

Stellungnahme für die Anhörung als Sachverständige vor dem Untersuchungsausschuss (Afghanistan) des Deutschen Bundestags

Dr. Ellinor Zeino, ehem. Leiterin des Auslandsbüros Afghanistan der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Kabul (2018 bis August 2021)

Im Doha-Friedensprozess ab 2018 traten die USA erstmals in offizielle Verhandlungen mit den Taliban. Das Doha-Abkommen vom 29. Februar 2020 zwischen den USA und der Taliban-Führung war ein historischer Moment. Die Hoffnungen, die sich damit verbanden, waren auf allen Seiten verständlicherweise groß. Viele Menschen in Afghanistan, darunter auch vehemente Kritiker der Taliban, wollten diese einmalige Chance einer friedlichen Verhandlungslösung nach 40 Jahren Krieg nicht verstreichen lassen. Das NATO-Bündnis verfolgte die Absicht, seine Streitkräfte nach zwanzig Jahren aus Afghanistan abzuführen. Es war keine Frage des "Ob", sondern "Wie" und "Wann".

Wie hatten sich die politischen und militärischen Dynamiken im Land nach dem Doha-Abkommen verändert? Wieso ist die Verhandlungslösung gescheitert? Und welche Lehren ergeben sich für die Entwicklungszusammenarbeit?

Sicherheitslage nach dem Doha-Abkommen

Nach dem Abkommen beendeten die Taliban ihre Angriffe auf internationale Sicherheitskräfte und Einrichtungen. Angriffe gegen die afghanische Regierung und Sicherheitskräfte nahmen zu. Hinzu kam eine steigende Anzahl von Terroranschlägen des IS-Ablegers ISKP gegen Zivilisten, Bildungseinrichtungen, Geistliche und die schiitische Minderheit. Insgesamt blieb die Sicherheitslage nach dem Doha-Abkommen unvorhersehbar und prekär. Die zivilen Opfer von Anschlägen in den Städten nahmen 2018 zu. Kabul galt wieder als gefährlichste Hauptstadt der Welt.

Strukturelle Schwächen des Doha-Abkommens

Aus Sicht der afghanischen Regierung und Zivilgesellschaft lag die strukturelle Schwäche des Doha-Abkommens in seiner Form als *bilaterales* Abkommen zwischen den USA und den Taliban. Die Umsetzung folgte den Prioritäten der beiden Verhandlungsparteien: Antiterrorgarantie und Truppenabzug. Waffenstillstand und innerafghanische Verhandlungen wurden zeitlich nach hinten verschoben. Die USA als größter Truppensteller bestimmten die Dynamik des Friedensprozesses. Der Druck auf die afghanische Regierung, Konzessionen zu machen, war hoch. Gleichzeitig wurde die afghanische Regierung nie als Verhandlungspartner von der Taliban-Führung anerkannt.

Fehleinschätzungen der sicherheitspolitischen Lage

Im innerafghanischen Verhandlungsprozess verharrten die Vertreter der Afghanischen Republik und ihre internationalen Partner in einem binären Szenario-Denken zwischen

Bürgerkrieg und Verhandlungslösung. Das Szenario der Wiederherstellung des Emirats kam nicht vor. Die Verhandlungslösung in ihrer Vorstellung sah vor, dass sich die Taliban in eine neue Republik mit stärker religiösen Elementen eingliedern ließen.

Die Schlagkraft der afghanischen Armee und der Milizen von Oppositionsführern sowie der Widerstandsgeist in der Bevölkerung wurde von allen Seiten überschätzt. Die landesweiten Strukturen und Loyalitäten gegenüber den Taliban wurde unterschätzt. Die afghanischen Sicherheitskräfte mussten jährlich die Hälfte ihre Mitglieder aufgrund Tod, Verwundung oder Ausscheiden ersetzen. Die USA und ihre NATO-Bündnispartner garantierten durch ihre Truppenpräsenz und finanziellen Mittel auch nach Ende der ISAF-Kampfmission weiterhin die Sicherheit der Republik. Die afghanischen Sicherheitskräfte (Militär und Polizei) waren vollständig fremdfinanziert. Der Staatshaushalt war zu Zweidritteln von ausländischen Geldern abhängig. Es konnte keine eigenständige, breite afghanische Oppositionsbewegung zu den Taliban entstehen. Die fehlende politische Einheit der Republik trat hingegen offen zutage. Ohne nationale Einheit war weder Krieg noch Frieden zu gewinnen.

Die afghanische Seite nahm das internationale Interesse an ihrem Land teils überhöht wahr, verknüpft mit einem Ohnmachtsgefühl, dass ihr Schicksal nicht in ihrer Hand liegt. Trotz des Doha-Abkommens waren viele Afghaninnen und Afghanen in Regierung, Parlament und Zivilgesellschaft weiterhin überzeugt, dass die USA ihre Truppen nicht vollständig abziehen würden. Afghanistan sei geostrategisch zu bedeutend im Antiterrorkampf und in der Auseinandersetzung mit China, Iran und Russland. Sie hatten Afghanistans sicherheitspolitischen Bedeutungsverlust und den Abzugswillen des NATO-Bündnisses nicht erkannt. Die 39-Länder starke NATO *Resolute Support Mission*, eine internationale Gebergemeinschaft von über 60 Staaten und die auf der Genfer Geberkonferenz 2020 versprochenen Milliardenhilfen erzeugten kontinuierlich hohe Erwartungen.

Vertrauensverlust des afghanischen Staats und seiner Eliten

Das Vertrauen in Staat, Regierung und die politischen Eliten war gering. Afghanistan lag 2021 zusammen mit Nordkorea und Jemen auf Rang 174 von 180 des *Transparency International Corruption Perception Index*. Korruption fand auf allen Ebenen in Regierung, Parlament und Justiz statt. Politische Ämter galten als Möglichkeit der Selbstbereicherung. Machtmissbrauch durch Vorgesetzte im öffentlichen Dienst wurden wenig geahndet. Öffentlich gewordene Fälle (auch des sexuellen Machtmissbrauchs) konnten juristisch kaum aufgearbeitet werden und brachten oftmals die Opfer selbst in Verruf oder in Gefahr. Eine funktionierende staatliche Infrastruktur, wie Wasser,- Strom- oder Gesundheitsversorgung war nach 20 Jahren Wiederaufbau unter Kriegsbedingungen auch in der Hauptstadt Kabul nur in Teilen vorhanden. Auf dem Land besteht bis heute Subsistenzwirtschaft.

Die politischen Eliten und vergangenen Regierungen hatten zunehmend an Ansehen in der Bevölkerung verloren. Zugleich bestand Neid und Misstrauen gegenüber liberalen Eliten und Diaspora-Afghanen mit doppelten Staatsbürgerschaften, die überproportional in führenden

Positionen vertreten waren. Die Anhängerschaft, den die Taliban in weiten Teilen der Gesellschaft erfuhren, beruht weniger auf der Attraktivität ihrer religiös-ideologischen Weltanschauung, sondern auf ihrem Image als anti-elitäre Bewegung des "kleinen Mannes ohne Stimme". Von vielen traditionell-konservativen Menschen, die vom Wiederaufbau ausgeschlossen waren oder familiäre Verluste durch Kämpfe und Drohnenanschläge erlitten hatten, erhielten die Taliban Zuspruch.

Politische Errungenschaften

Die Verfassung der Islamischen Republik von 2004 ermöglichte politische Partizipation und garantierte wesentliche Freiheitsrechte. Frauen waren erstmals in führenden politischen Ämtern in Regierung, Parlament und Justiz, im diplomatischen Dienst wie in den afghanischen Sicherheitskräften vertreten. Bis August 2021 verfügte Afghanistan über eine bemerkenswerte, pluralistische Medienlandschaft, Zivilgesellschaft und offene politische Debattenkultur. Es gab prinzipiell Zugang zu Schul- und Universitätsbildung in den von der Regierung kontrollierten Provinzen. In der Hauptstadt Kabul hatten sich internationale Universitäten und Forschungseinrichtungen niedergelassen. Diese Errungenschaften sind heute gefährdet bzw. haben bereits deutliche Einschnitte erfahren.

Herausforderungen der Entwicklungszusammenarbeit

In der Entwicklungszusammenarbeit bestand die Herausforderung, lokal verwurzelte und glaubwürdige Reformpartner zu finden, da oftmals der kulturelle Zugang fehlte oder die Sicherheits- und Gefährdungslage den Austausch erschwerte. Große Entwicklungsbudgets hatten mitunter Strukturen der Selbsterhaltung oder gar Selbstbereicherung gefördert und die Gesellschaft gespalten zwischen jenen, die Zugang zu Geldern hatten, und jenen, die vom Wiederaufbau ausgeschlossen blieben. Lokale Partner riskierten ihre Glaubwürdigkeit, wenn eine finanzielle oder politische Nähe zu ausländischen Geldgebern offensichtlich wurde.

In der Zukunft werden sich womöglich jene Initiativen als überlebensfähig erweisen, die aus eigenem Antrieb und mit eigener Kraft von lokal verankerten Menschen verantwortet werden. Im afghanischen Kontext umfasst Zivilgesellschaft im weiteren Sinne zudem auch Stammesältere, lokale Gemeindevorsteher sowie Imame von Moscheen. Die Interessen und Vertreter eines friedlichen, traditionellen und teils auch sehr konservativen Islam hätten ein Gegengewicht gegenüber radikal-religiösen Ideologien und islamistischen Fremdeinfluss durch Salafismus oder Jihadismus einnehmen können.

Die neue (de facto) Taliban-Regierung wird möglicherweise Teile ihrer Anhänger ebenso ernüchtern, enttäuschen oder verlieren. Welchen Ideen sich die Menschen in Zukunft zuwenden werden, bleibt bis dato offen.

Taschkent, den 12.09.2022