRTs als Patrouille, Vermittler, Netzwerkbilder, Betreiber von Wiederaufbauprojekten, Armee- und Polizeiausbildner, Demobilisierungs- und Entwaffnungshelfer sowie als Informationsbeschaffer aktiv. Sie waren dabei bisher relativ erfolgreich. Vorbildhaft ist insbesondere die Netzwerkarbeit der britischen PRTs, die intensiver als andere ISAF-PRTs in ihrem Operationsraum patrouillierten. PRTs sind mit ständig wechselnden Loyalitäten konfrontiert und daher stark auf Informationsgewinnung angewiesen, um einen Konsens unter den lokalen Akteuren zu erreichen bzw. zu erhalten. Die Einbettung afghanischer Regierungsvertreter in die PRTs wirkte sich positiv auf die Netzwerkbildung und Stärkung der Regierungsautorität aus. PRTs können in Zusammenarbeit mit dem Regierungsvertreter positives Verhalten belohnen und negatives Verhalten bis zu einem gewissen Grad ahnden. PRTs haben auch Führungswechsel in den Provinzverwaltungen, die von Präsident Karzai veranlasst wurden, erfolgreich unterstützt und bei Machtkämpfen zwischen alten und neuen Polizeichefs vermittelnd eingegriffen.

Die PRTs der USA, die grundsätzlich in Regionen mit sehr hohem Sicherheitsrisiko (Süden und Osten) operieren, stellten sich als geeignete Basen für das Training und Kampfeinsätze der Afghan National Army (ANA) dar und erwiesen sich für die US-Kampftruppen als wichtige Stützpunkte im Krieg gegen den Terror. Dabei konnten die USA mit Hilfe der PRTs die Kapazitäten der ANA in den Provinzen stärken.

Der Einsatz europäischer Truppen in einer weit entfernten Krisenregion wie Afghanistan weist einen hohen politischen Rechtfertigungsbedarf und eine meist sehr restriktive Beschlussfassung auf. Ein Einsatz von PRTs kann Entscheidungsträgern diese Rechtfertigung erleichtern: Trotz

oder gerade wegen der begrenzt vorhandenen Ressourcen hat sich bis Mitte 2006 gezeigt, dass durch den interministeriellen Ansatz, der in PRTs verwirklicht wurde, auf günstigere Weise zumindest das erzielt werden kann, was mit einem sektoralen Engagement eines einzelnen Ministeriums im Staatsaufbau zu erreichen gewesen wäre. Mit jeder Verbesserung der Abstimmung zwischen den Ministerien wird die Kosten-Nutzen-Rechnung stärker zugunsten der PRTs ausfallen. Verglichen mit einem umfangreichen Einsatz von Truppen in allen afghanischen Ballungsräumen (der allerdings von vornherein durch den Light Footprint-Ansatz nicht in Frage kam) ergibt sich daher ein klarer Kosten-Nutzen-Vorteil von PRTs.

3. Unzulänglichkeiten von PRTs

In der aktuellen Konstruktion sind PRTs nicht geeignet, die Drogenproblematik auf direkte Weise – wie etwa durch radikale Vernichtung von Anbauflächen oder durch militärische Bekämpfung der Drahtzieher und ihrer Privatarmeen – zu entschärfen. Dazu sind die PRTs aber auch nicht konzipiert worden. Dies sollte auf indirekte und subtilere Weise geschehen, etwa durch den Aufbau einer loyalen Polizei und der damit – wie zu hoffen steht – verbundenen Etablierung von Rechtsstaatlichkeit. Damit sind zwei weitere wesentliche Felder im Rahmen der Reform des afghanischen Sicherheitssektors angesprochen, bei denen PRTs – vor allem mangels eigener Kapazitäten und nicht, weil PRTs für diese beiden Bereiche grundsätzlich nicht geeignet erscheinen – bisher kaum positive Akzente setzen konnten. Im Rahmen der Schaffung von Rechtsstaatlichkeit durch den Aufbau der Afghan National Police (ANP) wird den PRTs eine zu geringe Rolle zugestanden, da sich der Polizeiaufbau bisher zu sehr auf Kabul konzentrierte und PRTs über zu wenig Fachpersonal für Polizeiausbildung verfügen.

Problematisch erschienen auch die kurzen Einsatzintervalle von oft nur drei bis sechs Monaten selbst für Schlüsselpersonal, die insbesondere den Erfolg der britischen PRTs im Bereich vertrauensbildender Maßnahmen minderten und es schwierig machten, die gewonnenen Erfahrungen z.B. über die „Guten“ und die „Bösen“ kontinuierlich von Rota-

tion zu Rotation weiterzugeben. Deutsche PRTs unterliegen hinsichtlich ihrer Aktivitäten und Einsatzräume schärferen Restriktionen als andere, insbesondere britische PRTs, was genauso zu Kritik führte wie der Vorwurf, dass die Eigenvermarktung der PRTs mitunter auf Kosten einer nachhaltigen Entwicklung in den Vordergrund gestellt wurde. Den PRTs gelang es bis jetzt nicht, eine Balance zwischen „Geben und Nehmen“ (Bereitstellung von Anreizen durch PRTs bzw. Schaffung von verstärkter lokaler Eigeninitiative im Staatsaufbau) im Sinne von „Zuckerbrot und Peitsche“ („carrot and stick“) zu erreichen. So wären internationale Investitionen bzw. Förderungen für Afghanistan verstärkt an konkrete Bedingungen zu knüpfen, um mehr afghanisches Verantwortlichkeitsgefühl zu erzeugen. Der Druck in Richtung selbst tragender Strukturen ist hierzu deutlich zu verstärken.

ISAF-PRTs können mit der bisherigen Struktur nur bis zur Stufe sieben der zehnstufigen Gefährdungsskala von The Senlis Council operieren. Ein Einsatz bei Stufe acht, die seit Anfang 2006 in den südlichen Provinzen Helmand, Kandahar und Uruzgan vorherrscht, erscheint nur mit ständiger Rückendeckung durch Kampftruppen machbar.¹ Unter diesen Voraussetzungen sind die Schaffung von Sicherheit und die Durchführung von Wiederaufbau-Projekten durch selbständig agierende PRTs realistischweise nicht möglich. Für die Region Süd erscheint das bisherige ISAF-Mandat daher zu wenig robust. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass Zielkonflikte zwischen PRTs und NGOs mit zunehmender Konfliktintensität zurückgehen, da zivile Akteure dann zunehmend mit PRTs kooperieren (müssen) oder sich überhaupt zurückziehen.

¹ Die Stufe acht, unter der US-PRTs bisher operieren, steht für systematische Attacken auf internationales Personal sowie für eine deutliche Entfremdung der lokalen Bevölkerung von der Regierung in Kabul und bedeutet damit gleichsam Krieg. Vgl. Tabelle der Konfliktintensitäten. In: Helmand at War. The Senlis Council Security and Development Policy Group. London, Juni 2006, S. 55. Vgl. auch die Instabilitätsskala für PRTs in Kapitel 2.1.3.

4. Verschiedene PRT-Konzepte

Durch die Natur der PRTs – multinational, zivil-militärisch, multifunktional – und die unterschiedliche bzw. wechselhafte Bedrohungslage im Operationsgebiet werden die Rolle und die Wirksamkeit der PRTs immer in hohem Maße von den Rahmenbedingungen vor Ort bestimmt sein. Auch aufgrund der strukturellen Unterschiede der PRTs ist daher einer flexiblen Auslegung von PRT-Konzepten der Vorzug gegenüber rigiden und vereinheitlichenden Vorschriften für alle PRTs zu geben. Zu starke Normierungen würden den PRTs nämlich eine ihrer größten Stärken rauben: die Flexibilität, sich rasch wechselnden und unterschiedlichen Gegebenheiten, wie sie typisch für eine Post-Konflikt-Region sind, anzupassen. Die PRT-Konzepte der Betreiberstaaten sind unterschiedlich angelegt, wobei sich alle PRTs als Hoffnungsträger für eine bessere Zukunft der afghanischen Bevölkerung präsentieren.

Das Konzept der USA steht unter der Prämisse der gleichzeitigen Durchführung von Kampf- und Stabilisierungsoperationen. Das ist auch das Grundproblem der US-PRTs. Die Zielsetzungen der US-geführten Coalition Forces (CF) in Afghanistan – einen erfolgreichen „Krieg gegen den Terror“ zu führen und permanente Basen im Land zu erhalten – können angesichts der Bemühungen, den afghanischen Transformationsprozess zu unterstützen, zu kontraproduktiven Ergebnissen wie etwa zur Stärkung lokaler Warlords und zur Schwächung der afghanischen Regierung führen. Zukunftsweisend erscheinen die Commanders Emergency Response Projects (CERP), die für flexible, konditionalisierte Projekte von US-PRTs im Namen der Provinzregierungen stehen. Dabei wird die Eigenvermarktung des PRT im Entsendestaat hintangestellt.

Großbritannien zeichnete sich im Rahmen des PRT-Engagements in Nordafghanistan durch eine generelle Zurückhaltung bei der Durchführung von Wiederaufbau-Projekten aus und konzentrierte sich mehr auf Sicherheitsagenden. Dadurch sollte eine Duplizierung der Bemühungen privater Hilfsorganisationen vermieden werden. Nicht zuletzt durch ein System der „diskreten Präsenz“ konnten die britischen PRTs sowohl bei der Bevölkerung als auch bei den internationalen zivilen Akteuren in der

Region eine hohe Akzeptanz erreichen. Dabei legten die britischen PRTs beim Eigenschutz eine deutlich geringere „Nervosität“ an den Tag als die deutschen PRTs. Die erfolgreiche Vermittlungstätigkeit bei Kämpfen konkurrierender Gruppen durch das britische PRT Mazar-i Sharif in Zusammenarbeit mit der United Nation Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) war der größte Erfolg der britischen PRTs. Im britischen Bereich bestätigte sich aber auch, dass der Regierungseinfluss Kabuls in Mazar-i Sharif schwächer ist als in Kunduz. Die Mohnanbauflächen vergrößerten sich 2005 und 2006 deutlich und lassen die britische Anti-Drogen-Strategie wirkungslos erscheinen.

Eine Spezialität der deutschen PRTs ist die gleichrangige Integration der zivilen und militärischen Komponente unter einem politischen Gesamtauftrag. Dieser zukunftsweisende Ansatz ist sehr komplex und scheint mehr Zeit als andere Konzepte zu benötigen, um seine volle Wirkung zu entfalten. Die Drogenanbauflächen haben sich im deutschen Verantwortungsbereich 2005 deutlich verringert. Dabei hatte die deutsche PRT-Präsenz sicher einen gewissen Effekt gehabt, der jedoch nicht zu überschätzen ist. Als Erfolg der deutschen wie der britischen PRTs kann verbucht werden, dass die Sicherheitslage in der Region Nord – im Gegensatz zur Region Süd – seit drei Jahren keine wesentliche Verschlechterung erfahren hat. In beiden Regionen verliefen die Entwaffnungsprogramme nach dem Plan der UNO und werden weiterhin mit Unterstützung der PRTs vorangetrieben. Tatsache ist, dass Afghanistan jedoch immer noch vor illegalen Waffen „starrt“, was die Durchsetzung des Gewaltmonopols der Regierung in Kabul erschwert bzw. vorerst unmöglich macht.

Trotz unterschiedlicher Konzepte, Doktrinen, Bewaffnung, Limitierungen und Akzeptanz haben deutsche und britische PRTs 2003 bis 2006 einen ähnlichen, überwiegend positiven Wirkungsgrad erzielt. Die seit 2002 tendenziell stark zunehmende Opiumproduktion hatte bis Anfang 2006 keine negativen Auswirkungen auf die Sicherheitslage, was auch auf eine – selbst verordnete – Passivität der PRTs in diesem Bereich zurückzuführen ist.

5. Empfehlungen

Grundsätzlich sind die PRTs auf dem richtigen Weg, auch wenn ihr Beitrag zu einem nachhaltigen Staatsaufbau noch deutlich ausbaufähig ist. Folgende Verbesserungen und Anpassungen könnten bei PRTs in Afghanistan vorgenommen werden, um ihren Wirkungsgrad zu optimieren und damit die Relevanz von PRTs als Modell für andere Stability/Reconstruction-Operationen (S/R Operations)² zu erhöhen:

- flächendeckender Einsatz durch mehr PRTs bzw. Außenstellen („PRT-Satelliten“),
- klare Regelung der Führungskompetenzen,
- besondere Betonung der afghanischen Eigenverantwortung (Local Ownership) nach der Etablierungsphase,
- Schaffung von Autorität und Ressourcen für zivile Experten zur Übernahme von Führungsrollen,
- Erhöhung des Anteils ziviler Schlüsselexpertise zum Training lokaler Verwaltungs- und Sicherheitskräfte zur effektiven Stärkung der Staatsgewalt,
- mehr Entwicklungs-, Landwirtschafts- und Rechtsexperten,
- Ausbau und Vertiefung der zivil-militärischen Koordination,
- ständige Verbesserung des Netzwerkes zwischen allen relevanten Kräften,
- Verbesserung der Kommunikations- und Transportmöglichkeiten in den Provinzen,
- Verbesserung der Informationsbeschaffung zur Beurteilung lokaler Strukturen und Machtverhältnisse,
- ständige kritische Reflexion der eigenen Aktivitäten zur Erhöhung des Wirkungsgrades in der Region,
- externe Evaluierung der Konzeption, Effizienz und Effektivität von PRTs,
- Stärkung der Kapazitäten auf Provinz- und Distriktsebene zur engeren Anbindung der Provinzen an Kabul sowie

² „S/R Operations“ ist der englische Terminus für Stabilisierungs- und Wiederaufbau-Operationen der NATO.

- Erhöhung der militärischen Schlagkraft im Hintergrund zur Unterstützung der PRTs in kritischen Situationen.

In ihrer kurzen Wirkungszeit zeigte sich, dass die PRTs trotz ihrer Unzulänglichkeiten ein taugliches Modell im Krisenmanagement sind, um mit geringen Ressourcen flächendeckende Stabilität zu erreichen. In dieser Rolle sind die PRTs bereits Teil einer zivil-militärischen Gesamtstrategie für Afghanistan, die den „Krieg gegen den Terror“ der CF, die Expansion der ISAF, die Umsetzung des Bonner Prozesses, neue Planungsgrößen des Afghanistan Compact³, eine Reform des Sicherheitssektors sowie entwicklungspolitisches und diplomatisches Engagement umfasst. Die Problematik besteht in einem reibungslosen Zusammenwirken all dieser Komponenten, was nach einem erst fünf Jahre andauernden Konfliktmanagement nicht erwartet werden kann. Auf den ersten Blick mag einer Gesamtstrategie entgegenstehen, dass die PRTs uneinheitlich strukturiert und geführt sind. Genau das kann jedoch Freiräume für Kleinstaaten schaffen und ihnen die Möglichkeit bieten, in Form eines PRT eigenes Profil zu zeigen, flexibel und rasch zur Wirkung zu kommen und einen verhältnismäßig großen Beitrag zum IKM zu leisten.

S/R-Operationen werden in Zukunft weiter zunehmen. Dabei wird es kein universelles, für jede Krisenregion gleichermaßen geeignetes PRT-Modell geben. Trotzdem gewinnen PRTs für westliche Staaten zunehmend an Attraktivität und unterliegen damit gleichzeitig einem hohen politischen Erwartungsdruck. Sie stellen eine gute Basis dar und versprechen politischen, wirtschaftlichen und militärischen Erfolg in zukünftigen Missionen. Dabei können PRTs helfen, den Kräfteeinsatz vor allem im Bereich Friedenserhaltung und -konsolidierung zu reduzieren. Darüber hinaus sind sie wertvolle, Ressourcen sparende Instrumente für einen Staatsbildungsprozess und den damit verbundenen Wiederaufbau.

³ Das Vertragswerk ist das Ergebnis der Londoner Konferenz für Afghanistan von 31.1. bis 1.2.2006 und enthält Planungsgrößen zur Konsolidierung und Koordinierung des afghanischen Aufbauprozesses bis 2010.

Einleitung

PRTs werden seit 2003 in Afghanistan eingesetzt. Sie stellen innovative Stabilisierungsinstrumente im IKM dar und sollen militärische und zivile Komponenten systematisch und synergetisch miteinander verbinden, um den Wirkungsgrad des IKM im afghanischen Staatsbildungsprozess zu verbessern. Die Idee hinter diesen multinationalen Instrumenten besteht darin, die Autorität der Kabuler Regierung in den Provinzen zu stärken und staatlichen wie nichtstaatlichen Organisationen eine sichere Umgebung zur Durchführung humanitärer Wiederaufbau-Projekte zu schaffen. Dabei wird die ausgeprägte ausländische Militärpräsenz in einen entwicklungspolitischen Kontext gestellt, um durch diese Legitimation eine höhere Akzeptanz für die internationalen Truppen zu erreichen. Seit Gründung der ersten PRTs wurden ihre Aufgaben und Funktionsweisen oftmals geändert, was von Beginn an zu Kritik von Seiten ziviler internationaler Akteure führte und Unklarheiten über die eigentlichen Zwecke der PRTs erzeugte. Die vorliegende Studie soll auch vor diesem Hintergrund die Rolle der PRTs im Kontext der komplexen afghanischen Realitäten ausleuchten.

Basis für die Studie bilden zwei Aufenthalte des Verfassers in Afghanistan 2004 und 2005 mit insgesamt zehn Wochen Feldforschung im Großraum Kabul sowie in den Provinzen Kunduz, Balkh und Sar-i Pul. Der erste Teil der Studie erläutert Hintergrund, Mandat, Zielsetzungen, Struktur und Arbeitsweise der US-amerikanischen, deutschen und britischen PRTs. Der zweite Teil analysiert auf der Basis empirischer Daten und Erfahrungswerte die Vorteile, Nachteile und Grenzen dieser PRT-Konzepte sowie ihre Wirkungsgrade im Staatsbildungsprozess (State Building) für Afghanistan. Dabei wurden auch Berichte herangezogen, die unterschiedliche PRT-Modelle behandeln und Reaktionen der lokalen und internationalen Akteure auf das Wirken von PRTs beleuchten. In einem dritten Teil werden allgemeine Erkenntnisse abgeleitet, vorrangige Fragen zu einem PRT-Ansatz beantwortet, PRT-Konzepte bewertet und eine Gesamtbeurteilung vorgenommen.

Das Schwergewicht der Studie liegt bei den deutschen und britischen PRTs. Bei ersteren steht die Provinz Kunduz im Mittelpunkt, bei zweite-

ren Sar-i Pul und Balkh. In diesen drei Provinzen – mit Sar-i Pul im Mittelpunkt – konnte der Autor unmittelbar vor Ort Erfahrungen gewinnen. Der eklatante Mangel an aussagekräftigen Statistiken über Afghanistan macht die Analyse der Leistungen der PRTs zu einer echten Herausforderung. Es wurden – soweit möglich – Indikatoren identifiziert und die bisherigen Auswirkungen der PRTs in diesen Provinzen analysiert. Dabei war es oft problematisch, quantitative und qualitative Aussagen auf eine Region bzw. Provinz zu begrenzen. Soweit in der Studie nicht ausdrücklich eine bestimmte Region oder ein bestimmtes PRT bzw. PRT-Konzept angesprochen wird, beziehen sich Aussagen, Statistiken und Zahlenangaben auf ganz Afghanistan bzw. auf PRTs im Allgemeinen. Je nach Verfügbarkeit von Daten werden regionalspezifische Tendenzen und Auswirkungen der PRT-Arbeit in der jeweiligen Region aufgezeigt.

Die Zielsetzungen der Studie sind:

- die Beurteilung des PRT-Wirkungsgrades in ausgewählten Regionen durch eine Zusammenstellung von Daten aus der Feldforschung und sonstigen einschlägigen Berichten,
- die Evaluierung von PRTs als wichtige Katalysatoren der zivil-militärischen Interaktion im State Building,
- die Darstellung der Relevanz, des Mehrwerts und der Defizite von PRTs für Streitkräfte sowie
- die Erarbeitung einer Basisliteratur zu einem wichtigen Themenfeld als Voraussetzung für eine substanzielle Debatte zum Thema PRT.

1. Die Rahmenbedingungen für den Einsatz von PRTs

1.1. Neue Herausforderungen im Krisenmanagement

Maßnahmen des internationalen Krisen- und Konfliktmanagements stehen im Zentrum vieler sicherheitspolitischer Aktivitäten. Die Frage der Ressourcenbereitstellung stellt einen kritischen Planungsfaktor für jedes staatliche Engagement im Krisenmanagement dar. Dabei ergeben sich drei zentrale Herausforderungen: Erstens steigen der Bedarf und der politische Handlungsdruck in einem Ausmaß, das bisherige mit einem massiven Kräfteinsatz verbundene Ansätze wie am Balkan politisch und finanziell untragbar macht. Innovative, Ressourcen sparende Modelle, die hohen Qualitätsanforderungen gerecht werden, gewinnen daher zunehmend an Bedeutung. Zweitens ist es nicht damit getan, die unmittelbaren Kampfhandlungen zu beenden. Immer mehr mündet das IKM – nolens volens – in umfassende Maßnahmen des State Building. Dabei sind in bislang nicht gekanntem Maße personelle wie finanzielle Ressourcen dauerhaft gebunden. Drittens erscheint die Bereitschaft und Fähigkeit europäischer Staaten, Ressourcen bereits vor Ausbruch größerer Kampfhandlungen in Krisengebieten zu mobilisieren, entscheidend für die Beilegung von Konflikten. Ein präventives Engagement kann unter Einbeziehung militärischer und ziviler „Hebel“ eine Konflikteskalation eventuell verhindern. State Building wird daher nicht nur zur Konflikt-nachsorge (Post-Conflict Peace Building), sondern auch zur Konflikt-prävention zunehmend den Aufgabenkatalog westlicher Außen- und Sicherheitspolitik bestimmen.⁴

Ein effizienter Beitrag eines Landes zum IKM setzt voraus, dass die aufzubringenden personellen und materiellen Ressourcen an zivilen und militärischen Kräften im Wege einer vorgegebenen Zielsetzung aus gesamtstaatlicher Sicht festgelegt werden. Um eine angemessene staatliche Handlungskompetenz im IKM zu erreichen, sind interministerielle und strukturelle Maßnahmen erforderlich. Die Kernaufgabe europäischer Staaten in diesem Kontext ist es, das Handeln von zivilen und militäri-

⁴ Michael Schmunk beim IFK-Workshop „PRT und JMM/JMC als innovative Instrumente des IKM“ an der Landesverteidigungsakademie. Wien, 19./20.10.2005.

schen Organisationen im Hinblick auf Stabilisierung und Wiederaufbau in einer Krisenregion nach kriegesischen Auseinandersetzungen zu optimieren. Dazu ist es notwendig, die Form der Zusammenarbeit zu definieren und insbesondere die Intentionen und Vorgaben der UNO und der EU mit einzubeziehen. Speziell im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ist der Auf- und Ausbau eines IKM mit effizienten zivil-militärischen Strukturen ein erklärtes Ziel. Insbesondere geht es dabei um die dringend notwendige Verbesserung des Zusammenwirkens der verschiedenen zivilen und militärischen Akteure in Krisenregionen. Das Zögern von EU-Staaten, Truppen in Krisenregionen zu entsenden, entspringt einem Mentalitätswandel: Nach dem Kalten Krieg hatte sich die irrtümliche Auffassung verbreitet, dass die Zeit der Armeeeinsätze vorbei sei. Regierungen schraubten daher die Militäretats herunter. Allerdings tauchten bald neue Gefahren an der Peripherie Europas und in der Dritten Welt auf, gegen die man bis heute weder zivil noch militärisch ausreichend gewappnet ist.⁵

Zivil-militärische Interaktion im Sinne der EU geht von einem erweiterten Sicherheitsbegriff aus und verwendet multidimensionale sowie multilaterale Lösungsstrategien im Rahmen eines umfassenden Krisenmanagements. Die zivil-militärische Interaktion umfasst drei Kernbereiche:⁶

1. die zivil-militärische Koordination (Civil-Military Coordination, CMCO), das betrifft optimierende Maßnahmen auf strategischer Ebene, bei der Streitkräfte eine aktive Rolle einnehmen,
2. die Reform des Sicherheitssektors (Security Sector Reform, SSR) und
3. die Katastrophenhilfe, bei der Streitkräften eine unterstützende Rolle zukommt.

⁵ Urs Gehriger: Entscheidung in Afghanistan. In: Weltwoche, 24.5.2006.

⁶ Vgl. Eva Nemec: Zivil-militärische Koordination. In: Der Soldat-Spezial: ESVP, 22.2.2006, S. 4.

Durch Synergieeffekte in den jeweiligen Kernbereichen verfolgt die EU das Ziel, krisenhafte Situationen effektiver bewältigen und sich als Krisenmanager profilieren zu können.

Ein viel versprechendes Instrument zivil-militärischer Interaktion zur Stabilisierung von Konfliktregionen stellt das PRT dar. Im Rahmen des Einsatzes von PRTs kommen innovative Stabilisierungsansätze und Konfliktlösungsmechanismen zur Anwendung, die geeignet erscheinen, den angeführten Herausforderungen gerecht zu werden. Nicht zuletzt sind PRTs durch ihre variablen Größen als Modelle auch für kleinere Staaten interessant. Als neue außen- und sicherheitspolitische Instrumente stehen die PRTs national und international auf dem Prüfstand. Die Anwendung von verschiedenen PRT-Konzepten bedeutet gleichsam auch eine Prüfung der Leistungsfähigkeit zivil-militärischer Konzepte der einzelnen Truppen stellenden Nationen. Darüber hinaus werden durch den Einsatz von PRTs auch die Fähigkeiten der NATO und EU geprüft – Mitte 2006 sind rund zwei Drittel der Truppen stellenden Staaten für die NATO/ISAF in Afghanistan Mitglied der EU. Die NATO steht insbesondere vor der Herausforderung, die unterschiedlichen PRT-Konzepte der Betreiberstaaten in eine kohärente Gesamtstrategie einzubinden.

1.2. Konflikttransformation in Afghanistan

1.2.1. Konfliktphasen 1973–2006

Für ein besseres Verständnis des zeitgeschichtlichen Hintergrundes und der aktuellen Rahmenbedingungen für PRTs seien hier die Phasen der Konflikte in Afghanistan tabellarisch zusammengefasst:

Phase 1:

Sturz der Monarchie und kommunistische Machtergreifung (1973–1979)

1973, 17. Juli	König Zahir Schah wird durch seinen Schwager Muhammad Daud gestürzt. Dieser ruft eine Republik aus, die er autoritär führte.
----------------	--

1978, 27. April	Militärputsch der pro-kommunistischen Demokratischen Volkspartei Afghanistans (DVPA). Noor Muhammad Taraki wird neuer Premierminister. Ausrufung der „Demokratischen Volksrepublik Afghanistan“. Beginn eines Anti-Regime-Krieges. ⁷
-----------------	---

Phase 2:

Sowjetische Intervention und kommunistische Herrschaft (1979–1992)

1979, Dezember	Einmarsch sowjetischer Truppen in Afghanistan. Moskau setzt Babrak Karmal als neuen Staatshauptmann ein.
1980–1989	Die Sowjetarmee und die afghanische Regimearmee können trotz großer Härte den zunehmend von den USA unterstützten Widerstand der islamischen Widerstandskämpfer (Mudschaheddin) nicht brechen.
1986, 4. Mai	Muhammad Nadschibullah löst Karmal als Staatshauptmann ab und bemüht sich in der Folge vergeblich um eine „nationale Aussöhnung“ mit der bewaffneten Opposition.
1988, 14. April	Die UNO erreicht die Unterzeichnung des Genfer Abkommens zwischen dem afghanischen KP-Regime, Pakistan, der UdSSR und den USA über einen sowjetischen Truppenabzug.
1989, 15. Februar	Abschluss des Abzuges des Großteils der Interventionsarmee der UdSSR; eine Gruppe von sowjetischen Militärberatern verbleibt jedoch im Land. Bald brechen Kämpfe zwischen den beiden größten Mudschaheddin-Parteien Hezb-i Islami (Anführer Gulbuddin Hekmatyar) und Jamiat-i Islami (Burhanuddin Rabbani) aus. Der

⁷ Definition der Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF). Vgl. Online-Dokument: <http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/Ipw/Akuf/kriege/285_afghanistan.htm> (abgerufen 10.3.2006).

1992, April	Westen verliert mit dem sowjetischen Abzug weitgehend das Interesse an Afghanistan. Nadschibullah wird von seiner eigenen KP zum Rücktritt gezwungen.
-------------	---

Phase 3:

Bürgerkrieg der Mudschaheddin (1992–1996)

1992, Frühjahr	Das KP-Regime stürzt, die Mudschaheddin übernehmen die Macht. Im „Peshawar-Accord“ einigen sich die Widerstandsparteien auf eine Übergangsregierung. Afghanistan wird „Islamische Republik“. Die Fraktionskämpfe dauern aber an, wobei erhebliche Teile Kabuls zerstört werden. Das Land zerfällt in zahlreiche Kriegsfürstentümer.
1994, Herbst	Die Taliban erobern die Region um Kandahar. Sie werden damit erstmals als strukturierte politisch-militärische Gruppierung wahrgenommen.

Phase 4:

Herrschaft der Taliban (1996–2001)

1996, September	Die Taliban ziehen in Kabul ein und rufen das „Islamische Emirat Afghanistan“ aus. Diverse Fraktionen der Mudschaheddin weichen in den Norden Afghanistans aus und schließen sich schließlich zur „Nordallianz“ zusammen.
Um 1997	Die Taliban nehmen den aus dem Sudan ausgewiesenen Osama bin Ladin auf.
1998, 20. August	Die USA greifen nach Terroranschlägen auf ihre Botschaften in Kenia und Tansania (7. August; über 220 Tote) mit Marschflugkörpern Ausbildungslager für Terroristen in Ostafghanistan und eine angebliche Anlage zur Herstellung von chemischen Waffen im Sudan an. Der Effekt hält sich in engen Grenzen.

2001, 9. September	Anschlag von bin Ladins al-Qaida auf den militärischen Kopf der Nordallianz, Ahmad Schah Massoud, der kurz darauf stirbt.
2001, 11. September	Die al-Qaida führt Anschläge in New York und Washington aus, etwa 3000 Menschen kommen um.
2001, 7. Oktober	Beginn eines Anti-Terror-Krieges der USA durch den Start der Operation Enduring Freedom (OEF). ⁸ Eine Koalition aus den USA, Großbritannien und der Nordallianz beseitigt das Taliban-Regime im Folgemonat.

Phase 5:

Interimsverwaltung und Übergangsstaat Afghanistan (2001–2005)

2001, Dezember	Das „Bonn Agreement“, ein politisches Übereinkommen, wird zum Gerüst für den Wiederaufbau des Landes. Die ISAF und die UNAMA entstehen. Hamid Karzai wird als Vorsitzender der „Afghan Interim Administration“ eingesetzt.
2002, 10.–19. Juni	Die „Loya Jirga“ (große Ratsversammlung) begründet den „Islamischen Übergangsstaat Afghanistan“ und wählt Karzai zum Staatspräsidenten.
2003, Februar	Die USA gründen das erste PRT in Gardez.
2003, August	Die NATO übernimmt das Kommando über die ISAF mit erweitertem Mandat.
2003, September	Deutschland gründet das erste ISAF-PRT in Kunduz.
2003, November	Die UNAMA startet das Programm „Demobilisation, Disarmament and Reintegration“ (DDR) zur Entwaffnung ehemaliger Heeresverbände.
2004, 4. Jänner	Die neue afghanische Verfassung wird verabschiedet.

⁸ Definition der AKUF a.a.O.

2004, 9. Oktober	Karzai wird bei Volkswahlen als Präsident bestätigt.
2005, Juni	Start des zweiten Entwaffnungsprogramms „Disbandment of Illegal Armed Groups“ (DIAG) zur Entwaffnung von illegalen afghanischen Milizen.
2005, 30. Juli	Die ISAF setzt Regional Area Commands (RACs) für die Regionen Nord (Stage I; Zuständigkeit Deutschland) und West (Stage II; Italien) ein.
2005, 18. September	Die Parlaments- und Provinzratswahlen verlaufen relativ friedlich.
2005, 5. Dezember	Die Konstituierung der Nationalversammlung schließt den „Bonn-Prozess“ ab und bringt die Transformation zur „Islamischen Republik Afghanistan“.

Phase 6:

Islamische Republik Afghanistan (seit 2006)

2006, 1. Februar	Afghanistan-Konferenz in London. Verabschiedung eines politischen Übereinkommens („Afghanistan Compact“). Das Vertragswerk enthält Planungsgrößen zur Konsolidierung und Koordination des afghanischen Aufbauprozesses bis 2010.
2006, Mai	Das Allied Rapid Reaction Corps (ARRC) der NATO übernimmt die ISAF unter britischer Führung.
2006, August	Die ISAF expandiert in die Region Süd (Stage III; Zuständigkeit: Großbritannien). Der Anti-Regime-Krieg und der Anti-Terror-Krieg in Afghanistan gewinnen an Intensität.

1.2.2. Militärische Intervention als Auslöser für einen Staatsbildungsprozess

Dem Staatsbildungsprozess in Afghanistan ist die militärische Intervention OEF unter US-Federführung vorausgegangen, deren Anlass die Terroranschläge des 11. September 2001 waren. Die OEF, der auch die PRTs der CF unterstellt sind, läuft auch 2006 noch weiter. Der UNO-Sicherheitsrat bezeichnete die Anschläge als „internationales Verbrechen“ und als „Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“. Die USA bzw. die NATO werteten die Anschläge als von Afghanistan ausgehenden bewaffneten Angriff im Sinne der Beistandsverpflichtung des Artikels 5 des Nordatlantikvertrages und beriefen sich auf das im Artikel 51 der UNO-Charta verbriefte „naturgegebene Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung“. Ein ausdrückliches Mandat des UNO-Sicherheitsrates für die OEF lag jedoch nicht vor.

In der Folge lancierten die USA einen Anti-Terror-Krieg, der sich nicht nur auf Afghanistan beschränkte. Das erste erklärte Ziel der OEF war der Sturz der Taliban-Herrschaft. Dadurch sollten die Grundlagen für einen neuen Staatsbildungsprozess und eine damit verbundene „Demokratisierung“ Afghanistans geschaffen werden. Die Kampfhandlungen begannen mit US-Bombardements der Stützpunkte der Taliban und der al-Qaida. Die Koalitionskräfte der USA und Großbritanniens vermieden es zunächst, mit eigenen Bodentruppen vorzugehen. Bereits in dieser ersten Kampfphase war offensichtlich, dass die Nordallianz, ein Zweckbündnis mehrerer Mudschaheddin-Gruppierungen, aktiv in die Durchführung eines Regimewechsels und in das daran anschließende Konfliktmanagement eingebunden werden sollte. Die Nordallianz marschierte nach kurzen, heftigen Kämpfen bis Kabul und vertrieb die Taliban.

Feldschlachten unter Einsatz größerer Truppenverbände haben in Afghanistan bis heute Seltenheitswert. Gekämpft wird bei den zahllosen ethnischen und religiösen Konflikten traditionell mit Guerilla-Taktiken, mit denen auch gegenwärtig PRTs konfrontiert sind: Anschläge, Entführungen und instrumentalisierte Demonstrationen sind oft in ein Netzwerk organisierter Drogenkriminalität eingebettet. Diese Strukturen konnten über Jahrzehnte hinweg – auch im Bürgerkrieg 1992 bis 1996 und wäh-

rend des Taliban-Regimes – optimiert werden. Erst die US-Luftschläge und das Vorgehen der Nordallianz führten zu größeren Gefechten mit den Taliban. Die Nordallianz bereitete den Taliban ein schnelles „militärisches Ende“. Diese Bezeichnung ist zutreffender als „Sieg“, denn einen solchen gab es – jedenfalls im Sinne einer völligen Zerschlagung der Taliban auf afghanischem Boden – nicht.⁹ Um die Taliban-Hochburgen bei Kandahar in Südafghanistan im Herbst 2001 wurde am längsten gekämpft. Sie wurden erst Wochen nach dem Fall von Kabul niedergezogen. Das vom Stamm der Paschtunen dominierte Südafghanistan ist bis heute eine Hochburg des Widerstandes gegen die Karzai-Regierung geblieben.

Klarzustellen ist, dass es sich bei der OEF um keine NATO-Operation handelt, sondern um eine Operation des Central Command der USA. Vor Ort wird die OEF vom Combined Forces Command-Afghanistan (CFC-A) in Kabul geführt. Trotz umfassender Anti-Terror-Operationen konnte die OEF die Konfliktintensität seit 2001 nicht verringern: Afghanistan ist auch 2006 von allgemeiner Stabilität weit entfernt. Militante islamistische Gruppierungen verüben vor allem im Süden und Osten des Landes mehr Anschläge als je zuvor. Ihre Strategie ist es, die Opferzahlen in die Höhe zu treiben und so den politischen Druck auf die Truppen stellenden Nationen zu erhöhen, was unmittelbare Auswirkungen auf die Arbeit der PRTs hat. Sollten die Neo-Taliban den Eindruck gewinnen, dass sie auf diese Weise Erfolg haben können, würden sie sich zweifellos zur Ausführung von noch mehr Überfällen und Attentaten ermutigt fühlen.

1.2.3. State Building-Konzept

Das Gerüst für die politische Neuordnung Afghanistans nach dem militärischen Ende der Taliban wurde im Dezember 2001 durch das Bonn Agreement geschaffen. Es handelt sich dabei um einen vom damaligen UNO-Sondergesandten Lakhdar Brahimi erzielten Konsens unter allen

⁹ Vgl. Elke Windisch: In Afghanistan eskaliert der Terror. In: Friedensratschlag, 22.1.2006. Vgl. Online-Dokument: <<http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Afghanistan/terror.html>> (abgerufen 1.2.2006).

bedeutenden politischen Gruppierungen Afghanistans – natürlich mit Ausnahme der Taliban – über einen Wiederaufbauplan für das Land. Dieses Übereinkommen auf politischer Ebene legte die Basis für das internationale Engagement und die Einsetzung einer Übergangsregierung. Der dabei vorgegebene Zeitplan für den Demokratisierungsprozess in Afghanistan stand im Wesentlichen auf drei „Eckpfeilern“, nämlich der Errichtung der Übergangsverwaltung durch die „Emergency Loya Jirga“, der Ausarbeitung einer Verfassung mit der „Constitutional Loya Jirga“ als Verfassungskonvent und der Durchführung von allgemeinen und freien Wahlen. Diese Prozesse wurden von (durch eigene Kommissionen gesteuerte) Reformbestrebungen in den Bereichen Rechtssprechung, der Staatsverwaltung und Menschenrechte begleitet.

Das Bonn Agreement hatte bereits vorhergesehen, dass die Bildung eines umfassenden und funktionierenden afghanischen Sicherheitsapparates „einige Zeit“ benötigen wird.¹⁰ Zur Unterstützung sah das Übereinkommen daher die Bildung einer internationalen Sicherheitstruppe vor, um die Sicherheit in Kabul und Umgebung gewährleisten zu können.¹¹ Durch die UNO-Resolution 1386 (2001) und Folgeresolutionen wurden die ISAF und die UNAMA geschaffen. Damit waren die operativen Weichen für den Wiederaufbau gestellt. Am 22. Dezember 2001 nahm die ISAF in Kabul unter britischer Führung ihre Arbeit auf. Die erste Amtshandlung war die Bewachung der Amtseinführung der Übergangsregierung. Der eigentliche Stationierungsvertrag – ein Military-Technical-Agreement zwischen der Übergangsregierung in Kabul und der ISAF – wurde erst am 4. Januar 2002 geschlossen.

Signifikantes Merkmal der Konzipierung der militärischen (ISAF) und der zivilen (UNAMA) Komponente des Friedenseinsatzes ist, dass der Übergangsregierung lediglich assistiert wird und diese in ihren Eigenanstrengungen bei der Befriedung und dem Wiederaufbau des Landes gefördert werden soll. Darauf verweist auch das in beiden Missionsbezeichnungen enthaltene Wort „Assistance“. Die das internationale Engage-

¹⁰ Vgl. Originaltext des Bonn Agreement im Online-Dokument: <<http://bglatzer.de/aga/files/petersberg.htm>> (abgerufen 9.1.1006).

¹¹ Vgl. Annex I, Ziffer 2 und 3 des Bonn Agreement.

gement in Afghanistan prägenden Begriffe „Light Footprint“ und „Afghan Ownership“ verweisen auf diese Zielsetzung. Die afghanische Übergangsregierung wurde von Beginn ihrer Einsetzung an in die Wiederaufbauplanung eingebunden. So wurde sie in die Lage versetzt, die Verantwortung für alle Aufbauprozesse weitgehend selbst zu übernehmen, wenngleich sie nach wie vor von internationalen Experten „beraten“ wird. Das bedeutet auch, dass grundsätzlich afghanische Polizisten und Soldaten (und nicht die ISAF in Kabul oder die ISAF-PRTs in den Provinzen) für die Sicherheit im Lande verantwortlich sind.

In der Folge wurden Lead-Nations für einzelne Bereiche zur Umsetzung der Reform des afghanischen Sicherheitssektors vereinbart. Das Bonn Agreement schuf (im Unterschied zum Kosovo seit 1999) kein internationales „Protektorat Afghanistan“, um den Eindruck eines Besatzungscharakters des internationalen Engagements im Land zu vermeiden. Die afghanische Übergangsregierung hat mit Unterstützung der UNAMA, multilateraler Organisationen und Entwicklungsbanken einen ambitionierten Entwicklungsplan im Sinne der Local Ownership aufgestellt, der sich im offiziellen afghanischen Strategiepapier, der National Development Strategy (NDS), niederschlägt. Demnach handelt es sich um ein komplexes System des Zusammenwirkens sehr unterschiedlicher Elemente.

Der Einsatzraum der ISAF beschränkte sich bis Mitte 2003 auf Kabul und Umgebung. Das Bonn Agreement sah die Möglichkeit einer Ausdehnung des Einflussbereiches auf weitere Ballungsräume in den Provinzen vor.¹² Von regionalen Wiederaufbauteams als Mittel zur Erweiterung der Sicherheitspräsenz in den Provinzen war die ISAF zum Formierungszeitpunkt jedoch noch über eineinhalb Jahre entfernt.

Im Dezember 2005 kam der Bonner Prozess durch die Konstituierung der afghanischen Nationalversammlung formell zu einem Abschluss. Mit der Verabschiedung des „Afghanistan Compact“ Anfang Februar 2006 wurde ein zweites politisches Übereinkommen mit konkreten Planungsgrößen bis 2010 geschaffen, das auf dem Bonn Agreement auf-

¹² Vgl. Annex I, Ziffer 3 des Bonn Agreement.

baut. Damit soll das State Building unter der Prämisse der Local Ownership und insbesondere mit Hilfe von PRTs vorangetrieben werden. Das Ziel bleibt auch mit dem neuen Übereinkommen das gleiche – eine sich selbst tragende, stabile Staatsstruktur bei sichtbarer und fortschreitender Demokratisierung des Landes.

1.2.4. Positionierung von PRTs innerhalb der ISAF

Die ISAF verfügt über ein robustes Mandat nach Kapitel VII der UNO-Charta und versteht sich im Sinne der NATO-Definition als S/R-Operation. Die NATO/ISAF Strategie beruht auf dem NATO OPLAN 10302 ISAF (in der Fassung „Revise 1“ vom 8. Dezember 2005).¹³ Zentrale Aufgabe der ISAF ist die Unterstützung der afghanischen Regierung bei der Herstellung und Aufrechterhaltung eines sicheren Umfeldes. Dadurch sollen die Etablierung demokratischer Strukturen und ein Autoritätsgewinn der Regierung ermöglicht werden. Weiters ist festgelegt, dass Kampfeinsätze nicht zum Aufgabenspektrum der ISAF gehören, sehr wohl aber aktive Boden- und Luftoperationen. Zivile Komponenten sind in die NDS eingebunden und unterstützen die Aktivitäten der UNAMA.

Die Führung der ISAF wurde von Beginn an in halbjährigen Intervallen von der jeweiligen Lead-Nation der NATO gestellt. Die Allianz selbst übernahm erst am 9. August 2003 durch ein UNO-Mandat die Verantwortung für Führung, Planung und Unterstützung der gesamten ISAF-Mission. Operationell wird ISAF durch das Allied Joint Force Command Brunssum (JFC Brunssum) in den Niederlanden geführt. Dem taktischen Befehlshaber der ISAF stehen vier Hauptkomponenten (einschließlich PRTs) zur Verfügung, um die afghanische Regierung zu unterstützen:

1. Das ISAF-Hauptquartier (ISAF HQ) befindet sich in Kabul und stellt das taktische Kommando der ISAF. Das HQ arbeitet eng mit der afghanischen Regierung, der UNAMA und dem CFC-A zusammen.

¹³ Vgl. freigegebene Version des NATO OPLAN 1302 im Online-Dokument: <<http://www.folketinget.dk/samling/20051/UM-del//Bilag/44/242709.PDF>>, S. 3 (abgerufen am 7.4.2006).

2. Im Region Command Capital, vormals Kabul Multinational Brigade (KMNB) genannt, sind die taktischen Truppen zusammengefasst, die für die Sicherheitsunterstützung in und um Kabul verantwortlich sind. Hauptelemente sind drei multinationale Battle-Groups, die Patrouillen durchführen – häufig gemeinsam mit den afghanischen Streitkräften oder der afghanischen Polizei.
3. Die Air Task Force (ATF) ist verantwortlich für Planung und Durchführung aller Operationen und Bewegungen der ISAF-Luftstreitkräfte in Afghanistan. Sie koordiniert den Luftraum und arbeitet mit der afghanischen Zivilluftfahrt zusammen. Der wichtigste Flughafen mit strategischer Bedeutung für die ISAF ist der von ihr betriebene Kabul International Airport.
4. Die PRTs operieren außerhalb von Kabul und stellen die Haupttruppenelemente der ISAF in den nördlichen, westlichen und seit 2006 auch in den südlichen Provinzen des Landes dar. Nach der erstmaligen Einsetzung von PRTs durch die USA Anfang 2003 begründete Großbritannien in der Folge im Frühsommer 2003 als zweite Nation ein eigenes PRT für die Region um Mazar-i Sharif. Mit der Übernahme des vormals US-geführten PRT Kunduz durch Deutschland im Oktober 2003 entstand das erste regionale Wiederaufbauteam der ISAF. Mitte 2006 existierten insgesamt 22 PRTs in Afghanistan. Die 13 PRTs unter ISAF-Kommando sind Feyzabad, Kunduz, Pul-i Khumri, Mazar-i Sharif, Meymana (Stage I), Qal'eh-ye Now, Chaghcharan, Herat, Farah (Stage II), Lashkar Gah, Kandahar, Qalat und Tarin Kowt (Stage III). Die übrigen neun PRTs stehen unter dem Kommando des US-geführten CFC-A.

In der Öffentlichkeit kaum angesprochene zentrale Probleme der ISAF beeinflussen von Anfang an den Wirkungsgrad der PRTs:

- Ressourcenknappheit hemmt das Engagement der Entsendestaaten.
- Jede Entsendung von Soldaten oder einsatzwichtigem Gerät kommt erst nach langen Verhandlungen zwischen europäischen Hauptstädten und dem NATO-Hauptquartier zustande. Dies hat unmittelbare Auswirkung auf die Arbeitsbedingungen der PRTs.
- Viele Regierungen sind gar nicht erst bereit, eine tragende Rolle zu übernehmen, die über Force Protection¹⁴ hinausgeht.
- ISAF-Entsendestaaten verfolgen unterschiedliche Konzepte im Krisenmanagement, was ein kohärentes Aufbauprogramm in der Praxis schwierig macht.¹⁵

1.2.5. Positionierung von PRTs innerhalb der afghanischen Strukturen

Die unterentwickelten afghanischen Provinzen mit ihrer überwiegend auf dem Anbau von Rohstoffen für die Drogenproduktion beruhenden Bürgerkriegsökonomie stellen eine der größten Herausforderungen im Staatsaufbau dar.¹⁶ Verfügbare Ressourcen wie Schlafmohn (in praktisch allen Provinzen) oder Öl (wie in den Provinzen Sar-i Pul und Jowzjan) können von regionalen Akteuren weitgehend ohne staatliche Kontrolle ausgebeutet werden. Weitere Erscheinungsformen der afghanischen Schattenwirtschaft sind das Verschieben von Drogen und Waffen sowie der Menschenhandel. Die Drahtzieher – darunter zahlreiche Warlords – gelangten oft in kürzester Zeit zu großem materiellen Wohlstand. Gleichzeitig wurden zivile Kompetenzen jahrzehntelang entwertet. Es kam zur Marginalisierung von Arbeitern, Angestellten, Bauern, Hand-

¹⁴ Darunter sind alle Maßnahmen zu verstehen, die der Absicherung einer militärischen Mission dienen.

¹⁵ Vgl. Urs Gehriger: Entscheidung in Afghanistan. In: Weltwoche, 24.5.2006.

¹⁶ Vgl. Conrad Schetter: Kriegsfürstentum und Bürgerkriegsökonomien in Afghanistan. Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Außenpolitik 3/2004. Universität Köln 2004, Abstract. Vgl. Online-Dokument: <<http://www.politik.uni-koeln.de/jaeger/downloads/aipa0304.pdf>> (abgerufen 30.8.2006).

werkern und Intellektuellen. Die Rolle der Gewalt im afghanischen Wirtschaftsleben war und ist immens. Über Jahre entstandene kriminelle Strukturen behindern die internationale Entwicklungszusammenarbeit bzw. profitieren sogar davon. Die Wahlen von 2004 und 2005 wurden von afghanischen Provinzfürsten genutzt, um auf offiziellem Weg an die politischen Schaltstellen heranzukommen, was von der schwachen Zentralregierung in Kabul im Einvernehmen mit den USA bewusst in Kauf genommen worden ist. Parallel dazu ist die Bevölkerung Afghanistans seit Jahrzehnten überwiegend damit beschäftigt, ihr tägliches Überleben zu sichern. Je länger diese prekäre Situation andauert, desto schwieriger wird es für die Regierung und das IKM, die sozio-strukturellen Auswirkungen von Bürgerkriegswirtschaft, Willkür und rechtsfreien Räumen in den Griff zu bekommen. Hier sind innovative Methoden der internationalen Assistenz für die afghanische Regierung gefragt.

Die PRTs leisten einen wichtigen Teil dieser Assistenz. Sie versuchen, mit relativ geringem Einsatz von Personal und Mitteln innerhalb der komplexen afghanischen Regionalstrukturen ein nachhaltig wirkendes Konfliktmanagement zu betreiben. Sie wurden entwickelt, um die schwache afghanische Zentralregierung bei ihren Bemühungen um größeren Einfluss in den Provinzen zu unterstützen. Dies soll durch eine neuartige Kombination von zivilen und militärischen Anstrengungen erreicht werden. Dazu gehören Maßnahmen der infrastrukturellen Verbesserung, Koordinierung und Bedarfsermittlung bei Hilfsprojekten sowie – bisher in sehr begrenztem Rahmen – die Ausbildung von Polizei und Behörden. Die PRTs haben darüber hinaus einen militärischen Auftrag, der sowohl die Aufrechterhaltung eines sicheren Umfelds beinhaltet als auch die Intensivierung der Zusammenarbeit mit den afghanischen Sicherheitskräften vorsieht. Die Umsetzung eines Auftrages regeln die einzelnen Truppen stellenden Länder in eigener Zuständigkeit.

Status und Rechte der ISAF-PRT-Soldaten richten sich nach den zwischen der NATO und der Regierung Afghanistans getroffenen Vereinbarungen. Die ISAF-PRTs sind zur Durchsetzung des UNO-Mandats gemäß der Resolution 1623 (2005) autorisiert, alle erforderlichen Maßnahmen einschließlich militärischer Gewalt zu ergreifen, wenn es die Situation erfordert. ISAF-Soldaten haben damit – wenn dies für die Er-

füllung des Auftrages notwendig ist – Bewegungsfreiheit im gesamten Land. Es ist umstritten, inwieweit ISAF-PRTs präventiv agieren dürfen, um Gewalteskalationen zu vermeiden. Die Rules of Engagement sind Auslegungssache jeder einzelnen ISAF-PRT-Nation. Generell ist der rechtliche Handlungsspielraum der ISAF-PRTs limitiert. So darf die ISAF bei der Verfolgung krimineller Handlungen den örtlichen Behörden zur Seite stehen, nicht aber hoheitlich auftreten. Dies stellt einen Ausfluss des Light Footprint-Ansatzes dar. Soldaten der ISAF haben demnach nur unter bestimmten Voraussetzungen das Recht, offensive Waffengewalt anzuwenden. Die Wahrnehmung des Rechts zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung sowie das Recht auf bewaffnete Nothilfe bleiben davon unberührt.

1.2.6. Exkurs: Die Problematik der Drogenwirtschaft

Die internationale Gemeinschaft erklärte bereits im Frühjahr 2002 den Kampf gegen die Drogenökonomie in Afghanistan zu einer zentralen Aufgabe und machte ihn zu einem Bestandteil der SSR. Die Reformbemühungen seit 2002 bewirkten jedoch eine Intensivierung des Drogenanbaus. Der vom UNO-Büro für Drogen und Kriminalität (UNODC) vorgelegte Bericht über die Entwicklung des Opiumanbaus in Afghanistan 2004 ist alarmierend. Demnach wurden in diesem Jahr knapp 5000 Tonnen produziert, was 87% des Weltmarktvolumens entspricht. Es ist besonders beunruhigend, dass seit dem Sturz des Taliban-Regimes der Mohnanbau in Afghanistan kontinuierlich zunahm. Aufgrund des enormen Ausmaßes des Problems geben die afghanische Regierung und die internationale Gemeinschaft 2006 der Bekämpfung der Drogenwirtschaft die höchste Priorität. Jedoch verdeutlichen die Erfahrungen aus Kolumbien oder dem Goldenen Dreieck in Südostasien, dass dies ein schwieriges und komplexes Unterfangen ist.

Schlafmohn ist sehr anspruchslos, braucht wenig Wasser und wächst nahezu überall. Alternativen wie Gewürze oder Baumwolle sind weitaus anspruchsvoller, aber nicht annähernd so profitabel. Die arbeitsintensive Produktion schafft dort Einkommen, wo es sonst praktisch keine regulären Beschäftigungsmöglichkeiten gibt. Obgleich Opium traditionell auch

in Afghanistan selbst konsumiert wird, steht die Droge nahezu ausschließlich für den Export bereit.

Die Ausfuhr von Opium diente schon ab 1980 zur Finanzierung der Mudschaheddin und ihres Kampfes gegen die sowjetischen Besatzer. Nach dem Abzug der UdSSR 1989 und der Zersplitterung Afghanistans in zahlreiche Herrschaftsgebiete von Warlords erlebte der Opiumanbau einen rasanten Anstieg. In den neunziger Jahren wurden jährlich durchschnittlich etwa 2000 Tonnen Rohopium geerntet. Die Provinzen Helmand (für die das seit Mai 2006 unter britischem Kommando stehende PRT in Lashkar Gah zuständig ist), Nangarhar (US-PRT Jalalabad) und Badakhshan (deutsches PRT Feyzabad) wurden die wichtigsten Anbaugebiete. Neben dem völligen Verlust zentralstaatlicher Kontrolle gab die drastische Verringerung der Agrarflächen durch Kriegsschäden und Verminderung den Ausschlag dafür, dass Bauern Schlafmohn anbauten: Sie mussten auf kleineren Flächen genug Einkommen erwirtschaften, um ihre Familien zu ernähren.

Die Taliban-Herrschaft demonstrierte, dass es grundsätzlich möglich ist, den Schlafmohnanbau zu stoppen. Unmittelbar nach der Machtübernahme der Taliban stieg die Produktion zunächst weiter an; 1999 wurde die Rekordmarke von 4600 Tonnen erreicht. Während bis dahin Rohopium in den Nachbarländern (vor allem in Pakistan) weiterverarbeitet worden war, entstanden unter den Taliban auch in Afghanistan selbst Laboratorien zur Herstellung von Heroin. Der Hintergrund für die Kehrtwende, die die Taliban im Jahr 2000 mit dem Verbot des Schlafmohnanbaus vollzogen, bleibt rätselhaft. Möglicherweise handelte es sich um eine Verknappungsstrategie angesichts voller Lager, vielleicht ging es aber auch um die Umsetzung religiöser Dogmen. Jedenfalls gelang es den Taliban 2001 dank ihrer Netzwerke und drakonischer Strafen, den Opiumanbau weitgehend zu unterbinden. Mit der Vertreibung der Taliban stieg die Opiumproduktion wieder sprunghaft an. Obgleich nicht einmal 3% der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche Afghanistans mit Schlafmohn bebaut werden, stellt Opium 2006 den wichtigsten Wirtschaftsfaktor des Landes dar. Trotz des mit der steigenden Verbreitung einhergehenden Preisverfalls können die Bauern mit Opium immer noch das Zehnfache dessen verdienen, was ihnen Getreide einbringen würde.

1.3. PRT-Konzepte

1.3.1. Charakteristika von PRTs

Die Ausdehnung des internationalen Engagements auf die Provinzen durch die Installierung von PRTs nahm einige Zeit in Anspruch. In der ersten Zeit nach dem Fall der Taliban war der Aufbau staatlicher Strukturen in den Provinzen kaum möglich, da die Garantie von Sicherheit als Grundlage einer staatlichen Reorganisation ein sehr komplexer Prozess ist. Die Notwendigkeit der Schaffung eines einigermaßen sicheren Umfeldes im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen 2004 und der Parlaments- und Provinzratswahlen 2005 sorgte auf politischer Ebene für ein verstärktes Interesse an der Einrichtung neuer PRT-Standorte. In den Provinzen wurden Wahlunterstützungskräfte – so 2005 auch ein österreichisches Kontingent – und schnelle Eingreifkräfte (Quick Reaction Forces) eingesetzt, die die PRT-Infrastruktur als Basen nutzen konnten.

Neben Spanien hatten auch einige kleinere Länder Europas die Entwicklung von PRTs der etablierten PRT-Nationen USA, Großbritannien und Deutschland seit Ende 2003 verstärkt beobachtet. Staaten wie Schweden, Norwegen oder Litauen sahen durch die Übernahme bzw. Gründung eines PRTs in Afghanistan eine Chance, sich international zu bewähren bzw. wurden „eingeladen“, einen Beitrag zum IKM zu leisten. So beteiligten sich – neben anderen Ländern – mittlerweile alle Mitgliedsstaaten der EU bis auf Zypern an der ISAF. Die Anzahl der ISAF-PRTs stieg bis 2006 auf 13 Teams an. Die ISAF ist nicht das einzige Kommando, unter dem PRTs in Afghanistan operieren. So ist das CFC-A der OEF 2006 für neun PRTs der Koalitionskräfte verantwortlich, von denen sieben von den USA, eines von den USA und Südkorea gemeinsam und eines von Neuseeland geführt werden (siehe Grafik 2).

Die PRTs konnten bzw. wollten sich bisher trotz Unterordnung unter gemeinsame Kommandos (ISAF bzw. CFC-A) strukturelle und landesspezifische Eigenheiten bewahren. Für manche Experten scheint ein „typenmäßiger“ Einteilungsversuch von PRTs jedoch eher eine akademische Herausforderung zu sein. Michael Schmunk, deutscher PRT-Beauftragter für Afghanistan, unterscheidet grundsätzlich nur zwei Vari-

anten, nämlich den deutschen ISAF-PRT-Typ und den US-Typ, wobei es nie einen wirklichen Gegensatz zwischen ihnen gegeben habe. Weitere PRT-Typen sind gemäß Schmunk allein durch eine Überklassifizierung in der Literatur entstanden. Dieser Sicht ist aber entgegenzuhalten, dass ein Land wie Großbritannien aufgrund der historischen Erfahrungen in Afghanistan und der spezifischen Militärdoktrin ein PRT-Konzept entwickelt hat, das zwar vom Ziel her ähnlich dem der USA und Deutschlands ist, jedoch eine unterschiedliche Strategie verfolgt und diese relativ erfolgreich umsetzte. In der vorliegenden Studie werden diese drei PRT-Ansätze analysiert, die sich neben weiteren Konzepten auch in der einschlägigen Literatur finden. Abseits einer Typisierungsfrage lassen sich gewisse Grundprinzipien identifizieren, die Arbeit und Wirken aller PRTs bestimmen:

- PRTs sind zivil-militärisch verschränkte Elemente.
- Sie verstehen sich als stabilisierende Kraft.
- Sie haben multinationalen, multifunktionalen und multiinstitutionellen Charakter.
- PRTs agieren unter den Prämissen des Light Footprint-Ansatzes und der Assistenzleistung auf Einladung der afghanischen Regierung.
- Sie haben eine Stärkung der Autorität und des Einflusses der afghanischen Regierung zum Auftrag und unterstützen den Staatsbildungsprozess in Form eines „internationalen Hilfsangebotes auf Zeit“.¹⁷
- Sie sind abseits des Dreh- und Angelpunktes Kabul in den Provinzen im Einsatz.
- Sie werden nach dem Lead Nation-Prinzip geführt.
- PRTs sind beträchtlichen Limitierungen bei Ressourcen, Personal, Einsatzrecht und Bewaffnung unterworfen.
- Sie sind auf Konsens und Kooperation mit lokalen Entscheidungsträgern bzw. Warlords angewiesen.

¹⁷ Michael Schmunk im Workshop a.a.O.

- Sie sind auf eine logistische Unterstützung durch das ISAF HQ und eine robuste Kraft im Hintergrund (CFC-A) angewiesen („B-52-Faktor“).
- Die Bevölkerung Afghanistans perzipiert PRTs überwiegend als dauerhafte internationale Einrichtungen mit Geberfunktion – quasi als Arbeits- bzw. Wiederaufbau-Ämter, die für sie ohne zeitliche Beschränkung präsent erscheinen.¹⁸
- PRT-Lead Nations betreiben oft eine „Proliferation“ des eigenen Modells mit einem „Ad-hoc-Ansatz“ in den Bereichen Sicherheit und Entwicklung.¹⁹
- Langfristiges Ziel und Erfolgskriterium für PRTs ist es, die afghanische Regierung in die Lage zu versetzen, sich selbst als glaubhafte und legitime Führung in den Augen der Bevölkerung zu etablieren.

In der Folge werden drei PRT-Konzepte – die US-PRTs der CF und die ISAF-PRTs Deutschlands und Großbritanniens – näher beleuchtet.

1.3.2. Das PRT-Konzept der USA

Die Beleuchtung dieses Konzepts erscheint insofern wichtig, als es 2006 und 2007 im Zuge der Verschmelzung von gewissen ISAF- und OEF-Strukturen vermehrt in die ISAF einfließen wird. Damit steht bereits jetzt fest, dass die gewonnenen Erfahrungen aus den US-PRTs in einer zukünftigen zivil-militärischen Gesamtstrategie für Afghanistan eine bedeutende Rolle spielen werden.

1.3.2.1. Entstehung

US-PRTs entstanden ohne einheitliches Konzept und kohärente Planung aus einer Defizitsituation. Den involvierten internationalen Kräften war

¹⁸ Beobachtungen des Verfassers in den Regionen Kunduz und Mazar-i Sharif 2004 und 2005.

¹⁹ Robert Perito: The US Experience with Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. Washington 2005, S. 1. Vgl. Online-Dokument: <www.usip.org/pubs/specialreports/sr152.html> (abgerufen 30.1.2006).

klar, dass Afghanistan nach dem Fall der Taliban mehr vom Drogenhandel abhängiger sein würde als jeder andere Staat der Welt und dass nur die Anwesenheit internationaler Streitkräfte eine Rückkehr zu Bürgerkrieg bzw. islamistischer Herrschaft verhindern kann. Ende 2002 sahen sich jedoch weder die USA noch die anderen Truppen stellenden Staaten in der Lage, entsprechende militärische Kapazitäten zu mobilisieren, um ein ausreichendes Maß an Sicherheit im gesamten Land zu gewährleisten.²⁰ Die US-Militärführung überzeugte die Regierung in Washington von der Notwendigkeit eines stärkeren Engagements für den Wiederaufbau Afghanistans, um das Land und speziell die Regierung in Kabul vor dem Zerfall zu bewahren. Dieser Strategiewechsel wurde wegen des geringen Erfolges der OEF angestoßen, die sich zunehmender Ablehnung bei der afghanischen Bevölkerung gegenüber sah.²¹ Durch diese Entwicklung war für die USA ein erhöhter Bedarf an Force Protection gegeben. Für die US-Militärs war klar, dass die ausschließliche Anwendung konventioneller Kampfmethoden und Stabilisierungsmaßnahmen die OEF nicht zum Erfolg führen würde.

Angesichts dieser militärischen Defizitsituation wurde von den USA eine Strategie der „selektiven Insellösungen“ entwickelt, die auf dem Einsatz von vorgeschobenen Außenposten, sogenannten Coalition Humanitarian Liaison Cells basiert. Diese bestanden aus Offizieren für zivile Angelegenheiten in Civil Affairs Teams (CATs), die humanitäre Notlagen identifizierten, kleinere Wiederaufbauprojekte durchführten und Kooperationen mit der UNAMA und den NGOs im Feld aufbauten. Dabei sollten auch die „Hearts & Minds“ der Bevölkerung gewonnen werden. Hinter diesen Aktivitäten war in der ersten Phase nach dem Fall der Taliban die Informationsgewinnung in den Provinzen ein treibender Faktor. In der Folge wurde diesen Zellen ein robustes Force Protection-Element an die Hand gegeben und Vertreter von zivilen US-Institutionen wurden in so genannte „Joint Regional Teams“ in den Provinzen eingegliedert. Auf Drängen von Präsident Karzai wurden die Teams in PRTs

²⁰ Julia Hett: Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. Das amerikanische, britische und deutsche Modell. ZIF-Analyse 04/05. Berlin, April 2005, S. 4.

²¹ Anthony H. Cordesman: The Ongoing Lessons of Afghanistan: Warfighting, Intelligence, Force Transformation, and Nation Building. Washington D.C. 2004, S. 142.

umgewandelt. Das Programm begann Anfang 2003 mit einem Pilotprojekt in der Stadt Gardez; noch im gleichen Jahr folgten weitere PRTs der CF in Bamian, Kunduz, Mazar-i Sharif, Kandahar, Parwan und Herat.²² Einige der US-PRTs wurden bereits der ISAF überantwortet. Mitte 2006 werden unter dem Kommando des CFC-A neun PRTs betrieben.

1.3.2.2. Ansatz, Mandat und Zielsetzung

Das Mandat der US-PRTs war in der Einführungsphase nicht eindeutig festgelegt. So gab es unterschiedliche Äußerungen seitens der US-Streitkräfte darüber, ob die PRTs als Koordinationsstellen für humanitäre Hilfe und Wiederaufbau in den Provinzen genutzt werden sollten. Pläne, die PRTs als Koordinatoren der gesamten Wiederaufbaubemühungen einzusetzen, wurden im Frühjahr 2003 nach Protesten internationaler NGOs aufgegeben. Ebenso wurde die Aussage, dass der primäre Zweck der PRTs in der Jagd auf Taliban- oder al-Qaida-Elemente bestehe, seitens der USA schon früh zurückgezogen. Allerdings betont das US-Militär, dass PRTs nicht aus „Peacekeeping-Truppen“ bestehen.²³ Die USA verfolgen in Afghanistan eine Strategie gegen Aufständische (Counter-Insurgency-Strategie), die ein breites Spektrum an Maßnahmen gegen die asymmetrische Kriegsführung von Aufständischen umfasst. Dabei werden nicht nur Kampfeinsätze geführt: Auch humanitäre Operationen und gezielter Wiederaufbau sollen dazu beitragen, Anti-Regierungskräfte wie Taliban, diverse Warlords oder die Drogenmafia zu schwächen. PRTs der CF sind in diese Strategie aktiv eingebunden.

²² Hett a.a.O., S. 7.

²³ Ebenda, S. 8.

US-PRTs weisen folgende Leitlinien auf:

- Die ersten US-PRTs waren Ausdruck eines Sinneswandels der Administration von Präsident George W. Bush, der sich im Wahlkampf des Jahres 2000 noch entschieden gegen ein US-amerikanisches Engagement im Nation Building ausgesprochen hatte.²⁴
- PRTs werden eingesetzt, um mit so genannten „permanenten Basen“ eine Dauerpräsenz in afghanischen Schlüsselregionen sicherzustellen.
- PRTs werden zur logistischen Unterstützung des Anti-Terror-Krieges im weitesten Sinne eingesetzt.
- PRTs werden eingesetzt, um den Hauptursachen für Instabilität entgegenzuwirken: Terrorismus, Warlords, Arbeitslosigkeit und Armut.²⁵

1.3.2.3. Struktur und Funktionsweise

Ein durchschnittliches US-PRT (exemplarisch wird das PRT Farah dargestellt) ist für rund 100 Personen konzipiert, die auf einem Areal in der Größe eines Fußballplatzes stationiert sind (siehe Grafik 5). Dies entspricht der Stärke eines „Standard-PRT“ der USA mit 97 Soldaten und drei Vertretern von zivilen Ministerien bzw. Departments.²⁶

Die US-PRTs enthalten drei Schlüsselemente:

1. ein Civil-Military Operations Center (CMOC) als Kernelement zivil-militärischer Interaktion,
2. Embedded Tactical Trainers, das sind US-Soldaten, die die ANA in der Region ausbilden, und
3. ein Force Protection-Element, das Sicherheit für die Akteure bei der Abwicklung von Projekten gewährleistet.

²⁴ Dominique Vidal: Reconstructing States – A guide to nation-building. In: Le Monde Diplomatique, 12/2003. Online-Dokument: <<http://www.mondediplo.com/2003/12/10rand>> (abgerufen 18.5.2005).

²⁵ Perito a.a.O., S. 2.

²⁶ Perito a.a.O., S. 1.

Die Kommandogruppe steuert die PRT-Logistik und koordiniert folgende Teile:

- Medizinisches Element,
- Catering-Element,
- Dolmetscher,
- Ingenieure,
- Betankungs-Element,
- Intelligence-Element und
- Militärpolizei-Element.

Innerhalb der Strukturen des PRT Farah wird die Force Protection als „das Blut, das durch das PRT rinnt“, bezeichnet.²⁷ Mehr als die Hälfte der PRT-Besatzung ist in diesem Bereich gemäß der US-Vorgabe „Security as Paramount of the Mission“ engagiert. Folgende Arbeitsteilung kann beim PRT Farah identifiziert werden:

- Ein Granatwerferzug sowie Sicherheits- und Bedeckungsteams bewachen das PRT und stehen für Eskorten und Patrouillen bereit,
- Observation-Teams erkunden die aktuelle Stimmung unter der ansässigen Bevölkerung und betreiben Informationsgewinnung,
- das CMOC im PRT wiegt die Ansuchen der Dörfer mit den Möglichkeiten des PRTs und dem Wohl der gesamten Provinz ab, um den Fokus der Unterstützung möglichst zielgenau zu bestimmen,
- CAT-Teams (in der Regel sechs Personen) gehen den Ansuchen der Dörfer nach, identifizieren Hilfsprojekte, machen eine Evaluation vor Ort und erstellen dabei eine Prioritätenliste. Die Begleitung dieser Teams in die Dörfer erfolgt durch das Force Protection-Element.

²⁷ Vgl. Online-Dokument über das PRT Farah:
<<http://www.globalsecurity.org/military/world/afghanistan/farah.htm>> (abgerufen 3.3.2006).

Durch die Einbettung von Zivilisten in militärische Einheiten etablierten die USA ein wesentliches Charakteristikum der PRTs. Der interministerielle PRT-Ansatz (Multi-Agency-Prinzip) ist nicht, wie häufig angenommen, eine Eigenart deutscher PRTs, sondern ein Prinzip, das in allen PRTs mehr oder weniger ausgeprägt ist und von den USA entwickelt wurde. In der Realität bestehen im tatsächlichen Gestaltungsspielraum eines „zivilen“ Ministeriums innerhalb der PRTs von Nation zu Nation unterschiedliche Ansätze. Zivile Komponenten wie Vertreter der Agency for International Development (USAID), des Department of State (DoS) oder des Department for Agriculture (USDA) sind dabei dem Militär eindeutig untergeordnet.

US-PRTs sind für Regionen mit hoher Konflikintensität konzipiert; daher wurden PRTs von Regionen mit geringerem Konfliktpotenzial wie Kunduz, Herat und Bamian sukzessive an ISAF-Truppen abgegeben. Stark befestigte Forts wie das PRT Jalalabad stellen zugleich vorgeschobene Unterstützungsbasen (Forward Support Bases) für Anti-Terror-Operationen dar und dienen auch als Basis für Kampfoperationen, wobei das PRT von den Kampfeinheiten der OEF geschützt wird. Trotzdem betonen die USA die Rolle der PRTs als Stabilisierungsinstrument. Die Prioritäten der US-PRTs werden dabei mit Good Governance (gute Regierungsführung), Force Protection und Reconstruction (Wiederaufbau) angegeben:

- Good Governance bedeutet in der US-Perzeption vor allem Unterstützung des jeweiligen Provinzgouverneurs bei der Erschließung alternativer Einkommensmöglichkeiten („Alternative Livelihood Programs“ wie in der Provinz Nangarhar), bei der Renovierung von Moscheen (wie in der Stadt Jalalabad) oder bei einschlägigen Informationskampagnen.
- In Sicherheitsfragen sind die US-PRTs grundsätzlich auf Force Protection, Bereitstellung von Begleitschutz sowie Unterstützung der afghanischen Armee und Polizei konzentriert. Die Wiederherstellung der Ordnung nach größeren Zwischenfällen wird den afghanischen Sicherheitskräften und den Kampfeinheiten der CF überlassen. Die wichtigsten Faktoren im Sicherheitsbereich sind Training, technische Assistenz und materielle Unterstützung für

die ANP und die ANA. Die Stärkung der afghanischen Sicherheitskräfte durch PRTs stellt auch einen kritischen Faktor für die vom IKM langfristig angestrebte Etablierung von Rechtsstaatlichkeit (Rule of Law) und für den Aufbau von Polizei und Armee dar.

- Für das Vorgehen der USA im Bereich Wiederaufbau ist es entscheidend, dass die durch PRTs geschaffenen Institutionen lokale Interessen reflektieren.²⁸

Basierend auf diesen Prioritäten operiert die militärische Führung der US-PRTs mit folgenden Methoden:

- CERP:²⁹ Dabei geht es um Projekte der militärischen PRT-Komponente, die mit kurzfristig verfügbaren materiellen und finanziellen Mitteln des PRT-Kommandanten im Namen bzw. unter der Federführung des jeweiligen Provinzgouverneurs durchgeführt werden. Dabei verfügt der PRT-Kommandant über eine Handkasse für Projekte, die die Flexibilität des PRTs vergrößern sollen. Der Bau von Schulen, Straßen und Gesundheitszentren sowie Veranstaltungen sollen die „Hearts and Minds“ der Bevölkerung gewinnen („to win over populations“). Durch das CERP sollen zwei Bedingungen erfüllt werden, die als Voraussetzung für Sicherheit und Stabilität gelten: Die Autoritäten müssen ein Gewaltmonopol haben (Government Effectiveness), und die Bevölkerung muss diesen Autoritäten Legitimität zusprechen (Government Legitimacy).
- Quick Impact Projects (QIPs): Die USAID führt durch ihre Field Program Officers spezifische Entwicklungsprojekte in den Provinzen durch, die schnelle Wirkung zeigen sollen. Diese Projekte werden in Konsultation mit der militärischen PRT-Komponente und unter lokaler Führung der USAID gesteuert und überwacht. Solche Projekte umfassen etwa Straßen- und Brunnenbau sowie

²⁸ Montgomery McFate. In: Joint Force Quarterly, Ausgabe 38, 3. Quartal 2005, S. 45.

²⁹ Das CERP wird von den US-Truppen bereits seit 2003 im Irak angewendet. Vgl. Online-Dokument: <http://www.dod.mil/comptroller/fmr/12/12_27.pdf> (abgerufen 24.7.2006).

die Errichtung von öffentlichen Gebäuden.³⁰ Der Straßenbau war sicherlich ein Erfolgsfaktor für die US-PRTs, die durch die gleichzeitige Präsenz von Kampftruppen in allen PRT-Regionen mehr Durchschlagskraft für Projekte hatten. Festzustellen ist, dass die US-PRTs sich dem Thema Wiederaufbau intensiver widmen als die deutschen und britischen PRTs. Die US-PRTs haben mit Abstand die meisten Straßenkilometer gebaut, was den PRTs selbst auch unmittelbare operationelle Vorteile bringt, da die Versorgungswege kürzer werden. Das spanische und das italienische PRT sind seit ihrer Gründung 2005 im Straßenbau ebenfalls sehr engagiert.

1.3.2.4. Anti-Drogen-Strategie

Auf der Berliner Geberkonferenz im April 2004 rief Präsident Karzai einen „Dschihad gegen den Drogenanbau“ aus. Seither nannte er die Drogenökonomie immer wieder Afghanistans größtes Entwicklungshemmnis. Das Thema rangiert (natürlich) auf der US-Prioritätenskala ganz oben: 2005 wurden insgesamt 780 Mio. Dollar für die Drogenbekämpfung zur Verfügung gestellt; davon waren 300 Mio. Dollar für Vernichtungsmaßnahmen in Afghanistan bestimmt. Die USA fordern ein radikaleres Vorgehen und sprachen damit das im Rahmen der SSR für den Kampf gegen die Drogen in Afghanistan verantwortliche Großbritannien an. Die US-Regierung propagiert – gegen den Willen von Karzai – eine groß angelegte Pestizidbesprühung zur Zerstörung von Schlafmohnfeldern. Dagegen wird von afghanischer und europäischer Seite eher eine Politik nach dem Muster „Zuckerbrot und Peitsche“ befürwortet: Erst wenn Kompensationen, Aufklärung und der Anbau alternativer Feldfrüchte kein Umdenken der Bauern bewirken, sollen drakonische Maßnahmen folgen. Die reguläre Besatzung von US-PRTs erscheint aufgrund ihrer relativ schwachen militärischen Kapazitäten nicht für ein derartiges Vorgehen geeignet. Jedoch dürften die US-PRTs jederzeit in

³⁰ Provincial Reconstruction Teams Overview. In: USAID Afghanistan, Jänner 2006. Vgl. Online-Dokument: <http://www.usaid.gov/locations/asia_near_east/countries/afghanistan/pdfs/prt_jan-06.pdf#search=%22USAID%20Overview%20PRT%22> (abgerufen 28.7.2006).

der Lage sein, Infrastruktur für Kampfeinheiten bereit zu stellen, sollten diese nicht (wie etwa in Jalalabad) bereits fix im PRT stationiert sein, um in den Provinzen robuster gegen die Drogenmafia vorgehen zu können.

1.3.2.5. Kritik

US-PRTs werden von zivilen Organisationen stärker kritisiert als andere PRTs. Paul Barker, Chef der Hilfsorganisation CARE in Kabul, attestiert dem Kommandanten des US-PRT in Ghazni guten Willen und Kooperationsbereitschaft. Der Amerikaner Barker spricht jedoch für die zivile Helfergemeinschaft, wenn er sagt, dass die Projekte der US-PRTs „schlechte Entwicklungspolitik“ seien, weil die Militärs es versäumt hätten, lokale Bedürfnisse genau genug zu prüfen und die Bevölkerung einzubeziehen.³¹ Kritik bezieht sich auch auf die gleichzeitige Durchführung von Kampf- und Stabilisierungsoperationen, ein Grundproblem des US-PRT-Modells. Die Zielsetzungen der USA in Afghanistan – einen erfolgreichen „Krieg gegen den Terror“ zu führen und permanente Basen zu erhalten – können angesichts der Bemühungen, den afghanischen Transformationsprozess zu unterstützen, zu kontraproduktiven Ergebnissen wie etwa zur Stärkung lokaler Warlords und zur Schwächung der afghanischen Regierung führen: So verbünden sich die CF immer wieder mit lokalen Milizen und versorgen sie mit Waffen und Geld. Afghanische Kämpfer und internationale Söldner bilden häufig die Vorhut bei heiklen Operationen, was einer „Privatisierung“ des Krieges und Schwächung des staatlichen Gewaltmonopols weiteren Vorschub leistet.³² Solche Zweckbündnisse schwächen aber gleichzeitig die Zentralregierung in Kabul und arbeiten gegen die Zielsetzungen der ISAF und der Entwaffnungsprogramme. Dabei zeigt sich ein Konflikt zwischen den kurzfristigen militärischen und den geopolitischen Zielen der USA sowie den

³¹ Vgl. Constanze Stelzenmüller: Afghanistan: Hebammen in Uniform. In: Die Zeit, 16.9.2004.

³² Frank Ilse: Das Milliarden-Geschäft der privaten Krieger. In: Abendblatt, 6.10.2004. Vgl. Online-Dokument: <<http://www.abendblatt.de/daten/2004/10/06/349171.html>> (abgerufen 19.5.2005).

langfristigen Wiederaufbau-Zielen, die UNAMA, ISAF und EU verfolgen.

1.3.3. Das PRT-Konzept Deutschlands

1.3.3.1. Entstehung

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 sprach der damalige deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder von „uneingeschränkter Solidarität mit den USA“ und „Deutschlands neuer Verantwortung bei weltweiten Militäreinsätzen“. Sein Verteidigungsminister Peter Struck tätigte den inzwischen beinahe zum geflügelten Wort gewordenen Ausspruch, dass „Deutschland am Hindukusch verteidigt“ werde. Mittlerweile trägt Deutschland mit knapp 3000 Soldaten einen der größten Truppenteile zur ISAF bei. Der Einsatz militärischer Kräfte hat sich für Deutschland über Afghanistan hinaus als unerlässliches Instrument bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus erwiesen. Von Anfang an wurde dabei von deutscher Seite betont, dass Stabilisierungsaufgaben und aktive Terrorbekämpfung aus politischen, rechtlichen und praktischen Erwägungen weiterhin getrennt bleiben sollten. Ein militärisches Vorgehen in Afghanistan erscheint Deutschland demnach nicht als erste Option: Vor den Soldaten seien Diplomaten, Entwicklungshelfer von Regierungsorganisationen und NGOs, Menschenrechtsorganisationen, die Weltbank und andere internationale Institutionen gefordert, gegen die Ursachen des Terrorismus vorzugehen. Jedoch verbleiben auch Probleme, die nur mit militärischen Mitteln lösbar sind. In diesem Kontext setzt Deutschland mit seinen PRTs auf den Einsatz von integrierten zivil-militärischen Instrumenten in den afghanischen Provinzen.

1.3.3.2. Ansatz, Mandat und Zielsetzung

Der PRT-Ansatz der USA zeigte die Realisierbarkeit eines Konzepts dezentraler Einsätze von kleineren militärisch-zivilen Unterstützungstruppen. Zu diesem Schluss kam Deutschland, als es im September 2003 nach eingehender Prüfung den Standort des damaligen US-PRT in Kunduz übernahm und mit einem eigenen Konzept fortführte. In der Folge

setzte Deutschland auf Expansion: Im Herbst 2004 nahm das zweite deutsche PRT in Feyzabad die Arbeit auf. Mitte 2006 weitete sich das deutsche Engagement durch die Übernahme des nördlichen Regionalkommandos der ISAF aus (siehe Grafik 1).

Im Herbst 2005 verlängerte die deutsche Bundesregierung das Mandat für das deutsche ISAF-Kontingent und das Engagement der Bundesmarine bei der OEF am Horn von Afrika. Der Bundestagsbeschluss vom 21.9.2005 zum deutschen Afghanistan-Engagement basiert auf der Resolution 1623 (2005) des UNO-Sicherheitsrates.³³ Die Lage in Afghanistan wird von Deutschland weiterhin als Bedrohung für die internationale Sicherheit und den Weltfrieden bewertet. Bekräftigt wird vom Bundestag insbesondere die Notwendigkeit, die Autorität der Zentralregierung auf alle Teile Afghanistans auszuweiten, die demokratischen Werte zu respektieren, den Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprozess zu vollenden sowie die Sicherheitssektorreform und die Bekämpfung von Drogenhandel und -produktion voranzubringen. Auf Antrag der deutschen Bundesregierung wurden die bisherigen regionalen Einsatzgrenzen aufgehoben. Deutsche Streitkräfte können nunmehr nicht nur in Kabul und im Norden, sondern auch in anderen Regionen für zeitlich und im Umfang begrenzte Unterstützungsmaßnahmen eingesetzt werden, sollte dies zur Erfüllung des Gesamtauftrages der ISAF unabdingbar sein. Das bedeutet, dass Deutschland seine Truppen unter Umständen auch in den chronisch unruhigen Süden Afghanistans schicken könnte.

1.3.3.3. Struktur und Funktionsweise

Für die Gestaltung des deutschen PRT-Ansatzes war im Gegensatz zu den US-PRTs nicht eine Counter-Insurgency-Strategie maßgeblich, sondern der Gedanke eines umfassenden Stabilisierungs- und Wiederaufbauplans mit kurz-, mittel- und langfristiger Wirksamkeit. Dementspre-

³³ Vgl. Beschluss des deutschen Bundestages über die Verlängerung des Afghanistan-Einsatzes, September 2005, im Online-Dokument: <<http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Afghanistan/bt-mandat2005.pdf>> (abgerufen 13.2.2006).

chend ist das PRT Kunduz als „ziviles Wiederaufbauteam mit militärischer Schutzkomponente“ strukturiert und eingesetzt, wobei eine zivile und eine militärische Komponente gleichrangig unter einem politischen Gesamtauftrag zusammenarbeiten³⁴ (siehe Grafiken 3 und 4). Jede Teilkomponente setzt diesen Auftrag nach eigenen Vorstellungen um. Im Optimalfall stimmen verschiedene Schlüsselressorts im Rahmen einer interministeriellen Steuerungsgruppe ihre Vorhaben symbiotisch aufeinander ab, um vor Ort einen größtmöglichen gesamtstaatlichen Effekt zu erzielen. Damit folgt Deutschland dem Prinzip des US-PRT-Modells, wenn auch mit unterschiedlichen Vollmachten für die einzelnen Ministerien. Vertreter des Auswärtigen Amts (AA), des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg), des Bundesministeriums des Inneren (BMI) sowie des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) treffen sich dazu wöchentlich auf Arbeitsebene und unterhalten auch entsprechende Vertreter vor Ort. Insofern gilt das PRT in Kunduz als „Teil der deutschen Außenpolitik“.³⁵ Geleitet wird das PRT Kunduz von einer zivil-militärischen Doppelspitze, wobei das AA grundsätzlich den zivilen Leiter entsendet. Der militärische Leiter untersteht nicht nur dem BMVg, sondern auch dem ISAF-Kommando und damit der NATO. Zur Seite gestellt ist dieser Doppelspitze ein Beauftragter des BMZ zur Koordinierung der entwicklungspolitischen Aktivitäten sowie ein Vertreter des BMI für den Aufbau der ANP. Die Zivilisten im deutschen PRT unterstehen somit nur im Sicherheitsbereich dem militärischen Kommando, nicht aber in diplomatischen und entwicklungspolitischen Fragen. Im Mittelpunkt des PRTs stehen drei strategische Pfeiler:

1. Diplomatie: Verbindungs- und Überzeugungsarbeit, Lobbying und Diplomatie sowie die Stärkung der Zivilgesellschaft in Kooperation mit der UNAMA.

³⁴ Michael Schmunk: Die deutschen Provincial Reconstruction Teams. Ein neues Instrument zum Nation-Building. SWP-Studie S33. Berlin, November 2005, S. 16.

³⁵ Gespräch von Walter Feichtinger und Markus Gauster mit Rüdiger Lotz, dem ständigen Vertreter der deutschen Botschaft in Kabul. Kabul, 22.10.2004.

2. Sicherheitsbereich: Unterstützung der SSR durch Mitwirkung am Aufbau der ANP und an der Entwaffnung der Milizen und Privatpersonen.
3. Entwicklung: Durchführung von Programmen der Entwicklungszusammenarbeit sowie deren Abstimmung bzw. Koordinierung mit anderen internationalen und nationalen staatlichen Partnern oder NGOs.³⁶

Diese Schwerpunktsetzung entspricht auch der Auffassung von Wiederaufbauexperten, wonach die PRTs der ISAF im Norden und Westen des Landes vorrangig die lokale Polizei trainieren und die CF-PRTs im Süden und Osten primär für Sicherheit sorgen sollen.³⁷ Die deutsche militärische Präsenz in den Provinzen soll nach dem Willen der Regierung in Berlin „grundsätzlich möglichst klein“ bleiben.³⁸

Der militärische Anteil des PRT Kunduz umfasste im Juli 2006 rund 370 Soldaten der Bundeswehr³⁹ und rund 120 internationale Soldaten. Er wird vom Einsatzführungskommando der Bundeswehr in Berlin gesteuert. Die Hauptkomponenten sind Einsatzführungsstab, Sicherungskomponente, Fernmeldewesen, Logistikkomponente, Baupionier- bzw. Ingenieurselement und Sanitätskompanie.⁴⁰ Weitere Elemente des militärischen Teiles umfassen die Psychologische Operationsführung (Psychological Operations, PSYOPS), Militärpolizei, Entminung, Infrastruktur, Planung, Verwaltung, Militärgeologie sowie ein Presse- und Informationszentrum. Der zivile Teil wird von der deutschen Bundesregierung gesteuert. Er umfasst rund 15 Zivilisten und setzt sich aus Vertretern des AA (Leitung), des BMI (spezialisiert auf das Training der afghanischen Polizei – German Police Project), des BMZ (spezialisiert auf Wiederaufbauprojekte) sowie zivilen Diplomaten aus den Partnerregierungen zu-

³⁶ Hett a.a.O., S. 15f.

³⁷ Gespräch von Walter Feichtinger und Markus Gauster mit Diego Osorio, UNAMA Kabul, 26.10.2004.

³⁸ Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung vom 1. September 2003, S. 6. Vgl. Online-Dokument: <http://www.spdfraktion.de/rs/rs_datei/0,,2635,00.pdf> (abgerufen 17.5.2005).

³⁹ Kritik an Jungs „Nordschleife“ in Afghanistan. In: Netzeitung, 19.7.2006.

⁴⁰ Schmunk a.a.O., S. 16.

sammen. Das ungleiche Zahlenverhältnis zwischen militärischem und politisch-zivilem Personal ist für die Entscheidungsprozesse unerheblich – AA und BMVg haben gleiches Gewicht. Die im Vergleich zu den US-amerikanischen und britischen PRTs deutlich höhere Zahl an Soldaten in deutschen PRTs wird durch das in der Bundeswehr-Doktrin stärker ausgeprägte Fürsorge- und Logistik-Konzept begründet.

Neben dem PRT Kunduz wurde im September 2004 ein weiteres deutsches PRT in Feyzabad, der Hauptstadt der Provinz Badakhshan, aufgestellt. Dieses stützt sich sowohl organisatorisch als auch logistisch auf das PRT Kunduz. Die abgelegene Region Badakhshan im äußersten Nordosten Afghanistans ist strukturell besonders rückständig. Ihre Bevölkerung bildete auch vor der sowjetischen Besetzung und dem folgenden Bürgerkrieg keine ethnische und kulturelle Einheit, pflegte aber vielfache interethnische Beziehungen. Bekannt wurde diese Region durch ihren Reichtum an Mineralien. Im Juli 2006 umfasste das PRT Feyzabad 250 deutsche, 80 weitere internationale Soldaten sowie etwa zehn Diplomaten, Polizeitrainer und Entwicklungsexperten. Das Personal deckt auch in Feyzabad ein umfassendes Tätigkeitsfeld ab und umfasst Stab, Versorgung, Schutzelement, Sanitätselement, Informationsgewinnung, Feldjäger, Entminungskomponente (Explosive Ordnance Disposal, E-OD), Militärgeologie sowie Truppenverwaltung. Die Besonderheit des PRT Feyzabad ist die multinationale Zusammenarbeit auf unterster Ebene bei deutscher Führung.

Das PRT Feyzabad soll den Einfluss der Zentralregierung Kabuls in der Provinz Badakhshan stärken. Für die jeweiligen Vertreter der beteiligten Ministerien ist eine Arbeitsteilung vorgesehen. Während der Repräsentant des AA als ziviler Leiter des PRT die Arbeit der Mitarbeiter des BMZ und des BMI koordiniert, sorgt die militärische Komponente zusammen mit den lokalen Sicherheitskräften für ein sicheres Umfeld. Dies stellt nach deutscher Ansicht die Basis für die Arbeit der staatlichen und nichtstaatlichen Hilfsorganisationen dar. Zur Kontaktpflege besuchen Vertreter des PRT Feyzabad regelmäßig die regionalen und lokalen Amts-, Würden- und Entscheidungsträger. Man tauscht sich über Schwerpunkte der Zusammenarbeit aus, entwickelt Ideen für die Region und bespricht Unterstützungsmöglichkeiten für konkrete Maßnahmen.

Durch die deutsche Präsenz und speziell durch deutsche Patrouillen sollen die äußerst komplexen Strukturen der afghanischen Gesellschaft ergründet werden. Auf der Arbeitsebene finden vielfältige Gespräche zwischen Spezialisten der PRTs und den entsprechenden Partnern in der lokalen Verwaltung statt. Vorrangiges Ziel der Unterredungen der deutschen Soldaten mit den regionalen Militärkräften, den Nachrichtendienstern und der Polizei ist die Stabilisierung der Sicherheitslage.⁴¹ Hinzu kommen gemeinsame Streifen deutscher Feldjäger und afghanischer Polizisten. QIPs wie der Ausbau von Polizei-Wachlokalen an den Stadttoren oder der Bau von Brunnen dienen im Rahmen zivil-militärischer Zusammenarbeit (Civil-Military Cooperation, CIMIC) zur Schaffung von Vertrauen und sollen stabilisierend wirken.

1.3.3.4. Anti-Drogen-Strategie

Der Drogenanbau hat der Bevölkerung auch im Einflussbereich der deutschen PRTs einen gewissen Wohlstand gebracht, der an neuen Häusern, Geländewagen und Mobiltelefonen zu erkennen ist. Zudem profitieren selbst landlose Bauern, die von Grundbesitzern Äcker pachten, von der Opiumwirtschaft. Die Bevölkerung erlebt die Auswirkungen des Opiumanbaus in der Region bislang als überwiegend positiv.⁴² Die Frage, wie sich die deutschen PRTs gegenüber dem Drogenhandel in ihren Provinzen verhalten sollen, beschäftigt die deutsche Politik seit Beginn des Afghanistan-Engagements. Die deutsche Einstellung scheint ambivalent zu sein. So versicherte die Bundesregierung einerseits, dass die Drogenbekämpfung nicht im Mandat des Bundeswehreininsatzes enthalten ist.⁴³ Diese Grundphilosophie wurde im Herbst 2003 vom damaligen Verteidigungsminister ausgesprochen und gilt bis heute. Trotz des fehlenden Auftrags leistet Deutschland andererseits einen „eigenständigen zivilen Beitrag“ zur Eindämmung der Drogenproblematik, der der Annahme folgt, dass nur ein Strategie-Mix aus wirtschaftlichen und straf-

⁴¹ Vgl. Online-Dokument über die Zielsetzungen der deutschen PRTs: <<http://www.einsatz.bundeswehr.de/C1256F1D0022A5C2/vwContentByKey/W26BUJR5821INFODE>> (abgerufen 3.5.2006).

⁴² Vgl. Conrad Schetter: Das Dilemma der Drogenbekämpfung. In: E+Z Zeitschrift für Entwicklung und Zusammenarbeit 2/2005, S. 66.

⁴³ Schmunk a.a.O., S. 32.

rechtlichen Maßnahmen einen Erfolg herbeiführen kann. Insbesondere hat Deutschland Ausstattungs- und Ausbildungshilfe für die afghanischen Rauschgiftbekämpfungseinheiten im Rahmen des „German Police Project“ bereitgestellt.

In der Realität werden die Vorgänge in Zusammenhang mit der Bebauung der Mohnfelder von den deutschen PRTs beobachtet (Monitoring), um offiziellen afghanischen und internationalen Akteuren einschlägige Informationen aus dem Einzugsgebiet bereitzustellen. Ein Eingriff in diesen traditionellen Kreislauf hätte wahrscheinlich eine Gewalteskalation zur Folge, die sich gegen die PRTs richten würde. Daher sind die deutschen PRTs in einem Umfeld, in dem die Drogenkriminalität allgegenwärtig ist, mit einem zu wenig robusten Mandat ausgestattet. Durch die Ausdehnung des Tätigkeitsbereichs der Bundeswehr ist die Wahrscheinlichkeit gestiegen, dass deutsche Soldaten etwa bei der Suche nach Waffen auf Drogenlabors stoßen könnten. Wenn die Drogenbekämpfung aber ernsthaft betrieben werde, seien – so heißt es in Geheimdienstkreisen – Gegenmaßnahmen der Drogenbarone zu erwarten.⁴⁴ Die bisherigen Versuche, dem Drogenanbau durch Einzelaktionen wie der Vernichtung von Mohnfeldern Herr zu werden, gelten nach dem Minister für Drogenbekämpfung, Habibullah Qaderi, als gescheitert. Er fordert „saubere Leute“ in der Regierung, wobei er auf die Probleme mit regionalen Machthabern hinwies.⁴⁵ ISAF-PRTs scheinen in diese Einzelaktionen nicht verwickelt gewesen zu sein. Die afghanische Regierung plant die Versetzung von Provinzgouverneuren, die sich bei der Drogenbekämpfung nicht kooperativ zeigen. Dazu zählt auch der Gouverneur von Kandahar, Gul Agha Schirsai.

Ohne die Schaffung alternativer Einkommensquellen werden die Bauern nicht auf die Drogeneinnahmen verzichten. Maßvolle und überlegte Repression wie die Zerstörung von Labors oder die Beschlagnahme von Drogentransporten erscheinen mittelfristig als militärischer Auftrag der

⁴⁴ Anti-Drogen-Kampf gefährdet Soldaten in Afghanistan. In: Financial Times Deutschland, 16.6.2005.

⁴⁵ Fighting drugs in Afghanistan. Video interview with Habibullah Qaderi, Afghan Minister for Anti-Narcotics, 18.1.2006. Vgl. Online-Dokument: <<http://www.nato.int/multi/video/2005/050120-qaderi/v050120e.htm>> (abgerufen 1.7.2006).

ISAF denkbar. Die deutschen PRTs haben sich bisher an Repressionsmaßnahmen nicht beteiligt und sich stattdessen auf die Ausbildung der ANP konzentriert. Loyale afghanische Polizisten, die aufgrund der geringen Bezahlung in der Minderheit sind, oder private US-Subunternehmer könnten zukünftig die heikle Aufgabe der Repressionsausübung übernehmen.⁴⁶

1.3.3.5. Kritik

Einige Politiker und NGOs kritisieren, dass die deutschen PRTs durch zahlreiche Selbstbeschränkungen nicht ihren vollen Wirkungsgrad entfalten und so ihre eigentliche Kernaufgabe der Stärkung der Autorität der afghanischen Regierung nicht ausreichend erfüllen können. Eine ausufernde Bürokratie führe zu Entscheidungsschwächen deutscher PRTs, auch würden die PRTs derart große Vorsicht walten lassen, dass sie in ihren drei Provinzen kaum zum Patrouillieren kommen. In den Camps würden laufend Staatsbesuche stattfinden, was die PRTs ebenfalls von ihrer Arbeit abhalte. Kritisiert wird auch, dass PRTs bei Gewaltakten in der lokalen Bevölkerung wie Steinigungen nicht intervenieren. Derartige Polizeiaufgaben werden von den deutschen PRTs im Sinne ihres Mandates und der Local Ownership nicht durchgeführt. Hier operieren die PRTs für Kritiker auf gleiche Weise wie die afghanische Polizei, die bei Gewaltakten oft wegschaut. Es sei daher kein Engagement der PRTs in Richtung Etablierung von Rechtsstaatlichkeit zu erkennen. Die deutschen PRTs hätten diesen Zustand im Sinne einer friedlichen Koexistenz mit den Warlords akzeptiert.

Skeptiker, die die Bundeswehr grundsätzlich aus allen internationalen Einsätzen zurückholen möchten, haben durch die Kritik an den PRTs Nahrung erhalten.

⁴⁶ Vgl. Stelzenmüller a.a.O.

1.3.4. Das PRT-Konzept Großbritanniens

1.3.4.1. Entstehung

Großbritannien hat als zweite Nation nach den USA ein PRT etabliert und von Juli 2003 bis März 2006 die PRTs in Mazar-i Sharif und Meymana betrieben. Seit Mai 2006 führt Großbritannien die ISAF-Truppen im Süden Afghanistans. Der Norden war bis Mitte 2005 kein Schauplatz für Anschläge militanter Islamisten auf ausländische Soldaten und Helfer. Die Region ist die Heimat ethnischer Usbeken und Tadschiken, was Aktionen der paschtunisch dominierten Taliban von vornherein erschwert. Noch während der Implementierungsphase des britischen PRTs 2003 war die Region aber ein Schauplatz von Kampfhandlungen zwischen Warlords, in die sich die britischen PRTs von Beginn an als Mediatoren einschalteten.

1.3.4.2. Ansatz, Mandat und Zielsetzung

Großbritannien versteht seinen PRT-Ansatz als „Peace Support Operation“, die auf dem NATO OPLAN 10302 beruht. Für Großbritannien ist das PRT ein zivil-militärisches Instrument, das in den afghanischen Provinzen zur Stärkung der afghanischen Regierung eingesetzt ist und hilft, die Entwicklung und den Wiederaufbau zu fördern. Primär soll dieser Auftrag durch die Verbesserung der allgemeinen Sicherheitslage erfüllt und durch die Unterstützung der SSR-Bereiche umgesetzt werden.

Trotz dieser Vorgaben und Definitionen lässt sich das britische PRT in keine Schablone pressen, es wurde auf die Region Mazar-i Sharif zugeschnitten. Bei der britischen Führung handelt es sich um ein „Triumvirat“ (Joint Leadership), bei dem die zivile Komponente im hohen Ausmaß integriert ist. Das Ministry of Defence (MOD) arbeitet dabei mit dem Foreign and Commonwealth Office (FCO) und dem Department for International Development (DfID) eng zusammen. Operationell arbeiten militärische und zivile Komponenten getrennt und haben auch einen separaten Berichtslegungsmodus. Der kritische Faktor für den Erfolg der Mission besteht für das britische PRT in der Verbesserung des Ansehens

und Hebung des Stellenwertes der ANP als legitimierte Schutzinstrument der Bevölkerung.

Die damit im Zusammenhang stehenden britischen Prioritäten bestehen in einer Festigung der institutionellen Strukturen und einer umfassenden Forcierung der SSR durch die PRTs in Form der Stärkung des Zoll- und Justizsystems, der ANA, der ANP sowie der Unterstützung der Entwaffnungsprogramme und des Anti-Drogenkampfes. Stabile Institutionen und höhere Sicherheit sollen die weitere Entwicklung der Region begünstigen. Britische PRTs führen (im Gegensatz zu den deutschen) selbst keinen Wiederaufbau durch. Sie verstehen sich als Impulsgeber und Initiator ziviler Aufbauprojekte, ohne sich an ihnen operativ zu beteiligen, was eine insgesamt positive Wirkung im State Building hat.

1.3.4.3. Struktur und Funktionsweise

Die britischen PRTs sind multinational und multiinstitutionell strukturiert (siehe Grafik 6). Im August 2005 hatte das PRT Mazar-i Sharif eine Stärke von 140 Personen, das PRT in Meymana bestand aus rund 50. Zur Etablierung von Sicherheit patrouillieren Mobile Observation Teams (MOT) in der gesamten Region, verbinden dies mit Informationskampagnen und setzen vertrauensbildende Maßnahmen. Gleichzeitig wird jede PRT-Bewegung dazu genutzt, um Non-Military-Intelligence zu betreiben. MOT-Teams haben eine Stärke von sechs bis acht Personen und verfügen über eine hohe Einsatzflexibilität; sie können Tage außerhalb des PRT-Camps verbringen, wenn das für die Auftragserfüllung notwendig ist. Zwecks Unterstützung der ANP ist ein ziviler internationaler Berater für das Polizeitraining fixer Bestandteil der PRTs.

Der britische PRT-Ansatz in den Provinzen wird von einem britischen PRT-Kommandanten mit „to do business in a very low key manner“ charakterisiert.⁴⁷ Das bedeutet, das PRT zeigt sich in der Öffentlichkeit mit leichter Bewaffnung und legt das Light Footprint-Prinzip durch „diskrete Präsenz“ sehr eng aus. Dabei wird ein größtmöglicher Effekt

⁴⁷ Gespräch des Verfassers mit Jon Brittain, Kommandant des PRT Mazar-i Sharif. Mazar-i Sharif, 1.10.2005.

bei minimalem Aufwand angestrebt. Der PRT-Kommandant spricht dabei auch von einer „robusten Militärdiplomatie“. So lieferte sich General Rashid Dostum, ein ethnischer Usbeke, 2003 und 2004 Panzergefechte mit seinem tadschikischen Rivalen General Nur Ata Mohammad. Das britische PRT trat dabei in Zusammenarbeit mit der UNAMA als Mediator auf und half bei der Beendigung der Kämpfe zwischen den verfeindeten Gruppen. Dostum und Ata erklärten sich letztendlich bereit, am Staatsaufbau teilzunehmen. Es ist ihnen nicht entgangen, dass der Frieden auch ihre Geschäfte blühen lässt: Zoll-, Bau- und Transportgeschäfte laufen gut. An der hohen Kriminalitätsrate (die allerdings nicht nur ein Kennzeichen für Nordafghanistan ist) hat sich in den letzten Jahren wenig geändert.

Für die britischen PRTs ging es in der Region um Mazar-i Sharif nicht primär um die Implementierung von Rechtsstaatlichkeit nach westlichen Vorstellungen. Dies erschien auch und gerade aufgrund der negativen Erfahrung Großbritanniens aus drei Kriegen in Afghanistan zwischen 1839 und 1919 als unrealistisch. Den Briten war bewusst, dass eine nachhaltige Entwicklung in diese Richtung Jahrzehnte in Anspruch nehmen wird. Daher ging es ihnen mehr um die Förderung der Stabilität in der Region, als um die Etablierung westlicher Wertvorstellungen. Militärische Präsenz, Unterstützung und Netzwerkbildung sind die wesentlichen Elemente des britischen Ansatzes. Dabei betreiben die Briten eine sehr geschickte Selbstvermarktung, um sich in ihrer Region das Wohlwollen aller Akteure einschließlich der internationalen NGOs zu erhalten und dadurch ein sicheres Umfeld zu erzeugen. Insgesamt haben die britischen PRTs seit 2003 dazu beigetragen, dass die Region Mitte 2006 – trotz einer gewissen Verschlechterung der Sicherheitslage – nach wie vor eine der stabilsten Gegenden Afghanistans ist.

1.3.4.4. Anti-Drogen-Strategie

Das 2002 nach der Etablierung des britischen PRTs in Mazar-i Sharif unter britischer Federführung gestartete Drogenbekämpfungsprogramm im Rahmen der SSR setzte auf Ausgleichszahlungen und stellte Landwirten eine Kompensation in Höhe von 350 Dollar für die Vernichtung eines Hektars Mohnanbaufläche in Aussicht. Die Bauern forderten da-

gegen 3000 Dollar – angeblich deswegen, weil sie sich in Erwartung hoher Gewinne bereits hoch verschuldet hatten. Das Ergebnis war eine erneute Zunahme des Mohnanbaus. Viele Bauern strichen die Kompensation ein, legten aber in entlegenen Gebieten neue Drogenfelder an – nicht zuletzt, um Verpflichtungen gegenüber den Händlern nachzukommen.

Als kontraproduktiv erwies sich die Einfuhr von Weizen für die Notleidende Bevölkerung durch das World Food Program (WFP) der UNO nach Mazar-i Sharif. Dieser Schritt hatte den Verfall der einheimischen Getreidepreise zur Folge, woraufhin viele Bauern auf Schlafmohnanbau umstiegen. Man sprach von einem völligen Versagen der UNO-Drogenpolitik, was auch die Bemühungen Großbritanniens schlecht aussehen lässt.⁴⁸

1.3.4.5. Kritik

Um unter relativ normalen Umständen arbeiten zu können, sind sowohl die PRTs der OEF als auch die der ISAF angehalten, sich mit den („guten“ wie „bösen“) lokalen Akteuren zu arrangieren. Das hat dazu geführt, dass bisher einflussreiche Warlords – insbesondere auch durch einen Sitz in der afghanischen Regierung – ihre Stellung weiter stärken konnten. Es lässt sich nicht mit Sicherheit sagen, ob diese Strategie Ursache für die seit Herbst 2005 zunehmende Radikalisierung im Land ist, da manche der Warlords wie Dostum (im britischen Verantwortungsbereich) oder Ismail Khan (im italienischen Verantwortungsbereich) auch für eine gewisse Stabilität in „ihrer“ Region sorgen. Die Warlords verstehen nach mehreren Wahlen natürlich, dass es zweckdienlich ist, gleichermaßen über einen militärischen Arm und eine politische Vertretung im Parlament zu verfügen und je nach Anlass Gewehr und Krawatte auszutauschen. Das wirkt für den militärischen Arm insofern legitimierend, als gewisse Milizen der Warlords in der ANA Unterschlupf gefunden haben. Warlords haben die neuen Umstände geschickt ausgenutzt

⁴⁸ Mirjam Marits: Afghanistan: UN-Drogenpolitik hat versagt. In: Die Presse, 17.3.2006, S. 9.

und begriffen, dass ihnen die Einbindung in den politischen Dialog von Nutzen sein kann.

Die britischen PRTs trugen durch ihre Rolle als Vermittlungsstelle und Mediator zwischen verfeindeten Gruppen auch zur Legitimierung von Warlords bei. Dabei stehen die PRTs zwischen den Fronten: Einerseits müssen Maßnahmen gegen die Vereinnahmung von PRTs durch die Provinzfürsten getroffen werden; andererseits besteht bei konfrontativem Vorgehen die Möglichkeit einer Bedrohung für das PRT. Die Wahrung einer „gesunden Distanz“ zu den Warlords ist ein Hauptproblem der PRTs, das besonders bei den britischen PRTs zu Tage tritt und im Mittelpunkt der Kritik an diesen PRTs stand.

1.3.5. Zur Problematik der Koordinierung der einzelnen PRTs

Die NATO plant, ISAF-PRTs sukzessive in eine zukünftige Gesamtstrategie einzubinden und hat dazu bis Mitte 2006 drei regionale Kommandos für die Regionen Nord, West und Süd geschaffen. Das RAC koordiniert in der jeweiligen Region die zivil-militärischen Aktivitäten der PRTs sowie Aktivitäten zur Unterstützung der SSR und der Ausbildung für die ANA. Das deutsche RAC Nord wird von Mazar-i Sharif aus betrieben und ist für die PRTs in Meymana, Pul-i Khumri, Mazar-i Sharif, Kunduz und Feyzabad zuständig. Das italienische RAC West in Herat ist verantwortlich für die PRTs in Farah, Chaghcharan und Herat und Qal`eh-ye Now.

Die ISAF hat 2006 ihren Verantwortungsbereich in den Süden des Landes ausgedehnt (Stage III, siehe Grafik 1). In dieser Region herrscht traditionell eine deutlich höhere Konfliktintensität als im Norden und Westen des Landes, was auch ein größeres Gefährdungspotenzial für ISAF-Soldaten bedeutet. Großbritannien übernahm im Mai 2006 die Führung der Stage III und hatte sich zuvor aus der Region Nord zurückgezogen. Kanada und die Niederlande sind ebenfalls im Süden präsent und haben dort PRTs der USA übernommen. Bei der ISAF-Expansion in den Süden und Osten Afghanistans erscheint die Notwendigkeit, die PRTs durch das RAC umfassend zu koordinieren, als kritisches Element.

Für die Schaffung allgemeiner Sicherheit ist – im Sinne der Local Ownership – die Führung in Kabul grundsätzlich selbst verantwortlich. Angesichts ihrer schwachen Autorität in den Provinzen ist speziell die U-NAMA gefordert, Lobbying zu betreiben und Kommunikationsforen zu gründen, um die ISAF, das CFC-A, PRTs, Botschaften der Lead Nations und afghanische Ministerien an einen Tisch zu bringen. Seitens der Kabuler Regierung wurde versucht, durch die Einsetzung von loyalen Gouverneuren, die nicht aus der jeweiligen Provinz kommen und daher auch nicht in das regionale Machtspiel der Warlords verwickelt sind, robustere Staatsautorität in den Provinzen zu schaffen. Diese Strategie scheint nur vereinzelt und sehr langsam (wie in der Provinz Sar-i Pul) aufzugehen. Das Ziel ist klar: die Füllung des Machtvakuumms zwischen Kabul und den Provinzen, das nicht nur im Bereich der Sicherheitszusammenarbeit besteht.

Das Anfang 2005 ins Leben gerufene „PRT Executive Steering Committee“ (ESC) versammelt regelmäßig Vertreter der angeführten relevanten Akteure zu Konsultationen. Es wird vom afghanischen Innenminister geführt und soll Perspektiven und Richtlinien für alle existierenden und zukünftigen Stabilisierungsmaßnahmen im PRT-Kontext bereitstellen. Darüber hinaus strebt diese Plattform eine Adaptierung der PRT-Agenda an die NDS an.⁴⁹ Die bisherige Entwicklung dokumentiert jedoch, dass es dem Komitee an Autorität und Durchsetzungskraft fehlt. Das zeigt ein Grundproblem des internationalen Engagements in Afghanistan auf: Es liegt in der Natur des Lead Nation-Prinzips, dass ein PRT-Einsatz in erster Linie die jeweiligen Ziele der PRT-Führungsnationen durchsetzen soll. Ein Steuerungs- und Koordinierungsversuch durch eine afghanische Autorität – hier durch den Innenminister – scheint bei internationalen Akteuren ins Leere zu laufen.

Zur Bewältigung der Expansion in Stage III wird die ISAF von rund 8400 (Stand: April 2006) auf 25 000 Soldaten wachsen. Die USA haben mit der OEF derzeit 19 000 Soldaten in Afghanistan, wovon 6000 bis

⁴⁹ ISAF Provincial Reconstruction Teams (PRTs). In: Eurocorps-Homepage, 17.1.2005. Vgl. Online-Dokument: <http://www.isaf6.eurocorps.org/article.php?article_id=37> (abgerufen 20.1.2006).

10 000 unter das Kommando der ISAF wechseln und im Rahmen von PRTs die Stabilisierung und den Wiederaufbau des Landes unterstützen sollen. Der Rest der CF wird die Kampfeinsätze gegen Aufständische fortsetzen.⁵⁰ Während der Expansionsphase im Süden und Osten müssen die PRTs in der Lage sein, sich selbst zu versorgen, bis eine zentrale Unterstützungsbasis gewisse Logistikagenden übernehmen kann. In Gegenden, in denen PRTs der CF präsent sind, kann Infrastruktur von diesen übernommen werden (wie bei der Übernahme des PRT Kunduz durch Deutschland 2003 oder der Truppenverlegung von der ISAF in Stage III). Großbritanniens Kontingent wird 2006 im Zuge der Übernahme von Stage III auf 5700 Soldaten anwachsen und damit das größte Kontingent der ISAF stellen.⁵¹

⁵⁰ Mission could cover all of Afghanistan by August: NATO commander. In: Canadian Press, 31. März 2006. Vgl. Online-Dokument: <<http://www.canada.com/topics/news/world/story.html?id=e3c3e7d4-af2f-4ae2-8224-42489201dfa4&k=79879>> (abgerufen 6.4.2006).

⁵¹ Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 27.1.2006, S.4.

2. Analyse des Wirkungsgrades der PRTs

2.1. Allgemeines zum Wirkungsgrad der PRTs

2.1.1. Zur Analyse

Aghanistan ist in zahllose Einflusszonen zersplittert, deren „Machthaber“ unterschiedlichste Perzeptionen gegenüber internationalen Truppen zeigen. Die Anzahl von Anschlägen und sonstigen Zwischenfällen, ein wichtiger Indikator für die Sicherheitslage in der jeweiligen PRT-Region, sowie Demonstrationen gegen internationale Einrichtungen wie PRTs erlauben gewisse Rückschlüsse auf den Grad der Akzeptanz der PRTs in der Bevölkerung. Dabei ist jedoch einzukalkulieren, dass beispielsweise Demonstrationen oft „bestellt“ und/oder von Warlords instrumentalisiert werden. Es ist schwierig, die Stimmungslage für das gesamte Land zu bestimmen, da seriöse empirische Daten aus vielen der 34 Provinzen bzw. über 350 Distrikten fehlen. Einschlägige Medienberichte, Umfragen, Zahlen und Prozentsätze können daher – wenn überhaupt – nur für gewisse Teilregionen als Indikatoren verwendet werden.

2.1.2. Akzeptanz der PRTs

Es gibt unterschiedliche Vorgangsweisen, um als PRT in seinem Einflussbereich für Akzeptanz unter den lokalen wie internationalen Akteuren zu sorgen. Italien hat z.B. eine interessante Methode angewendet, um für eine gute Reputation seines PRT in Herat zu sorgen: Bereits ein Jahr vor der Etablierung des PRT im Frühjahr 2005 wurden Kooperationen mit (vorwiegend italienischen) NGOs, aber auch anderen Akteuren in der Region vereinbart und großzügige Subventionen gewährt.⁵² Andere Nationen messen der Akzeptanz unterschiedliche Bedeutung zu, was sich im Verhalten der Soldaten vor Ort niederschlägt.

⁵² Gespräch des Verfassers mit William Baang, International Organisation for Migration (IOM). Mazar-i Sharif, 20.8.2005.

2.1.3. PRTs und Sicherheitslage

2004 kamen bei Anschlägen in ganz Afghanistan 850 Personen ums Leben.⁵³ 2005 waren es bereits rund 1600 Opfer, darunter 91 US-Soldaten.⁵⁴ Auch die Kriminalitätsrate hat sich landesweit deutlich erhöht. Die PRTs, deren Zahl 2005 auf 22 gestiegen ist, konnten diesem Trend nicht entgegenwirken. Nach der halbjährlichen Risikoeinschätzung durch das Frühwarnsystem von FAST International vom Mai 2006 hat sich die Sicherheitslage im gesamten Land im Beobachtungszeitraum Dezember 2005 bis Mai 2006 deutlich verschlechtert.⁵⁵ Die Anzahl der Gewaltakte hat den höchsten Stand seit 2004 erreicht, was vor allem auf die verschärfte Situation im Süden des Landes zurückzuführen ist. Die folgende Instabilitätsskala für PRTs zeigt die unterschiedlichen Konfliktintensitäten von Provinz zu Provinz.

⁵³ „Six Taliban Killed in US-Afghan Raid on Bomb Factory: Official“. Agence France Press, 24.8.2005.

⁵⁴ Four US Troops killed in Afghanistan. In: CBS News, 13.2.2006. Vgl. Online-Dokument: <<http://www.cbsnews.com/stories/2006/02/13/terror/main1312194.shtml>> (abgerufen 10.7.2006).

⁵⁵ FAST Update Afghanistan, Mai 2006, S. 3. Vgl. Online-Dokument: <http://www.swisspeace.org/uploads/FAST/updates/FAST%20Afghanistan%201_2006%20final.pdf> (abgerufen 22.6.2006).

Instabilitätsskala für PRTs (Stand: September 2006)⁵⁶

Stufe	Charakteristik	PRT-Provinz
10	Offener Krieg. Evakuierung des PRT-Personals.	
9	Tägliche Attacken von Guerillas auf Zivilisten. Bürgerkriegsähnliche Situation. Humanitäre Nothilfe durch Militär äußerst schwierig. Patrouillen durch PRT nicht durchführbar.	
8	Willkürliche, systematische Attacken auf internationale Zivilisten. Politische Gewalt. Starke Entfremdung der lokalen Bevölkerung von der Zentralregierung. Taliban gelten als Ansprechpartner der Bevölkerung in Rechtsfragen. Sicherheit im PRT-Komplex ohne Unterstützung von außen nicht mehr gegeben. Tendenz zum Bürgerkrieg. Abhängigkeit der ländlichen Bevölkerung vom Opiumanbau. Entwicklungsprojekte unmöglich. Humanitäre Nothilfe durch Militär eingeschränkt.	Helmand, Uruzgan, Kandahar
7	Zunehmende Attacken auf Regierung, internationale Kräfte und Zivilisten. Straßenblockaden. Hohe Korruption. Durchführung von Entwicklungsprojekten ohne Schutzkomponente nicht zu verantworten. Angriff auf das PRT jederzeit möglich. Anschläge auf lokale Polizeistationen.	Zabul, Farah, Kunar, Ghazni, Paktya, Khost, Paktika
6	Gezielte Gewalttätigkeiten und Bedrohungen gegen Zivilisten und Militärs. Überlandreisen ohne Konvoi lebensgefährlich. Wachstum von illegalem Handel. Große Behinderungen bei der Durchführung von Entwicklungsprojekten. Angriff auf das PRT im Rahmen von Demonstrationen möglich.	Nangarhar, Laghman, Farayab, Ghor, Badghis

⁵⁶ Der Autor orientiert sich an der Instabilitätsskala von The Senlis Council. In: Helmand at War. The Senlis Council Security and Development Policy Group. London, Juni 2006, S. 55. Der Instabilitätsgrad der Provinz Helmand wurde von The Senlis Council mit Stufe acht bewertet, die Einstufung der übrigen Provinzen erfolgte durch den Autor.

5	Verstreute Attacken und Gewaltdrohungen gegen Regierungsvertreter und internationale Streitkräfte. Anschläge auf Kandidaten für die Parlaments- und Provinzratswahlen 2005. Häufung von Gewaltverbrechen auf einzelne Personen. Organisierte Anti-Regierungsdemonstrationen können gewalttätig ausarten. Überlandreisen nur mit Konvoi empfohlen.	Parwan, Kunduz, Takhar, Badakhshan, Herat, Balkh, Baghlan
4	Hintergründige Bedrohung und Einschüchterung der lokalen Bevölkerung. Anti-Regierungspropaganda und antiwestliche Propaganda. Anbau von Opium als allgemein tolerierte Einnahmequelle für die Bevölkerung.	Bamian, Sar-i Pul, Jowzjan, Samangan
3	Ansteigende Tendenz von Gewaltverbrechen. Geringes Ausmaß von illegalem Handel.	
2	Gewaltverbrechen in geringem Ausmaß. Kleinkriminalität. Regierung patrouilliert Grenzen und Schlüsselpunkte. Zivile Verwaltung funktioniert.	
1	Regierungskontrolle über die gesamte Provinz. Wachstum von legalen Aktivitäten. Keine Behinderungen bei der Durchführung von Entwicklungsprojekten.	

2.1.4. PRTs und Institution Building

Die bisherige Erfahrung hat gezeigt, dass das IKM leichter Einigkeit im State Building erzielen kann, wenn der Wiederaufbau umfassend und in Abstimmung mit der jeweiligen Regierung erfolgt. Dies ist in der afghanischen Realität nur begrenzt der Fall. Die notwendigen Mechanismen existieren bereits auf nationaler, Provinz- und Distrikt-Ebene. Um diese Mechanismen zu nutzen und Parallelstrukturen zu vermeiden, überlässt die UNAMA der afghanischen Regierung zunehmend die Führung der regionalen Entwicklungsplanung. Dabei muss es Aufgabe der Regierung sein, Akteure, die die Regierungsziele nicht voll unterstützen, entsprechend zu beeinflussen oder sogar auszuschließen. Das kann auch PRTs betreffen. Daher sollte es eine Voraussetzung eines PRT-Einsatzes sein, die Wiederaufbau-Prioritäten der Führungsnationen und der sonstigen Truppen stellenden Länder mit den Interessen der afghanischen Regierung bestmöglich abzustimmen.

2.1.5. PRTs und Entwicklungszusammenarbeit

Das Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR) hat 2001 Richtlinien für zivil-militärische Beziehungen entwickelt, die als Regeln für die Interaktion von humanitären Organisationen mit Streitkräften dienen.⁵⁷ Sie beinhalten folgende vier Hauptpositionen:

1. Die Implementierung von direkter humanitärer Hilfe (darunter versteht das SCHR auch Wiederaufbaumaßnahmen) sollte unter normalen Umständen zivilen Hilfsorganisationen vorbehalten bleiben. PRTs sollen sich daher nicht in diesem Bereich betätigen.
2. Direkte humanitäre Hilfe durch Militärs ist – unter Ausnahmebedingungen – angebracht, wenn spezifische Kriterien zutreffen,

⁵⁷ Beim SCHR handelt es sich um ein 1972 gegründetes Komitee von neun unabhängigen humanitären Organisationen: WCC, CARE, Caritas, IFRC, ICRC, LWF, MSF, Oxfam International und SC Alliance.

etwa eine Verschlechterung der Sicherheitslage oder mangelnde Kompetenzen bzw. Kapazitäten seitens der NGOs.

3. Humanitäre Akteure sollen auf militärischen Schutz nur unter extremen Umständen zurückgreifen.
4. Nur spezielle Informationen (etwa über die Sicherheitslage) können und sollen von zivilen und militärischen Akteuren ausgetauscht werden.

Diese Leitlinien erscheinen für NGOs in der Praxis jedoch nur begrenzt auf die Interaktion mit komplexen zivil-militärischen Teams wie den PRTs anwendbar. Dessen schien sich das SCHR mit seinen 2001 dargelegten Positionen bewusst zu sein und hat seine Richtlinien hinsichtlich Afghanistan spezifiziert und (Revise 2004) geringfügig angepasst. Folgende Hauptpunkte werden dabei propagiert:⁵⁸

1. NGOs sollen eine Analyse der zu treffenden Maßnahmen in einer Krisenregion in unabhängiger Form treffen (also ohne sich mit Militärs bzw. PRTs abzustimmen).
2. Humanitäre Organisationen sollen in Übereinstimmung mit den Leitlinien von NGOs, Rotem Kreuz und Rotem Halbmond unparteiisch handeln.
3. Die Infrastruktur nicht-staatlicher Akteure bzw. internationaler Militärs soll von humanitären Organisationen nicht genutzt werden.
4. Die Informationsteilung soll sich auf ein operativ notwendiges Mindestmaß beschränken, um zu verhindern, dass humanitäre Organisationen von Militärs als Informationsquellen „missbraucht“ werden.

In einem asymmetrischen Konflikt bzw. in einer Post-Konflikt-Region – Afghanistan stellt Mitte 2006 zumindest partiell eine Post-Konflikt-Region dar – gibt es weder eine rein militärische noch eine rein auf zivi-

⁵⁸ ACT International: SCHR Position Paper on Humanitarian-Military Relations in the Provision of humanitarian Assistance (Revise 2004). Genf, 18.10.2004.

Vgl. Online-Dokument: <<http://www.act-intl.org/resources/manual/SCHRpositionpaper.doc>> (abgerufen 16.8.2006).

lem Engagement beruhende Lösung. Die Abgrenzungsbemühungen ziviler Komponenten von Militärs durch das SCHR können für NGOs daher in der Praxis nur grobe Richtlinien darstellen. Darüber hinaus werden die Realitäten vor Ort in den vorliegenden Positionen des SCHR nicht ausreichend gewürdigt. Charakteristisch für Afghanistan sind die unterschiedlichen Konfliktintensitäten, denen Militärs und NGOs ausgesetzt sind. Im Norden Afghanistans konnten NGOs bis Mitte 2006 relativ sicher operieren. Dort gibt es aber auch deutlich mehr Kritik von NGOs an PRTs als im Süden, wo die Auseinandersetzungen zwischen CF und Taliban für eine deutlichere Abgrenzung der Tätigkeitsfelder von zivilen und militärischen Akteuren sorgen. Die Regionen außerhalb der größeren (südlichen) Städte stellen für NGOs No-Go-Zonen dar – dort können praktisch nur PRTs für eine (eingeschränkte) Assistenz in den Kernbereichen Sicherheit, Bildung von Institutionen und Wiederaufbau sorgen; NGOs sind im Feld praktisch nicht mehr existent. Insgesamt erscheinen die Vorgaben des SCHR wichtig, werden aber von den zivilen Akteuren in der täglichen Praxis im Feld sehr weit ausgelegt.

NGOs wie z.B. Ärzte ohne Grenzen kritisieren die PRTs, weil sie durch ihr Auftreten die Unabhängigkeit humanitärer Hilfe gefährdet sehen und Entwicklungshelfer zu Magneten für vermehrte Anschläge werden lassen. Klar ist, dass bei aller notwendigen zivil-militärischen Zusammenarbeit die Unabhängigkeit humanitärer Hilfe ein hohes Gut ist und geschützt werden muss. Zugleich ist eine gewisse Kooperation und Koordination unabdingbar. Etliche der insgesamt etwa 2400 NGOs sind auch zunehmender Kritik ausgesetzt. So meinte der seinerzeitige Planungsminister Ramazan Bachardoust, dass sie erhebliche Teile der Hilfsgelder absorbieren und der lokalen Bevölkerung Jobs wegnehmen. Sein Plan, einen Großteil der NGOs auszuweisen, kostete ihn Ende 2004 allerdings das Amt.

Deutschland rechtfertigt seine Präsenz in Nordafghanistan als einzige PRT-Nation auch mit der Notwendigkeit, Entwicklungshelfer zu schützen. Tatsache ist, dass sich viele NGOs nach der Etablierung des PRT Kunduz in der Region angesiedelt haben. Der Großteil dieser NGOs beschränkt die Kontakte mit den deutschen PRTs jedoch auf ein Minimum. Als Grund dafür wird unter anderem angegeben, dass durch den Einsatz

von PRTs weniger Arbeit für NGOs verbleibt und Parallelstrukturen für das State Building kontraproduktiv seien.⁵⁹ Zunehmende Gewalt durch Taliban, lokale Warlords oder durch Kriminelle erschwert die Durchführung von Projekten der NGOs zusätzlich. So wurde im Mai 2006 ein Mitarbeiter der NGO „Malteser International“ in der Provinz Badghis im Nordwesten des Landes ermordet.

Solche Übergriffe geben NGOs Anlass zu verstärkter Kritik am militärischen Engagement – ein Zusammenhang zwischen derartigen Zwischenfällen und der Arbeit der PRTs ist jedoch nicht festzustellen.

2.1.6. PRTs und Wiederaufbau

Entgegen einer verbreiteten Meinung scheint die Drogenwirtschaft für die Bevölkerung in den nördlichen Provinzen Afghanistans bislang kein Problem darzustellen. Vielen Menschen erscheint sie als viel versprechende Branche in einem Land, das sonst kaum ökonomische Perspektiven bietet. Natürlich wirkt sich der Drogenanbau in Afghanistan (auch) auf die Nachbarstaaten negativ aus, wo die Zahl der Rauschmittelabhängigen wächst. Laut UNODC gibt es in Pakistan 500 000 Heroinabhängige und im Iran 3,7 Mio. Opiatkonsumenten. Beide sind aber in erster Linie Transitländer, da das „große Geld“ naturgemäß in Europa und den USA verdient wird. Der Gewinnanteil afghanischer Bauern am dortigen Endverbraucherpreis beträgt zwar weniger als 1%, aber das reicht für einen Produktionsanreiz offenkundig aus.

Die Auffassungen über die besten Methoden der Bekämpfung des Drogenanbaus gehen weit auseinander. Verbreitet ist etwa die Meinung, dass eine Reduzierung der Nachfrage in den Industrieländern der nachhaltigen Bekämpfung des Anbaus in Afghanistan (aber auch in anderen Ländern) vorangehen müsse. Die verschärfte Bekämpfung des Opiumanbaus würde allerdings, so postulieren die Vertreter dieses Ansatzes, zu hohe Risiken nicht nur für die PRTs, sondern auch für die afghanische Regierung bergen. Der labile Frieden und die zaghafte Schritte in Rich-

⁵⁹ Michael Pohly beim IFK-Workshop „PRT und JMM/JMC als innovative Instrumente des IKM“ an der Landesverteidigungsakademie. Wien, 19./20.10.2005.

tung Wiederaufbau wären gefährdet. Der Unmut in der breiten Bevölkerung könnte schnell wachsen und würde sich dann gegen jeden Ausländer – ob Entwicklungshelfer oder PRT-Soldaten – richten, da diese als Agenten der Drogenbekämpfung wahrgenommen würden. Die gewaltsame Bekämpfung des Handels ließe vermehrt Drogenkartelle entstehen, die dann Bauern zum Anbau von Schlafmohn zwingen könnten. Selbst wenn es gelänge, die Produktion zu verringern, würden infolge des geringeren Angebots die Schwarzmarktpreise steigen und den Opiumanbau noch lukrativer machen. Daraus ergibt sich ein ökonomisches Dilemma.

Alle diese Argumente sind zweifellos diskutierbar. Jedenfalls erschwert die Unschlüssigkeit der internationalen Akteure über die anzuwendende Strategie die Bekämpfung von Drogenanbau und -handel beträchtlich.

2.2. Der Wirkungsgrad der US-amerikanischen PRTs

2.2.1. Akzeptanz der PRTs in der Region

Die USA hatten von Beginn der Intervention durch die OEF eine deutlich geringere Akzeptanz bei der afghanischen Bevölkerung als die europäischen Staaten. Selbst viele jener Afghanen, die unter den Taliban am meisten gelitten haben, stehen den USA mehr oder weniger skeptisch gegenüber. Daher versuchte man von Anfang an intensiv, die Bevölkerung für sich zu gewinnen. Die durchschlagenden Erfolge blieben bisher allerdings aus.

Die schlechte Versorgungslage und fehlende Infrastruktur in der fast 50 000 km² großen Provinz Farah war der Anknüpfungspunkt für die CF, im September 2004 in der gleichnamigen Provinzhauptstadt ein US-PRT zu errichten. Ziel war die Schaffung eines sicheren Umfeldes und der (Wieder-)Aufbau von Brunnen, Schulen, Krankenhäusern und Regierungsgebäuden. Diese Hilfe zielt auf ganze Kollektive (d.h. ganze Dörfer) und nicht auf Individuen. Letzteres gilt für die US-PRTs als kontraproduktiv, da die Durchführung von bloß vereinzeltm Wiederaufbau Neid und damit Konflikte schürt.

Seit Mai 2005 steht das US-geführte PRT Farah unter dem Kommando der ISAF und wird als „Vorzeige-PRT“ und Modell für zukünftige Operationen der ISAF bezeichnet.⁶⁰ Die Funktionsweise dieses PRTs ist mit den bisherigen US-PRTs im Süden vergleichbar, die bei hoher Konfliktintensität operieren und von der ISAF übernommen werden. In der Realität arbeitet das PRT Farah nach wie vor nach dem US-Konzept. Die Kommandoübergabe vom CFC-A auf die ISAF hatte keine unmittelbare praktische Auswirkung auf die Arbeit des PRT selbst und stellt den ersten Schritt der geplanten sukzessiven Überantwortung aller PRTs der CF an die ISAF dar.

Bis Ende 2005 wurden in der Provinz Farah drei Mädchenschulen mit 1500 Plätzen gebaut. Der Gouverneur von Farah erfährt insofern Unterstützung durch das CERP, als ihm nunmehr selbst Ressourcen zur Verbesserung der Lage für die Bevölkerung zur Verfügung gestellt werden. Quick Reaction Forces der ISAF wurden in Farah im Sommer 2005 zur Unterstützung der Parlaments- und Provinzratswahlen im PRT stationiert, wobei sie durch gemeinsames Patrouillieren mit der ANA auch gleichzeitig Trainingsaufgaben übernahmen. Die schlechte Reputation der US-Truppen bei der afghanischen Bevölkerung hat sich bisher jedoch nicht verbessert.

2.2.2. PRTs und Sicherheitslage

Afghanistan ist von einem sensiblen „Balance of Power“-System geprägt, das die Nachbarstaaten und weitere regionale Akteure mit einschließt und von den USA beeinflusst wird. Seit Beginn der OEF Ende 2001 üben die USA maßgeblichen Einfluss auf die afghanische Führung aus. Daran dürfte sich auch in der überschaubaren Zukunft nichts ändern. So haben die USA ihr geopolitisches Interesse an Afghanistan zuletzt mit der Absicht verdeutlicht, permanente Basen im Land zu errich-

⁶⁰ Farah A Model For Future Operations – ISAF Commander. ISAF Public Information Office, Release 2006-048, 3. 7. 2006. Vgl. Online-Dokument: http://www.afnorth.nato.int/ISAF/Update/Press_Releases/newsrelease/2006/Release_03July06_048.htm (abgerufen 17.7.2006).

ten.⁶¹ Gründe dafür sind das Ölinteresse der USA, bestehende und zu bauende Pipelines in der Region, die Nutzbarkeit Afghanistans als Plattform für ein mögliches Vorgehen gegen Objekte der iranischen Atomindustrie sowie nicht zuletzt die Absicherung des US-Einflussbereiches gegenüber China, Indien und Russland. Dabei verfolgen die USA die Absicht, in schwer kontrollierbaren Landesteilen an Einfluss zu gewinnen.⁶²

In Südafghanistan hat die Zahl der Anschläge von 2004 bis 2005 um 20% zugenommen, Selbstmordattentate haben sich vervierfacht und Anschläge mit ferngesteuerten Straßenbomben – nach irakischem Vorbild – haben sich verdoppelt.⁶³ Bis Mitte 2006 hat sich die Lage in der Region nochmals wesentlich verschlechtert. Damit ist offenkundig, dass weder die US-PRTs noch die Kampftruppen der OEF die Sicherheitslage zu verbessern vermochten. So rangiert die 2006 besonders umkämpfte Provinz Helmand auf der zehnteiligen Konfliktintensitätsskala von The Senlis Council auf Stufe acht.⁶⁴ Das bedeutet: systematische Attacken auf internationale Zivilisten, eine starke Entfremdung der lokalen Bevölkerung von der Regierung in Kabul und von Internationalen in der Region sowie ein Florieren der Opiumwirtschaft.

Trotz der negativen Entwicklung der Sicherheitslage stellen ihre PRTs für die USA einen wichtigen Eckpfeiler ihrer Ordnungsvorstellungen dar. Die (formelle) Unterstellung von US-PRTs unter ISAF-Kommando in der Stage III (Süden) bedeutet nicht, dass Washington seinen Einfluss in Afghanistan reduzieren wird – ein massiver Truppenabzug der USA aus Afghanistan steht Mitte 2006 nicht zur Diskussion.

⁶¹ So haben die US-Streitkräfte in Holang in der Provinz Herat auf einem Gelände von 300 Hektar – nur 100 Kilometer von der iranischen Grenze entfernt – den nach Bagram zweitgrößten Luftwaffenstützpunkt in Afghanistan errichtet.

⁶² Frankfurter Rundschau, 8.9.2004.

⁶³ Walter Pincus: Growing Threat Seen In Afghan Insurgency. In: Washington Post, 1.3.2006. Vgl. Online-Dokument: <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/02/28/AR2006022800874.html>> (abgerufen 1.4.2006).

⁶⁴ Vgl. Tabelle der Konfliktintensitäten. In: Helmand at War. The Senlis Council Security and Development Policy Group. London, Juni 2006, S. 55. Vgl. auch Kapitel 2.1.3.

2.2.3. PRTs und Institution Building

Mitten im Wirkungsbereich der US-PRTs sind durch die Taliban in den Provinzen Kandahar, Helmand und Uruzgan Anfang 2006 Parallelautoritäten gewachsen, die sogar Gerichte einschließen. So geht die lokale Bevölkerung häufig zu den Shuras der Taliban, um Konflikte zu lösen.⁶⁵ Die US-PRTs im Süden konnten weder die Korruption bekämpfen noch das Vertrauen der Bevölkerung in staatliche Institutionen stärken. Die ISAF steht im Zuge der Übernahme dieser PRTs vor einer extrem schwierigen Aufgabe.

Das US-PRT in Ghazni in der gleichnamigen Ostprovinz scheint sich als „Insel der Stabilität“ zu behaupten. Die US-Kampftruppen, die sich mit dem PRT das Camp teilen, und die ANA, die bis 2004 noch auf der anderen Straßenseite zeltete, stellen einen gewissen Abschreckungsfaktor für Anti-Regierungskräfte dar. US-Soldaten tragen die gleiche Uniform, sodass von außen nicht zu unterscheiden ist, ob sie zu Kampfeinheiten oder PRTs gehören. Jedenfalls konnten im konfliktintensiven Süden und Osten Afghanistans Millionen Wähler für die Wahlen von 2004 und 2005 registriert werden. Dabei war es auch für die UNAMA nicht möglich, eine konkrete Unterscheidung zu treffen, welchen Truppenteilen dies zu verdanken ist. Die US-PRTs wirkten bei diesem Institutionen bildenden Wahlprozess genauso mit wie Kampfeinheiten der CF oder die Truppen der ANA.⁶⁶ Nicht zu vernachlässigen ist dabei jedoch auch der Nationalstolz der afghanischen Bevölkerung, der viele zur Registrierung und in der Folge zu den Urnen trieb.

2.2.4. PRTs und Entwicklungszusammenarbeit

In Südafghanistan bestehen aufgrund der hohen Konfliktintensität relativ geringe Probleme im Bereich der zivil-militärischen Zusammenarbeit – zivile Akteure wie NGOs können dort 2006 ohne militärischen Schutz praktisch nicht mehr operieren bzw. haben sich überhaupt aus der Regi-

⁶⁵ James Rupert: Corruption and coalition failures spur Taliban resurgence in Afghanistan. In: *Newsday*, 17.6.2006.

⁶⁶ Vgl. Stelzenmüller a.a.O.

on zurückgezogen. Büros der UNO, die 2003/2004 noch in 60 bis 70% der Region Süd operierten, können Mitte 2006 nur mehr in sechs von 50 Distrikten arbeiten.⁶⁷

2.2.5. PRTs und Wiederaufbau

In Ostafghanistan wird von den US-PRTs (und v.a. in Ghazni) vermehrt der Straßenbau forciert. In dieser Region mit hohem Sicherheitsrisiko ist die Entwicklungshilfe der USA für Afghanistan unmittelbar zu spüren. Die für 270 Mio. Dollar erneuerte, 600 Kilometer lange Straße zwischen Kabul und Kandahar hat die Fahrtzeiten auf ein Drittel verkürzt. Starker Verkehr und rege Bautätigkeit entlang des neuen „Highway“ sind Indikatoren für eine gewisse Belebung des Landes. Interessanterweise wurden – vor allem durch die Initiative der US-PRTs – bis 2006 mehr Straßenkilometer in Regionen mit höherer Konfliktintensität (Süd- und Ostregion) gebaut als in relativ ruhigeren Regionen (v.a. Nordregion). Die beschriebenen Indikatoren sind jedoch trügerisch. So fällt der Bau von Straßen leichter als die Stärkung der fragilen Autorität einer schwachen Regierung. Zweitens wurden auf der Straße von Kabul nach Kandahar allein 2005 über zehn Ausländer erschossen. Internationale Helfer haben sich in diesem Bereich in der Folge weitgehend zurückgezogen und selbst lokale NGO-Mitarbeiter sind stark gefährdet.

Nichtsdestotrotz erscheinen US-PRTs wie Ghazni als wichtige Außenposten, die State Building in einer Region mit hoher Konfliktintensität durchführen. Die Bau der Autobahn von Kabul nach Kandahar ist dabei nicht nur im Kontext des Wiederaufbaues des Landes zu sehen, er hatte für die US-Regierung gleichzeitig auch ein gewisses außenpolitisches Gewicht zur Vermarktung des „Krieges gegen den Terror“.

2.3. Der Wirkungsgrad der deutschen PRTs

Die Verantwortung Deutschlands im Rahmen der ISAF umfasst Mitte 2006 insbesondere die Führung des RAC Nord in Mazar-i Sharif, die Betreuung von PRTs in den Provinzen Kunduz (PRT Kunduz) und Ba-

⁶⁷ James Rupert a.a.O.

dakhshan (PRT Feyzabad) sowie die Betreibung einer Außenstelle des PRT Kunduz in der Provinz Takhar (Taloqan).

2.3.1. Akzeptanz der PRTs in der Region

Nach dem afghanischen Außenminister Rangin Dadfar Spanta sind die deutschen Truppen – und damit insbesondere die PRTs – in Afghanistan auch 2006 nach wie vor willkommen. Mit der Drogenbekämpfung sollten die deutschen PRTs aber nichts zu tun haben, weil das Aufgabe der ANP sei. Spanta, der selbst Jahrzehnte in Deutschland gewohnt hatte, bezeichnete die deutschen Truppen als Befreiungsarmee, die 86% aller Afghanen weiterhin im Land haben wollen.⁶⁸ Das spricht für die Qualität der deutschen PRTs. Jedoch ist bei Aussagen von afghanischen Regierungsvertretern Vorsicht geboten. Diese werden von Kritikern oft als „brainwashed“ durch die USA angesehen. Es ist ein offenes Geheimnis, dass die USA als größter Geberstaat für Afghanistan von Beginn der Intervention an Druck auf die Regierung Karzai ausübten, um ihre geopolitischen Interessen verfolgen zu können. Dazu gehört es auch, die Lage und die Auswirkungen des IKM in Afghanistan besser darzustellen, als sie in der Realität sind. Dies lässt Spantas positive Beurteilung des deutschen Engagements in anderem Licht erscheinen.

Eine andere Studie weist auf die kritische Haltung der afghanischen Bevölkerung gegenüber der ISAF hin. Nach einer Umfrage der BBC vom Mai 2006 bewerten nur 25% der Afghanen den Einfluss Frankreichs in Afghanistan als positiv. Deutschland vertrauen sogar nur 21%. Einzig die USA erhalten hohen Zuspruch: 72% der Afghanen loben das US-Engagement.⁶⁹ Die positive Beurteilung der Akzeptanz der USA steht in dieser Umfrage im deutlichen Widerspruch zur Realität in Afghanistan, was die Qualität der Umfrage der britischen BBC in Frage stellt. Aus der Bandbreite der Prozentsätze ist zu entnehmen, dass derar-

⁶⁸ Helmut Böger: Die Bundeswehr ist für uns eine Befreiungsarmee. Interview mit Afghanistans Außenminister. In: Bild am Sonntag, 14.5.2006. Vgl. Online-Dokument: <<http://www.bild.tonline.de/BTO/news/aktuell/2006/05/14/aussenminister-gruene-afghanistan/hg-interview.html>> (abgerufen 16.5.2006).

⁶⁹ Vgl. Urs Gehriger: Entscheidung in Afghanistan. In: Weltwoche, 24.5.2006.

tige Berichte keine seriösen Aufschlüsse über den Wirkungsgrad der PRTs ermöglichen.

Im Hinblick auf die wachsende Frustration über nicht eingehaltene Versprechen der Regierung Karzai, die von Afghanen mit einem Mindestmaß an Bildung als „Marionette der USA“ gesehen wird, kann davon ausgegangen werden, dass sich die Akzeptanz der deutschen PRTs bei der Bevölkerung seit den Präsidentschaftswahlen im Oktober 2004 abgeschwächt hat. Je länger die Bevölkerung selbst nichts von einem Staatsbildungsprozess verspürt, desto mehr wird die Akzeptanz für internationale Einrichtungen sinken. Den auf Provinzebene agierenden deutschen PRTs fehlten die Möglichkeiten, um diesem Trend gegenzusteuern. Trotzdem genießen die deutschen PRTs bei der Bevölkerung noch mehr Akzeptanz als die Regierung in Kabul. Die entscheidenden Impulse für eine Verbesserung der Reputation der Regierung bei der Bevölkerung müssen von Kabul selbst kommen. PRTs können diese Impulse für ein erfolgreiches State Building im besten Falle kanalisieren bzw. verstärken, aber nicht selbst erzeugen.

Die PRTs Kunduz und Feyzabad versuchten von Anfang an, bei den lokalen Warlords Akzeptanz durch Diplomatie zu erreichen. Daher müssen sie sich oft als „Geiseln“ der Warlords bezeichnen lassen.⁷⁰ Die werden von den Warlords geduldet, solange diese in aller Ruhe die Erträge aus dem Drogenanbau abschöpfen können. Bis jetzt wurde kein Ausweg aus dieser „Akzeptanzfalle“ gefunden. Zivil-militärische Instrumente wie PRTs sind nicht kampfkraftig und daher auf lokale Kooperationsbereitschaft angewiesen. Sie müssen sich demnach in Krisenregionen auf Arrangements mit lokalen Machthabern einlassen, um überhaupt operieren zu können.

⁷⁰ Gespräch des Verfassers mit Michael Pohly. Berlin, 12.10.2004

2.3.2. PRTs und Sicherheitslage

2.3.2.1. Konfliktintensität

Warlords haben es mit ihren bewaffneten Milizen in der Hand, das Verhalten der Bevölkerung gegenüber den PRTs zu bestimmen. Die PRTs selbst haben aufgrund ihrer Struktur nur eine sehr begrenzte eigene militärische Handlungsoptionen und nehmen zunehmend die Aufgaben von diplomatischen Auslandsvertretungen wahr. Insgesamt bleiben die Taliban sowie die Kämpfer um Gulbuddin Hekmatyar und Dschalaluddin Haqqani ein permanenter Störfaktor mit großem Sympathisantenpotenzial, das auch für die PRTs und Internationale im Raum Kunduz eine zunehmende Bedrohung darstellt. Die al-Qaida hingegen spielt im Norden bislang eine untergeordnete Rolle – lediglich vereinzelte Selbstmordattentäter werden ihr zugerechnet. Seit Herbst 2005 haben Selbstmordattentate und Attentatsversuche auf internationale Repräsentanten jedoch im Norden deutlich zugenommen. Gab es in Afghanistan von 2001 bis 2003 vier derartige Anschläge, waren es 2004 bereits zehn und 2005 über 20.⁷¹ Im Jänner 2006 wurden bereits über 30 Selbstmordattentate gezählt.⁷² Dabei ist hervorzuheben, dass derartige Anschläge grundsätzlich nicht der Mentalität der Paschtunen (ca. 40% der afghanischen Bevölkerung) entsprechen. Das spricht für eine Infiltrierung des Landes durch Attentäter von außen.

Größere Kampfhandlungen hatte es im Raum Kunduz und Badakhshan seit dem Sturz des Taliban-Regimes keine gegeben. Die deutschen PRTs mussten nicht – wie das britische PRT Mazar-i Sharif – als Mediator zwischen die Fronten der Warlords treten. Negativ haben sich die gewalttätigen Demonstrationen nach einem Artikel der Zeitschrift „Newsweek“ über eine angebliche Koran-Schändung im US-Gefangenenlager Guantanamo ausgewirkt. In Feyzabad konnte das deutsche PRT zur Beruhigung einer Demonstration beitragen.

⁷¹ Emil Hsu und Beth DeGrasse: Afghanistan Insurgency Still A Potent Force. USIP Briefing, Februar 2006.

⁷² Florian Rötzer: Islamischer Staat in Waziristan? In: Telepolis, 1.3.2006.

2.3.2.2. Wirkung der Entwaffnungsprogramme

Positiv für die Region Kunduz hat sich die Abgabe von schweren Waffen durch Warlords wie Dostum und Ata ausgewirkt. Die Kriegsfürsten haben sich angepasst und verstehen es nunmehr, „die politische Karte“ zu spielen. Quantitativ scheinen die Entwaffnungsprogramme nach UNO-Angaben auch in Kunduz ein Erfolg zu sein. Von November 2003 bis Ende August 2005 wurden in Afghanistan 63 380 Angehörige von legalen Milizen und Heeresverbänden der Afghan Militia Forces (AMF) im Rahmen des (in erster Linie von Japan finanzierten) DDR-Prozesses entwaffnet. UNDP und UNAMA sind hierbei operativ federführend. Der Großteil der Entwaffneten konnte demobilisiert und in Reintegrationsprogramme übernommen werden. 98% der bekannten schweren Waffen wurden sichergestellt. Im Juni 2005 ist das Folgeprogramm DIAG angelaufen, das etwa 100 000 Bewaffnete der landesweit gezählten 679 illegalen Milizen binnen zwölf bis 18 Monaten auf freiwilliger Grundlage entwaffnen soll. Bis Juli 2006 wurden über 24 000 illegale Waffen im Rahmen von DIAG eingesammelt.⁷³ Diese Zahlen und Prozentsätze sollen nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Zahl der noch im Umlauf befindlichen illegalen Waffen die Zahl der bisher eingesammelten bei weitem übersteigen dürfte. Dadurch wird auch die „normale“ Kriminalität gefördert. So erpressen Arbeitslose Wegezoll, oder sie steigen in das lukrative Geschäft „unpolitischer“ Geiselnahmen ein. Die Kriminellen profitierten davon, dass die Entwaffnungsprogramme in der Realität erst am Beginn stehen.

Wenngleich keine detaillierten Zahlen für die Region Nordost vorliegen, ist festzustellen, dass die deutschen PRTs den Entwaffnungsprozess durch Sicherheitspräsenz und Bereitstellung von technischem Know-how für UNAMA und UNDP maßgeblich unterstützt haben. Nichtsdestotrotz „startet“ Afghanistan auch im Norden immer noch vor illegalen Waffen.⁷⁴

⁷³ Weapons Collection Ceremony To Be Held In Takhar Province. In: ANBP-Bericht, Kabul, 25.7.2006.

⁷⁴ Der Tagesspiegel, 17.6.2005.

2.3.2.3. Ausmaß der Drogenanbauflächen

Von 2003 bis 2004 ist die Drogenanbaufläche in Afghanistan laut UNO um 64% auf 131 000 Hektar gestiegen.⁷⁵ Im März 2005 wurden allerdings von den USA weitaus höhere Zahlen bekannt gegeben: Die Anbaufläche hat sich 2004 gegenüber 2003 mehr als verdreifacht. 2004 wurde auf rund 206 700 Hektar Mohn angebaut, während es im Jahr 2003 nur 61 000 Hektar waren.⁷⁶ Die Produktion von Opium hat sich im selben Zeitraum von 2865 auf 4950 Tonnen beinahe verdoppelt. Damit wurde der Rekordwert aus der Regierungszeit der Taliban im Jahr 2000 um fast 1300 Tonnen übertroffen. Von 2001 bis 2004 verbreitete sich der Anbau von Opium trotz der Anti-Drogen-Programme und einem verstärkten PRT-Engagement von zehn Provinzen auf 30 (von insgesamt 34) Provinzen.⁷⁷

In der Provinz Badakhshan ist die Opiumproduktion von 2001 bis 2004 von 3% auf 18% der provinzwerten Anbauflächen gestiegen.⁷⁸ 2005 stellte die UNO eine deutliche Reduktion der Anbaufläche in Badakhshan fest: Sie sank von 2004 auf 2005 um 53% von 15 607 auf 7370 Hektar. Zwar stiegen die Anbauflächen in Takhar um fast 80% (von 762 auf 1364 Hektar) und in Kunduz um über 22% (von 224 auf 275 Hektar) an, jedoch sind die Anbauflächen in diesen beiden Provinzen deutlich geringer als in Badakhshan.⁷⁹ Dies bedeutet insgesamt eine drastische Reduzierung der Mohnanbauflächen im deutschen PRT-Einflussbereich im Jahr 2005. Die genannten Zahlen und Prozentsätze lassen den Schluss zu, dass Deutschland durch seine PRT-Präsenz in Feyzabad zur Eindämmung der Drogenanbauflächen in der Provinz Badakhshan beitragen konnte. Dieser Prozess vollzog sich ohne direkte Intervention des PRT.

⁷⁵ UNODC Kabul und Wien/Government of Afghanistan – Ministry for Counter Narcotics, Kabul: Afghanistan Opium Survey 2005, November 2005, S. 4.

⁷⁶ Vgl. US-Außenamt: Opiumanbau in Afghanistan 2004 mehr als verdreifacht. Online-Dokument: <<http://de.news.yahoo.com/050305/286/4g02a.html>> (abgerufen 15.3.2005).

⁷⁷ Islamic State of Afghanistan: Selected Issues and Statistical Appendix. International Monetary Fund, February 2005. IMF Country Nr. 05/34. Vgl. Online-Dokument: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr0534.pdf>> (abgerufen 20.2.2006).

⁷⁸ Vgl. Stelzenmüller a.a.O.

⁷⁹ UNODC Afghanistan Opium Survey 2005 a.a.O., S. 4.

2.3.2.4. Kriminalitätsrate

In der Region Nordost erregte die Ermordung von elf chinesischen Straßenarbeitern im Juni 2004 besonderes Aufsehen. 2005 gab es in der Region zahlreiche Morde, auch wenn zuverlässige Zahlen fehlen. Der Bericht von FAST erwähnt im deutschen PRT-Einflussbereich von Dezember 2005 bis Mai 2006 nur zwei gegen Internationale gerichtete Aktionen, nämlich die Ermordung von drei Mitarbeitern der USAID und eine Großdemonstration in Kunduz. Dem ist zu entnehmen, dass die Anzahl der Anschläge und Kampfhandlungen im deutschen Verantwortungsbereich seit 2004 nicht wesentlich zugenommen hat, was für die Qualität der deutschen Präsenz spricht.

2.3.2.5. Grad des Unrechtsbewusstseins in der Bevölkerung

Bislang scheinen Kriegsfürsten und Drogenbarone die Bauern nicht zum Drogenanbau zu zwingen. Offenbar ergreifen viele Bauern selbst – um ihren Familien das Überleben zu sichern – die Initiative. Zudem konzentriert sich die Drogenökonomie nicht auf marginalisierte oder kriminalisierte Akteure, sondern durchwebt die gesamte Gesellschaft. Geschäftsleute handeln gleichzeitig mit Drogen, Weizen, Autoreifen und Elektrogeräten, während für viele Kleinbauern die Kultivierung von Schlafmohn neben dem Anbau von Weizen und Gerste den wesentlichen Pfeiler für ihr Überleben darstellt. Aber auch staatliche Akteure sind Nutznießer der Drogenökonomie. Selbst Regierungsmitglieder geraten immer wieder in Verdacht, in derartige Geschäfte involviert zu sein.

Das Gros der afghanischen Bevölkerung nimmt die Regierung in Kabul, die im Januar 2002 ein generelles Anbauverbot von Rohstoffen für die Drogenproduktion erließ, als fremd wenn nicht gar feindlich wahr. Sie wird in Kunduz nicht als Ordnungsmacht perzipiert und hat in den Augen der Bevölkerung und mancher Entscheidungsträger nicht darüber zu entscheiden, was legal und illegal ist. Am ehesten könnten religiöse Würdenträger oder Dorfälteste mit Verweisen auf den Islam und Stammetradition Unrechtsbewusstsein schaffen. Allerdings haben gerade diese lokalen Eliten seit dem Fall der Taliban zum Anbau von Opium aufgerufen, um sich daran zu bereichern. Das mangelnde Unrechtsbe-

wusstsein der Bevölkerung bei Drogenhandel und Waffenbesitz konnte durch die deutschen PRTs bisher kaum beeinflusst werden.

2.3.2.6. Veränderungen der Stabilität in der Region durch PRTs?

Im Einflussbereich des PRT Kunduz gibt es wenig aussagekräftige Daten über eine Verbesserung der Sicherheitslage seit 2004. Deutschland beschreibt die Lage in der Region Kunduz 2006 mit „unruhig und instabil“. 2004 wurde die Lage dort noch als „ruhig, aber instabil“ bezeichnet. Der Umstand, dass das deutsche Kommando Spezialkräfte (KSK) in der Region Kunduz zum Einsatz kommen soll, deutet ebenfalls auf eine Verschlechterung der Sicherheitslage hin.⁸⁰ Umgekehrt könnte man aber auch argumentieren, dass die deutschen PRTs in den letzten drei Jahren die Sicherheitslage zwar nicht verbessert haben, aber dazu beitragen konnten, dass die Lage seit 2003 nicht gekippt ist. Seit der Etablierung der deutschen PRTs sind – mit Ausnahme der Ärzte ohne Grenzen, die Afghanistan nach der Ermordung von vier Mitarbeitern im britischen PRT-Einflussbereich im Juni 2004 ganz verließen – keine NGOs oder Firmen aus Sicherheitsgründen wieder abgezogen. Insgesamt steigt die Zahl der Firmen und NGOs seit 2003 kontinuierlich, was für die deutschen PRTs spricht.

Nach der Aussage des Gouverneurs der Provinz Kunduz, Mohammad Omar, würde „ohne die deutschen und anderen Truppen der ISAF“ weiterhin das Chaos der achtziger und neunziger Jahre vorherrschen. Im Moment könne man Afghanistan nicht allein lassen. Die Provinzregierung sei den militärischen und zivilen Helfern dankbar, dass sie die Polizei, die Armee und die Infrastruktur des Landes „reparieren“. Omar betonte die Notwendigkeit des deutschen PRT-Engagements in Kunduz. Innerhalb der ANA und der ANP habe sich ein Zusammengehörigkeitsgefühl entwickelt. Für die Sicherheit sei eine starke Zentralregierung wichtig. Dazu müsse jeder lokale Politiker eine Beziehung zur Regierung in Kabul haben bzw. entwickeln. Kämpfe zwischen Kriegsherren in seinem Gebiet gebe es – anders als in anderen Teilen Nordafghanistans – nicht. Trotzdem werde das Volk nach wie vor offiziell und inoffiziell

⁸⁰ Berliner Morgenpost, 25.5.2005.

auch durch Mudschaheddin regiert, wie am Beispiel des ehemaligen Verteidigungsministers Marschall Muhammad Fahim zu sehen sei.⁸¹ Omar hält die Kommunikation mit Kabul für den kritischen Faktor eines Autoritätsgewinns der Zentralregierung in den Provinzen. Hier kann die diplomatische PRT-Komponente zum Tragen kommen. Die Funktion der PRTs als Brückenköpfe zentralstaatlicher Präsenz in den Provinzen zeigt die Notwendigkeit auf, professionelle Lobbying-Kapazitäten innerhalb der PRTs aufzubauen.

Insgesamt hat sich die Stabilität in Afghanistan bis Mitte 2006 deutlich verschlechtert. Dem gegenüber stehen im deutschen Einflussbereich deutlich verringerte Drogenanbauflächen, keine wesentliche Zunahme bei Kampfhandlungen und Anschlägen und ein langsam, aber stetig voranschreitender Entwaffnungsprozess. Die Region hebt sich positiv von der durchschnittlichen Sicherheitslage in Afghanistan ab, was für einen guten Wirkungsgrad deutscher PRTs im Sicherheitsbereich spricht.

2.3.3. PRTs und Institution Building

2.3.3.1. Verstärkter Einfluss der Zentralregierung in den Provinzen?

Hauptziele des Bonn Agreement sind die Wiederherstellung der nationalen Einheit, Souveränität und territorialen Integrität Afghanistans, die Aussöhnung der verschiedenen Ethnien, die Implementierung demokratischer Strukturen und nachhaltig funktionierender Institutionen sowie die Erzielung eines wirtschaftlichen Aufschwungs. Dabei handelt es sich zu einem erheblichen Teil um die klassischen Ziele des Institution Building. Die deutschen PRTs konnten der afghanischen Regierung bei der Umsetzung dieser Ziele insofern assistieren, als PRT-Spezialisten regelmäßig Gespräche mit den entsprechenden Verwaltungsbehörden führten. Es ist aber natürlich schwer nachzuvollziehen, inwieweit dies die Qualität und Loyalität der regionalen Verwaltung gegenüber Kabul gesteigert hat. Dieser Prozess der Bewusstseinsbildung ist ein zentraler Aspekt im Hinblick auf eine nachhaltige Wirkung von PRTs, der aller-

⁸¹ Gespräch des Verfassers mit Mohammad Omar, Gouverneur der Provinz Kunduz. Kunduz, 25.10.2004.

dings schlecht messbar ist. Jedoch könnten die deutschen PRTs – dem Prinzip der Local Ownership zuwiderlaufend – auch „zuviel“ für den Aufbau von Institutionen getan haben: Die PRTs selbst entwickelten sich seit ihrer Etablierung zu einem bedeutenden wirtschaftlichen und politischen Faktor für die gesamte Region. Sie wurden damit zunehmend zu einem Ersatz für die schwachen Regierungsstrukturen in den Provinzen. Aufbau und Funktionalität afghanischer Einrichtungen könnten dadurch sogar negativ beeinflusst worden sein. Daher erscheint es manchen Experten sinnvoll, die Tätigkeit der PRTs zu limitieren.⁸²

Mittlerweile kann von einer Begrenzung auf zwei bis drei Jahre nicht mehr die Rede sein, 2006 steht eine PRT-Präsenz von zumindest weiteren fünf bis zehn Jahren im Raum. Unabhängig von einer Begrenzung erscheint es sinnvoll, nach Erfüllung gewisser Voraussetzungen PRTs zu rein afghanischen Einrichtungen zu transformieren. Dies könnte den Druck in Richtung selbst tragender staatlicher Strukturen in den Provinzen verstärken. Durch die Einbindung von einflussreichen Warlords aus Kunduz wie Mohammad Daud in die Regierung scheint zumindest die politische Verbindung von Kabul nach Kunduz intensiviert worden zu sein. Dabei war auch das PRT Kunduz auf diplomatischer Ebene aktiv. Solange Karzai Daud in der Regierung halten kann, dürfte auch der staatliche Einfluss in der Region – unter Dauds „Gnaden“ – wachsen.

2.3.3.2. Relevanz der PRTs bei den Wahlen von 2004 und 2005

2004 und 2005 lag einer der Schwerpunkte der deutschen PRT-Aktivitäten in der Vorbereitung und Unterstützung der Präsidentschafts-, Parlaments- und Provinzratswahlen in Afghanistan. Durch die Kontrolle der Wahlregistrierungsbüros, Maßnahmen der operativen Information wie Fernsehspots, Radiosendungen, Plakate, Handzettel und Zeitungen sowie die Zusammenarbeit mit der UNAMA wurde der Wahlprozess unterstützt. Darüber hinaus stellte die ISAF Verstärkungskräfte bis zum Abschluss der Wahlen für die Provinzen bereit. Allein in der Provinz Badakhshan hatten sich bis Ende Juli 2004 rund 175 000 Frauen und

⁸² Gespräch des Verfassers mit Diego Osorio, CIMIC-Koordinator der UNAMA. Kabul, 26.10.2004.

180 000 Männer für die Präsidentschaftswahl registrieren lassen. Insgesamt wurden 2004 in den vier nordostafghanischen Provinzen, die zum Verantwortungsbereich der PRTs Kunduz und Feyzabad gehören, knapp 1,4 Mio. (von 1,5 Mio.) Wähler erfasst⁸³ – ein Erfolg angesichts wiederholter Anschläge auf die Registrierungsbüros. Die PRT-Präsenz in den Provinzen war damit ein wesentlicher Faktor für die Durchführbarkeit der Wahlen.

2.3.4. PRTs und Entwicklungszusammenarbeit

2.3.4.1. Entwicklungspolitische Aspekte

Zielsetzung der deutschen PRTs ist dem Mandat des Deutschen Bundestages zufolge, „mit zivilen Mitteln die Grundlagen für wirtschaftliche Entwicklung, regionale Zusammenarbeit und für eine stabile Entwicklung notwendige Ausübung staatlicher Autorität zu stärken“.⁸⁴ Die Entsendung bewaffneter Einheiten dient der Schaffung eines sicheren Umfeldes für Wiederaufbau und Stabilisierung der Region. Im Vordergrund der Arbeit des deutschen Teams stehen der politische, wirtschaftliche und soziale Wiederaufbau. Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung kommt der entwicklungspolitischen Komponente die zentrale Rolle zu, die sich in der Durchführung vielfältiger entwicklungspolitischer Maßnahmen in Abstimmung mit den afghanischen Partnern, der UNAMA und den anderen internationalen Gebern vollzieht.

Während die Bundeswehr für Sicherheit sorgt, wird der Wiederaufbau von den deutschen und lokalen Entwicklungsorganisationen eigenständig geleistet. Das BMZ als Leiter der entwicklungspolitischen Säule koordiniert die Wiederaufbaumaßnahmen und vergibt Projektaufträge an Durchführungsorganisationen wie Gesellschaft für technische Zusam-

⁸³ Bundeswehr im Einsatz: Das ISAF Provincial Reconstruction Team Feyzabad. Berlin, 13.6.2006. Vgl. Online-Dokument: <<http://www.einsatz.bundeswehr.de/C1256F1D0022A5C2/vwContentByKey/W26BUJR5821INFODE>> (abgerufen 19.7.2006).

⁸⁴ Vgl. Beschluss des Deutschen Bundestages über die Verlängerung des Afghanistan-Einsatzes, September 2005, im Online-Dokument: <<http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Afghanistan/bt-mandat2005.pdf>> (abgerufen 13.2.2006).

menarbeit (GTZ), Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) oder Deutscher Entwicklungsdienst (DED). Dabei handelt es sich um Regierungsorganisationen. Das Grundprinzip besteht für das BMZ in einer getrennten Verantwortlichkeit bei gemeinsamer Verantwortung für die Region in der Zusammenarbeit mit den deutschen und afghanischen Partnern. Im Unterschied dazu steht das Zivilpersonal in US-PRTs unter militärischem Kommando. Dieser Zustand ist für das BMZ grundsätzlich nicht akzeptabel, weil es die Entwicklungszusammenarbeit als eigenständige Komponente perzipiert: Das BMZ hätte keinen einzigen zivilen Wiederaufbauhelfer nach Kunduz geschickt, wenn sich das PRT-Konzept der USA durchgesetzt hätte.⁸⁵

⁸⁵ Heidemarie Wiczorek-Zeul, Bundesministerin des BMZ. In: Berliner Zeitung, 15.5.2004. Vgl. Online-Dokument: <<http://www.bmz.de/de/presse/reden/ministerin/rede20040515.html>> (abgerufen 8.3.2006).

Der Auftrag der zivilen Säule des PRT-Engagements umfasst

- die Stärkung des Einflusses der Zentralregierung,
- den Aufbau und die Stärkung von politisch-administrativen und rechtsstaatlichen Strukturen,
- die Stärkung der Zivilgesellschaft sowie
- die Führungsverantwortung beim afghanischen Polizeiaufbau.

Das entwicklungspolitische Engagement des BMZ im Raum Kunduz/Feyzabad beinhaltet

- die Förderung der Verwaltung und Rechtsstaatlichkeit,
- die Förderung der Beteiligung von Frauen in allen Bereichen des Wiederaufbaus,
- Programme der entwicklungsorientierten Nothilfe,
- langfristig angelegte Investitionen in die wirtschaftliche und soziale Infrastruktur (Straßenbau- und Trinkwasserversorgungsprojekte in Kunduz),
- die Schaffung von Arbeitsplätzen,
- die Förderung privater Investitionen sowie
- Existenzgründungsprogramme für demobilisierte Soldaten und rückkehrende Flüchtlinge.

Leitendes Prinzip ist die Einbindung aller BMZ-Maßnahmen in die afghanische Entwicklungsstrategie NDS, die zwischen der afghanischen Regierung und den internationalen Gebern vereinbart wurde. Die Bedeutung, die dem entwicklungspolitischen Engagement im Rahmen der deutschen PRTs zukommt, zeigt sich in der Zahl der vor Ort vertretenen deutschen Durchführungsorganisationen und NGOs. Als NGOs sind im Raum Kunduz insbesondere die Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte (AGEF), die Deutsche Welthungerhilfe (WHH) und die private Hilfsorganisation Katachel aktiv in die Entwicklungszusammenarbeit mit den PRTs eingebunden.

2.3.4.2. Zur Problematik der humanitären Hilfe durch das Militär

Die WHH forderte zuletzt im September 2005 ein schlüssiges PRT-Gesamtkonzept, das die Rollen von Militär und ziviler Aufbauhilfe klar abgrenzt. 2005 führte die WHH im Norden und Osten Afghanistans Projekte im Umfang von sechs Mio. Euro mit 15 internationalen und rund 500 afghanischen Mitarbeitern durch. Im Rahmen des „Nationalen Solidaritätsprogramms“ unterstützt sie die Bildung von Gemeinderäten und hilft beim Bau der am dringendsten benötigten Infrastruktur (wie Brücken und Brunnen) auf dem Land. Außerdem berät sie im Rahmen des DDR-Programms ehemalige Kämpfer, die sich eine neue Existenz in der Landwirtschaft aufbauen wollen. Grundsätzlich begrüßt die WHH den Bundeswehreinsatz in Afghanistan. Während das britische PRT bei der WHH in Mazar-i Sharif über eine gute Reputation verfügt, ernten die deutschen PRTs insbesondere von der WHH herbe Kritik.⁸⁶ Die Kritikpunkte des Generalsekretärs der WHH stehen stellvertretend für die Kritik der NGOs an den PRTs:⁸⁷

- Die Grenzen zwischen Militär und zivilen Helfern werden aufgeweicht. So fahren Soldaten der Bundeswehr und anderer ausländischer Armeen in Afghanistan mit den gleichen zivilen Geländewagen, die auch internationale Hilfsorganisationen benutzen. Die Sicherheit der NGOs hängt aber davon ab, dass sie vom Militär unterschieden werden können. Da eine Unterscheidung dieser Akteure immer schwieriger wird, werden die NGOs zum potenziellen Angriffsziel für jene Kräfte, die das Land destabilisieren wollen.

⁸⁶ Gespräch des Verfassers mit Nick Bönisch, Projektkoordinator der WHH in der Provinz Sar-i Pul. Stadt Sar-i Pul, 24.8.2005.

⁸⁷ WHH-Generalsekretär Hans-Joachim Preuß in einer Presseaussendung, 27.9.2005. Vgl. Online-Dokument: <<http://www.presseportal.de/print.htx?nr=729861>> (abgerufen 20.3.2006).

- Problematisch ist zudem, dass die Bundeswehr ihr Personal alle vier Monate wechselt und daher zuwenig Stetigkeit für langfristig orientierte Hilfe vorhanden ist. Die Bundeswehr sollte sich deshalb auf ihre Kernaufgaben konzentrieren und die Entwicklungshilfe den Entwicklungshelfern überlassen. Afghanistan braucht Schutz und Sicherheit, aber keine „Samariter in Uniform“.

Humanitäre Maßnahmen und militärisches Vorgehen sind für NGOs im Rahmen der zivil-militärischen Zusammenarbeit immer schwerer zu unterscheiden. Hintergrund dafür sind die prekären Zustände im Land. Selbst in Kabul herrschen – so der Afghanistan-Experte von Caritas International, Thorsten Hinz – „katastrophale hygienische Verhältnisse“; nicht einmal die Trinkwasserversorgung sei gewährleistet. Die Stadt sei mit 3,5 Mio. Menschen (2002 waren es nur 900 000) völlig überfüllt und gleiche wegen der sozialen Misere einem „Pulverfass“. Hinz steht der zivil-militärischen Kooperation „sehr, sehr kritisch“ gegenüber. Das deutsche PRT binde zivile Hilfsorganisationen in „militärische Besatzungsmaßnahmen“ ein. Diese Vermischung von humanitärer und militärischer Hilfe führe dazu, dass die afghanische Bevölkerung immer weniger zwischen ausländischen Militärs und ausländischen Hilfsorganisationen unterscheidet. Dies habe sich bereits in einem gegen Internationale gerichteten Aufruf der Taliban niedergeschlagen. Die unmittelbare Nutzung humanitärer Anliegen durch Militärs stoße in den Hilfsorganisationen weiterhin auf großen Unmut.

Diese Vorwürfe verkennen, dass es über die Arbeitsbedingungen von NGOs hinaus um die Förderung der Regierungsautorität, der Eindämmung privatisierter Gewalt, den Aufbau von Institutionen, Entwaffnungsprozesse und Drogenbekämpfung geht. Das alles ist in einer an Gewalt gewöhnten Gesellschaft ohne Rückendeckung durch internationale Truppen nicht durchzuführen.

2.3.5. PRTs und Wiederaufbau

2.3.5.1. Ökonomische Dimension der PRTs

Die starke militärische Präsenz Deutschlands in Afghanistan ist auch im Kontext von Wirtschaftsinteressen zu sehen. Die deutsche Bundesregierung hatte in den vergangenen Jahren in Afghanistan privilegierte Investitionsbedingungen für deutsche Unternehmen durchgesetzt. Der Verabschiedung eines von der GTZ initiierten afghanischen Investitionsgesetzes ist im April 2004 die Unterzeichnung eines deutsch-afghanischen Investitionsförderungsvertrages gefolgt, der deutschen Investoren im Wiederaufbau eine „bevorzugte Inländerbehandlung“ zugesteht. Berlin stellt wieder staatliche Exportkreditgarantien („Hermes-Kredite“) zur Verfügung und leistet Kabul darüber hinaus technische Hilfe zum Aufbau privatwirtschaftlicher Strukturen. Seit Juli 2002 unterhält die Bundesregierung bei der afghanischen Regierung einen Sonderbeauftragten für wirtschaftspolitische Fragen. Der Wiederaufbauminister Afghanistans, Amin Farhang, verbrachte mehrere Jahrzehnte in Deutschland und wurde zeitweise vom Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) unterstützt. Karl-Ernst Brauner, Ministerialrat im Bundeswirtschaftsministerium, leitete im Mai 2004 die Reise einer Delegation deutscher Manager nach Afghanistan, um zur „Anbahnung von Kontakten zu den am Wiederaufbau in Afghanistan beteiligten Akteuren“ beizutragen.⁸⁸

Ein Großteil der Wirtschaftskooperationen Deutschlands mit Afghanistan wurde erst nach dem deutschen PRT-Engagement operativ eingeleitet, was das PRT auch als Wegbereiter wirtschaftlichen Engagements erscheinen lässt.

2.3.5.2. Stärkung der regionalen Infrastruktur

Seit der Etablierung des PRT in Kunduz 2003 haben sich dutzende Hilfsorganisationen und Firmen in der Region angesiedelt. Eine große Kaserne, die vorerst das PRT beherbergt und zukünftig für die ANA

⁸⁸ Ebenda.

bestimmt ist, wurde unter Führung des PRT Kunduz in der Nähe des Flughafens Kunduz gebaut. Unter anderem wurden folgende Projekte nach der Etablierung des PRT Kunduz in der Region durchgeführt:

Projekte des AA:⁸⁹

- Aus dem Kleinprojektplan des AA wurden bis 2005 13 Schulbrunnen gebaut und zwei Schulen renoviert.
- In der Stadt Taloqan wurde eine mit AA-Geldern von Katachel grundsanierte Schule für 1800 Kinder übergeben. Kurz davor eröffneten das PRT und die GTZ eine von der Aga Khan-Stiftung mit BMZ-Geldern errichtete Schule für 2000 Kinder nahe Taloqan. Insgesamt wurde binnen vier Wochen Schulraum für 8000 Schüler geschaffen; geplant war bis zum Wintereinbruch 2004/2005, Raum für bis zu 25 000 Schüler zu schaffen. Diese Maßnahmen sollen nach Meinung des AA eine enorme Breitenwirkung aufweisen.

Projekte des BMVg:⁹⁰

- Bis November 2005 wurden mit einer Gesamtsumme von 3,7 Mio. Euro 331 unmittelbar auf die deutschen PRTs zurückgehende CIMIC-Projekte zum Aufbau von Polizei-Hauptquartieren, Schulen, Kindergärten und Ambulanzen durchgeführt.

⁸⁹ Winni Nachtwei, Abgeordneter des Deutschen Bundestages: Auf verlorenem Posten in Kunduz und Feyzabad? Presseaussendung, Berlin, 23.9.2004. Vgl. Online-Dokument: <<http://www.konfliktbearbeitung.net/downloads/file402.pdf?PHPSESSID=f6ada5c6c60dcb86a78007407cedc869>> (abgerufen 10.3.2006).

⁹⁰ Andreas Heinemann-Grüder und Diana Burghardt: Zivil-militärische Zusammenarbeit. Der Wiederaufbau von Nachkriegsgesellschaften. In: Reader Sicherheitspolitik, Ergänzungslieferung 02/06, S. 111f.

Projekte des BMI:⁹¹

- Das BMI hat durch seine Einsatzorganisation, die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW), im Rahmen der humanitären Not- und Wiederaufbauhilfe Unterstützung geleistet. Das THW setzte in Afghanistan seit 2002 mehr als 19 Mio. Euro für humanitäre Hilfe ein. Insgesamt hat das THW 42 Projekte im Auftrag Deutschlands, aber auch Hollands, Großbritanniens und Norwegens durchgeführt. Es handelte sich in erster Linie um den Um- und Neubau von Liegenschaften.
- Im Rahmen der Fortsetzung der langen Tradition deutsch-afghanischer Kooperation auf dem Gebiet der polizeilichen Zusammenarbeit konzentrierte sich das Gros der Projekte vor allem auf das afghanische Innenministerium sowie die Polizei und deren Akademie in Kabul. Dort arbeitet seit Dezember 2003 ein Bauhof des THW mit einem angegliederten Ausbildungszentrum. Im Raum Kunduz wurden bis Ende 2004 mehrere Polizeistationen sowie eine Malariastation fertig gestellt.

Projekte des BMZ:

- Seit 2003 führt die GTZ zusammen mit dem Aga Khan Development Network in Badakhshan ein Vorhaben zur Förderung von Ernährungssicherheit, regionaler Kooperation und Stabilität durch. Die Entwicklung alternativer Einkommensmöglichkeiten ist als strategischer Beitrag zur Drogenbekämpfung gedacht.
- Das PRT ist am Aufbau eines Trinkwassernetzes in Kunduz beteiligt, an das 90% der Haushalte angeschlossen werden sollen.
- Die GTZ unterstützt im Auftrag des BMZ ein Projekt für alternative Entwicklung in fünf Distrikten der Provinz Badakhshan

⁹¹ Internationales und multilaterales Engagement des Bundesministeriums des Innern. In: BMI-Homepage, Stand: 16.2.2005. Vgl. Online-Dokument: http://www.bmi.bund.de/nn_163598/Internet/Content/Themen/EuropaInternationales/DatenundFakten/Internationales__und__Multinationales__Engagement__des__BMI.html (abgerufen 16.5.2006).

(Straßenbau, Bewässerung, Energieversorgung, Gesundheitseinrichtungen, Schulen, Verbesserung legaler landwirtschaftlicher und nichtlandwirtschaftlicher Einkommensmöglichkeiten).

- Das BMZ stellte 2 Mio. Euro für die Wiedererrichtung der Zuckerfabrik in der Provinz Baghlan zur Verfügung. Damit wurden dutzende Arbeitsplätze geschaffen.

Projekte von NGOs:⁹²

- Bis Anfang März 2004 wurden von NGOs in der Region Kunduz insgesamt 2262 Einzelprojekte durchgeführt; davon beschäftigten sich 557 Projekte mit Gesundheit und Verbesserung der Lebensbedingungen, 286 mit Ausbildung und 315 mit Landwirtschaft. 705 der Einzelprojekte fanden in der Provinz Badakhshan und 434 in der Provinz Kunduz statt.

Projekte privater Firmen:

- Bereits seit Juli 2003 ist der deutsche Siemens-Konzern mit einem ständigen Büro in Kabul vertreten. Das Unternehmen knüpft damit an seine jahrzehntelange Kooperation mit Afghanistan an, die 1928 mit einem Besuch des afghanischen Königs Zahir Schah in einem Berliner Siemens-Werk begonnen hatte. Es folgten der Bau zweier afghanischer Wasserkraftwerke (Wardak, Pul-i Khumri) in den Jahren 1937 bis 1941 und die Gründung einer eigenen Niederlassung („Siemens Afghanistan Ltd.“) 1954, an der acht Jahre später der Schwager des Königs beteiligt wurde, um „Siemens Kabul“ gegenüber den afghanischen Behörden zu stärken. Am 10. Dezember 2003, als das PRT Kunduz bereits aktiv war, unterzeichnete die Konzerntochter Voith Siemens Hydro Power Generation einen 13,4 Mio.-Euro-Vertrag über die Erneuerung zweier Wasserkraftwerke (Sarobi, Mahipar), die Siemens und Voith in den fünfziger und sechziger Jahren errichtet hatten.

⁹² Nachtwei, 23.9.2004 a.a.O.

Projekte zum Aufbau des afghanischen Verkehrsnetzes:

- Das Straßennetz in Afghanistan (21 000 Kilometer, davon sind 13 300 Kilometer befestigt) befindet sich zum Teil im Wiederaufbau.⁹³ US-PRTs haben sich – vor allem im Osten und Süden Afghanistans – bedeutend mehr im Straßenbau engagiert als andere PRT-Nationen. Die Frankfurter Firma H.P. Gauff erhielt im März 2004 den Auftrag zur Durchführung und Überwachung von Straßenbaumaßnahmen in Kunduz. In Kabul hatte Gauff schon im Jahr 2002 einen ähnlichen Auftrag übernommen. Die Asphaltierung der Hauptstraße von Kunduz in die südlich gelegene Provinz Baghlan wurde von einer chinesischen Firma durchgeführt. Diese Arbeiten wurden nach der Ermordung von elf chinesischen Bauarbeitern im Juni 2004 unter Polizeibewachung geleistet. Das PRT Kunduz war an diesen Projekten nicht direkt beteiligt.
- Im Einflussbereich der deutschen PRTs begannen (mit finanzieller Unterstützung der USA) die Bauarbeiten an einer ersten Brücke über den Fluss Pjandsch nach Tadschikistan, die im Frühjahr 2007 abgeschlossen sein sollen. Das PRT Kunduz ist hier nicht involviert.
- Die 44 Flugplätze des Landes wurden durch die US-Luftangriffe von 2001 stark beschädigt. Der Wiederaufbau der wichtigsten Airports wurde von den USA, der EU und weiteren Geberstaaten finanziert. Die PRTs in Herat und Farah dienten als logistische Basen bei der Errichtung des US-Luftwaffenstützpunktes in Shindand in der Provinz Herat 2004/2005. Das PRT Kunduz unterstützte den Wiederaufbau des örtlichen Flughafens.
- Das afghanische Schienennetz beschränkt sich auf 24,6 Kilometer und ist seit 2001 unverändert – ein Ausbau ist derzeit nicht projektiert.⁹⁴

Die Projekte lassen sich nicht vollständig und unmittelbar auf die PRT-Präsenz in Kunduz zurückführen. Tatsache ist jedoch, dass die Zahl der

⁹³ Wikipedia-Homepage. Vgl. Online-Dokument:
<<http://de.wikipedia.org/wiki/Afghanistan>> (abgerufen 1.2.2006).

⁹⁴ Wikipedia-Homepage a.a.O.

Projekte in den Provinzen ab 2003 stark gestiegen ist, nachdem das PRT in Kunduz durch die USA etabliert und in der Folge von Deutschland übernommen worden war. Auch die angeführten Infrastrukturprojekte sind nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit den PRTs zu sehen. Allerdings verlief die Expansion von Projekten ziviler Organisationen und Firmen auffallend zeitgleich mit der Expansion der deutschen PRTs. Im Raum Kunduz und Feyzabad können die deutschen PRTs als Wegbereiter für Firmen, NGOs und eine Vielzahl von Projekten gesehen werden, die ohne internationale Präsenz in der Region nicht durchgeführt worden wären. Die deutschen PRTs haben die Bildung von Kapazitäten in der Region erleichtert bzw. ermöglicht.

2.3.5.3. Schaffung von Alternativen zur Drogenwirtschaft durch PRTs?

Die deutschen PRTs sind weder personell noch materiell in der Lage, die Drogenwirtschaft auf direkte Weise zu bekämpfen. Sie haben auch kein Mandat dazu. Auf indirektem Weg soll erstens durch die Mammutaufgabe der Schaffung einer loyalen, gut ausgebildeten Polizei, bei der Deutschland im Rahmen der SSR federführend ist, der Drogenwirtschaft der Nährboden entzogen werden. Informationskampagnen zur Schaffung eines Unrechtsbewusstseins in der Bevölkerung stellen eine zweite Methode dar, um aus dem Drogendilemma herauszukommen. PRTs sind als provinzielle Stützpunkte an der Umsetzung beider Ziele beteiligt.

Die Realität in Afghanistan 2006 zeigt jedoch, dass die deutschen Anstrengungen zur Schaffung von Alternativen zur Drogenwirtschaft bisher wenig Früchte getragen haben: Derartige Projekte zur Erschließung von alternativen Einkommensquellen hatten zwar punktuelle Erfolge – für die breite Masse der Bauern, die seit jeher Mohn anbauen, bleibt der Drogenanbau aber nach wie vor das einzige Mittel, das den Familien das Überleben einigermaßen sichern kann. Man sollte den deutschen PRTs mehr Zeit geben und weniger Druck ausüben, damit ihr Konzept innerhalb der komplexen afghanischen Strukturen seine volle Wirkung entfalten kann.

2.4. Der Wirkungsgrad der britischen PRTs

Der britische Zuständigkeitsbereich umfasste bis Anfang 2006 die Region Nord mit den Provinzen Balkh (PRT Mazar-i Sharif), Faryab (PRT Meymana), Jowzjan (PRT-Safehouse Shebergan), Sar-i Pul (PRT-Safehouse Sar-i Pul) und Samangan (PRT-Safehouse Aybak).

2.4.1. Akzeptanz der PRTs in der Region

Die britischen PRTs legten im Feld eine betonte Lockerheit an den Tag. Häufiges Teetrinken von Vertretern der PRTs mit den Provinzgouverneuren erscheint essenziell für die Vertrauensbildung und Akzeptanz unter der Bevölkerung. Britische Ghurkas patrouillierten im Vorfeld der Wahlen 2005 bei Mittagstemperaturen von über 40 Grad demonstrativ lässig mit Barett und Pistole durch die Straßen von Mazar-i Sharif.⁹⁵ Die britischen Methoden – Sachkenntnis, entschlossenes Auftreten, aktive Patrouillen auch in entlegenen Regionen, diplomatisches Geschick gegenüber den Warlords und die Bereitschaft, in kritischen Situationen deutliche Abschreckungsmaßnahmen wie Luftunterstützung anzufordern – sorgten für eine relativ gute Reputation dieser PRTs bei der Bevölkerung. Insbesondere die Stadtbevölkerung von Mazar-i Sharif betrachtet die PRTs positiv, während die Bevölkerung am Land die PRTs laut einem afghanischen NGO-Vertreter tendenziell als „Invasoren“ wahrnimmt.⁹⁶

Die Soldaten hatten die Anweisung, nicht gegen die Drogenwirtschaft vorzugehen, denn alle Versuche, diesbezüglich Gewalt anzuwenden, hätten destabilisierend gewirkt. Diese faktische Nichteinmischung förderte zwar die Akzeptanz der PRTs, ist allerdings eine bedenkliche Methode, die Herzen der Warlords und Mohnbauern zu gewinnen. Dies vor allem deshalb, weil Großbritannien für die Drogenbekämpfung im Rah-

⁹⁵ Beobachtungen des Verfassers in den Provinzen Sar-i Pul und Balkh im August und September 2005.

⁹⁶ Gespräch des Verfassers mit Wahidullah Rahimi, Vertreter der NGO „Save the Children UK“. Mazar-i Sharif, 17.8.2005.

men der SSR zuständig ist. Britische PRTs sind damit in ein Abhängigkeitsverhältnis zu lokalen Machthabern geraten.

Der Gouverneur von Sar-i Pul, Said Iqbal Muneeb, nannte als einziger (von ca. 100 Gesprächspartnern des Verfassers in der Region im Sommer 2005) zwei informelle Machthaber der Provinz, Kamal Khan und Alhaj Pajenda, beim Namen.⁹⁷ Die Angst vor den beiden Brüdern war bei den lokalen Gesprächspartnern in der Region mehr oder weniger spürbar. Die Einsetzung eines provinzfremden Gouverneurs wie in Sar-i Pul wirkt sich positiv aus: Dieser scheint bisher nicht in das Machtspiel der provinziellen Drogenwirtschaft verwickelt zu sein. Die große Angst der Bevölkerung vor Warlords ist jedoch unverändert. Umso mehr werden die PRTs gebraucht, um die Positionen der Warlords durch zu schwächen.⁹⁸

2.4.2. PRTs und Sicherheitslage

2.4.2.1. Konfliktintensität

Das PRT Mazar-i Sharif, die UNAMA und die britische Botschaft konnten im Oktober 2003 Kampfhandlungen zwischen den Warlords Dostum und Ata in den Provinzen Balkh und Jowzjan beenden. Die Kämpfe brachen allerdings einige Zeit später wieder aus, um im April 2004 abermals mit internationaler Hilfe beendet zu werden. Auch in der Provinz Sar-i Pul fanden im Frühjahr 2004 die letzten Kämpfe statt (Distrikt Kuhistanat), nachdem das PRT seine Präsenz in dieser abgelegenen Region verstärkt hatte und die UNAMA diplomatisch tätig geworden war. Die Anzahl der Kampfhandlungen im britischen Verantwortungsbereich ist seit Beginn des britischen PRT-Engagements 2003 nachweislich zurückgegangen.

⁹⁷ Gespräche des Verfassers mit Said Iqbal Muneeb, Gouverneur der Provinz Sar-i Pul. Stadt Sar-i Pul, 16.8. und 21.9.2005.

⁹⁸ Gespräch des Verfassers mit Mohammad Ossin Mahdum, Kandidat für die Parlamentswahlen 2005. Sar-i Pul, 27.8.2005.

Es wird deutlich, dass durch die Präsenz der PRTs, den „B-52-Faktor“ der USA und das diplomatische Geschick der UNAMA der Ausbruch größerer Kämpfe innerhalb des sensiblen regionalen Kräftesystems in Nordafghanistan seit Frühjahr 2004 verhindert werden konnte. Die Konfliktintensität in der Region wurde auch durch gemeinsame Patrouillen der ANA und der britischen PRTs eingedämmt.

2.4.2.2. Wirkung der Entwaffnungsprogramme

Einzelne PRT-Vertreter sehen die Sicherheitslage im Norden vor allem durch die Entwaffnungsprogramme DDR und DIAG verbessert.⁹⁹ Das PRT Mazar-i Sharif kann für sich beanspruchen, Warlords wie Dostum und Ata nicht nur zur Beendigung von Kampfhandlungen und zu einem gewissen Sinneswandel bewegt zu haben, sondern auch zur Ablieferung von Kriegsgerät. Gleichzeitig ist nicht zu bezweifeln, dass dabei viele Waffen zurückgehalten wurden. Die Entwicklung der Sicherheitslage in den südlichen Provinzen scheint sich mittelbar auf die Situation im britischen PRT-Bereich auszuwirken. Deshalb horten Warlords, Stämme, aber auch Familien brauchbare Waffen für den Eintritt des Szenarios einer Rückkehr der Taliban aus dem Süden. Offizielle afghanische Vertreter sprechen sich daher für einen Verbleib der PRTs aus, „bis die letzte illegale Waffe abgegeben ist“.¹⁰⁰

Manche Warlords nutzten die Entwaffnungsprogramme für eigene Zwecke geschickt aus. So gab der Vertreter der ethnischen Hazara-Partei Hezb-i Wahdat, Ali Akbar Qasimi, 2004 einige – relativ moderne – Waffen an das US-PRT Ghazni ab und veranstaltete anlässlich dieser „guten Tat“ ein Volksfest in der Stadt. Damit konnte er seine Reputation bei der autochthonen Bevölkerung verbessern. Natürlich hatte sich Qasimi längst nicht von allen seinen Waffen getrennt, aber das PRT spielte mit. Ähnlich ging Dostum anlässlich der offiziellen Abgabe von Waffen seiner Ex-Kommandanten für das DIAG-Programm im Februar 2006 vor. In seiner im Verantwortungsbereich der britischen PRTs gelegenen

⁹⁹ Gespräch des Verfassers mit einem schwedischen PRT-Offizier. Sar-i Pul, 7.9.2005.

¹⁰⁰ Gespräch des Verfassers mit Abdul Rab, Deputy Chief of Justice der Provinz Sar-i Pul. Stadt Sar-i Pul, 8.9.2005.

Heimatstadt Sheberghan veranstaltete er gleichsam einen „Staatsakt“, um die Bevölkerung weiter für sich zu gewinnen und seine informelle führende Rolle als Herrscher Nordafghanistans zu bestätigen.¹⁰¹ Regierungsvertreter wie PRTs müssen derartige Aktionen von Warlords hinnehmen und sind teilweise auf deren Gutdünken angewiesen. Damit schwanken die PRTs, „einmal als Mentor und Protektor einer rudimentären Staatsgewalt, einmal lavierend zwischen Entwaffnung und Appeasement von realen Machthabern wie Qasimi oder Dostum“.¹⁰²

Trotz der Bestrebungen der Warlords, die PRTs in ein Geflecht von Zuständigkeiten und Abhängigkeiten hineinzupressen, erscheinen die PRTs – egal welcher Nation – als kompetente Anlaufstelle für die mit der Entwaffnung befassten internationalen Akteure. Sie sind näher an den zu entwaffnenden Regionen und profitieren auch selbst vom DIAG-Programm: Das PRT Mazar-i Sharif ist froh, wenn es „etwas zu tun gibt“, um seine Existenz zu rechtfertigen.¹⁰³ Darüber hinaus erfordert die heikle Aufgabe von DIAG-Teams, ohne Eigenschutz und Kompensationszahlungen abgelegene Dörfer in Abstimmung mit den dortigen Kommandanten zu entwaffnen, Unterstützung durch die PRTs. Diese stellen somit wichtige Stützpunkte für die Bemühungen der UNAMA und des „Afghanistan`s New Beginnings Program“ (ANBP) bei der Entwaffnung in den Provinzen dar.

2.4.2.3. Ausmaß der Drogenanbauflächen

Die Provinz Sar-i Pul ist 2004 und 2005 verstärktes Zielgebiet des Drogenanbaus gewesen. Das beruht auch auf der Abgelegenheit dieser Provinz, in der vor allem die Distrikte Gusfandi, Sangcharak und Sayyad

¹⁰¹ General Dostum supports Disbandment of illegal armed groups. UNAMA, 21.2.2006. Vgl. Online-Dokument: <<http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/c7ca0eaf6c79faae852567af003c69ca/a692e4e27c571136c125711c004d5a23?OpenDocument>> (abgerufen 28.7.2006).

¹⁰² Vgl. Stelzenmüller a.a.O.

¹⁰³ Gespräch des Verfassers mit Adam Behm, DIAG Team-Leader in der Region Nord. Mazar-i Sharif, 18.8.2005.

betroffen sind.¹⁰⁴ PRT-MOT-Teams patrouillieren in diesen abgelegenen Distrikten in unregelmäßigen Abständen. Die Drogenanbaufläche in Sar-i Pul lag 2004 zwischen 1000 und 2500 Hektar (10–25 km²).¹⁰⁵ Sar-i Pul gilt damit als eine jener fünf Provinzen, deren Drogenanbauflächen seit 2004 zugenommen hatten.¹⁰⁶ Die UNODC-Daten, die vorwiegend auf Satellitenaufnahmen beruhen, bestätigen die Aussagen über den verstärkten Anbau in den erwähnten Distrikten in Sar-i Pul. Auch in der Provinz Balkh nahm der Umfang der Drogenanbauflächen 2005 stark zu.¹⁰⁷ Die britischen PRTs waren zwischen 2003 und 2006 nicht in der Lage, den Drogenanbau in ihrem Einflussbereich einzudämmen.

2.4.2.4. Kriminalitätsrate

Die Sicherheitslage für Internationale verschlechterte sich im Bereich der britischen PRTs seit den Parlaments- und Provinzratswahlen im September 2005. Im Herbst 2005 wurden ein ins Parlament gewählter Hazara-Vertreter, zwei schwedische und ein britischer ISAF-Soldat ermordet. Bei der Auszählung der Wahlstimmen in Sar-i Pul konnte das PRT eine (illegale) Machtdemonstration des – mittlerweile ins Parlament gewählten – Provinzfürsten Alhaj Pajenda mit etwa zehn Leibwächtern, die sich ohne Kontrolle den Zugang in der Auszählungshalle von Sar-i Pul verschafft hatten, nicht verhindern. Allerdings war das PRT nicht unmittelbar für die Bewachung des Wahlauszählungsprozesses zuständig. Die für die Bewachung abgestellte örtliche Polizei erschien gegenüber den Warlords von Sar-i Pul machtlos bzw. kollaborierte mit ihnen. In der Realität hätte das PRT, das in der Provinz Sar-i Pul mit maximal 20 Mann präsent war, ohne Verstärkung aus Kabul ebenfalls nichts gegen diese Aktion machen können.

¹⁰⁴ Gespräch des Verfassers mit Oberst Mohammad Nader Fahimi, Polizeichef von Sar-i Pul. Stadt Sar-i Pul, 8.9.2005.

¹⁰⁵ UNODC Kabul und Wien/Government of Afghanistan – Counter Narcotics Directorate (CDN), Kabul: Afghanistan Opium Survey 2004, November 2004, S. 13.

¹⁰⁶ UNODC Kabul und Wien/Government of Afghanistan – Ministry for Counter Narcotics: Afghanistan Opium Rapid Assessment Survey, März 2005, S. 10.

¹⁰⁷ UNODC Afghanistan Opium Survey 2005 a.a.O., S. 4.

In der Provinz Sar-i Pul wird von Kamal Khan nach wie vor illegal – daher ohne Ablieferung von Steuern – Öl gefördert. Die PRTs haben hier nicht interveniert und konnten am (rechtsfreien) Gestaltungsraum diverser Warlords in der Provinz nichts ändern.

2.4.2.5. Grad des Unrechtsbewusstseins in der Bevölkerung

In den Provinzen mit britischem Einflussbereich ist die Einstellung der Bevölkerung und lokaler Entscheidungsträger zum Drogenanbau ähnlich – der kleine Bauer wie der Polizeikommandant profitieren davon. Sar-i Pul gehört zu den im Verhältnis am stärksten wachsenden Drogenanbauprovinzen des Landes. Distriktsgouverneure wissen offiziell nichts davon, und die PRTs können nur zusehen. Der Distriktsgouverneur von Sangcharak, ein Mullah, erklärte, sich beide Hände abhacken zu wollen, wenn es in der Region Drogenanbau gäbe.¹⁰⁸ Es ist stark anzunehmen, dass der Mullah Teil einer florierenden Bürgerkriegsökonomie ist, von der auch die Bevölkerung profitiert. Der Drogenanbau wird von den Bauern als „normales“ und rechtmäßiges Geschäft angesehen, das vom regionalen politischen System gedeckt wird; es stellt ohne Zweifel auch einen Stabilitätsfaktor für die Region Nord dar. Die PRTs in ihrer bisherigen Konzeption sind hier wirkungslos.

2.4.2.6. Veränderungen der Stabilität in der Region durch PRTs?

Die Anzahl der sicherheitsrelevanten Zwischenfälle im gesamten Land hat im Frühjahr 2006 die des Vergleichszeitraums des Vorjahres weit übertroffen. Laut der Risikoanalyse von FAST hat der Grad der allgemeinen Stabilität im Juni 2006 das geringste Niveau seit Anfang 2004 erreicht.¹⁰⁹ Allerdings stellt sich die Konfliktintensität in den verschiedenen Regionen sehr unterschiedlich dar. In einem Teil der Grenzprovinzen zu Pakistan im Osten sowie in den Südprouvinzen ist die Lage prekär. Die Waffentechnik der Aufständischen ist 2006 ebenso raffinierter geworden wie ihre Taktik brutaler und effektiver; sie richtet sich spe-

¹⁰⁸ Gespräch des Verfassers mit Mullah Mohammad Latif, Distriktsgouverneur von Sangcharak, Provinz Sar-i Pul. Tokzar, 10.9.2005.

¹⁰⁹ Vgl. FAST Update Afghanistan a.a.O.

ziell gegen kommunale Anführer, lokale Polizeistationen und schwache Ziele wie Familien. Die Anti-Regierungskräfte sind auch besser organisiert und finanziert. Die CF führten in der Region Süd im Juni und Juli 2006 mit der ISAF und afghanischen Sicherheitskräften eine Großoffensive gegen die Taliban, um die seit Jahren herrschende Pattsituation zu beenden. Das ISAF-Engagement in der Stage III wird Auswirkungen sowohl auf die Transformation der NATO/ISAF-Kräfte als auch auf die weitere Entwicklung der PRTs haben. Eines erscheint klar: Die dortigen PRTs sind robuster auszustatten als herkömmliche ISAF-PRTs – auch die PRTs im Norden werden von dieser Entwicklung betroffen sein.

In der Provinz Sar-i Pul wird die örtliche Polizei von der Bevölkerung eher als Feind der allgemeinen Stabilität gesehen. Grund dafür ist vor allem, dass die Polizisten als Handlanger der Warlords gelten.¹¹⁰ Das PRT wiederum strebt eine enge Kooperation mit der Polizei an und versucht dabei, die komplexen Netzwerke der Warlords zu ergründen und Aufklärung zu betreiben. Die Polizei verrichtet ihre Arbeit allerdings nicht wunschgemäß und wird von der Bevölkerung von Sar-i Pul eher als Gegner denn als Verbündeter gesehen. Ohne Erhöhung der Gehälter wie auch der Qualität der Ausbildung der Polizei ist die Korruption nicht zu beseitigen und die Sicherheitslage nicht dauerhaft zu stabilisieren.¹¹¹

Trotz der korrupten Polizei ist in Sar-i Pul seit 2004 eine gewisse Verbesserung der Sicherheit festzustellen. Zwischen den Sommern 2004 und 2005 ließen sich einige Warlords der Region entwaffnen.¹¹² Ein Grund für die Verbesserung des politischen Klimas besteht auch darin, dass Provinzfürsten wie Kamal Khan und Alhaj Pajenda 2005 weniger Macht hatten als im Jahr davor.¹¹³ Der Polizeichef von Sar-i Pul erklärte sogar (wenngleich wenig glaubwürdig), dass 80% der Warlords seit

¹¹⁰ Wahidullah Rahimi a.a.O.

¹¹¹ Gespräch des Verfassers mit Abdul Rab, Deputy Chief of Justice Department der Provinz Sar-i Pul. Stadt Sar-i Pul, 8.9.2005.

¹¹² Gespräch des Verfassers mit Said Ikramuddin, dem Distriktgouverneur von Sayyad, Provinz Sar-i Pul. Stadt Sayyad, 7.9.2005.

¹¹³ Gespräche des Verfassers mit Said Iqbal Muneeb, Gouverneur der Provinz Sar-i Pul. Stadt Sar-i Pul, 16.8. und 21.9.2005.

2004 „inaktiv“ geworden sind.¹¹⁴ Bis 2004 kam es speziell in den abgelegenen Distrikten Balkhab und Gusfandi noch regelmäßig zu Gefechten zwischen Dostum- und Ata-Anhängern. In dem 2004 zur Eindämmung des Konfliktes der beiden Erzfeinde neu geschaffenen Distrikt Gusfandi hat sich die Sicherheitslage 2005 – wie in der gesamten Provinz – deutlich verbessert.¹¹⁵ Durch die politische Überzeugungs- und Mediationsarbeit der UNAMA, den PRTs und dem ISAF-HQ – speziell bei der Vermittlung zwischen Dostum und Ata – hat sich die Sicherheitslage von 2003 bis Ende 2005 auch in der gesamten Region Nord verbessert. 2006 zeigen sich dort jedoch auch die negativen Auswirkungen der verstärkten Anschläge durch Taliban und andern Gruppierungen in Südafghanistan, wobei die Lage im Norden Mitte 2006 als „nicht ruhig und nicht stabil“ eingestuft wird (Mitte 2005 galt sie als „ruhig, aber nicht stabil“).

2.4.3. PRTs und Institution Building

2.4.3.1. Verstärkter Einfluss der Zentralregierung in den Provinzen?

Im Mittelpunkt der Bemühungen der CF, der ISAF und der afghanischen Regierung steht die Einbindung von Warlords wie Dostum, Ata, Rabbani oder „gemäßigten“ Taliban in den politischen Dialog – diese Akteure begegnen sich seit Anfang 2006 im neuen Parlament. Dadurch wird erwartet, dass sie Terrorismus und Gewalt abschwören. Es ist jedoch zu bezweifeln, dass dadurch das Verantwortungsbewusstsein der hoheitlichen Akteure im Sinne des State Building zunimmt. Viele waren und sind in kriminelle Aktivitäten verwickelt, denen entgegenzuwirken für das IKM sehr schwierig ist.

Kabul setzt regelmäßig neue staatliche Vertreter im Einflussbereich der PRTs ein, die den lokalen Machthabern „nicht ins Konzept passen“.

¹¹⁴ Gespräch des Verfassers mit Oberst Mohammad Nader Fahimi, Polizeichef der Provinz Sar-i Pul. Stadt Sar-i Pul, 7.9.2005.

¹¹⁵ Beobachtungen des Verfassers im Distrikt Gusfandi und Beurteilung der Sicherheitslage durch das schwedische MOT des PRT Mazar-i Sharif in der Provinz Sar-i Pul im August 2005.

Derartige Rochaden führen oft zu Unruhen. Dem PRT als „diplomatische Außenstelle“ zur Stärkung der Regierungsautorität kommt hier eine wichtige Vermittlerrolle zu, in der sich das britische PRT bewährte. Als Mazar-i Sharif 2004 einen Polizeikommandanten aus Kandahar zugeteilt bekam, der den Warlord Nur Ata Mohammad des Drogenschmuggels beschuldigte, ließ dieser das Haus des Polizeichefs belagern. Das PRT betätigte sich als Mediator und konnte einen Konsens erreichen, der sowohl die Streitparteien als auch die Interessen Kabuls wahrte: Der „fremde“ Polizeichef blieb und hielt sich für ein Jahr, Ata wurde Gouverneur der Provinz Balkh und legte seine Ansprüche auf den Militärkommandanten der Provinz zurück.

Im September 2005 wurde in Mazar-i Sharif ein bereits ins Parlament gewählter Vertreter der Hazara ermordet. Dies führte zu einer Großdemonstration und einer Totalblockade der Stadt, da die Hazara den tadschikischen Gouverneur Ata als Drahtzieher betrachteten. Das britische PRT zeigte Präsenz, griff dabei aber nicht aktiv in den Disput ein und hielt engen Kontakt mit den afghanischen Sicherheitskräften. Als Reserve hätte das britische PRT auf relativ robuste eigene militärische Kapazitäten zurückgreifen können, was sich aber als unnötig erwies. Die Blockade löste sich ohne gewalttätige Zusammenstöße nach einer Woche wieder auf.

Insgesamt ist im britischen Einflussbereich eine gewisse Stärkung der staatlichen Strukturen festzustellen. Die PRTs konnten jedoch zur Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit wenig beitragen. Dies liegt vor allem am „Masterplan“ einflussreicher Warlords. Diese sorgen durch ihre Bereitschaft, sich politisch über Kabul einbinden zu lassen, für eigene Immunität, um in Ruhe Einkünfte aus dem Drogengeschäft abschöpfen zu können. Dabei werden die ISAF-PRTs von einschlägigen lokalen Machthabern als willkommene Partner gesehen, solange OEF und ISAF im PRT-Einflussbereich nicht aktiv gegen den Drogenanbau vorgehen. Wollte man hingegen die Drogenwirtschaft zerstören, wäre das Mandat der PRTs deutlich robuster zu gestalten, um bei hoher Konfliktintensität realistisch einsetzbar zu sein.

PRTs müssen jedenfalls auf Angriffe vorbereitet sein. Das zeigten etwa Attacken von Demonstranten unbekannten Hintergrundes auf das norwegische (ehemals britische) PRT in Meymana in der nordafghanischen Provinz Faryab im Februar 2006.¹¹⁶ Im Zuge von Protesten gegen die Mohammed-Karikaturen in einer dänischen Zeitung wurde das PRT mit Steinen und Granaten angegriffen, wobei die Unterstützung durch ISAF und OEF für das bedrohte PRT lange auf sich warten ließ. Somit bedarf es rascher, durchschlagskräftiger und dezentral stationierter Eingreifskräfte, die den PRTs im Ernstfall unmittelbar Hilfe leisten können. Bisher ist die ISAF gleichsam auf die Gunst der USA angewiesen, die die ISAF und die PRTs in kritischen Situationen bisher auch zuverlässig unterstützt haben.

Durch den Anfang 2005 eingesetzten Karzai-loyalen Gouverneur von Sar-i Pul, Said Iqbal Muneeb, ist der Einfluss Kabuls in dieser Provinz gestiegen. Muneeb scheint nicht in regionale Machtspiele und Abhängigkeitsverhältnisse eingebunden zu sein und kooperiert mit dem PRT. So findet vermehrte politische Interaktion sowohl zwischen Kabul und der Provinz wie auch zwischen der Provinz und den Distrikten statt. Mit Muneeb hat die Qualität der Verwaltung von Sar-i Pul gewonnen. Das PRT stellt für ihn einen wichtigen Faktor zur Erreichung von Fortschritten in der öffentlichen Verwaltung dar.¹¹⁷ Die neuen Verhältnisse könnten zukünftig auch den Wiederaufbau in Sar-i Pul begünstigen – unter dem vorherigen Gouverneur konnte das PRT noch keine öffentlichen Wiederaufbau-Projekte initiieren.

2.4.3.2. Relevanz der PRTs bei den Wahlen von 2004 und 2005

Am 17. September 2005, einen Tag vor den Parlaments- und Provinzratswahlen, fand in der Stadt Sar-i Pul eine von Provinzfürst Kamal Khan (der zuvor von den Wahlen ausgeschlossen worden war) bezahlte und gewaltbereite Demonstration vor der Anlage des United Nations Office for Project Services (UNOPS) statt. Das schwedische PRT, ein

¹¹⁶ NZZ, 8.2.2006, S. 2.

¹¹⁷ Gespräche des Verfassers mit Said Iqbal Muneeb, Gouverneur der Provinz Sar-i Pul, Stadt Sar-i Pul, 16.8. und 21.9.2005.

siebenköpfiges MOT-Team, war durch eine Gruppe von britischen Ghurkas verstärkt und hielt sich im Hintergrund bereit.¹¹⁸ Ein aktives Eingreifen in den Ablauf der Demonstration musste seitens des PRT nicht erfolgen. Diese konnte durch die ANA und Tiefflüge von F-16-Kampffjets der CF nach einigen Stunden zerstreut werden.¹¹⁹ Das PRT schien die Situation weitgehend im Griff zu haben, handelte bewusst im Sinne der Afghan Ownership und überließ der ANA die Auflösung der Demonstration, die keine Opfer forderte.

Trotz der geringen PRT-Stärke in Sar-i Pul mit maximal nur rund 20 internationalen Soldaten in der ganzen Provinz (!) schaffte es das schwedische Team als „Satellit“ des britischen PRT Mazar-i Sharif im Sommer 2005, ausreichend Präsenz in der Region zu zeigen und bei der Bevölkerung weitgehend akzeptiert zu sein. Ohne das PRT in der Region hätten die Parlamentswahlen in Sar-i Pul und diverse Führungswechsel bei Polizei und in der Provinzregierung wohl nicht durchgeführt werden können.¹²⁰

¹¹⁸ Das PRT-Safehouse Sar-i Pul ist ein unscheinbares Haus inmitten der Stadt Sar-i Pul und im Sinne des Light Footprint nicht auf den ersten Blick als internationale militärische Einrichtung zu erkennen. Es diente dem schwedischen MOT-Team 2005 als periodisch besetzter Stützpunkt und wurde von der lokalen Bevölkerung als eigenständiges PRT perzipiert, obwohl es formal einen Ableger („Satellit“) des PRT Mazar-i Sharif darstellt.

¹¹⁹ Der Verfasser bewohnte zu dieser Zeit die betreffende UNOPS-Anlage in Sar-i Pul.

¹²⁰ Vgl. Craig T. Cobane: Provincial Reconstruction Teams and Security Assistance: Comments on an Evolving Concept. In: The DISAM Journal of International Security Assistance Management, Sommer 2005, Washington DC.

2.4.4. PRTs und Entwicklungszusammenarbeit

2.4.4.1. Entwicklungspolitische Aspekte

Das DfID hat mindestens einen Vertreter in jedem der britischen PRTs stationiert, arbeitet unter operationeller Autonomie und fokussiert folgende drei Kernbereiche:

1. Schaffung alternativer Einkommensquellen,
2. ökonomisches und qualitatives Management im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) sowie
3. State Building.

Durch diese drei Bereiche ziehen sich für das DfID vier Themen:

1. Aufbau von „Government Ownership“ und afghanischen Führungskapazitäten: Mehr als 70% der Unterstützung läuft über das afghanische Regierungsbudget, erst in zweiter Linie wird mit Implementierungspartnern gearbeitet.
2. Aufbau von „Government Capacity“.
3. Zusammenarbeit mit anderen Gebernationen und Organisationen.
4. Drogenbekämpfung: Die Hauptstoßrichtung ist dabei die Schaffung von alternativen Einkommensquellen.

Im Bereich EZA engagieren die britischen PRTs ausgewählte afghanische NGOs, die dem PRT für die Abwicklung von Projekten verantwortlich sind. Die Grenze zwischen militärischen und zivilen Aktivitäten scheint im Unterschied zu den PRTs der USA weitgehend gewahrt zu bleiben: So fördert das DfID nur dann ein vom PRT vorgeschlagenes Projekt, wenn es feststellt, dass dieses von einer NGO nicht besser durchzuführen wäre.¹²¹ Dank des britischen Fokus auf Demobilisierung und Polizeitraining ist eine generelle Zurückhaltung bei der Durchführung von Hilfsprojekten zu konstatieren. Dadurch soll eine Duplizierung

¹²¹ Vgl. Gerard McHugh/Lola Gostelow: Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian-Military Relations in Afghanistan. London 2004, S. 26.

der Bemühungen von privaten Hilfsorganisationen vermieden werden. NGOs honorierten diese Zielsetzungen durch eine positive Beurteilung der Rolle des britischen PRTs.

Ein britischer PRT-Kommandant sprach sich für größere finanzielle Mittel aus, die zur zweckgebundenen freien Verfügung des PRTs stehen sollten, weil sich dadurch die Flexibilität und der Spielraum für gezielte PRT-Operationen vergrößern können.¹²² Dies würde dem CERP der US-PRTs entsprechen, das den Kommandanten mehr Flexibilität bei Projekten einräumt. Eine derartige Flexibilität steht bei den deutschen PRTs nicht im Mittelpunkt, da diese zu einem höheren Grad von der Einsatzzentrale im Heimatland aus gesteuert werden als US-amerikanische und britische PRTs.

2.4.4.2. Zur Problematik der humanitären Hilfe durch das Militär

Durch die Einbindung gewisser NGOs in DfID-Programme haben die internationalen NGOs eher wenig Kritik an britischen PRTs geübt, obwohl diese beispielsweise auch zivile Fahrzeuge für ihre Einsätze verwendeten. Insbesondere bei den Vertretern der WHH hatten die britischen PRTs eine positive Reputation.¹²³ Die Niederlande verwendeten bei den Patrouillen in Sar-i Pul dagegen klar als solche zu erkennende Militärfahrzeuge. Das schwedische PRT-Safe House in Sar-i Pul nutzte wiederum zivile Geländewagen.¹²⁴

Es ist schwierig bis unmöglich, eine Korrelation zwischen der Wahl des Fahrzeuges einerseits sowie Erfolg und Sicherheit des PRT andererseits herzustellen. Die Kritik der WHH erscheint ambivalent: Deutsche und britische Militärs fahren mit zivilen und militärischen Fahrzeugen, die britischen PRTs haben sich trotz Nutzung von zivilen Fahrzeugen eine gute Reputation erhalten. Zivile Fahrzeuge für Militärs lassen die Grenzen zwischen zivilen und militärischen Akteuren jedenfalls verschwim-

¹²² Gespräch des Verfassers mit dem Kommandanten des PRT Mazar-i Sharif, Jon Brittain. Mazar-i Sharif, 1.10.2005.

¹²³ Nick Bönisch a.a.O.

¹²⁴ Eigenbeobachtungen des Verfassers in der Provinz Sar-i Pul im August und September 2005.

men. Die afghanische Bevölkerung erkennt in jedem Fall, dass es sich um Internationale handelt. Für sie scheint die Farbe des Fahrzeuges kein kritischer Faktor zu sein, der über Erfolg oder Misserfolg relevanter Maßnahmen im Staatsaufbau entscheidet.

Für die Reputation der PRTs bei NGOs, für die humanitäre Hilfe ausschließlich zivilen Akteuren vorbehalten sein sollte, haben von Militärs genutzte Zivilfahrzeuge nicht in jedem Fall negative Auswirkungen (wie das Vorgehen der britischen PRTs zeigte). Sehr wohl handelt es sich dabei für die NGOs um einen Akt der Einmischung in eine Domäne, die zivilen Akteuren vorbehalten sein sollte.

Durch die Vermischung zivil-militärischer Strukturen sehen sich die NGOs zunehmend im Visier von militanten Islamisten, was sich allerdings schwer nachweisen lässt. Dem gegenüber steht die Tatsache, dass humanitäre Hilfe manchmal auch durch Militärs zu leisten ist, insbesondere dann, wenn zivile Hilfe nicht zur Verfügung steht.

2.4.5. PRTs und Wiederaufbau

2.4.5.1. Ökonomische Dimension der PRTs

Das PRT selbst, das nach außen als militärischer Akteur auftritt, führt nach britischem Verständnis keinen Wiederaufbau durch. Damit soll die Linie zwischen militärischen und humanitären Aktivitäten klar erhalten bleiben, was auch weitgehend gelungen ist. Bautätigkeit soll NGOs und Firmen vorbehalten werden, die unter Umständen mit dem DfID-Vertreter als Geldgeber kooperieren. Das PRT führt daher selbst keine unmittelbare humanitäre Assistenz durch und kontrolliert oder koordiniert auch keine Entwicklungsarbeit (das macht die zivile Komponente DfID). Vielmehr soll der Wiederaufbau erleichtert werden, indem das PRT einen Dialog und Verbindungsarbeiten mit allen regionalen Akteuren führt. Britische PRTs sind bislang nur am Bau von öffentlichen Einrichtungen beteiligt, was ihrer Meinung nach die Etablierung von Rechtsstaatlichkeit fördert. In Mazar-i Sharif sind durch das britische PRT mehrere Polizei- und Justizgebäude und eine öffentliche Bibliothek

errichtet worden. Dabei ging es vor allem um Capacity Building innerhalb der öffentlichen Institutionen. In der Provinz Sar-i Pul wurden bis 2005 keine öffentlichen Gebäude vom PRT errichtet: Sie ist einfach zu ablegen.

2.4.5.2. Stärkung der regionalen Infrastruktur

Das DfID führt auf seiner Homepage keine konkreten Statistiken zu seinen Infrastruktur-Projekten an. Dies bestätigt den Ansatz der britischen PRTs, keinen Wiederaufbau im Namen des PRT durchzuführen, sondern die Projekte in die Hände von NGOs zu legen. Diese werden in der Folge vom DfID überwacht und betreut.

Das Mobilfunknetz wurde seit 2004 enorm ausgebaut und stellt einen der wenigen legalen lukrativen Geschäftszweige in Afghanistan dar. Im Winter 2004/2005 gab es noch kein Mobilfunknetz in der Provinz Sar-i Pul, doch seit Frühjahr 2005 bietet der Netzbetreiber Roshan eine GSM-Abdeckung der Provinzhauptstadt an. Ein Großteil der Familien, die in der Stadt leben, verfügt nun über ein Handy.

In der Provinz Sar-i Pul wurden von NGOs wie der deutschen WHH und der japanischen NGO „Peacewings“ seit 2003 einige Brücken und Bewässerungsanlagen erbaut. Das PRT wickelte in der Provinz keinen Wiederaufbau ab. Das größte Bauprojekt in der Region, die Asphaltierung der Straße zwischen Shebergan und Sar-i Pul, führt eine türkische Firma durch. Große Teile der Bevölkerung sehen General Dostum als den Initiator dieses Projekts, der dadurch versucht, die Herzen der Menschen in der Region nachhaltig für sich zu gewinnen. Die Qualität der neuen Straße ist jedoch schlecht. Die Polizei der Region bewachte den Baufortschritt entlang der gesamten Straße über rund 100 Kilometer. Die britischen PRTs waren im Straßenbau nicht involviert.

2.4.5.3. Schaffung von Alternativen zur Drogenwirtschaft durch PRTs?

Die Drogenökonomie ist arbeitsintensiv: Der Anbau beschäftigt in Afghanistan laut UNO-Statistik 2,3 Mio. Menschen (was ca. 10% der Ge-

samtbevölkerung entspricht) aus 356 000 Familien.¹²⁵ Als Händler agieren etwa 15 000 weitere Personen, deren Radius in der Regel lokal begrenzt ist, weil sie nur mit wenigen Bauern Geschäftsbeziehungen unterhalten. So kommt der Gewinn einer großen Zahl von Kleinhändlern zugute, wobei die Bauern einen gewissen Spielraum bei Preisverhandlungen haben. Letzteren bietet die Opiumproduktion auch Chancen, an Kredite für alternatives Saatgut zu gelangen. Der wesentliche Nachteil dabei ist, dass sie sich in schwer auflösbare Abhängigkeiten von den Händlern begeben. Milizen und Kriegsfürsten verdienen ebenfalls am Drogenhandel. So zahlen die Opiumbauern den Warlords eine Abgabe von 10%. Auch die Händler geben Kriegsfürsten Geld, um ungehindert in die Dörfer zu gelangen. Die britischen PRTs standen 2003 bis 2006 dieser professionell etablierten Drogenwirtschaft relativ machtlos gegenüber.

¹²⁵ Afghanistan: Narcotics and U.S. Policy. In: CRS Report for Congress, Mai 2005, S. 3. Vgl. Online-Dokument: <<http://fpc.state.gov/documents/organization/48610.pdf#search='UNODC%202%2C3%20millions%20356%20000%20families%20afghanistan'>> (abgerufen 22.2.2006).

3. Conclusio

3.1. Afghanistan drei Jahre nach Etablierung von PRTs

Mit der Entwicklung des PRTs in Afghanistan wurde eine gleichsam institutionalisierte Verbindung von Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik in einem zivil-militärischen Instrument geschaffen. Damit wurde der Ganzheitlichkeit von zivilen und militärischen Maßnahmen im State Building, die nicht zuletzt auch vom Brahimi-Report¹²⁶ geforderte Bedeutung verliehen. Nach rund dreijähriger Wirkungszeit sind in einigen Teilbereichen positive Auswirkungen der Arbeit der PRTs zu erkennen – die Probleme im Land sind jedoch nach wie vor enorm.

Die internationale Unterstützung des Staatsaufbaus hat zu einer ambivalenten Situation geführt. Afghanistan ist sowohl an der „Oberfläche“ (steigende Zahl der Anschläge und Gefechte) als auch in der „Tiefe“ (verfestigte Strukturen in der Drogenwirtschaft) weit von allgemeiner Stabilität entfernt. Die Sicherheitslage im Norden und Westen des Landes ist dabei deutlich besser als im Süden und Osten. Insbesondere im Süden hat sich die Lage im Frühjahr und Sommer 2006 weiter verschlechtert. Das vermochten auch ISAF und OEF nicht zu ändern. Die allgemeine sozioökonomische Situation der Bevölkerung hat sich – ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau – partiell verbessert, doch befindet sich der Staatsbildungsprozess in Afghanistan insgesamt noch immer in einem embryonalen Stadium. So ist die Führung in Kabul von weiten Teilen des Landes nach wie vor isoliert. In vielen Provinzen üben Warlords, Stammesfürsten und Clanchefs nach wie vor mit bewaffneten Privatarmeen die Macht aus. Viele von ihnen stützen sich auf die Kontrolle des Mohnanbaus und konnten ihre Legitimation durch ihr teils

¹²⁶ Der Report der Brahimi-Kommission vom August 2000 bietet eine umfassende Analyse der Kapazitäten der UNO auf dem Feld der Friedenssicherung. Die vom ehemaligen algerischen Außenminister Lakhdar Brahimi geleitete Kommission war von UNO-Generalsekretär Kofi Annan damit beauftragt worden, „to undertake a thorough review of the United Nations peace and security activities, and to present a clear set of specific, concrete and practical recommendations to assist the United Nations in conducting such activities better in the future“. Vgl. Online-Dokument: <http://www.un.org/depts/german/sr/sr_sonst/a55305.pdf> (abgerufen 11.9.2006).

gutes Verhältnis und Einvernehmen mit US- und ISAF-PRTs stärken. Verschiedene Warlords bekleiden als Provinzgouverneure, Minister oder Parlamentsabgeordnete in Kabul offizielle Posten. Somit haben die alten Partikulargewalten – trotz oder gerade wegen der PRTs – keine Konkurrenz zu fürchten.

Die wichtigsten Knackpunkte im IKM 2006 stellen die Vergrößerung der Truppenzahl der ISAF, die Schaffung von Regierungsautorität insbesondere durch flächendeckende Etablierung von PRTs und eine enge Koordinierung der ISAF mit den Kampftruppen der CF dar, um Synergieeffekte im Stabilisierungsprozess zu nutzen. Die PRTs können dabei nur eine von mehreren Komponenten im State Building sein. Ihnen kann nicht die Schuld für mangelnde Fortschritte im State Building gegeben werden. Der Faktor Zeit spricht für die militanten Regierungsgegner und setzt das IKM unter großen Erfolgsdruck. Insbesondere wird seitens der Politik zu wenig gewürdigt, dass State Building in Afghanistan ein Denken in Generationen verlangt. Das ist bei der Evaluierung von PRTs nach erst rund dreijähriger Wirkungszeit zu berücksichtigen.

3.2. Erkenntnisse aus dem Engagement von PRTs

PRTs können die Konfliktintensität vermindern

Als Teil des IKM besitzen PRTs das Potenzial, die Konfliktintensität in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren im State Building zu vermindern. Nach bisheriger Erfahrung – wie im Kosovo während der Unruhen im März 2005 oder beim Angriff auf das PRT Meymana im Februar 2006 – ist es auch in Afghanistan für eine Operationsführung von zentraler Bedeutung, nur begrenzt vorhandene Kräfte im Bedarfsfall flexibel und in Abstimmung mit der afghanischen Regierung und internationalen Akteuren einsetzen zu können. Eine auf der Leistung einer Provinzregierung basierende, konditionierte Ausweitung des Einsatzgebietes durch PRTs trägt einer flexiblen Zusammenarbeit Rechnung, ohne dabei einen unbegrenzten Einsatz von Truppen in allen Landesteilen und damit eine grundlegende Veränderung des Einsatzprofils zu benötigen.

Durch PRTs kann der erforderliche Kräfteinsatz reduziert werden

Eine koordinierte zivil-militärische Interaktion kann eine massive Stationierung von internationalen Truppen teilweise ersetzen. PRTs können die begrenzten internationalen Ressourcen bündeln und haben das Potenzial, daraus eine maximale Wirkung zu erzielen. Der Faktor Zeit spielt dabei eine kritische Rolle.

PRTs gewinnen für westliche Staaten zunehmend an Attraktivität

Internationale Truppen werden in Afghanistan niemals in der Zahl und in dem Verhältnis stationiert sein wie in Bosnien und Herzegowina oder im Kosovo. Ein so entstehender Besatzungscharakter wäre für den Aufbau von staatstragenden Strukturen auch kontraproduktiv. Würde die ISAF daher als Besatzungsmacht wahrgenommen, könnte sie sich vermutlich nicht lange halten. PRTs sind geeignet, die begrenzten internationalen Ressourcen zu bündeln; ihnen wohnt das Potenzial inne, daraus den maximalen Nutzen zu ziehen, was sie zu attraktiven Instrumenten im IKM macht. Jedoch entsteht manchmal der Eindruck, als würden die PRT-Entsendestaaten mehr Energien zur Erzielung eines raschen, präsentablen Teilerfolges aufwenden als für den langfristigen Staatsaufbau in Afghanistan. Insbesondere Deutschland sieht sich entsprechender Kritik der USA ausgesetzt.¹²⁷ Fest steht, dass der Fokus der PRTs sich zukünftig deutlich in Richtung nachhaltigen Staatsaufbau verschieben sollte, um den Wirkungsgrad der PRTs zu steigern.

PRTs sind kein Ersatz für staatliche Strukturen

Man kann den Erfolg der PRTs nicht an der Ausübung an und für sich staatlicher Funktionen wie Arbeitsbeschaffung und -vermittlung messen. Gerade dies würde dem Prinzip der Afghan Ownership widersprechen. Die PRTs können nur dann einen Erfolg im Institution Building verbuchen, wenn sie es schaffen, die afghanischen Entscheidungsträger in die Lage zu versetzen, loyal und eigenverantwortlich im Sinne der Bevölkerung zu handeln. Nicht alle PRTs fördern die Local Ownership im gleichen Ausmaß. Durch die Gewährleistung der Effektivität bei der Entwicklungszusammenarbeit haben es die PRTs in der Hand, afghanische

¹²⁷ Vgl. McNerney a.a.O., S. 39.

Arbeitskräfte und lokale NGOs an vorderster Stelle im Wiederaufbau einzusetzen.

Der Erwartungsdruck auf die PRTs ist sehr hoch

Ein nachhaltiges State Building in Afghanistan benötigt weit mehr als die drei Jahre der Assistenzleistung von PRTs, die 2003 von Experten genannt worden waren. Die kurzfristigen politischen Entscheidungsintervalle der ISAF-Staaten erzeugen einen Erfolgsdruck, dem PRTs kaum standhalten können. Die bisher transformierten Strukturen des afghanischen Staates sind noch keineswegs selbst tragend. Ein Nachlassen des internationalen Engagements mangels kurzfristiger Erfolge könnte einen Rückfall in ein gesellschaftliches Chaos auslösen. Daher erscheint die langfristige Bereitstellung von symbiotisch angelegter ziviler und militärischer Expertise in PRTs unumgänglich.

PRTs sind nicht die Ursache für die allgemeine Verschlechterung der Sicherheitslage

Der Vorwurf von zivilen internationalen Akteuren wie NGOs in Afghanistan, dass die PRTs durch ihre Einmischung in Angelegenheiten ziviler Akteure deren Arbeitsumfeld verschlechtern würden, erkennt, dass es über die Arbeitsbedingungen von NGOs hinaus um die Förderung der Regierungsautorität und die Eindämmung privatisierter Gewalt, den Aufbau von Institutionen, Entwaffnungsprozesse und Drogenbekämpfung geht. Das alles ist in einer an Gewalt gewöhnten Gesellschaft ohne Rückendeckung durch internationale Truppen nicht durchzuführen. Das den insgesamt 22 PRTs konkret jeweils zugeordnete Personal wirkt gleichsam in einem Mikrokosmos, von dem es in Afghanistan hunderte gibt. Die PRTs haben es mit ihren eingeschränkten Mitteln nicht in der Hand, die Sicherheitslage direkt zu beeinflussen. Demnach ist der Grund für die Verschlechterung der Sicherheitslage 2006 nicht primär bei den PRTs, sondern in der Schwäche der afghanischen Regierung, bei den regionalen Akteuren und in der mangelnden Kohärenz im Vorgehen von CF und ISAF zu suchen.

3.3. Vorrangige Fragen zu einem PRT-Einsatz

Rahmenbedingungen

Um einer schwachen Regierung Assistenz leisten zu können und in der Bevölkerung ein Gefühl von Sicherheit zu vermitteln, erscheint ein umfassender PRT-Ansatz notwendig, der sowohl Stabilisierungskräfte innerhalb von PRTs als auch rasch verfügbare Kampfkräfte außerhalb der PRTs vorsieht. Die Erreichung von Akzeptanz bei der Bevölkerung stellt ein wesentliches Ziel der PRTs dar und erfordert behutsames wie entschlossenes Vorgehen. In Friedenseinsätzen geschulte Truppen entsprechen diesem Profil eher als ausschließlich auf Kampf eingestellte Kräfte. Um allerdings auch umfangreiche Gewalteskalationen als PRT bewältigen zu können, sind schlagkräftige Reserveelemente wie Kampfhubschrauber oder Jagdbomber notwendig.

Das Spektrum für einen sinnvollen PRT-Einsatz reicht nach bisher vorliegenden Erkenntnissen bis zur Stufe sieben auf der Instabilitätsskala von The Senlis Council. Die Stufe acht, die seit Anfang 2006 für die südlichen Provinzen Helmand, Kandahar und Uruzgan gilt, beinhaltet systematische Attacken auf Internationale und Entfremdung der Bevölkerung von der Regierung in Kabul. Unter diesen Voraussetzungen ist die Durchführung von Wiederaufbau-Projekten durch PRTs realistischerweise unmöglich. Die notwendige Force Protection für das PRT wird bei Stufe acht durch die parallele Präsenz von Kampftruppen der CF sichergestellt. Unter diesen Umständen kann die ISAF ihren Auftrag „Schaffung eines sicheren Umfeldes und Stärkung der Regierungsautorität“ in der Region Süd realistischerweise nicht erfüllen. Diese ISAF-PRTs sind für ihren Schutz dauerhaft auf Kampftruppen der CF angewiesen, was dem Grundkonzept von ISAF-PRTs an sich widerspricht. Demnach erscheint das bisherige ISAF-Mandat für die Region Süd zu wenig robust; es wäre entsprechend anzupassen.

Projekte von NGOs sind bei Stufe acht praktisch undurchführbar. Bereits bei Stufe sieben sind NGOs auf ständige militärische Unterstützung angewiesen, was dem Grundsatz der Unabhängigkeit der humanitären Hilfe widerspricht. Da für die NGOs ohne Schutzkomponente bereits Regionen mit Stufe sechs No-Go-Zonen darstellen, vermindern sich bei die-

ser Stufe die Zielkonflikte zwischen PRTs und NGOs. Je höher die Konfliktintensität, desto weniger Friktionen zwischen den PRTs und anderen Akteuren treten auf – und das ist einer der wenigen positiven Auswirkungen dieses Umstandes.

Die Kapazitäten von PRTs, deren Baupioniere oft über schweres Gerät verfügen, können – unabhängig von der Sicherheitslage – auch dann eingesetzt werden, wenn NGOs oder Firmen aufgrund schlechter Ausrüstung überfordert sind. Das kann sowohl in Regionen mit niedriger als auch mit höherer Konfliktintensität der Fall sein.

Kosten und Personaleinsätze der PRTs

Der Einsatz europäischer Truppen in einer weit entfernten Krisenregion wie Afghanistan weist einen hohen politischen Rechtfertigungsbedarf und eine meist sehr kontroverse Beschlussfassung auf. Das Konzept der PRTs kann Entscheidungsträgern diese Rechtfertigung erleichtern: Bei der Begründung des interministeriellen Ansatzes der deutschen PRTs wurde vor allem mit der Kosteneinsparung in Relation zu einem sektoralen Engagement einzelner Ministerien argumentiert. Das implizierte die Annahme, dass alle Akteure an einem Strang ziehen, was bis 2006 nicht im geplanten Ausmaß der Fall ist. Trotz oder gerade wegen der sehr begrenzt vorhandenen Ressourcen hat sich bis Mitte 2006 gezeigt, dass durch den interministeriellen Ansatz auf effizientere Weise zumindest das erzielt werden könnte, was mit einem sektoralen Engagement im Staatsaufbau aber vermutlich erreichbar schien. Mit jeder Verbesserung der Abstimmung zwischen den Ministerien wird die Kosten-Nutzen-Rechnung noch stärker zugunsten der PRTs ausfallen. Stellt man das PRT-Konzept noch einem umfangreichen Einsatz von Truppen in allen afghanischen Ballungsräumen (der allerdings von vornherein durch den Light Footprint-Ansatz nicht in Frage kam) gegenüber, ergibt sich insgesamt ein klarer Kosten-Nutzen-Vorteil von PRTs. Dabei ist einzukalkulieren, dass der Bedarf an zivilen Experten in den PRTs in Zukunft proportional mit der Stärke und Loyalität der afghanischen Sicherheitskräfte ansteigen dürfte.

Zusammenwirken von militärischen und zivilen Komponenten des PRT vor Ort

Voraussetzung für ein effektives interministerielles Zusammenwirken innerhalb der PRTs erscheint die Entwicklung eines stärkeren gegenseitigen Verständnisses für die jeweiligen Stärken der Militärs und der zivilen Experten zu sein. Eine klare Aufgabenteilung und Definierung der Voraussetzungen für die Durchführung von Wiederaufbau-Aktivitäten kann Friktionen innerhalb der beteiligten Ministerien im Vorhinein vermeiden helfen. Diese erscheint jedoch beispielsweise bei den deutschen PRTs (noch) nicht umgesetzt. So hat das BMZ den Anspruch auf die Führung von Wiederaufbauprojekten. Auch die deutsche Bundeswehr arbeitet durch CIMIC-Projekte im Bereich Wiederaufbau. Dabei ist dem BMVg durch finanzielle Einschränkungen ein enges Limit gesetzt. Das BMZ legt offensichtlich Wert auf Abgrenzung zum BMVg und führt Projekte auch ohne integrierte Abstimmung durch. Bezeichnenderweise logiert der Vertreter des BMZ in Feyzabad außerhalb des PRT im Gästehaus der GTZ, was aber auch andere Gründe haben kann als institutionelle Abgrenzung. Grundsätzlich erscheint innerhalb der PRTs mehr gegenseitiges Verständnis zwischen zivilen und militärischen Experten als erforderlich.

Der militärische Einsatzbereich der PRTs sollte sich grundsätzlich auf den Bereich Security (Maßnahmen der SSR verbunden mit intensivierter Informationsgewinnung und Force Protection) konzentrieren. Der Wiederaufbau durch Militärs sollte sich – im Sinne des britischen Konzeptes – strikt auf den Aufbau ausgewählter öffentlicher Einrichtungen und den Wiederaufbau in No-Go-Zonen beschränken. Die Schaffung von Kapazitäten im Polizeisektor in den Provinzen wurde bisher von allen PRTs eher vernachlässigt. Diese würde nicht nur der interministeriellen Zusammenarbeit wichtige Impulse geben, sondern sich auch im SSR-Bereich Rechtsstaatlichkeit positiv auswirken.

Die Angst vor eigenen Verlusten erscheint bei allen ISAF-PRTs als kritischer Faktor, der zivile wie militärische Komponenten beim Vorgehen im Feld prägt. Unabhängig von der Sicherheitsunterstützung ist eine Expertise durch PRTs dann gefragt, wenn NGOs überfordert sind bzw. Pioniergerät benötigt wird. Vorzeigeprojekte, die ohne das schwere Ge-

rät von PRTs nicht durchgeführt hätten werden können, sind beispielsweise eine Großbrücke über den Fluss Helmand in der gleichnamigen Provinz (US-PRT) oder das Großkrankenhaus in Kunduz (deutsches PRT). Beide Projekte wären für NGOs in Ermangelung schwerer Geräte nicht zu bewältigen gewesen. Aufgabe der PRTs ist es daher, solche Projekte zu identifizieren und deren Abwicklung zu veranlassen.

Nachhaltigkeit

Für eine nachhaltige Entwicklungspolitik sind im Vorfeld einer beabsichtigten Etablierung eines PRT vom Entsendestaat im Idealfall etwa zwei Jahre Vorausplanung zu veranschlagen, was – ohne vorerst eine konkrete PRT-Mission zu beabsichtigen – Kosten ohne unmittelbaren Systemnutzen verursacht. Die Bundeswehr forcierte daher von Anfang an überwiegend kurzfristig angelegte Vorzeigeprojekte, die rasch eine politische Rechtfertigung des Afghanistan-Einsatzes in Deutschland bringen sollten. Die Frage, ob das Projekt auch in einigen Jahren Früchte trägt, schien nicht primär entscheidend zu sein. Mittlerweile kann längst nicht mehr von einer Etablierungsphase der deutschen PRTs – diese dauert etwa ein halbes Jahr – gesprochen werden, was den Fokus auf langfristig orientierte Projekte lenken sollte. Die realistische Einsatzdauer für ein nachhaltiges PRT-Engagement ist von früher oft erwähnten zwei bis drei auf mindestens zehn Jahre angestiegen. Die Ausdehnung des Zeitrahmens ist auch für das Kosten-Nutzen-Verhältnis der PRTs von großer Bedeutung, da ein längeres Engagement einen überproportionalen Nutzen bringen kann.

Grundgedanke und Effizienz der Führungsstruktur der PRTs

Unter den an den PRTs beteiligten deutschen Ministerien besteht zwar in Berlin am Papier eine klare Aufgabentrennung, die integrierte Umsetzung des PRT-Konzeptes in Afghanistan gestaltet sich aber problematisch. Zwar hatten sich die vier Ministerien ursprünglich auf eine kohärente Strategie geeinigt, doch liefen die Vorstellungen über die Umsetzung des Konzeptes innerhalb der Ministerien und interne Vorgaben zum Teil auseinander. Dies steht dem Grundgedanken der Führungseinheit im PRT entgegen. Gewisse Grundfaktoren innerhalb der PRT-Strategie wie klare Vorgaben im Rahmen der EZA sollten daher allgemein anerkannt sein. Beim britischen Ansatz scheint ein symbiotisches

Vorgehen der Ministerien durch die geringere Eigenvermarktung des Modells zugunsten der Local Ownership weiter fortgeschritten als beim deutschen Konzept. Trotzdem befinden sich die vier in den deutschen PRTs vereinten Ministerien auf dem Weg zu einem noch stärker abgestimmten Vorgehen im Feld. Die Entwicklung einer konsistenten PRT-Strategie, die sich bestmöglich in eine Gesamtstrategie einfügt, wird noch einige Zeit in Anspruch nehmen.

Feststellung der Effektivität der PRTs

In Afghanistan ist jede NGO verpflichtet, nicht nur den Geldgebern, sondern auch der Regierung in Kabul Rechenschaft abzulegen. PRTs legen dagegen in verschiedenen Bereichen der Verantwortung Rechenschaft ab (wie AA, BMI, BMZ, BMVg). Interessant wäre allerdings, eine Gesamtbeurteilung der PRTs hinsichtlich ihrer Effizienz und Effektivität anzustellen.

PRT-Mehrwert

Erstens besteht der Mehrwert von PRTs in ihrer überschaubaren Größe, die für teilnehmende Staaten eine deutliche Kräfteersparnis darstellt. Zweitens steht der relativ geringe Bedarf an Ressourcen nicht im Widerspruch zu einem flächendeckenden und flexibel zu gestaltenden Einsatz der PRTs. Durch die Einbindung in ein zukünftiges, ganzheitliches PRT-Konzept erscheint es drittens auch für Kleinstaaten möglich, mit einem PRT am IKM teilzunehmen. Viertens ist ein Mehrwert in der Qualität der zivil-militärischen Interaktion zu sehen, die durch die PRTs eine rasante Weiterentwicklung erfahren hat. Speziell in diesem Bereich sind jedoch nach wie vor Defizite vorhanden, die Hindernisse in der Alltagsarbeit darstellen.

Insgesamt hat sich gezeigt, dass gemeinsame Anstrengungen von Militärs und Zivilisten im IKM durch das Instrument PRT gebündelt werden können. PRTs haben demnach das Potenzial, durch Nutzung von Synergieeffekten als Modell für zukünftige Stabilisierungsoperationen zu dienen.

3.4. Bewertung der einzelnen PRT-Konzepte

3.4.1. Vergleich der PRT-Konzepte im Diagramm

	USA	UK	D
Fokus	Etablierung permanenter Basen; Vertrauensbildung in der Bevölkerung; Sicherheit; Wiederaufbau	Erhaltung bzw. Erreichung von Konsens unter den lokalen Akteuren durch Peace Support Operation; Erleichterung der Durchführbarkeit von Projekten im Sinne des Wiederaufbaus	Schaffung eines sicheren Umfeldes für zivilen Wiederaufbau; Force Protection; „Hilfsangebot auf Zeit“
Führung	DoD hat eindeutige Führungsrolle	Multi-Agency-Ansatz (MOD, DfID, FCO); Im Bereich Security entscheidet militärische Komponente	Interministerieller Ansatz; Gleichberechtigte Doppelspitze durch BMVg und AA
Methode	CERP (DoD); QIP (USAID); Force Protection; SSR: Aufbau von ANA; ANP; Intelligence	Diskrete Präsenz; Robuste „Militärdiplomatie“; Demonstrative Präsenz durch MOTs; Netzwerk-Bildung; Mediation; Institution Building; SSR: Entwaffnung, Anti-Drogen-Strategie; Intelligence	Präsenz in den Regionen schafft Sicherheit; QIP; CIMIC; Institution Building; SSR: Aufbau der ANP; Entwaffnung
Militärische Rolle im Wiederaufbau	Hoch; Direkte Beteiligung unter Einbindung lokaler Arbeitskräfte; Identifizierung von Projekten	Gering; Engagement beim Aufbau staatlicher Einrichtungen; Unterstützung von zivil geführten Reformen (ANP, DDR, Rule of Law); Identifizierung von Projekten	Beträchtlich; Wiederaufbau durch CIMIC-Projekte; Identifizierung von Projekten
Status und Rolle der Zivilisten	Spezialisten von DoS, USAID, USDA etc. sind integriert und dem DoD untergeordnet („embedded“)	Gemeinsame Führung (Joint Leadership); Operationelle Autonomie von FCO und DfID; Separate Berichterstattung; DfID prüft und finanziert Projekte (Projektfiler)	Gleichberechtigte Führung durch AA und BMVg; BMZ und BMI sind dem AA untergeordnet; Kooperationen mit deutschen Implementierungspartnern
Zusammenarbeit mit der UNO	Limitiert	Aktiv; enge Koordination mit UNAMA	Aktiv; enge Koordination mit UNAMA

3.4.2. Vergleich der drei PRT-Konzepte

3.4.2.1. Akzeptanz der PRTs in der Region

Die deutschen PRTs werden von der Bevölkerung in ähnlichem Ausmaß akzeptiert wie die britischen; beide Modelle präsentieren sich als Hoffnungsträger für eine bessere Zukunft. Allerdings ist der deutsche Ruf bei den internationalen NGOs in Kunduz deutlich schlechter als der Ruf der britischen PRTs in Mazar-i Sharif. Das liegt vor allem daran, dass sich die Briten bei vergleichbarer Sicherheitslage nicht direkt in die Wiederaufbau-Agenda einschalten. Die Beschränkung auf die militärischen Kernkompetenzen lässt die britischen PRTs als besser koordiniert erscheinen.

Die US-PRTs haben eine sehr schlechte Reputation bei lokalen wie internationalen Akteuren – eine Verbesserung der Akzeptanz erscheint mittelfristig fast unmöglich. Durch den hohen Grad an militärisch geführtem Wiederaufbau versuchen die US-PRTs bisher erfolglos, ihre eigene Akzeptanz zu verbessern. Das erschwert die Ausgangsposition der ISAF bei der Übernahme von US-PRTs in der Stage III deutlich.

3.4.2.2. PRTs und Sicherheitslage

Deutschland hatte in seinem Verantwortungsbereich keine Kämpfe lokaler Kräfte zu schlichten wie die britischen PRTs um Mazar-i Sharif. Die Schlichtung von Kämpfen durch das PRT Mazar-i Sharif stellte einen Erfolg für Großbritannien dar, an dem aber auch die UNAMA maßgeblichen Anteil hatte – ein Umstand, der im Sinne einer besseren „Vermarktung“ der britischen PRTs oft verschwiegen wurde. Die deutschen PRTs können verbuchen, dass die Lage im deutschen Verantwortungsbereich seit drei Jahren keine wesentliche Verschlechterung erfahren hat. In beiden Regionen verliefen die Entwaffnungsprogramme nach Plan und sie werden weiterhin mit Unterstützung der PRTs vorangetrieben.

Die Drogenanbauflächen haben sich im deutschen Bereich bis Ende 2005 laut UNO-Bericht deutlich verringert, während sie um Mazar-i Sharif 2005 stark zugenommen haben. Der deutsche Einfluss ist in die-

sem Zusammenhang jedoch nicht überzubewerten: Hauptverantwortlich für die Halbierung der Anbauflächen im Bereich des PRT Feyzabad scheint vor allem der afghanische Minister für Drogenbekämpfung zu sein, der aus der Region kommt. Im britischen Bereich bestätigte sich, dass der Regierung in Kabul nach wie vor wenig Einfluss auf die Nordregion hat: Der Anbau von Mohn verstärkte sich drastisch und lässt die dortigen Warlords mehr als je zuvor verdienen. Kabul und die britischen PRTs waren machtlos. Der verstärkte Mohnanbau hatte aber in beiden Verantwortungsbereichen keine negativen Auswirkungen auf die Sicherheitslage. Vor allem in der Provinz Sar-i Pul wurde 2005 häufig von einer deutlichen Schwächung der Warlords gesprochen, wozu auch die Präsenz des britischen PRT Mazar-i Sharif beigetragen hatte. Die Ernterlöse stellen einen Ersatz für ansonsten fehlende Beschäftigungsmöglichkeiten dar. Am fehlenden Unrechtsbewusstsein konnten die PRTs nichts verändern; dafür erscheint die bisherige Wirkungszeit zu kurz. Trotz unterschiedlicher Konzepte, Doktrinen, Bewaffnung, Limitierungen und Ausgangsposition haben deutsche und britische PRTs zwischen 2003 und 2006 einen ähnlichen Wirkungsgrad im Sicherheitsbereich erzielt. Dabei legten die britischen PRTs im Bereich Eigenschutz ein deutlich lockereres Auftreten an den Tag als die deutschen PRTs.

Da die US-PRTs in Regionen operieren, in denen die Kampftruppen der CF für ein sicheres Umfeld sorgen, sind diese PRTs im Sicherheitsbereich nicht mit den deutschen und britischen vergleichbar. Im Einzugsbereich der US-PRTs hat sich die Sicherheitslage von 2003 bis 2006 jedenfalls deutlich verschlechtert.

3.4.2.3. PRTs und Institution Building

An der erfolgreichen Abhaltung der Wahlen in Afghanistan 2004 und 2005 waren auch die PRTs maßgeblich beteiligt. Sowohl für den britischen als auch für den deutschen Einflussbereich gilt, dass sich die politische Interaktion der Provinzen mit Kabul deutlich verstärkt hat und dadurch vermehrte Kapazitäten in die Provinzen geflossen sind. Die einzelnen Distrikte in den Provinzen der britischen PRTs sind 2003 bis

2006 politisch näher an die Provinzhauptstädte gerückt.¹²⁸ Der Grund dafür liegt vor allem in der Installierung von loyalen Provinzgouverneuren durch Präsident Karzai und der Netzwerkarbeit der PRTs. Diese konnten daher einen gewissen Beitrag zum Institution Building leisten. Insgesamt steht Afghanistan in diesem Bereich jedoch nach wie vor am Anfang.

3.4.2.4. PRTs, Entwicklungszusammenarbeit und Wiederaufbau

Die deutschen PRTs wickelten mit ihren Implementierungspartnern eine beträchtliche Anzahl von Projekten ab.¹²⁹ Die mangelnde Ausrichtung auf die afghanische Eigenverantwortung und Konkurrenzdenken führten dabei oft zu Friktionen mit NGOs und Firmen. Bei den britischen PRTs wird kein Wiederaufbau im Namen des PRTs durchgeführt. Das DfID hat vielmehr die Aufgabe, in Abstimmung mit der UNAMA Projekte zu finanzieren, nach eingehender Prüfung an lokale NGOs zu verteilen. Es ist somit auf die Förderung von Local Ownership ausgerichtet. Dieser Umstand hat auch bei internationalen NGOs für eine positive Resonanz gesorgt. Optimal erscheint es, diese Projekte im Namen der afghanischen Regierung durchzuführen, wie es die US-PRTs mit den CERPs durchführen. Diese Methode soll die lokalen Regierungskapazitäten stärken. In Kombination mit einer Institution, die (wie das DfID) als „Projektfilter“ wirkt, könnte der Wirkungsgrad von PRTs weiter erhöht werden. Die zivilen britischen Akteure im PRT verfolgen dabei ihre eigenen Programme, die durch die militärische Sicherheitskomponente begleitet werden.

Die militärisch geführten CIMIC-Projekte sorgen innerhalb der deutschen PRTs für gewisse Parallelstrukturen zwischen BMVg und BMZ. Bei der Anzahl der durchgeführten Projekte wirken die deutschen PRTs transparenter und zahlenmäßig erfolgreicher als britische PRTs. Die britischen PRTs und insbesondere das DfID exponieren sich mit ihren Projekten jedoch nicht in dem Ausmaß wie die deutschen PRTs. Deutsch-

¹²⁸ Eigenbeobachtungen des Verfassers im August und September 2005 in der Region Nord.

¹²⁹ Vgl. Kapitel 2.3.5.2.

land konnte durch die PRTs einen gewissen „Magneteffekt“ erzeugen und mehr NGOs und Firmen mit sich in die Provinzen ziehen als Großbritannien. Dabei entsteht der Eindruck, dass für Deutschland die Wahrung von wirtschaftlichen Interessen und Kooperationen in Afghanistan wichtiger ist als für Großbritannien. Insgesamt hat sich in den beiden Regionen durch die PRT-Präsenz einiges verbessert. Die Konflikttransformation vollzog sich jedoch bei weitem nicht so schnell, wie es sich internationale Geberstaaten versprochen hatten.

Beim US-Modell stehen die zivilen Komponenten unter militärischem Kommando, was aufgrund der hohen Konfliktdensität im Umfeld der US-PRTs nachvollziehbar ist. Das Militär der US-PRTs ist am stärksten in den direkten Wiederaufbau (vor allem in den Straßenbau) involviert. Die Abwicklung von Projekten der US-PRTs durch flexibel angelegte Unterstützung im Rahmen des CERP erscheint als zukunftsweisende Methode für die PRTs, um die afghanische Regierung als legitimen und glaubhaften Vertreter der Bevölkerung zu etablieren.

3.5. Gesamtbeurteilung

Die Entwicklung in Afghanistan hat gezeigt, dass die Förderung der lokalen Polizei als legitimer Beschützer der afghanischen Bevölkerung einen zentralen, kritischen Faktor für die Messung des Erfolges der PRTs darstellt. Dem entsprechend ist der Polizeiaufbau im Auftrag der ISAF-PRTs enthalten. Die ISAF sorgt unter anderem für ein „Training on the Job“ durch gemeinsame Patrouillen mit lokalen Polizeikräften in den nördlichen Provinzen. Der erwähnte Angriff auf das (bis Ende 2005 britische) PRT Norwegens in Meymana im Februar 2006 und die allgemeine Verschlechterung der Sicherheitslage haben gezeigt, dass die lokale Polizei deutlich überfordert ist und PRTs über eine umfassende „Rückendeckung“ in Form einer kampfkraftigen Truppe verfügen müssen. Für die Schaffung einer loyalen Polizei sind diese militärischen Kapazitäten, die die PRTs flexibel unterstützen können, genauso erforderlich, da hinter korrupten Polizeichefs Warlords stehen, die Druck auf die PRTs und die Polizeikräfte ausüben können. In den deutschen und britischen PRT-Regionen hat sich die Zahl der ausgebildeten Polizisten erhöht. Bezüglich der Korruptionsanfälligkeit der ANP hat sich jedoch

kaum eine Veränderung ergeben. Dies liegt nicht zuletzt an den geringen Gehältern der Sicherheitskräfte im Allgemeinen und an deren schlechter Reputation. Für die PRTs bedeutet das, in Zukunft den Fokus vermehrt auf den Aufbau einer loyalen Polizei zu legen. Das deutsche Polizeiaufbau-Projekt in Kabul konnte Sicherheitskräfte ausbilden. Im Kampf gegen die korrupten Strukturen im Land erscheint es jedoch notwendig und auch machbar, derartige Polizeiprojekte mittels Abstützung auf PRTs landesweit durchzuführen.

Wenn man die NATO-Gesamtstrategie bezüglich PRTs heranzieht, ergibt sich folgendes Bild: Der NATO OPLAN sieht vor, dass ISAF-PRTs Wiederaufbau-Operationen „unter Wahrung des aktiven Ansatzes von militärischen Komponenten“ grundsätzlich nicht selbst durchführen, sondern vielmehr deren Durchführung durch internationale Organisationen und NGOs erleichtern sollen. Humanitäre Assistenz und Wiederaufbau-Aktivitäten durch PRTs sollten demnach überwiegend nur auf Anfrage erfolgen.¹³⁰ Die deutschen PRTs initiieren Wiederaufbauprojekte überwiegend selbst und führen sie grundsätzlich im eigenen Namen (und nicht im Namen der afghanischen Regierung) durch. Der militärische Auftrag der NATO, Sicherheit im Sinne von Kapitel VII der UNO-Charta zu implementieren, wird von den deutschen PRTs überwiegend über die Schiene Wiederaufbau wahrgenommen und weniger durch demonstrative Präsenz in der gesamten Region. Großbritanniens PRT-Fokus entspricht durch aktivere, weiträumigere Patrouillen, robustere Kapazitäten und den Verzicht auf unmittelbare Beteiligung am Wiederaufbau eher der NATO-Strategie als das deutsche Konzept. Britische PRTs mussten und konnten zur Beilegung von bewaffneten Konflikten beitragen und erscheinen so auch gerüstet, die Führungsaufgabe in der Kriegsregion Südafghanistan zu bewältigen.

Die Umsetzung der NATO-Strategie kann – und das ist die Stärke von PRTs – an die jeweilige Konfliktregion flexibel angepasst werden, was bedeutet, dass der britische Weg nicht die einzige stabilisierende Option darstellt. So haben sich auch die deutschen PRTs an die regional vor-

¹³⁰ Vgl. SACEUR OPLAN 10302 (Revise 1) a.a.O., Appendix 1, Punkt 3 (PRT Effects).

herrschende Konflikintensität gut angepasst. Die von Berlin vorgegebene Zurückhaltung bzw. Passivität und die besondere Betonung des Eigenschutzes scheinen jedoch die Erfüllung der eigentlichen Aufgabe, eine Stabilisierung durch Präsenz im gesamten Einsatzraum zu erreichen, schwieriger und komplexer zu machen als es sein müsste. Deutsche PRTs könnten mit einer robusteren Ausstattung aktiver in den Provinzen patrouillieren und drohenden Gewaltausbrüchen präventiv besser begegnen.

Sofern die internationale Gemeinschaft ihr militärisches wie entwicklungspolitisches Engagement beibehält bzw. verstärkt, hat Afghanistan innerhalb der nächsten 15 bis 20 Jahre die Chance einer Friedenskonsolidierung. Es könnte damit zu einem positiven Beispiel internationaler Interventionspolitik werden, innerhalb derer PRTs eine tragende Rolle spielen können. Dabei sollten die PRTs ihr Vorgehen ständig kritisch evaluieren und weiterentwickeln, um sich letzten Endes „selbst abzuschaffen“, d.h. afghanischen Kräften Platz zu machen.

In ihrer kurzen Wirkungszeit zeigte sich, dass die PRTs trotz ihrer Unzulänglichkeiten ein taugliches Modell im Krisenmanagement sind, wenn es darum geht, mit geringen Ressourcen ein Maximum im Staatsbildungsprozess zu leisten. 2006 sind die PRTs bereits Teil einer größeren zivil-militärischen Gesamtstrategie für Afghanistan, die Kampfoperationen der CF, die Expansion der ISAF, die Umsetzung des Bonner Prozesses, neue Planungsgrößen des Afghanistan Compact, die Reform des Sicherheitssektors sowie diplomatisches und entwicklungspolitisches Engagement umfasst. Die Problematik besteht in einem reibungslosen Zusammenwirken all dieser Komponenten, was nach einem erst fünf Jahre andauernden Konfliktmanagement nicht erwartet werden kann. Auf den ersten Blick mag einer Gesamtstrategie entgegenstehen, dass die PRTs uneinheitlich strukturiert und geführt sind. Genau das kann jedoch Freiräume für Kleinstaaten schaffen und ihnen die Möglichkeit bieten, in Form eines PRT eigenes Profil zu zeigen, flexibel und rasch zur Wirkung zu kommen und einen verhältnismäßig großen Beitrag zum IKM zu leisten.

Eine abschließende Beurteilung der Gesamtwirkung von PRTs ist 2006 noch nicht möglich. Trotzdem steht bereits fest, dass insbesondere bei der Stabilisierung von Post-Konflikt-Regionen zukünftig kein Weg an Konzepten nach Vorbild der PRTs vorbeiführt, da diese ein geeignetes Instrument sind, um zivile und militärische Stabilisierungs- und Wiederaufbauprogramme symbiotisch durchzuführen. Dass PRTs Zukunft im IKM haben, zeigt sich auch dadurch, dass 2006 im Irak bereits vergleichbare Teams (wie das PRT Baghdad) eingesetzt werden.¹³¹ Die Interessen der PRT-Entsendestaaten sollten jedenfalls zugunsten der Local Ownership hintangestellt werden, um dem Fortschritt, wie es der NATO OPLAN einfordert, ein „Afghan Face“ zu geben.

S/R-Operationen werden in Zukunft weiter zunehmen. Dabei wird es kein universelles, für jede Krisenregion gleichermaßen geeignetes PRT-Modell geben. Trotzdem gewinnen PRTs für westliche Staaten zunehmend an Attraktivität und unterliegen damit gleichzeitig einem hohen politischen Erwartungsdruck. Sie stellen eine gute Basis dar und versprechen politischen, wirtschaftlichen und militärischen Erfolg in zukünftigen Missionen. Dabei können PRTs helfen, den Kräfteinsatz vor allem im Bereich Friedenserhaltung und -konsolidierung zu reduzieren. Darüber hinaus stellen sie wertvolle, Ressourcen sparende Instrumente für einen Staatsbildungsprozess und den damit verbundenen Wiederaufbau dar.

¹³¹ Steven Komarov: Iraq reconstruction plan draws criticism following delays. In: USA Today, 6.3.2006. Vgl. Online-Dokument: <http://www.usatoday.com/news/world/iraq/2006-03-06-iraq-reconstruction_x.htm> (abgerufen 11.9.2006).

Anhang

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
ABP	Afghan Border Police
ACF	Anti Coalition Forces
ACT	Action by Churches Together
AGEF	Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte
AKUF	Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung
AMF	Afghan Militia Forces
ANA	Afghan National Army
ANBP	Afghanistan's New Beginnings Program
ANP	Afghan National Police
ARRC	Allied Rapid Reaction Corps
ATF	Air Task Force
ATTA	Afghan Transit Trade Agreement
BBC	British Broadcasting Corporation
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CARE	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
CAT	Civil Affairs Team
CERP	Commanders Emergency Response Program
CF	Coalition Forces
CFC-A	Combined Forces Command-Afghanistan
CIMIC	Civil-Military Cooperation
CMCO	Civil-Military Coordination
CMOC	Civil-Military Operations Center
CND	Counter Narcotics Directorate
COM	Commander
CRS	Congressional Research Service
D	Deutschland
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DDR	Disarmament, Demobilisation and Reintegration

DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DfID	Department for International Development
DIAG	Disbandment of Illegal Armed Groups
DoD	Department of Defense, USA
DoS	Department of State, USA
DVPA	Demokratische Volkspartei Afghanistans
EinsFüKdo BW	Einsatzführungskommando der Bundeswehr
EOD	Explosive Ordnance Disposal
ESC	Executive Steering Committee
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
FCO	Foreign and Commonwealth Office
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
HQ	Headquarters
ICRC	International Committee of the Red Cross
IFK	Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
IKM	Internationales Krisenmanagement
IOM	International Organisation for Migration
ISAF	International Security Assistance Force
JFC	Joint Force Command
JMM/JMC	Joint Monitoring Mission/Joint Military Commission
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMNB	Kabul Multinational Brigade
KP	Kommunistische Partei
KSK	Kommando Spezialkräfte
LVAk	Landesverteidigungsakademie
LWF	Lutheran World Foundation
MOD	Ministry of Defence
MOT	Mobile Observation Team
MP	Military Police
MSF	Medicines Sans Frontiers
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NDS	National Development Strategy
NGO	Non Governmental Organisation

NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OEF	Operation Enduring Freedom
OICS	Organe International de Contrôle des stupéfiants
OPLAN	Operations Plan
PDPA	People's Democratic Party of Afghanistan
PRT	Provincial Reconstruction Team
PSYOPS	Psychological Operations
QIP	Quick Impact Project
RAC	Regional Area Command
RFE/RL	Radio Free Europe/Radio Liberty
SC	Save the Children
SCHR	Steering Committee for Humanitarian Response
S/R	Stability/Reconstruction
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SSR	Security Sector Reform
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
THW	(Bundesanstalt) Technisches Hilfswerk
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UK	United Kingdom
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNDP	United Nations Development Program
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNOPS	United Nations Office for Project Services
USAID	United States Agency for International Development
USDA	United States Department of Agriculture
USIP	United States Institute for Peace
WCC	World Council of Churches
WFP	World Food Program
WHH	Welthungerhilfe
ZEF	Zentrum für Entwicklungsforschung

Grafiken

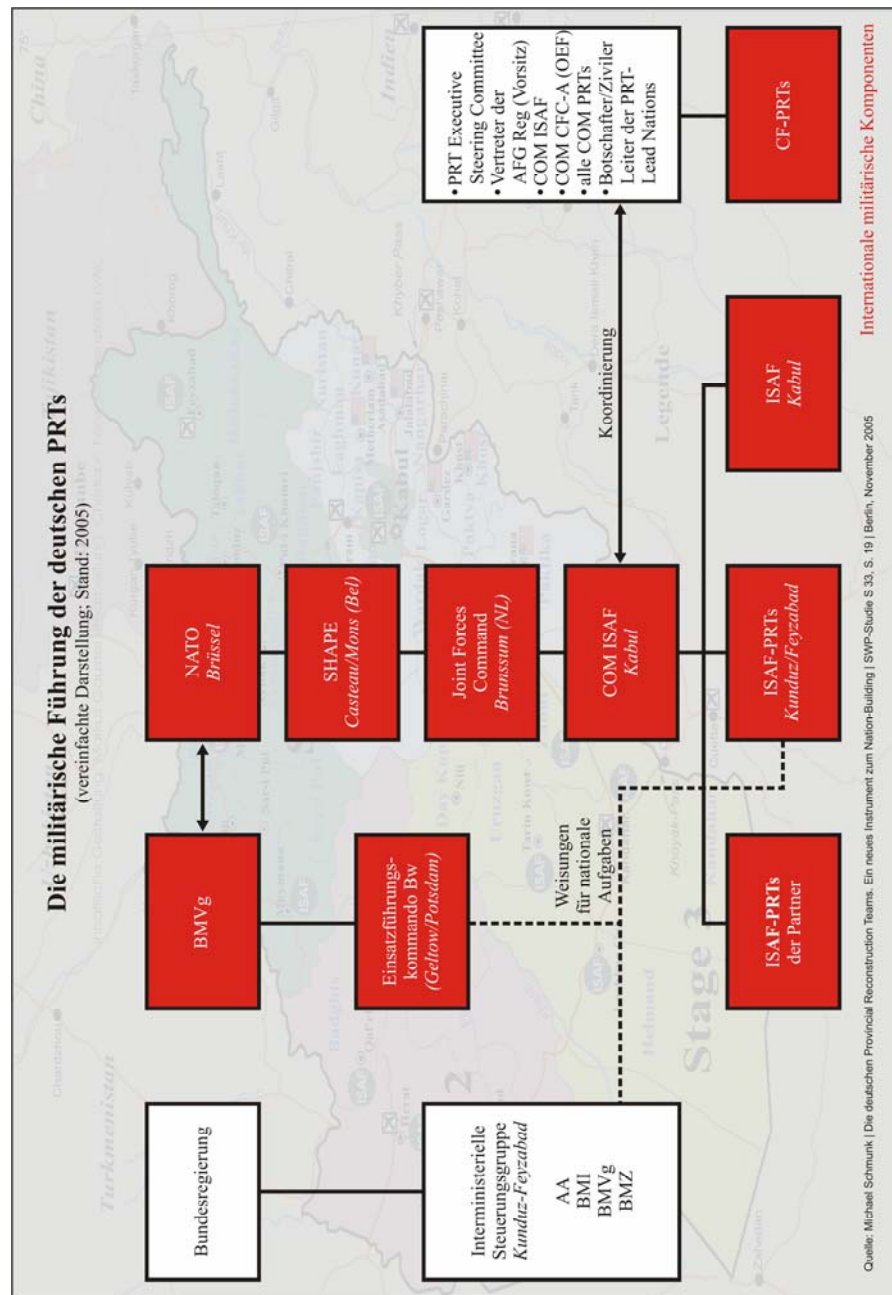
Grafik 1: Ausweitung des ISAF-Verantwortungsbereiches in Afghanistan 2001–2006



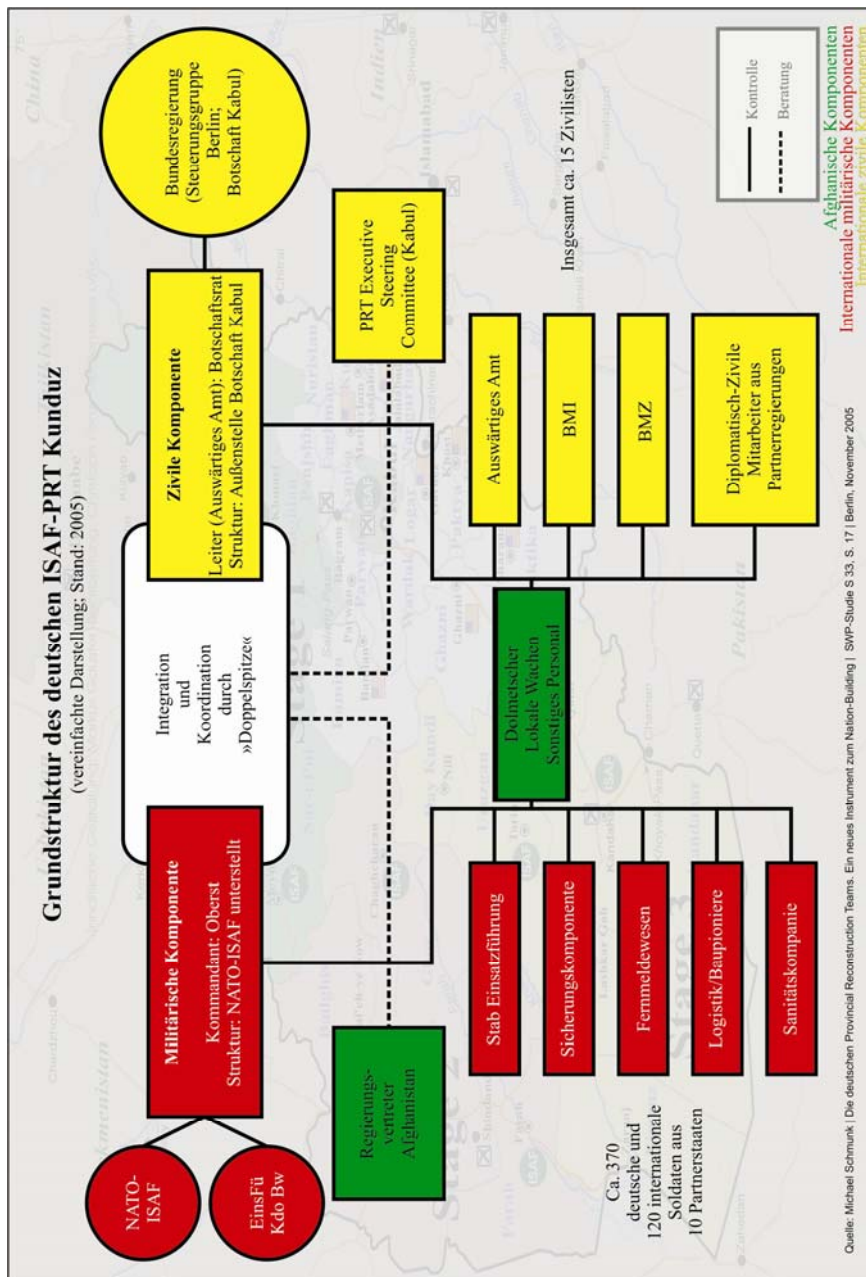
Grafik 2: PRTs in Afghanistan

PRTs in Afghanistan		Stand: September 2006	
<u>PRTs der Coalition Forces (9)</u>			
Name des PRTs bzw. der Stadt	Provinz	Gründungsdatum (ursprüngliche Lead Nation)	Aktuelle Lead Nation
Gardez	Paktya	Februar 2003	USA
Bamian	Bamian	März 2003	Neuseeland
Parwan	Parwan	November 2003	USA mit Südkorea
Jalalabad	Nangarhar	Jänner 2004	USA
Asadabad	Kunar	Februar 2004	USA
Ghazni	Ghazni	März 2004	USA
Khost	Khost	März 2004	USA
Sharana	Paktika	Oktober 2004	USA
Metharlam	Laghman	April 2005	USA
<u>PRTs der International Security Assistance Force (13)</u>			
Kunduz	Kunduz	März 2003 (USA)	Deutschland (Seit September 2003)
Mazar-i Sharif	Balkh	April 2003 (GB)	Schweden (Seit November 2005)
Herat	Herat	Dezember 2003 (USA)	Italien (Seit Mai 2005)
Kandahar	Kandahar	Dezember 2003 (USA)	Kanada (Seit August 2005)
Qalat	Zabul	April 2004 (USA)	Rumänien (Planung Herbst 2006)
Feyzabad	Badakhshan	Juli 2004	Deutschland
Meymana	Faryab	Juli 2004 (GB)	Norwegen (Seit März 2006)
Farah	Farah	September 2004	USA (Seit Juni 2005 bei ISAF)
Lashkar Gah	Helmand	September 2004 (USA)	Großbritannien (Seit Mai 2006)
Tarin Kowt	Uruzgan	September 2004 (USA)	Niederlande (Seit August 2006)
Pul-i Khumri	Baghlan	Oktober 2004	Niederlande
Qal`eh-ye Now	Badghis	August 2005	Spanien
Chaghcharan	Ghor	August 2005	Litauen

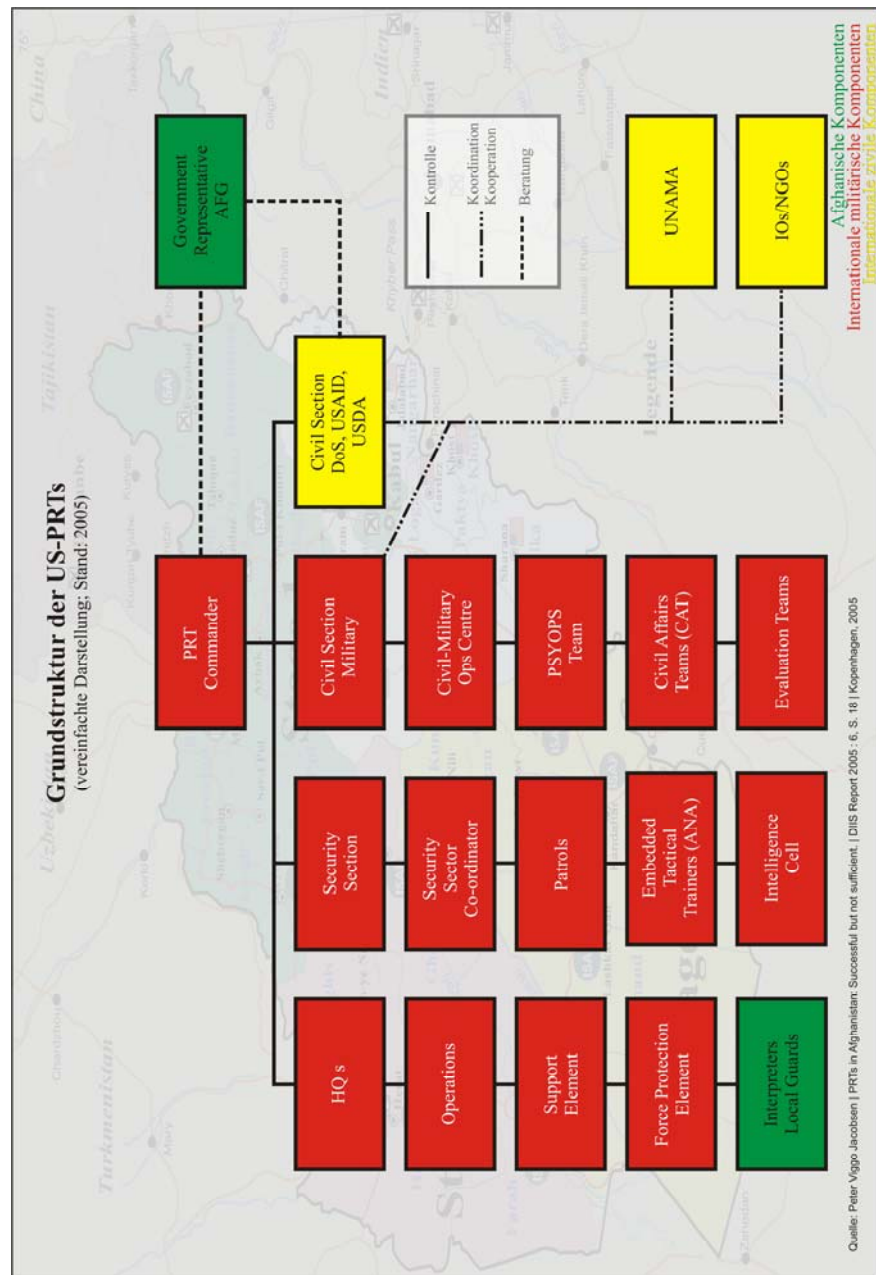
Grafik 3: Militärische Führung der deutschen PRTs



Grafik 4: Grundstruktur des deutschen ISAF-PRT Kunduz



Grafik 5: Grundstruktur der US-PRTs



Grundstruktur des britischen ISAF-PRT Mazar-i Sharif

(vereinfachte Darstellung; Stand: 2005)

```

graph TD
    PRT_Commander[PRT Commander] --- FCO_Officer[FCO Officer]
    PRT_Commander --- DFID_Officer[DFID Officer]
    FCO_Officer --- Chief_of_Staff[Chief of Staff]
    FCO_Officer --- US_DOS[US DOS]
    Chief_of_Staff --- Mobile_Observation_Teams[Mobile Observation Teams x 12]
    Chief_of_Staff --- Intelligence_Cell[Intelligence Cell]
    Mobile_Observation_Teams --- Admin_Support[Admin Support]
    Mobile_Observation_Teams --- Medical[Medical]
    Mobile_Observation_Teams --- Personnel[Personnel]
    Mobile_Observation_Teams --- Communication[Communication]
    Mobile_Observation_Teams --- Administration[Administration]
    Intelligence_Cell --- Info_Media_Ops[Info/Media Ops]
    Admin_Support --- Force_Protection[Force Protection]
    Admin_Support --- Drivers_Escorts[Drivers/Escorts]
    Admin_Support --- Quick_Reaction_Forces[Quick Reaction Forces]
    Admin_Support --- Interpreters_Local_Guards[Interpreters Local Guards]
    Admin_Support --- FR_LO[FR LO]
    Medical --- CFC_LO[CFC LO]
    Personnel --- Police_LO[Police LO]
    Communication --- Government_Representative_AFG[Government Representative AFG]
    Administration --- Logistics[Logistics]
    Logistics --- Catering[Catering]
    Catering --- Local_Staff[Local Staff]
    Local_Staff --- US_DOS
  
```

Quelle: Briefing Kommandant PRT Mazar-i Sharif | Mazar-i Sharif, 1. 10. 2005

Aktuelle Informationen zu Publikationen
der Landesverteidigungsakademie
finden Sie im Internet:

<<http://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen>>

Der Verfasser ist erreichbar unter:

markus.gauster@bmlv.gv.at