

Öffentliche Sachverständigenanhörung des 1. Untersuchungsausschusses der 20. Wahlperiode.

Schriftliche Stellungnahme der öffentlichen Anhörung zum Thema

“Lage in Afghanistan zur Zeit des Doha-Abkommens;
1. Panel „Zivilgesellschaft und Stabilität der Institutionen“

Conrad Schetter

Professor für Friedens- und Konfliktforschung an der Universität Bonn

Direktor des Bonn International Centre for Conflict Studies (BICC)

Vorbemerkung

Seit 1994 beschäftige ich mich intensiv wissenschaftlich mit Afghanistan und besuchte wiederholt das Land. Mein letzter Aufenthalt in Afghanistan (Kabul) war im November 2018, also vor dem Doha-Abkommen. Meine Informationen über die Lage in Afghanistan erhalte ich seitdem – neben der Auswertung von wissenschaftlichen Publikationen und grauer Literatur – über Gespräche mit afghanischen Freunden, Kolleg:innen sowie im Land verbliebenen NGOs.

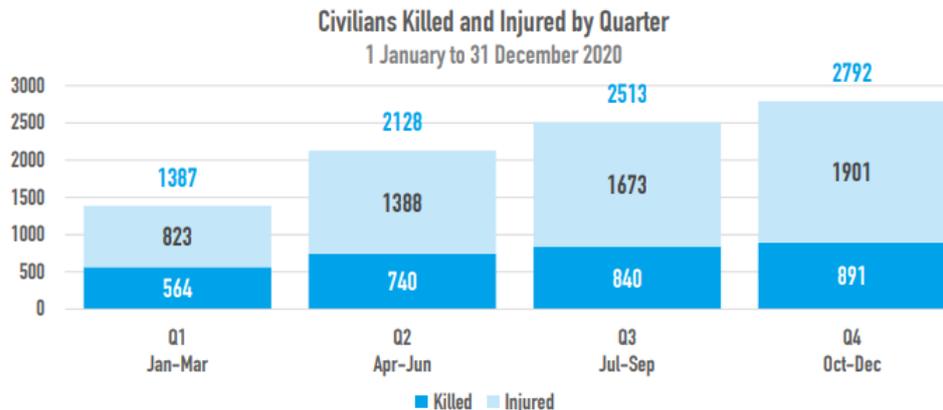
Im Folgenden beantworte ich die mir gestellten Leitfragen, in der vorgegebenen Reihenfolge.

1. Wie stellte sich die politische Lage und die Sicherheitslage in Afghanistan insbesondere für die Zivilgesellschaft zum Zeitpunkt des Abschlusses des Doha-Abkommens am 29. Februar 2020 dar?

Seit 2005 hatte sich die Sicherheitslage im ganzen Land kontinuierlich verschlechtert, worunter vor allem die Zivilbevölkerung litt. Die sich verschlechternde Sicherheitslage kann auch für das Jahr 2020, als das Doha-Abkommen getroffen wurde, konstatiert werden und schlug sich in einer Zunahme ziviler Opfer nieder. Dies kann man auch an den von den VN veröffentlichten Zahlen ziviler Opfer ablesen, wenngleich die Dunkelziffer der Opfer aufgrund fehlender Erfassung weit höher sein dürfte (Graphik 1). Auffällig ist, dass 2020 vor allem zivilgesellschaftliche Akteure zunehmend in das Visier von Anschlägen gerieten. Zu nennen sind vor allem Frauenaktivist:innen, Menschenrechtsaktivist:innen, Journalist:innen und Richter:innen. Diese Akteure waren nicht allein den Taliban und dem IS-K/Daesh ein Dorn im Auge, sondern auch politischen Gruppierungen, die auch in der Regierung vertreten waren. So kann man sagen, dass vor allem zivilgesellschaftliche Akteure, die zentrale demokratische Werte wie Rechtsstaatlichkeit, Gleichberechtigung und Pressefreiheit vertraten, in Afghanistan nur über einen prekären Schutz verfügten und besonderen Gefahren ausgesetzt waren.¹

¹ UNAMA (2021): Special Report: Killing of Human Rights Defenders, Journalists and Media Workers in Afghanistan 2018-2021.

https://unama.unmissions.org/sites/default/files/unama_special_report_killing_of_human_rights_defenders_and_journalists_in_afghanistan_2018-2021_february_2021.pdf; UNAMA. (2019). Afghanistan. Protection of Civilians in Armed



Quelle: United Nations Assistance Mission in Afghanistan/ United Nations Human Rights (202): Afghanistan. Protection of Civilians in Armed Conflict Annual Report 2020 (pp. 11)

2. Hat das Doha-Abkommen zu einer Veränderung der Sicherheitslage geführt, die bei der Bewertung der Möglichkeit von Abschiebungen nach Afghanistan zu berücksichtigen gewesen wäre?

In Folge des Doha-Abkommens gab es verschiedene Gewaltanschübe, die das gesamte Land überzogen (siehe Tabelle 1). Zentral sind die folgenden Aspekte: Erstens, wie im Doha-Abkommen festgelegt, unternahm die Taliban kaum noch Angriffe gegen militärische Ziele der USA und ihrer internationalen Verbündeten. Gleichzeitig nahm die Anzahl der Luftangriffe der USA rasant ab. Dies führte dazu, dass gerade in Gebieten, die ganz unter der Kontrolle der Taliban waren, die Gewalt abnahm. Dagegen nahm die Gewalt in den Gebieten, die zwischen den Taliban und den afghanischen Sicherheitskräften umstrittenen waren, zu und die Taliban dehnten ihre Herrschaft sukzessive aus.

Conflict. United Nations Assistance Mission in Afghanistan.

https://unama.unmissions.org/sites/default/files/afghanistan_protection_of_civilians_annual_report_2019_-_22_february.pdf

AFGHANISTAN ANNUAL REPORT ON PROTECTION OF CIVILIANS IN ARMED CONFLICT: 2020

Province	Leading tactic or cause	Second highest tactic	Third highest tactic	Total civilian casualties	% Change from 2019
Kabul	Targeted Killings	Non-suicide IEDs	Suicide Attacks	817 (255 killed, 562 injured)	-48%
Balkh	Ground Engagements	Airstrikes	Non-suicide IEDs	712 (263 killed, 449 injured)	+157%
Faryab	Ground Engagements	Targeted Killings	Airstrikes	576 (146 killed, 430 injured)	-13%
Nangarhar	Suicide Attacks	Non-suicide IEDs	Ground Engagements	576 (190 killed, 836 injured)	-46%
Kandahar	Non-suicide IEDs	Ground Engagements	Targeted Killings	540 (189 killed, 351 injured)	+16%
Kunduz	Ground Engagements	Airstrikes	Non-suicide IEDs	444 (194 killed, 250 injured)	-11%
Ghazni	Ground Engagements	Non-suicide IEDs	Targeted Killings	418 (183 killed, 235 injured)	-38%
Helmand	Ground Engagements	Non-suicide IEDs	Airstrikes	410 (214 killed, 196 injured)	-39%
Herat	Ground Engagements	Targeted Killings	Non-suicide IEDs	339 (124 killed, 215 injured)	-15%
Zabul	Non-suicide IEDs	Ground Engagements	Airstrikes	303 (120 killed, 183 injured)	-39%
Khost	Non-suicide IEDs	Targeted Killings	Complex Attacks	281 (56 killed, 225 injured)	+43%
Ghor	Non-suicide IEDs	Ground Engagements	Threats/Intimidation/Harassment	270 (59 killed, 211 injured)	+251%
Laghman	Ground Engagements	Non-suicide IEDs	Targeted Killings	267 (62 killed, 205 injured)	-5%
Baghlan	Ground Engagements	Airstrikes	Non-suicide IEDs	253 (81 killed, 172 injured)	-28%
Takhar	Ground Engagements	Airstrikes	Targeted Killings	240 (88 killed, 152 injured)	+25%
Badghis	Ground Engagements	Targeted Killings	Non-suicide IEDs	221 (108 killed, 113 injured)	+37%
Paktya	Non-suicide IEDs	Targeted Killings	Ground Engagements	206 (62 killed, 144 injured)	-6%
Badakhshan	Ground Engagements	Targeted Killings	Non-suicide IEDs	186 (59 killed, 127 injured)	+75%
Uruzgan	Ground Engagements	Non-suicide IEDs	Airstrikes	182 (61 killed, 121 injured)	+26%
Logar	Suicide Attacks	Ground Engagements	Targeted Killings	171 (47 killed, 124 injured)	-22%
Kunar	Ground Engagements	Non-suicide IEDs	UXO/Landmines	170 (28 killed, 142 injured)	-34%
Sari Pul	Ground Engagements	Targeted Killings	Non-suicide IEDs	161 (56 killed, 105 injured)	-26%
Kapisa	Ground Engagements	Targeted Killings	Non-suicide IEDs	148 (42 killed, 106 injured)	+19
Wardak	Ground Engagements	Non-suicide IEDs	Targeted Killings	145 (55 killed, 90 injured)	-21%
Samangan	Complex Attacks	UXO/Landmines	Targeted Killings	133 (12 killed, 121 injured)	+196%
Jawzjan	Ground Engagements	Non-suicide IEDs	UXO/Landmines	120 (47 killed, 73 injured)	-2%
Paktika	Non-suicide IEDs	Ground Engagements	Targeted Killings	119 (39 killed, 80 injured)	-29%
Farah	Ground Engagements	Non-suicide IEDs	Targeted Killings	114 (59 killed, 55 injured)	-22%
Bamyan	Non-suicide IEDs	UXO/Landmines	Targeted Killings	96 (22 killed, 74 injured)	+1,820%
Parwan	Targeted Killings	Ground Engagements	Non-suicide IEDs	76 (47 killed, 29 injured)	-69%
Daykundi	Non-suicide IEDs	Ground Engagements	Airstrikes	72 (42 killed, 30 injured)	+3%
Nimroz	Ground Engagements	Non-suicide IEDs	Escalation of Force	51 (24 killed, 27 injured)	-18%
Nuristan	Ground Engagements	N/A	N/A	3 (1 killed, 2 injured)	-86%
Panjshir	N/A	N/A	N/A	0 (0 killed, 0 injured)	0%

Quelle: United Nations Assistance Mission in Afghanistan/ United Nations Human Rights (202): Afghanistan. Protection of Civilians in Armed Conflict Annual Report 2020 (pp. 110)

Zweitens fokussierten die Taliban sich darauf, konkrete politische Forderungen gegenüber der afghanischen Regierung durchzusetzen. Um den Druck zu erhöhen, überzogen sie immer wieder das Land (v.a. Kabul) mit heftigen Gewaltattacken. Dies lässt sich etwa für das Jahr 2020 gut illustrieren: So hatten die Taliban als Vorbedingung für Gespräche mit der Regierung die Freilassung von 5.000 gefangenen Taliban-Kämpfern gestellt. Darunter waren auch Taliban-Führer, die die afghanische Regierung als hochgefährlich einstufte. Als die afghanische Regierung sich weigerte, auf diese Forderung einzugehen, verübten die Taliban innerhalb von sechs Wochen im Frühjahr 2020 mehr als 4.500 Angriffe, bei denen über 900 afghanische Sicherheitskräfte ums Leben kamen. Erst auf Druck der USA kam die afghanische Regierung im August 2020 der Freilassungsforderung nach und ebnete so den Weg für Friedensgespräche, die am 12. September 2020 begannen.

Basierend auf dieser Intensivierung der Gewalt und einer Verschlechterung der allgemeinen Sicherheitslage hätten die Abschiebepraktiken nach Afghanistan spätestens im Frühjahr 2020 auf den Prüfstand gehört. Das vielfach geäußerte Argument, dass es „sichere“ Herkunftsregionen in Afghanistan geben würde, unterschätzte die folgenden Aspekte:²

- das regionale Ausgreifen der Taliban in Regionen, die in der Vergangenheit eher als Taliban-ablehnend eingestuft wurden (u.a. Badakhshan) und die gleichzeitige ständige Verschiebung von Fronten;
- die Tatsache, dass im ganzen Land die Gewalt zunahm (über die aber aufgrund der Abgelegenheit vieler Tatorte häufig medial nicht berichtet wurde);

² Siehe Mielke, K. & Grawert, E. (2016)_Warum Afghanistan kein sicheres Herkunftsland ist. BICC Policy Briefs No 1/2016. Bonn: BCC. https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/BICC_Policy_Brief_1_2016_01.pdf

- c) der Weg vom Kabuler Flughafen in die sog. „sicheren“ Herkunftsregionen war oft sehr risikobeladen, da Gebiete verfeindeter Gruppierungen gekreuzt werden mussten; und
- d) die Konfliktkonstellationen waren je nach Region sehr unterschiedlich. Daher gab es per se keine sicheren Regionen in Afghanistan, da je nach Angehörigkeit zu einer ethnischen oder konfessionellen Gruppe bzw. zu einem Klientelnetzwerk man entweder „sicher“ oder „unsicher“ war. Die Taliban stellten hier nur einen (Un-)Sicherheitsfaktor unter vielen dar. Bis auf die kleinen Provinzen Panjshir und Parwan wurden 2020 alle Provinzen von Gewaltattacken erfasst, denen Zivilisten zu Opfer fielen. Gerade eine Provinz wie Bamyán, die lange aus der internationalen Perspektive als „sichere“ Herkunftsregion galt, erlebte eine rapide Zunahme der Gewalt (siehe Tabelle 1).

3. Wie haben Sie das Doha – Abkommen seinerzeit bewertet und welche Konsequenzen oder Erwartungen für die zukünftige Entwicklung in Afghanistan haben Sie damit seinerzeit verbunden?

Die berechtigte Kritik am „Agreement for Bringing Peace to Afghanistan“ (Doha Abkommen), war, dass dieses

- a) aufgrund des Drucks von Donald Trumps „America First“ Politik im Eiltempo durchgepeitscht wurde, weshalb einige Ergebnisse als nicht durchdacht kritisiert wurden (siehe u.a. d) und e);
- b) dass die afghanische Regierung nicht beteiligt war. Die afghanische Zivilgesellschaft und die afghanische Regierung hatten während der Doha Verhandlungen kein Mitspracherecht und waren allenfalls Zaungäste. Selbst im Doha-Abkommen erkannten die Taliban die afghanische Regierung nicht als Verhandlungspartner für innerafghanische Friedensverhandlungen an, sondern nur ein „Team of the Islamic Republic of Afghanistan“ (Team IROA) (siehe unten);
- c) Es waren keine vertrauensbildenden Maßnahmen zwischen der afghanischen Regierung und der Zivilbevölkerung einerseits und den Taliban andererseits vorgesehen;
- d) Das Abkommen sah keine Monitoring-Instrumente vor, die eine Einhaltung des Doha-Abkommens überwachten – etwa in Bezug auf das Verhältnis der Taliban zu islamistischen Gruppierungen, die als Terrororganisationen eingestuft wurden (v.a. al-Qaida);
- e) Schließlich war ein Versäumnis des Doha-Abkommens, den US-Truppenabzug nicht mit dem innerafghanischen Friedensprozess zwischen den Taliban und den Vertretern der Islamischen Republik Afghanistan zu verbinden bzw. zu konditionieren. Damit fehlte dem innerafghanischen Friedensprozess jeglicher Hebel zum Erfolg.

Zudem verzögerte sich auch der Start der innerafghanischen Friedensgespräche zwischen der afghanischen Regierung und den Taliban, der bis spätestens zum 10. März 2020 vorgesehen war. Dies lag zum einen daran, dass sich nach den afghanischen Präsidentschaftswahlen Ende 2019 aufgrund heftiger Kontroversen zwischen Präsident Ashraf Ghani und Herausforderer Abdullah Abdullah die Regierungsbildung bis in den Mai 2020 verzögerte. Zwischenzeitlich drohte sogar, dass die beiden Kontrahenten selbst zu Gewalt aufriefen.

Die Ausbootung der afghanischen Regierung bei den Doha-Verhandlungen sah ich als zentrale Schwierigkeit für die Friedensgespräche mit den Taliban. Die Taliban hatten mit dem Abkommen mit den USA alles erreicht, was sie für eine Rückeroberung des Landes benötigten; die afghanische Regierung verfügte dagegen über keine Anreize oder Hebel, um mit den Taliban zu verhandeln. Demnach verliefen die Verhandlungen zwischen den Taliban und dem Team IRoA (s. u.) unter Führung von Abdullah Abdullah sehr zäh und ergebnislos. Verhandlungsstart war für den 10. März 2020 geplant. Aufgrund des Nachspiels der Präsidentschaftswahlen wie auch Streitigkeiten zwischen den Taliban und Team IRoA über Ablauf und Regeln der Verhandlungen, verzögerte sich der Beginn der Verhandlungen immer wieder. Eine erste, für Anfang Januar 2021 anberaumte Verhandlungsrunde scheiterte. In der Retrospektive sahen die Taliban wohl keinen Grund mehr, am Verhandlungstisch Ergebnisse zu erzielen, da sie sich schon längst auf die militärische Machtübernahme Afghanistans vorbereiteten und spielten bei den Verhandlungen auf Zeit. So wurde Kabul seit Herbst 2020 erneut von verheerenden Bombenattentaten heimgesucht.

Meine damalige Prognose war, dass Afghanistan in (mindestens) zwei Landesteile zerfallen würde: Das südliche Afghanistan würde unter die Taliban-Herrschaft gelangen, der Norden und Kabul unter der Herrschaft der Regierung bleiben. So hielt ich die militärischen Kräfte der Regierung/ Nordallianz für stark genug, sich gegenüber den Taliban zu behaupten. Zudem hielt ich die ideologischen und ethnischen Ressentiments zwischen den verfeindeten Parteien für so stark, dass beide Seiten unvermindert für ihre Interessen kämpfen würden. Entlang dieses Szenario hielt ich es damals für die optimistischste Option, dass die Taliban auf Provinzebene über die Übernahme von Regierungsposten (u. a. Gouverneure und Polizeichefs) in die Regierungsarchitektur einbezogen werden könnten. Das dramatischere Szenario, was ich damals sah, war, dass sich Afghanistan in verschiedene Kriegsfürstentümer fragmentieren würde, da die Differenzen innerhalb der afghanischen Regierung, aber auch innerhalb der Taliban bereits zu diesem Zeitpunkt offen zu Tage traten. So war durchaus ein *Deja Vu* der Bürgerkriegssituation der Jahre 1992-1996 denkbar, als das Land in unterschiedliche Kriegsfürstentümer zerfiel und die Gewalteskalation im Land ihren Höhepunkt erreicht hatte.

Wenngleich die USA mit den Taliban allein verhandelten, hatte die Bundesregierung mit Markus Potzel einen Sondergesandten zu den Verhandlungen nach Doha geschickt. Die Bundesregierung hatte die USA, namentlich den US-Chefverhandler Zalmay Khalilzad, immer wieder vor überhasteten Verhandlungen gewarnt, drang aber mit ihrem Appel an einen integrierten Friedensprozess nicht durch.

4. Was ist Ihnen über die Haltung der afghanischen Regierung zu dieser Vereinbarung bekannt, und welchen Einfluss hatte sie auf die Gestaltung des Abkommens? Welche eigenen Interessen verfolgte die afghanische Regierung?

Die afghanische Regierung sah sich durch das Doha-Abkommen zwischen den USA und den Taliban desavouiert. Die Taliban hatten ihre Forderung durchgesetzt, dass die afghanische Regierung – in ihrem Verständnis „Marionetten“ der USA – an den Verhandlungen nicht teilnehmen durfte. Auch setzten die Taliban durch, dass sie die anstehenden Verhandlungen nicht mit der afghanischen Regierung, sondern mit einem „Team of the Islamic Republic of Afghanistan“ (Team IRoA) führen würden. Um den Prozess zwischen den Taliban und der afghanischen Regierung in Gang zu setzen, hatten die USA mit der afghanischen Regierung eine „Joint Declaration between the Islamic Republic

of Afghanistan and the United States of America for Bringing Peace to Afghanistan“ parallel zum Doha-Abkommen mit den Taliban abgeschlossen. In diesem Abkommen wurde die Bereitschaft der afghanischen Regierung für Verhandlungen mit den Taliban a) über politische Einigung und b) über einen Waffenstillstand vereinbart. Allerdings kann die Haltung der afghanischen Regierung gegenüber der Erzielung von Vereinbarungen mit den Taliban als sehr zurückhaltend bis hin als ablehnend interpretiert werden – v. a. in Bezug auf eine irgendwie geartete Machtteilung. Die folgenden Punkte spielten hier eine Rolle:

- a) *Übergangsregierung*: Die Taliban betonten immer wieder, dass die (gewählte) afghanische Regierung illegitim sei. Dem gegenüber machte Präsident Ashraf Ghani immer wieder deutlich, dass er – als der gewählte Präsident des Landes – nicht bereit sei, einer Übergangsregierung Platz zu machen. Die US-Regierung selbst brachte wohl immer wieder die Idee einer Übergangsregierung ins Spiel. Jedoch dürfte nicht nur Ashraf Ghani hier eine kompromisslose Haltung eingenommen haben. So ist ein weit verbreitetes Argument, dass auch große Teile der politischen Elite ein signifikantes Interesse daran hatten, nach wie vor die politischen und ökonomischen Ressourcen des Landes zu kontrollieren und nicht bereit waren, diese mit den Taliban zu teilen. Jedoch unterschätzt dieses Argument, dass bereits seit den letzten 8-10 Jahren die Absetzbewegungen – gerade der afghanischen Eliten – groß waren. So hatten viele bessergestellte Eliten ihre Familien bereits in die Golfstaaten, Saudi-Arabien, Europa, Pakistan oder Indien umgesiedelt und ihre finanziellen Ressourcen außer Landes gebracht.
- b) *Verhandlungen wider Willen*: In der afghanischen Regierung gab es große Ressentiments, überhaupt mit den Taliban zu verhandeln. Hier sah man sich von den USA in Gespräche hineingedrängt, die man gar nicht führen wollte. Jedoch speiste sich diese Haltung aus zwei diametral entgegengesetzten Positionen:
 - a. Die einen überschätzten die Stärke der Position der afghanischen Regierung. Vor allem aufgrund der Geberrunde im November 2020 in Genf sahen sie die afghanische Regierung finanziell und diplomatisch gestärkt. Schließlich konnten sie sich schier nicht vorstellen, dass die US-Armee und die internationalen Organisationen das Land verlassen würden und die afghanische Regierung ohne Schutz zurücklassen würden.
 - b. Die anderen sahen dagegen, dass das Team IROA diese Verhandlungen aus einer Position der Schwäche führen würde. So wurde bemängelt, dass die afghanische Regierung keine Hebel mehr in der Hand hätte, um die Verhandlungen zu einem Erfolg zu führen. Denn der US-Truppenabzug war bereits beschlossene Sache. Mitte Januar 2021 befanden sich nur noch 2.500 US-Soldaten in Afghanistan. Einst waren es über 100.000 gewesen; im Februar 2021 noch ca. 8.000. Auch hatten die USA die afghanische Regierung bereits dazu gedrängt, 5.000 Taliban-Kämpfer freizulassen, die als „Faustpfand“ der Regierung gesehen wurden (s.o.). Zusätzlich machten die Taliban 2020 strategisch wichtige Territorialgewinne, die ein Waffenstillstandsabkommen in weite Ferne rücken ließen (siehe Antwort Frage 5).
- c) *Team IROA*: Schließlich offenbarte die Zusammensetzung des Team IROA, dass nicht nur zwei Verhandlungsparteien, sondern mehrere an einem Tisch saßen. Hatten die Taliban durchgesetzt, dass die Delegation des Team IROA nicht nur aus Regierungsmitgliedern

bestand, so konnte diese in ihrer Zusammensetzung nicht uneinheitlicher sein und unterschiedliche (teilweise sogar konkurrierende) Interessen vertreten. Nicht nur wurde die Kommission von Abdullah Abdullah, dem ewigen Kontrahenten von Präsident Ashraf Ghani, angeführt, sondern waren diverse Kriegsfürsten und politische Gruppierungen vertreten, die unterschiedliche Ziele verfolgten. Auch der ehemalige Präsident Hamid Karzai nahm Einfluss auf die Zusammensetzung des Team IROA und machte sich wohl Hoffnung auf ein politisches Comeback in einer Übergangsregierung.

5. Welche konkreten Schritte hat die afghanische Regierung – die nicht an den Verhandlungen beteiligt war – nach Ihrer Kenntnis nach Abschluss des Doha-Abkommens zur Sicherung der politischen Stabilität im Land unternommen?

Das Doha Abkommen war davon überschattet, dass die beiden Präsidentschaftskandidaten Ashraf Ghani und Abdullah Abdullah nicht bereit waren, auf ihre Ansprüche auf das Präsidentenamt zu verzichten (siehe Antwort Frage 3). Dass sich im Mai 2020 Ghani und Abdullah einigen konnten, kann als wichtiger Schritt hin zur Sicherung der politischen Stabilität gewertet werden. Allerdings kann mit gleicher Berechtigung argumentiert werden, dass dieser Zwist die mangelnde Handlungsfähigkeit der afghanischen Regierung offenbarte. Auch die Zusammensetzung des Team IROA (siehe Antwort Frage 4) kann in beide Richtungen interpretiert werden: Entweder als der Versuch, durch die Vertretung diverser Akteure, Zustimmung für Verhandlungen mit den Taliban im Lande zu gewinnen, oder als das genaue Gegenteil, nämlich die Unmöglichkeit der Regierung, mit geeinter Stimme zu sprechen. Zumindest dürften die Taliban, die in Doha vergleichsweise geschlossen auftraten, um die Schwäche des Team IROA gewusst haben.

Um das Zepter des Handelns in der Hand zu behalten, widersetzte sich die afghanische Regierung erfolglos der Freilassung von 5.000 Taliban Gefangenen (s. o.). Auch in einem zweiten Punkt musste die afghanische Regierung einknicken. So hatte die afghanische Regierung stets gefordert, dass ein Waffenstillstand Vorbedingung für das Stattfinden von Gesprächen mit den Taliban sein sollte. Denn die afghanische Regierung wusste um die ungebrochene militärische Stärke der Taliban. Diese Forderung hatten die Taliban abgelehnt und das Waffenstillstandsabkommen zu einem Thema der Verhandlungen erhoben. Letztlich war der internationale Druck auf die afghanische Regierung so stark, dass sie sich der Forderung der Taliban beugen musste und das Team IROA in Verhandlungen mit den Taliban eintreten musste.

Auch offenbarte sich bereits im Laufe von 2020, dass die Sicherheitskräfte dem Druck der Taliban kaum noch standhalten konnten. Vielerorts verloren die afghanischen Sicherheitskräfte die Kontrolle über wichtige Überlandstraßen an die Taliban (u. a. Wardak, Kundus, Baghlan, Helmand). Zudem geriet Ashraf Ghani unter Druck, da er an die Sicherheitskräfte die Order herausgab, nur zu verteidigen und selbst nicht in den Angriff zu gehen. Das Argument von Ghani war, eine Eskalation der Gewalt – v. a. auf Kosten der Zivilbevölkerung – zu verhindern. In den Sicherheitskräften führte diese Haltung Ghanis zu Irritationen und verstärkte die mentalen Probleme, die ohnehin bereits unter den Sicherheitskräften vorhanden waren und zu diesem Zeitpunkt in einigen Veröffentlichungen (u.a. Afghan Analyst Network) thematisiert wurden. Insgesamt stand der Sicherheitsapparat dem Doha-Abkommen sehr kritisch gegenüber, da dieses den Taliban gerade in umkämpften Gebieten zum Vorteil wurde, da die US-Armee ihre Luftangriffe eingestellt hatte.

6. Welche Unterstützung genoss die afghanische Regierung in der Bevölkerung zum damaligen Zeitpunkt? Und wie breit war die Unterstützung der Bevölkerung für die Gegner der Regierung, darunter die Taliban, und worauf beruhte diese Unterstützung?

Die letzten beiden Präsidentschaftswahlen, die von Wahlfälschung in hohem Ausmaß überschattet waren und keinen Sieger unbeschadet hervorgehen ließen, bedingten das letzte Wegbrechen einer Unterstützung der afghanischen Regierung durch die Bevölkerung. Insgesamt müssen die folgenden Aspekte berücksichtigt werden, um zu verstehen, weshalb die afghanische Regierung auch schon in den Vorjahren des Wiederaufbaus (seit 2001) es nicht verstand, Legitimation in der Bevölkerung zu gewinnen:

- a) *Kollektive Identitäten (qawm)*: In Afghanistan spielen kollektive Zuordnungen (*qawm*) zu ethnischen Gruppen, religiösen Netzwerken, Stämmen etc. eine zentrale Rolle. Über Verwandtschaftssysteme und diese Gruppenidentitäten findet in erster Linie eine Positionierung in der Gesellschaft statt. Der Staat stellt historisch kaum einen positiv konnotierten Fixpunkt für Identitäten dar.
- b) *Klientelismus*: Der afghanische Staatsapparat wurde stets als Ressource in den Händen mächtiger Klientelgruppen gesehen – von der nationalen bis auf die lokale Ebene. Daher lässt es sich über die letzten 20 Jahre hin beobachten, dass die Übernahme von staatlichen Ämtern durch eine Klientelgruppe direkt dazu führte, dass die konkurrierende Gruppe sich als ausgeschlossen betrachtete, opponierte und ggfs. sich den Taliban anschloss.
- c) *Ressourcenzugang und -kontrolle*: Für das Gros der Afghan:innen basierte die Parteinahme für die afghanische Regierung bzw. deren Gegner weniger auf ideologischen Abwägungen, sondern auf der pragmatischen Frage von Ressourcenzugängen und -kontrolle. Etwa entlang der Kanalsysteme (u. a. Helmand, Kundus) und in vielen Oasenregionen (u. a. Herat, Kandahar) geht der Zugang zu fruchtbarem Land mit ethnischen und Stammesidentitäten einher, was die lokalen Konflikte anheizt. Oftmals kontrolliert eine ethnische Gruppe oder ein Stamm den intensiven Ackerbau in den Kernzonen der Oase, während andere sich erst später ansiedelten und in den Randzonen ums Überleben kämpfen. Viele dieser Ressourcenkonflikte (u. a. auch Bodenschätze, Bauland) wurden von Generation zu Generation weitervererbt und bedingten bereits vor Ausbruch des Krieges 1979 lokale Auseinandersetzungen. Im Zuge des Afghanistankrieges wechselten häufig Land- und Wasserrechte die Hände, was die Konflikte intensivierte. Diese Ressourcenkonflikte machten sich die Taliban wie auch die Regierung zu eigen und bedingten die Parteinahme für oder gegen die Taliban. Diese ist etwa für die Provinz Helmand bis auf die Dorfebene für die letzten zwei Jahrzehnte gut dokumentiert.³
- d) *Staatsverständnis*: Die Dominanz von Klientelnetzwerken bedingte, dass in den Augen der meisten Afghan:innen der Staatsapparat als ein Selbstbedienungsladen erscheint, den die Eliten für ihre privaten Interessen missbrauchten bzw. ausbeuteten. Fälle wie der Skandal um

³ Malkasian, Carter (2013): *War Comes to Garmser. Thirty Years of Conflict on the Afghan Frontier*. London.; Martin, Mike (2014): *An Intimate War. An Oral History of the Helmand Conflict*. London.

die Kabul Bank, bei der die Veruntreuung von ca. 1 Mrd. US-\$ durch regierungsnahe Eliten Zutage trat, untermauerten den Eindruck von korrupten Eliten.

- e) *Präsident*: Ashraf Ghani galt immer als Präsident von US-Gnaden. Aufgrund seiner Laufbahn (u. a. Weltbank) war er zudem stets ein Mann der internationalen Gemeinschaft, der in Afghanistan – selbst unter seinem eigenen Stamm der Ahmadzai – kaum über eine wirkliche Unterstützung verfügte. Letztlich bedingte sein technokratisches Staatsverständnis, dass die Bevölkerung in ihm keinen charismatischen Führer erblickte, mit dem man sich identifizieren konnte.

Insgesamt lässt sich sagen, dass gerade in der ländlichen Bevölkerung, die weitgehend vom Wiederaufbau und den Modernisierungsschüben der letzten zwanzig Jahre entkoppelt war, zwei Dinge dafür entscheidend waren, dass sie die Rückkehr der Taliban eher gleichgültig hinnahmen bzw. befürworteten, als dass sie Partei für die Regierung ergriffen:

- a) Während des gesamten Krieges vermochten viele Afghan:innen, nicht mehr zu erkennen, für welche erstrebenswerten Ziele/ Ideen es sich überhaupt lohnte zu kämpfen. Gerade die politischen Ziele der Intervention (Demokratie, Staatswesen etc.) galten in den Augen vieler Afghan:innen in ihrer Umsetzung als gescheitert.⁴ Die oben erwähnten Präsidentschaftswahlen, Vetternwirtschaft und Korruption – mit Duldung der internationalen Gemeinschaft – sind Ausdruck hiervon.
- b) Gerade die Werte und Normen der ländlichen Bevölkerungen, die durch Konservatismus geprägt sind, waren weit näher an den Moralvorstellungen der Taliban (v. a. patriarchale Gesellschaftsordnung) dran als an denen der internationalen Gemeinschaft bzw. der afghanischen Regierung. So gab es die weitverbreitete Sorge, dass entwicklungspolitische Interventionen die gesellschaftliche Ordnung auf den Kopf stellen würden.

7. Welchen Einfluss hatten ausländische Akteure wie Pakistan oder der Iran auf die Rolle der Zivilgesellschaft in Afghanistan sowie auf die Stabilität der Institutionen?

Der größte Einfluss der Nachbarstaaten (v. a. Pakistan, Iran) lag darin, dass über die letzten vier Jahrzehnte große afghanische Diasporagemeinden in beiden Ländern entstanden: Im Iran >1 Mio. Afghan:innen, in Pakistan >3 Mio. Afghan:innen. Für beide Länder war damit ein Hebel gegeben, um auf die Bevölkerung und die Politik in Afghanistan einzuwirken. Immer wieder griffen etwa beide Staaten zum Instrument massenhafter Abschiebungen von Afghan:innen, was in der Regel nicht allein innenpolitisch motiviert war, sondern worüber auch die Afghanistanpolitik beeinflusst werden sollte. Diese afghanischen Diasporagemeinden sind eng mit den in Afghanistan lebenden Afghan:innen über verwandtschaftliche Netzwerke verbunden. Daher war auch in der afghanischen Bevölkerung stets eine große Sensibilität über den Status der Diaspora in den Nachbarstaaten vorhanden.

Iran setzte über die letzten Jahre auf unterschiedliche Akteure in Afghanistan. Innerhalb der Zivilgesellschaft förderte der Iran stets stark die schiitischen Gemeinden und ihre religiösen Institutionen.

⁴ Friedensgutachten (2021): Sonderstellungnahme : Nach dem Scheitern in Afghanistan: Lehren für die neue Bundesregierung. https://friedensgutachten.de/user/pages/04.archiv/sonderstellungnahme-2021/Friedensgutachten%20Sonderstellungnahme%20Afghanistan_Sep.21.pdf

Dies lässt sich etwa an den iranischen Investitionen in Herat wie auch in den westlichen Stadteilen von Kabul ablesen, in denen große Gemeinden der schiitischen Hazara entstanden. Es gilt aber auch zu beachten, dass der Iran seit 2012 das Maschhad Büro der Taliban finanzierte, um die USA und deren Verbündete in Westafghanistan militärisch zu schwächen. Der offensichtliche, ideologische Widerspruch zwischen Schiiten und Taliban wog in der iranischen Politik weniger schwer als pragmatische Überlegungen.

Pakistan galt über die letzten 20 Jahre gegenüber der afghanischen Regierung als kritisch bis hin als feindlich eingestellt; immer wieder kam es entlang der Durand Line zu Scharmützeln zwischen Armeeangehörigen beider Länder. Recht unverhohlen unterstützte Pakistan das Wiedererstarken der Taliban und bot den Taliban Rückzugsräume an und stattete sie mit Ressourcen aus.⁵ Die Verbindung zur afghanischen Zivilgesellschaft sehe ich in den folgenden drei Bereichen:

- a) *NGOs*: Viele Mitarbeitende von NGOs und Unternehmen in Afghanistan waren entweder in Pakistan aufgewachsen, hatten dort ihre Familien oder waren selbst Pakistanis.
- b) *Händlernetzwerke*: Eine wichtige Bevölkerungsgruppe, die stark mit Pakistan verbunden war, waren vor allem die (Überland-)Händlernetzwerke. So wurde der afghanische Transportsektor von paschtunischen Händlerfamilien dominiert, die oftmals in Pakistan ansässig waren.
- c) *Religiöse Netzwerke*: Eine wichtige Gruppe waren die religiösen Netzwerke, die von Sufi-Gemeinschaften über Wanderprediger bis hin zu Medresen-Netzwerken reichten. In der Regel befanden sich die Zentren dieser religiösen Netzwerke in Pakistan, von wo aus sie nach Afghanistan hineinwirkten. Sicherlich spielten einige (nicht alle!) dieser Netzwerke eine wichtige Rolle im Ausgreifen der Taliban.⁶

8. Wie haben Sie die Leistungsfähigkeit und die Leistungsbereitschaft staatlicher Institutionen bewertet? Wie unabhängig konnten staatliche Institutionen z. B. im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge (Wasser, Elektrizität, Gesundheit) nach Ihrer Einschätzung im Tagesgeschäft agieren? Wie war deren Ausstattung mit finanziellen und personellen Ressourcen zu bewerten?

Die Leistungsfähigkeit des Staates war insgesamt aufgrund von Korruption und Klientelismus stark eingeschränkt. So wurden viele Infrastruktureinrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge von (internationalen) NGOs und den Vereinten Nationen aufrecht gehalten.

Das sukzessive Ausgreifen der Taliban verhinderte daher mehr und mehr, dass der afghanische Regierungs- und Verwaltungsapparat im ganzen Land handlungsfähig war. Bereits Mitte der Nullerjahre vermochten es die Taliban, ländlichen Regionen in Südafghanistan zu kontrollieren. Zum Zeitpunkt des Doha-Abkommens befanden sich bereits große Teile der ländlichen Regionen unter der Kontrolle der Taliban. Damit war der Staat nur in der Lage, die öffentliche Daseinsvorsorge in den von ihm kontrollierten Gebieten (v. a. in den Städten) zu gewährleisten. Allerdings gab es auf lokaler

⁵ Schetter, C. & Mielke, K. (2022). Die Taliban. Geschichte, Politik, Ideologie. München C.H. Beck

⁶ Mielke, K., & Miszak, N. (2017). Making sense of Daesh in Afghanistan: A social movement perspective. BICC Working Paper 2/2017. https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/BICC_Working_Paper_6_2017.pdf

Ebene auch immer wieder Kooperationen zwischen den Taliban, staatlichen Stellen und NGOs. Dies ist etwa für das Gesundheits- und das Schulsystem gut dokumentiert.⁷ So zahlte der Staat die Aufrechterhaltung der Infrastruktur (u. a. Krankenhäuser, Schulen) und die Taliban bestimmten oftmals die Regeln des Betriebes – oftmals zu Lasten der Frauen. Im Rechtswesen ließ sich bereits früh beobachten, dass bei Angelegenheiten von Familien-, Erb- und Landrecht die Mullah-Gerichte der Taliban eine größere Akzeptanz genossen als die staatlichen, da sie als effektiv und weniger korrupt galten.

9. Welche Rolle spielte Korruption bei den staatlichen Institutionen?

Wie in den Fragen 6) und 8) ausgeführt, war der afghanische Staats- und Verwaltungsapparat bereits seit Beginn des Wiederaufbaus höchst korrupt. In allen globalen Indices, die Korruption und schlechte Regierungsführung erfassen, landete Afghanistan in den letzten 20 Jahren stets auf den letzten 10 Plätzen. Trotz verschiedener Reformversuche und internationaler Mahnungen blieb Korruption im afghanischen Staatsapparat endemisch und konnte nicht gemildert werden. So gab es keinen Regierungsbereich, der nicht von Korruption betroffen war. Desgleichen durchdrang Korruption von der nationalen bis auf die lokale Ebene die Staats- und Verwaltungsapparate. Die internationale Gemeinschaft erkannte zwar die Problematik der Korruption, nahm diese aber stets in Kauf, um den Wiederaufbau in Afghanistan und die eigenen Programme weiter voranzutreiben. Nicht von ungefähr nahm das Ausmaß der Korruption gerade in den Zeiten drastisch zu, in denen die internationale Gemeinschaft besonders viel Geld für den Wiederaufbau zur Verfügung stellte. So muss sich die internationale Gemeinschaft kritisch fragen lassen, ob sie nicht entschiedener der Korruption in Afghanistan hätte entgegengetreten müssen und Hilfe strikt konditionieren müssen. Gleichzeitig wurde die internationale Gemeinschaft durch ihr Nichthandeln zunehmend in den Augen der afghanischen Bevölkerung diskreditiert und selbst als Teil des korrupten Systems wahrgenommen.

10. Worauf beruht die Loyalität bzw. das Misstrauen gegenüber der politischen Führung in der afghanischen Gesellschaft nach Ihrer Einschätzung?

Wie in Frage 6) dargelegt, dominieren kollektive Identitäten, die auf angenommenen verwandtschaftlichen Beziehungen (v. a. Ethnizität, Stammeszugehörigkeiten, regionale Identitäten) beruhen, und sich in klientelistischen Netzwerken niederschlagen. Zentral ist zudem, dass sich ein demokratisches Grundverständnis letztlich nur in wenigen urbanen Gesellschaftsgruppen durchsetzen konnte. Die Wahlen in Afghanistan, die stets von Fälschungen in hohem Ausmaße überzogen wurden, verringerten drastisch das Vertrauen der Bevölkerung in demokratische Institutionen. Als zentraler Fehler der Etablierung demokratischer Strukturen in Afghanistan identifizierten viele afghanische Intellektuelle, dass in Afghanistan keine politischen Parteien zu Wahlen zugelassen wurden, sondern stets nur Einzelpersonen. Diese Politik, die auf die konstitutionelle Monarchie Afghanistans in den 1960er Jahren zurückgeht, hatte die internationale Gemeinschaft in der Verfassung von 2003 verankert. Hierdurch wurden klientelistische Netzwerke in

⁷ Jackson, Ashley (2021): Negotiating Survival. Civilian-Insurgent Relations in Afghanistan. London: Hurst.

Afghanistan gestärkt und nicht überwunden. So blieb politische Willensbildung in den letzten 20 Jahren stets auf persönliche Netzwerke beschränkt.

Gleichzeitig fand in den letzten 20 Jahren eine zunehmende Entkopplung der Eliten des Landes von ihrer Gefolgschaft statt. So vermochten es die Eliten nicht mehr, über den Ressourcenfluss in ausreichender Weise ihr Klientel zu bedienen. Diesbezüglich stellten die Taliban einen Gegenpol dar, da sie sich erfolgreich als die „Bewegung des kleinen Mannes“ generierten, bis auf die lokale Ebene einen Ressourcenfluss sicherstellten und damit weit stärker in der Lage waren, Anhänger zu mobilisieren.

11. Wie würden Sie die Rolle der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan und die Fortschritte beschreiben, die mit deren Hilfe in Afghanistan oder zumindest einzelnen Regionen des Landes bis Anfang 2020 erzielt werden konnten, und welchen Einfluss hatte dieses auf das Verhältnis der Bevölkerung zur afghanischen Regierung?

Die institutionelle Reichweite der deutschen EZ in Afghanistan blieb von Beginn an begrenzt, da der deutsche finanzielle Beitrag am gesamten Wiederaufbau zwischen 5% und 10% lag; das Gros der Finanzierung für die Entwicklungszusammenarbeit stammte aus den USA, die daher weit stärker an ihrem Impact gemessen werden müssen, als dies bei der deutschen EZ der Fall sein kann. Zudem stand das Gros des internationalen EZ-Engagements in direktem oder indirektem Bezug zur Aufstandsbekämpfung. Die Chapeau-Analyse von Christoph Zürcher et al (2020) verdeutlichte, dass sich EZ-Maßnahmen in Verbindung mit militärischem Vorgehen als kontraproduktiv erwiesen.⁸ Hier stellte die deutsche EZ eine Ausnahme dar. Sie schlug überwiegend einen anderen Weg ein, indem sie von militärischen Überlegungen losgekoppelt war. Dies bedingte die innerdeutsche Kritik, dass sich das BMZ nicht genügend an dem „vernetzten Ansatz“ der Bundesregierung beteiligen würde.

Insgesamt waren sämtliche Wiederaufbaumaßnahmen zunehmend durch die verschlechterte Sicherheitslage eingeschränkt, was letztlich zu einer *remote control* und zu einer Entfremdung von den betroffenen Bevölkerungsgruppen führte, da viele Projekte gar nicht mehr besucht werden konnten. So befand sich die EZ sukzessive seit ca. 2008 in einem Rückbau und in einem Rückzug aus der Fläche. Der Anschlag auf das Green Village im Osten Kabuls im Januar 2019, in dem sich u. a. das GIZ-Büro befand, bedingte etwa, dass die GIZ weitgehend nur noch aus Dubai heraus in Afghanistan operierte.

Regional war die deutsche EZ in den Nullerjahren in Nordostafghanistan (v. a. Kundus, Takhar) stark präsent gewesen – nicht nur über die GIZ, sondern auch über NGOs (u. a. Welthungerhilfe). Aufgrund des weitgehenden Abzugs der Bundeswehr seit 2013, der drastischen Verschlechterung der Sicherheitslage sowie der zeitweisen Übernahme der Stadt Kundus durch die Taliban konnte die Nachhaltigkeit der durchgeführten Projekte kaum überprüft werden. Die Vermutung ist, dass vieles von dem, was die deutsche EZ aufgebaut hat, in den letzten Jahren wieder zerstört wurde. Allerdings ist mir nicht bekannt, inwiefern die deutschen EZ-Organisationen – etwa über die Auswertung von

⁸ Zürcher, C., Koon, A., de la Torre Ugarte, M., Labelle, P., Li, B., Masad, R., Popal, H., Shah, R. S. M., Swenson, M., Sylvester, E., Vanderkoy, A., & Wang, M. (2020). International assistance to Afghanistan. 2008-2018. Part I: systematic review of impact evaluations of development aid in Afghanistan, 2008-2018. Bonn: Federal Ministry for Economic Cooperation and Development.

Satelliten und Interviews mit afghanischen Informant:innen – sich einen Überblick darüber verschafft haben, welche Maßnahmen noch weiterexistieren.

Die deutsche EZ konzentrierte sich seit 2012 im ganzen Land auf a) Wirtschaftsförderung; b) Akzente im Aufbau von Governance-Strukturen, c) sowie Stadtentwicklung und kommunale Infrastruktur. Inwiefern hier Erfolge erzielt wurden, muss die ressortgemeinsame Evaluation, die von AA, BMI und BMZ seit Frühjahr dieses Jahres durchgeführt wird, zeigen. Meine Einschätzung ist, dass die wirtschaftliche Gesamtsituation – aufgrund der volatilen Sicherheitslage – immer schlechter wurde und damit auch eine Wirtschaftsförderung kaum noch im Land positive Akzente setzen konnte. Im Aufbau von Governance-Strukturen waren Korruption und Klientelismus so dominant, dass in diesen Feldern wohl kaum durchgreifende Verbesserung der politischen Handlungsweisen erfolgten – zumindest wenn man den einschlägigen Indizes der Weltbank folgt⁹: Nach der Machtübernahme der Taliban dürften zudem viele der gut ausgebildeten Afghan:innen das Land verlassen haben. Am ehesten dürften daher bei „Hardware“-Projekten der urbanen und kommunalen Infrastruktur Projekte überdauert haben. Auch die Bundesregierung¹⁰ konstatiert 2018 ernüchtert: „Weiterhin sei die Verwaltung nicht effektiv, gebe es Korruption, Flucht und Arbeitslosigkeit. Die erreichten Erfolge seien unzureichend und „brüchig“ (mit anderen Worten: nicht nachhaltig) und bedürften noch länger andauernder externer Unterstützung, um Rückschritte zu verhindern.“¹¹ Generelle Kritik an der deutschen EZ kann dahingehend geübt werden, dass eine Konzentration auf den Aufbau von beruflichen und technischen Fähigkeiten unter den Afghan:innen erst zu spät einsetzte; dieser Kritik wird die EZ mit einem gewissen Recht entgegengehalten, dass der Bildungsstand der Afghan:innen zu Beginn der Intervention 2001 so niedrig war, dass man auf ausländische Fachkräfte angewiesen war.

12. Gibt es Bereiche, in denen die deutsche Entwicklungszusammenarbeit längerfristig zu Reformen und Strukturveränderungen geführt hat, die auch Regierungs- und Regimewechsel überdauern könnten? Lässt sich sagen, ob sich hierbei die Erfolgsbilanz staatlicher Entwicklungszusammenarbeit von zivilgesellschaftlicher Entwicklungszusammenarbeit unterscheidet? Welche Rolle spielen regionale Gesichtspunkte bzw. Provinzregierungen für die Erfolgsbilanz deutscher Entwicklungszusammenarbeit?

Diese Fragen lassen sich zu diesem Zeitpunkt nicht beantworten. Als Mitglied des Beirates der ressortübergreifenden Evaluation erhoffe ich mir hierauf wertvolle Antworten.

⁹ World Bank (2021). Worldwide governance indicators. <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>.

¹⁰ Bundesregierung (2018). Bericht der Bundesregierung zu Stand und Perspektiven des deutschen Afghanistan-Engagements. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/1787152/c23bcd183458dd556bb159b0c97bce20/180315-perspektivbericht-data.pdf>.

¹¹ Preuß, H. J. (2022). 20 Jahre Afghanistan: Lehren für das deutsche Engagement in Krisenregionen. Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, 15(1), 1-21.